



Marktanalyse Vaste telefonie - Ontwerpbesluit -

(openbareversie)

29 juli2008

Ontwerpbesluit betreffende het opleggen van verplichtingen voor onderneming die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht als bedoeld in hoofdstuk 6A van de Telecommunicatiewet.





Marktanalyse Vaste Telefonie

- Ontwerpbesluit -

29 juli 2008
OPTA/AM/2008/201597
Openbare versie

Inhoudsopgave

1	Inleiding en samenvatting.....	9
1.1	Inleiding	9
1.2	Hoofdpunten van het besluit	9
2	Juridisch kader	13
2.1	Inleiding	13
2.2	De Europese regelgeving	14
2.2.1	<i>Richtsnoeren</i>	15
2.2.2	<i>De aanbeveling betreffende relevante producten en dienstenmarkten</i>	15
2.2.3	<i>De Common Position van de European Regulators Group inzake verplichtingen</i>	16
2.3	De nationale regelgeving	17
2.3.1	<i>De Telecommunicatiewet</i>	17
2.3.2	<i>De beleidsregels voor OPTA</i>	21
2.4	De consultatie.....	21
2.4.1	<i>Consultatie van de NMa</i>	21
2.4.2	<i>De nationale consultatie</i>	22
2.4.3	<i>De Europese consultatie en notificatie</i>	22
3	Gehanteerde benadering bij de marktanalyses.....	24
3.1	Inleiding	24
3.2	Samenhang met het algemene mededingingsrecht.....	24
3.3	De bepaling van de relevante markten (marktdefinitie).....	27
3.3.1	<i>Selectie van markten voor ex ante regulering</i>	27
3.3.2	<i>Criteria voor de afbakening van de relevante markt</i>	29
3.4	Het vaststellen van aanmerkelijke marktmacht	35
3.5	Het opleggen van passende verplichtingen in het licht van de geconstateerde (potentiële) mededingingsproblemen en van de doelstellingen in de wet.....	37
3.5.1	<i>Inleiding</i>	37
3.5.2	<i>(Potentiële) mededingingsproblemen</i>	39
3.5.3	<i>De relatie met de in artikel 1.3 van de Tw genoemde doelstellingen</i>	40
3.5.4	<i>Het opleggen van passende verplichtingen</i>	43
3.6	Het intrekken van verplichtingen.....	44
4	Verloop van de procedure.....	46
4.1	Betrokkenheid marktpartijen	46
4.2	Externe onderzoeken	47
4.3	Structurele Monitoring Markten.....	48
4.4	Andere bronnen.....	49
4.5	Advies van de NMa	49
5	Introductie en leeswijzer	50
5.1	Inleiding	50
5.2	Te analyseren markten	50
5.3	Regulering op grond van marktanalysebesluiten 2005	52
5.4	Ontwikkelingen in vaste telefonie	56
5.4.1	<i>Residentiële afnemers</i>	57

5.4.2	<i>Zakelijke afnemers</i>	62
5.5	Structuur van de marktanalyse	65
6	Afbakening retailmarkten vaste telefonie in afwezigheid van regulering	69
6.1	Inleiding	69
6.2	Beschrijving van de retaildiensten, aanbieders en eindgebruikers	69
6.2.1	<i>Retaildiensten</i>	69
6.2.2	<i>Aanbieders</i>	72
6.2.3	<i>Eindgebruikers</i>	73
6.3	Opzet van de marktafbakening	75
6.4	Telefonie over verschillende infrastructuren	76
6.5	Typen aansluitingen	77
6.6	Verkeersdiensten	79
6.7	Aansluitingen en verkeersdiensten	80
6.8	Residentiële en zakelijke productmarkt	81
6.9	Bundelmarkt	87
6.10	Mobiele telefonie	91
6.11	Nationale markt	94
6.12	Conclusie.....	96
7	Dominantieanalyse retailmarkten vaste telefonie in afwezigheid van regulering	98
7.1	Inleiding	98
7.2	Residentiële retailmarkt.....	99
7.2.1	<i>Marktaandelen</i>	99
7.2.2	<i>Verticale integratie en netwerkdekkingsvoordelen</i>	101
7.2.3	<i>Schaalvoordelen</i>	102
7.2.4	<i>Breedtevoordelen</i>	103
7.2.5	<i>Product- en dienstendiversificatie</i>	104
7.2.6	<i>Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur</i>	105
7.2.7	<i>Toetredingsbarrières</i>	106
7.2.8	<i>Conclusie</i>	108
7.3	Zakelijke retailmarkt	109
7.3.1	<i>Marktaandelen</i>	109
7.3.2	<i>Verticale integratie en netwerkdekkingsvoordelen</i>	110
7.3.3	<i>Schaalvoordelen</i>	111
7.3.4	<i>Breedtevoordelen</i>	112
7.3.5	<i>Product- en dienstendiversificatie</i>	112
7.3.6	<i>Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur</i>	112
7.3.7	<i>Toetredingsbarrières</i>	113
7.3.8	<i>Conclusie</i>	114
8	Afbakening wholesalemarkten vaste telefonie.....	115
8.1	Inleiding	115
8.2	Beschrijving wholesale diensten, aanbieders en afnemers	115
8.2.1	<i>Wholesale diensten</i>	115
8.2.2	<i>Aanbieders</i>	118
8.2.3	<i>Afnemers</i>	119

8.3	Opzet van de marktafbakening	120
8.4	Generieke wholesale bouwstenen	121
8.5	Gespreksdoorgifte	122
8.6	Gesprekophbouw en toegang tot de telefonieaansluiting	122
8.7	Residentiële en zakelijke wholesalemarkt	123
8.8	Andere dimensies	125
8.9	Conclusie	126
9	Dominantieanalyse wholesalemarkten vaste telefonie	127
9.1	Inleiding	127
9.2	Residentiële wholesalemarkt	127
9.2.1	<i>Marktaandeelen</i>	127
9.2.2	<i>Andere factoren</i>	128
9.2.3	<i>Conclusie</i>	129
9.3	Zakelijke wholesalemarkt	130
9.3.1	<i>Marktaandeelen</i>	130
9.3.2	<i>Andere factoren</i>	132
9.3.3	<i>Conclusie</i>	133
10	Mededingingsproblemen wholesalemarkten vaste telefonie	135
10.1	Inleiding	135
10.2	Residentiële wholesalemarkt	135
10.2.1	<i>Aan toegang gerelateerde problemen</i>	136
10.2.2	<i>Prijsgelateerde problemen</i>	142
10.3	Zakelijke wholesalemarkt	146
10.3.1	<i>Aan toegang gerelateerde problemen</i>	146
10.3.2	<i>Prijsgelateerde problemen</i>	149
10.4	Conclusie	150
11	Verplichtingen wholesalemarkten vaste telefonie	151
11.1	Inleiding	151
11.2	Prioritaire doelstelling	151
11.3	Toegangsverplichting	152
11.3.1	<i>Geschiktheid toegangsverplichting</i>	153
11.3.2	<i>Noodzakelijkheid toegangsverplichting</i>	153
11.4	Verplichting tot aanbieden van C(P)S	156
11.5	Transparantieverplichting	157
11.5.1	<i>Geschiktheid transparantieverplichting</i>	158
11.5.2	<i>Noodzakelijkheid transparantieverplichting</i>	159
11.5.3	<i>Verplichting tot transparantie C(P)S</i>	160
11.6	Non-discriminatieverplichting	160
11.6.1	<i>Geschiktheid non-discriminatieverplichting</i>	161
11.6.2	<i>Noodzakelijkheid non-discriminatieverplichting</i>	161
11.6.3	<i>Verplichting tot non-discriminatie C(P)S</i>	161
11.7	Tariefregulering	162
11.7.1	<i>Geschiktheid tariefregulering</i>	162
11.7.2	<i>Noodzakelijkheid tariefregulering</i>	163
11.7.3	<i>Tariefregulering C(P)S</i>	163

11.8	Verplichting tot gescheiden boekhouding	164
11.8.1	<i>Geschiktheid van gescheiden boekhouding</i>	164
11.8.2	<i>Noodzakelijkheid van gescheiden boekhouding</i>	165
11.9	Conclusie.....	165
12	Nadere invulling van verplichtingen wholesalemarkten vaste telefonie	167
12.1	Inleiding	167
12.2	Verplichtingen voor gespreksopbouw en C(P)S.....	167
12.2.1	<i>Toegang tot, en gebruik van, specifieke netwerkfaciliteiten</i>	168
12.2.2	<i>Gespreksopbouw C(P)S</i>	172
12.2.3	<i>Toegang overige opbouwdiensten</i>	173
12.2.4	<i>Transparantie</i>	177
12.2.5	<i>Non-discriminatie</i>	178
12.2.6	<i>Tariefregulering</i>	181
12.2.7	<i>Invulling van kostenoriëntatie</i>	183
12.2.8	<i>Kostenoriëntatie en netwerkvernieuwing</i>	186
12.2.9	<i>Gescheiden boekhouding</i>	194
12.3	Verplichtingen voor toegang tot de telefonieaansluiting.....	194
12.3.1	<i>Wederkoop van wholesale-telefonieaansluitingen</i>	194
12.3.2	<i>Invulling voorwaarden WLR</i>	197
12.3.3	<i>Transparantie</i>	203
12.3.4	<i>Non-discriminatie</i>	204
12.3.5	<i>Tariefregulering</i>	207
12.3.6	<i>Invulling van retail-minus</i>	209
12.3.7	<i>Gescheiden boekhouding</i>	212
13	Analyse retailmarkten vaste telefonie in aanwezigheid van wholesaleregulering	214
13.1	Inleiding	214
13.2	Afbakening retailmarkten vaste telefonie.....	214
13.3	Dominantieanalyse residentiële retailmarkt.....	218
13.3.1	<i>Marktaandelen</i>	218
13.3.2	<i>Andere factoren</i>	219
13.3.3	<i>Conclusie dominantieanalyse</i>	220
13.3.4	<i>Overwegingen inzake retailverplichtingen</i>	221
13.4	Dominantieanalyse zakelijke retailmarkt.....	221
13.4.1	<i>Marktaandelen</i>	221
13.4.2	<i>Andere factoren</i>	223
13.4.3	<i>Conclusie dominantieanalyse</i>	223
13.4.4	<i>Overwegingen inzake retailverplichtingen</i>	224
13.5	Intrekking van retailverplichtingen	226
13.5.1	<i>Intrekkingsgronden</i>	226
13.5.2	<i>Overgangsmaatregelen retailverplichtingen</i>	227
13.5.3	<i>Gevolgen voor de concurrentie</i>	229
13.5.4	<i>Gevolgen voor de eindgebruikers</i>	230

14	Effectentoets verplichtingen.....	231
14.1	Inleiding	231
14.2	Relatie met dominantieanalyse en verplichtingen	231
14.3	De kosten van regulering	232
14.3.1	<i>Directe kosten van het college</i>	232
14.3.2	<i>Nalevingskosten</i>	233
14.3.3	<i>Totale reguleringskosten</i>	233
14.4	Markteffecten.....	234
14.4.1	<i>Statische markteffecten</i>	234
14.4.2	<i>Dynamische markteffecten</i>	240
14.4.3	<i>Overige effecten</i>	241
14.5	Conclusie.....	241
15	Dictum	242
15.1	Wholesalemarkten voor vaste telefonie	242
15.2	Verplichtingen voor gespreksopbouw op de residentiële en zakelijke wholesalemarkten.....	243
15.2.1	<i>Toegangsverplichting</i>	243
15.2.2	<i>Transparantieverplichting</i>	246
15.2.3	<i>Non-discriminatieverplichting</i>	246
15.2.4	<i>Tariefregulering</i>	247
15.2.5	<i>Verplichting gescheiden boekhouding</i>	248
15.3	Verplichtingen voor toegang tot de telefonieaansluiting op de residentiële en zakelijke wholesalemarkten	249
15.3.1	<i>Toegangsverplichting</i>	249
15.3.2	<i>Transparantieverplichting</i>	253
15.3.3	<i>Non-discriminatieverplichting</i>	254
15.3.4	<i>Tariefregulering</i>	255
15.3.5	<i>Verplichting gescheiden boekhouding</i>	256
15.4	Retailmarkten voor vaste telefonie	256
15.5	Inwerkingtreding	258
Annex A	Kostentoerekening en financiële rapportages: algemeen	260
A.1	Inleiding	260
A.2	Kostentoerekening	260
A.2.1	<i>Toe te rekenen kosten</i>	261
A.2.2	<i>Uitgangspunten bij kostentoerekening</i>	261
A.2.3	<i>Principes voor kostentoerekening</i>	262
A.2.4	<i>Toepassing van causale kostentoerekening</i>	264
A.3	Goedkeuring en toepassing kostentoerekeningssysteem.....	265
A.3.1	<i>Goedkeuring</i>	265
A.3.2	<i>Toepassing</i>	266
A.4	Financiële rapportages.....	266
A.4.1	<i>Algemeen</i>	266
A.4.2	<i>Financiële overzichten</i>	267
A.4.3	<i>Toelichting</i>	267
A.4.4	<i>Beschrijving kostentoerekeningssysteem</i>	268
A.4.5	<i>Accountantsrapportage</i>	268

Annex B	Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale.....	270
B.1	Inleiding	270
B.2	Kostentoerekening	270
B.2.1	<i>Het EDC-systeem van KPN</i>	270
B.2.2	<i>Meerjarenvensters</i>	271
B.2.3	<i>Afschrijvingsmethode en afschrijvingstermijnen</i>	272
B.2.4	<i>Waarderingsgrondslag</i>	274
B.2.5	<i>Vermogenskostenvoet</i>	276
B.2.6	<i>Stranded assets en leegloop door netwerkvernieuwing</i>	277
B.3	Financiële rapportage	278
B.3.1	<i>Financiële overzichten</i>	278
B.3.2	<i>Toelichting</i>	279
B.3.3	<i>Beschrijving van het kostentoerekeningssysteem</i>	279
B.3.4	<i>De accountantsrapportage</i>	280
B.4	Operationalisering	280
Annex C	Tariefregulering op basis van kostenoriëntatie	281
C.1	Inleiding	281
C.2	Het wholesale price cap systeem	281
C.2.1	<i>Lengte reguleringsperiode</i>	281
C.2.2	<i>Tussentijdse aanpassing tariefplafonds</i>	283
C.2.3	<i>Bepaling tariefplafonds</i>	284
C.2.4	<i>Comparatieve efficiëntieanalyse</i>	285
C.2.5	<i>Opnemen van nieuwe gereguleerde diensten</i>	286
C.3	Eenjarige tariefregulering	287
C.3.1	<i>Toepassing van eenjarige tariefregulering</i>	287
C.3.2	<i>Operationalisatie</i>	287
Annex D	Gescheiden boekhouding	288
D.1	Inleiding	288
D.2	Kostentoerekening	288
D.3	Gescheiden financiële rapportage	289
D.3.1	<i>Algemeen</i>	289
D.3.2	<i>Financiële overzichten</i>	290
D.3.3	<i>Toelichting</i>	292
D.3.4	<i>Beschrijving kostentoerekeningssysteem</i>	292
D.3.5	<i>Accountantsverklaring</i>	292

Annex E	Implementatie en tariefregulering WLR.....	293
E.1	Inleiding	293
E.2	Operationalisering tariefregulering retail-minus.....	293
E.3	Operationalisering tariefregulering wholesalespecifieke kosten	299
E.4	Implementatieproces WLR.....	300
Bijlage 1. Concretisering		304
Bijlage 1.1.	Indeling diensten naar retail- en wholesalemarkten.....	304
Bijlage 1.2	Typering van aansluitingen ten behoeve van WLR	306
Bijlage 2 Advies Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)		307

In het besluit zijn vertrouwelijke teksten als volgt weergegeven:

[vertrouwelijk: ██████].

Cijfers (met name marktaandelen) zijn deels in bandbreedtes als volgt weergegeven:

[vertrouwelijk: x-x%]

1 Inleiding en samenvatting

1.1 Inleiding

1. Op grond van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) dient het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) bepaalde relevante markten in de elektronische communicatiesector te onderzoeken, teneinde vast te stellen of op die markten sprake is van daadwerkelijke concurrentie dan wel dat op de markten ondernemingen beschikken over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM), op basis van een prospectieve analyse tot eind 2011. Aan de ondernemingen die beschikken over AMM legt het college passende verplichtingen op.

2. Dit besluit betreft de relevante retailmarkten voor vaste telefonie en de relevante wholesalemarkten voor vaste telefonie, uitgezonderd markt voor vaste gespreksafgifte en transit gespreksafgifte. Het besluit bestaat uit een algemeen deel (hoofdstukken 2 en 3), dat voor alle overige marktanalysebesluiten vrijwel identiek is, en een deel dat specifiek ziet op de relevante retail en wholesalemarkten voor vaste telefonie (hoofdstukken 4 tot en met 15). In dit hoofdstuk is een beknopte samenvatting van het besluit opgenomen, waarin het college de belangrijkste onderwerpen van dit besluit kort toelicht.

3. Onderhavig besluit betreft de analyse van de retailmarkten voor vaste telefonie en de wholesalemarkten voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting. Als zodanig is dit document gebaseerd op het op 15 juli 2008 ter nationale consultatie voorgelegde (voor)ontwerp, getiteld “Marktanalyse Vaste Telefonie (ontwerpbesluit)”, kenmerk OPTA/AM/2008/201597, en waarin de naar aanleiding van de nationale consultatie door het college besloten aanpassingen – zoals neergelegd in het document “de nota van bevindingen voor de retailmarkten en wholesalemarkten voor vaste telefonie” (hierna: de Nota van bevindingen) – zijn opgenomen. Waar onderhavig besluit afwijkt van het ontwerpbesluit wordt dit aangegeven in een voetnoot waarin wordt verwezen naar de relevante passage in de nota van bevindingen, die als Annex X bij dit document is gevoegd. Tot slot is in Annex Y bij onderhavig document de reactie van de Europese Commissie, naar aanleiding van de notificatie, opgenomen.

4. In het besluit wordt KPN verplicht om wholesalediensten voor gespreksopbouw (waaronder C(P)S) en toegang tot de traditionele telefonieaansluiting te leveren. Dit biedt andere aanbieders de mogelijkheid om aan eindgebruikers telefoniediensten aan te bieden. De verplichtingen die betrekking hebben op KPN's retaildiensten worden ingetrokken.

1.2 Hoofdpunten van het besluit

Wholesalemarkten voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonie-aansluiting

5. Het college heeft twee relevante wholesalemarkten voor vaste telefonie afgebakend:

- de residentiële wholesalemarkt, ofwel de wholesalemarkt voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting ten behoeve van de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie; en
- de zakelijke wholesalemarkt, ofwel de wholesalemarkt voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting ten behoeve van de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie.

6. Deze relevante markten omvatten geheel Nederland, en beperken zich tot Nederland.

7. Het marktaandeel van KPN¹ op de residentiële wholesalemarkt bedroeg in Q4 2007 [**vertrouwelijk**: 70-80%]. Het marktaandeel van KPN op de zakelijke wholesalemarkt bedroeg in Q4 2007 [**vertrouwelijk**: 70-80%]. Het college stelt op grond van een dominantieanalyse vast dat KPN over AMM beschikt op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt. Als gevolg hiervan kunnen zich op de residentiële en de zakelijke wholesalemarkt de volgende mededingingsbeperkende gedragingen voordoen:

- toegangserelateerde mededingingsproblemen, zoals toegangswegering, strategisch gebruik van informatie, oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp en koppelverkoop.
- prijsgerelateerde mededingingsproblemen, zoals prijsdiscriminatie, buitensporige prijzen en marge-utholling.

8. Omdat infrastructuurconcurrentie niet voldoende tot stand komt om voldoende disciplinerend te werken, wordt dienstenconcurrentie tevens door het college bevorderd. De prioritaire doelstelling van de telefoniespecifieke regulering is derhalve het bevorderen van dienstenconcurrentie voor zover dit de mogelijkheden voor de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie in stand laat.

9. Ter voorkoming van de geconstateerde mededingingsbeperkende gedragingen en met het oog op het doel van de regulering, legt het college KPN op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie de volgende verplichtingen op:

¹ Overall waar in dit besluit "KPN" wordt vermeld, dient hieronder te worden verstaan: "Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen, als bedoeld in artikel 24b, boek 2, van het Burgerlijk Wetboek, en de ondernemingen waarin KPN of haar groepsmaatschappijen alleen of gezamenlijke zeggenschap hebben, voor zover zij actief zijn op deze markt als onderneming die openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of openbare elektronische communicatiediensten aanbiedt".

- toegangsverplichting voor gespreksopbouw en wederverkoop van de telefonieaansluiting (wholesale line rental ofwel WLR);
- verplichting tot het aanbieden van C(P)S: KPN moet andere telefonieaanbieders daartoe toegang verlenen tot haar netwerk;
- transparantieverplichting; KPN moet, in de vorm van een referentieaanbod, voldoende kenbaar maken welke tarieven en andere voorwaarden zij hanteert voor haar wholesale afnemers;
- non-discriminatieverplichting: KPN moet alle wholesale afnemers hetzelfde aanbod doen;
- tariefregulering: kostengeoriënteerde wholesale price cap voor C(P)S/gespreksopbouw-diensten en retail-minus tariefregulering in combinatie met een maximale jaarlijkse tariefstijging voor WLR-diensten;
- verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding.

10. De belangrijkste veranderingen in dit besluit ten opzichte van marktanalysebesluiten betreffende de wholesalemarkten voor vaste telefonie uit 2005 zijn:

- een andere marktafbakening. Gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluitingen behoren nu tot één markt en het college heeft nu een residentiële en zakelijke wholesalemarkt afgebakend;
- de uitbreiding van de WLR-verplichting naar alle telefonieaansluitingen, ook uit de zakelijke wholesalemarkt;
- de toevoeging van een maximale jaarlijkse tariefstijging voor de tarieven van de WLR-diensten.

11. Door deze verplichtingen zijn andere aanbieders in staat om aan alle eindgebruikers zowel verkeer als de traditionele telefonieaansluiting te leveren. Deze verplichtingen komen naast andere wholesaleverplichtingen, zoals ULL en WBT. Op basis van die verplichtingen kunnen aanbieders van VoB-telefonie in combinatie met breedbandinternet aanbieden. Het complete pakket aan wholesaleverplichtingen leidt ertoe dat op de residentiële markt naast KPN en de kabelondernemingen, een derde groep aanbieders een concurrerend aanbod kan doen op de retailmarkten. Op de zakelijke markt biedt het andere partijen dan KPN de mogelijkheid een concurrerend aanbod te doen.

Retailmarkten voor vaste telefonie

12. Het college heeft de volgende relevante markten afgebakend, te weten:

- de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie. Deze markt bestaat uit residentiële diensten ofwel verkeer- en aansluitingsdiensten gericht op twee of minder (gelijktijdige) gesprekken; en
- de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie. Deze markt bestaat uit zakelijke diensten ofwel verkeer- en aansluitingsdiensten gericht op meer dan twee gelijktijdige gesprekken.

13. Deze relevante markten omvatten geheel Nederland, en beperken zich tot Nederland.

14. Het college stelt op grond van een dominantieanalyse vast dat de residentiële retailmarkt, daadwerkelijk concurrerend is in aanwezigheid van de wholesaleverplichtingen C(P)S/gespreksopbouw en WLR die in dit besluit zijn opgelegd, alsmede de ULL-verplichtingen en de lage kwaliteit WBT-verplichtingen uit de andere marktanalysebesluiten. Dankzij deze verplichtingen zijn er voldoende alternatieve aanbieders van vaste telefoniediensten en voice over breedbanddiensten (VoB). Het marktaandeel van KPN daalt met deze regulering naar verwachting van **[vertrouwelijk: 70-80%]** in 2007 tot 50-60% in 2011.

15. De prospectieve analyse wijst uit dat consumenten door de concurrentie voldoende keuzemogelijkheden hebben de komende reguleringsperiode om tegen een goede prijs en kwaliteit diensten af te nemen op de residentiële retailmarkt. Het college ziet daarom geen grond meer om de op de retailmarkt bestaande verplichtingen te continueren of nieuwe verplichtingen op te leggen. De bestaande retailverplichtingen worden derhalve ingetrokken.

16. Op grond van de dominantieanalyse stelt het college vast dat de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie niet daadwerkelijk concurrerend is in aanwezigheid van de wholesaleverplichtingen C(P)S/gespreksopbouw en WLR die in dit besluit zijn opgelegd, alsmede de ULL-verplichtingen, de hoge kwaliteit WBT-verplichtingen en de huurlijnen-verplichtingen uit de andere marktanalysebesluiten. Het marktaandeel van KPN daalt met deze verzwaarde set aan regulering naar verwachting van **[vertrouwelijk: 70-80%]** in 2007 tot 65-75% in 2011.

17. Op grond van een aantal ontwikkelingen is het college van oordeel dat de complete set aan wholesaleverplichtingen op termijn, maar buiten de reguleringsperiode, wel toereikend is om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken en de belangen van eindgebruikers te beschermen. Het college trekt de bestaande retailverplichtingen derhalve in, maar niet eerder dan nadat de WLR-verplichtingen, de hoge kwaliteit WBT-verplichtingen en de huurlijnen-verplichtingen daadwerkelijk door KPN zijn geïmplementeerd.

18. De belangrijkste verandering ten opzichte van het marktanalysebesluit inzake de retailmarkten voor vaste telefonie uit 2005 is derhalve de gefaseerde intrekking van alle retailverplichtingen, te weten de tariefregulering (boven- en ondergrens), non-discriminatieverplichting, transparantieverplichting en de ex ante tarieftoetsing (stoplichtmodel).

2 Juridisch kader

2.1 Inleiding

19. Het college neemt het onderhavige besluit op grond van de bepalingen van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet.² Daarbij wordt uitvoering gegeven aan het juridisch kader zoals dat ook op Europees niveau door de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement en de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Commissie) is vormgegeven.

20. Het Europese kader wordt onder meer gevormd door een vijftal harmonisatierichtlijnen, waarvan de zogenaamde kaderrichtlijn de kaders bevat voor de regelgeving voor elektronische communicatie.³ Daarbij spelen de door de Europese regelgever beoogde doelstellingen van harmonisatie en rechtszekerheid een belangrijke rol. Op grond van de artikelen 15 en 16 van de kaderrichtlijn dient het college dan ook zowel bij de marktdefinitie als bij de marktanalyse rekening te houden met het daartoe door de Commissie ontwikkelde beleid. De Commissie heeft het Europese reguleringskader nader uitgewerkt in richtsnoeren en een aanbeveling. Voorts dient het college rekening te houden met het door de European Regulators Group (hierna: ERG), waarin het college zitting heeft, opgestelde “ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework”, alsmede de herziening daarvan van mei 2006 (hierna: Common Position).⁴ Hierna wordt in paragraaf 2.2 dit Europese kader nader uitgewerkt en toegelicht.

21. De Telecommunicatiewet, en in het bijzonder de bepalingen van hoofdstuk 6a daarvan, vormt voor een belangrijk deel de implementatie van dit Europese regelgevingskader. In dit hoofdstuk is uitgewerkt hoe het college achtereenvolgens markten definieert, analyseert en verplichtingen oplegt. In paragraaf 2.3 van dit besluit wordt dit nationale regelgevingskader verder uitgewerkt en toegelicht, waarbij tevens kort wordt ingegaan op de beleidsregels van de Minister van Economische Zaken. De door het college gehanteerde benadering bij de totstandbrenging van dit besluit en de uitwerking van de hiervoor genoemde stappen is in algemene zin verder uitgewerkt in hoofdstuk 3 van dit besluit.

22. Ten slotte wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de voor de totstandkoming van het hier relevante besluit te volgen procedure, zoals beschreven in hoofdstuk 6b van de Tw, waarbij zowel de nationale consultatie als de Europese consultatie en notificatie kort worden beschreven (paragraaf 2.4). Het college werkt het verloop van de procedure van het onderhavige besluit nader uit in hoofdstuk 4.

² Stb. 2004, 189, inwerking getreden op 19 mei 2004, Stb 2004, 207.

³ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevend kader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn), PbEG L 108/33 van 24 april 2002.

⁴ ERG, “Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework”, ERG(03)30rev1, April 2004 en “Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework”, Final version, May 2006.

2.2 De Europese regelgeving

23. Zoals hiervoor aangegeven wordt het Europese kader onder meer gevormd door een vijftal harmonisatierichtlijnen, te weten:

- 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;
- Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (machtigingsrichtlijn), PbEG L 108/21 van 24 april 2002;
- Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevend kader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn), PbEG L 108/33 van 24 april 2002;
- Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (universeledienstrichtlijn), PbEG L 108/51 van 24 april 2002; en
- Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie), PbEG L 201/37 van 31 juli 2002.

24. De kaderrichtlijn bevat onder meer regels met betrekking tot de nationale regelgevende instanties, zoals het college en de wijze waarop zij met elkaar en met de Commissie samenwerken. Daarnaast is in deze richtlijn de procedure terzake van de marktdefinitie en de marktanalyse uitgewerkt. De verplichtingen die aan ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht worden opgelegd zijn uitgewerkt in de toegangsrichtlijn.

25. Bij de te volgen procedures voor respectievelijk de marktdefinitie en de marktanalyse dienen de nationale regelgevende instanties onder meer rekening te houden met de aanbeveling en de richtsnoeren van de Commissie. Daarnaast zullen zij ingevolge de artikelen 8, derde lid, onder d, en 7, tweede lid, van de kaderrichtlijn rekening houden met de door de ERG opgestelde Common Position.⁵

26. Hierna volgt een korte samenvatting van deze documenten. Voor een meer concrete uitwerking van de toepassing ervan door het college bij de totstandbrenging van de besluiten wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

⁵ Zie voetnoot 3.

2.2.1 Richtsnoeren

27. Krachtens artikel 15, tweede lid, van de kaderrichtlijn heeft de Commissie richtsnoeren gepubliceerd voor de marktanalyse en de beoordeling van Aanmerkelijke Marktmacht (AMM) (hierna: richtsnoeren).⁶ In de richtsnoeren worden de beginselen geformuleerd die de nationale regelgevende instanties dienen toe te passen bij de analyse van de markten en daadwerkelijke mededinging in het bestek van het nieuwe regelgevingskader.⁷

28. Volgens de Commissie dienen de richtsnoeren als gids voor de nationale regelgevende instanties bij de uitoefening van hun nieuwe bevoegdheden bij het bepalen van de relevante markten en het beoordelen van AMM.⁸ Het doel van de richtsnoeren is onder meer de nationale regelgevende instanties te helpen de geografische dimensie af te bakenen van die product- en dienstenmarkten die in de aanbeveling⁹ worden genoemd en met behulp van de methode van hoofdstuk 3 van de richtsnoeren een marktanalyse te maken van de mededingingsomstandigheden op de genoemde markten.¹⁰ Op grond van artikel 15, derde lid, van de kaderrichtlijn moeten de nationale regelgevende instanties zoveel mogelijk rekening houden met de richtsnoeren.

29. De volgende onderwerpen komen in de richtsnoeren aan bod: a) marktdefinitie, b) beoordeling van AMM, c) aanwijzing van ondernemingen met AMM, en d) procedurele kwesties in verband met deze onderwerpen.¹¹

2.2.2 De aanbeveling betreffende relevante producten en dienstenmarkten

30. De Commissie heeft op 17 december 2007 de aanbeveling van de Commissie betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen¹² (hierna: aanbeveling) goedgekeurd. De aanbeveling is tot stand gekomen op grond van artikel 15, eerste lid, van de kaderrichtlijn. Deze aanbeveling vervangt de eerdere aanbeveling van 11 februari 2003.

31. In de aanbeveling geeft de Commissie aan welke relevante product- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector voor ex ante regulering in aanmerking komen, omdat op die

⁶ Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, PbEG C 165/03 van 11 juli 2002.

⁷ Richtsnoeren, randnummer 1.

⁸ Richtsnoeren, randnummer 6.

⁹ Zie hierna onder 2.2.2.

¹⁰ Richtsnoeren, randnummer 9.

¹¹ Richtsnoeren, randnummer 8.

¹² Aanbeveling van de Commissie van 17 december 2007, gepubliceerd op 28 december 2007, PbEG 2007, L344/65.

markten nog onvoldoende concurrentie bestaat. Aan de hand van een drietal cumulatieve criteria heeft de Commissie vastgesteld of de afgebakende markten zodanige kenmerken hebben dat het opleggen van wettelijke verplichtingen op de diverse markten gerechtvaardigd kan zijn.¹³ Deze criteria luiden als volgt:

- is de markt onderhevig aan aanzienlijke toegangsbelemmeringen die van niet-voorbijgaande aard zijn;
- beschikt de markt over kenmerken waardoor deze na verloop van tijd een ontwikkeling richting daadwerkelijke concurrentie zal vertonen; en
- een afweging van de relatieve doeltreffendheid van het mededingingsrecht en aanvullende regelgeving ex ante.

32. De Commissie verwacht dat nationale regelgevende instanties dezelfde basiscriteria en principes volgen bij het vaststellen van andere markten dan die welke in de aanbeveling worden genoemd. De nationale regelgevende instanties moeten daarbij tevens markten aanwijzen op basis van de mededingingsbeginselen die werden ontwikkeld in de bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijk mededingingsrecht¹⁴ en deze markten moeten consistent zijn met de hiervoor genoemde richtsnoeren van de Commissie.

33. In de aanbeveling van 17 december 2007 heeft de Commissie verder uitgewerkt op welke wijze wordt vastgesteld welke markten die in aanmerking komen voor ex ante regulering. Daarnaast beveelt zij aan op welke wijze nationale regelgevende instanties om kunnen gaan met onderwerpen als interne levering, bundeling, 'nieuwe generatie netwerken' (NGNs) en opkomende markten. Werden in de eerste aanbeveling nog 18 markten geïdentificeerd die voor ex ante regulering in aanmerking kwamen, in de nieuwe aanbeveling zijn dit er nog zeven, waarvan één markt op eindgebruikersniveau.

2.2.3 De Common Position van de European Regulators Group inzake verplichtingen

34. Op 1 april 2004 heeft de ERG de eerdergenoemde Common Position vastgesteld. De Common Position beoogt een consistente en geharmoniseerde aanpak te verzekeren bij het opleggen van verplichtingen door de nationale regelgevende instanties. Dit is in lijn met het proportionaliteitsbeginsel en de doelstellingen van artikel 8 van de kaderrichtlijn.¹⁵ In het bijzonder gaat het hier om de doelstelling genoemd in artikel 8, derde lid, onder d, van de kaderrichtlijn, dat de nationale regelgevende instanties bijdragen aan de ontwikkeling van de interne markt, en wel door met elkaar en met de Commissie op transparante wijze samen te werken om de ontwikkeling van een consistente regelgevende praktijk en de consistente toepassing van de relevante richtlijnen te waarborgen. Bovendien geven de Commissie en de nationale regelgevende instanties hiermee uitvoering aan artikel 7, tweede lid, van de kaderrichtlijn, waarin deze zelfde doelstelling is neergelegd. In dit

¹³ Aanbeveling, overweging 5 tot en met 14.

¹⁴ PbEG 1997, C 372/5.

¹⁵ Kort gezegd luiden deze doelstellingen als volgt: bevorderen van de concurrentie bij de levering van elektronische-communicatienetwerken en -diensten en de bijbehorende faciliteiten en diensten, bijdragen aan de ontwikkeling van de interne markt en het bevorderen van de belangen van de burgers van de Europese Unie.

document worden standaard mededingingsproblemen op de markten voor elektronische communicatie geïdentificeerd en onderverdeeld. Verder bevat de Common Position een catalogus van de beschikbare (standaard)verplichtingen, beginselen om de nationale regelgevende instanties te leiden in de keuze voor passende verplichtingen en een onderdeel waarin de op te leggen verplichtingen worden gekoppeld aan de genoemde standaard mededingingsproblemen. Op 18 mei 2006 is door de ERG een wijziging op deze Common Position aangenomen. Hierbij is ingegaan op de volgende onderwerpen: opkomende markten en intensivering van investeringen, de investeringsladder, coherente prijsregulering, discriminatie anders dan op prijzen, differentiatie van verplichtingen binnen één markt of tussen markten voor gespreksafgifte, verbanden tussen markten en het intrekken van verplichtingen. Voor de uitwerking door het college van een aantal van deze onderwerpen wordt verwezen naar hoofdstuk 3. Voor het overige wordt naar deze stukken verwezen, voor zover relevant, in de uitwerking van de specifieke onderdelen van dit besluit.

2.3 De nationale regelgeving

2.3.1 De Telecommunicatiewet

35. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de Telecommunicatiewet (hierna Tw), voor zover het de marktdefinitie, marktanalyse en het in dat verband opleggen van verplichtingen aan ondernemingen met AMM betreft (hoofdstuk 6a van de Tw).

36. Hoofdstuk 6a van de Tw bevat een regeling inzake verplichtingen voor ondernemingen die beschikken over AMM. Over de achtergronden van dit hoofdstuk merkt de wetgever in de memorie van toelichting bij de Tw het volgende op:

“Dit wetsvoorstel heeft onder andere tot doel om op alle relevante markten van de elektronische communicatiesector daadwerkelijke concurrentie te bevorderen, zodat er voor eindgebruikers voldoende keuzevrijheid bestaat, ook voor wat betreft prijs en kwaliteit. Teneinde te bevorderen dat markten, waarop nog geen sprake is van daadwerkelijke concurrentie, daadwerkelijk concurrerend worden, kan het college op grond van hoofdstuk 6a verplichtingen opleggen. (...) Net als op grond van hoofdstuk 6 van de huidige Telecommunicatiewet kunnen deze verplichtingen alleen worden opgelegd aan aanbieders met aanmerkelijke marktmacht. (...) Van belang is dat het college een aantal procedurele stappen moet doorlopen voordat hij een aanbieder met aanmerkelijke marktmacht verplichtingen kan opleggen. In een notendop zijn deze stappen:

- het bepalen van relevante markten waarop asymmetrische ex ante verplichtingen gerechtvaardigd kunnen zijn,*
- het onderzoeken van deze markten teneinde vast te stellen of hierop aanbieders actief zijn die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht en, zo ja,*

*- welke verplichtingen, gelet op de omstandigheden op de desbetreffende markt, voor deze aanbieders passend zijn”.*¹⁶

37. Op grond van de artikelen 6a.1 en 6a.2 van de Tw dient het college kort gezegd achtereenvolgens in overeenstemming met het algemene Europese mededingingsrecht de relevante markten te definiëren en vast te stellen of op deze markten sprake is van ondernemingen met AMM.

38. De bepaling van de relevante markt speelt een fundamentele rol bij het beantwoorden van de vraag of een onderneming AMM bezit, omdat daadwerkelijke mededinging alleen kan worden beoordeeld in relatie tot de aldus omschreven relevante markt.¹⁷

39. Het college kan op grond van artikel 6a.1, tweede lid, van de Tw in overeenstemming met de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht andere relevante markten bepalen, indien hier naar zijn oordeel aanleiding toe is, of indien dit voortvloeit uit artikel 6a.4 of uit artikel 27 van de kaderrichtlijn. Indien het college een markt bepaalt die afwijkt van de markten die in de aanbeveling worden genoemd, dient het college te toetsen of deze markt zodanige kenmerken heeft dat het opleggen van wettelijke verplichtingen op deze markten gerechtvaardigd kan zijn. Dat dient hij te doen aan de hand van de drie hiervoor in randnummer 31 beschreven criteria.

40. Vervolgens onderzoekt het college deze markten (artikel 6a.1, derde of vierde lid, van de Tw) en stelt hij vast of de desbetreffende markten al dan niet daadwerkelijk concurrerend zijn en of hierop ondernemingen actief zijn die beschikken over AMM (artikel 6a.1, vijfde lid, onder a, van de Tw).

41. Indien uit het marktonderzoek blijkt dat een markt niet daadwerkelijk concurrerend is, stelt het college op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder a, van de Tw vast welke ondernemingen beschikken over AMM.

42. Het begrip AMM, dat gedefinieerd is in artikel 1.1, onder s, van de Tw sluit aan bij het in het mededingingsrecht gehanteerde begrip ‘economische machtspositie’ en kan daaraan, aldus de wetgever, in deze wet worden gelijkgesteld. Van een economische machtspositie is in het mededingingsrecht sprake indien een onderneming alleen, of samen met andere ondernemingen, een economische kracht bezit die haar in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen.¹⁸ De wetgever heeft hiermee gekozen voor een functioneel criterium in plaats van voor een getalscriterium. Bepalend is of een onderneming zich onafhankelijk op de markt kan gedragen, bijvoorbeeld door duurzaam haar prijzen te verhogen, zonder daarvan (per saldo) negatieve effecten te ondervinden. Bij de vaststelling van een AMM zal het

¹⁶ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 18.

¹⁷ Richtsnoeren, randnummer 34, alsmede zaak nr. C-209/98, Entreprenørforenings Affalds, Jurispr. 2000, blz. I-3743, r.o. 57 en zaak nr. C-242/95, GT-Link, Jurispr. 1997, blz. I-4449. r.o. 36. Volgens de Commissie dient te worden erkend dat de marktomschrijving geen doelstelling op zich is, maar deel uitmaakt van een proces, namelijk het nagaan hoe groot de marktmacht van een onderneming is.

¹⁸ Zaak nr. 27/76, United Brands tegen de Commissie, Jurispr. 1978, blz. 207.

college, in overeenstemming met het mededingingsrecht, rekening houden met meer factoren dan alleen marktaandeel.¹⁹

43. Nadat het college heeft onderzocht of er op de relevante markt ondernemingen actief zijn die beschikken over een AMM, onderzoekt hij op grond van artikel 6a.1, vijfde lid, onder a, van de Tw welke verplichtingen passend zijn voor deze ondernemingen. Vervolgens legt het college, voor zover passend, de in hoofdstuk 6a van de Tw genoemde verplichtingen op, op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder a, van de Tw.²⁰

44. In het derde lid van artikel 6a.2 van de Tw is beschreven wat onder 'passend' in de hiervoor bedoelde zin moet worden verstaan. Een verplichting is passend, indien deze gebaseerd is op de aard van het op de desbetreffende markt geconstateerde probleem en in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 proportioneel en gerechtvaardigd is. De in artikel 1.3, eerste lid, van de Tw genoemde doelstellingen zijn het bevorderen van concurrentie bij het leveren van elektronische communicatienetwerken, elektronische communicatiediensten, of bijbehorende faciliteiten, de ontwikkeling van de interne markt en het bevorderen van belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.

45. Volgens de wetgever moet het college aan de hand van een analyse van de concrete marktomstandigheden bepalen welke verplichtingen passend zijn: een verplichting moet zijn gebaseerd op de aard van het geconstateerde probleem. Door deze aanpak kan maatwerk worden geleverd waardoor overregulering kan worden voorkomen. Door het opleggen van verplichtingen moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat zich problemen zullen voordoen die de ontwikkeling van de concurrentie op de betrokken markt in ernstige mate kunnen schaden of ertoe kunnen leiden dat de belangen van eindgebruikers ernstig worden geschaad. Ook indien het college op grond van de uitgevoerde marktanalyse tot de conclusie komt dat het aannemelijk is dat dergelijke gedragingen zich in de toekomst zullen voordoen, kunnen bepaalde verplichtingen worden opgelegd om dergelijke gedragingen zoveel mogelijk te voorkomen, aldus de wetgever.²¹

46. Het college kan op grond van hoofdstuk 6a van de Tw verplichtingen opleggen op groothandels- en eindgebruikersniveau. Bij verplichtingen op groothandelsniveau gaat het om toegangsverplichtingen en daarmee samenhangende verplichtingen. Voor verplichtingen op eindgebruikersniveau geldt dat deze betrekking hebben op de levering van eindgebruikersdiensten. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de verplichting om kostengeoriënteerde eindgebruikerstarieven in rekening te brengen.²² Het college kan slechts eindgebruikersverplichtingen opleggen voor zover

¹⁹ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 20. De wijze waarop het college hieraan invulling geeft wordt in Hoofdstuk 3 van dit besluit nader uitgewerkt.

²⁰ Indien een markt niet daadwerkelijk concurrerend is, houdt het college volgens artikel 6a.2, eerste lid, onder b, van de Tw eerder opgelegde of in stand gehouden verplichtingen in stand. Artikel 6a.2, eerste lid, onder c, van de Tw bepaalt dat eerder opgelegde of in stand gehouden verplichtingen worden ingetrokken, indien deze niet langer passend zijn.

²¹ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 21 - 22.

²² Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 22.

verplichtingen op wholesaleniveau ontoereikend zijn om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken of de belangen van eindgebruikers te beschermen (artikel 6a.2, tweede lid, onder b, van de Tw).

47. Op grond van artikel 6a.6 van de Tw gelden bijzondere voorwaarden voor het opleggen van toegangsverplichtingen. Een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot bepaalde vormen van toegang kan worden opgelegd, indien het weigeren van toegang of het stellen van onredelijke voorwaarden met eenzelfde effect de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte eindgebruikersmarkt zou belemmeren of niet in het belang van de eindgebruiker zou zijn.

48. Voor het opleggen van verplichtingen met betrekking tot de beheersing van tarieven of kostentoerekening geldt op grond van artikel 6a.7 van de Tw als aanvullende voorwaarde dat moet worden aangetoond dat de betrokken exploitant de prijzen door het ontbreken van daadwerkelijke concurrentie op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen, in beide gevallen ten nadele van eindgebruikers.

49. Bij amendement²³ is in artikel 1.3, vierde lid, van de Tw bepaald dat het college, indien hij een besluit neemt dat aanzienlijke gevolgen voor de desbetreffende markt heeft, onderbouwt, onder andere op basis van een verantwoording van de voorzienbare gevolgen, zowel in kwalitatieve als voor zover redelijkerwijs mogelijk in kwantitatieve zin, dat de maatregel noodzakelijk is voor het bereiken van de in het eerste lid genoemde doelstellingen en dat een andere minder ingrijpende maatregel niet effectief is. De achtergrond van het amendement is dat vanwege de verdere uitbreiding van beleidsbevoegdheden van het college en de impact van de door het college op te leggen verplichtingen het noodzakelijk werd geacht een kenbaar en toetsbaar controlemiddel in het leven te roepen.

50. Het amendement is, voorzien van een gewijzigde toelichting, door de Tweede Kamer aangenomen. Vervolgens heeft de Minister van Economische Zaken (hierna: Minister) in de memorie van antwoord gesteld dat in verband met dit amendement van het college geen 'wetenschappelijk' waterdicht bewijs kan worden verlangd. Het college zal volgens de minister in voldoende mate aannemelijk moeten maken dat de voorgenomen maatregelen noodzakelijk zijn om de doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw te bevorderen. Voor zover een kwantitatieve onderbouwing daarbij redelijkerwijs mogelijk is, zal het college een dergelijke onderbouwing moeten geven, aldus de Minister.

51. Artikel 6a.3 bepaalt dat het college ex ante verplichtingen dient in te trekken indien uit het onderzoek blijkt dat de relevante markt daadwerkelijk concurrerend is geworden (eerste lid), dan wel indien uit dit onderzoek blijkt dat een onderneming niet langer beschikt over aanmerkelijke marktmacht (tweede lid), dan wel indien blijkt dat de bestaande verplichtingen op eindgebruikersniveau niet langer nodig zijn en kan worden volstaan met verplichtingen op groothandelsniveau (derde lid).

²³ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 9, gewijzigd bij Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 38 en Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 44.

2.3.2 De beleidsregels voor OPTA

52. Op 9 juni 2005 heeft de Minister de Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken over de door het college uit te oefenen taken in de elektronische communicatiesector (hierna: beleidsregels) vastgesteld.²⁴ Dit zijn beleidsregels in de zin van artikel 19, eerste lid, van de Wet Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit.²⁵ De beleidsregels hebben enerzijds betrekking op de wijze van interpretatie van de in de beleidsregels aangehaalde wetsartikelen (artikel 3 inzake efficiënte kosten en artikel 5 inzake tarieftransparantie) en anderzijds op de wijze waarop het college in zijn besluitvorming om dient te gaan met verschillende belangen (artikel 2 inzake duurzame concurrentie en artikel 4 inzake kwaliteit en toegang). Deze beleidsregels worden nader besproken in randnummer 135 van dit besluit.

2.4 De consultatie

53. Hoofdstuk 6b van de Tw heeft als titel "Consultatie". Ingevolge dit hoofdstuk dient het college de besluiten waarin verplichtingen aan een onderneming met AMM worden opgelegd - en de daaraan ten grondslag liggende bepaling van de relevante markt(en) - zowel nationaal als Europees ter consultatie voor te leggen. Daaraan voorafgaand bestaat de verplichting voor het college om de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) te raadplegen.

2.4.1 Consultatie van de NMa

54. Zowel op grond van de kaderrichtlijn (artikel 3, vierde en vijfde lid) als op grond van de Tw (artikelen 18.3 en 18.19) bestaat voor het college en de NMa de verplichting om samen te werken bij aangelegenheden van wederzijds belang. Na de inwerkingtreding van de gewijzigde Tw in 2004 is ten behoeve van deze samenwerking het bestaande samenwerkingsprotocol herzien.²⁶

55. De in dit samenwerkingsprotocol uitgewerkte afspraken zien onder meer op de volgende verplichting: "elkaar te consulteren ten aanzien van de afbakening van markten voor elektronische communicatie, het vaststellen van de mate van effectieve mededinging op deze markten en de beoordeling van de vraag of op een dergelijke markt een machtspositie hetzij een positie van aanmerkelijke marktmacht bestaat". De wijze waarop dit wordt vormgegeven is uitgewerkt in artikel 14 van het herziene samenwerkingsprotocol.

56. Het college en de NMa dienen op consistente wijze uitleg te geven aan de begrippen effectieve mededinging, machtspositie en aanmerkelijke marktmacht. Over en weer dienen NMa en OPTA elkaar binnen twee weken na de consultatie (met mogelijkheid tot eenmalige verlenging met eenzelfde periode) hun schriftelijk oordeel ten aanzien van de betreffende analyse te geven.

²⁴ Staatscourant 9 juni 2005, nr. 109, blz. 11.

²⁵ Stb. 1997, 320.

²⁶ Herzien samenwerkingsprotocol OPTA/NMa, Staatscourant 29 juni 2004, nr. 121, blz. 21.

2.4.2 De nationale consultatie

57. Overeenkomstig artikel 6b.1, eerste lid, van de Tw is op de voorbereiding van een besluit van het college als bedoeld in artikel 6a.2 van de Tw, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing.

58. Het college stelt een ontwerpbesluit inzake de marktdefinitie, het onderzoek van de betrokken markt en de op te leggen (dan wel in te trekken) verplichtingen, op. Vervolgens legt het college het ontwerp, met de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage (artikel 3:11 van de Awb). Voorafgaand aan de terinzagelegging geeft het college in één of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Ook wordt een kennisgeving in de Staatscourant geplaatst (artikel 3:12, eerste en tweede lid, van de Awb). Belanghebbenden hebben gedurende een periode van zes weken (artikel 3:16 van de Awb) de gelegenheid om, schriftelijk of mondeling, hun zienswijze bij het college naar voren te brengen (artikel 3:15 van de Awb). Van mondeling naar voren gebrachte zienswijzen wordt een verslag gemaakt (artikel 3:17 van de Awb).

2.4.3 De Europese consultatie en notificatie

59. Indien een op grond van artikel 6a.2 van de Tw genomen besluit van invloed is op de handel tussen de lidstaten, legt het college op grond van artikel 6b.2, eerste lid, van de Tw een ontwerp van het desbetreffende besluit, en de gronden die daaraan ten grondslag liggen, voor aan de Commissie. Voorts dient het college ook de nationale regelgevende instanties, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de kaderrichtlijn, te raadplegen, aldus hetzelfde artikel 6b.2, eerste lid, van de Tw. Zowel de Commissie als deze nationale regelgevende instanties kunnen gedurende een maand opmerkingen maken. Op grond van artikel 6b.2, tweede lid, van de Tw neemt het college het besluit niet eerder dan nadat deze termijn is verstreken.²⁷

60. Ingevolge artikel 6b.2, derde lid, van de Tw dient het college bij het nemen van het besluit zoveel mogelijk rekening te houden met de opmerkingen die de hiervoor genoemde instellingen over het ontwerp aan het college hebben medegedeeld.

61. Indien de Commissie van mening is dat het voorgelegde ontwerpbesluit een belemmering vormt voor de interne Europese markt of indien zij ernstige twijfels heeft over de verenigbaarheid van het genoemde ontwerp met het Gemeenschapsrecht, deelt zij dit mee aan het college binnen de hiervoor genoemde termijn van een maand.²⁸ In het geval dat de Commissie de hierboven genoemde mededeling doet, wacht het college op grond van artikel 6b.2, vierde lid, van de Tw ten minste twee maanden vanaf de datum van die mededeling met het vaststellen van zijn besluit.

62. De Commissie kan een beschikking geven waarin het college wordt gelast het ontwerpbesluit in te trekken. Een dergelijke beschikking gaat vergezeld van een gedetailleerde en objectieve analyse van de redenen waarom de Commissie van mening is dat het ontwerpbesluit niet moet worden genomen,

²⁷ Artikel 6b.2, tweede lid, van de Tw.

²⁸ Artikel 7, vierde lid, van de kaderrichtlijn.

tezamen met specifieke voorstellen tot wijziging.²⁹ Indien de Commissie een dergelijke beschikking heeft gegeven, brengt het college het ontwerp met betrekking tot de door de Commissie in de beschikking aangegeven voorstellen in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht, of besluit het college het desbetreffende ontwerpbesluit niet vast te stellen (artikel 6b.2, vijfde lid, onder a en b, van de Tw).

63. De procedure die nationale regelgevende instanties dienen te volgen indien zij op grond van artikel 7 van de kaderrichtlijn ontwerpmaatregelen ter consultatie voorleggen aan andere nationale regelgevende instanties en de Commissie is beschreven in de aanbeveling betreffende kennisgevingen, termijnen en raadplegingen als bedoeld in artikel 7 van de kaderrichtlijn.³⁰

²⁹ Artikel 7, vierde lid (slot), van de kaderrichtlijn.

³⁰ Aanbeveling van de Commissie van 23 juli 2003 betreffende kennisgevingen, termijnen en raadplegingen als bedoeld in artikel 7 van Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, PbEG L 190/13 van 30 juli 2003.

3 Gehanteerde benadering bij de marktanalyses

3.1 Inleiding

64. In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten en de benadering van het college bij het bepalen van relevante markten, het vaststellen van aanmerkelijke marktmacht en het opleggen van verplichtingen in algemene zin nader toegelicht.³¹ Het college onderscheidt hierbij de volgende drie stappen:

- stap 1: Het bepalen van de relevante markten: marktselectie en marktafbakening;
- stap 2: Het vaststellen van aanmerkelijke marktmacht: marktanalyse; en
- stap 3: Het opleggen van passende verplichtingen in het licht van de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen en de doelstellingen van de Tw.

65. Hierbij betreft het college een aantal begrippen en concepten uit het algemene mededingingsrecht, die hier eveneens nader worden uitgewerkt. Voorafgaand aan de uitwerking van de verschillende hiervoor genoemde stappen, gaat het college in op de door hem gehanteerde uitgangspunten inzake de samenhang van de het in hoofdstuk 2 beschreven regelgevend kader met het algemene mededingingsrecht.

3.2 Samenhang met het algemene mededingingsrecht

66. De regelgeving die de nationale regelgevende instantie op grond van het juridisch kader ten aanzien van de elektronische communicatiemarkten ten uitvoer dient te brengen geldt als een vorm van ex ante regulering. In het geval van ex ante regulering worden vooraf regels gesteld ter *voorkoming* van misbruik door ondernemingen met AMM op de betrokken markt. Een ex ante uitgevoerde marktanalyse is derhalve gebaseerd op een algehele prospectieve beoordeling van de structuur en het functioneren van de markt, om na te gaan of zich mededingingsproblemen kunnen voordoen. Hiermee verschilt ex ante toezicht wezenlijk van ex post toezicht waarbij *achteraf* – nadat het misbruik zich daadwerkelijk heeft voorgedaan – wordt ingegrepen.

67. Een belangrijk onderscheid tussen de regulering op grond van het juridisch kader ten aanzien van de elektronische communicatiemarkten en het algemene mededingingsrecht is gelegen in de doelstellingen, die zijn opgenomen in artikel 8 kaderrichtlijn en artikel 1.3 van de Tw – het bevorderen van duurzame mededinging, de ontwikkeling van de interne markt en het beschermen van de belangen van eindgebruikers. Deze doelstellingen zijn niet per definitie gelijk aan de doelstellingen die met het mededingingsrecht worden beoogd.

³¹ De uitgangspunten van het college met betrekking tot het opleggen van verplichtingen zijn voorts nader uitgewerkt in het 'Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen' van 22 december 2004 (kenmerk: OPTA/EGM/2004/204404).

68. De bovengenoemde verschillen, het prospectieve karakter en de doelstellingen van het sectorspecifieke kader, zijn medebepalend voor de wijze waarop dit zich tot het algemene mededingingsrecht verhoudt. Als gevolg van deze verschillen leidt de uitvoering van de in randnummer 64 genoemde stappen op basis van de regelgeving ten aanzien van de elektronische communicatiemarkten niet per definitie tot eenzelfde uitkomst als een marktanalyse op basis van het algemene mededingingsrecht, ondanks onder meer het definiëren van de markt conform het Europese mededingingsrecht en de gelijkschakeling van AMM aan het begrip economische machtspositie.

69. Algemeen uitgangspunt van het regelgevend kader is dat op basis daarvan ex ante regulering wordt toegepast als het algemene mededingingsrecht (nationaal en Europees) voor de geconstateerde problemen ontoereikend is. Dit uitgangspunt is neergelegd in overweging 27 van de kaderrichtlijn en weergegeven in de toelichting op de aanbeveling.³²

“De criteria voor het bepalen van markten ten behoeve van het ex ante regulering zouden een algemene beoordeling moeten omvatten aangaande de toereikendheid van het mededingingsrecht bij de aanpak van de slechte marktwerking in kwestie. Een dergelijke beoordeling bouwt voort op de ervaringen die zijn opgedaan bij de toepassing van het mededingingsrecht en het als aanvullend instrument opleggen van regulerende verplichtingen ex ante in de sector elektronische communicatie. Alleen markten waar het nationale en het communautaire mededingingsrecht op zich niet als afdoende worden beschouwd om slechte marktwerking te herstellen en om daadwerkelijke en duurzame mededinging gedurende een afzienbare periode te waarborgen, moeten eventueel voor regelgeving ex ante in aanmerking komen.”

En verder:

“Regelgeving ex ante zou als geschikte aanvulling op het mededingingsrecht worden beschouwd in omstandigheden waarin de toepassing van het mededingingsrecht niet voldoet bij de aanpak van de slechte marktwerking in kwestie. Dergelijke omstandigheden omvatten bijvoorbeeld situaties waarin de reguleringsmaatregel die noodzakelijke is om een bepaald marktfalen te remediëren niet kan worden opgelegd op grond van het mededingingsrecht (bijv. toegangsmaatregelen onder bepaalde omstandigheden en specifieke vereisten met betrekking tot het toerekenen van kosten), het naleven van de vereisten die zijn verbonden met een interventie die is bedoeld om een slechte marktwerking te herstellen, veelomvattend zijn (bijvoorbeeld de behoefte aan gedetailleerde administratieve verantwoording voor regelgevingsdoeleinden, evaluatie van kosten, controle van bepalingen en voorwaarden

³² Commission Staff working document, Explanatory Note. Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, (Second edition), {(C(2007) 5406)}, blz. 13.

http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/proposals/sec2007_1483_final.pdf (hierna Toelichting op de aanbeveling)

inclusief technische parameters) of waarin regelmatige en/of tijdige interventie onontbeerlijk is, of wanneer het tot stand brengen van rechtszekerheid van het allerhoogste belang is (bijv. meerjarige tariefcontrole verplichtingen). Verschillen tussen toepassing van het mededingingsrecht en ex ante regulering met betrekking tot de benodigde inzet van middelen om een bepaald markfalen te remediëren zouden in zichzelf niet relevant zijn.”

70. De regulering op grond van het juridisch kader ten aanzien van de elektronische communicatiemarkten en het algemene mededingingsrecht sluiten elkaar dus niet uit, maar zullen naast elkaar van toepassing zijn als het algemene mededingingsrecht alleen niet toereikend is om de geconstateerde mededingingsproblemen op te lossen, waarbij de genoemde doelstellingen van het juridisch kader ten aanzien van de elektronische communicatiemarkten in acht worden genomen. Daarbij geldt op grond van het bovenstaande citaat dat voor de vraag of het algemene mededingingsrecht toereikend is ook procedurele en praktische aspecten moeten worden meegewogen. Het is volgens de Commissie dus niet voldoende dat het soort van gedrag dat moet worden voorkomen, in theorie ook op grond van artikel 82 EG-verdrag zou kunnen worden aangepakt.³³

71. Met betrekking tot de praktische uitwerking hiervan is het college van mening dat beslissend is, of op basis van ex ante regulering een mededingingsverstoring als gevolg van AMM *beter* kan worden geadresseerd dan op grond van het algemene mededingingsrecht. Het gaat in die optiek om de *relatieve* doelmatigheid van ex ante regulering ten opzichte van het algemene mededingingsrecht, gelet op de doelstellingen die met het regelgevend kader worden nagestreefd.³⁴ Om in een concreet geval ex ante regulering toe te passen overeenkomstig het Europese regelgevend kader is het daarom niet vereist dat optreden op grond van het algemene mededingingsrecht bij voorbaat onmogelijk is, al was het maar omdat de mogelijkheden die het algemene mededingingsrecht biedt om toezicht uit te oefenen, bijzonder ruim zijn. Waar het om gaat is of de geïdentificeerde mededingingsproblemen beter, want bijvoorbeeld gericht, preciezer of ook sneller, kunnen worden opgelost door middel van het opleggen van ex ante verplichtingen, met inachtneming van de specifieke doelstellingen van het regelgevend kader. Bij die afweging zullen ook procedurele en praktische aspecten moeten worden meegenomen.

72. Hoewel slechts op basis van een marktdefinitie en een analyse van de relevante markten in het concrete geval kan worden vastgesteld of er een mededingingsprobleem bestaat dat moet worden opgelost, heeft de communautaire wetgever de Commissie opgedragen om een deel van de analyse gecentraliseerd voor een ‘representatieve lidstaat’ uit te voeren en op voorhand en centraal vast te stellen welke markten in aanmerking komen voor ex ante regulering. Daarnaast heeft de communautaire wetgever ruimte aan de lidstaten gelaten om op grond van de hiervoor genoemde overwegingen inzake de relatieve doelmatigheid in een concreet geval hiervan af te wijken. Aan deze communautaire regelgeving, uitgewerkt in de kaderrichtlijn en de aanbeveling, zijn de lidstaten gebonden.

³³ Zie ook de aanbeveling artikel 2 en de overweging 13 bij deze aanbeveling.

³⁴ Zie artikel 8, leden 2, 3 en 4, van de kaderrichtlijn.

3.3 De bepaling van de relevante markten (marktdefinitie)

73. Zoals hiervoor aangegeven houdt het college bij de bepaling van relevante markten ten behoeve van dit ontwerpbesluit rekening met de aanbeveling en de richtsnoeren. Daarbij ziet de aanbeveling met name op de selectie van markten die in aanmerking komen voor ex ante regulering en gaan de richtsnoeren met name in op de criteria aan de hand waarvan de relevante markt wordt afgebakend. Deze aspecten worden hierna uitgewerkt.

3.3.1 Selectie van markten voor ex ante regulering

74. Zoals hiervoor onder 2.2. kort uiteengezet, heeft de Commissie, om uit te maken welke markten a priori in aanmerking komen voor ex ante regulering, in de aanbeveling de zogenoemde drie criteria toets ontwikkeld.³⁵ Het eerste criterium is een statisch criterium: het bestaan van hoge toetredingsdrempels van niet-voorbijgaande aard. Het tweede criterium is veeleer een dynamisch criterium: het vereist dat wordt onderzocht of binnen de relevante tijdshorizon de markt niet toch naar een daadwerkelijke mededinging neigt. Het derde criterium is *“dat toepassing van het [algemene] mededingingsrecht alleen de betreffende mededingingsverstoring(en) niet voldoende zou verhelpen”*. Het derde criterium herhaalt in wezen overweging 27 van de kaderrichtlijn. Het bevestigt het eerder genoemde uitgangspunt dat ex ante regulering alleen moet worden ingezet als toepassing van het algemene mededingingsrecht niet volstaat.

75. De Commissie heeft zelf van meet af aan het standpunt ingenomen dat zij voor elk van de markten die in de aanbeveling zijn afgebakend, de drie criteria dient toe te passen en ook heeft toegepast,³⁶ met als gevolg dat de nationale regelgevende instanties deze drie-criteria-toets niet meer voor elk van de achttien markten hoeven toe te passen. Dat standpunt is niet alleen pragmatisch, het strookt ook met de doelstellingen van het regelgevend kader. Immers, indien iedere nationale regelgevende instantie voor elke markt zou moeten uitmaken of aan de drie criteria is voldaan, is de kans groot dat van de door de communautaire wetgever beoogde harmonisatie weinig terecht zal komen. De ERG heeft zich bij dit uitgangspunt aangesloten.³⁷

76. Wanneer een nationale regelgevende instantie echter afwijkt van de in de aanbeveling geïdentificeerde markten zal zij wel aan de drie criteria moeten toetsen.³⁸

77. In de praktijk vereist de Commissie ook uitsluitend van een nationale regelgevende instantie dat deze toetst aan de drie criteria voor zover het een van de aanbeveling afwijkende markt betreft.

³⁵ Zie de overwegingen 5 tot en met 14 van de aanbeveling.

³⁶ Zie onder andere overweging 17 van de aanbeveling.

³⁷ Zie de Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, ERG (06) 33, blz. 18-19: *“These three criteria were used by the Commission in identifying markets in the current Recommendation and will be used in future versions of the Recommendation. Thus, there is a presumption that ex ante regulation is appropriate on the 18 markets in the Recommendation if a position of SMP is found. It is therefore not necessary for national authorities themselves to determine whether competition law by itself would be sufficient to deal with competition issues in the markets included in the Recommendation.”*

³⁸ Idem.

78. Van een afwijking van de aanbeveling is onder meer sprake in een drietal situaties: een markt wordt enger afgebakend dan in de aanbeveling, een markt wordt breder afgebakend dan in de aanbeveling en er worden submarkten gevormd die tezamen een markt uit de aanbeveling beslaan. Door de I/ERG is aan de Commissie voorgesteld om in die gevallen als volgt te handelen:³⁹

- Een markt wordt enger afgebakend dan in de aanbeveling; in dat geval zou de nationale regelgevende instantie slechts hoeven aan te tonen dat niet aan de drie criteria wordt voldaan voor die delen die geen onderdeel zijn van de betreffende markt (tenzij deze deel uitmaken van een andere relevante markt);
- Een markt wordt breder afgebakend dan in de aanbeveling; in dat geval zou de nationale regelgevende instantie de drie criteria test moeten toepassen op de gehele markt (en niet slechts op het aanvullende deel);
- Er worden submarkten gevormd, die tezamen een markt uit de aanbeveling beslaan; in dat geval zou de nationale regelgevende instantie alleen de drie criteria test moeten toepassen voor die submarkten waarvoor geen ex ante regulering wordt voorgesteld.

79. Het college sluit zich aan bij dit voorstel van de I/ERG. Naar de mening van het college zijn de drie criteria uitsluitend aan de orde in de eerste fase van de analyse: de aanwijzing van de markten die *a priori* voor ex ante regulering in aanmerking komen.

80. Tussen de aanwijzing van deze markten en de daadwerkelijke oplegging van verplichtingen aan AMM-partijen op die markten liggen verder nog de marktafbakening en de marktanalyse. In overweging 18 van de aanbeveling staat het als volgt:

“Het feit dat deze aanbeveling de producten- en dienstenmarkten aanwijst die voor regelgeving ex ante in aanmerking komen, houdt niet in dat regelgeving altijd nodig is of dat deze markten zullen worden onderworpen aan regelgevende verplichtingen zoals die in de specifieke richtlijnen zijn neergelegd. Meer in het bijzonder kan geen regelgeving worden opgelegd of moet de regelgeving worden ingetrokken wanneer er bij afwezigheid van regelgeving op deze markten daadwerkelijke mededinging heerst, dat wil zeggen wanneer geen enkele exploitant aanmerkelijke marktmacht heeft in de zin van artikel 14 van Richtlijn 2002/21/EG. Regelgevende verplichtingen moeten passend zijn en gebaseerd zijn op de aard van de problemen die zich voordoen. Zij moeten tevens evenredig en gerechtvaardigd zijn in het licht van de doelstellingen die in Richtlijn 2002/21/EG zijn neergelegd, in het bijzonder het maximaliseren van de voordelen voor gebruikers, het garanderen dat geen beperking of verstoring van de concurrentie plaatsvindt, het aanmoedigen van efficiënte investeringen in infrastructuur, het stimuleren van innovatie en het bevorderen van efficiënt gebruik en beheer van radiofrequenties en nummerruimte”

81. In de hiervoor genoemde reactie geeft de I/ERG aan dat als uitgangspunt zou moeten gelden dat, indien een volledige marktanalyse is afgerond en tot een AMM-aanwijzing is gekomen, daarmee impliciet ook aan de eerste twee criteria is voldaan.

³⁹ Zie I/ERG Input to the Draft Recommendation on relevant markets van 27 oktober 2006.

3.3.2 Criteria voor de afbakening van de relevante markt

82. Een relevante markt kent twee dimensies: de productdimensie en de geografische dimensie. Bij de vaststelling van de relevante productmarkt wordt bezien welke producten en diensten met elkaar in concurrentie staan en daarom tot dezelfde relevante productmarkt behoren. Bij de vaststelling van de relevante geografische markt wordt bezien binnen welk geografisch gebied aanbieders van de relevante producten en/of diensten in concurrentie met elkaar staan.

83. Een nationale regelgevende instantie dient bij het bepalen van de relevante markten zoveel mogelijk rekening te houden met de aanbeveling en de richtsnoeren. De richtsnoeren gaan expliciet in op de verhouding tussen het regelgevend kader en het mededingingsrecht.

84. In de richtsnoeren wordt er onder meer op gewezen dat een prospectieve analyse van de nationale regelgevende instantie in bepaalde gevallen kan leiden tot een andere marktanalyse dan die uitgevoerd op basis van gedragingen uit het verleden. Dit laat echter onverlet dat de nationale regelgevende instanties, waar mogelijk, dienen te streven naar coherentie tussen enerzijds de marktdefinitie die wordt ontwikkeld met het oog op ex ante regulering, en anderzijds de marktdefinitie die wordt ontwikkeld met het oog op de toepassing van de mededingingsregels.⁴⁰

85. De relevante markt voor een product of dienst omvat alle producten of diensten die daarmee substitueerbaar of voldoende uitwisselbaar zijn, niet alleen op grond van hun objectieve kenmerken, waardoor ze geschikt zijn om in een constante behoefte van de consumenten te voorzien, de prijs of beoogde toepassing ervan, maar ook op grond van de mededingingsvoorwaarden en/of de structuur van vraag en aanbod op de betrokken markt. Producten die alleen in beperkte of relatief beperkte mate onderling uitwisselbaar zijn, behoren niet tot dezelfde markt.⁴¹

86. De relevante geografische markt omvat het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van de betrokken goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden op elkaar lijken of voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat er duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden bestaan.⁴²

87. De grenzen van een relevante markt worden bepaald door de mate van concurrentiedruk op de prijsstelling van de producent(en) of dienstverlener(s) die de betrokken producten of diensten aanbieden. Bij de bepaling van relevante markten zijn er twee belangrijke bronnen van concurrentiedruk die onderzocht moeten worden: i) substitutie aan de vraagzijde en ii) substitutie aan de aanbodzijde. Een derde bron van concurrentiedruk is potentiële concurrentie. Het verschil tussen aanbods substitutie en potentiële concurrentie schuilt in het feit dat bij aanbods substitutie onmiddellijk wordt gereageerd op een prijsverhoging, terwijl potentiële concurrenten mogelijk meer tijd nodig hebben om tot de markt te kunnen toetreden. Om die reden wordt de concurrentiedruk die uitgaat van

⁴⁰ Richtsnoeren, randnummer 37.

⁴¹ Richtsnoeren, randnummer 44.

⁴² Richtsnoeren, randnummer 56.

potentiële markttoetreding onderzocht in het kader van de vaststelling of op een afgebakende relevante markt partijen zijn met AMM.⁴³

88. Substitueerbaarheid aan de vraagzijde is een maat voor de bereidheid van de consument om de betrokken dienst of het betrokken product te vervangen door andere diensten of producten. Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde geeft aan in hoeverre andere leveranciers dan die welke de betrokken diensten of producten aanbieden, bereid zijn hun productlijn op zeer korte termijn om te schakelen dan wel de betrokken producten of diensten kunnen aanbieden zonder aanzienlijke extra investeringen.⁴⁴

89. Een methode om na te gaan of er sprake is van vraag- en/of aanbodssubstitutie is de zogenaamde “hypothetische monopolist test” die in het mededingingsrecht wordt gebruikt.⁴⁵ Een set van producten wordt verondersteld een aparte relevante markt te zijn, indien een hypothetische monopolistische aanbieder van die producten een kleine maar significante,⁴⁶ duurzame prijsverhoging door kan voeren zonder daarbij zoveel verkopen te verliezen dat de prijsverhoging niet meer winstgevend is. Indien een prijsverhoging niet winstgevend zou zijn doordat vragers overstappen naar andere producten (vraagsubstitutie) of doordat aanbieders van andere producten zouden beginnen met het aanbieden van de betrokken producten (aanbodssubstitutie), moet de marktafbakening worden verbreed door de andere producten en/of de andere aanbieders tot de markt te rekenen.⁴⁷

90. In beginsel is de test van de hypothetische monopolist alleen relevant voor producten of diensten waarvan de prijs in vrije concurrentie wordt vastgesteld en niet onderworpen is aan regulering. De werkhypothese zal dan ook zijn dat de actuele prijzen op concurrerend niveau worden vastgesteld. De richtsnoeren geven daarbij echter aan dat de SSNIP-test ook toepasbaar kan zijn indien het gaat om producten of diensten waarvan de prijs niet vrij wordt vastgesteld, omdat die aan regulering is onderworpen. Daarbij wordt, zonder blijk van het tegendeel, ervan uitgegaan dat de gereguleerde, op kosten georiënteerde, prijs is vastgesteld op wat in de afwezigheid van regulering een concurrerend niveau zou zijn.⁴⁸

91. In dit ontwerpbesluit worden markten in eerste instantie afgebakend op basis van overwegingen met betrekking tot vraagsubstitutie. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre andere producten beschouwd kunnen worden als substituten door afnemers, indien een hypothetische monopolist een kleine maar significante, duurzame prijsverhoging boven het concurrerende niveau doorvoert. Daarna zal worden bezien in hoeverre mogelijkheden voor aanbodssubstitutie extra beperkingen aan het prijsgedrag van de hypothetische monopolist opleggen die niet reeds zijn meegenomen in de analyse van vraagsubstitutie. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat aanbodssubstitutie alleen een effectieve beperking aan het gedrag van een hypothetische monopolist oplegt, indien de toetreding van andere

⁴³ Richtsnoeren, randnummer 38.

⁴⁴ Richtsnoeren, randnummer 39.

⁴⁵ Deze test wordt ook wel SSNIP (Small but Significant Non-transitory Increase in Price) test genoemd.

⁴⁶ Doorgaans wordt daarmee een prijsverhoging van 5 tot 10 procent bedoeld.

⁴⁷ Richtsnoeren, randnummers 40 en 41.

⁴⁸ Richtsnoeren, randnummer 42.

aanbieders op zeer korte termijn⁴⁹ en zonder significante investeringen kan plaatsvinden en dat deze toetreding ook waarschijnlijk is.⁵⁰

92. Er kunnen zich situaties voordoen waarin aanbieders van andere producten ook aanbieder zijn van vraagsubstituten voor de betrokken producten waarvoor een hypothetische monopolist een kleine maar significante, duurzame prijsverhoging heeft doorgevoerd. Deze aanbieders zijn niet relevant in het kader van de analyse van aanbodssubstitutie, aangezien zij reeds actief zijn in het aanbod van de betrokken producten. De concurrentiedruk die uitgaat van hun aanwezigheid is reeds meegewogen in de analyse van vraagsubstitutie en levert geen additionele concurrentiedruk op. Wel is het zo dat de effecten van een mogelijke expansie van hun productie van de betrokken producten kan worden meegewogen in de analyse van AMM.

93. In bepaalde gevallen kunnen producten of diensten, afnemers of geografische gebieden die op grond van alleen vraag- en aanbodssubstitutie-overwegingen tot aparte markten gerekend zouden worden, toch tot een zelfde relevante markt behoren. Hiervan kan sprake zijn, indien in meerdere op grond van vraag- en aanbodssubstitutie afgebakende markten een gemeenschappelijke overheersende factor zorgt voor prijsdruk.⁵¹ Dit wordt aangeduid als een gemeenschappelijke prijsbeperking. Onder bepaalde condities kan een bundel van producten of diensten een relevante markt op zichzelf vormen. Of dat het geval is er van afhankelijk of er significante verschillen in kosten voor consumenten bestaan tussen aankoop van producten en diensten in één bundel en separate aankoop van de onderdelen van de bundel. Een bundel kan een relevante markt op zich vormen indien afnemers van de bundel niet zouden overstappen naar afname van de losse onderdelen in reactie op een kleine maar significante, duurzame prijsverhoging van de prijs van de bundel ten opzichte van de prijzen van de losse componenten.

94. In de richtsnoeren en de bekendmaking inzake de afbakening van de relevante markt⁵² wordt het begrip relevante geografische markt als volgt gedefinieerd:

“Volgens de jurisprudentie omvat de relevante geografische markt het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van de betrokken goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden op elkaar lijken of voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen. Voor de afbakening van de geografische markt wordt niet vereist dat de mededingingsvoorwaarden tussen de handelaars of dienstenaanbieders volstrekt homogeen zijn. Het volstaat dat ze op elkaar lijken of

⁴⁹ Doorgaans maximaal één jaar.

⁵⁰ Richtsnoeren, randnummer 52.

⁵¹ Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan situaties waarin een en dezelfde grote partij op verschillende geografische markten actief is of situaties waarin het voor een aanbieder niet mogelijk of niet rendabel is prijzen voor verschillende afnemers te differentiëren.

⁵² Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, Pb EG, 1997, C 372, blz. 5.

*voldoende homogeen zijn, zodat alleen zones waarin de concurrentievoorwaarden 'heterogeen' zijn, niet als een uniforme markt kunnen worden beschouwd.*⁵³

95. De bepaling van de relevante geografische markt omvat aldus een analyse van de overeenkomsten of homogeniteit van de concurrentievoorwaarden in verschillende gebieden. De criteria waarop een dergelijke analyse kan worden gebaseerd worden beschreven in artikel 9, zevende lid, van de Europese concentratieverordening.

“Bij de desbetreffende beoordeling wordt met name rekening gehouden met de aard en de kenmerken van de betrokken producten of diensten, het bestaan van hinderpalen voor de toegang tot de markt of van voorkeuren van consumenten, alsmede het bestaan tussen het betrokken gebied en de aangrenzende gebieden van aanzienlijke verschillen in marktaandeelen van de ondernemingen of van wezenlijke prijsverschillen.”^{54, 55}

96. Op basis van deze criteria en de in de richtsnoeren genoemde criteria⁵⁶ kunnen geografische markten worden omschreven als lokaal, regionaal, nationaal of indien het grondgebied van twee of meer landen omvattend (pan-Europese, EER- of mondiale markten).

97. De afbakening van de relevante eindgebruikersmarkten gaat logischerwijs vooraf aan de bepaling van de relevante groothandelsmarkten, aangezien de vraag naar groothandelsdiensten een afgeleide vraag is van de vraag naar eindgebruikersdiensten. Een onderneming die diensten aanbiedt op een eindgebruikersmarkt dient daarvoor immers de noodzakelijke bestanddelen zelf te produceren dan wel in te kopen bij een aanbieder op de groothandelsmarkt. Om die reden worden eerst de relevante markten op eindgebruikersniveau afgebakend teneinde op basis daarvan de relevante markten op groothandels (wholesale) niveau te bepalen. Deze benadering is in overeenstemming met overweging 4 van de aanbeveling. Deze benadering wordt niet gehanteerd indien er geen directe relatie bestaat tussen de betrokken groothandels- en eindgebruikersmarkten.

Interne leveringen

98. Bij de afbakening van een groothandelsmarkt die in directe relatie staat tot een eindgebruikersmarkt kan de vraag zich aandienen of de groothandelsdiensten die aanbieders aan zichzelf leveren tot de betreffende groothandelsmarkt dienen te worden gerekend. In het geval dat uitsluitend sprake is van interne leveringen door aanbieders die in potentie ook groothandelsdiensten kunnen leveren kan het gerechtvaardigd zijn een wholesalemarkt te definiëren die alleen interne leveringen omvat. In het geval dat zowel sprake is van externe als interne leveringen

⁵³ Deutsche Bahn v Commission, op. cit., paragraaf 92, Zaak T-139/98 AAMS v Commission, [2001] ECR0000-II, paragraaf 39.

⁵⁴ Dit artikel betreft de voorwaarden waaronder een concentratie met een communautaire dimensie kan worden verwezen naar een nationale mededingingsautoriteit. Een van de voorwaarden is dat de concentratie gevolgen heeft (of dreigt te hebben) op een markt in die lidstaat welke alle kenmerken van een afzonderlijke markt vertoont.

⁵⁵ Verordening (EG) Nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen, Pb EG, 2004, L24, blz. 1.

⁵⁶ Richtsnoeren, randnummers 59 en 60

kan het gerechtvaardigd zijn om interne leveringen door zowel de zittende onderneming als de alternatieve aanbieders tot de markt te rekenen. Dit is in ieder geval gerechtvaardigd indien een aanbieder de mogelijkheid en de prikkel heeft om interne leveringen om te zetten in externe leveringen in reactie op een kleine maar significante, duurzame prijsverhoging van extern geleverde producten (aanbodsubstitutie). Het opnemen van interne leveringen in de marktdefinitie is ook gerechtvaardigd indien concurrentiedruk op de eindgebruikersmarkt er toe leidt dat een kleine maar significante, duurzame prijsverhoging van extern geleverde producten niet winstgevend kan zijn.

(Modified) Greenfield-benadering: door het college gehanteerde volgorde bij de bepaling van de relevante markt

99. De bepaling van de relevante markt vormt de basis voor het onderzoek naar de vraag of een bepaalde onderneming een AMM heeft op de relevante markt en, indien dat het geval is, te bepalen wat passende en proportionele ex ante verplichtingen zijn voor die aanbieder om de (potentiële) mededingingsproblemen op de markten als gevolg van die AMM te remediëren. Om die reden is het noodzakelijk om bij de initiële afbakening van de eindgebruikersmarkt (en de daaropvolgende afbakening van wholesalemarkt) uit te gaan van een situatie waarin er geen wholesaleverplichtingen aanwezig zijn.

100. Indien bij de afbakening van de eindgebruikersmarkt zou worden uitgegaan van een situatie waarin er wel verplichtingen op de betrokken wholesalemarkt zouden bestaan, zou de beoordeling van aanwezigheid van marktmarkt en daarmee de noodzaak van het opleggen van verplichtingen op die betrokken wholesalemarkt afhankelijk zijn van een afbakening van de eindgebruikersmarkt die is gestoeld op de aanwezigheid wholesaleverplichtingen. Dit zou een onzuivere en circulaire benadering zijn van het bepalen van relevante markten.⁵⁷

101. Bij de bepaling van de relevante markt ten behoeve van de beoordeling van AMM op lager gelegen niveaus moet echter wel rekening worden gehouden met de aanwezigheid van de voorgenomen verplichtingen op een hoger gelegen markt. De reden hiervoor is dat de aanwezigheid van regulering op de hoger gelegen relevante markt effecten kan hebben op de concurrentiesituatie op de lager gelegen markt doordat toetreding mogelijk wordt gemaakt of aanbodsubstitutie eenvoudiger wordt.

102. De hierboven beschreven benadering is in overeenstemming met artikel 6a.2, tweede lid, van de Tw, waarin is bepaald dat het college alleen verplichtingen kan opleggen aan ondernemingen met AMM op de eindgebruikersmarkt, indien wholesalemaatregelen en verplichtingen met betrekking tot carrier(voor)keuze ontoereikend zijn. De effecten van wholesalemaatregelen moeten dus worden meegewogen in de analyse van AMM op de eindgebruikersmarkt.

103. Het is logisch deze benadering ook toe te passen in de relatie tussen meerdere verticaal gerelateerde wholesalemarkten. De verplichtingen op een hoger gelegen wholesalemarkt zullen namelijk tot doel hebben om de concurrentie op een lager gelegen wholesalemarkt te faciliteren.

⁵⁷ Zie hiervoor ook bijvoorbeeld: OFCOM, Review of the retail leased lines, symmetric broadband origination and wholesale trunk segments markets, Explanatory Statement and Notification, 18 December 2003, paragraaf 2.15.

104. Het volgen van een dergelijke systematiek, waarbij de effecten van regulering op andere markten worden betrokken in de analyse van een bepaalde markt, kan worden aangeduid als een 'modified greenfield' benadering.⁵⁸ In plaats van dat wordt uitgegaan van een zogeheten strikte greenfield benadering, waarbij de effecten van alle AMM-regulering volledig buiten beschouwing worden gelaten, wordt bij een 'modified greenfield' benadering recht gedaan aan de effecten op de onderzochte markt van AMM-regulering op andere markten, voorzover deze substantieel zijn en onafhankelijk van de uitkomsten van de analyse van de onderzochte markt. In de praktijk betekent dit dat bij de analyse van een bepaalde markt wordt geabstraheerd van alle AMM-regulering op die betreffende markt, terwijl wel rekening wordt gehouden met de effecten op de concurrentiesituatie op de onderzochte markt van regulering op andere markten, en met de effecten op de concurrentiesituatie van regulering die geldt op die betreffende markt ongeacht de uitkomst van de marktanalyse.

105. Het college acht het noodzakelijk toe te lichten hoe in het kader van een (modified) greenfield analyse wordt omgegaan met de aanwezigheid op een bepaalde markt van eventuele verplichtingen die voortvloeien uit de Mededingingswet (hierna: Mw). Doordat de Mw en de Tw in beginsel naast elkaar van toepassing zijn op markten voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en het begrip AMM in de Tw in lijn is gebracht met het begrip economische machtspositie in de Mw, kan het voorkomen dat de Mw beperkingen oplegt aan het gedrag van AMM partijen. De vraag of een marktpartij al dan niet beperkt wordt in haar gedrag als gevolg van de Mw is echter niet relevant voor de vraag of deze partij beschikt over AMM of niet: nationale regelgevende instanties dienen op grond van een prospectieve, structurele beoordeling van de relevante markt op basis van de bestaande marktvoorwaarden vast te stellen of een partij in staat is zich onafhankelijk van concurrenten en afnemers te gedragen.

106. Of daadwerkelijk sprake is van onafhankelijk gedrag, doet voor de vaststelling van AMM niet ter zake, een economische machtspositie kan immers ook worden vastgesteld zonder dat sprake is van misbruik. Het college zal de waarschijnlijkheid dat een partij zich onafhankelijk van concurrenten en afnemers zal gedragen, voor zover relevant, meewegen bij de beoordeling van de proportionaliteit van reguleringsmaatregelen.

107. In de regel is met name het meewegen van voorgenomen regulering op hoger gelegen markten aan de orde, omdat regulering op hoger gelegen markten over het algemeen een substantieel effect heeft op een lager gelegen markt. Door aldus de effecten mee te wegen die regulering op een hoger gelegen markt heeft op de concurrentieomstandigheden op lager gelegen markten, wordt voorkomen dat lager gelegen markten onnodig worden gereguleerd.⁵⁹ Echter ook in de meer uitzonderlijke situatie waarin regulering op een naastgelegen markt substantieel effect heeft op de markt die onderwerp van analyse is, dient met deze regulering rekening te worden gehouden.

⁵⁸ Toelichting op de aanbeveling, blz. 13

⁵⁹ Toelichting op de aanbeveling, blz. 13

108. Gelet op het voorgaande volgt het college bij de bepaling van relevante markten de volgende werkwijze:

- het college bakent alle relevante markten af in de afwezigheid van regulering, beginnend bij de laagst gelegen markt (de eindgebruikersmarkt) via eventuele tussengelegen markten, met als doel de bepaling van de hoogst gelegen relevante markt (de hoogst gelegen wholesalemarkt);
- het college onderzoekt de mate van concurrentie op de betrokken eindgebruikersmarkt die zou bestaan indien wordt geabstraheerd van bestaande AMM verplichtingen;
- het college onderzoekt de hoogst gelegen wholesalemarkt op de aanwezigheid van aanmerkelijke marktmacht en bepaalt, indien noodzakelijk, welke passende verplichtingen worden opgelegd op de hoogst gelegen wholesalemarkt;
- het college bakent een lager gelegen markt af in de aanwezigheid van verplichtingen op de hoger gelegen markt;
- het college onderzoekt die lager gelegen markt op de aanwezigheid van aanmerkelijke marktmacht en bepaalt, indien noodzakelijk, welke passende verplichtingen worden opgelegd op die lager gelegen markt;
- het college herhaalt stap vier en vijf tot op het niveau van de eindgebruikersmarkt.

109. Het college hanteert de hierboven beschreven volgorde in ieder geval als inhoudelijk uitgangspunt. Het kan voorkomen dat omwille van de duidelijkheid en leesbaarheid de verschillende stappen in het besluit in een andere volgorde worden gepresenteerd.

3.4 Het vaststellen van aanmerkelijke marktmacht

110. Het college dient op grond van artikel 6a.1, derde lid, van de Tw de bepaalde relevante markten zo spoedig mogelijk te onderzoeken. Het onderzoek dient er in ieder geval op gericht te zijn om vast te stellen of de desbetreffende markten al dan niet daadwerkelijk concurrerend zijn en of hierop ondernemingen actief zijn die beschikken over een AMM.

111. Het bovenstaande impliceert niet dat het college eerst moet vaststellen of een bepaalde relevante markt daadwerkelijk concurrerend is en daarna pas kan vaststellen of er op die markt ondernemingen AMM hebben. De conclusie dat een bepaalde markt daadwerkelijk concurrerend is, is equivalent aan de conclusie dat geen enkele onderneming individueel of gezamenlijk met een andere onderneming over een AMM op die markt beschikt. Dat betekent andersom gezien ook dat, indien op een bepaalde relevante markt één of meer ondernemingen individueel dan wel gezamenlijk over een AMM beschikken, die relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is.⁶⁰

112. Uit de definitie van het begrip AMM blijkt dat op een bepaalde relevante markt één onderneming AMM kan hebben (een enkelvoudige machtspositie), maar ook dat meerdere ondernemingen gezamenlijk een positie van AMM op een bepaalde relevante markt kunnen innemen. De

⁶⁰ Zie hiervoor: richtsnoeren, randnummers 19 en 112, en memorie van toelichting bij de Tw, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 113.

laatstgenoemde situatie wordt een collectieve machtspositie genoemd. In beide gevallen kunnen ondernemingen op grond van de Tw worden aangewezen als ondernemingen met AMM.

113. Verder kan er sprake zijn van AMM op een bepaalde markt indien een onderneming een dominante positie heeft op een nauw verbonden markt en deze positie aanwendt om haar marktmacht op de eerstgenoemde markt te vergroten.⁶¹ Dit kan zich voordoen bij een verticaal geïntegreerde onderneming die een sterke marktpositie heeft op de betrokken netwerkmarkt en die positie gebruikt om haar positie op de dienstenmarkt te versterken. In dat geval kan de onderneming met AMM worden aangewezen als onderneming met AMM op beide markten gezamenlijk.

114. Het bestaan van een machtspositie kan worden aangetoond aan de hand van een aantal criteria. De belangrijkste daarvan zijn beschreven in paragraaf 3.1 van de richtsnoeren. Het marktaandeel wordt vaak gebruikt als indicatie van de marktmacht. In de beschikkingspraktijk van de Commissie is er doorgaans pas sprake van gevaar voor een individuele machtspositie ingeval een onderneming een marktaandeel van meer dan 40% bezit. Bij een lager marktaandeel kan ook al een vermoeden bestaan van een machtspositie, aangezien een machtspositie ook mogelijk is zonder dat de betrokken onderneming een groot marktaandeel heeft. Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof vormt een zeer groot marktaandeel — meer dan 50 % — op zichzelf reeds het bewijs van een machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Een onderneming met een groot marktaandeel mag geacht worden over aanmerkelijke marktmacht te beschikken — dus in een machtspositie te verkeren — 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 aanzienlijke marktmacht wordt vastgesteld.⁶²

115. Naast het marktaandeel worden in de richtsnoeren de volgende criteria genoemd op basis waarvan AMM kan worden aangetoond:

- de totale omvang van de onderneming;
- de controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur;
- de technologische voorsprong of superioriteit;
- het ontbreken van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen;
- gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten/financiële middelen;
- product-/dienstendiversificatie (bijvoorbeeld bundeling van producten of diensten);
- schaalvoordelen;
- breedtevoordelen;
- verticale integratie;
- een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk;
- het ontbreken van potentiële concurrentie;
- grenzen aan de expansie.

⁶¹ Zogenaamde 'hefboomwerking', artikel 14, derde lid, van de kaderrichtlijn.

⁶² Richtsnoeren, randnummer 75.

116. De in de richtsnoeren genoemde criteria kunnen niet worden beschouwd als een eenvoudige checklist om te beoordelen of er sprake is van AMM of van daadwerkelijke concurrentie. Een marktanalyse omvat in het onderhavige kader een algehele, toekomstgerichte analyse van de economische kenmerken van een bepaalde relevante markt, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van het individuele geval. Derhalve zal AMM alleen kunnen worden geconstateerd door toepassing van en toetsing aan de hand van meerdere van de genoemde criteria. Om deze reden en vanwege de diversiteit van de betrokken markten, acht het college het niet passend om aan de verschillende criteria vooraf een bepaald gewicht toe te kennen. Welke criteria het college met name van belang acht, zal hij bekijken in de context van een bepaalde markt, daarbij rekening houdend met de specifieke kenmerken van die markt.⁶³

117. De bepaling van AMM in een toekomstgerichte analyse betekent dat niet alleen wordt gekeken naar de bestaande concurrentiesituatie, maar dat ook wordt gezien of een eventueel gebrek aan daadwerkelijke concurrentie blijvend is.⁶⁴ De marktanalyse in dit ontwerpbesluit is uitgevoerd op een prospectieve wijze, waarbij toekomstige ontwikkelingen die de concurrentiesituatie op de onderzochte markten significant zullen beïnvloeden zijn meegewogen, voorzover zij redelijkerwijs voorzienbaar zijn in de periode tot de volgende marktanalyse. Gelet op artikel 6a.4 van de Tw hanteert het college daarvoor een periode van maximaal drie jaar.

3.5 Het opleggen van passende verplichtingen in het licht van de geconstateerde (potentiële) mededingingsproblemen en van de doelstellingen in de wet

3.5.1 Inleiding

118. Artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw bepaalt dat het college, indien hij heeft vastgesteld dat een onderneming op een bepaalde relevante markt beschikt over een AMM:

- a. aan die onderneming, voor zover passend, de in hoofdstuk 6a van de Tw nader uitgewerkte verplichtingen oplegt;
- b. eerder opgelegde verplichtingen, voor zover zij betrekking hebben op deze markt, in stand houdt indien zij nog steeds passend zijn, of
- c. eerder opgelegde of in stand gehouden verplichtingen, voor zover zij betrekking hebben op deze markt, intrekt indien zij niet langer passend zijn.

119. Deze verplichtingen dienen 'passend' te zijn (artikel 6a.2, derde lid, van de Tw). Zoals in paragraaf 2.3.1 hiervoor aangegeven, wordt een verplichting als 'passend' aangemerkt "indien deze gebaseerd is op de aard van het op de desbetreffende markt geconstateerde probleem en in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 proportioneel en gerechtvaardigd is."

⁶³ Zie ook: ERG Working paper on the SMP concept for the new regulatory framework, May 2003, paragraaf 6.

⁶⁴ Richtsnoeren, randnummer 20.

120. Het college is van oordeel dat het best kan worden voldaan aan de vereisten van de Tw inzake passendheid van verplichtingen door de Europeesrechtelijke proportionaliteitsnorm als uitgangspunt te hanteren. Dit algemene beginsel van gemeenschapsrecht is onder meer nader ingevuld door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: HvJ).⁶⁵ Toepassing van deze norm ligt voor de hand om een aantal redenen. De norm is relatief duidelijk ingevuld door het Hof, de vereisten van artikel 6a.2. van de Tw zijn gebaseerd op bepalingen in de Europese richtlijnen (artikel 8 van de toegangsrichtlijn en artikel 17 van de universeledienstrichtlijn) die expliciet spreken over proportionaliteit, en de norm omvat in ieder geval het evenredigheidsbeginsel van de Awb.

121. Met het hanteren van de Europese proportionaliteitsnorm voldoet het college in ieder geval aan de vereisten van artikel 6a.2 van de Tw en aan de kwalitatieve motiveringsvereisten van artikel 1.3, vierde lid, van de Tw. Ten aanzien van de kwantitatieve motivering geldt dat ter onderbouwing van de proportionaliteitstoets 'waar redelijkerwijs mogelijk' een kwantificering van de verwachte relevante gevolgen dient plaats te vinden. Naar het oordeel van het college vormt deze aanvullende motiveringseis een integraal onderdeel van de proportionaliteitstoets.

122. Dit betekent dat de door het nieuwe kader voorgeschreven proportionaliteitstoets een motivering vereist die aantoont dat het toegepaste instrument voor het bereiken van de doelstellingen van het beleid:

- geschikt is voor het bereiken van de doelstellingen van artikel 1.3, eerste lid, van de Tw; en
- noodzakelijk is, dus dat:
 - a: zonder aanwending van het middel het doel hetzij in het geheel niet hetzij in onvoldoende mate zou worden bereikt; en bovendien
 - b: indien verschillende geschikte middelen bestaan, het gekozen instrument het minst zware effectieve middel is; en
- de voordelen die volgen uit de toepassing van het middel in termen van het bereiken van de doelstellingen opwegen tegen de mogelijke nadelen daarvan.

123. Daar waar redelijkerwijs mogelijk baseert het college de motivering van de bovengenoemde aspecten op beschikbare kwantitatieve informatie.

124. Bij de keuze van de verplichtingen hoeft *niet* nog eens te worden getoetst of de voorgestelde verplichting ook op grond van het algemene mededingingsrecht zou kunnen worden opgelegd. Het derde criterium ziet uitsluitend op de aanwijzing van de voor ex ante regulering in aanmerking komende markten. De nationale regelgevende instantie hoeft na de marktafbakening en de marktanalyse met inachtneming van de Europese regelgeving niet alsnog en apart de relatieve

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld HvJEG, Zaak C-331/88 van 13 november 1990, FEDESA, Jur 1990 I blz. 4023: Ingevolge het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, zijn maatregelen waarbij economische activiteiten worden verboden, slechts wettig wanneer zij geschikt en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande, dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel.

doelmatigheid van ex ante regulering te vergelijken met die van het algemene mededingingsrecht. Het college is dan ook niet gehouden om te onderzoeken en te motiveren waarom het algemene mededingingsrecht niet volstaat om het geïdentificeerde mededingingsprobleem te verhelpen en behoeft dit evenmin per afzonderlijke verplichting aan te tonen.

125. In het 'Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen'⁶⁶ heeft het college in algemene zin nader uiteengezet op welke wijze hij voornemens is de vereisten uit de Tw met betrekking tot de passendheid van op te leggen verplichtingen te interpreteren en toe te passen. In dit document is onder meer uitgewerkt hoe het verband tussen het op de relevante markt geconstateerde (potentiële) mededingingsprobleem, de in de Tw gehanteerde doelstellingen van regulering en de passendheid van de uiteindelijke verplichting door het college wordt vormgegeven.

126. Het gemeenschappelijk standpunt van de ERG inzake verplichtingen geeft een raamwerk om veel voorkomende mededingingsproblemen op de onderzochte relevante markten en mogelijke oplossingen daarvoor in kaart te brengen.⁶⁷ Het college sluit zich in zijn benadering bij dit standpunt aan.

127. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens kort ingegaan op de (potentiële) mededingingsproblemen (paragraaf 3.5.2), de relatie met de in artikel 1.3 van de Tw genoemde doelstellingen (paragraaf 3.5.3) en het opleggen van passende verplichtingen (paragraaf 3.5.4).

3.5.2 (Potentiële) mededingingsproblemen

128. Op de relevante markten kunnen als gevolg van de aanwezigheid van een AMM verschillende mededingingsproblemen bestaan. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende (potentiële) mededingingsproblemen.

Voorbeelden van mededingingsproblemen op retailniveau:

- roofprijzen;
- buitensporig hoge tarieven;
- marge-utholling;
- prijsdiscriminatie;
- koppelverkoop;
- contractuele voorwaarden om overstapkosten van eindgebruikers te verhogen;
- inefficiëntie;
- lage kwaliteit.

Voorbeelden mededingingsproblemen op wholesaleniveau:

- leveringsweigering/toegangsweigering;
- discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie;
- vertragingstactieken;

⁶⁶ OPTA, Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen, OPTA/EGM/2004/204404, 22 december 2004.

⁶⁷ Zie hoofdstuk 2.2.3. Zie voor verdere verwijzingen en uitwerking tevens en hierna onder 3.5.4.

- onbillijke voorwaarden;
- kwaliteitsdiscriminatie;
- strategisch productontwerp;
- prijsdiscriminatie;
- buitensporige prijzen;
- marge-utholling;
- oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten;
- koppelverkoop.

129. De relevante mededingingsproblemen zijn beschreven in het ook door het college gebruikte raamwerk van het gemeenschappelijk standpunt van de ERG⁶⁸ en worden in de betreffende besluiten voor de onderzochte relevante markten nader uitgewerkt. De ERG beschrijft in haar gemeenschappelijk standpunt over verplichtingen een viertal typische marktconstellaties. Deze situaties zijn:

- het overhevelen van marktmacht in een wholesale-markt naar een verticaal gerelateerde wholesale-markt of retail-markt ('vertical leveraging'): problemen kunnen ontstaan door gedrag dat de kosten van concurrenten opdrijft en/of de verkoopmogelijkheden van concurrenten inperkt, met als doel de concurrentie op de betreffende wholesale- of retail-markt uit te sluiten ('foreclosure');
- het overhevelen van marktmacht naar een – niet verticaal gerelateerde – andere markt ('horizontal leveraging'): problemen die ontstaan uit gedrag dat er op gericht is concurrentie op de betreffende markt uit te sluiten;
 - het gebruik van enkelvoudige marktdominantie ('single market dominance') in de AMM markt zelf: problemen kunnen ontstaan door gedrag, gericht op het belemmeren van markttoetreding, door het gebruik van uitbuitingsprijzen en door het bestaan van productieve inefficiënties, in de betreffende AMM-markt;
 - specifieke situatie van 'two-way access' oftewel afwikkelen van verkeer: problemen kunnen ontstaan doordat (i) netwerken, als de facto monopolies voor het afwikkelen van verkeer op hun eigen netwerk, buitensporige prijzen hanteren; (ii) wederzijds afhankelijke partijen samenspannen ten koste van eindgebruikers (negatieve welvaartseffecten); of (iii) door uitsluitingsgedrag.

130. Voor elk van deze typische marktsituaties worden vervolgens het te verwachten marktgedrag door dominante marktpartijen en de potentiële mededingingsproblemen die daaruit voortvloeien beschreven. Enige overlap tussen deze vier situaties is niet uitgesloten.

3.5.3 De relatie met de in artikel 1.3 van de Tw genoemde doelstellingen

131. Om de hierboven beschreven toets goed te kunnen uitvoeren, acht het college het noodzakelijk om een aantal uitgangspunten te formuleren met betrekking tot de verhouding van de in artikel 1.3, eerste lid, van de Tw genoemde doelstellingen tot elkaar. Deze uitgangspunten worden in deze paragraaf kort weergegeven.

⁶⁸ Zie ook het OPTA Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen, blz. 16-17.

132. Het college heeft het ERG-standpunt gebruikt als raamwerk om te bepalen welke mededingingsproblemen te verwachten zijn op de onderzochte relevante markt en welke verplichtingen mogelijkwjs geschikt zijn om de problemen te voorkomen dan wel op te lossen.⁶⁹ Op dit standpunt wordt in dit hoofdstuk eveneens kort ingegaan.

133. In deze fase heeft het college aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek van de relevante markt bepaald aan welke van de drie doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw in het onderhavige geval de nadruk krijgt. Concreet gaat het daarbij om de vraag in welke mate de maatregelen van het college zich richten op de bevordering van op infrastructuur gebaseerde concurrentie, op de bevordering van dienstenconcurrentie dan wel de directe bescherming van de consument.

134. De sleutel in deze afweging vormt het begrip duurzame concurrentie. Het uiteindelijke doel van het reguleringskader is het tot stand brengen van een situatie van duurzame concurrentie, ofwel effectieve concurrentie die voor haar bestaan en effectiviteit niet (meer) afhankelijk is van het bestaan van sectorspecifieke regulering. Een situatie waarbij diverse ondernemingen met elkaar concurreren met gebruikmaking van eigen infrastructuur (infrastructuurconcurrentie) is zo gezien duurzamer dan een concurrentiesituatie die afhankelijk is van het bestaan van bijvoorbeeld toegangsverplichtingen.⁷⁰

135. In de toelichting bij artikel 2 van de beleidsregels wordt het volgende over duurzame concurrentie gesteld:

“De doelstelling van het nieuwe kader is om in de gehele elektronische communicatiesector daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken, zodat op termijn specifieke regels kunnen worden afgeschaft en volstaan kan worden met het algemene mededingingsrecht. Om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken is het noodzakelijk dat aanbieders van alternatieve infrastructuur, dat wil zeggen andere infrastructuur dan die van de onderneming met AMM gestimuleerd blijven om te investeren.”⁷¹

136. Gelet op het voorgaande is het college van oordeel dat een situatie van duurzame concurrentie het best kan worden bereikt door, daar waar mogelijk, in de keuze van verplichtingen voorrang te geven aan maatregelen die infrastructuur concurrentie bevorderen. Deze lijn wordt ook in het gezamenlijk standpunt van de ERG over verplichtingen gekozen en wordt ondersteund door de afwegingen van de Commissie in de toelichting bij de aanbeveling:

⁶⁹ ERG, “Common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework”, ERG(03)30rev1, April 2004.

⁷⁰ Zie hiervoor bijvoorbeeld: OPTA, “Economic considerations on balancing infrastructure and services based competition”, Economic policy note No 1, December 2003, p 8: “An alternative infrastructure tackles competitive problems at their source, i.e. the market power held by the (fixed) network owner. Therefore, competition on services resulting from competition between infrastructures is preferable to competition on services delivered over the same infrastructure.” Zie ook: de ERG “Common Position”, paragraaf 4.2.3, blz. 66-70, “supporting feasible infrastructure investment”.

⁷¹ Zie toelichting bij de beleidsregels.

“Het doel van het nieuwe regelgevende kader is uiteindelijk een situatie tot stand te brengen waarbij sprake is van een volledige infrastructuurconcurrentie tussen een aantal verschillende infrastructuren. Dit kan plaatsvinden binnen of tussen platforms. Regelgeving die de verplichte toegang tot bestaande netwerken oplegt, dient als overbruggingsmaatregel om te zorgen voor concurrentie tussen diensten en keuzemogelijkheden voor de consument, totdat er voldoende infrastructuurconcurrentie bestaat. Investerings in nieuwe netwerkinfrastructuur zullen ervoor zorgen dat des te sneller regelgeving ex ante betreffende deze markt kan worden ingetrokken.”⁷²

137. Alleen waar de infrastructuur waarover concurrerende diensten kunnen worden geleverd binnen de termijn van de herziening niet repliceerbaar is en waar niet spontaan groothandelsmarkten ontstaan, zodat op basis hiervan effectieve dienstenconcurrentie mogelijk is, wordt dienstenconcurrentie bevorderd en geïntroduceerd door middel van toegangsverplichtingen. Daarbij zijn twee situaties te onderscheiden. In de situatie waarin op in de voorstelbare toekomst na de termijn van de herziening de infrastructuur niet repliceerbaar zal zijn, is dienstenconcurrentie noodzakelijk om de effecten van duurzame concurrentie te helpen nabootsen. In de situatie waarin in de voorzienbare toekomst na de termijn van de herziening wel sprake kan zijn van repliceerbaarheid, zullen verplichtingen als toegang en prijsregulering zodanig worden vormgegeven dat investeringsprikkelens jegens marktpartijen niet negatief worden beïnvloed en zo mogelijk worden bevorderd.⁷³ In dat geval kan dienstenconcurrentie een opstap vormen naar infrastructuurconcurrentie. Op deze wijze geeft het college invulling aan de vereisten van artikel 2 van de beleidsregels.

138. Waar infrastructuur- en dienstenconcurrentie tekort schieten in het disciplineren van de AMM-aanbieder geldt ten slotte de doelstelling van eindgebruikersbescherming, dat wil zeggen het bevorderen van de belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit. Dit betreft die gevallen waarin infrastructuurconcurrentie noch dienstenconcurrentie afdoende zijn om te verzekeren dat consumenten de voordelen van concurrentie genieten en waarin direct regulerend ingrijpen dus optreedt als een substituut voor marktdiscipline.

139. De in artikel 1.3 van de Tw genoemde doelstelling van de ontwikkeling van de interne markt is niet leidend bij de afweging van de keuze tussen infrastructuur- en dienstenconcurrentie en/of wholesale- en retailmaatregelen op bepaalde markten. Deze keuzes vloeien voort uit de analyse van de specifieke situatie op een nationale markt. De ontwikkeling van de interne markt vormt wel een belangrijke randvoorwaarde bij deze keuzes in de zin dat een nationale regelgevende instantie geen maatregelen mag nemen die belemmeringen voor de interne Europese markt opwerpen. De Commissie ziet hierop toe in de Europese consultatie en notificatie.⁷⁴ Naar het oordeel van het college vergt de interne markt daarom geen afzonderlijke maatregelen, maar de effecten van de keuze tussen verschillende reguleringsmogelijkheden worden bij de afweging wel meegenomen.

⁷² Toelichting bij aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten, Publicatieblad EG 203, L114/45, blz. 29.

⁷³ Zie ook: de ERG “Common Position”, paragraaf 4.2.3, blz. 66-70, “*supporting feasible infrastructure investment*”.

⁷⁴ Zie paragraaf 2.4.2 van dit besluit.

140. Op basis van het onderzoek van de relevante markt bepaalt het college welke doelstelling voor die betreffende relevante markt de nadruk krijgt. Daarbij spelen met name de hoogte van de toetredingsbarrières, de mate van repliceerbaarheid van de infrastructuur waarover de diensten in de relevante markt geleverd worden en de mate van concurrentie een rol.

3.5.4 Het opleggen van passende verplichtingen

141. Nadat de mogelijke mededingingsproblemen zijn geconstateerd, kiest het college de mogelijke verplichtingen, gebaseerd op de aard van het geconstateerde mededingingsprobleem. In de situatie dat er geen bestaande AMM-verplichtingen gelden op de betrokken markt tracht het college, waar redelijkerwijs mogelijk, de omvang van het probleem te kwantificeren (in elk geval in termen van orde van grootte). In andere gevallen beoordeelt het college de waarschijnlijkheid waarmee een potentieel mededingingsprobleem zich zal voordoen.

142. Het college gebruikt de benadering in het gezamenlijke standpunt van de ERG daarbij als startpunt van de analyse. Daarin wordt voor elk van de benoemde situaties aangegeven welke maatregelen geschikt kunnen zijn om de in die situatie waarschijnlijke mededingingsproblemen te voorkomen dan wel op te lossen.⁷⁵

143. Bij de vaststelling van passende verplichtingen houdt het college ook rekening met de door de minister vastgestelde beleidsregels.⁷⁶ Met name artikel 2 inzake duurzame concurrentie en artikel 4 inzake kwaliteit en toegang zijn van belang bij het opleggen van verplichtingen omdat de minister in deze artikelen ingaat op de wijze waarop het college in zijn besluitvorming om dient te gaan met de afweging van verschillende belangen. De wijze waarop het college rekening houdt met artikel 2 inzake duurzame concurrentie is hiervoor reeds besproken.

144. Het college begrijpt de beleidsregel kwaliteit en toegang zo dat deze relevant is in situaties waarin cumulatief aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- de kwaliteitsniveaus op het niveau van eindgebruikersmarkten zijn in concurrentie dan wel op grond van wettelijke vereisten ontstaan;
- de kwaliteit op wholesaleniveau kan worden gedifferentieerd ('ontbundeld') van de kwaliteit op eindgebruikersniveau; en
- het college is voornemens wholesalemaatregelen te nemen en wholesaletarieven vast te stellen die tot effect zouden hebben dat ondernemingen beperkt worden in hun mogelijkheden om op eindgebruikersniveau te concurreren op kwaliteit (bijvoorbeeld omdat een onderneming met AMM niet de werkelijk door hem gemaakte kosten voor het bestaande kwaliteitsniveaus in zijn wholesaletarieven mag doorberekenen).

⁷⁵ Zie de vier situaties genoemd in paragraaf 3.5.2.

⁷⁶ Zie paragraaf 2.3.2.

145. Voor zover de hierboven beschreven situatie relevant is voor de in dit ontwerpbesluit behandelde relevante markten wordt daarop in dit ontwerpbesluit bij de vormgeving van de verplichtingen expliciet ingegaan.

146. De verplichtingen die kunnen worden opgelegd zijn uitgewerkt in hoofdstuk 6a van de Tw en betreffen onder meer enerzijds verplichtingen die met toegang verband houden (toegang, tariefmaatregelen, non-discriminatie, transparantie en gescheiden boekhouding), en anderzijds verplichtingen op eindgebruikersniveau (non-discriminatie, ontbundeling, transparantie, tariefmaatregelen).

147. Hoewel het gebruik van andere, nieuwere technologie op zichzelf geen reden vormt om andere verplichtingen te hanteren dan ten aanzien van diensten die op basis van meer traditionele technologie worden voortgebracht, kan het in specifieke gevallen gerechtvaardigd zijn om te differentiëren in verplichtingen op basis van de onderliggende technologie. Wanneer de verplichtingen die ten aanzien van de traditionele technologie zijn opgelegd voldoende zijn om mededingingsproblemen aanzien van de nieuwere technologie te voorkomen, kan worden afgezien van regulering van de diensten op basis van de nieuwere, meer innovatieve technologie. Wanneer ook ten aanzien van de nieuwere technologie mededingingsproblemen zullen blijven bestaan, zij het in mindere mate dan ten aanzien van traditionele technologie, dient te worden overwogen of met mildere regulering kan worden volstaan. Aldus wordt de totstandkoming van innovatieve technologieën bevorderd.⁷⁷

148. In het 'Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen' worden de mogelijke afwegingen met betrekking tot het opleggen van de verschillende verplichtingen nader toegelicht en in de concrete besluiten worden de relevante verplichtingen verder uitgewerkt.

3.6 Het intrekken van verplichtingen

De Tw geeft in artikel 6a.3 aan in welke drie situaties verplichtingen kunnen worden ingetrokken:

1. Indien uit het onderzoek als bedoeld in artikel 6a.1, derde of vierde lid, blijkt dat een relevante markt (...) *daadwerkelijk concurrerend* is (...) (eerste lid);
2. Indien uit het onderzoek als bedoeld in artikel 6a.1, derde of vierde lid, blijkt dat een onderneming op een *niet daadwerkelijk concurrerende* relevante markt (...) niet beschikt over een aanmerkelijke marktmacht (tweede lid);
3. Indien uit het onderzoek als bedoeld in artikel 6a.1, derde of vierde lid, blijkt dat een relevante markt *niet daadwerkelijk concurrerend* is en de [wholesale]verplichtingen toereikend zijn om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken of de belangen van eindgebruikers te beschermen (zodat de retailverplichtingen op die betreffende markt kunnen worden ingetrokken) (derde lid).

149. In al deze gevallen kan pas na het uitvoeren van het marktonderzoek bedoeld in artikel 6a.1, derde of vierde lid, van de Tw worden geconcludeerd dat bestaande verplichtingen kunnen worden

⁷⁷ Zie ook blz. 173 van de "revised ERG common position", mei 2006.

ingetrokken. Alleen op grond van dit onderzoek kan worden vastgesteld of een markt al dan niet *daadwerkelijk concurrerend* is. Intrekking van bestaande verplichtingen is dus niet mogelijk in het kader van de bepaling van de relevante markt en de daarvan deel uitmakende drie criteriatoets.

4 Verloop van de procedure

4.1 Betrokkenheid marktpartijen

150. Het onderhavige besluit is tot stand gekomen op basis van eigen onderzoek, externe onderzoeken, literatuurstudie en informatie van marktpartijen. Het college heeft op 22 januari 2008 een vragenlijst aan marktpartijen gestuurd. In deze vragenlijst heeft het college partijen gevraagd om hun zienswijze op marktafbakening, dominantieanalyse, mededingingsproblemen en verplichtingen. In enkele gevallen had het college daartoe voorlopige standpunten ingenomen. Daarnaast heeft het college partijen gevraagd om oplevering van gegevens ter onderbouwing van de analyse. Alle partijen met een omzet van meer dan €10 miljoen op het gebied van vaste telefonie waren verplicht deze vragenlijst in te vullen.

151. Het college heeft van 14 partijen een reactie ontvangen, te weten:

- ACN Europe B.V. (hierna: ACN)
- Associatie van Competitieve Telecomoperators (hierna: ACT)
- Atlantic Telecom Business B.V. (hierna: Atlantic)
- BT Nederland N.V. (hierna: BT)
- Colt Telecom B.V. (hierna: Colt)
- Esprit Telecom B.V. (hierna: Esprit)
- Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN)
- Pretium Telecom B.V. (hierna: Pretium)
- Scarlet Telecom B.V. (hierna: Scarlet)
- Tele2 Nederland B.V. (hierna: Tele2)
- T-Mobile Netherlands B.V., Orange Nederland N.V. en Orange Breedband B.V. (hierna gezamenlijk: T-Mobile/Orange)
- UPC Nederland BV en Priority Telecom Netherlands B.V. (hierna: UPC)
- Verizon Nederland B.V. (hierna: Verizon)
- Ziggo B.V.⁷⁸ (hierna: Ziggo)

152. Op basis van de reacties heeft het college aan de meeste partijen vervolgvragen gesteld. Deze vragen zijn door de partijen beantwoord. In het besluit wordt naar de reactie verwezen door te spreken over de 'zienswijze van partijen' of 'opgeleverde informatie door marktpartijen'.

⁷⁸ Gezamenlijke beantwoording door Casema/Multikabel/@Home.

4.2 Externe onderzoeken

153. Daarnaast heeft het college diverse externe onderzoeken uitgezet dan wel ingekocht. In deze paragraaf geven we een overzicht van deze onderzoeken.

- Analysys Research, *“The Acceleration of Fixed-Mobile Substitution in Western Europe: facts and figures.”*, 2007.
Rapport geeft een analyse van data voor West Europa (tevens voor individuele landen en providers) om vast te stellen in welke mate er sprake is van vast-mobiele substitutie en de mate waarin operators hierop invloed kunnen uitoefenen.
- Dialogic, *“Productmarkten en marktsegmentering bij zakelijke telecommunicatiediensten”*, 20 april 2007.
Onderzoek naar zakelijke marktsegmenten in de elektronische telecommunicatiemarkt. Er wordt inzicht verschaft in de werking van de verschillende (sub)markten en trends naar de toekomst vanuit de perceptie van aanbieders en afnemers.
- Dialogic, *“Eindgebruikersonderzoek in zakelijke marktsegmenten in de elektronische communicatiesector ten behoeve van OPTA marktanalyse breedband, huurlijnen en vaste telefonie”*, april 2008.
Dit onderzoek rapporteert over de mate waarin zakelijke eindgebruikers verschillende type telecommunicatieproducten als alternatieven beschouwen.
- EIM, *“Consumentenonderzoek afname van gebundelde communicatieproducten in Nederland, 3^e meting”*, 8 maart 2007.
Onderzoek naar de mate waarin huishoudens gebruik maken van een gebundeld aanbod van (tele)communicatieproducten. In dit onderzoek wordt vergeleken met twee eerdere metingen.
- Heliview Research, *“ICT Consumer Monitor Q4 2007, Concurrentie Monitor”* januari 2008
In dit rapport wordt een beeld gegeven van de huidige marktstatus voor wat betreft PC en internetgebruik, het gebruik van telefonie, televisie en multiplay. Daarnaast worden diverse ISP's onderling vergeleken op meerdere aspecten.
- Heliview Research, *“ICT Consumer Monitor Q4 2007, Markttrends (Digitale) Televisie”*, januari 2008.
Rapport biedt een overzicht van hoe de consument op dit moment en op korte termijn omgaat met digitale televisie. Bekendheid, imago, gebruik, intenties, switchgedrag, tevredenheid, themazenders, services en gebruikerskenmerken zijn belangrijke factoren die in deze rapportage aan bod komen.
- Heliview Research, *“ICT Consumer Monitor Q4 2007, Markttrends Internet & PC gebruik”*, januari 2008.
Rapportage geeft informatie over het gebruik van verschillende typen PC's en internetverbindingen, gebruiksdoeleinden en intensiteit, voorkeuren, aanschafkanalen en switchgedrag.
- Heliview Research, *“ICT Consumer Monitor Q1 2008, Markttrends Multi Play”*, mei 2008.
In dit rapport worden de verschillende communicatiemediën afzonderlijk van elkaar beschreven en wordt een beeld gegeven van multi play abonnementen en plannen daarvoor.

- Heliview Research, *"ICT Consumer Monitor Q1 2008, Markttrends Vaste Telefonie"*, april 2008.
Rapport geeft overzicht van trends en ontwikkelingen op de markt voor vaste telefonie op de consumentenmarkt. Tevens worden voorspellingen voor de toekomst gedaan voor de markt voor vaste telefonie.
- Interview NSS, *"Switchgedrag telecommunicatiediensten. Waarom switchen gebruikers?"*, maart 2007.
Rapport geeft inzicht in de redenen waarom eindgebruikers switchen van aanbieders voor telefonie, breedband en TV
- Pecoma. *"Glaskaart"*, juni 2008
Dit onderzoek geeft een overzicht van de aanwezige telecominfrastructuur in Nederland
- Telecompaper, *"Ontwikkelingen vaste telefonie 2005-2007"*, 25 februari 2008.
Rapport biedt een overzicht van de prijsontwikkelingen van vaste telefonie van de belangrijkste Nederlandse aanbieders. De diverse aanbiedingen van de bedrijven worden vergeleken en tevens worden de prijsstructuren in kaart gebracht.
- Telecompaper, *"Breedbandmarkt ontwikkelingen 2003-2007/8"*, mei 2008.
Als hiervoor maar dan voor breedband.
- Telecompaper, *"Fibre-to-the-Home (FttH) in Nederland"*, 15 mei 2008.
Overzicht van de huidige stand van zaken ten aanzien van FttH in Nederland. Daarnaast wordt in het onderzoek een schets gegeven van de ontwikkeling voor de komende jaren.
- Verdonck, Klooster & Associates, *"Marktontwikkelingen 2007-2010. Ontwikkelingen van en scenario's voor de consumentenmarkt voor telefonie, omroep en breedbandinternettoegang"*, 29 maart 2007.
Dit rapport geeft een overzicht van ontwikkelingen voor de markt voor vaste telefonie, breedbandinternettoegang en omroep. Daarbij is aangegeven wat de te verwachten richting van de ontwikkeling in de komende vier jaar is.
- Verdonck, Klooster & Associates, *"Markontwikkelingen 2008-2011. Addendum bij Marktontwikkelingen 2007-2010. Ontwikkelingen van en scenario's voor de consumentenmarkt voor telefonie, omroep en breedbandinternettoegang"*, juni 2008.
Dit rapport is een update van het onderzoek van VKA van maart 2007.

4.3 Structurele Monitoring Markten

154. Ten slotte heeft het college gebruik gemaakt van de gegevens uit de Structurele Monitoring Markten (hierna: SMM) die partijen ieder kwartaal opleveren aan het college. Bij de cijfers van SMM is van belang dat deze niet 100% van de markt dekken, omdat alleen partijen met een telefonie-omzet van meer dan €10 miljoen informatie opleveren. Dat zijn dezelfde partijen als genoemd in randnummer 151, uitgezonderd ACT.

4.4 Andere bronnen

155. In randnummer 34 is gerefereerd aan een Common Position van de ERG inzake verplichtingen. Specifiek voor de markten die in dit besluit worden geanalyseerd zijn er geen verdere Common Positions. Wel heeft de IRG een PIB inzake retail-minus (hierna: RM-PIB) uitgebracht.⁷⁹ genoemde RM-PIB gaat over de toepassing van retail-minus en is derhalve relevant voor WLR. De RM-PIB schrijft geen keuzes voor, maar geeft aan welke elementen betrokken dienen te worden in de afwegingen van een NRI bij de toepassing van retail-minus. In paragraaf 12.3 wordt getoetst of de gekozen benadering in lijn is met de RM-PIB

4.5 Advies van de NMa

156. Het college heeft op grond van artikel 18.3 van de Tw jo. artikel 14 van het Samenwerkingsprotocol tussen NMa en OPTA het voorliggende ontwerpbesluit voor advies voorgelegd aan de Raad van Bestuur (hierna: RvB) van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. De RvB heeft bij brief van 14 juli 2008 gereageerd. Hierin onderschrijft de RvB van de NMa de conclusie van het college in het ontwerpbesluit. Dit advies is opgenomen in Bijlage 2 van het besluit.

⁷⁹ IRG Public Consultation document, “*principles of implementation and best practice regarding the implementation and use of retail minus pricing as applied to electronic communication activities*”, january 2006.

5 Introductie en leeswijzer

5.1 Inleiding

157. In dit besluit worden de markten voor vaste telefonie geanalyseerd. Vanaf hoofdstuk 7 zullen de verschillende stappen in de marktanalyse doorlopen worden. Dit hoofdstuk dient als introductie en leeswijzer. In paragraaf 5.2 wordt aangegeven welke markten wel en niet worden geanalyseerd in dit besluit. Paragraaf 5.3 geeft een overzicht van de regulering die op grond van de marktanalysebesluiten uit 2005 is opgelegd. Deze regulering dient in de eerste stap van de marktanalyse weggedacht te worden. In paragraaf 5.4 worden de belangrijke trends en ontwikkelingen besproken die van belang zijn voor de marktanalyse vaste telefonie. In paragraaf 5.5 zal de structuur van de marktanalyse en samenhang tussen de analyse van de markten voor vaste telefonie en andere marktanalyses beschreven worden.

5.2 Te analyseren markten

158. In de aanbeveling van de Commissie wordt het college opgedragen verschillende in de aanbeveling nader omschreven product- en dienstenmarkten te analyseren. De lijst van markten in de bijlage bij de aanbeveling is het startpunt voor het vaststellen van markten. De in deze bijlage genoemde markten zijn aangewezen op basis van de zogenoemde drie cumulatieve criteria.⁸⁰ Zoals eerder opgemerkt, verwacht de Commissie dat nationale regelgevende instanties dezelfde basiscriteria en principes volgen bij het vaststellen van andere markten dan die welke in de aanbeveling worden genoemd.

159. In de bijlage bij de aanbeveling is nog slechts één retailmarkt opgenomen, te weten de markt voor toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor residentiële en zakelijke eindgebruikers. Op wholesaleniveau noemt de bijlage de markt voor gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie (markt 2) en de markt voor gespreksafgifte op afzonderlijke openbare telefoonnetwerken, verzorgd op een vaste locatie (markt 3).

160. Daarnaast dient het college de markten te analyseren waarop thans verplichtingen rusten en te beoordelen of deze verplichtingen in stand dienen te blijven. Dit is opgenomen in de toelichting op de aanbeveling⁸¹, alsmede in de Tw.⁸² Dat betekent dat de retailmarkten voor vaste telefonie, met

⁸⁰ In randnummer 31 van dit besluit zijn de drie criteria behandeld.

⁸¹ Zie o.a. toelichting op de aanbeveling, hoofdstuk 5: "... NRAs should undertake a new market analysis in order to maintain, amend or withdraw remedies imposed following an SMP finding, irrespective of whether the relevant market remains or has been removed from the Recommendation. For the avoidance of doubt, markets not identified in this Recommendation where remedies are in place must be reassessed in order to justify their withdrawal."

⁸² Zie artikel 6a.2 en artikel 6a.3 Tw.

uitzondering van de markt voor internationaal verkeer, geanalyseerd dienen te worden. Bovendien dienen ook de wholesalemarkt voor laagcapacitaire aansluitingen en de markt voor transit gespreksdoorgifte geanalyseerd te worden.

161. Markten die niet op de aanbeveling staan en waar geen AMM is vastgesteld hoeft het college volgens de aanbeveling niet te onderzoeken.⁸³ Dit geldt voor de markt voor internationaal verkeer, die in 2005 concurrerend is bevonden.⁸⁴ Indien het college daar aanleiding toe ziet, kan ze op eigen initiatief markten onderzoeken. Voor internationaal verkeer ziet het college deze aanleiding niet, omdat er geen indicaties zijn dat er sprake is van een AMM-positie of mededingingsproblemen.

162. Een aantal van de bovengenoemde markten wordt in dit besluit onderzocht. Het gaat dan om de volgende markten:

- retailmarkten voor vaste telefonie, bestaande uit verkeer, met uitzondering van internationaal verkeer, en aansluitingen. De retailmarkt voor aansluitingen is markt 1 uit de aanbeveling;
- wholesalemarkten voor aansluitingen en gespreksopbouw ten behoeve van vaste telefonie. Lokale gespreksdoorgifte wordt als onderdeel van de wholesalemarkt voor gespreksopbouw meegenomen. De wholesalemarkt voor gespreksopbouw is markt 2 uit de aanbeveling.

163. Strikt genomen bevatten de markt voor transit gespreksdoorgifte en de markten voor vaste gespreksafgifte ook wholesalediensten die gebruikt worden als bouwstenen voor vaste telefonie. Het gevolg van eventuele mededingingsproblemen op deze markten op de retailmarkten voor vaste telefonie is echter minder direct en groot dan van problemen op de wholesale toegang en opbouwmarkten. Daarnaast geldt bij vaste gespreksafgifte dat er specifieke omstandigheden zijn (*two way access*) die een aparte analyse vereisen. De volgende markten worden daarom in andere besluiten geanalyseerd:

- de wholesalemarkten voor vaste gespreksafgifte (markt 3 uit de aanbeveling); en
- de wholesalemarkt voor transit gespreksdoorgifte. De markt voor interregionale gespreksdoorgifte wordt niet onderzocht, aangezien deze in 2008 concurrerend is bevonden.⁸⁵

164. Daarnaast zijn er andere bouwstenen die wel direct relevant zijn voor de retailmarkten voor vaste telefonie, maar die een meer generiek karakter hebben. Dat betekent dat die bouwstenen ook van belang zijn voor andere retailmarkten, zoals de retailmarkt voor breedbandinternettoegang en de retailmarkten voor huurlijnen. De impact op de retailmarkten voor vaste telefonie van eventuele verplichtingen op die wholesalemarkten (hierna ook aangeduid als 'generieke wholesaleregulering') wordt meegewogen in dit besluit. Het gaat dan om de volgende drie marktanalysebesluiten:

⁸³ Zie o.a. toelichting op de aanbeveling, hoofdstuk 5: "... where no SMP has been found in a market which is no longer included in this Recommendation, NRAs have no obligation to review that market."

⁸⁴ Zie besluit: OPTA/TN/2005/203468, 21 december 2005.

⁸⁵ Zie besluit: OPTA/AM/2008/200381, 18 maart 2008.

- Besluit marktanalyse wholesale ontbundelde toegang (inclusief gedeelde toegang) tot metalen netten en subnetten, voor het verzorgen van breedband en spraakdiensten⁸⁶;
- Besluit marktanalyse wholesale breedbandtoegang⁸⁷;
- Besluit marktanalyse huurlijnen⁸⁸.

5.3 Regulering op grond van marktanalysebesluiten 2005

165. In deze paragraaf geeft het college een kort overzicht van de regulering die op dit moment van toepassing is op de markten voor vaste telefonie. Op 1 januari 2006 is de huidige reguleringsperiode van start gegaan. Bepaalde relevante markten zijn afgebakend en onderzocht, teneinde vast te stellen of op die markten sprake is van daadwerkelijke concurrentie, dan wel of op deze markten ondernemingen beschikken over AMM. Aan de ondernemingen die over AMM beschikken heeft het college passende verplichtingen opgelegd.

166. Hierna wordt kort beschreven welke verplichtingen er voor partijen gelden op de markt voor wholesale gespreksopbouw, de wholesalemarkt voor telefonieaansluitingen en de retailmarkt voor vaste telefonie en de generieke wholesalemarkten (ontbundelde toegang, breedbandtoegang en huurlijnen). Zoals in paragraaf 5.2 is aangegeven, hebben de verplichtingen op de markten voor vaste gespreksafgifte en transitgespreksdoorgifte een minder grote en directe impact op de retailmarkten voor vaste telefonie. Allereerst volgt een samenvatting in tabelvorm, waarin die regulering niet wordt vermeld:

⁸⁶ OPTA/BO/2005/203431, 21 december 2005.

⁸⁷ OPTA/BO/2005/203432, 21 december 2005.

⁸⁸ OPTA/BO/2005/203430, 21 december 2005.

	Toegang	Non-discriminatie	Transparantie/referentieaanbod	Tarief-regulering	Gescheiden boekhouding
Retailmarkten vaste telefonie					
Verkeersmarkten		x	x	Price cap en squeezetest	
Laagcapacitaire telefonieaansluitingen		x	x	Price cap en squeezetest	
Hoogcapacitaire telefonieaansluitingen		x	x	Price cap en squeezetest	
Telefoniespecifieke wholesalemarkten					
Gespreksopbouw	x	x	x	Price cap	x
Laagcapacitaire telefonieaansluitingen	x	x	x	Retail-minus	x
Hoogcapacitaire telefonieaansluitingen					
Generieke wholesalemarkten					
Ontbundelde toegang tot de aansluitlijn	x	x	x	Price cap	x
Wholesale breedband-toegang lage kwaliteit					
Wholesale breedband-toegang hoge kwaliteit	x	x	x		
Terminerende huurlijnen <2 Mbit/s en 2 Mbit/s	x	x	x	Price cap	x

Tabel 1. Overzicht van verplichtingen opgelegd in de marktanalysebesluiten 2005.

Retailmarkten vaste telefonie

167. Het college heeft in het “marktanalysebesluit betreffende de retailmarkten voor vaste telefonie” (hierna: het retailbesluit 2005)⁸⁹ aparte retailmarkten voor de verschillende verkeersdiensten afgebakend, te weten de markten voor lokaal en nationaal verkeer, internationaal verkeer, vast-mobiel verkeer, smalbandig dataverkeer.⁹⁰ Daarnaast heeft het college een retailmarkt voor laagcapacitaire en een retailmarkt voor hoogcapacitaire aansluitingen afgebakend. Daarna heeft het college op grond van dominantieanalyses vastgesteld dat KPN over AMM beschikt op alle retailmarkten, uitgezonderd de markt voor internationaal verkeer. Ter voorkoming van de geconstateerde mededingingsbeperkende gedragingen op die markten heeft het college aan KPN de volgende verplichtingen opgelegd:

⁸⁹ OPTA/TN/2005/203468.

⁹⁰ Het college had ook aparte markten voor verkeer naar informatienummers en verkeer naar persoonlijke assistentdiensten afgebakend. Het CBb heeft deze afbakening van deze markten vernietigd in haar uitspraak van 14 mei 2007 inzake het retailbesluit (LJN: BA4935).

- tariefregulering: de tarieven van KPN voor aansluitingen en verkeer dienen te voldoen aan een price cap (bovengrenstariefregulering) en een squeeze-toets op marktniveau en dienstniveau (ondergrenstariefregulering);
- non-discriminatieverplichting: het is KPN niet toegestaan gelijke eindgebruikers ongelijk te behandelen. Daarnaast is een verbod op selectieve prijsopbod en loyaliteitskortingen opgelegd en dient tariefdifferentiatie aan verschillende eisen te voldoen; en
- transparantieverplichting: KPN dient informatie over haar diensten, in ieder geval door middel van publicatie hiervan op haar website, aan alle eindgebruikers bekend te maken.

Wholesalemarkten voor gespreksopbouw

168. Het college heeft in het marktanalysebesluit “de wholesalemarkt voor gespreksopbouw op het vaste openbare telefonienetwerk” (hierna: het opbouwbesluit 2005)⁹¹ een wholesalemarkt voor gespreksopbouw afgebakend voor al het originerend verkeer. Op deze wholesalemarkt is KPN aangewezen als AMM-partij en zijn de volgende verplichtingen opgelegd:

- toegangsverplichting: KPN dient Carrier-(Pre)-Selectie (hierna: C(P)S) en gespreksopbouwdiensten (inclusief bijbehorende faciliteiten) te leveren;
- non-discriminatieverplichting: KPN dient de genoemde toegang onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen;
- transparantieverplichting: KPN dient alle diensten en bijbehorende voorwaarden op te nemen in een referentieaanbod;
- tariefregulering: KPN is gehouden aan kostenoriëntatie, waarbij een meerjarige wholesale price cap is vastgesteld; en
- verplichting voor een gescheiden boekhouding: KPN dient een gescheiden boekhouding te voeren waarin de opbrengsten en kosten ten behoeve van gespreksopbouw apart gerapporteerd dienen te worden.

Wholesalemarkt voor telefonieaansluitingen

169. In het huidige marktanalysebesluit “de wholesalemarkten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk”⁹² (hierna: het WLR-besluit 2005) heeft het college twee relevante wholesalemarkten afgebakend, namelijk de wholesalemarkt voor laagcapacitaire aansluitingen en de markt voor hoogcapacitaire aansluitingen.

170. Het college heeft geconstateerd dat de markt voor hoogcapacitaire aansluitingen niet aan de 3-criteria-toets voldoet en derhalve niet in aanmerking komt voor ex ante regulering. Op de markt voor laagcapacitaire aansluitingen heeft het college KPN als AMM-partij aangewezen en ter voorkoming van de geconstateerde mededingingsproblemen de volgende verplichtingen opgelegd aan KPN:

⁹¹ OPTA/TN/2005/203469.

⁹² OPTA/TN/2005/203470.

- toegangsverplichting: KPN dient afnemers in staat te stellen om op wholesaleniveau laagcapacitaire telefonieaansluitingen af te nemen ten behoeve van wederverkoop op de retailmarkt (wholesale line rental ofwel WLR). KPN is niet gehouden WLR te leveren over VoB-aansluitingen en Belbudget;
- non-discriminatieverplichting: KPN dient de genoemde toegang onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen;
- transparantieplichting: KPN dient alle diensten en bijbehorende voorwaarden op te nemen in een referentieaanbod;
- tariefregulering: KPN is gehouden aan tariefregulering op basis van retail-minus voor diensten, waarvoor een retailtarief⁹³ beschikbaar is en tariefregulering op basis van kostenoriëntatie, indien geen retailtarief beschikbaar is; en
- verplichting voor een gescheiden boekhouding: KPN dient een gescheiden boekhouding te voeren waarin de opbrengsten en kosten ten behoeve gespreksopbouw apart gerapporteerd dienen te worden.

Generieke wholesalemakten

171. Op de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk van KPN (hierna: ULL) is KPN aangewezen als AMM-partij en zijn aan KPN de volgende verplichtingen opgelegd:⁹⁴

- toegangsverplichting: KPN dient te voldoen aan redelijke verzoeken om ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk van KPN;
- non-discriminatieverplichting: KPN dient ontbundelde toegang tot haar aansluitnetwerk en bijbehorende diensten en faciliteiten onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen;
- transparantieplichting in de vorm van een referentieaanbod: KPN dient alle diensten en bijbehorende faciliteiten op te nemen in een referentieaanbod;
- tariefregulering: KPN is gehouden aan kostenoriëntatie, waarbij een meerjarige wholesale price cap is vastgesteld; en
- verplichting voor een gescheiden boekhouding: KPN dient een gescheiden boekhouding te voeren waarin de opbrengsten en kosten ten behoeve gespreksopbouw apart gerapporteerd dienen te worden.

172. Op de markt voor lage kwaliteit wholesale-breedbandtoegang (WBT) is KPN niet aangewezen als partij met AMM en zijn derhalve geen verplichtingen opgelegd. KPN heeft wel een vrijwillig WBT-aanbod in de markt staan.

⁹³ Deze retailtarieven kennen een price cap, zie randnummer 167.

⁹⁴ OPTA/BO/2005/203431.

173. Op de markt voor hoge kwaliteit wholesale-breedbandtoegang (WBT) is KPN als AMM-partij aangewezen. Aan KPN is geen tariefregulering opgelegd, maar wel de volgende verplichtingen:⁹⁵

- toegangsverplichting: KPN dient te voldoen aan redelijke verzoeken om hoge kwaliteit wholesale-breedbandtoegang en bijbehorende faciliteiten;
- non-discriminatieverplichting: KPN dient toegang tot hoge kwaliteit WBT en bijbehorende faciliteiten onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te leveren; en
- transparantieverplichting in de vorm van een referentieaanbod: KPN dient alle diensten en bijbehorende faciliteiten op te nemen in een referentieaanbod.

174. Op de wholesalemarkten voor terminating huurlijnen van <2Mbit/s en 2Mbit/s⁹⁶ in geheel Nederland is KPN aangewezen als partij met AMM en zijn de volgende verplichtingen opgelegd:

- toegangsverplichting: KPN dient te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang tot de terminating-verbindingen;
- non-discriminatieverplichting: KPN dient ontbundelde toegang tot de terminating-verbindingen en bijbehorende diensten en faciliteiten onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen;
- transparantieverplichting in de vorm van een referentieaanbod: KPN dient alle diensten en bijbehorende faciliteiten op te nemen in een referentieaanbod;
- tariefregulering: KPN is gehouden aan kostenoriëntatie, waarbij een meerjarige wholesale price cap is vastgesteld; en
- verplichting voor een gescheiden boekhouding: KPN dient een gescheiden boekhouding te voeren waarin de opbrengsten en kosten ten behoeve gespreksopbouw apart gerapporteerd dienen te worden.

175. Op de wholesalemarkten voor terminating huurlijnen van >2Mbit/s geldt alleen leveringsplicht van bestaande leveringen met een opzegtermijn van minimaal negen maanden.

5.4 Ontwikkelingen in vaste telefonie

176. In deze paragraaf beschrijft het college de ontwikkelingen op de markt voor vaste telefonie die van belang zijn voor de marktanalyse. Bij de beschrijving wordt gekeken naar de ontwikkelingen in de afgelopen jaren en prospectief tot en met 2011 (het einde van de reguleringsperiode). Het college heeft geconstateerd dat de ontwikkelingen voor residentiële afnemers duidelijk te onderscheiden zijn van de ontwikkelingen voor zakelijke afnemers. Derhalve worden deze ontwikkelingen hieronder apart beschreven.

⁹⁵ OPTA/BO/2005/203432.

⁹⁶ OPTA/BO/2005/203430.

5.4.1 Residentiële afnemers

177. De belangrijkste ontwikkelingen voor residentiële afnemers zijn:

- de daling in het marktaandeel van KPN;
- de migratie van PSTN-diensten naar VoB-diensten;
- de sterke toename in het aanbod en de afname van flat fees voor verkeer en aansluitingen;
- de toename in het aanbod van bundels van telefonie met breedband en/of TV;
- de daling van de prijzen voor vaste telefonie.

178. Hieronder wordt elk van deze ontwikkelingen toegelicht. Residentiële afnemers nemen laagcapacitaire aansluitingen (2 of minder lijnen) af. Daarnaast nemen zakelijke klanten, naast hoogcapacitaire aansluitingen (meer dan 2 lijnen), ook nog laagcapacitaire aansluitingen af. In deze paragraaf wordt echter gewerkt met cijfers over laagcapacitaire aansluitingen als benadering voor ontwikkelingen bij residentiële afnemers.

Marktaandeel KPN daalt

179. Het marktaandeel van KPN op laagcapacitaire aansluitingen is gedaald van [**vertrouwelijk**: 80-90%] medio 2006 naar [**vertrouwelijk**: 70-80%] eind 2007. De marktaandelen van de kabelbedrijven, zoals UPC en Ziggo⁹⁷, zijn in dezelfde periode gestegen van [**vertrouwelijk**: 5-10%] naar [**vertrouwelijk**: 10-20%]. De marktaandelen van de DSL-partijen (die retaildiensten leveren op basis van ULL of WBT) en C(P)S/WLR-partijen zijn gestegen van [**vertrouwelijk**: 0-5%] naar [**vertrouwelijk**: 5-10%].

⁹⁷ Tot eind 2007 nog actief als drie bedrijven: @Home, Casema en Multikabel.

[vertrouwelijk]	Q2 2006	Q3 2006	Q4 2006	Q1 2007	Q2 2007	Q3 2007	Q4 2007
KPN	[80-90%]	[80-90%]	[80-90%]	[80-90%]	[70-80%]	[70-80%]	[70-80%]
Kabelondernemingen							
@HOME	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
CASEMA	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
MULTIKABEL	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
UPC	[0-5%]	[0-5%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
DSL-partijen							
TELE2/VERSATEL	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
ORANGE	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
TISCALI	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]			
C(P)S/WLR-partijen							
TELE2/VERSATEL	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
PRETIUM				[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]

Tabel 2. Marktaandelen in aantallen laagcapacitaire telefonieaansluitingen.⁹⁸

180. De verwachting is dat de marktaandelen van alternatieve aanbieders blijven groeien in de komende jaren. De mate waarin deze groeien, hangt mede af van de geldende regulering. Een andere ontwikkeling die hierbij relevant is, is de zogenaamde All-IP-ontwikkeling, waarbij KPN delen van het netwerk verglaast en centrales waar alternatieve aanbieders geconnecteerd zijn met het netwerk van KPN uitfaseert. Dit heeft effect op de marktpositie van die alternatieve aanbieders. De verwachting is dat dit de komende periode nog geen groot effect zal hebben. Een meer uitgebreide beschrijving van deze ontwikkeling is te lezen in het marktanalysebesluit wholesale breedbandtoegang.⁹⁹

181. In dominantie-analyses geeft het college verwachte marktaandelen van type aanbieders in afwezigheid of aanwezigheid van regulering. Als input voor die prospectieve analyses wordt onder meer gebruik gemaakt van het model dat VKA heeft opgesteld over de ontwikkelingen bij consumenten.¹⁰⁰

Migratie van PSTN naar VoB

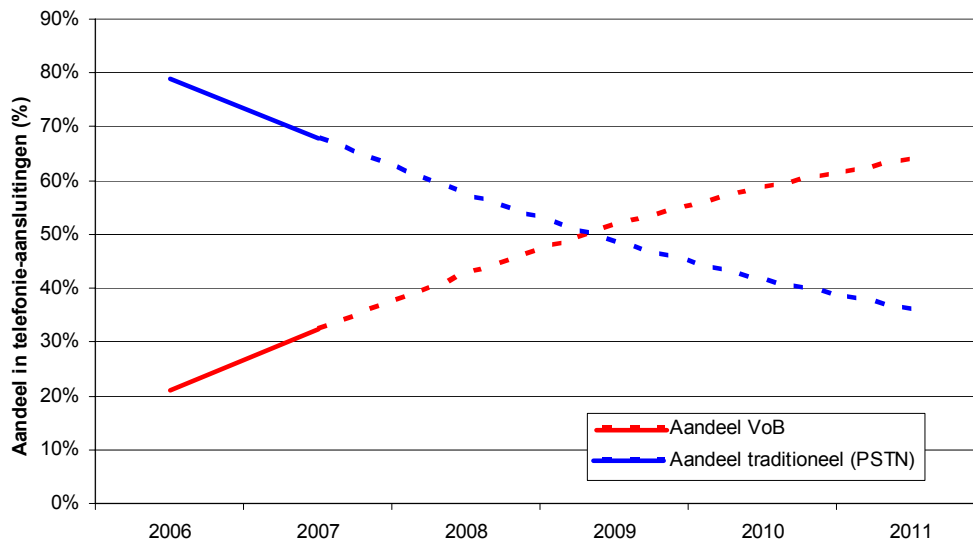
182. Het aantal afnemers van PSTN-diensten over laagcapacitaire aansluitingen is de laatste drie jaar afgenomen van ongeveer 7,8 miljoen in 2005 naar 5,0 miljoen gebruikers eind 2007. Tegelijkertijd is het aantal afnemers van VoB-diensten gestegen tot 2,4 miljoen eind 2007. Eind 2007 neemt 32%

⁹⁸ Alleen partijen met een marktaandeel > 1% zijn opgenomen. Tele2/Versatel komt zowel voor bij DSL-partijen als C(P)S/WLR-partijen

⁹⁹ Kenmerk: OPTA/AM/2008/201536.

¹⁰⁰ Verdonck, Klooster & Associates, "Markontwikkelingen 2008-2011. Addendum bij Marktontwikkelingen 2007-2010. Ontwikkelingen van en scenario's voor de consumentenmarkt voor telefonie, omroep en breedbandinternettoegang", mei 2008.

een VoB-dienst af. De verwachting van het college is dat deze migratie van PSTN naar VoB zich doorzet en dat eind 2011 4,3 miljoen, ofwel 64% van de eindgebruikers een VoB-dienst afneemt.



Figuur 1. Ontwikkeling PSTN en VoB (realisatie t/m 2007, inschatting 2008 t/m 2011)¹⁰¹

De daling in afname van PSTN heeft tevens geleid tot een daling van het aantal C(P)S-abonnees van 1,2 miljoen medio 2006 naar 0,8 miljoen eind 2007. Deze daling loopt vrijwel gelijk met de daling in het totaal aantal afnemers van PSTN-diensten. Het aandeel C(P)S-abonnees is slechts licht gedaald, namelijk van 16% naar 14%. De verwachting is dat het aantal C(P)S-abonnees door migratie naar VoB verder afneemt.















Sterke toename van pakketprijzen (flat fees) verkeer en aansluitingen

183. In de afgelopen jaren zijn aanbieders steeds meer een flat fee-tariefstructuur gaan hanteren. Daarbij wordt de aansluiting en (een deel van) het verkeer tegen een vaste prijs aangeboden. Zo heeft KPN begin 2007 deze structuur geïntroduceerd onder de naam BelVrij en al haar klanten middels een opt-out naar die nieuwe structuur gemigreerd.

184. C(P)S-aanbieders zijn, na de introductie van WLR begin 2007, deze tariefstructuur ook (kunnen) gaan hanteren. Voor VoB-diensten bieden ook alle partijen telefoniediensten aan voor een vast bedrag per maand. Van dit vaste bedrag zijn dan specifieke (duurdere) verkeerstromen uitgezonderd, zoals vast-mobiel verkeer of verkeer naar informatienummers.

185. Onderstaande tabel geeft aan welk deel van aansluitingen wordt geleverd in een bundel met een flat fee voor de aansluitingen en verkeer.

¹⁰¹ Bron: SMM. Prospectieve analyse door OPTA.

	Q2-2006	Q3-2006	Q4-2006	Q1-2007	Q2-2007	Q3-2007	Q4-2007
PSTN-diensten KPN, excl. C(P)S							
PSTN-diensten	5.224	5.154	4.916	4.675	4.499	4.219	4.072
Bundel BelVrij [vertrouwelijk]							
Aandeel bundels [vertrouwelijk]							
C(P)S/WLR-diensten							
C(P)S-abonnees	1.220	1.041	939	879	866	866	831
w.v. ook WLR	-	-	-	56	204	328	342
Aandeel bundels	0%	0%	0%	6%	24%	38%	41%
VoB-diensten (w.o. KPN)							
VoB-diensten	895	1.155	1.589	1.871	2.004	2.204	2.378
Aandeel bundels	Ca. 100%	Ca. 100%	Ca. 100%	Ca. 100%	Ca. 100%	Ca. 100%	Ca. 100%

Tabel 3. Aandeel van het aantal laagcapacitaire telefonieaansluitingen met flat fee bundels voor verkeer en aansluitingen (aantallen *1.000)¹⁰²

186. In de tabel is te zien dat in Q4 2007 49% van de KPN PSTN-diensten in een bundel met een flat fee wordt geleverd. Voor C(P)S/WLR-aanbieders geldt dat 41% bundels, waarvoor in de meeste gevallen een flat fee wordt afgerekend. Voor VoB-aanbieders geldt dat deze vrijwel in alle gevallen een flat fee aanbieden voor aansluiting en verkeer (vaak ook nog in combinatie met breedbandinternet). Gewogen over alle diensten neemt eind 2007 65%¹⁰³ van de eindgebruikers een flat fee bundel af.

187. De verwachting is dat deze ontwikkeling naar flat fee bundels zich de komende jaren doorzet en dat over enkele jaren flat fee bundels verreweg de belangrijkste tariefstructuur is (circa 80-90% flat fee-bundels in 2011).

Toename bundeling van vaste telefonie met breedband en TV

188. Een andere ontwikkeling is dat klanten in toenemende mate vaste telefonie bij dezelfde aanbieder afnemen als breedbandinternet en/of TV. Daarbij wordt in toenemende mate ook één pakketprijs (flat fee) betaald.

189. Tabel 4 hieronder geeft een overzicht van de bundeling op de hiervoor genoemde markten. Kolom (1) geeft aan welk aandeel afnemers verschillende diensten bij één aanbieder afneemt. Kolom (2) geeft vervolgens aan welk percentage van (1) een pakketprijs, vaak met een bepaalde korting ten opzichte van de som van de prijzen van de individuele diensten, betaalt. Kolom (3) tenslotte combineert de twee eerdere kolommen en geeft aan welk aandeel van afnemers verschillende diensten afneemt bij één aanbieder én daarvoor een pakketprijs betaalt. Eind 2006 nam 16% van alle

¹⁰² Bron: SMM, CPST van KPN, bewerking OPTA.

¹⁰³ Bron: SMM, bewerking OPTA.

afnemers vaste telefonie en breedband af bij één aanbieder en betaalde daarvoor een pakketprijs. Andere combinaties kwamen minder voor: vaste telefonie, breedband en TV 7% en vaste telefonie en TV slechts 1%.

Productcombinatie	(1) percentage van alle huishoudens dat bij één aanbieder afneemt	(2) percentage van (1) dat pakketprijs betaalt	(3) percentage van alle huishoudens dat pakketprijs betaalt ((1) * (2))
Vast – breedband	35 %	46 %	16 %
Vast –TV – breedband	11 %	67 %	7 %
Vast –TV	14%	7%	1%

Tabel 4. Mate van bundeling tussen telefonie, breedband en omroep door huishoudens¹⁰⁴

190. Het college verwacht dat de bundel met vaste telefonie en breedband wel een (forse) groei zal doormaken de komende jaren. Waar eind 2006 ongeveer 16% van de afnemers tegen een pakketprijs vaste telefonie en breedband afnemen, was dit eind 2005 nog ongeveer 5% en eind 2004 slechts 1%.¹⁰⁵ Eind 2007 nam ongeveer 32% van alle afnemers vaste telefonie en breedband gebundeld (tegen betaling van een pakketprijs) af.¹⁰⁶ De afgelopen jaren is de gebundelde afname dus fors gegroeid. De verwachting van het college is dat deze groei de komende jaren nog verder zal doorzetten. Een aanzienlijk deel van deze groei wordt verklaard door de groei van VoB, omdat VoB-diensten vaak in een flat fee bundel met breedbanddiensten worden aangeboden. Het college verwacht dat eind 2011 ruim 60% van de afnemers van vaste telefoniediensten, VoB diensten afneemt.

Prijzdalingen residentiële diensten

191. De laatste belangrijke ontwikkeling die het college heeft waargenomen op de residentiële markt is dat de gemiddelde prijzen (voor aansluitingen en verkeersdiensten) voor consumenten enigszins dalen. Een belangrijke oorzaak is de migratie van PSTN naar VoB. VoB wordt vaak in combinatie met breedbandinternet geleverd. Na aftrek van de prijs van de losstaande breedbanddienst, is VoB veelal lager geprijsd dan PSTN. Daarnaast zijn ook de vast-mobiele verkeerstarieven gedaald. Telecompaper heeft de gemiddelde belkosten voor residentiële afnemers van verschillende aanbieders in kaart gebracht.¹⁰⁷ Op basis van dit onderzoek concludeert het college dat tarieven voor vaste telefonie de afgelopen periode zijn gedaald. KPN schat in haar reactie op de vragenlijst ten behoeve van deze marktanalyse, haar tariefdaling gedurende de afgelopen 2 jaar in op **[vertrouwelijk: 5-10%]** voor de combinatie van verkeer en aansluitingen.

¹⁰⁴ Bron: EIM, "Consumentenonderzoek afname van gebundelde communicatieproducten in Nederland, 3^e meting", 8 maart 2007.

¹⁰⁵ Bron: idem.

¹⁰⁶ Bron: Structurele Markt Monitor, bewerking OPTA.

¹⁰⁷ Telecompaper, "Ontwikkelingen vaste telefonie 2005-2007", 25 februari 2008.

192. Deze tariefontwikkelingen zijn ten dele bepaald door de retailregulering in de periode 2006-2008, waar een bovengrens is opgelegd aan KPN voor de tarieven voor aansluitingen en verkeersdiensten, uitgezonderd bundels en VoB. Er gold een prijsplafond van CPI – 0: dat wil zeggen dat KPN's tarieven mochten stijgen met maximaal de Consumenten Prijs Index (ofwel de inflatie) voor aansluitingen en verkeersdiensten. Voor residentiële afnemers heeft KPN in deze periode het prijsplafond ook opgezocht en tarieven verhoogd (vrijwel) tot het maximale niveau. In dezelfde periode gold ook een ondergrens in de vorm van een prijsbodem. KPN heeft deze bodem in de afgelopen periode niet opgezocht waar het residentiële afnemers betreft.¹⁰⁸

Retail regulering 2006-2008	Omschrijving	KPN tarieven
Bovengrens	Prijsplafond voor aansluitingen en verkeer	PSTN tarieven voor verkeer en aansluitingen (bijna) op niveau van prijsplafond
Ondergrens	Prijsbodem op marktniveau (en op dienstniveau)	Tarieven ruim boven ondergrens

Tabel 5. KPN tarieven voor residentiële afnemers 2006-2008 in relatie tot tariefregulering

5.4.2 Zakelijke afnemers

193. De belangrijkste ontwikkelingen voor zakelijke afnemers verschillen aanzienlijk van die van residentiële afnemers:

- marktaandeel van KPN neemt nauwelijks af en blijft hoog;
- beperkte rol van VoB en weinig dynamiek aan vraagzijde;
- geen of zeer beperkte rol van kabelondernemingen en stagnatie van andere spelers;
- daling van de prijzen voor vaste telefonie.

194. Hieronder wordt elk van deze ontwikkelingen toegelicht. Zakelijke afnemers nemen hoogcapacitaire aansluitingen af en in aanvulling daarop daarnaast ook nog laagcapacitaire aansluitingen. In deze paragraaf wordt echter gewerkt met cijfers over hoogcapacitaire aansluitingen als benadering voor ontwikkelingen bij zakelijke afnemers.

Marktaandeel van KPN blijft hoog

195. Allereerst constateert het college dat het marktaandeel van KPN op hoogcapacitaire aansluitingen hoog is en in de afgelopen periode slechts zeer licht gedaald is. Onderstaande figuur geeft dit weer. Op grote afstand na KPN zijn Tele2 (via Versatel) en Priority (onderdeel van UPC) de grootste partijen in het zakelijke segment.

¹⁰⁸ Bron: KPN, accounting separation rapportage 2006, 9 mei 2007; KPN, Accounting separation rapportage 2007, 29 april 2008; CPST kwartaalrapportages KPN; en bovengrensrapportages KPN.

[vertrouwelijk]	Q2 2006	Q3 2006	Q4 2006	Q1 2007	Q2 2007	Q3 2007	Q4 2007
KPN	[80-90%]	[80-90%]	[80-90%]	[80-90%]	[80-90%]	[70-80%]	[70-80%]
Kabelondernemingen¹⁰⁹							
Casema	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Priority	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
Direct access-partijen							
Colt	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
BT	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Verizon	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]	[0-5%]
Tele2	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabel 6. Marktaandelen in aantallen hoogcapacitaire aansluitingen.¹¹⁰

196. De verwachting is dat de marktaandelen van alternatieve aanbieders slechts in beperkte mate groeien in de komende jaren. De mate waarin deze groeien, hangt sterk af van de geldende regulering. In dominantie-analyses verderop in dit besluit geeft het college verwachte marktaandelen van type aanbieders in afwezigheid en aanwezigheid van regulering.

Beperkte rol van VoB en weinig dynamiek aan vraagzijde

197. VoB speelt tot dusverre op de zakelijke markt nauwelijks een rol van betekenis. Weliswaar nemen zakelijke eindgebruikers in beperkte mate VoB af, maar vaak gaat het dan om residentiële diensten. Van de hoogcapacitaire diensten is minder dan 5% VoB. Verklaringen die hiervoor door aanbieders worden gegeven, zijn het beperkte kostenvoordeel van een overstap naar VoB, de nog onvoldoende zekere kwaliteit, en de bestaande apparatuur voor traditionele telefonie die een overstap naar VoB bemoeilijkt. De verwachting is wel dat VoB in de toekomst belangrijker wordt.¹¹¹

198. Daarnaast is een onderscheidende factor bij zakelijke afnemers aan de vraagzijde dat de *churn* (percentage gebruikers dat jaarlijks overstapt naar een andere aanbieder) voor hoogcapacitaire aansluitingen laag is, namelijk 10%. Dit percentage is lager dan bij laagcapacitaire aansluitingen (ongeveer 20% voor PSTN diensten).¹¹² Uit het onderzoek van Dialogic volgen zelfs nog lagere cijfers. Daarin is aangegeven dat 14% van de zakelijke eindgebruikers in de afgelopen 3 jaar (< 5% per jaar)

¹⁰⁹ Kabelondernemingen leveren deze diensten niet over hun coax-netwerk.

¹¹⁰ Bron: SMM, bewerking OPTA.

¹¹¹ Bron: Dialogic, "Eindgebruikersonderzoek in zakelijke marktsegmenten in de elektronische communicatiesector ten behoeve van OPTA marktanalyse breedband, huurlijnen en vaste telefonie", april 2008.

¹¹² Bron: SMM.

is overgestapt en in de komende 3 jaar 17% misschien of zeker gaat overstappen. Bij het grootbedrijf is de switchgeneigdheid groter dan bij het kleinbedrijf.¹¹³

Geen of zeer beperkte rol van kabelondernemingen en stagnatie van andere spelers

199. Voorts wordt de ontwikkeling waargenomen dat het aantal aanbieders van zakelijke diensten al enige jaren stabiel is en de activiteiten die zij ontplooiën niet of beperkt groeien. Op de eerste plaats zijn kabelaanbieders nauwelijks actief op de markt voor zakelijke diensten. Priority als onderdeel van UPC is weliswaar actief bij zakelijke afnemers, maar levert nauwelijks diensten over UPC's kabelnetwerk. Op de tweede plaats is de eigen glasinfrastructuur van deze partijen beperkt in omvang en is dienstverlening op basis van inkoop van wholesale bouwstenen tot op heden beperkt.¹¹⁴ Op de derde plaats geven enkele aanbieders zelfs aan niet meer actief nieuwe klanten te werven of slechts specifieke klanten (bijvoorbeeld klanten die een relatief groot volume aan internationale diensten afnemen). De ontwikkeling van alternatieve aanbieders naast KPN stagneert derhalve.

200. Marktpartijen geven in reactie op de vragenlijst aan dat een belangrijke reden voor deze stagnatie is gelegen in de regulering die het mogelijk maakt dat KPN retailprijzen rekent die te laag zijn voor andere partijen om daarmee te kunnen concurreren op basis van inkoop of door eigen aansluitingen te realiseren.

Daling van de prijzen voor vaste telefonie.

201. De tarieven voor zakelijke eindgebruikers dalen door de beperkte migratie van VoB in mindere mate dan bij residentiële eindgebruikers. De tariefdalings zijn onder meer het gevolg van de daling van de vast-mobiele verkeerstarieven en van de toename in de kortingen die partijen aan zakelijke afnemers geven. KPN schat in haar reactie op de vragenlijst ten behoeve van deze marktanalyse, haar tariefdaling gedurende de afgelopen 2 jaar in op **[vertrouwelijk: 0-5%]** voor de combinatie van verkeer en aansluitingen voor zakelijke afnemers.

202. Deze tariefontwikkelingen zijn ten dele bepaald door de retailregulering in de periode 2006-2008, waar een bovengrens is opgelegd aan KPN voor de tarieven voor aansluitingen en verkeersdiensten, uitgezonderd bundels en VoB. Er gold een prijsplafond van CPI – 0: dat wil zeggen dat KPN's tarieven mochten stijgen met maximaal de Consumenten Prijs Index (ofwel de inflatie) voor aansluitingen en verkeersdiensten. Voor zakelijke afnemers heeft KPN in deze periode het prijsplafond ook opgezocht waar het PSTN aansluitingen betreft en tarieven voor de aansluitingen verhoogd (vrijwel) tot het maximale niveau. Dat geldt niet voor verkeerstarieven, die onder het maximale niveau zijn gebleven doordat kortingen zijn verstrekt. Overigens zijn de gemiddelde kosten per minuut voor zakelijke afnemers hoger dan voor residentiële afnemers, omdat zakelijke afnemers relatief meer hoger geprijsde minuten (overdag en vast-mobiel) afnemen. In dezelfde periode gold ook een ondergrens in de vorm van een prijsbodem. KPN heeft deze bodem in de afgelopen periode

¹¹³ Bron: Dialogic, "Eindgebruikersonderzoek in zakelijke marktsegmenten in de elektronische communicatiesector ten behoeve van OPTA marktanalyse breedband, huurlijnen en vaste telefonie", april 2008.

¹¹⁴ Van het gezamenlijke aandeel van andere partijen (kabelondernemingen en andere partijen) wordt de helft geleverd over een eigen infrastructuur en de andere helft op basis van inkoop van wholesale diensten (ULL, WBT, ILL).

herhaaldelijk benaderd voor diensten in het grootzakelijke segment.¹¹⁵

	Omschrijving	KPN tarieven
Bovengrens	Prijsplafond voor aansluitingen en verkeer	Door kortingen aan zakelijke afnemers verkeerstarieven onder bovengrens; tarieven aansluitingen (bijna) op bovengrens
Ondergrens	Prijsbodem op marktniveau (en op dienstniveau)	Tarieven grootzakelijke afnemers dichtbij ondergrens – op marktniveau is er nog ruimte voor verdere kortingen

Tabel 7. KPN tarieven voor zakelijke afnemers 2006-2008 in relatie tot tariefregulering

5.5 Structuur van de marktanalyse

203. In hoofdstuk 3 is de benadering bij de marktanalyses in het algemeen beschreven. Voor de marktafbakening is daar aangegeven dat gestart moet worden met een *greenfield* benadering. Dat betekent dat in de marktafbakening wordt uitgegaan van een situatie zonder regulering. Van de regulering zoals beschreven in paragraaf 5.3 wordt dus geabstraheerd. In hoofdstuk 6 worden retailmarkten afgebakend aan de hand van deze *greenfield* benadering.

204. In hoofdstuk 7 is vervolgens vastgesteld of er een risico bestaat dat KPN op de afgebakende markt voor vaste telefonie in deze *greenfield* situatie een AMM positie zou hebben.¹¹⁶ Indien het college een risico op AMM ziet dan dient het college de hoogstgelegen wholesalemart(en) te onderzoeken en indien noodzakelijk passende verplichtingen op te leggen. De analyse in hoofdstuk 6 en 7 vormt stap 1 in Figuur 2.

205. De hoogst gelegen wholesalemartken kenmerken zich door een zo groot mogelijke uitrol van infrastructuur door partijen, een generieke toepassing van de bouwstenen en een laag niveau aan transportprotocollen. Op basis van deze kenmerken ontstaat een rangorde van wholesalemartken, gezien vanuit de retailmarkten voor vaste telefonie. Hieronder staan de wholesalemartken, geordend van hoger naar lager gelegen markten:

¹¹⁵ Bron: KPN, accounting separation rapportage 2006, 9 mei 2007; KPN, Accounting separation rapportage 2007, 29 april 2008; CPST kwartaalrapportages KPN, en bovengrensrapportages KPN.

¹¹⁶ OPTA, Regulatory Policy Note 03, Imposing Access Obligations, augustus 2004, blz. 14.

- wholesalemarkten voor ontbundelde toegang. Local loop unbundling (hierna: LLU) en sub loop unbundling (hierna: SLU) zijn toegangsdiensten die investeringen vergen tot op het niveau van de lokale centrales (main distribution frame ofwel MDF), respectievelijk straatkasten (subloop distribution frame ofwel SDF). Deze toegangsdiensten, die hierna gezamenlijk worden aangeduid als ULL, worden gebruikt voor meerdere retaildiensten, te weten vaste telefonie, breedband en TV;
- wholesalemarkten voor terminerende verbindingen. De huurlijnen-verplichtingen vergen een minder vergaande investering dan bij ULL. Zo kunnen diensten ook op nationaal niveau worden afgenomen. Deze diensten kennen een generieke toepassing, maar hebben wel vastgestelde transportprotocollen;
- wholesalemarkten voor breedbandtoegang. De toegangsdiensten lage kwaliteit wholesale breedband toegang en hoge kwaliteit wholesale breedband toegang vergen een minder vergaande investering dan ULL. Zo kunnen diensten ook op nationaal niveau worden afgenomen. De diensten kennen een generieke toepassing, maar hebben wel vastgestelde transportprotocollen;
- wholesalemarkten voor telefoniespecifieke toegang. Deze markt kent C(P)S/opbouw en WLR als toegangsdiensten. C(P)S vergt beperkte investeringen in switches, WLR vergt geen investeringen in infrastructuur. De diensten kennen daarnaast een specifieke toepassing, namelijk vaste telefonie. WLR geeft een afnemer daarnaast geen enkele vrijheid om de dienst technisch anders in te richten.

206. Het verschil tussen de eerste drie markten en de laatste markt ligt in de toepassing van de diensten. In dit besluit worden de eerste drie tezamen aangeduid als **generieke wholesalediensten** (ULL, huurlijnen en lage en hoge kwaliteit WBT) en de laatste als **telefoniespecifieke wholesalediensten** (C(P)S/opbouw en WLR).

207. De analyse van de markten inzake de generieke wholesalediensten is gemaakt in de andere marktanalysebesluiten.¹¹⁷ De conclusies uit hoofdstuk 7 zijn als input gebruikt bij die marktanalysebesluiten. Dit is stap 2 in figuur 3.

208. De eventueel opgelegde generieke regulering in die marktanalysebesluiten wordt als input gebruikt voor de analyse van de wholesalemarkten voor vaste telefonie in hoofdstuk 8 en 9. Deze analyse is stap 3 in de onderstaande figuur.

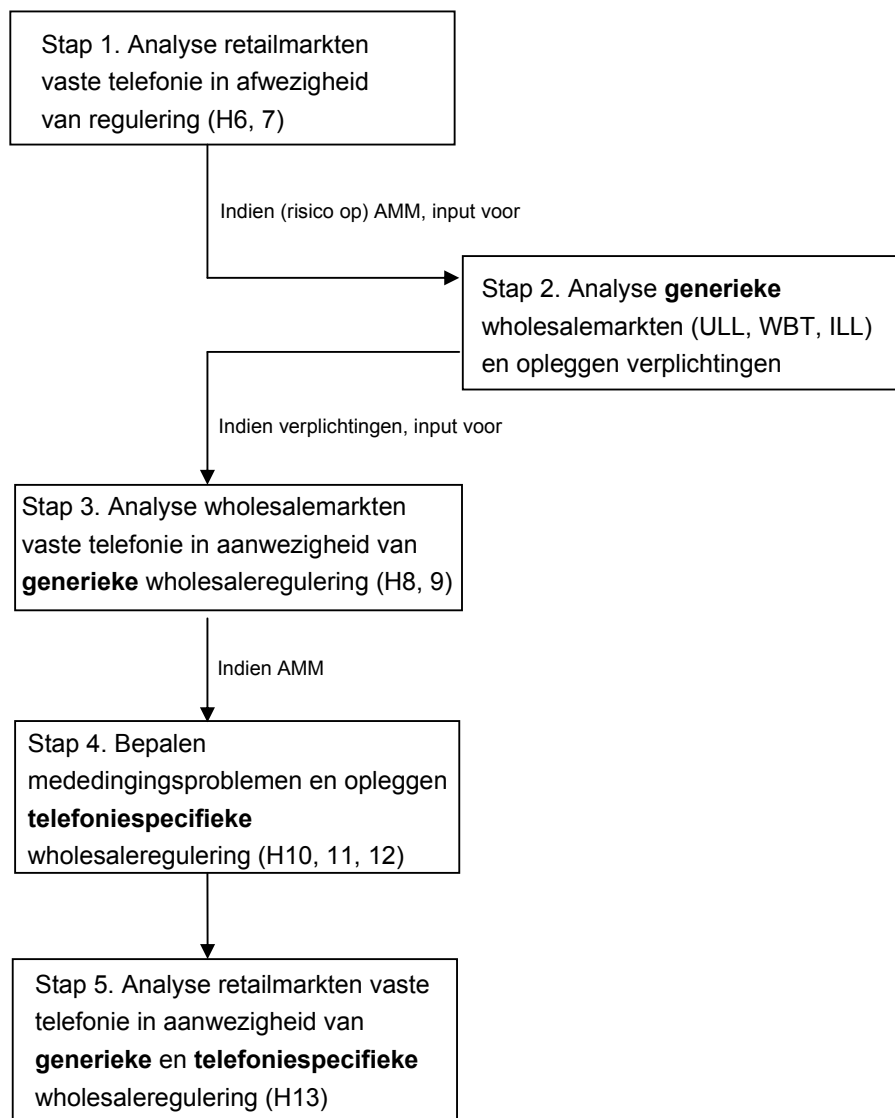
209. Vervolgens wordt stap 4 gevormd door een analyse van de verwachte mededingingsproblemen (hoofdstuk 10) op de wholesalemarkten voor vaste telefonie, gegeven de aanwezige generieke wholesaleregulering. Daarna worden in hoofdstuk 11 passende verplichtingen opgelegd. In hoofdstuk 12 worden deze verplichtingen vervolgens verder uitgewerkt.

210. Ten slotte worden de retailmarkten voor vaste telefonie in stap 5 nogmaals geanalyseerd, maar nu in aanwezigheid van zowel generieke als telefoniespecifieke regulering. Daarbij wordt onder meer

¹¹⁷ ULL-besluit (OPTA/AM/2008/201535), WBT-besluit (OPTA/AM/2008/201536) en Huurlijnen-besluit (OPTA/AM/2008/201538).

bekeken of de opgelegde wholesale verplichtingen voldoende zijn om daadwerkelijke concurrentie op de retailmarkten te verwezenlijken, dan wel of nog steeds sprake is van een AMM-positie. Indien dit laatste het geval is, wordt bekeken of retailverplichtingen passend zijn. Deze laatste stap wordt uitgevoerd in hoofdstuk 13.

211. Onderstaande figuur vat deze stappen samen.



Figuur 2. Stappen in de marktanalyse vaste telefonie.

212. In stap 3 en 5 zal worden bekeken, zoals beschreven in randnummer 76 en verder, of de aldaar afgebakende markten zijn opgenomen in de aanbeveling van de commissie en of een de 3-criteriatoets uitgevoerd dient te worden om te bepalen of een markt in aanmerking komt voor ex ante regulering.

213. In hoofdstuk 14 volgt een effectentoets van de verplichtingen. Hoofdstuk 15 bevat het dictum maar daarin opgenomen alle verplichtingen.

6 Afbakening retailmarkten vaste telefonie in afwezigheid van regulering

6.1 Inleiding

214. In dit hoofdstuk zal het college de retailmarkten voor vaste telefonie afbakenen, zoals beschreven in paragraaf 3.3. Deze analyse behoort tot stap 1 uit Figuur 2. In hoofdstuk 7 wordt de dominantie-analyse uitgevoerd. Die analyse is ook onderdeel van stap 1. Het uitgangspunt van het regelgevend kader is dat eventuele mededingingsproblemen op betrokken retailmarkten geadresseerd moeten worden met verplichtingen op de wholesalemakten.¹¹⁸ Zoals in hoofdstuk 5.5 is uitgelegd, is het noodzakelijk om bij de initiële afbakening van de retailmarkten uit te gaan van een situatie waarin geen wholesale- en retailverplichtingen aanwezig zijn (de zogenaamde *greenfield*).

215. In paragraaf 6.2 volgt eerst een beschrijving van de retaildiensten, de aanbieders op de retailmarkten en de eindgebruikers van vaste telefonie. In paragraaf 6.3 wordt dan vervolgens aangegeven hoe de markt eruit ziet in de *greenfield*-situatie en welke aanbieders dan actief zouden zijn. Vervolgens worden in paragraaf 6.4 en verder de retailmarkten afgebakend in afwezigheid van regulering.

6.2 Beschrijving van de retaildiensten, aanbieders en eindgebruikers

216. In deze paragraaf zal een overzicht worden gegeven van de vaste telefoniediensten die worden aangeboden en de infrastructuur waarover deze retaildiensten worden aangeboden. Daarnaast worden de aanbieders en afnemers van de verschillende diensten beschreven.

6.2.1 Retaildiensten

217. De retaildiensten voor vaste telefonie bestaan voor eindgebruikers veelal uit twee onderdelen:

- *aansluitingen*: toegang tot een openbaar elektronisch communicatienetwerk (de 'aansluiting') op een vaste locatie ten behoeve van spraak, faxverkeer en smalbandig internet;
- *verkeers- en informatiediensten* die over deze aansluitingen worden aangeboden.

Aansluitingen

218. Hierna volgt een beschrijving van de verschillende typen aansluitingen. Aansluitingen met een capaciteit van 2 of minder lijnen worden laagcapacitaire aansluitingen genoemd en aansluitingen met een capaciteit van meer dan 2 lijnen worden hoogcapacitaire aansluitingen genoemd.

¹¹⁸ Zie artikel 6a.2, tweede lid, onder b, Telecommunicatiewet.

Analoog/PSTN¹¹⁹

219. Een veel voorkomende vorm waarin toegang geleverd wordt, is de analoge verbinding. Dit is de traditionele vorm van vaste telefonie. Analoge verbindingen worden doorgaans alleen geleverd over tweepaars koperdraad telefonieaansluitingen. Hierbij wordt een fysieke verbinding gebruikt om een signaal in analoge vorm door te geven. Een PSTN-aansluiting levert één spraakkanaal. Voor een tweede communicatiekanaal moet een extra tweepaars koperdraad worden gebruikt. Daarnaast wordt er ook over het coax-netwerk van kabels nog in zeer beperkte mate analoge telefonie geleverd.

Digitaal/ISDN

220. Naast analoge verbindingen kan toegang tot het openbare telefoonnetwerk ook digitaal worden aangeboden over koper. Door deze digitale aansluittechniek kunnen er meerdere communicatiekanalen (ISDN1, 2, 15, 20 en 30) over de aansluitlijn worden geleverd. ISDN2 biedt bijvoorbeeld twee kanalen, waardoor het mogelijk is tegelijkertijd twee telefoongesprekken te voeren. ISDN30 biedt de mogelijkheid om dertig telefoongesprekken tegelijkertijd te voeren. Daarnaast is het mogelijk om meervoudig ISDN2 (n*ISDN2) af te nemen.

VoDSL

221. Met VoDSL¹²⁰ worden telefonieaansluitingen aangeduid die gebruik maken van de xDSL aansluittechniek. Met deze dienst kan de gebruiker telefoongesprekken en verwante diensten initiëren of ontvangen. Doorgaans wordt via dezelfde xDSL-verbinding tevens breedbandtoegang tot het internet geboden waarbij het telefonieverkeer voorrang heeft op het internetverkeer. Bij VoDSL kan een eindgebruiker alleen van de telefoniedienst gebruik maken die door de DSL-leverancier wordt aangeboden.

VoIP

222. Bij Voice over IP (hierna: VoIP) wordt het internet of een ander IP-netwerk gebruikt om spraakdiensten af te nemen. Bij VoIP kan een gebruiker telefoongesprekken en verwante diensten initiëren of ontvangen via het internet of andere op IP gebaseerde netwerkomgevingen. In het eerste geval is een voorwaarde dat de desbetreffende gebruiker (breedband) toegang heeft tot het internet. Indien een aanbieder van de VoIP dienst een IP-netwerk heeft dat niet op het internet is aangesloten, dan dient door de eindgebruiker een verbinding met dit netwerk gemaakt te worden.

223. VoIP kent twee belangrijke verschijningsvormen:

- Voice over Broadband (VoB) is een vorm van telefonie waarbij de eindgebruiker gebruik maakt van toegang op basis van het IP-protocol en deze eindgebruiker bereikbaar is met een

¹¹⁹ Het PSTN (Public Switched Telephone Network) is het circuit geschakelde openbare telefonie netwerk. Oorspronkelijk was PSTN een volledig analogo netwerk. Tegenwoordig is alleen de lijn van de abonnee naar de telefooncentrale veelal nog analogo en werkt het hele verdere transport van spraak op basis van 64 kbit/s kanalen, ook bekend onder de naam DS0 (Digital Signal 0).

¹²⁰ In de huidige praktijk wordt met VoDSL "Voice over ATM over DSL" bedoeld en is VoDSL de productnaam. Hierbij staat ATM voor Asynchronous Transfer Mode. Dit is een vorm van pakketschakeling waarmee via virtuele kanalen data kunnen worden overgebracht.

nummer uit het nummerplan, zowel inkomende gesprekken kan ontvangen als uitgaande gesprekken kan maken, er telefoons gebruikt worden om te communiceren en de mobiliteit tijdens het gesprek beperkt is;

- Voice over Internet (Vol) is de benaming voor het afwickelen van telefoonverkeer over een IP-netwerk. Deze vorm van telefonie betreft het bellen van de ene PC naar de andere PC. De software dient geïnstalleerd te worden op de PC. Via een breedbandverbinding kunnen met behulp van headset of microfoon andere gebruikers worden bereikt die deze software hebben geïnstalleerd op hun PC.

VoE

224. Bij Voice over Ethernet (VoE) wordt een glasvezelverbinding gebruikt om dataverkeer en spraakverkeer te transporteren. Er dient reeds een aansluiting te bestaan op een Virtual Private Network of een aansluiting op een glasvezelnetwerk. De afwikkeling van het verkeer gebeurt op dezelfde wijze als bij ISDN. Dit type aansluiting is zeer recent geïntroduceerd.

Andere aansluitingsvormen

225. In de toekomst kunnen nog andere aansluitingsvormen relevant worden. De belangrijkste is waarschijnlijk de Wireless Local Loop (hierna: WLL). Momenteel wordt deze dienst nog nauwelijks geleverd, zodat deze in de verdere beschrijving niet meer wordt genoemd.

Verkeers- en informatiediensten

226. Door een telefonieaansluiting op (of toegang tot) het vaste openbare telefoonnetwerk heeft een eindgebruiker de mogelijkheid om een aantal diensten af te nemen, waaronder de volgende verkeersdiensten:

- lokaal verkeer (binnenbasisgebied);
- nationaal verkeer (buitenbasisgebied);
- internationaal verkeer;
- verkeer naar mobiele telefonieaansluitingen (hierna: vast-mobiel verkeer);
- verkeer naar bedrijfsnummers;
- internetinbelverkeer (via 06760);
- overig verkeer.

227. Daarnaast zijn er nog diverse diensten voor eindgebruikers, zoals persoonlijke assistentiediensten (084/087) en informatienummers (0800/090x).

6.2.2 Aanbieders

De verschillende aanbieders bieden over het algemeen alle verkeers- en informatiediensten aan eindgebruikers. De belangrijkste verschillen tussen aanbieders liggen in het type aansluiting dat ze leveren.

KPN

228. KPN heeft een spilfunctie op de markt voor vaste telefonie. Het netwerk van KPN ontsluit praktisch alle adressen in Nederland. KPN biedt via haar koperen en glasvezelinfrastructuur landelijk de volgende typen aansluitingen: PSTN, ISDN en VoB. VoE en VoDSL zijn beschikbaar voor zakelijke eindgebruikers, waarbij voor VoE geldt dat dit alleen beschikbaar is in het geval dat er een glasaansluiting is.

Kabelaanbieders via coax-aansluitnetwerk

229. De verschillende kabelaanbieders hebben met het coax-aansluitnetwerk ca. 95-100% dekking bij huishoudens. Het gaat hierbij met name om residentiële maar ook om kleinzakelijke eindgebruikers. Iedere kabelaanbieder heeft daarbij een eigen dekkingsgebied, dat niet overlapt met andere kabelaanbieders. UPC en Ziggo zijn de grootste kabelaanbieders en deze bieden voor wat betreft vaste telefonie vooral VoB aan. Daarnaast levert UPC nog aan een kleine groep eindgebruikers analoge telefonie.

Andere aanbieders met eigen aansluitnetwerk

230. Naast kabelaanbieders zijn er nog andere aanbieders (zoals BBned, Reggefiber) die vaste telefoniediensten leveren over Fibre-to-the-Home-netwerken (hierna: FttH). Begin 2008 zijn circa 130.000 huizen aangesloten ('homes connected') op FttH en 40.000 gebouwen aangesloten op Fibre-to-the-Buidling (hierna: FttB).¹²¹ Over FttH en FttB wordt vrijwel uitsluitend VoB geleverd.

231. Daarnaast zijn er aanbieders die zakelijke eindgebruikers en bedrijventerreinen hebben aangesloten op hun eigen (glas)netwerk. Het gaat hier om partijen zoals BT, Colt, Tele2, Verizon en Ziggo. Deze partijen leveren tot op heden met name hoogcapacitaire ISDN-aansluitingen.

Aanbieders die gebruikmaken van generieke wholesale toegang

232. Op dit moment zijn er aanbieders die vaste telefonie aanbieden over breedbandverbindingen en daarvoor ULL of WBT inkopen op de wholesalemarkt. Deze diensten worden vooral bij KPN ingekocht. De belangrijkste aanbieders op de retailmarkt zijn BBned (via Alice), Tele2 en T-Mobile/Orange. Deze partijen leveren vrijwel altijd VoB in combinatie met een breedbandverbinding. Partijen die wel een vaste telefoniedienst leveren, maar niet zelf de breedbandverbinding hebben, zijn zeer beperkt in omvang.

233. Daarnaast zijn er aanbieders die ISDN leveren aan vooral zakelijke eindgebruikers op basis van ingekochte huurlijnen (ILL) bij KPN. Dit zijn partijen zoals BT, Colt, Priority, Tele2 en Verizon. Telefonie wordt regelmatig geleverd in combinatie met datadiensten.

¹²¹ Telecompaper, "Fibre-to-the-Home (FttH) in Nederland", 15 mei 2008.

Aanbieders die gebruik maken van telefoniespecifieke toegang

234. Daarnaast zijn er partijen die diensten leveren zonder dat ze een eigen aansluiting hebben of inkopen bij KPN. Deze partijen maken dan gebruik van WLR om de aansluiting van KPN te wederverkopen aan eindgebruikers. Tele2 en Pretium zijn de belangrijkste aanbieders die zich richten op residentiële eindgebruikers. Atlantic en Esprit zijn de belangrijkste aanbieders gericht op zakelijke eindgebruikers.

235. Daarnaast leveren deze partijen ook altijd verkeersdiensten op basis van C(P)S. Afhankelijk van de vraag of een dergelijke partij eigen centrales heeft, kunnen ze diensten inkopen bij aanbieders met een 'intermediairfunctie' of rechtstreeks bij KPN. Aanbieders zoals Tele2 en BT zijn vrijwel allemaal volledig geïnterconnecteerd met KPN op regionaal niveau, dat wil zeggen op alle 20 EVKC's van KPN.¹²² Ze bieden vaak ook C(P)S- diensten aan via eigen centrales die geschikt zijn voor het afhandelen van C(P)S-verkeer. Omdat ze beschikken over een dergelijke centrale kunnen ze ook een 'intermediairfunctie' vervullen. Dat wil zeggen dat ze de wholesalediensten die ze inkopen bij KPN kunnen wederverkopen aan C(P)S-aanbieders zonder eigen centrale, zoals bijvoorbeeld Pretium en Atlantic. Deze C(P)S-aanbieders voegen waarde toe in de vorm van marketing, klantbeheer en facturering. Nagenoeg alle C(P)S-aanbieders bieden de complete portfolio aan verkeersdiensten aan. In Q4 2007 werd circa 14%¹²³ van het totale nationale retailverkeer bij C(P)S-aanbieders afgenomen.

6.2.3 Eindgebruikers

236. Het college heeft in hoofdstuk 5.4 een onderscheid gemaakt tussen residentiële en zakelijke afnemers van vaste telefoniediensten, omdat de marktontwikkelingen sterk verschillen.

Residentiële eindgebruikers

237. Residentiële eindgebruikers nemen in de regel PSTN-, ISDN2- en VoB-aansluitingen af. Het gaat hier vrijwel altijd om aansluitingen met 2 of minder lijnen. Zoals aangegeven in Figuur 1 neemt het aandeel van VoB toe ten koste van PSTN/ISDN2. VoB-aansluitingen worden daarbij vrijwel altijd in combinatie met breedbandinternet afgenomen.

Zakelijke eindgebruikers

238. De markt voor zakelijke eindgebruikers kan worden opgedeeld in de volgende segmenten:¹²⁴ SOHO (small office home office), KB (kleinbedrijf), MB (middenbedrijf), GB (grootbedrijf) en MNC (multinationale ondernemingen). De onderkant van deze segmenten vertoont veel overlap met de residentiële eindgebruikers, in die zin dat SOHO ook diensten afneemt die primair zijn ontwikkeld voor residentiële eindgebruikers. Deze eindgebruikers hebben in de regel voldoende aan een beperkt

¹²² EVKC staat voor Eerste orde VerKeersCentrale en vormt een knooppunt in het netwerk van KPN op nationaal niveau. Deze centrales zijn zowel onderling verbonden als met de latere orde centrales richting het aansluitnetwerk.

¹²³ Bron: SMM, bewerking OPTA.

¹²⁴ Zie Dialogic, "Productmarkten en marktsegmentering bij zakelijke telecommunicatiediensten", 20 april 2007.

aantal spraakkanalen, afhankelijk van het aantal werknemers en het soort bedrijf. De behoefte van deze zakelijke eindgebruikers is derhalve vergelijkbaar met die van residentiële eindgebruikers.

239. Het grootbedrijf neemt in belangrijke mate hoogcapacitaire aansluitingen af. Daarnaast nemen deze eindgebruikers vaak ook nog in aanvulling daarop laagcapacitaire aansluitingen af voor de kleinere vestigingen. Het klein- en middenbedrijf neemt vaak ook vaak een mix af, maar dan in kleinere aantallen. Het aantal zakelijke VoB-aansluitingen dat wordt afgenomen was eind 2007 nog zeer beperkt. Naast vaste telefonie nemen de grotere zakelijke eindgebruikers geregeld ook datadiensten af.

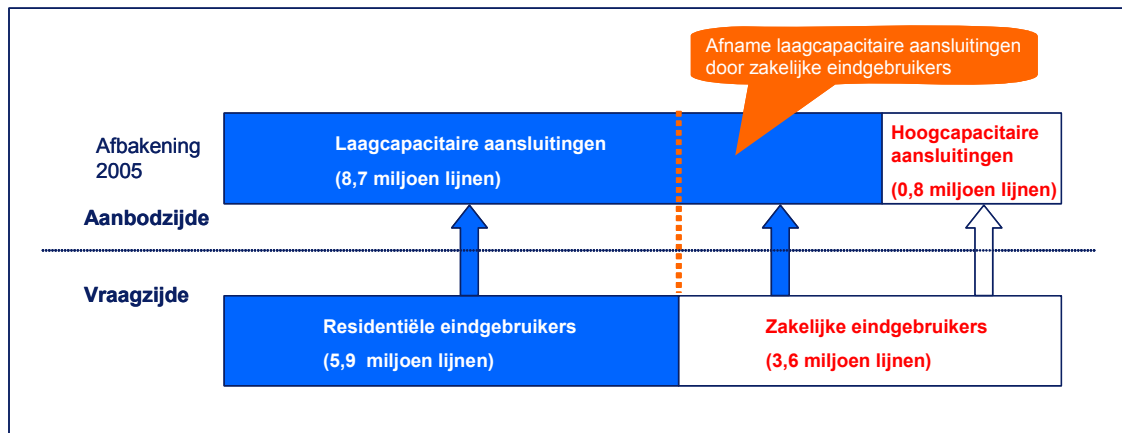
240. Tabel 8 geeft een overzicht van de afname van de verschillende typen aansluitingen door zakelijke afnemers. Van alle zakelijke eindgebruikers neemt circa 60% ISDN2-aansluitingen af, 16% neemt hoogcapacitaire aansluitingen af (ISDN > 2) en 21% neemt VoB af.

	Soho	Kleinbedrijf	Middenbedrijf	Grootbedrijf	Gewogen totaal
Omvang	1 t/m 5 personen	5 tot 50 personen	50 tot 1.000 personen	> 1.000 personen	
Aantal bedrijven	620.000	110.000	12.000	630	
Analoge telefonie	9%	7%	18%	74%	9%
ISDN-2	58%	68%	51%	84%	60%
ISDN >2	14%	22%	73%	95%	16%
VoB	23%	14%	21%	42%	21%

Tabel 8. Afname aansluitingen door zakelijke afnemers ¹²⁵

241. Op basis van cijfers uit de SMM en cijfers uit kwartaalrapportages van KPN heeft het college een inschatting gemaakt van het absolute aantal lijnen dat wordt afgenomen in de verschillende categorieën. ISDN > 2 weegt in termen van aantallen lijnen zwaarder. Onderstaande figuur geeft (in aantallen afgenomen lijnen) weer hoeveel lijnen residentiële en zakelijke eindgebruikers afnemen. Zakelijke eindgebruikers nemen naast 0,8 miljoen lijnen af via hoogcapacitaire aansluitingen (ISDN > 2). Daarnaast nemen ze nog 2,8 miljoen lijnen af via laagcapacitaire aansluitingen (analoge telefonie, ISDN2 en VoB).

¹²⁵ Dialogic, "Eindgebruikersonderzoek in zakelijke marktsegmenten in de elektronische communicatiesector ten behoeve van OPTA marktanalyse breedband, huurlijnen en vaste telefonie", april 2008, tabel 8.



Figuur 3. Afname van type aansluitingen door residentiële en zakelijke eindgebruikers

6.3 Opzet van de marktafbakening

242. Als startpunt voor de afbakening zijn de traditionele vaste telefoniediensten die KPN levert aan eindgebruikers genomen. Deze zijn in omvang de belangrijkste vaste telefoniediensten. Dit sluit tevens aan bij

243. De analyse wordt gestart in een situatie zonder bestaande regulering, de zogenaamde *greenfield*-benadering (zie randnummer 99 en verder). Voor de marktafbakening betekent dit concreet dat wordt gestart met een situatie waarin alleen diensten worden geleverd op basis van een eigen infrastructuur en dat er geen diensten worden geleverd op basis van inkoop van gereguleerde toegangsdiensten. Dit betekent dat een aantal aanbieders die momenteel actief zijn, niet langer actief zouden zijn, of niet in de mate waarin ze nu actief zijn. Van de aanbieders, zoals beschreven in paragraaf 6.2.2, zouden dan alleen KPN, de kabelaanbieders en andere aanbieders met een eigen aansluitnetwerk diensten leveren. De aanbieders die diensten leveren op basis van de generieke wholesalediensten (ULL, WBT, ILL) en de aanbieders die diensten leveren op basis van de telefoniespecifieke wholesalediensten (C(P)S/opbouw en WLR) zouden niet actief zijn. Het college gaat ervan uit dat in *greenfield*-situatie alleen interne leveringen zouden plaatsvinden en er geen vrijwillige externe leveringen van wholesalediensten zouden zijn.

244. Om de relevante markten in de *greenfield*-situatie af te bakenen worden achtereenvolgens de volgende vragen beantwoord:

- behoren vaste telefoniediensten over verschillende infrastructuren tot dezelfde relevante markt als vaste telefoniediensten van KPN?;
- behoren alle typen aansluitingen tot de markt voor vaste telefonie?;
- behoren alle soorten verkeer tot dezelfde relevante markt?;
- behoren verkeer en aansluitingen tot dezelfde relevante markt?;
- behoren vaste telefoniediensten gericht op residentiële afnemers en zakelijke afnemers tot dezelfde relevante markt?;

- is er sprake van een bundelmarkt met andere diensten, zoals breedband en TV?;
- behoort mobiele telefonie tot dezelfde relevante markt als vaste telefonie?;
- op welke relevante geografische markt(en) is een aanbieder van vaste telefonie actief?

6.4 Telefonie over verschillende infrastructuren

245. Vaste telefonie kan door middel van verschillende vaste netwerken worden aangeboden, te weten het koperen netwerk en glasvezelnetwerk van KPN, andere glasvezelnetwerken, kabelnetwerken en netwerken op basis van WLL. Om tot een juiste marktafbakening te komen moet worden onderzocht of telefoniediensten over deze alternatieve netwerken als substituten voor telefoniediensten over het aansluitnetwerk van KPN kunnen worden beschouwd en derhalve tot dezelfde relevante productmarkt behoren.

Telefonie over kabelnetwerken

246. Een telefoniedienst die wordt geleverd door middel van kabelnetwerken heeft voor de gebruiker dezelfde functionaliteit als een telefoniedienst die wordt geleverd door middel van bijvoorbeeld het vaste netwerk van KPN. Circa 98 % van de huishoudens beschikt over een kabelaansluiting ten behoeve van radio en televisie, die geschikt is gemaakt voor vaste telefoniediensten.

247. Gelet op dezelfde functionaliteit kan een telefoniedienst aangeboden over een kabelnetwerk als substituuat worden beschouwd van een telefoniedienst die wordt aangeboden over traditionele netwerken. Hierbij gaat het college ervan uit dat een geringe duurzame verhoging van het tarief van vaste telefonie over het aansluitnetwerk van KPN voor een eindgebruiker aanleiding kan zijn om over te stappen op een telefoniedienst die wordt aangeboden over een kabelnetwerk. Dit blijkt uit het feit dat eindgebruikers veelvuldig overstappen van KPN telefonie naar kabeltelefonie. Verder liggen de tarieven op een vergelijkbaar niveau.¹²⁶

248. *Subconclusie.* Op grond van het voorgaande oordeelt het college dat de telefoniedienst over de kabel tot dezelfde markt behoort als telefonie via het aansluitnetwerk van KPN.

Telefonie over glasvezelnetwerken van andere aanbieders

249. Glasvezelnetwerken zijn in het algemeen netwerken die bijzonder geschikt zijn voor het verwerken van (zeer) grote verkeervolumes. Dit maakt dit soort netwerken dan ook uitermate aantrekkelijk voor gebruikers die hoge capaciteit nodig hebben voor het afnemen van toegang tot meerdere typen diensten. Ten behoeve van het aansluiten van zakelijke klanten op het openbare telefoonnetwerk wordt dan ook steeds meer gebruik gemaakt van glasvezelverbindingen. Aan residentiële eindgebruikers worden glasvezelverbindingen, het zogenoemde FttH, in veel mindere mate geleverd.¹²⁷

¹²⁶ Telecompaper, "Ontwikkelingen vaste telefonie 2005-2007", 25 februari 2008.

¹²⁷ Begin 2008 worden aan circa 30.000 eindgebruikers diensten over glas geleverd (homes activated). Bron: Telecompaper, "Fibre-to-the-Home (FttH) in Nederland", 15 mei 2008.

250. Hiervoor is aan de orde geweest dat vaste telefoniediensten die worden geleverd door middel van de vaste netwerken van KPN, zijnde het koperen netwerk en het glasvezelnetwerk, als startpunt van de marktafbakening is genomen. De telefoniedienst die wordt aangeboden over glasvezelnetwerken van alternatieve aanbieders heeft dezelfde functionaliteit als de telefoniedienst die door KPN over haar netwerk wordt aangeboden.

251. *Subconclusie.* Op grond van het bovenstaande beschouwt het college de telefoniedienst die wordt aangeboden over de glasvezelnetwerken van alternatieve aanbieders als een (vraag)substituut van de telefoniedienst die door KPN over haar koperen netwerk wordt aangeboden en worden beide telefoondiensten tot dezelfde relevante productmarkt gerekend.

Telefonie via WLL

252. Telefoniediensten kunnen ook worden geleverd via de zogenoemde *wireless local loop* (hierna: WLL), dat wil zeggen door middel van radiofrequenties. In de praktijk echter worden er (nagenoeg) geen telefoniediensten aangeboden via WLL. Het college verwacht niet dat in deze situatie binnen de reguleringsperiode verandering komt. Het college ziet dan ook onvoldoende aanleiding om telefoniediensten via WLL tot de markt voor vaste telefoniediensten te rekenen.

253. *Subconclusie.* Op grond van het vorenstaande oordeelt het college dat de telefoniedienst via WLL niet tot de markt voor vaste telefonie behoort.

Conclusie

254. Gelet op het voorgaande concludeert het college dat er in een ongereguleerde omgeving sprake is van concurrentiedruk van vaste telefoniediensten via glas en de kabel op de telefoondiensten die worden geleverd via het vaste aansluitnetwerk van KPN. De relevante productmarkt omvat derhalve de telefoniediensten geleverd via het vaste netwerk van KPN, via glasvezelnetwerken en via kabelnetwerken.

6.5 Typen aansluitingen

255. De volgende vraag die zich voordoet is of alle typen aansluitingen, waaronder ook VoDSL, VoB, VoI en VoE, tot dezelfde relevante markt behoren als KPN's traditionele telefoniediensten (PSTN, ISDN). In het retailbesluit 2005 heeft het college geanalyseerd in hoeverre andere diensten of vergelijkbare diensten op basis van een andere technologie dan traditionele vaste telefonie als onderdeel kunnen worden beschouwd van de relevante markt voor vaste telefonie. Hierbij is gekeken naar de eventuele disciplinerende werking van deze diensten en naar de overeenkomsten (of verschillen) in prijs, prijsstructuur en productkenmerken.

256. Het college heeft in voornoemd marktanalysebesluit vastgesteld dat VoB tot de productmarkt voor vaste telefonie behoort en VoI niet. Het college heeft in dat besluit ook vastgesteld dat VoDSL als traditionele telefonie kan worden beschouwd en ziet geen reden om hier in dit besluit van af te wijken.

Voice-over-Internet

257. Voor wat betreft Vol is toen geconstateerd dat deze dienst, zoals bijv. Skype, qua functionaliteit en kwaliteit niet overeenkomt met de traditionele telefoniedienst en om die reden niet als substituut voor de traditionele telefoniedienst kan worden beschouwd. Voor Vol is derhalve vastgesteld dat deze dienst niet tot de relevante productmarkt dient te worden gerekend.

258. Het college heeft thans geen aanleiding om een hiervan afwijkend standpunt in te nemen. De functionaliteit en kwaliteit van de Vol-diensten is praktisch onveranderd.

259. Bovendien is vanuit het perspectief van de eindgebruikers inmiddels gebleken dat Vol veeleer een complement is dan een substituut. Uit onderzoek van Heliview blijkt dat slecht 1% van de huishoudens aangeeft dat zij niet via een vaste lijn, maar hoofdzakelijk via het internet telefoneert, terwijl 15% van de huishoudens aangeeft weleens te bellen met de PC.¹²⁸

260. *Subconclusie.* Op grond van het bovenstaande beschouwt het college Vol niet als een (vraag)substituut van de telefoniedienst die door KPN over haar netwerk wordt aangeboden.

Voice-over-Broadband

261. VoB-diensten zijn in het retailbesluit 2005 daarentegen wél tot de relevante markt gerekend. Het college heeft hierbij in aanmerking genomen dat de functionaliteit van VoB-telefoniediensten en traditionele telefonie overeenkomt. Voorts heeft het college hierbij overwogen dat traditionele telefoniediensten en VoB-diensten sterke prijsdruk op elkaar uitoefenen.

262. In het retailbesluit 2005 is, vooral op basis van een prospectieve analyse, geconcludeerd dat VoB-diensten een substantiële prijsdruk (zullen) uitoefenen op vaste telefonie in traditionele vorm. Deze verwachting was gebaseerd op de inschatting dat VoB in de reguleringsperiode voor veel huishoudens beschikbaar zou komen als gevolg van het aanbod van kabelaanbieders en als gevolg van een aanzienlijk (residentieel) gebruik van breedbandinternet. Ook is aangenomen dat VoB-diensten prijsdruk zouden ondervinden van traditionele telefoniediensten. In verband hiermee is opgemerkt dat de tariefstelling van VoB met name is afgestemd op de tarieven van traditionele vaste telefonie.¹²⁹

263. De verwachtingen met betrekking tot het gebruik van VoB-diensten zijn grotendeels uitgekomen. Zoals in hoofdstuk 5 is beschreven is het aantal afnemers van PSTN-diensten over laagcapacitaire aansluitingen de laatste drie jaar afgenomen van ongeveer 7,8 miljoen in 2005 naar 5,0 miljoen gebruikers eind 2007. Tegelijkertijd is het aantal afnemers van VoB-diensten gestegen tot 2,4 miljoen eind 2007, wat 32% van de laagcapacitaire aansluitingen is. Het gaat hier om telefonieaansluitingen van kabelaanbieders, DSL-aanbieders en ook van KPN zelf. In de *greenfield*-situatie zijn er weliswaar geen DSL-aanbieders, maar 80% van de VoB-diensten wordt geleverd door KPN en de kabelaanbieders. Dus op grond hiervan kan worden vastgesteld dat in de *greenfield*-

¹²⁸ Heliview Research, "ICT Consumer Monitor Q4 2007, Concurrentie Monitor", januari 2008

¹²⁹ Telecompaper, "Ontwikkelingen vaste telefonie 2005-2007", 25 februari 2008.

situatie VoB-diensten inderdaad een substantiële concurrentiedruk op de traditionele vaste telefoniediensten hebben uitgeoefend en thans uitoefenen.

264. Het college heeft voldoende aanwijzingen om aan te nemen dat deze ontwikkeling zich zal doorzetten. De verwachting is dat eind 2011 in aanwezigheid van regulering ruim 60% van vaste telefoniediensten bestaat uit VoB. Echter ook in een *greenfield*-situatie zal VoB blijven groeien.

265. Hierbij maakt het college wel de kanttekening dat de verwachtingen ten aanzien van de zakelijke eindgebruikers minder rooskleurig zijn. Er is eind 2007 nog nauwelijks sprake van afname van specifieke zakelijke VoB-aansluitingen. Wel is op basis van het Dialogic onderzoek¹³⁰ de verwachting dat het aantal VoB-aansluitingen voor de zakelijke markt de komende reguleringsperiode gaat groeien, maar dat dit in verhouding tot de residentiële VoB-aansluitingen relatief laag blijft.

266. *Subconclusie.* Op grond van het vorenstaande concludeert het college dat VoB-diensten tot dezelfde relevante productmarkt dienen te worden gerekend als telefoniediensten in traditionele vorm.

Voice-over-Ethernet

267. Voice-over-Ethernet is qua functionaliteit en kwaliteit vergelijkbaar met traditionele telefonie. Er is een onderliggend verschil in voortbrenging van de dienst, welke geen effect heeft op de dienstverlening aan de eindgebruiker.

268. *Subconclusie.* Het college rekent VoE net als VoDSL tot de markt voor vaste telefonie.

Conclusie

269. Gelet op het voorgaande concludeert het college dat er in een ongereguleerde omgeving sprake is van sterke concurrentiedruk van VoB, VoE en VoDSL op traditionele telefonie, maar niet van Vol. De relevante productmarkt omvat derhalve naast de traditionele telefoniediensten ook VoB, VoE en VoDSL.

6.6 Verkeersdiensten

270. In randnummer 226 zijn de verkeersdiensten opgesomd die worden geleverd op het vaste telefonienetwerk. Het betreft, kort gezegd, verkeer naar geografische telefonieaansluitingen (lokaal, nationaal, internationaal), naar mobiele telefonieaansluitingen, naar bedrijfsnummers, naar aanbieders van toegangsdiensten tot het internet, naar informatiediensten en naar persoonlijke assistentiediensten.

271. Internationaal verkeer wordt niet onderzocht in dit besluit, aangezien deze markt in het retailbesluit 2005 concurrerend is bevonden. Er zijn geen indicaties dat de marktomstandigheden op die markt nu zodanig veranderd zijn dat dit noopt tot een nieuwe marktafbakening.

¹³⁰ Dialogic, "Eindgebruikersonderzoek in zakelijke marktsegmenten in de elektronische communicatiesector ten behoeve van OPTA marktanalyse breedband, huurlijnen en vaste telefonie", april 2008.

272. Voor een aantal van de genoemde verkeersdiensten besluit het college dat deze niet tot de relevante retail productmarkt dient te worden gerekend. Het betreft:

- verkeer naar informatienummers (800/90x); en
- verkeer naar nummers voor persoonlijke assistent-diensten (084/087).

273. Naar het oordeel van het college zijn deze diensten niet als retail telefoniediensten te kwalificeren. Voor zover voor de levering van deze diensten wholesalediensten nodig zijn, worden deze in de analyses van de desbetreffende wholesalemarkten meegenomen.

274. Alle andere verkeersdiensten, uitgezonderd internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistent-diensten, behoren tot de relevante markt. Aanbieders zijn in het algemeen betrekkelijk eenvoudig in staat om deze diensten aan te bieden. Toegangsdrempels die aanbieders zouden beletten deze diensten aan te bieden of zouden hinderen bij het aanbieden van bepaalde diensten zijn er niet. Op grond hiervan concludeert het college dat er bij deze diensten sprake is van aanbodsubstitutie.

Conclusie

275. Alle verkeersdiensten, uitgezonderd internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistent-diensten, behoren tot de relevante markt.

6.7 Aansluitingen en verkeersdiensten

276. Vaste telefoniediensten bestaan uit twee diensten: de dienst voor het bieden van toegang tot het netwerk voor vaste telefonie, de zogenoemde telefonieaansluitingen, en de verkeersdiensten over deze aansluitingen.

277. De telefonieaansluiting alleen is voldoende om gebeld te worden. Om gesprekken te kunnen voeren is het bovendien noodzakelijk om verkeersdiensten af te nemen. De telefonieaansluiting en de verkeersdienst zijn naar het oordeel van het college dan ook als complementaire diensten aan te merken en niet als substituten.

278. In een situatie zonder wholesaleregulering zijn er alleen aanbieders met een eigen netwerkinfrastructuur waarmee zij zowel de telefonieaansluiting als het telefoonverkeer aanbieden. Deze aanbieders hebben geen enkele prikkel om de telefonieaansluiting en de verkeersdienst afzonderlijk aan te bieden; beide diensten worden uitsluitend in gebundelde vorm aangeboden. Om deze reden dienen naar het oordeel van het college aansluitingen en verkeersdiensten gezamenlijk te worden beschouwd en vormen ze één relevante markt.

279. Het feit dat er in de praktijk een aantal eindgebruikers verkeersdiensten via C(P)S bij de ene aanbieder en de aansluiting bij een andere aanbieder afneemt, is het gevolg van wholesaleregulering. Zonder die wholesaleregulering zou deze praktijk zich niet voordoen. In hoofdstuk 13.2 wordt de markt

opnieuw afgebakend, maar dan in aanwezigheid van regulering, waaronder C(P)S. Ook daar concludeert het college dat aansluitingen en verkeersdiensten tot één relevante markt behoren.

280. Deze conclusie wijkt af van de marktafbakening in het retailbesluit 2005, waar aansluitingen en verkeersdiensten als aparte relevante markten werden gezien. Dit gebeurde met name op grond van het feit dat niet één prijs werd betaald voor de combinatie van aansluitingen en verkeersdiensten. Deze situatie is inmiddels veranderd en eindgebruikers nemen steeds meer flat fees af in aanwezigheid van regulering – zie Tabel 3. Het college verwacht dat dit in afwezigheid van regulering ook het geval zou zijn.

Conclusie

281. Op grond van het vorenstaande concludeert het college dat er één relevante productmarkt is met telefoonaansluitingen en verkeersdiensten.

Aanbeveling van de Commissie

282. Het college is zich ervan bewust dat met het afbakenen van een markt, waarbij de dienst telefoonaansluiting en de dienst telefoonverkeer tot één relevante productmarkt wordt gerekend, wordt afgeweken van de aanbeveling. De Commissie maakt wél een onderscheid tussen aansluitingen en verkeer. Het college motiveert deze afwijking van de aanbeveling door erop te wijzen dat in Nederland, in vergelijking met de rest van Europa, vaker flat-fee bundels met aansluiting en verkeer worden afgenomen.¹³¹

6.8 Residentiële en zakelijke productmarkt.

283. In het retailbesluit 2005 werd, zoals hierboven reeds aan de orde is geweest, een onderscheid gemaakt tussen een relevante productmarkt voor verkeersdiensten en een relevante productmarkt voor aansluitingen, en binnen de markt voor aansluitingen een onderscheid tussen laagcapacitaire aansluitingen en hoogcapacitaire aansluitingen. Onder een laagcapacitaire aansluiting werd verstaan een telefonieaansluiting die niet meer dan twee spraakkanalen omvat. Onder een hoogcapacitaire aansluiting werd verstaan een aansluiting die meer dan twee spraakkanalen omvat.

284. Een reden voor bovengenoemde afbakening was het prijsverschil tussen een ISDN2 en een ISDN15 aansluiting, op grond waarvan deze diensten niet als vraagsubstituut konden worden beschouwd. Het college concludeerde ook dat er geen sprake was van aanbodsubstitutie. Voor het leveren van PSTN/ISDN2 is een fijnmazig netwerk vereist, waar tot aanbieders van ISDN15 en hoger niet zonder grote investeringen kunnen toetreden. Daarnaast zijn ISDN15-aansluitingen niet zomaar om te zetten in ISDN2-aansluitingen.

285. Hierboven is aan de orde geweest dat het college thans aanleiding heeft één relevante productmarkt af te bakenen waarvan zowel aansluitingen als verkeersdiensten deel uitmaken. De

¹³¹ In Nederland neemt 7% van de eindgebruikers verkeer (door CPS) af bij de ene aanbieder en de aansluiting bij een andere aanbieder. In Frankrijk ligt dat percentage bijvoorbeeld nog op 15%.

vraag ligt voor of er aanleiding is om binnen deze nieuwe afbakening een onderscheid te maken waarbij de kenmerken van de eindgebruikers, de capaciteit van de aansluitingen en de omzet van het verkeer of een ander vergelijkbaar criterium relevant is.

286. In het kader van de vorige marktanalyse heeft het college geconcludeerd dat er onvoldoende aanleiding was om een (aansluitingen)markt voor residentiële eindgebruikers en een (aansluitingen)markt voor zakelijke eindgebruikers te onderscheiden. Reden hiervoor was, kort gezegd, dat het college meende dat een onderscheid in de productmarktdefinitie op basis van de hoedanigheid van de afnemer, zakelijk of residentieel, niet goed viel te maken, onder meer omdat er sprake was van een gedeeltelijke overlap in behoefte van deze twee soorten afnemers. Dat is nu nog steeds het geval (zie Figuur 3).

287. Uit de reacties van marktpartijen op de vragenlijst van het college blijkt dat de meeste partijen een scheiding tussen consumentendiensten en zakelijke diensten op basis van identiteit van afnemers in beginsel problematisch in verband met de onbepaaldheid van de groep zakelijke klanten, die bovendien varieert van eenmanszaken tot multinationals. Een scheiding tussen zakelijk en residentieel, dan wel tussen laag- en hoogcapacitaire aansluitingen, achten zij echter wel relevant. Veel partijen geven aan dat de capaciteit van de aansluitlijnen in deze bepalend is, in de zin dat hoogcapacitaire aansluitlijnen alleen worden afgenomen door zakelijke afnemers en niet door consumenten.

288. Het college is ook van mening, gelet op de marktontwikkelingen, dat er wel een reden is om een afbakening door te voeren op basis van de kenmerken van de aangeboden diensten. Het college doelt hierbij met name op het verschil in ontwikkeling van de concurrentiesituatie bij residentiële diensten en de concurrentiesituatie bij zakelijke diensten. Deze ontwikkelingen spelen zich af in een situatie met wholesaleregulering. Het college is van oordeel dat vergelijkbare ontwikkelingen zich ook zouden voordien in een *greenfield*-situatie.

289. Bij vaste telefoniediensten is de concurrentie bij zakelijke diensten de afgelopen jaren minder snel toegenomen dan de concurrentie bij residentiële diensten. In Tabel 9 zijn marktaandeelen van laagcapacitaire telefonieaansluitingen weergegeven als benadering voor residentieel diensten. Daarnaast zijn marktaandeelen van hoogcapacitaire telefonieaansluitingen weergegeven als benadering voor zakelijke diensten. Kabelondernemingen hebben een sterke groei doorgemaakt met VoB-diensten, die vrijwel uitsluitend door residentiële afnemers worden afgenomen (van **[vertrouwelijk: 5-10%]** medio 2006 naar **[vertrouwelijk: 10-20%]** eind 2007). Bij de zakelijke diensten is de positie van kabelondernemingen nog steeds zeer beperkt (**[vertrouwelijk: 5-10%]** eind 2007). De marginale positie van kabelondernemingen bij zakelijke afnemers kan voor een belangrijk deel worden verklaard door hun zeer beperkte netwerkdekking buiten de bebouwde kom. Daarnaast zijn hun coax-netwerken niet geschikt voor het leveren van hoogcapacitaire aansluitingen aan zakelijke eindgebruikers.¹³² Alternatieve aanbieders¹³³ zijn de laatste jaren ook sterker gegroeid ten aanzien van residentiële diensten (van **[vertrouwelijk: 0-5%]** medio 2006 naar **[vertrouwelijk: 5-10%]** eind

¹³² Dit zou ook in de *greenfield-situatie* zijn opgetreden.

¹³³ Hiermee worden partijen als BT, Verizon, Scarlet, BBNed en Tele2/Versatel bedoeld.

2007) dan ten aanzien van zakelijke diensten (van [vertrouwelijk: 10-20%] medio 2006 naar [vertrouwelijk: 10-20%] eind 2007). Zonder wholesaleregulering zou de positie van kabel hetzelfde blijven en zou de positie van de andere partijen slechter worden en zich beperken tot alleen de aansluitingen die worden geleverd op basis van eigen infrastructuur.

[vertrouwelijk]	Q2-2006	Q4-2007
KPN		
- Residentiële diensten	[80-90%]	[70-80%]
- Zakelijke diensten	[80-90%]	[70-80%]
Kabelondernemingen		
- Residentiële diensten	[5-10%]	[10-20%]
- Zakelijke diensten	[5-10%]	[5-10%]
Andere partijen		
- Residentiële diensten	[0-5%]	[5-10%]
- Zakelijke diensten	[10-20%]	[10-20%]

Tabel 9. Marktaandeelen laagcapacitaire telefonieaansluitingen (\approx residentiële diensten) en hoogcapacitaire telefonieaansluitingen (\approx zakelijke diensten)¹³⁴.

290. Het college constateert voorts een verschil in prijsontwikkeling tussen de retailprijzen van zakelijke diensten en de retailprijzen van residentiële diensten. De gemiddelde prijs van de zakelijke diensten is de afgelopen 2 jaar met [vertrouwelijk: 0-5%] gedaald (zie randnummer 191), daar waar de gemiddelde prijs van residentiële diensten met [vertrouwelijk: 5-10%] is gedaald (zie randnummer 201).

291. Op basis van de ontwikkelingen van de marktaandelen en de prijzen concludeert het college dat er een verschil bestaat in de concurrentiesituatie voor residentiële diensten en zakelijke diensten. Naar het oordeel van het college dient deze ontwikkeling in de marktafbakening tot uitdrukking te komen. In het hiernavolgende zal het college aan de hand van vraag- en aanbodssubstitutie zijn standpunt nader motiveren.

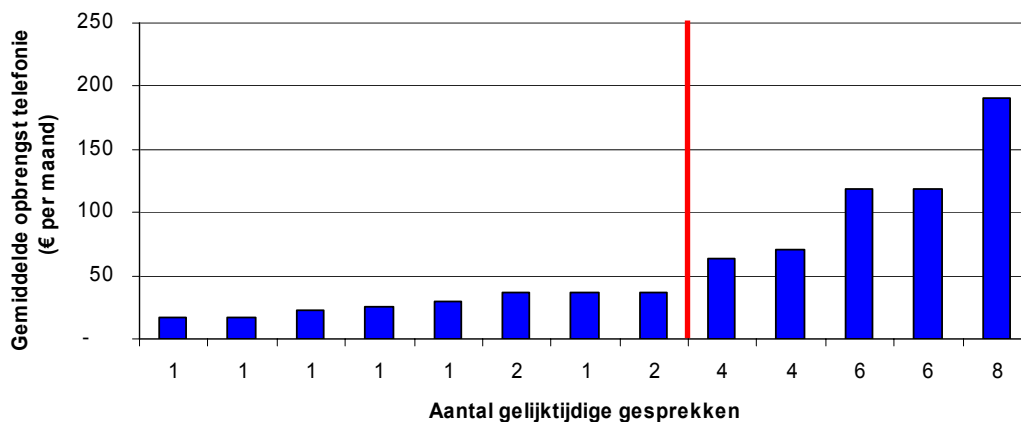
Vraagsubstitutie

292. Residentiële diensten kenmerken zich doordat zij een andere capaciteit en kwaliteit bieden dan zakelijke diensten. Residentiële diensten zijn primair gericht op residentiële eindgebruikers. Die vragen in het algemeen een lage capaciteit; meestal volstaat één telefonieaansluiting met twee lijnen of minder. Zakelijke diensten kenmerken zich in het algemeen door een hoge(re) capaciteit en zijn bedoeld voor zakelijke eindgebruikers; meestal is er een behoefte aan een aansluiting met meer dan twee lijnen of meer dan één aansluiting (op bijvoorbeeld verschillende vestigingen). Zoals in Tabel 8 is aangegeven nemen zakelijke eindgebruikers ook residentiële diensten af. Zo nemen grootzakelijke klanten ook nog ISDN2-aansluitingen af voor kleinere vestigingen van het bedrijf. Het SOHO-segment is qua kenmerken vergelijkbaar met residentiële afnemers.

¹³⁴ Bron: SMM. Zie Figuur 5 voor het onderscheid tussen laagcapacitaire aansluitingen en residentiële diensten.

293. Daarnaast is het verschil dat zakelijke eindgebruikers meer waarde hechten aan kwaliteit (bedrijfszekerheid, storingsafhandeling, gesprekskwaliteit) dan residentiële eindgebruikers. De nadelige effecten van het niet bereikbaar zijn of niet kunnen bellen als gevolg van storingen, zijn groter voor zakelijke eindgebruikers. Dit verschil in kwaliteitsbehoefte verklaart ook deels waarom VoB-diensten tot op heden door zakelijke eindgebruikers minder worden afgenomen dan door residentiële eindgebruikers. De VoB-technologie is nog in ontwikkeling, waardoor er in het verleden vaker sprake was van storingen dan bij de traditionele technologie. Deze verschillen in de kwaliteitsbehoefte zijn terug te vinden in de kenmerken van het aanbod van de residentiële en zakelijke diensten.

294. Onderstaande figuur geeft de gemiddelde opbrengst weer van een groot aantal van KPN's diensten. Uit deze figuur volgt dat er een duidelijke knip zit tussen 2 en 4 gelijktijdige gesprekken. Daarboven is ook een knip tussen de 4 en 6 en 6 en 8 lijnen. Echter die verschillen passen bij het meer heterogene karakter van de zakelijke markt.



Figuur 4. Opbrengst telefonie bij verschillende diensten¹³⁵

295. *Subconclusie.* Op grond van het vorenstaande is aannemelijk dat een relatieve verhoging van de prijs van een zakelijk telefoniedienst, niet leidt tot een verschuiving van de vraag naar een residentiële telefoniedienst. Residentiële telefoniediensten zijn niet te beschouwen als vraagsubstituten voor zakelijke telefoniediensten. Omgekeerd geldt ook dat zakelijke telefoniediensten geen vraagsubstituut zijn voor residentiële diensten. Daarvoor verschillen deze telefoniediensten te veel in prijs, kwaliteit, functionaliteit en beschikbaarheid.

Aanbodsubstitutie

296. In een situatie zonder wholesaleregulering zijn er alleen aanbieders van vaste telefoniediensten met eigen netwerken, waarvan de belangrijkste KPN en de kabelondernemingen zijn. De kabelondernemingen zijn vanwege hun beperkte netwerkdekking op bedrijventerreinen, niet of althans veel minder dan KPN in staat om zakelijke telefoondiensten aan te bieden. Daarbij komt dat het coax-

¹³⁵ Bron: CPST KPN Q4 2007.

kabelnetwerk waarover de telefoondiensten worden aangeboden minder geschikt is om meer dan twee aansluitlijnen aan te bieden, omdat de upstream capaciteit daarvoor onvoldoende is. Ook is het kabelnetwerk in het algemeen minder geschikt om zakelijke telefoniediensten met een hoge kwaliteit te leveren.

297. Als gevolg van deze verschillen heeft zich de situatie ontwikkeld dat KPN zowel residentiële als zakelijke diensten aanbiedt. De kabelaanbieders daarentegen bieden hoofdzakelijk residentiële diensten aan.

298. Residentiële afnemers vergen bovendien een andere marktbenadering dan zakelijke afnemers. De aankoopkanalen voor residentiële afnemers zijn websites, belwinkels en call centers. Landelijke reclamecampagnes worden vaak gebruikt om de verkoop van residentiële diensten te bevorderen. Zakelijke afnemers daarentegen kopen vaak in door het uitschrijven van tenders of het opvragen van offertes en deze afnemers worden benaderd middels accountmanagers die een meer individuele klantbenadering geven.

299. De situatie in de markt wordt gekenmerkt door het ontbreken van voldoende concurrentiedruk tussen aanbieders die zakelijke telefoniediensten aanbieden en aanbieders die hoofdzakelijk residentiële diensten aanbieden. De laatstgenoemde aanbieders zijn wegens fysieke beperkingen in het netwerk niet, of althans in beperkte mate, in staat om zakelijke telefoniediensten aan te bieden. Zij bieden dan ook dergelijke diensten in veel mindere mate aan. In de praktijk richten de meeste telecombedrijven zich dan ook op hetzij residentiële diensten (waaronder Pretium, Scarlet, Orange, ACN, Ziggo), hetzij op zakelijke diensten (waaronder BT, Verizon, Colt, Atlantic, Esprit). Waar bedrijven beide segmenten bedienen zijn de activiteiten verdeeld over verschillende bedrijfsonderdelen: UPC heeft haar zakelijke activiteiten ondergebracht bij Priority en ook Tele2 en KPN hebben separate bedrijfsonderdelen gericht op zakelijke diensten.¹³⁶ Het college is van oordeel dat een dergelijke scheiding van zakelijke en residentiële diensten zich ook zou voordoen in afwezigheid van wholesaleregulering.

300. *Subconclusie.* Op grond hiervan is, naar het oordeel van het college, de conclusie gerechtvaardigd dat in een situatie zonder wholesaleregulering er onvoldoende aanbodssubstitutie plaatsvindt tussen zakelijke diensten en residentiële diensten.

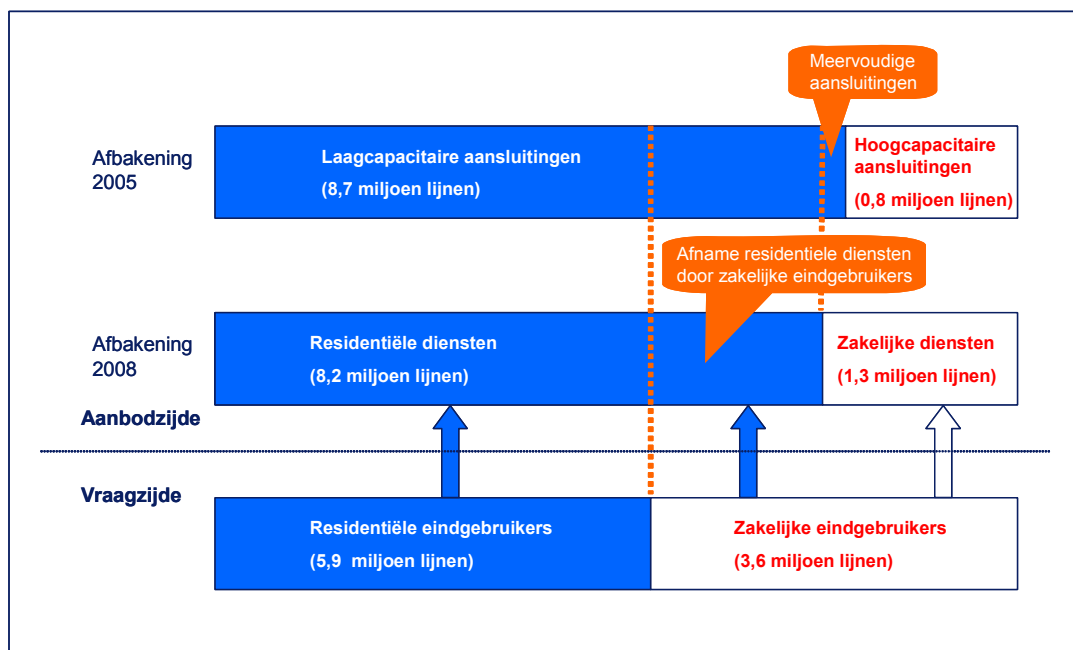
Conclusie

301. Op grond van het vorenstaande is het college van oordeel dat in de situatie zonder wholesaleregulering twee aparte retailproductmarkten dienen te worden afgebakend, te weten de retailmarkt voor residentiële telefoniediensten en de retailmarkt voor zakelijke telefoniediensten. Telefoniediensten die worden geleverd aan (kleinere) zakelijke afnemers, maar die voor wat betreft hun aard - gelet op prijs, functionaliteit, kwaliteit en beschikbaarheid – vergelijkbaar zijn met diensten die door residentiële afnemers worden afgenomen, zijn residentiële diensten.

¹³⁶ Op de websites van KPN en Tele2 dient als eerste stap de keuze tussen “privé” en “zakelijk” te worden gemaakt. Ook de organisatiestructuren van deze ondernemingen kent dezelfde opdeling.

302. Het onderscheidend criterium dat het college hanteert in deze is het aantal gelijktijdig te voeren gesprekken.¹³⁷ Het college gaat ervan uit dat telefoondiensten die geschikt zijn voor het voeren van maximaal twee gelijktijdige gesprekken, tot de markt voor residentiële telefoondiensten gerekend dient te worden. Telefoondiensten die geschikt zijn voor het voeren van meer dan twee gelijktijdige gesprekken behoren dan tot de markt voor zakelijke telefoondiensten. Om te bepalen welk type aansluitingen tot de residentiële dan wel zakelijke markt behoren, kijkt het college naar het aantal lijnen dat een bepaalde aansluiting biedt. Bij twee of minder lijnen is het een residentiële dienst; bij meer dan twee lijnen een zakelijke dienst. Om te bepalen welke verkeersdiensten tot welke markt behoren kijkt het college naar het belvolume, waarbij het college in Bijlage 1 aan de hand objectieve criteria bepaalt of een verkeersdienst residentieel dan wel zakelijk is.

303. In vergelijking met de afbakening in het retailbesluit 2005 is de afbakening op twee punten anders. Allereerst omvatten de zakelijke diensten, naast de hoogcapacitaire aansluitingen ook de meervoudige PSTN/ISDN2-aansluitingen. Onderstaande figuur geeft dit verschil weer. Ten tweede omvatten residentiële en zakelijke diensten naast de aansluiting ook het verkeer over die aansluiting.



Figuur 5. Afbakening residentiële en zakelijke diensten

304. Het college spreekt in dit besluit derhalve van residentiële en zakelijke diensten. Daarbij geldt dat een deel van de residentiële diensten wordt afgenomen door zakelijke eindgebruikers. De marktaandelen worden gemeten in aantallen laagcapacitaire en hoogcapacitaire aansluitingen.

¹³⁷ Onder gesprekken wordt ook verstaan faxen en internetinbellen.

Aanbeveling van de Commissie

305. In de aanbeveling wordt het onderscheid tussen residentiële diensten en zakelijke diensten niet gemaakt. Het college meent desondanks dit onderscheid op goede gronden te moeten maken. De verschillen in concurrentiedruk en –ontwikkeling zijn naar het oordeel van het college groot en rechtvaardigen een onderscheid tussen een zakelijke markt en een residentiële markt.

306. Overigens biedt de Commissie de NRA's wel de mogelijkheid om de aansluitingenmarkt nader te segmenteren, als daar op grond van nationale omstandigheden goede gronden voor aanwezig zijn. In dit verband wijst het college naar bladzijde 22 en 23 van de toelichting op de aanbeveling, waar de Commissie als voorbeeld noemt het onderscheiden van verschillende productmarkten voor verschillende types aansluitlijnen zoals PSTN, ISDN2 en ISDN30 in het geval dat er geen of zeer beperkte vraag- of aanbods substitutie bestaat tussen deze producten.

6.9 Bundelmarkt

307. Een relevante ontwikkeling is de groei van vraag naar en aanbod van bundels van producten. De dynamiek op een markt voor bundels kan anders zijn dan de dynamiek op een markt voor de individuele producten uit die bundel. Een bundel kan gedefinieerd worden als een gezamenlijk aanbod van economisch gezien aparte, maar complementaire producten door één leverancier.¹³⁸ In onderstaande analyse wordt een bundel gedefinieerd als het gezamenlijk aanbieden van individuele diensten met een pakketprijs voor deze bundel.

308. In de marktanalysebesluiten van 2005 is uitgegaan van relevante productmarkten voor individuele diensten: productmarkten voor vaste telefonie, productmarkten voor breedbandinternettoegang, een productmarkt voor mobiele telefonie en een productmarkt voor omroepdiensten. Bundels worden echter ontegenzeggelijk belangrijker. Daarom is het van belang om te beoordelen of sprake is van één of meerdere aparte relevante bundelmarkten in plaats van, of naast, de individuele productmarkten. Bundeling is een fenomeen dat vooral zichtbaar is bij residentiële diensten en in veel mindere mate bij zakelijke diensten. Ook bij zakelijke diensten is sprake van afname van diensten bij dezelfde aanbieder, echter er is dan vaak niet sprake van een pakketprijs met voordelen voor de eindgebruiker. Onderstaande analyse richt zich daarom op de bundels van residentiële diensten.

309. Het onderzoeksbureau EIM heeft een aantal metingen gedaan naar de afname van bundels door huishoudens. Ook kan het college op basis van gegevens uit de SMM de mate van bundeling vaststellen. Vanuit het perspectief van vaste telefonie zijn bundels met breedbandinternet (eventueel nog aangevuld met TV) veruit de meest voorkomende. Bundeling met mobiele diensten en bundeling met TV vindt in veel beperktere mate plaats. In de verdere analyse wordt daarom vooral gekeken naar bundels met vaste telefonie en breedbandinternet.

¹³⁸ OPTA, EAT Regulatory policy note, no. 5, *The bundle the market?*, Augustus 2007. Aanbeveling pag 15, voetnoot 19.

310. Uit de meting van het EIM volgt dat het aantal huishoudens dat een dergelijke bundel afneemt, is gestegen van 1% eind 2004 naar 5% eind 2005 en 16% in 2007. Daarnaast geeft de ontwikkeling van VoB een goede indicatie van het aantal bundels met breedbandinternet, omdat VoB vrijwel altijd in een bundel wordt geleverd. De ontwikkeling van het aandeel VoB-diensten is weergegeven in Figuur 1. Daaruit blijkt dat in aanwezigheid van regulering eind 2007 32% van de aansluitingen een VoB-dienst is en dat de verwachting is dat dit percentage de komende jaren groeit (zie ook randnummer 264) ook in afwezigheid van regulering. Er is dus voldoende reden om te onderzoeken of sprake is van een bundelmarkt, naast de markt voor individuele producten.

311. Bij de beoordeling van de vraag of bijvoorbeeld een bundel van vaste telefonie met breedbandinternettoegang een aparte relevante markt vormt, is de vraag of de prijzen van de aparte vaste telefoniedienst en de aparte breedbanddienst voldoende prijsdruk uitoefenen op de bundelprijs. Deze benadering sluit aan bij wat de Europese Commissie in de aanbeveling zegt over de bundelmarkten:

“Wanneer in aanwezigheid van een kleine, maar significante duurzame prijsverhoging er bewijs is dat een voldoende aantal eindgebruikers de bundel zou ‘ontbundelen’ en de afzonderlijke producten uit de bundel afzonderlijk zou verwerven kan geconcludeerd worden dat de afzonderlijke producten elk een relevante markt vormen en niet de bundel.”¹³⁹

312. Om dit te beoordelen, gebruikt het college een aantal verschillende indicatoren om in te schatten of veel afnemers zullen overstappen op losse diensten.¹⁴⁰ Het OPTA EAT paper¹⁴¹ en een rapport van Europe Economics voor de Europese Unie¹⁴² geven aan dat de volgende factoren een indicatie kunnen zijn voor het bestaan of de afwezigheid van een bundelmarkt:

- 1) het verschil (gecorrigeerd voor kwaliteitsverschillen) tussen de bundelprijs en de som van de prijs van de losse elementen van de bundel. Hoe groter dit prijsverschil, hoe minder waarschijnlijk het is dat veel afnemers bij een verhoging van de bundelprijs zullen overstappen naar de afname van aparte diensten. Een groot prijsverschil kan dan ook een indicatie zijn voor het bestaan van een bundelmarkt;
- 2) de kosten die afnemers hebben als ze overstappen op de aankoop van aparte diensten in plaats van de bundel. Indien deze kosten hoog zijn ten opzichte van de bundelprijs, dan wijst dit op het bestaan van een aparte bundelmarkt;
- 3) verder wijzen ontwikkelingen in marktaandeelen voor de aparte diensten die substantieel verschillend zijn van de ontwikkeling van marktaandeelen voor de bundel op het ontbreken van een aparte bundelmarkt; en

¹³⁹ Aanbeveling, paragraaf 3.2.

¹⁴⁰ Niet alle indicatoren behoeven dezelfde uitkomst te geven om tot een conclusie te kunnen komen of al dan niet sprake is van een bundelmarkt.

¹⁴¹ OPTA, Economic Analysis Team, Regulatory Policy Note 5: The bundle the market?, augustus 2007.

¹⁴² Europe Economics, “Market Definition in the Media Sector – Economic Issues”, Rapport voor de Europese Commissie, DG Mededinging, november 2002.

- 4) de vraag of alle afnemers een vergelijkbare waarde hechten aan de producten in de bundel. Indien een deel van de afnemers meer waarde hecht aan bijvoorbeeld vaste telefonie en een deel van de afnemers aan breedbandinternettoegang, dan is het aannemelijk dat ze elk eerder overstappen op de afname van de aparte diensten bij een verhoging van de bundelprijs. Dit is een indicatie dat er geen sprake is van een aparte bundelmarkt.

313. Het college zal hieronder de in randnummer 312 genoemde indicatoren analyseren.

Het verschil tussen bundelprijs en de prijs van losse diensten

314. Bij vaste telefonie geldt dat bundels vrijwel altijd bestaan uit VoB en breedbandinternet. Als losse diensten worden afgenomen gaat het vaak om de combinatie PSTN/ISDN en breedbandinternet. VoB wordt niet of nauwelijks als ontbundelde dienst aangeboden. In Tabel 10 vergelijkt het college de prijs van de ontbundelde diensten en de bundels van de grootste marktpartijen.

	Ontbundeld telefonie		Ontbundeld breedband		Bundel telefonie-breedband		Voordeel
KPN	Belvrij weekend	18,00	Internet Go (1,5 Mb)	25,00	Internetplusbellen Go (1,5 Mb)	34,95	8,05
	Belvrij Altijd	29,00	Internet Lite (3 Mb)	29,42	Internetplusbellen Lite Altijd (3 Mb)	52,75	5,67
	Belvrij Altijd	29,00	Telfort internet (20 Mb)	20,37	Telfort internet (20 Mb) + vast bellen	30,32	19,05
Tele2	Belgratis Altijd	25,00	Tele2 Super (10 Mb)	23,84	Tele2 Compleet (20 Mb) Belgratis Altijd	37,87	10,98
UPC	Telefonie standaard	9,00	Easy (1,5 Mb)	24,00	Internet (1,5 Mb) & bellen standaard	20,00	13,00
	Telefonie altijd	15,00	Power (6 Mb)	40,00	Internet (6 Mb) en bellen onbeperkt	35,00	20,00
Ziggo	Telefonie Z1	9,40	Internet Z2 (4 Mb)	28,29	Alles in 1 plus (8 Mb)	32,16	5,53
	Telefonie Z1 + altijd vrij bellen	18,84	Internet Z3 (8 Mb)	45,29	Alles in 1 plus extra (16 Mb)	55,77	8,36

Tabel 10. Vergelijking ontbundelde en gebundelde tarieven grootste aanbieders juni 2008 (in €/ maand). ¹⁴³

315. Uit deze tabel volgt dat er sprake is van een prijsvoordeel bij afname van de bundel van breedbandinternet en vaste telefonie dat ligt tussen de € 5 en € 20. Daarbij moet worden aangetekend dat de kwaliteitsperceptie van VoB (in de bundel) lager is dan van ontbundelde PSTN, waarvoor het bundelvoordeel gecorrigeerd dient te worden. De bundelvoordelen wijzen op het bestaan van een bundelmarkt.

316. Uit de SMM blijkt echter dat ondanks dit prijsverschil klanten niet alleen maar overstappen van PSTN-diensten naar VoB-bundels. KPN krijgt ook nog steeds nieuwe klanten op PSTN-aansluitingen:

¹⁴³ Bron: websites van de bedrijven. Bij UPC en Ziggo geldt dat daarnaast verplicht een TV-aansluiting van ca. € 16 afgenomen dient te worden. In de tariefberekening zijn actietarieven en eenmalige tarieven meegerekend en uitgesmeerd over een periode van 36 maanden. Daarnaast verschilt de capaciteit van de breedbandverbinding soms.

(in 2006 en 2007 gemiddeld [vertrouwelijk: █████] per kwartaal). Uit die cijfers is niet af te leiden of het hier gaat om eindgebruikers die daarvoor een bundel afnamen. Het kan ook zijn dat de afnemersvoorkeuren verschillen.

317. Op basis van het prijsvoordeel is er enige indicatie dat sprake kan zijn van een bundelmarkt.

Overstapkosten

318. Een factor die relevant is om te toetsen of er sprake is van een aparte bundelmarkt, zijn de kosten die afnemers hebben als ze overstappen op de losse diensten uit de bundel. Indien deze kosten hoog zijn ten opzichte van de bundelprijs, dan wijst dit op het bestaan van een aparte bundelmarkt. Voor de bundels gelden vaak een langere contractstermijn, hetgeen een overstapdrempel vormt en tot dubbele kosten kan leiden als binnen de contractstermijn wordt overgestapt. De andere overstapkosten zijn vergelijkbaar met de overstapkosten tussen aparte diensten en zijn daarom niet specifiek voor de bundel. Het bestaan van enige overstapkosten geeft daarom een indicatie dat er een aparte relevante markt voor bundels bestaat.

Ontwikkeling marktaandelen

319. Indien er sprake is van een bundelmarkt, zullen afnemers bij een relatieve prijsverhoging voor beide diensten overstappen naar een andere aanbieder, en niet op losse diensten bij verschillende aanbieders. In het geval er een bundelmarkt bestaat, zal naar verwachting een symmetrische ontwikkeling van de marktaandelen, gemeten op elementen van de bundel, waarneembaar zijn. Ook zullen naar verwachting de marktaandelen voor de elementen van de bundel vergelijkbaar zijn. In de praktijk echter ontwikkelen de marktaandelen van KPN voor vaste telefonie en breedbandinternet zich verschillend: het marktaandeel op vaste telefonie daalt terwijl dat van breedbandinternet licht stijgt. De marktaandelen op vaste telefonie en breedband convergeren wel, hetgeen een indicatie is dat er in de toekomst een bundelmarkt kan ontstaan.

Afnemersvoorkeuren

320. De vierde en laatste indicator uit randnummer 312 gaat in op de voorkeuren (betalingsbereidheid) van afnemers voor de producten in de bundel. Het college schat in dat er een groep afnemers is die de verschillende producten (breedbandinternettoegang en vaste telefonie) gelijk waardeert. Deze groep heeft zowel behoefte aan vaste telefonie als aan breedbandinternettoegang en zal bij een verhoging van het tarief van de bundel overstappen op de beide losse producten. Het college schat tevens in dat er een groep afnemers is die de producten verschillend waardeert (verschillende betalingsbereidheid) en die in geval van een prijsstijging van de bundel zal besluiten om één van de producten niet meer af te nemen. Een deel van de eindgebruikers heeft een sterke voorkeur voor breedband en minder voor vaste telefonie, omdat men daarnaast mobiele telefonie afneemt. Aanbieders spelen hierop in door vaste telefonie als optie te presenteren bovenop de breedbandinternettoegang. Daarnaast is er een groep die een voorkeur heeft voor alleen vaste telefonie. Een indicatie hiervoor is de grote groep eindgebruikers die geen breedbandinternet afneemt ondanks de relatief lage meerprijs. Deze verschillen in afnemersvoorkeuren wijzen op de afwezigheid van een bundelmarkt.

Conclusie

321. Het college constateert dat de bundel van breedbandinternettoegang en vaste telefonie in belang toeneemt. Het geobserveerde relatief grote prijsvoordeel bij afname van een bundel is een indicatie voor het bestaan van een bundelmarkt. Andere criteria wijzen er weliswaar op dat de markt beweegt in de richting van een bundelmarkt, maar dat daar nog geen sprake van is. Alles overwegende concludeert het college dat er nog onvoldoende argumenten zijn om in de komende reguleringsperiode een aparte markt voor bundels van breedbandinternettoegang en vaste telefonie af te bakenen. Met andere woorden, de vaste telefoniediensten binnen bundels worden derhalve tot dezelfde relevante markt gerekend als losse vaste telefoniediensten.

322. De conclusie is ook in lijn met de aanbeveling, waar wordt gewezen op het vroege stadium van ontwikkeling: *“Hence the bundle may become the relevant product market. While certain bundles are well established (voice and SMS on mobile), others are at an earlier stage of development such as bundles of television and internet. If, in the presence of a small but significant non-transitory increase in price there is evidence that a sufficient number of customers would “unpick” the bundle and obtain the service elements of the bundle separately, then it can be concluded that the service elements constitute the relevant markets in their own right and not the bundle.”*

323. Gezien de beweging naar verdergaande bundeling heeft het college in hoofdstuk 13 geanalyseerd of een afbakening van een bundelmarkt invloed zou hebben op de dominantie en de opgelegde verplichtingen in dit besluit.

6.10 Mobiele telefonie

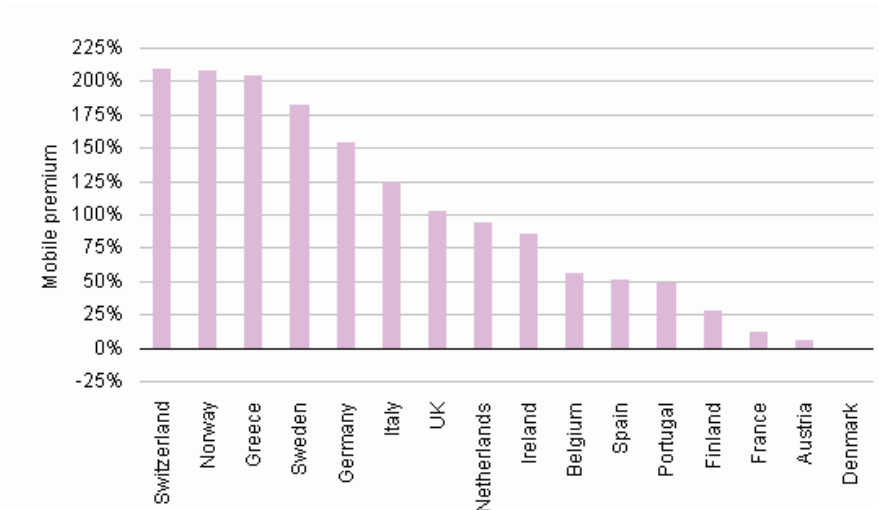
324. Het college is van oordeel dat mobiele telefonie niet als substituuat voor vaste telefonie via het vaste aansluitnetwerk dient te worden beschouwd en derhalve niet tot de relevante productmarkt dient te worden gerekend. De redenen die aan dit standpunt ten grondslag liggen, zijn de volgende.

Vraagsubstitutie

325. De overgrote meerderheid van de afnemers (huishoudens en bedrijven) neemt zowel vaste telefonie als mobiele telefonie af. Daaruit is af te leiden dat mobiele en vaste telefonie voor veel eindgebruikers complementen zijn en geen substituten. Verschillende factoren wijzen hierop.¹⁴⁴ In de eerste plaats is er het verschil in functionaliteit, kwaliteit en prijs in vergelijking met de dienst vaste telefonie. Vaste telefonie biedt de mogelijkheid om meerdere telefoons aan te sluiten op één aansluiting. Vaste telefonie biedt in het algemeen een betere dekking binnenshuis dan mobiele telefonie. Vaste telefonie ten slotte, biedt in het algemeen ook een betere geluidskwaliteit dan mobiele telefonie.

¹⁴⁴ Heliview Research, *“ICT Consumer Monitor Q1 2008, Markttrends Vaste Telefonie”*, april 2008.

326. Behalve functionaliteit en kwaliteit is er ook een aanzienlijk prijsverschil tussen beide telefoondiensten. Gemiddeld is mobiele telefonie in Nederland bijna 100% duurder dan vaste telefonie.¹⁴⁵



Figuur 6. Mobile premium in enkele West Europese landen, 4Q 2006¹⁴⁶ Bron: Analysys Research, 2007

327. Dit neemt niet weg dat er een kleine groep afnemers bestaat die geen vaste telefonie maar wel mobiele telefonie afneemt. Deze groep van *mobile only* afnemers heeft een omvang van ongeveer 17% in het geval van huishoudens.¹⁴⁷ Voor zakelijke eindgebruikers ligt het percentage *mobile only* rond de 20%.¹⁴⁸ In vergelijking met 2005 is het aantal eindgebruikers dat uitsluitend mobiele telefoondiensten afneemt, enigszins toegenomen. Naar verwachting zal deze groep in de toekomst beperkt doorgroeien.¹⁴⁹ Voor deze groep afnemers is niet uit te sluiten dat vaste telefonie en mobiele telefonie substituten zijn.

¹⁴⁵ Bepaalde mobiele telefoniediensten zijn goedkoper dan vaste telefoniediensten, maar gemiddeld zijn de vaste telefoniediensten goedkoper. Bovendien is er het verschil in functionaliteit.

¹⁴⁶ Toelichting: "The mobile premium is the proportional additional cost of the average mobile minute (total mobile outgoing voice spend divided by total outgoing mobile minutes) over the cost of the average fixed line minute (total retail spend on calls and PSTN/ISDN access divided by total outgoing fixed minutes). If a country has a mobile premium of 100%, therefore, the average spend on a mobile voice minute is 100% higher than the average spend on a fixed minute."

¹⁴⁷ Bron: Telecompaper, "Dutch Fixed Telephony, Q4 2007", 2008 en Facts & Figures KPN, Q4 2007.

¹⁴⁸ Dialogic, "Eindgebruikersonderzoek in zakelijke marktsegmenten in de elektronische communicatiesector ten behoeve van OPTA marktanalyse breedband, huurlijnen en vaste telefonie", april 2008. Zo'n 20% van de zakelijke eindgebruikers heeft geen vaste telefonieaansluiting. De aanname is dat deze eindgebruikers wel een mobiele telefoon hebben.

¹⁴⁹ Zie het Onderzoek van Heliview Research "Markttrends Vaste Telefonie" ICT Consumer Monitor, Q1 2008, waarin de verwachting wordt uitgesproken dat het aandeel *mobile only* niet veel meer zal stijgen. Zie ook Facts &

328. Voor een deel van deze *mobile-only* afnemers is mobiele telefonie echter geen substituut voor vaste telefonie. Denk hierbij aan studenten, die (nog) nooit een vaste telefoondienst hebben afgenomen of hebben overwogen dat te doen, vanwege de functionaliteiten van mobiele telefonie ten opzichte van vaste telefonie. Deze groep creëert dan ook geen prijsdruk voor vaste telefonie. Uit het aantal en de groei van *mobile only* gebruikers kan dus niet (zonder meer) de conclusie worden getrokken dat daarmee concurrentiedruk op de vaste telefoniedienst bestaat. Daarnaast is er een deel van de *mobile-only* afnemers dat op basis van prijsoverwegingen is overgestapt van vaste naar mobiele telefonie. De inschatting van het college is dat deze groep zodanig klein is dat er geen sterke concurrentiedruk van uitgaat en mobiele telefonie dus geen onderdeel uitmaakt van dezelfde relevante markt als vaste telefonie.

329. De ontwikkeling van *mobile-only* zal verder worden meegenomen en geanalyseerd in het kader van de dominantie-analyse.

330. *Subconclusie.* Gelet op het vorenstaande is het college van mening dat mobiele telefonie geen vraagsubstituut is voor vaste telefonie.

Aanbodsubstitutie

331. In het huidige retailbesluit 2005 is geconstateerd dat het voor aanbieders van mobiele telefonie op korte termijn niet mogelijk was om met behulp van een mobiel netwerk vaste telefonie te leveren in reactie op een geringe maar significante duurzame prijsverhoging. Als belangrijke reden hiervoor werd genoemd dat met het aanbieden van een mobiele telefoniediensten over een eigen mobiel netwerk hoge (verzonken) kosten gemoed waren, die te wijten waren aan hoge investeringkosten in een mobiel netwerk.

332. De omstandigheden zijn sedertdien niet wezenlijk veranderd; nog steeds zijn er aanzienlijke investeringskosten verbonden aan een mobiel netwerk waarover mobiele telefoniediensten kunnen worden aangeboden. Wél is er een indicatie dat er enige concurrentiedruk van mobiele aanbieders op de vaste telefonie markt uitgaat. Aan de aanbodzijde is bijvoorbeeld zichtbaar dat mobiele aanbieders diensten aanbieden waarbij in en rond het huis mobiele gesprekken gevoerd kunnen worden tegen lagere tarieven. Deze diensten hebben tot dusverre een beperkte omvang (**[vertrouwelijk]**: van ■■■ bij KPN, ■■■ bij T-Mobile en ■■■ bij Orange]). Dit is enige indicatie dat er sprake is van aanbodsubstitutie. Van de omgekeerde situatie is geen sprake: vaste aanbieders doen geen aanbiedingen die gericht zijn op concurrentie met mobiele aanbieders. Daarnaast geldt dat KPN en Vodafone naast mobiele telefonie ook vaste telefonie aanbieden. Dit is een indicatie dat vaste en mobiele telefonie complementen zijn en geen substituten. Het college concludeert dat er in onvoldoende mate sprake is van aanbodsubstitutie.

Figures KPN, Q4. Daarin schat KPN dat het aandeel van 18% eind 2006 is gedaald naar 17% eind 2007 en Analysys Research, 2007. Daarin is aangegeven dat in de meeste Europese landen het aandeel *mobile only* ligt onder de 20%.

333. Marktpartijen hebben in reactie op het informatieverzoek¹⁵⁰ van het college aangegeven dat zij zich, soms met enig voorbehoud,¹⁵¹ kunnen vinden in de afbakening van een relevante productmarkt zonder mobiele telefoniediensten.

334. *Subconclusie.* Het college is van oordeel dat mobiele telefonie geen aanbodsstituut is voor vaste telefonie en derhalve niet tot de relevante productmarkt voor vaste telefonie dient te worden gerekend.

Conclusie

335. Gelet op het voorgaande concludeert het college dat er onvoldoende concurrentiedruk van mobiele op vaste telefonie uitgaat om mobiele en vaste telefonie tot dezelfde relevante productmarkt te rekenen.

336. Het college ziet zich hierin ook gesteund in de aanbeveling van de Commissie. Ten aanzien van dit onderwerp vermeldt de Commissie: *“In the initial Recommendation, a general division was made between services provided at fixed locations and those provided to non-fixed locations. Overwhelmingly, despite some moves towards hybrid* or converged offerings, this distinction is considered to remain valid, because there is as yet insufficient evidence that the pricing of mobile services (to non-fixed locations) systematically constrains the pricing of services to fixed locations (or vice versa). * A hybrid service is one where end-users are offered a combination of fixed and mobile services within one tariff package.”*¹⁵²

6.11 Nationale markt

337. Het college gaat uit van een nationale markt voor residentiële diensten en een nationale markt voor zakelijke diensten. Naar de mening van het college is er in casu onvoldoende reden om aan te nemen dat uitgegaan zou moeten worden van geografische markten kleiner dan nationaal. Het college heeft hiervoor de volgende redenen.

338. In de richtsnoeren en de bekendmaking inzake de afbakening van de relevante markt wordt het begrip relevante geografische markt als volgt gedefinieerd: *“De relevante geografische markt bevat het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van de betrokken goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden op elkaar lijken of voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen. Voor de afbakening van de geografische*

¹⁵⁰ Vragenlijst van 22 januari 2008, kenmerk OPTA/AM/2008/200142.

¹⁵¹ Bijvoorbeeld UPC die, kort gezegd, onder meer aangeeft dat de functionaliteit tussen vaste en mobiele telefonie niet heel erg verschilt en ook steeds meer aan het verdwijnen is. Verder merkt UPC op dat vanaf mobiel beller duurder is dan vanaf vast, maar dat er voldoende alternatieven bestaan die het mogelijk maken dat een beller niet duurder uit is als hij zijn vaste lijn opzegt. Zie bladzijde 4, onder punten 7 tot en met 10 van de reactie van UPC.

¹⁵² Aanbeveling (toelichting), blz. 20.

markt wordt niet vereist dat de mededingingsvoorwaarden tussen de handelaars of dienstenaanbieders volstrekt homogeen zijn. Het volstaat dat ze op elkaar lijken of voldoende homogeen zijn, zodat alleen zones waarin de concurrentievoorwaarden „heterogeen” zijn, niet als een uniforme markt kunnen worden beschouwd .”

Residentiele markt

339. De vraagzijde van de residentiële markt is homogeen; de eindgebruikers en (de mate van) hun vraag naar consumentendiensten verschillen niet tussen verschillende geografische gebieden in Nederland.

340. De aanbodstructuur van de markt voor residentiële diensten wordt in een situatie zonder regulering bepaald door (1) KPN, met een landelijk netwerk; (2) kabelaanbieders, die gezamenlijk een vrijwel landelijk netwerk hebben; en (3) enkele aanbieders met een eigen lokaal glasnetwerk. Met uitzondering van lokale glasnetwerken, die niet landelijk actief zijn, hanteren deze aanbieders gelijke tarieven in heel Nederland voor hun dienstverlening. Wél zijn er indicaties dat aanbieders overgaan tot een zekere geografische differentiatie in tarieven. UPC heeft bijvoorbeeld in Glazenkamp in Nijmegen gewerkt met lagere tarieven in reactie op de komst van een concurrerend glasvezelnetwerk.¹⁵³ Het enkele feit dat partijen overwegen om tarieven lokaal te differentiëren in glasgebieden en dit op zeer geringe schaal gedaan hebben, is voor het college nog onvoldoende bewijs dat in glasgebieden de concurrentieomstandigheden duurzaam zullen verschillen van andere gebieden¹⁵⁴.

341. Uit de reacties van marktpartijen naar aanleiding van de vragenlijst blijkt dat de meeste partijen deze conclusies van het college onderschrijven. ACT kan zich vinden in de conclusie van het college, ervan uitgaande dat WBT wordt gereguleerd. Indien WBT niet wordt gereguleerd ontstaat er een risico op totale uitsluiting of substantiële tariefdifferentiatie in een groot gedeelte van Nederland, aldus ACT. Het college verwijst hiervoor naar het WBT-besluit.

342. KPN is echter van mening dat de aanbodzijde ten aanzien van residentiële diensten niet homogeen is, omdat volgens KPN de concurrentievoorwaarden afwijkend zijn in gebieden waar aanbieders van kabeltelefonie actief zijn. Met KPN is het college van mening dat de concurrentievoorwaarden niet in elk gebied dezelfde zijn, bijvoorbeeld daar waar aanbieders van kabeltelefonie actief zijn. Naar het oordeel van het college kan hieraan echter niet de conclusie worden verbonden dat de relevante markt enger dan nationaal dient te worden afgebakend.

Zakelijke markt

343. De vraagzijde van de zakelijke markt is weliswaar heterogeen, echter de vraag verschilt niet tussen verschillende geografische gebieden in Nederland.

¹⁵³ Bericht van 29 november 2007.

¹⁵⁴ Zo is het succes van lokale glasvezelinitiatieven in Nederland wisselend. (zie bijvoorbeeld Telecompaper, *Fiber-to-the-home in the Netherlands*, 8 mei 2008, beschikbaar op www.opta.nl). Dat concurrentieverschillen duurzaam zijn is een van de belangrijke indicatoren die de Europese Commissie ook aangeeft in een reactie op de notificatie van de WBT-markt door de Engelse toezichthouder OFCOM in 2007 (*EC's comments pursuant to Article 7(3) of Directive 2002/21/EC – SG-Greffe(2008) D/200640 - UK/2007/0733*).

344. De aanbodstructuur van de markt voor zakelijke diensten wordt in een situatie zonder regulering bepaald door (1) KPN, met een landelijk netwerk; en (2) aanbieders met een eigen infrastructuur naar bedrijvenlocaties (*direct access*).

345. De zakelijke dienstverlening wordt, meer dan de residentiële dienstverlening, gekenmerkt door geografische tariefdifferentiatie. Deze differentiatie wordt deels verklaard door geografische verschillen in kostprijs. Deze verschillen in kostprijs worden op hun beurt verklaard door de mate van dichtheid van bedrijven in het desbetreffende gebied: hoe hoger de dichtheid van bedrijven, hoe lager de kostprijs per geleverde elektronische communicatiedienst. De geografische tariefdifferentiatie wordt ook deels veroorzaakt door verschil in concurrentiesituatie of concurrentievoorwaarden.

346. KPN stelt dat verder de concurrentievoorwaarden voor zakelijke eindgebruikers afwijkend zijn in de gebieden waar het kostenefficiënt is om zakelijke klanten door middel van eigen aansluitlijnen (*direct access*) aan te sluiten. Er moet dus rekening worden gehouden met afwijkende concurrentievoorwaarden, aldus KPN.

347. Met KPN is het college van mening dat de concurrentievoorwaarden niet in elk gebied dezelfde zijn, bijvoorbeeld daar waar andere aanbieders actief zijn. Naar het oordeel van het college kan hieraan echter niet de conclusie worden verbonden dat de relevante markt enger dan nationaal dient te worden afgebakend.

Conclusie

348. Voor de residentiële diensten gaat het college uit van een nationale geografische markt, gelet op de landelijke dekking van het KPN- en kabelnetwerk en de slechts op zeer beperkte schaal toegepaste geografische tariefdifferentiatie. Ook voor de zakelijke diensten gaat het college uit van een nationale geografische markt, aangezien tariefverschillen onvoldoende aanleiding geven een engere markt af te bakenen.

6.12 Conclusie

349. Samenvattend bakent het college de volgende relevante retailmarkten af in afwezigheid van regulering:

- nationale residentiële retailmarkt voor vaste telefonie. Deze markt bestaat uit residentiële diensten ofwel verkeer- en aansluitingsdiensten gericht op twee of minder (gelijktijdige) gesprekken (hierna: residentiële retailmarkt); en
- nationale zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie. Deze markt bestaat uit zakelijke diensten ofwel verkeer- en aansluitingsdiensten gericht op meer dan twee gelijktijdige gesprekken (hierna: zakelijke retailmarkt).

350. Het internationale verkeer en het verkeer naar 0800/090x en 084/087 behoort niet tot deze relevante markten.

351. In het volgende hoofdstuk zal in de situatie zonder regulering op de twee hiervoor genoemde retailmarkten voor vaste telefonie worden bekeken of er sprake is van aanbieders met een dominante positie op deze markten.

7 Dominantieanalyse retailmarkten vaste telefonie in afwezigheid van regulering

7.1 Inleiding

352. In dit hoofdstuk wordt onderzocht of op de in het vorige hoofdstuk afgebakende residentiële en zakelijke retailmarkt aanbieders aanwezig zijn met AMM. Dergelijke dominantieanalyses dienen in deze fase van de marktanalyse te worden uitgevoerd in een situatie zonder regulering. Aangezien op dit moment – in de praktijk – zowel sprake is van wholesaleregulering als van retailregulering, wordt deze denkbeeldige situatie benaderd door uit te gaan van de huidige marktsituatie, waarbij vervolgens wordt geabstraheerd van (de effecten van) de bestaande regulering.

353. Vooral het wegdenken van bestaande wholesaleregulering is hierbij van belang, aangezien een aantal aanbieders met hun huidige business case voor een (groot) deel – of zelfs volledig – afhankelijk is van de regulering van wholesaletoegang bij KPN (ULL, ILL, hoge kwaliteit WBT, C(P)S en WLR). De vraag is in welke mate zij actief zouden zijn op de retailmarkten voor vaste telefonie zonder deze regulering. Het college verwijst in dit verband ook naar de beschrijving van de *greenfield* situatie voor vaste telefonie in randnummer 243.

354. Ten behoeve van de dominantieanalyses in kwestie zullen voor zowel de residentiële markt (in paragraaf 7.2) als de zakelijke markt (in paragraaf 7.3) de hierna volgende criteria worden behandeld:¹⁵⁵

- marktaandelen;
- verticale integratie en netwerkdekkingsvoordelen;
- schaalvoordelen;
- breedtevoordelen;
- product-/dienstendiversificatie;
- de controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur; en
- toetredingsbarrières.

355. Deze criteria komen één voor één aan de orde. Op grond van de beoordeling van alle criteria tezamen stelt het college uiteindelijk vast of sprake is van een (risico op) AMM op de betreffende retailmarkt. Deze dominantieanalyses leveren een bijdrage aan het eventueel opleggen van verplichtingen op de bovenliggende wholesalemarkten. Het opleggen van verplichtingen vereist

¹⁵⁵ De andere mogelijke criteria, zoals genoemd in randnummer 115 dragen naar het oordeel van het college niet of in veel minder mate bij aan de mogelijke dominantie van KPN.

namelijk een AMM-positie op de relevante wholesalemarkt en een reden om aan te nemen dat een AMM-positie op de retailmarkt aanwezig is (of zou ontstaan) in de afwezigheid van regulering.¹⁵⁶

7.2 Residentiële retailmarkt

7.2.1 Marktaandelen

356. In Tabel 11 staan de marktaandelen van C(P)S/WLR-partijen, DSL-partijen, kabelondernemingen en KPN op laagcapacitaire telefonieaansluitingen.¹⁵⁷ Deze marktaandelen zijn een indicator voor de marktaandelen van partijen op de residentiële markt. De tabel bevat ook een inschatting van de marktaandelen (en de ontwikkeling hiervan) in afwezigheid van regulering.¹⁵⁸ Het betreft hier dus naast het marktaandeel van KPN, de marktaandelen van verschillende typen aanbieders. De aanname is dat in afwezigheid van regulering geen business case mogelijk is op basis van wholesaletoegang (C(P)S, WLR, ULL, WBT). Daarom zijn in onderstaande tabel voor C(P)S/WLR- en DSL-partijen de marktaandelen op 0% gesteld.

[vertrouwelijk]	Werkelijk 2007	Zonder regulering 2011
C(P)S/WLR-partijen	[0-5%]	0%
DSL-partijen	[0-5%]	0%
Kabelondernemingen	[10-20%]	25-35%
KPN	[70-80%]	65-75%

Tabel 11. Marktaandelen residentiële markt,¹⁵⁹ in aantallen laagcapacitaire telefonieaansluitingen

357. Veruit de grootste kabelbedrijven zijn UPC en Ziggo. De kabelbedrijven hebben de laatste jaren een sterke groei doorgemaakt op de residentiële markt met de verkoop van VoB. Net als KPN zijn de

¹⁵⁶ OPTA, Regulatory Policy Note 03, *Imposing Access Obligations*, augustus 2004, blz. 14.

¹⁵⁷ Deze indeling sluit aan bij de toegangsdiensten die partijen gebruiken: eigen netwerk (KPN, kabelondernemingen), generieke wholesalediensten (DSL-partijen) en telefoniespecifieke wholesalediensten (C(P)S/WLR-partijen). Overigens zijn er aanbieders, bijv. Tele2 die zowel DSL-partij en C(P)S/WLR-partij zijn.

¹⁵⁸ In hoofdstuk 5 worden ook nog de marktaandelen per aanbieder genoemd.

¹⁵⁹ Bron: 2007: SMM; prospectieve analyse: analyse OPTA, op basis van het model van VKA (Verdonck, Klooster & Associates, *Markontwikkelingen 2008-2011. Addendum bij Marktontwikkelingen 2007-2010. Ontwikkelingen van en scenario's voor de consumentenmarkt voor telefonie, omroep en breedbandinternettoegang*, juni 2008). In dat rapport is een inschatting gemaakt van de ontwikkelingen bij residentiële eindgebruikers en zijn de volumes van de zakelijke eindgebruikers die residentiële PSTN-diensten afnemen niet meegeteld. In totaal gaat het daarbij eind 2007 om 1,4 miljoen aansluitingen. Het college heeft deze aansluitingen toegevoegd in het model. VKA gaat in het gemiddelde scenario van haar analyse uit van een marktpenetratie van VoB van 85% eind 2011. Na toevoeging van de zakelijke eindgebruikers komt het college tot een penetratie van VoB van 64%. Bij de keuze voor VoB hanteert het college de door VKA gehanteerde paramaters: 54% heeft een voorkeur voor DSL en daarvan heeft weer 78% een voorkeur voor KPN. Ditzelfde geldt voor de ontwikkeling van het totaal aantal aansluitingen. Dat daalt met 2,3% per jaar.

kabelbedrijven volledig verticaal geïntegreerd, waardoor zij onafhankelijk zijn van de inkoop van toegang bij derden.¹⁶⁰

358. Belangrijke aanbieders uit de groep DSL-partijen zijn Tele2 en Orange. Ook zij hebben hun groei de laatste jaren met name gerealiseerd met de verkoop van VoB. DSL-aanbieders zijn voor hun business case op de residentiële markt afhankelijk van de inkoop van ULL en lage kwaliteit WBT bij met name KPN. De C(P)S/WLR-aanbieders (zoals Tele2 en Pretium) baseren hun business case voor wat betreft de residentiële markt op de inkoop van C(P)S en WLR bij KPN.

359. Hoewel het marktaandeel van aanbieders op laagcapacitaire aansluitingen thans (nog) niet geheel overeenkomt met hun marktaandeel op de residentiële markt (dus inclusief verkeer), verwacht het college dat dit gedurende de reguleringsperiode steeds meer het geval zal zijn, vanwege de toenemende bundeling van aansluitingen met verkeer, mede door verdergaande groei van VoB. Dit is ook een reden waarom aansluitingen en verkeer de komende periode als één relevante markt worden afgebakend. Het werkelijke marktaandeel van KPN op de residentiële markt zal in Q4-2007 dan ook per saldo iets lager hebben gelegen dan [**vertrouwelijk**: 70-80%].¹⁶¹ Niettemin acht het college de marktaandelen op laagcapacitaire aansluitingen een goede indicator voor de marktaandelen op de residentiële markt.

360. De werkelijke marktaandelen zijn gemeten in een situatie met regulering. Zonder regulering van KPN acht het college het meest aannemelijk dat het marktaandeel van C(P)S/WLR-aanbieders ([**vertrouwelijk**: 0-5%] eind 2007) volledig toe zou komen aan KPN.¹⁶² De inschatting van het college is dat deze groep afnemers hun vaste telefoniediensten typisch niet gebundeld met breedbandinternet afneemt en een voorkeur heeft voor de vertrouwde kwaliteit van PSTN. Zonder regulering is KPN de enige partij die dergelijke ontbundelde PSTN-diensten aanbiedt. De DSL-aanbieders zullen hun VoB business case in een situatie zonder regulering – naar verwachting – eveneens voor het overgrote deel verliezen. Het college rekent dit marktaandeel ([**vertrouwelijk**: 0-5%] eind 2007) naar rato van hun marktaandeel toe aan de kabelbedrijven en aan KPN.

361. In een scenario zonder regulering zal KPN in de komende reguleringsperiode (tot en met ultimo 2011) naar verwachting een deel van haar marktaandeel moeten inleveren ten gunste van de kabelbedrijven. Het college verwacht dat de autonome groei die kabelondernemingen de laatste jaren hebben ingezet, zal voortduren. Het college acht het echter aannemelijk dat KPN een substantieel marktaandeel zal weten te behouden van circa 65-75%.

362. *Subconclusie.* Het college is van oordeel dat het hoge marktaandeel van KPN op de residentiële retailmarkt een factor is die in belangrijke mate bijdraagt aan haar eventuele

¹⁶⁰ Afgezien van de inkoop van afgifte op netwerken van derden.

¹⁶¹ Eind 2007 nam nog circa 7% van de eindgebruikers een aansluiting af bij KPN, maar het verkeer via CPS bij een andere aanbieder dan KPN (hierna: CPS-only). Dit betekent dat het gewogen marktaandeel over verkeer en aansluitingen van KPN tezamen iets lager ligt.

¹⁶² In Q4-2007 waren er 342.000 WLR-aansluitingen. Bron: SMM OPTA.

aanmerkelijke marktmacht op de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie in een situatie zonder regulering.

7.2.2 Verticale integratie en netwerkdekkingsvoordelen

363. Een aanbieder is verticaal geïntegreerd als deze actief is in meerdere opeenvolgende stadia van de productie- of distributieketen. Verticale integratie kan de marktmacht van een verticaal geïntegreerde aanbieder versterken, indien deze aanbieder de toegang tot wholesalebouwstenen controleert en tegelijk actief is op de onderliggende retailmarkt. Hierdoor kan de verticaal geïntegreerde aanbieder marktmacht op de wholesalemarkt verdedigen dan wel overhevelen van de wholesale- naar de retailmarkt, bijvoorbeeld door toegang te weigeren, door strategisch prijsgedrag of door strategisch gedrag ten aanzien van het verlenen van toegang onafhankelijk van de prijs.

364. Indien een aanbieder volledig verticaal geïntegreerd is, is deze in staat om al haar diensten op een bepaalde retailmarkt via het eigen netwerk te leveren. Volledig verticaal geïntegreerde bedrijven kunnen wel van elkaar verschillen, bijvoorbeeld in de mate van hun netwerkdekking. Zo heeft KPN een landelijk dekkend netwerk, terwijl een individueel kabelbedrijf een minder omvangrijke netwerkdekking heeft. Aanbieders die niet volledig verticaal geïntegreerd zijn, zijn voor een deel van hun dienstverlening afhankelijk van wholesalediensten van derden.

365. De verticale integratie van KPN – en de afhankelijkheid van bepaalde aanbieders van wholesaletoeegang bij KPN – geeft KPN een voordeel in de zin dat zij lagere kosten heeft doordat zij alle diensten binnen haar eigen netwerk kan leveren.¹⁶³ Niet-verticaal geïntegreerde aanbieders hebben in vergelijking met KPN extra kosten, namelijk de kosten die samenhangen met de koppeling van hun netwerk met dat van KPN. Een voorbeeld hiervan zijn de verbindingen en bijbehorende apparatuur voor koppeling aan het netwerk van KPN. KPN heeft deze interconnectiekosten in veel mindere mate, alleen waar het gaat om het afleveren van verkeer bij gebruikers op andere netwerken. Een groot deel van het verkeer levert zij immers binnen haar eigen netwerk.

366. Een aan verticale integratie gerelateerd criterium is dat van netwerkdekkingsvoordelen. Onder de netwerkdekking van een aanbieder wordt verstaan het gebied waarin die aanbieder klantlocaties rendabel kan aansluiten op haar netwerk. Een aanbieder met een grote netwerkdekking is in het voordeel ten opzichte van een aanbieder met een kleinere netwerkdekking, zeker indien de klantvraag niet lokaal geconcentreerd is maar meerdere – geografisch gespreide – locaties omvat.¹⁶⁴ De mate van netwerkdekking zegt in feite iets over de geografische schaal waarop een aanbieder verticaal geïntegreerd is.

367. KPN's koperen aansluitnetwerk heeft een landelijke dekking, waarmee bijna 100% van alle potentiële klantlocaties kunnen worden bereikt. Die dekking wordt gerealiseerd met bestaande

¹⁶³ Deze voordelen van een verticaal geïntegreerde onderneming zijn naar de inschatting van het college zo groot dat bij afwezigheid van regulering een verticaal geïntegreerde onderneming geen vrijwillige toegang zal bieden.

¹⁶⁴ Aangezien deze voordelen met name spelen op de zakelijke markt, wordt het effect hiervan meer uitgebreid beschreven in paragraaf 7.3.2.

koperbekabeling naar de bestaande klantlocaties, waardoor de extra kosten voor het aansluiten van nieuwe locaties relatief laag zijn. De kabelbedrijven hebben met hun coaxnetwerken, zij het gezamenlijk, eveneens bijna landelijke dekking (circa 95-100%) op de residentiële markt. Daarnaast zijn op de residentiële markt nog enkele spelers actief met een lokaal glasvezelnetwerk. Echter, de dekking van deze partijen is minimaal en de verwachting is dat de dekkingsgraad van deze netwerken in de komende reguleringsperiode niet zodanig zal toenemen dat ze op nationale schaal concurrentiedruk van betekenis zullen gaan uitoefenen.¹⁶⁵

368. Het belang van een uitgebreide netwerkdekking is op de residentiële markt – in vergelijking met de zakelijke markt – echter beperkt doordat afnemers op deze markt over het algemeen slechts één geografische locatie hebben (denk aan huishoudens of de bakker op de hoek).

369. In afwezigheid van regulering van KPN vindt concurrentie op de residentiële markt plaats tussen volledig verticaal geïntegreerde bedrijven (KPN, kabel, lokaal glas).

370. *Subconclusie.* Het college is op grond van het bovenstaande van oordeel dat KPN in een situatie zonder regulering op de residentiële retailmarkt geen voordelen ontleent aan haar verticale integratie en mate van netwerkdekking ten opzichte van de (gezamenlijke) kabelbedrijven, maar wel ten opzichte van aanbieders zonder netwerkdekking, die afhankelijk zijn van de inkoop van wholesaletoegang. Verticale integratie en netwerkdekkingsvoordelen zijn volgens het college dan ook factoren die bijdragen aan de eventuele aanmerkelijk marktmacht van KPN op de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie in een situatie zonder regulering.

7.2.3 Schaalvoordelen

371. Van schaalvoordelen is sprake wanneer door een hogere productie de gemiddelde kosten per eenheid product afnemen. Schaalvoordelen doen zich sterker voor bij een productieproces met hoge vaste kosten en lage variabele en/of marginale kosten. Schaalvoordelen kunnen een toetredingsdrempel alsook een voordeel ten opzichte van bestaande concurrenten vormen.

372. Met de levering van vaste telefoniediensten (aansluitingen en verkeer) behaalt KPN kostenvoordelen doordat zij een omvang heeft die vele malen groter is dan die van haar individuele concurrenten. Deze voordelen doen zich in eerste instantie voor, omdat de levering van telefoniediensten over een eigen netwerk gepaard gaat met hoge vaste en lage marginale kosten. Deze hoge vaste netwerkkenkosten kan KPN door haar schaal over veel meer afnemers verdelen (in verschillende markten) dan een kleinere aanbieder met een beperkte schaal. In feite zijn dit schaalvoordelen op wholesaleniveau die doorwerken op de onderliggende retailmarkt.

373. Daarnaast doen zich ook schaalvoordelen voor direct op het vlak van de retailactiviteiten. In vergelijking met de afzonderlijke kabelbedrijven (maar ook in vergelijking met DSL-aanbieders en aanbieders van C(P)S/WLR), heeft KPN per eindgebruiker minder kosten voor marketing, klantenservice en billing. KPN kan deze kosten namelijk over veel meer eindgebruikers verdelen.

¹⁶⁵ Telecompaper, "Fibre-to-the-Home (Ftth) in Nederland", 31 maart 2008.

Kosten voor bijvoorbeeld reclame zijn vrijwel onafhankelijk van het aantal gebruikers. Hierdoor heeft de aanbieder met de meeste eindgebruikers de laagste kosten per eindgebruiker.

374. Het college is van mening dat de schaalvoordelen van KPN op de residentiële markt worden verminderd door de huidige regulering van ULL, C(P)S en WLR. Deze regulering stelt andere aanbieders immers in staat diensten te leveren tegen de gemiddelde netwerkkosten van KPN.¹⁶⁶ Hierdoor worden de relatieve schaalnadelen van andere aanbieders verminderd. De effecten van de huidige regulering moeten in deze fase van de marktanalyse echter worden weggedacht.

375. *Subconclusie.* Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat de residentiële retailmarkt in een situatie zonder regulering gekenmerkt wordt door substantiële schaalvoordelen, waardoor de grootste aanbieder, KPN, een kostenvoordeel heeft ten opzichte van andere, kleinere aanbieders. Het college is van oordeel dat dit een factor is die in belangrijke mate bijdraagt aan de eventuele aanmerkelijke marktmacht van KPN op de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie in een situatie zonder regulering.

7.2.4 Breedtevoordelen

376. Breedtevoordelen doen zich voor wanneer de gemiddelde kosten voor één product lager zijn als gevolg van het feit dat het product door dezelfde onderneming samen met een ander product wordt geproduceerd en aangeboden. Breedtevoordelen doen zich vaak voor bij netwerken, aangezien de capaciteit van het netwerk door meerdere producten kan worden gedeeld. Breedtevoordelen kunnen een toetredingsbarrière alsook een voordeel ten opzichte van bestaande concurrenten vormen.

377. KPN biedt verschillende residentiële diensten aan via haar netwerk, waaronder vaste telefonie, breedband internettoegang en televisie. De capaciteit van het netwerk van KPN wordt hierdoor efficiënter benut, hetgeen KPN kostenvoordelen oplevert. De hoge vaste kosten die KPN moet maken voor haar 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 aan de eindgebruiker, 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 niet of nauwelijks diensten aanbieden op de aanpalende zakelijke markt. KPN biedt op deze zakelijke markt een grote verscheidenheid van diensten aan deels via hetzelfde netwerk.

378. In analogie met schaalvoordelen doen breedtevoordelen zich – behalve op netwerkniveau – ook voor direct op het vlak van de retailactiviteiten. De gemeenschappelijke kosten van bijvoorbeeld

¹⁶⁶ Een DSL-aanbieder [vertrouwelijk: █████] heeft in reactie op de vragenlijst becijferd dat binnen een VoB business case grote schaalvoordelen zijn te behalen en geeft daarbij aan dat indien de volumes met 10% stijgen, de kosten per minuut met ongeveer hetzelfde percentage dalen.

marketing, klantenservice en billing kunnen immers over meerdere diensten worden verdeeld. De onderneming met de breedste productportfolio, KPN, is in dat geval in het voordeel.¹⁶⁷

379. Het college is van mening dat de breedtevoordelen van KPN op de residentiële markt worden verminderd door de huidige regulering van ULL, C(P)S en WLR. Deze regulering stelt andere aanbieders immers in staat diensten te leveren tegen de gemiddelde netwerkkosten van KPN. Hierdoor worden de relatieve breedtenadelen van andere aanbieders verminderd. De effecten van de huidige regulering moeten in deze fase van de marktanalyse echter worden weggedacht.

380. *Subconclusie.* Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat de residentiële retailmarkt in een situatie zonder regulering gekenmerkt wordt door breedtevoordelen, waardoor de aanbieder met de breedste productportfolio, KPN, een kostenvoordeel heeft ten opzichte van andere, kleinere aanbieders waaronder kabelondernemingen. Het college is van oordeel dat dit een factor is die bijdraagt aan de eventuele aanmerkelijke marktmacht van KPN op de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie in een situatie zonder regulering.

7.2.5 Product- en dienstendiversificatie

381. 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 concurrenten die hiertoe niet in staat zijn, afneemt. Hierdoor kan diversificatie een versterkend effect hebben op de marktpositie van een aanbieder. Diversificatie heeft dezelfde basis 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.

382. Er kunnen drie soorten voordelen van diversificatie 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, *one stop shopping*). Ten tweede is het een voordeel als een aanbieder een breder assortiment van vergelijkbare diensten heeft (assortimentsvoordeel). Ten derde de voordelen die kunnen ontstaan doordat een aanbieder verschillende diensten kan bundelen (aanbodbundeling). Bijvoorbeeld door diensten gezamenlijk als pakket (bundel) aan te bieden, eventueel met een korting.

383. Vraagbundeling ontstaat indien klanten de behoefte hebben om de verwante diensten bij één aanbieder te kopen. Zo nemen eindgebruikers op de residentiële retailmarkt in toenemende mate zowel hun aansluiting als hun verkeer af bij dezelfde aanbieder (VoB, C(P)S met WLR). Daarnaast nemen eindgebruikers in toenemende mate een gebundeld aanbod af van bijvoorbeeld vaste telefonie, breedband en TV.¹⁶⁸ Een meer gediversifieerde aanbieder kan beter aan deze behoefte

¹⁶⁷ KPN levert naast diensten over haar vaste netwerk ook mobiele diensten, waaronder telefonie.

¹⁶⁸ Bron: EIM, "Consumentenonderzoek afname van gebundelde communicatieproducten in Nederland, 3^e meting", maart 2007.

voldoen, zeker indien hij daarbij onafhankelijk is van de inkoop van bouwstenen bij anderen, en heeft hierdoor een voordeel.¹⁶⁹

384. Assortimentsvoordeel ontstaat als een aanbieder meerdere varianten van een dienst in zijn assortiment heeft. Dit is bijvoorbeeld zo als een aanbieder zowel PSTN telefonie als VoB telefonie aanbiedt, of een menu aan tariefstructuren aanbiedt (*flat fee* en *metered* tarieven). Afnemers hebben meer keuze tussen verschillende varianten, zonder van aanbieder te hoeven wisselen. Dit levert een sterkere positie op voor de aanbieder met het bredere assortiment.

385. Aanbodbundeling houdt in dat de gediversifieerde aanbieder door het bundelen van zijn diensten concurrentievoordelen kan behalen ten opzichte van minder gediversifieerde aanbieders. Bundeling kan bijvoorbeeld plaatsvinden door een volumekorting te berekenen over het geheel van afgenomen diensten. Dit wordt gemengde bundeling genoemd: de diensten zijn ook los verkrijgbaar, maar tezamen afgenomen (gebundeld) zijn de diensten goedkoper.

386. KPN heeft op de residentiële retailmarkt in vergelijking met de kabelbedrijven een breder productaanbod. KPN heeft een breder assortiment van vaste telefoniediensten en kabelaars bieden over het algemeen geen mobiele telefonie aan. Kabelaars hebben wel een breder aanbod op het gebied van TV. Ook in vergelijking met andere aanbieders (C(P)S/WLR- en DSL-partijen) heeft KPN een breder productaanbod. Sterker nog, in een situatie zonder regulering zouden deze aanbieders naar verwachting niet (meer) actief zijn op deze markt. Ten opzichte van deze aanbieders ontleent KPN derhalve voordelen aan diversificatie. KPN kan afnemers die hun vraag naar verwante diensten bij voorkeur van één aanbieder betrekken, beter bedienen, een volledig assortiment voorhouden en kan voordelen behalen door het bundelen van diensten.

387. *Subconclusie.* Het college is op grond van het bovenstaande van oordeel dat KPN in een situatie zonder regulering op de residentiële retailmarkt voordelen ontleent aan diversificatie ten opzichte van de kabelbedrijven en ten opzichte van aanbieders die afhankelijk zijn van de inkoop van wholesaletoeegang. Diversificatie is volgens het college dan ook een factor die in belangrijke mate bijdraagt aan de eventuele aanmerkelijke marktmacht van KPN op de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie in een situatie zonder regulering.

7.2.6 Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur

388. Een voorbeeld van niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur is de controle over of eigendom van een omvangrijk netwerk waarvan de aanleg voor een concurrent gepaard zou gaan met aanzienlijke investeringen en aanzienlijke tijd zou vergen. De noodzaak om over dergelijke infrastructuur te beschikken, kan een belangrijke toetredingsbarrière vormen. Voor de beoordeling van een machtspositie wordt het daarom relevant geacht of een bepaalde faciliteit de eigenaar in staat stelt om zich onafhankelijk te gedragen.

¹⁶⁹ Het gaat hier om een gelijksoortig voordeel als bij netwerkdekkingsvoordelen. Hier zit het voordeel echter in een breder productaanbod in plaats van in de geografische dekking van het netwerk.

389. Bij het criterium repliceerbaarheid beoordeelt het college of de relevante infrastructuur (het relevante netwerk) binnen de termijn van de herziening van het onderhavige besluit economisch rendabel kan worden gerepliceerd door een netwerk met een vergelijkbare functionaliteit. Daarbij is het niet noodzakelijk dat de gehele geografische reikwijdte (netwerkdekking) van het relevante netwerk wordt (of kan worden) gerepliceerd. Wel is bij de beoordeling van dit criterium van belang dat de replicatie wat betreft netwerkdekking zodanig omvangrijk is, dat daarmee voldoende concurrentiedruk wordt uitgeoefend op de relevante retailmarkt.

390. De meest relevante infrastructuur in het kader van de onderhavige beoordeling is thans nog altijd het netwerk van KPN, waarvan in casu het koperen aansluitnetwerk relevant is. Dit netwerk heeft een dekking van bijna 100% in die zin dat alle locaties in Nederland er op zijn aangesloten. Als gevolg van de eerder besproken substantiële schaalvoordelen, is de infrastructuur van KPN niet makkelijk economisch rendabel te repliceren in zijn gehele geografische reikwijdte. De voor volledige replicatie noodzakelijke investeringen zijn zeer groot. Bovendien is een groot deel van de investeringen na replicatie verzonken. Daardoor is volledig repliceren van het koperen aansluitnetwerk risicovol. Immers, indien de toetreding (replicatie) niet succesvol is, kunnen de verzonken kosten niet meer worden terugverdiend.

391. Hoewel geen enkel ander afzonderlijk netwerk in Nederland een met KPN vergelijkbare dekking heeft, hebben de kabelbedrijven gezamenlijk een vergelijkbare dekking met hun coax-netwerken bereikt. Het college is van oordeel dat van deze gerepliceerde infrastructuren tezamen concurrentiedruk uitgaat op de gehele residentiële retailmarkt, ook in een situatie zonder regulering.

392. Naast de kabelbedrijven hebben de DSL-partijen met gebruik van ULL het netwerk van KPN voor een deel gerepliceerd. Hun geografische netwerkdekking is echter beperkt tot circa 70 % van de klantlocaties. Niettemin is het college van oordeel dat ook van deze op kleinere schaal gerepliceerde netwerken bepaalde concurrentiedruk uitgaat op de residentiële retailmarkt.¹⁷⁰ Voor de beoordeling van de situatie zonder regulering dient het gebruik van ULL echter buiten beschouwing te blijven.

393. *Subconclusie.* Het college is op grond van het bovenstaande van oordeel dat KPN in een situatie zonder regulering op de residentiële retailmarkt de controle heeft over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur. KPN's netwerk is door de kabelbedrijven tezamen reeds op nationale schaal gerepliceerd. Echter substantiële replicatie door andere aanbieders ligt niet in de lijn der verwachting (met uitzondering van de uitrol van lokale glasnetwerken). Het college is derhalve van oordeel dat deze factor bijdraagt aan de eventuele aanmerkelijk marktmacht van KPN op de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie in een situatie zonder regulering.

7.2.7 Toetredingsbarrières

394. De dreiging van toetreding van potentiële concurrenten kan de mate waarin een aanbieder zich onafhankelijk kan gedragen, beperken. Het verschil tussen aanbodssubstitutie en potentiële

¹⁷⁰ Voor de levering van diensten buiten de geografische dekking van hun netwerk maken zij gebruik van bijvoorbeeld lage kwaliteit WBT.

concurrentie schuilt in het feit dat bij aanbodssubstitutie op korte termijn wordt gereageerd op een prijsverhoging, terwijl potentiële concurrenten mogelijk meer tijd nodig hebben om tot de markt te kunnen toetreden. Om die reden wordt de concurrentiedruk die uitgaat van potentiële markttoetreding onderzocht in het kader van de vaststelling of op een afgebakende relevante markt partijen zijn met AMM.

395. De dreiging van potentiële toetreding tot een markt kan een dominante aanbieder ervan weerhouden zijn prijzen te verhogen tot (aanzienlijk) boven het competitieve niveau. In een markt met (zeer) hoge toetredingsdrempels is deze dreiging niet of nauwelijks aanwezig. In een situatie zonder regulering geldt dat nieuwe toetreders uitsluitend actief kunnen zijn op de retailmarkten indien zij kunnen beschikken over een eigen aansluitnetwerk. Nieuwe toetreders tot de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie worden echter geconfronteerd met zeer hoge investeringen in de aanleg van een eigen aansluitnetwerk en, hoewel in mindere mate, met investeringen in telefoniecentrales, transmissie voor de afhandeling van het verkeer en verkoop- en distributienetwerken. In de voorgaande paragrafen is aangegeven dat sprake is van een markt met:

- substantiële schaalvoordelen;
- breedtevoordelen; en
- een moeilijk te repliceren infrastructuur.

396. Hieruit vloeit voort dat voor toetreding tot de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie een grote schaal en een gediversifieerd (breed) dienstenaanbod noodzakelijk is. De hiermee gepaard gaande investeringen zijn na toetreding voor een groot deel verzonken en kunnen derhalve bij uittreding niet meer worden terugverdiend. Hierdoor kent toetreding een hoog risico. De kans op toetreding van andere aanbieders dan de kabelondernemingen wordt door het college dan ook klein geacht in afwezigheid van regulering.

397. In aanvulling op het bovenstaande merkt het college nog op dat de beschikking over een eigen aansluitnetwerk nog niet voldoende is voor daadwerkelijk succesvolle toetreding. In de praktijk blijkt ook de beschikking over immateriële activa onontbeerlijk. Hierbij gaat het om zaken als klantenbestanden, naamsbekendheid en reputatie. KPN beschikt duidelijk over voordelen op deze punten. Om historische redenen beschikt zij over een zeer omvangrijk klantenbestand, een grote naamsbekendheid en een betrouwbare reputatie.¹⁷¹ Een belangrijk deel van KPN's klanten is mede hierom relatief loyaal en lastig te bewegen om van aanbieder te wisselen (ook wel 'inertie' van eindgebruikers genoemd).¹⁷² Dit betekent dat KPN vaak in staat is om een "prijspremie" te vragen, dat

¹⁷¹ Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van Heliview "ICT Consumer Monitor Q1 2008, Markttrends Vaste Telefonie" dat de spontane naamsbekendheid van KPN als aanbieder van vaste telefonie veruit het hoogst is met 73%. De naamsbekendheid van een bedrijf als Tele2 (36%) maar lijkt daarbij erg gevoelig voor de intensiteit van de reclame-uitingen. De naamsbekendheid van UPC is bijvoorbeeld 16% en die van andere partijen nog lager.

¹⁷² Uit een onderzoek van Interview NSS naar switchgedrag voor telecommunicatiediensten (maart 2007) blijkt dat 71% van de non-switchers aangeeft tevreden te zijn met wat men heeft bij zijn huidige aanbieder van vaste telefonie.

wil zeggen dat een afnemer bereid is voor dezelfde dienst aan KPN hogere prijs te betalen dan aan andere aanbieders.¹⁷³

398. Aan de andere kant hebben de kabelbedrijven laten zien, gelet op hun marktaandeelontwikkeling op de residentiële markt in de afgelopen jaren, dat ook zij inmiddels beschikken over de nodige immateriële activa op de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie. Tot slot kan nog worden gesteld dat de overstap van de ene naar de andere aanbieder (op zichzelf) in de laatste jaren eenvoudiger is geworden voor eindgebruikers, niet in de laatste plaats door verbeterde processen aan de zijde van de aanbieders.

399. *Subconclusie.* Op grond van het bovenstaande is het college van oordeel dat de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie, in een situatie zonder regulering, wordt gekenmerkt door hoge toetredingsbarrières, waaronder de immateriële activa.

7.2.8 Conclusie

400. In het voorgaande heeft het college voor de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie vastgesteld dat:

- KPN in aanwezigheid van de huidige regulering een hoog marktaandeel heeft van [vertrouwelijk: 70-80%] in Q4-2007, dat dit marktaandeel sinds Q2-2006 met [vertrouwelijk: 10-20%-punt] is gedaald, en dat KPN's marktaandeel zonder regulering eind 2011 naar verwachting circa 65-75% zal zijn;
- KPN voordelen ontleent aan haar verticale integratie en netwerkdekking;
- KPN belangrijke schaalvoordelen heeft;
- KPN breedtevoordelen heeft;
- KPN belangrijke diversificatievoordelen heeft;
- KPN voordelen ontleent aan een netwerk dat niet makkelijk kan worden gerepliceerd; en
- er sprake is van hoge toetredingsbarrières, waaronder de immateriële activa.

401. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat de residentiële retailmarkt niet concurrerend is en sprake is van een positie van AMM van KPN op de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie in een situatie zonder regulering. Het college accepteert dat er een zekere prijsdruk uitgaat op KPN van mobiele telefonie en Vol (welke niet tot de relevante markt gerekend worden), maar deze druk is onvoldoende om geen (risico op) AMM vast te stellen.

402. Het college wijst KPN op basis van deze AMM-positie derhalve aan als onderneming als bedoeld in artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw. In hoofdstuk 11.4 is aangegeven dat op grond van deze aanwijzing KPN de verplichting heeft om C(P)S aan te bieden.

¹⁷³ In het geval van WLR heeft het college geconstateerd dat alternatieve aanbieders maximaal een prijs kunnen vragen die 5 tot 10% lager ligt dan die van KPN.

7.3 Zakelijke retailmarkt

7.3.1 Marktaandelen

403. In Tabel 12 worden de marktaandelen getoond van C(P)S/WLR-partijen, DSL partijen (uitgesplitst naar inkoop bij derden en eigen infrastructuur)¹⁷⁴ en KPN op hoogcapacitaire aansluitingen.¹⁷⁵ De tabel omvat ook een inschatting van de marktaandelen (en de ontwikkeling hiervan) in afwezigheid van regulering.¹⁷⁶ De aanname is dat in afwezigheid van regulering geen business case mogelijk is voor C(P)S/WLR-partijen en DSL-partijen die afhankelijk zijn van inkoop van ULL, WBT, C(P)S en WLR bij derden.

[vertrouwelijk]	Werkelijk 2007	Zonder regulering 2011
C(P)S/WLR-partijen	[0-5%] ¹⁷⁷	0%
Andere partijen - inkoop generiek	[10-20%]	0%
Andere partijen - eigen infra	[10-20%]	5-15%
KPN	[70-80%]	85-95%

Tabel 12. Marktaandelen zakelijke markt,¹⁷⁸ in aantallen hoogcapacitaire aansluitingen

404. De kabelbedrijven spelen op de zakelijke markt thans – zeker in vergelijking met de residentiële markt – een uiterst beperkte rol (<1%). Hun marginale positie kan voor een belangrijk deel worden verklaard door hun beperkte netwerkdekking op bedrijventerreinen, waar zich over het algemeen veel zakelijke eindgebruikers bevinden.

405. De concurrentie voor KPN op de zakelijke markt komt momenteel vooral van de groep alternatieve aanbieders. Deze groep bestaat uit bedrijven als BT, Colt, Priority, Tele2 en Verizon. Hun marktaandeel is in de laatste jaren iets gegroeid, ten koste van KPN's aandeel. Verder vindt de concurrentie (vooralsnog) hoofdzakelijk plaats aan de hand van traditionele diensten (PSTN/ISDN). VoB speelt in deze concurrentiestrijd – zeker in vergelijking met de residentiële markt – nog slechts een beperkte rol.

¹⁷⁴ Gezien de beperkte omvang van de kabelondernemingen in de zakelijke retailmarkt zijn deze in de tabel meegenomen onder DSL- eigen infrastructuur.

¹⁷⁵ Deze indeling sluit aan bij de toegangsdiensten die partijen gebruiken: eigen netwerk (KPN, andere partijen eigen netwerk), generieke wholesalediensten (andere partijen- inkoop generiek) en telefoniespecifieke wholesalediensten (C(P)S/WLR-partijen). Veel aanbieders behoren zowel tot de categorie 'andere partijen – eigen infra' en 'andere partijen – inkoop generiek'.

¹⁷⁶ In analogie met de benadering van de residentiële markt in paragraaf 7.2.1 acht het college de marktaandelen op hoogcapacitaire aansluitingen een goede indicator voor de marktaandelen op de zakelijke markt.

¹⁷⁷ Het aandeel is 0%, omdat er geen WLR is voor hoogcapacitaire aansluitingen. Er is wel C(P)S over hoogcapacitaire aansluitingen. Gewogen voor verkeer en aansluitingen is het marktaandeel dus groter dan 0%.

¹⁷⁸ Bron 2007 is SMM, prospectieve analyse is gemaakt door OPTA.

406. Andere partijen baseren hun business case over het algemeen op een mix van *direct access* (zelf graven en aansluiten) enerzijds en *indirect access* (inkoop toegang bij derden, met name KPN) anderzijds. Voor een deel worden klanten direct aangesloten op de eigen infrastructuur. Voor het overige maken zij gebruik van de inkoop van wholesaletoeegang bij KPN (ULL, ILL, hoge kwaliteit WBT). Voor klanten of vestigingen die niet rendabel kunnen worden aangesloten (direct of indirect) wordt teruggevallen op C(P)S (eventueel in combinatie met WLR).¹⁷⁹

407. Het marktaandeel van de andere aanbieders ([**vertrouwelijk**: 20-30%] in Q4-2007) is gemeten in aanwezigheid van regulering. Zonder regulering van wholesaletoeegang bij KPN acht het college het aannemelijk dat zij een belangrijk deel van hun marktaandeel zullen verliezen, vooral het deel waarvoor zij afhankelijk zijn van wholesaletoeegang bij KPN ([**vertrouwelijk**: 10-20%]) alsook een klein deel van hun marktaandeel op basis van *direct access* ([**vertrouwelijk**: 10-20%]). Zo is het bijvoorbeeld ten aanzien van de zogenaamde *multi site* afnemers immers maar zeer de vraag of zij nog diensten willen afnemen van een partij die niet in staat is om al hun vestigingen aan te sluiten.

408. In een scenario zonder regulering zal KPN in de komende reguleringsperiode (tot ultimo 2011) – onder de veronderstelling dat kabelondernemingen op kleine schaal toetreden¹⁸⁰ – naar verwachting een zeer substantieel marktaandeel van circa 85-95% weten te behalen c.q. behouden.

409. *Subconclusie*. Het college is van oordeel dat het zeer hoge marktaandeel van KPN op zakelijke retailmarkt een factor is die in belangrijke mate bijdraagt aan haar eventuele AMM op de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie in een situatie zonder regulering.

7.3.2 Verticale integratie en netwerkdekkingsvoordelen

410. Het verschil in geografische dekking van netwerken van aanbieders is een belangrijke factor die de concurrentievoorwaarden op de zakelijke markt beïnvloedt.

411. Voor een beschrijving van verticale integratie en netwerkdekkingsvoordelen verwijst het college naar hetgeen hierover is opgenomen in paragraaf 7.2.2. Netwerkdekking verschilt in beginsel dus per dienst. Zo kunnen locaties met een ISDN30 met veel verkeer eerder rendabel worden aangesloten met eigen infrastructuur dan locaties met een ISDN15 en weinig verkeer. De netwerkdekking kan worden uitgedrukt in het percentage potentiële klantlocaties dat rendabel kan worden aangesloten op de eigen infrastructuur. De mogelijkheid om veel locaties rendabel aan te sluiten is een netwerkdekkingsvoordeel. De lagere gemiddelde kosten door een grotere netwerkdekking worden behandeld bij het criterium schaalvoordelen.

412. KPN heeft met haar aansluitnetwerk een dekking van bijna 100% van alle potentiële klantlocaties in Nederland. Dit netwerk, dat voor het grootste deel bestaat uit het koperen aansluitnetwerk, wordt in toenemende mate verglaasd.

¹⁷⁹ WLR op hoogcapacitaire aansluitingen is momenteel niet gereguleerd.

¹⁸⁰ Toetreding van de kabel (op grote schaal) vergt substantiële investeringen. Er zijn enige indicaties dat Ziggo iets actiever gaat worden op de zakelijke retailmarkt.

413. De alternatieve aanbieders, waaronder de kabelondernemingen, hebben met hun glasvezelnetwerken een veel beperktere dekking dan KPN. Deze ondernemingen kunnen daardoor een groot deel van de klanten op de zakelijke retailmarkt niet bedienen met eigen infrastructuur. Verder is voor deze aanbieders de kans ook klein dat afnemers met meerdere vestigingen geheel met eigen infrastructuur kunnen worden aangesloten. Afnemers daarentegen hechten grote waarde aan de levering van diensten op alle klantlocaties door één aanbieder, die het liefst alles zelf in de hand heeft en daarmee een beter kwaliteitsniveau kan garanderen. Andere aanbieders hebben hierdoor een belangrijk nadeel ten opzichte van KPN. In afwezigheid van regulering zijn zij bovendien ook niet in staat om klantlocaties – buiten hun netwerkdekking – aan te sluiten door middel van inkoop van ULL, ILL of hoge kwaliteit WBT (*indirect access*).

414. De verticale integratie van KPN – en de afhankelijkheid van bepaalde aanbieders van wholesaletoeegang bij KPN – geeft KPN een voordeel in de zin dat zij lagere kosten heeft doordat zij alle diensten binnen haar eigen netwerk kan leveren. Daarnaast heeft KPN kwaliteitsvoordelen uit hoofde van verticale integratie doordat zij diensten veelal binnen één en hetzelfde netwerk kan leveren. De Andere aanbieders zijn slechts op beperkte geografische schaal verticaal geïntegreerd en hebben extra kosten in vergelijking met KPN, namelijk de kosten die samenhangen met de koppeling van hun netwerk met dat van KPN. Daarnaast missen zij de hiervoor beschreven netwerkdekkingsvoordelen van KPN en hebben te kampen met mogelijk afwijkende kwaliteitsniveaus tussen de verschillende netwerken (*direct access* in combinatie met *indirect access*).

415. *Subconclusie.* Het college is van mening dat op grond van het bovenstaande KPN op de zakelijke retailmarkt zeer belangrijke voordelen ontleent aan haar verticale integratie en netwerkdekking ten opzichte van de andere aanbieders. Verticale integratie en netwerkdekkingsvoordelen zijn volgens het college factoren die in belangrijke mate bijdragen aan de eventuele aanmerkelijk marktmacht van KPN op de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie in een situatie zonder regulering.

7.3.3 Schaalvoordelen

416. Voor een beschrijving van schaalvoordelen verwijst het college naar hetgeen hierover is opgenomen in paragraaf 7.2.3. Voor de zakelijke retailmarkt geldt dat KPN – net als op de residentiële markt – zowel op netwerkniveau (wholesale) als op het niveau van haar retailactiviteiten kostenvoordelen ontleent aan haar schaal in een situatie zonder regulering.

417. *Subconclusie.* Het college concludeert dat de zakelijke retailmarkt in een situatie zonder regulering gekenmerkt wordt door substantiële schaalvoordelen, waardoor de grootste aanbieder, KPN, een kostenvoordeel heeft ten opzichte van andere kleinere aanbieders. Het college is van oordeel dat dit een factor is die in belangrijke mate bijdraagt aan de eventuele AMM van KPN op de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie in een situatie zonder regulering.

7.3.4 Breedtevoordelen

418. Voor een beschrijving van breedtevoordelen verwijst het college naar hetgeen hierover is opgenomen in paragraaf 7.2.4. Voor de zakelijke retailmarkt geldt dat KPN – net als op de residentiële markt – zowel op netwerkniveau (wholesale) als op het niveau van haar retailactiviteiten kostenvoordelen ontleent aan haar brede productportfolio in een situatie zonder regulering.

419. *Subconclusie.* Het college concludeert dat de zakelijke retailmarkt in een situatie zonder regulering gekenmerkt wordt door breedtevoordelen, waardoor de aanbieder met de breedste productportfolio, KPN, een kostenvoordeel heeft ten opzichte van andere kleinere aanbieders. Het college is van oordeel dat dit een factor is die bijdraagt aan de eventuele AMM van KPN op de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie in een situatie zonder regulering.

7.3.5 Product- en dienstendiversificatie

420. Voor een beschrijving van diversificatie verwijst het college naar hetgeen hierover is opgenomen in paragraaf 7.2.5. Voor de zakelijke retailmarkt geldt eveneens dat KPN voordelen ontleent aan haar gediversifieerde (brede) productportfolio in een situatie zonder regulering.

421. *Subconclusie.* Het college concludeert dat KPN in een situatie zonder regulering op de zakelijke retailmarkt belangrijke voordelen ontleent aan diversificatie ten opzichte van andere kleinere aanbieders met een minder gediversifieerde productportfolio. Diversificatie is volgens het college dan ook een factor die in belangrijke mate bijdraagt aan de eventuele AMM van KPN op de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie in een situatie zonder regulering.

7.3.6 Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur

422. Voor een beschrijving van niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur verwijst het college naar hetgeen hierover is opgenomen in paragraaf 7.2.6. Voor de zakelijke retailmarkt geldt eveneens dat KPN de beschikking heeft over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur. Het verschil met de residentiële retailmarkt is dat KPN op een groot deel van de zakelijke retailmarkt als enige aanbieder beschikt over een moeilijk te repliceren infrastructuur, terwijl op de residentiële markt daarnaast ook de kabelbedrijven beschikken over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur. KPN's positie op de zakelijke retailmarkt wordt hierdoor aanzienlijk versterkt. Replicatie op deze retailmarkt lijkt ook slechts beperkt mogelijk vanwege de dichtheidsvoordelen van KPN.¹⁸¹

423. Hoewel in de praktijk is gebleken dat andere aanbieders het netwerk van KPN voor een gedeelte (op beperkte geografische schaal) hebben kunnen repliceren, is de vraag of deze alternatieve netwerken, nu of in de nabije toekomst, voldoende concurrentiedruk opleveren op de gehele zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie. Naar het oordeel van het college is dat niet het geval, zeker niet in afwezigheid van regulering van wholesaletoeegang. Daarnaast geven aanbieders aan dat de meeste, rendabele, investeringen reeds hebben plaatsgevonden, waardoor het college verwacht

¹⁸¹ Dichtheidsvoordelen zijn schaalvoordelen die kunnen optreden indien de kosten per eenheid dalen wanneer de afzet stijgt en de geografische dekking van een netwerk gelijk blijft.

dat verdere replicatie op basis van eigen aanleg nog slechts op kleine schaal zal plaatsvinden gedurende de komende reguleringsperiode.

424. *Subconclusie.* Het college is van oordeel dat KPN in een situatie zonder regulering de controle heeft over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur, hetgeen in belangrijke mate bijdraagt aan haar eventuele AMM op de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie.

7.3.7 Toetredingsbarrières

425. Voor een beschrijving van potentiële concurrentie verwijst het college naar hetgeen hierover is opgenomen in paragraaf 7.2.7. Nieuwe toetreders tot de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie worden geconfronteerd met zeer hoge investeringen in de aanleg van een eigen aansluitnetwerk en, hoewel in mindere mate, met investeringen in telefoniecentrales, transmissie voor de afhandeling van het verkeer en investeringen in een verkooporganisatie. Verder is in de voorgaande paragrafen aangegeven dat sprake is van een markt met:

- netwerkdekkingsvoordelen;
- substantiële schaalvoordelen;
- breedtevoordelen; en
- een moeilijk te repliceren infrastructuur.

426. Hieruit vloeit voort dat voor toetreding tot de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie een grote schaal en een gediversifieerd (breed) dienstenaanbod noodzakelijk is. De hiermee gepaard gaande investeringen zijn na toetreding voor een groot deel verzonken en kunnen derhalve bij uittreding niet meer worden terugverdiend. Hierdoor kent toetreding een hoog risico. De kans op toetreding wordt door het college dan ook klein geacht in afwezigheid van regulering.

427. Het college merkt daarbij nog op dat het beschikken over een eigen aansluitnetwerk nog niet voldoende is om daadwerkelijk succesvol toe te treden. In de praktijk lijkt ook de beschikking over immateriële vaste activa onontbeerlijk. Van oudsher staat KPN nu eenmaal te boek als een sterk en betrouwbaar merk.

428. Ten slotte wordt de zakelijke retailmarkt gekenmerkt door relatief hoge overstapdrempels, zeker in vergelijking met de residentiële markt. Men moet daarbij vooral denken aan kosten aan de kant van de afnemer voor het noodzakelijke projectmanagement, investeringen en nieuwe apparatuur (zoals de vervanging van een bedrijfscentrale). Voor veel zakelijke afnemers zullen deze factoren, en de met een overstap gepaard gaande onzekerheid, een drempel vormen om over te stappen naar een alternatieve aanbieder. De *churn rate* op jaarbasis is op de zakelijke retailmarkt is gemiddeld ongeveer 10%,¹⁸² hetgeen lager is dan op de residentiële retailmarkt. Uit onderzoek¹⁸³ naar onder

¹⁸² Bron: SMM OPTA.

¹⁸³ Bron: Dialogic, "Eindgebruikersonderzoek in zakelijke marktsegmenten in de elektronische communicatiesector

andere switchgedrag volgt overigens dat tevredenheid over de huidige aanbieder één van de belangrijkste redenen is om niet over te stappen op een andere type telefoonaansluiting. Prijs en kwaliteit worden als hoofdredenen genoemd om wel over te stappen op een ander type aansluiting.

429. *Subconclusie.* Op grond van het bovenstaande is het college van oordeel dat de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie, in een situatie zonder regulering, wordt gekenmerkt door hoge toetredingsbarrières, waaronder ook hoge overstapdrempels.

7.3.8 Conclusie

430. In het voorgaande heeft het college voor de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie vastgesteld dat:

- KPN in aanwezigheid van de huidige regulering een zeer hoog marktaandeel heeft van [vertrouwelijk: 70-80%] in Q4-2007, dat dit marktaandeel sinds Q2-2006 slechts met [vertrouwelijk: 0-5%-punt] is gedaald, en dat KPN's marktaandeel zonder regulering naar verwachting circa 85-95% zou zijn;
- KPN zeer belangrijke voordelen ontleent aan haar netwerkdekking;
- KPN belangrijke schaalvoordelen heeft;
- KPN breedtevoordelen heeft;
- KPN belangrijke diversificatievoordelen heeft;
- KPN voordelen ontleent aan een netwerk dat niet makkelijk kan worden gerepliceerd; en
- er sprake is van hoge toetredingsbarrières, waaronder hoge overstapdrempels.

431. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat de zakelijke retailmarkt niet concurrerend is en sprake is van (een risico op) een positie van aanmerkelijke marktmacht van KPN op de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie in een situatie zonder regulering. Het college accepteert dat er een zekere prijsdruk uitgaat op KPN van mobiele telefonie en Vol (welke niet tot de relevante markt behoren), maar deze druk is onvoldoende om geen (risico op) AMM vast te stellen.

432. Het college wijst KPN op basis van deze AMM-positie derhalve aan als onderneming als bedoeld in artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw. jo. artikel 6a.16, eerste lid, van de Tw. In paragraaf 11.4 is aangegeven dat op grond van deze aanwijzing KPN de verplichting heeft om C(P)S aan te bieden.

ten behoeve van OPTA marktanalyse breedband, huurlijnen en vaste telefonie”, april 2008.

8 Afbakening wholesalemakten vaste telefonie

8.1 Inleiding

433. In dit hoofdstuk zal het college de wholesalemakten voor vaste telefonie afbakenen, zoals beschreven in paragraaf 3.3. Deze analyse behoort tot stap 3 uit Figuur 2. In hoofdstuk 9 wordt de dominantie-analyse uitgevoerd. Die analyse is ook onderdeel van stap 3. Het uitgangspunt van het regelgevend kader is dat eventuele mededingingsproblemen op betrokken retailmarkten geadresseerd moeten worden met verplichtingen op de wholesalemakten.¹⁸⁴ Zoals in hoofdstuk 5.5 is uitgelegd, is het noodzakelijk om bij de initiële afbakening van de retailmarkten uit te gaan van een situatie waarin geen wholesale- en retailverplichtingen aanwezig zijn (de *greenfield*). Deze marktafbakening wordt derhalve gedaan voor deze *greenfield*-situatie. Vervolgens wordt bekeken of de generieke wholesaleregulering (stap 2 uit Figuur 2) impact heeft op de marktafbakening.

434. In paragraaf 8.2 wordt eerst een beschrijving gegeven van de wholesalediensten, de aanbieders op de wholesale markten alsmede de afnemers. In paragraaf 8.3 wordt dan vervolgens aangegeven hoe de markt eruit ziet in de *greenfield*-situatie en welke aanbieders dan actief zouden zijn. Vervolgens worden in paragraaf 8.4 en verder de wholesalemakten afgebakend. De vraag die daarbij centraal staat, is of de relevante wholesalemakten een afspiegeling vormen van de relevante retailmarkten die in hoofdstuk 6 in afwezigheid van regulering zijn afgebakend.

435. In de aanbeveling wordt de wholesalemarkt voor gespreksopbouw in de lijst met markten genoemd die in aanmerking komen voor ex ante regulering (markt 2, "*Call origination on the public telephone network provided at a fixed location*").

8.2 Beschrijving wholesale diensten, aanbieders en afnemers

436. In deze paragraaf zal een overzicht worden gegeven van de vaste telefonie diensten die worden aangeboden en de infrastructuur waarover deze retaildiensten worden aangeboden. Daarnaast worden de aanbieders en afnemers van de verschillende diensten per markt kort opgesomd.

8.2.1 Wholesale diensten

437. Het gaat in deze hoofdstukken om de wholesalediensten die nodig zijn voor de levering van vaste telefoniediensten op de retailmarkt. Naar analogie van het verkeer en de aansluiting zijn er ook twee type wholesalediensten te onderscheiden:

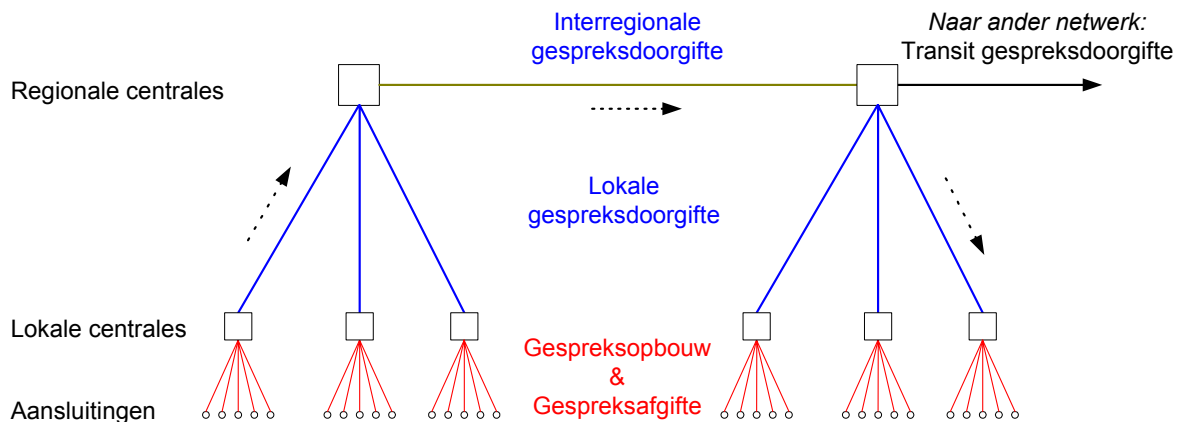
¹⁸⁴ Zie artikel 6a.2, tweede lid, onder b, van de Tw.

- gespreksopbouw. Dit is de wholesaledienst die nodig is om op retailniveau verkeer, en meer specifiek uitgaande gesprekken, aan te kunnen bieden;
- toegang tot de aansluiting. Dit is de wholesaledienst die nodig is om op retailniveau aansluitingen te kunnen aanbieden.

Wholesale gespreksopbouw

438. Om een gesprek aan te kunnen bieden op de retailverkeersmarkt dienen op wholesaleniveau gespreksopbouw-, gespreksdoorgifte- en gespreksafgiftediensten beschikbaar te zijn. Ieder gesprek bestaat uit een opgaand deel (gespreksopbouw, ook wel origineren genoemd) en een neergaand deel (gespreksafgifte, ook wel termineren genoemd). Dit verkeer wordt op verkeerscentrales in de goede richting geleid. Indien een gesprek op een andere centrale dient te worden afgegeven dan waar het werd opgebouwd, dient het gesprek te worden doorgegeven tussen centrales (gespreksdoorgifte). Het onderscheid tussen de wholesale bouwstenen zorgt ervoor dat er geen overlap bestaat tussen de verschillende diensten.

439. In Figuur 7 is weergegeven hoe de besproken wholesalediensten voor gespreksopbouw onderling samenhangen. De gestippelde pijlen geven het onderscheid tussen originierend en terminerend verkeer aan. In de figuur wordt interregionale gespreksdoorgifte geïllustreerd, waarbij het verkeer over tenminste twee regionale verkeerscentrales gaat. Lokale gespreksdoorgifte gaat over een lokale en regionale verkeerscentrale.



Figuur 7. Onderlinge samenhang wholesalediensten bij lokale uitrol.

440. Wholesale gespreksopbouw is de bouwsteen voor een gebruiker naar een lokale centrale. Wholesale lokale gespreksdoorgifte is de bouwsteen tussen de lokale en de regionale centrale. De wholesaledienst gespreksopbouw op het vaste openbare telefoonnetwerk, geleverd op een vaste locatie betreft het origineren van een gesprek vanaf de aansluiting van de bellende eindgebruiker, inclusief het verkeer over de aansluitingen zelf. Gespreksopbouw is daarmee de verkeersstroom die

begint op de locatie van de bellende eindgebruiker. Zodra de oproep is opgezet, wordt deze naar het eerstvolgende netwerkniveau gebracht (in het geval van het PSTN-netwerk van KPN is dit een lokale centrale, in overige gevallen een regionale centrale). Dit betekent voor het PSTN-netwerk van KPN dat gespreksopbouw eindigt op de lokale centrale en voor andere partijen op de regionale centrale.

441. De wijze waarop gespreksopbouw plaatsvindt, is onafhankelijk van de bestemming. Gespreksopbouw met als bestemming een bepaalde nummercategorie uit het nummerplan ondergaat in beginsel een routing in het netwerk die vergelijkbaar is met gespreksopbouw met als bestemming een andere nummercategorie (bijvoorbeeld 088/090x). Vanuit technisch perspectief zijn alle vormen van gespreksopbouw (bijvoorbeeld naar geografische, mobiele, 0800/090x- en 06760-nummers) hetzelfde. Gespreksopbouwdiensten kunnen behalve als wholesale bouwsteen voor telefoongesprekken ook dienen als bouwsteen voor het leveren van de mogelijkheid tot internetbeldiensten.

442. Andere partijen kunnen gespreksopbouw leveren door inkoop van wholesale C(P)S/opbouwdiensten.

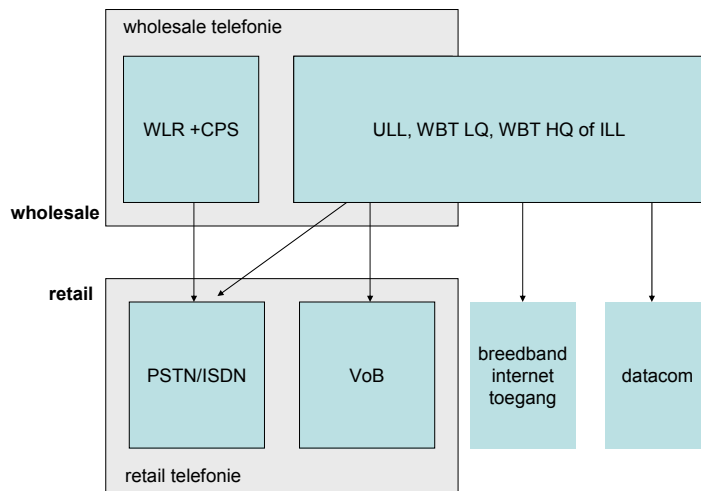
Wholesale toegang tot de aansluiting

443. Om verkeersdiensten te kunnen afnemen, heeft een eindgebruiker (retail) toegang tot een openbaar telefoonnetwerk nodig. Deze toegang wordt, voor vaste telefoondiensten, gerealiseerd via een telefonieaansluiting op het vaste openbare telefoonnetwerk. De wholesale telefonieaansluiting is een aansluiting ten behoeve van vaste telefonie die, in plaats van aan eindgebruikers (retail), op wholesaleniveau wordt verkocht aan afnemers door aanbieders met een eigen infrastructuur. Deze afnemers kunnen met wholesale-telefonieaansluitingen zelf vaste telefoniediensten aanbieden aan eindgebruikers op de corresponderende retailmarkten voor aansluitingen.

444. De wholesale-telefonieaansluitingen vormen qua functionaliteit een spiegelbeeld van de aansluitingen die op de retailmarkten worden aangeboden (zie paragraaf 6.2.1). De belangrijkste in omvang zijn PSTN/ISDN en VoB. Deze wholesale-telefonieaansluitingen kunnen op basis van verschillende bouwstenen worden gemaakt.

445. Een VoB-telefonieaansluiting kan worden gemaakt op basis van een eigen netwerk of door inkoop van generieke bouwstenen, zoals ULL of WBT. Lage kwaliteit WBT is vooral geschikt voor residentiële diensten en hoge kwaliteit WBT voor zakelijke diensten. Een PSTN/ISDN-aansluiting kan worden geleverd op basis van de generieke bouwsteen ILL (alleen rendabel voor hoogcapacitaire aansluitingen ofwel de grootzakelijke eindgebruikers) en de telefoniespecifieke bouwsteen WLR.

446. Met de generieke bouwstenen kan tegelijkertijd ook gespreksopbouw worden geleverd. Daarnaast worden deze diensten vaak gebruikt ten behoeve van andere retaildiensten, datadiensten en/of TV. Bij inkoop van WLR dient voor de levering van gespreksopbouw daarnaast ook C(P)S te worden ingekocht. Daarnaast kan WLR en C(P)S niet gebruikt worden voor andere retaildiensten. Onderstaande figuur geeft de relatie tussen retaildiensten en de daarbij behorende wholesale bouwstenen weer.



Figuur 8. Wholesale telefonieaansluitingen in relatie tot de wholesale bouwstenen.

8.2.2 Aanbieders

447. Iedere aanbieder van vaste telefonie met een eigen aansluitnet levert aan zichzelf de wholesaledienst gespreksopbouw en de wholesale-telefonieaansluitingen (interne levering). De aanbieders van de wholesaledienst gespreksopbouw zijn partijen die beschikken over een eigen aansluitnet. De benodigde infrastructuur kan bijvoorbeeld gebruikmaken van aansluitlijnen op basis van koper, glasvezel of coax.

448. KPN is momenteel op grond van het opbouwbesluit 2005 de enige aanbieder die gespreksopbouw dient te leveren aan andere aanbieders dan zichzelf op grond van de aanwijzing van KPN onder de Tw als aanbieder met AMM op de markt voor vaste telefonie. Om een indruk te geven van de bij gespreksopbouw behorende diensten, volgt hieronder een korte omschrijving. Hierbij dient te worden opgemerkt dat niet elke dienst op elk centraleniveau wordt aangeboden, echter – gelet op hetgeen hiervoor is aangegeven – gaat het erom dat de verkeersstroom begint op de locatie van de eindgebruiker en eindigt op het niveau van het eerste netwerkpunt waarop het verkeer (eventueel) kan worden uitgekoppeld en overgedragen aan een alternatieve aanbieder. In veel gevallen bestaan deze (huidige) diensten uit zowel opbouw als lokale doorgifte. De diensten die KPN momenteel in de markt aan derden aanbiedt, kunnen als volgt worden samengevat. De onderstaande lijst is niet uitputtend bedoeld:

- KPN PSTN 06760 Internet Connect Service;
- KPN PSTN 06760 Internet Connect Flat Rate Service;
- KPN PSTN 800/90x Connect Service;
- KPN PSTN Pre-selected Carrier Connect Service;
- KPN PSTN Selected Carrier Connect Service;

- KPN PSTN Virtual Private Network Connect Service (stage 1 en 2);
- KPN PSTN Paging and Personal Assistant Services Connect Service;
- KPN 2048 kbit/s Switch Port Service.

449. KPN is daarnaast ook de enige partij die gehouden is om generieke bouwstenen te leveren die gebruikt kunnen worden voor vaste telefonie. Zo heeft KPN thans verplichtingen voor ULL, WBT en ILL. Daarnaast is KPN verplicht om WLR te leveren.

450. KPN is veruit de grootste partij voor externe leveringen. Daarnaast treden diverse partijen nog op als intermediaire aanbieder. Deze partijen kopen wholesalediensten in bij KPN en verkopen deze weer door aan andere service providers. Tele2, BBned en BT zijn enkele partijen die dit doen. Daarnaast zijn er nog enkele partijen (buiten KPN) die toegang geven tot hun netwerk. Bij lokale glasinitiatieven zijn er vaak meerdere retailaanbieders die diensten inkopen op wholesaleniveau.

8.2.3 Afnemers

451. De afnemers die intern wholesalediensten inkopen zijn KPN, de kabelaanbieders en de overige partijen met een eigen aansluitnetwerk.

452. Partijen die wholesale-aansluitingen en/of opbouw extern inkopen zijn afnemers die niet of slechts gedeeltelijk over een eigen aansluitnetwerk beschikken. Partijen die generieke bouwstenen afnemen zijn onder meer Tele2, T-Mobile/Orange, BBned, Verizon, BT, Colt en UPC. Partijen die WLR afnemen zijn Tele2, Atlantic, Pretium, ACN, Yiggers en Esprit Telecom. Deze partijen nemen ook allemaal C(P)S af, zodat gesprekken tussen eindgebruikers tot stand kunnen worden gebracht. Daarnaast is er nog een groot aantal kleine C(P)S-partijen die dit ofwel inkopen bij KPN ofwel bij een intermediaire aanbieder. Als voornaamste groepen van afnemers kunnen worden onderscheiden:

- C(P)S-aanbieders, die gespreksopbouw afnemen bij KPN (bijvoorbeeld Tele2);
- aanbieders van netwerken die 0800/090x-nummerhouders op hun netwerk aansluiten. Zij nemen gespreksopbouw af met een 0800/090x-bestemming, zodat zij verkeersdiensten aan kunnen bieden aan bedrijven met grote volumes aan inkomend verkeer, zoals call centers en leveranciers van informatiediensten;
- aanbieders van netwerken die Internet Service Providers op hun netwerk aansluiten (ISP's). Zij nemen gespreksopbouw af met een 06760-bestemming, zodat deze ISP's het internetinbelverkeer kunnen aanbieden aan hun eindgebruikers;
- aanbieders die de dienst Virtuel Private Network Connect Service afnemen ten behoeve van het kunnen leveren van telefoniediensten aan bedrijven.

8.3 Opzet van de marktafbakening

453. Het startpunt voor de afbakening zijn de wholesalediensten die KPN gebruikt voor de levering van retaildiensten voor vaste telefonie aan eindgebruikers, aangezien deze in omvang de belangrijkste vaste wholesalediensten zijn.

454. De analyse wordt gestart in een situatie zonder bestaande regulering, de zogenaamde *greenfield*-benadering (zie randnummer 99 en verder). Voor de marktafbakening betekent dit concreet dat wordt gestart met een situatie waarin alleen diensten worden geleverd op basis van een eigen infrastructuur en dat er geen diensten worden geleverd op basis van inkoop van gereguleerde toegangsdiensten. Dit betekent dat een aantal aanbieders dat momenteel actief is, niet langer actief zou zijn, of niet in de mate waarin ze nu actief zijn. Van de aanbieders, zoals beschreven in paragraaf 6.2.2, zouden dan alleen KPN, de kabelaanbieders en andere aanbieders met een eigen aansluitnetwerk diensten leveren (interne levering). De wholesale-afnemers die de generieke wholesalediensten (ULL, WBT, ILL) en de telefoniespecifieke wholesalediensten (C(P)S/opbouw en WLR) inkopen zouden niet actief zijn. In theorie zou KPN vrijwillige toegang kunnen verlenen, maar de aanname van het college is dat dat niet zal gebeuren, omdat KPN daartoe geen prikkel heeft. Kabelondernemingen geven ook geen vrijwillige toegang tot hun infrastructuur. De intermediaire partijen, zoals BT, Tele2 en BBNet zijn weer afhankelijk van KPN en als KPN geen toegang geeft kunnen deze partijen ook niet actief zijn op de wholesalemarkt. Het college gaat er daarom van uit dat in de *greenfield*-situatie alleen interne leveringen zouden plaatsvinden en er geen vrijwillige externe leveringen van wholesalediensten zouden zijn.

455. In de analyse wordt tevens bekeken wat de *aanwezigheid* van generieke wholesaleregulering betekent voor de marktafbakening. Meer precies worden de volgende generieke wholesalediensten, die het resultaat zijn van wholesaleregulering van KPN, dan verondersteld aanwezig te zijn:

- ten eerste worden ULL wholesalediensten verondersteld aanwezig te zijn. Mede naar aanleiding van de conclusie van AMM van KPN bij wholesalediensten in afwezigheid van wholesaleregulering, zijn ULL-verplichtingen opgelegd. Bij vaste telefonie worden ULL-diensten met name gebruikt voor residentiële diensten en aanzienlijk minder voor zakelijke diensten;
- ten tweede worden lage kwaliteit WBT-wholesalediensten verondersteld aanwezig te zijn. Mede naar aanleiding van de conclusie van aanmerkelijke marktmacht van KPN bij wholesalediensten in afwezigheid van wholesaleregulering, is lage kwaliteit WBT gereguleerd, waaronder een tariefverplichting op basis van kostenoriëntatie. Dit vormt een verzwaring van de verplichtingen in het vorige marktanalysebesluit. Bij vaste telefonie wordt lage kwaliteit WBT vooral als bouwsteen gebruikt voor residentiële diensten;
- ten derde worden wholesale huurlijnen verondersteld aanwezig te zijn.¹⁸⁵ Mede naar aanleiding van de conclusie van aanmerkelijke marktmacht van KPN bij wholesalediensten in afwezigheid van wholesaleregulering, zijn huurlijnen-verplichtingen opgelegd, waaronder

¹⁸⁵ Het gaat hier zowel om lage capaciteit en hoge capaciteit wholesale huurlijnen.

tariefverplichtingen op basis van kostenoriëntatie. Huurlijnen worden bij vaste telefonie vooral gebruikt als bouwstenen voor zakelijke telefoniediensten;

- ten vierde worden hoge kwaliteit WBT-wholesalediensten verondersteld aanwezig te zijn. Mede naar aanleiding van de conclusie van aanmerkelijke marktmacht van KPN bij wholesalediensten in afwezigheid van wholesaleregulering, zijn in het marktanalysebesluit breedband internettoegang hoge kwaliteit WBT-verplichtingen opgelegd. In tegenstelling tot de afgelopen reguleringsperiode zal er de komende periode ook een tariefverplichting worden opgelegd aan hoge kwaliteit WBT, op basis van kostenoriëntatie. Dit vormt een verzwaring van de verplichtingen in het vorige marktanalysebesluit. Bij vaste telefonie worden hoge kwaliteit WBT-diensten vooral als bouwsteen gebruikt voor zakelijke diensten.

456. Als gevolg van de generieke wholesaleregulering ontstaan er naast interne leveringen ook externe leveringen van toegang en opbouwdiensten. Interne leveringen worden hier tot dezelfde relevante markt gerekend als externe leveringen.¹⁸⁶ Dit betekent dat de wholesalediensten die KPN en kabelondernemingen aan zichzelf leveren, tot dezelfde relevante wholesalemarkten behoren als de wholesalediensten die KPN en DSL-partijen in aanwezigheid van wholesaleregulering aan derden verkopen.

457. Om de relevante markten af te bakenen worden achtereenvolgens de volgende vragen beantwoord:

- behoren de generieke wholesale bouwstenen, zoals ULL, WBT en ILL tot dezelfde markt als telefonieaansluitingen?
- behoren lokale, interregionale en transit gespreksdoorgifte tot dezelfde markt als gespreksopbouw?;
- behoren gespreksopbouw en toegang tot de aansluiting tot dezelfde markt?;
- is er op wholesaleniveau sprake van een residentiële en zakelijke wholesalemarkt?;
- vormen de relevante wholesalemarkten op de andere dimensies een afspiegeling van de relevante retailmarkten?

8.4 Generieke wholesale bouwstenen

458. De generieke wholesale bouwstenen, zoals ULL, WBT en ILL kunnen gebruikt worden om telefonieaansluitingen mee te bouwen. Het college is echter van oordeel dat deze bouwstenen geen substituut vormen voor wholesale telefonieaansluitingen. Daarvoor verschillen deze bouwstenen te veel in functionaliteit en prijs voor wholesale telefonieaansluitingen.

459. Dit is ook in lijn met de aanbeveling van de commissie. In de bijlage bij de aanbeveling is op wholesaleniveau de volgende markten geïdentificeerd: de markt voor (fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau (inclusief gedeelde toegang of volledig ontbundelde

¹⁸⁶ Zie ook paragraaf 3.1 in de toelichting op de aanbeveling over self-supply.

toegang) op een vaste locatie (hierna: ontbundelde toegang ofwel ULL), de markt voor wholesale-breedbandtoegang (WBT) en de markt voor wholesale terminerende huurlijnen (ILL).¹⁸⁷

8.5 Gespreksdoorgifte

460. Lokale gespreksdoorgifte is de doorgifte van de lokale naar de regionale centrale. Het is geen substituut van gespreksopbouw, maar een complement. In de praktijk nemen partijen C(P)S altijd af op regionaal niveau. Dit betekent dat gespreksopbouw en lokale gespreksdoorgifte altijd gebundeld worden afgenomen. De concurrentiesituatie bij lokale gespreksdoorgifte is daarnaast ook vrijwel identiek als bij gespreksopbouw. Er zijn geen aanbieders die bijvoorbeeld alleen lokale gespreksdoorgifte aanbieden op wholesaleniveau. Er is dus geen indicatie dat er sprake is van een aparte markt voor lokale gespreksdoorgifte.

461. Dit is ook in lijn met de aanbeveling, waar ten aanzien van gespreksopbouw wordt gezegd dat: *“For the purposes of this Recommendation, call origination is taken to include call conveyance, delineated in such a way as to be consistent, in a national context, with the delineated boundaries for the market for call transit and for call termination on the public telephone network provided at a fixed location.”*

462. *Subconclusie.* Het college oordeelt dat lokale gespreksdoorgifte tot dezelfde markt als gespreksopbouw behoort.

463. Voor interregionale gespreksdoorgifte en transit gespreksdoorgifte geldt ook dat het geen substituten zijn van gespreksopbouw, maar complementen. Echter de concurrentiesituatie is anders voor die diensten. Er zijn meerdere partijen die diensten aanbieden en interregionale gespreksdoorgifte en transit gespreksdoorgifte worden ook niet altijd gebundeld met gespreksopbouw afgenomen. Bij een prijsstijging van transit gespreksdoorgifte kunnen afnemers switchen naar een andere aanbieder.

464. *Subconclusie.* Het college oordeelt dat interregionale en transit gespreksdoorgifte niet tot dezelfde markt als gespreksopbouw behoren.

8.6 Gespreksoopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting

465. Zoals in paragraaf 6.7 is aangegeven is wholesaleregulering de belangrijkste oorzaak dat op retailniveau verkeer en aansluitingen niet altijd gecombineerd aangeboden en afgenomen worden. In afwezigheid van wholesaleregulering wordt dit wel altijd gecombineerd aangeboden en afgenomen. In afwezigheid van wholesaleregulering vinden uitsluitend interne leveringen plaats (van de wholesaleafdelingen aan de retailafdelingen van partijen met eigen infrastructuur). Bij interne leveringen worden de wholesalediensten toegang tot de aansluiting en gespreksopbouw derhalve ook gecombineerd aangeboden en afgenomen.

¹⁸⁷ Markt 4, 5 en 6 van de aanbeveling.

466. *Subconclusie.* Toegang tot de aansluiting en gespreksopbouw vormen in afwezigheid van regulering onderdeel van dezelfde relevante wholesalemarkt.

467. Ook in aanwezigheid van generieke wholesaleregulering, blijft gelden dat toegang en opbouw diensten tot één en dezelfde relevante markt behoren. Voor wholesale toegang tot de aansluiting en gespreksopbouw geldt namelijk dat deze in de meeste gevallen gezamenlijk worden aangeboden en afgenomen. Dit geldt in elk geval voor 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 DSL-partijen aan derden toegang en opbouw leveren door middel van generieke wholesale bouwstenen, geldt dat afnemers (eventueel aangevuld met enkele eigen investeringen) gespreksopbouw en toegang tot de aansluiting gezamenlijk afnemen.

468. Bovendien is de verwachting dat, als gevolg van de verdere verschuiving van traditionele PSTN-telefonie naar VoB-telefonie, het aantal gevallen waarbij toegang en opbouw bij één en dezelfde aanbieder worden afgenomen, in de toekomst nog verder toeneemt (zie randnummer 894).

469. *Subconclusie.* De aanwezigheid van generieke wholesaleregulering leidt ook tot de conclusie dat toegang tot de aansluiting en gespreksopbouw tot dezelfde relevante wholesalemarkt behoren.

8.7 Residentiële en zakelijke wholesalemarkt

470. Verder geldt dat, net als bij de relevante retailmarkten voor vaste telefonie, er ook op wholesaleniveau een onderscheid dient te worden gemaakt tussen residentiële en zakelijke diensten. Dit kan worden toegelicht aan de hand van de “hypothetische monopolist” test voor marktafbakening.

471. Als de prijs van alle wholesalediensten ten behoeve van de levering van residentiële diensten door een hypothetische monopolist zou worden verhoogd, zouden afnemers van deze diensten niet of slechts in beperkte mate (kunnen) overstappen op de wholesalediensten ten behoeve van de zakelijke retailmarkt. De redenen hiervoor zijn de verschillende eigenschappen van de diensten in termen van bijvoorbeeld het aantal aansluitingen per afnemer (afnemers van residentiële diensten nemen doorgaans niet meer dan 2 aansluitingen af) of de kosten per minuut (die lager worden bij hoge verkeersvolumes die afnemers van residentiële diensten doorgaans niet halen). Dit betekent dat er niet of slechts in beperkte mate sprake is van vraagsubstitutie.

472. Daarnaast is er ook geen sprake van een “*indirect pricing constraint*”, waardoor verschillende wholesalediensten op basis van disciplinerende via dezelfde retailmarkt toch tot één en dezelfde wholesalemarkt dienen te worden gerekend.¹⁸⁸ Er is een residentiële retailmarkt en een zakelijke retailmarkt afgebakend. Een 5 tot 10% hogere wholesaleprijs voor toegang en opbouw ten behoeve van de residentiële retailmarkt zou op de residentiële retailmarkt leiden tot hogere prijzen (toename met ten hoogste 5 tot 10%¹⁸⁹). Deze hogere retailprijzen zouden echter niet leiden tot substitutie van

¹⁸⁸ Zie Decisio en Tilec, “*The Principle of Indirect Pricing Constraints in Market Analyses*”, 25 april 2007.

¹⁸⁹ De doorwerking van een wholesale SSNIP naar de retailmarkt is per definitie kleiner dan 5-10% aangezien wholesale slechts een deel van de totale retail kosten omvat.

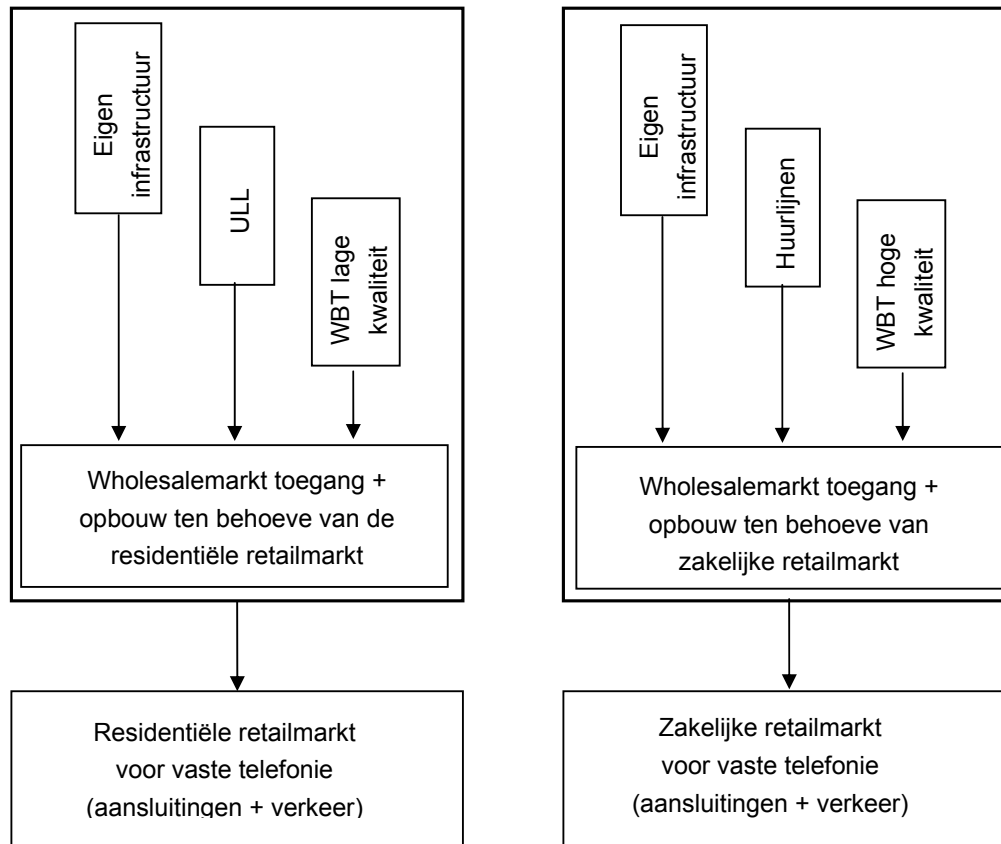
residentiële diensten naar diensten uit de zakelijke retailmarkt. Deze vormen immers geen substituuat voor diensten uit de residentiële retailmarkt. Met andere woorden, er is geen “*indirect pricing constraint*” omdat er geen retailmarkt is waarop zowel wholesalediensten ten behoeve van residentiële als ten behoeve van zakelijke diensten worden gebruikt.

473. Ten slotte is er ook geen sprake van aanbodssubstitutie op wholesaleniveau. Op wholesaleniveau geldt dat aanbieders van wholesale toegang en opbouw ten behoeve van de residentiële retailmarkt niet snel en zonder aanzienlijke kosten zouden kunnen toetreden op diensten ten behoeve van de zakelijke retailmarkt. De redenen hiervoor zijn de verschillende eigenschappen van wholesalediensten ten behoeve van residentiële vaste telefonie enerzijds en ten behoeve van zakelijke vaste telefonie anderzijds, in termen van bijvoorbeeld aantal aansluitingen per afnemer, verkeersvolumes, functionaliteiten en kwaliteitseisen. Daarnaast is het zo dat kabelondernemingen slechts in zeer beperkte mate eigen infrastructuur hebben voor de levering van zakelijke diensten. Kabelondernemingen kunnen dan ook niet zonder significante investeringen diensten op de zakelijke retailmarkt gaan aanbieden. DSL-partijen met eigen infrastructuur hebben juist infrastructuur uitgerold naar zakelijke afnemers en kunnen niet zonder significante investeringen wholesalediensten aanbieden ten behoeve van residentiële retailmarkt.

474. *Subconclusie.* Dit alles leidt tot de conclusie dat er ook op wholesaleniveau, net als op retailniveau, in afwezigheid van wholesaleregulering sprake is van twee aparte relevante wholesalemarkten voor vaste telefonie. Er is een relevante markt met de wholesalediensten toegang en opbouw ten behoeve van de residentiële retailmarkt. Daarnaast is er een aparte relevante markt met wholesalediensten toegang en opbouw ten behoeve van de zakelijke retailmarkt.

475. In aanwezigheid van de generieke wholesaleregulering is het onderscheid tussen wholesalediensten ten behoeve van residentiële retaildiensten enerzijds en ten behoeve van zakelijke retaildiensten anderzijds nog steeds relevant. Substitutiemogelijkheden tussen beide wholesalediensten blijven beperkt. Daarbij komt dat de gereguleerde wholesalediensten doorgaans ofwel als bouwstenen gebruikt worden ten behoeve van residentiële diensten, ofwel ten behoeve van zakelijke diensten. Voor zakelijke dienstverlening worden typisch de bouwstenen ILL en hoge kwaliteit WBT gebruikt. Voor residentiële dienstverlening worden typisch ULL en lage kwaliteit WBT gebruikt. Wat vraagsubstitutie betreft, kunnen ILL en hoge kwaliteit WBT moeilijk worden gebruikt om vaste telefonie diensten op de residentiële markt mee te maken (de tarieven zouden te hoog zijn). Omgekeerd is ULL doorgaans te duur (de benodigde schaal wordt moeilijk bereikt) en voldoet lage kwaliteit WBT niet aan de kwaliteitseisen en zijn daarmee ongeschikt voor de levering van zakelijke diensten.

476. *Subconclusie.* De aanwezigheid van generieke wholesaleregulering leidt derhalve niet tot een andere conclusie. In Figuur 9 worden de wholesalemarkten gepresenteerd met daarbij de wholesale bouwstenen die typisch gebruikt worden.



Figuur 9. Wholesale markten vaste telefonie in aanwezigheid van generieke wholesaleregulering.¹⁹⁰

8.8 Andere dimensies

477. Ook op de andere dimensies is volgens het college sprake van een exacte afspiegeling van de retailmarkt op wholesaleniveau. Dit betekent dat de wholesalemarkten het volgende omvatten:

- diensten over alle typen netwerken;
- alle typen aansluitingen, uitgezonderd Vol;
- alle verkeersdiensten, uitgezonderd internationaal verkeer, verkeer naar informatiediensten en verkeer naar persoonlijke assistentdiensten;
- de wholesalediensten voor vaste telefonie, die al dan niet geleverd als onderdeel van een bundel;
- alleen de wholesalediensten voor vaste telefonie en niet voor mobiele telefonie
- de geografische dimensie van deze productmarkten is nationaal. De meeste partijen zijn door heel Nederland actief en bepalen op nationaal niveau de prijs en specificaties van hun

¹⁹⁰ ULL is ook een bouwsteen voor lage en hoge kwaliteit WBT. Echter in de figuur is dit niet weergegeven.

diensten. Slechts zeer beperkt komen situaties voor waar nationale partijen lokaal of regionaal afwijken van hun landelijke prijsstelling.

8.9 Conclusie

478. De conclusie van het college is dat er twee relevante wholesalemarkten dienen te worden afgebakend:

- nationale wholesalemarkt voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting ten behoeve van de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie (hierna: residentiële wholesalemarkt);
- nationale wholesalemarkt voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting ten behoeve van de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie (hierna: zakelijke wholesalemarkt).

479. De meeste marktpartijen onderschrijven in hun zienswijze de conclusie van het college dat de wholesalemarkten een afspiegeling zijn van de retailmarkten

9 Dominantieanalyse wholesalemakten vaste telefonie

9.1 Inleiding

480. In het hoofdstuk 8 zijn de wholesalemakten afgebakend in afwezigheid en aanwezigheid van generieke wholesaleregulering en is geconcludeerd dat er een residentiële en een zakelijke wholesalemakten bestaan die een afspiegeling zijn van de residentiële en de zakelijke retailmarkt.

481. In dit hoofdstuk wordt de dominantieanalyse voor de wholesalemakten uitgevoerd. Het doel van dit hoofdstuk is om na te gaan of KPN op wholesaleniveau nog een positie van aanmerkelijke marktmakten heeft in aanwezigheid van generieke wholesaleregulering. Er wordt daarbij bekeken welke invloed de generieke wholesale bouwstenen hebben op de dominantie van KPN op de zakelijke en residentiële wholesalemakten voor vaste telefonie én de onderliggende zakelijke en residentiële retailmarkten voor vaste telefonie. In deze dominantie-analyse worden grotendeels dezelfde criteria doorlopen als in hoofdstuk 7.

482. Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk komt verderop in hoofdstuk 10 en 11 aan de orde of telefoniespecifieke verplichtingen op de residentiële en zakelijke wholesalemakten passend zijn.

483. In paragraaf 9.2 en 9.3 volgen de dominantieanalyses van respectievelijk de residentiële en zakelijke wholesalemakten in aanwezigheid van generieke wholesaleregulering. Daar wordt steeds kort weergegeven dat de dominantie op de wholesalemakten in afwezigheid van wholesaleregulering gelijk is aan de situatie op de retailmarkt zoals beschreven in hoofdstuk 7. De wholesalemakten vormen immers een afspiegeling van de retailmarkten en dat is ook terug te vinden in de dominantieanalyses.

9.2 Residentiële wholesalemakten

9.2.1 Marktaandelen

484. Zonder wholesaleregulering zouden er op wholesaleniveau vrijwel uitsluitend interne leveringen plaatsvinden. Marktaandelen op retail- en wholesaleniveau zullen daarom (vrijwel) hetzelfde zijn. In paragraaf 7.2.1 zijn marktaandelen op de residentiële retailmarkt in afwezigheid van regulering reeds ingeschat. In Tabel 13 zijn deze nogmaals weergegeven. De verwachting van het college is derhalve dat het marktaandeel van KPN op de residentiële wholesalemakten de komende reguleringsperiode weliswaar zal afnemen, maar niet aanzienlijk. In afwezigheid van wholesaleregulering zal KPN in 2011 naar verwachting een marktaandeel hebben van 65-75% en de kabel van 25-35%. Deze marktaandelen wijzen sterk op een positie van aanmerkelijke marktmakten van KPN.

485. In de laatste twee kolommen van Tabel 13 zijn de geschatte residentiële marktaandelen in aanwezigheid van de voorgenomen generieke wholesaleregulering (ULL en lage kwaliteit WBT) maar zonder de telefoniespecifieke regulering (C(P)S/WLR) ingeschat. Hierbij gaat het college ervan uit dat DSL-partijen naar rato van marktaandeel winnen van KPN en kabel ten opzichte van de situatie

zonder generieke wholesaleregulering. In de komende reguleringsperiode wordt ULL naar verwachting echter beperkt uitgefaseerd door KPN. Dit heeft een negatief effect op de marktpositie van DSL-partijen. Van lage kwaliteit WBT-regulering zal naar verwachting een licht positief effect uitgaan, omdat DSL-partijen dan beter in staat zullen zijn een landelijk aanbod te doen.

486. Op het einde van de reguleringsperiode (2011) zal door voortzettende autonome groei van kabel en door het netto effect van de gedeeltelijke uitfasering van ULL en de regulering lage kwaliteit WBT het marktaandeel van KPN dalen naar 55-65%.

[vertrouwelijk]	Werkelijk 2007	Zonder regulering 2011	Met generieke wholesaleregulering 2011
C(P)S/WLR-partijen	[0-5%]	0%	0%
DSL-partijen	[0-5%]	0%	5-10%
Kabelondernemingen	[10-20%]	25-35%	25-35%
KPN	[70-80%]	65-75%	55-65%

Tabel 13. Marktaandelen residentiële wholesale- en retailmarkt, in aantallen laagcapacitaire aansluitingen¹⁹¹

487. Voor de residentiële wholesalemarkt geldt dat DSL-partijen met name op basis van de wholesale bouwstenen ULL en lage kwaliteit WBT, wholesalediensten ten behoeve van de levering van residentiële diensten kunnen bouwen. Deze leveren ze vervolgens vooral aan zichzelf (interne leveringen) en mogelijk ook aan andere DSL-partijen, maar niet aan KPN of aan kabelondernemingen). Om die reden zijn de geschatte marktaandelen op wholesaleniveau gelijk aan die op retailniveau.

488. De marktaandelen in aanwezigheid van generieke wholesaleregulering wijzen sterk op een positie van aanmerkelijke marktmacht van KPN. Dit geldt zowel voor de residentiële wholesalemarkt als voor de onderliggende retailmarkt. Hieronder worden andere factoren behandeld die naast marktaandelen een rol spelen bij de dominantiebeoordeling op de residentiële wholesale- en retailmarkt.

9.2.2 Andere factoren

489. Naast marktaandelen worden bij de dominantieanalyses nog andere factoren meegenomen die bij de beoordeling van dominantie een rol spelen. Zonder generieke wholesaleregulering is de redenering gelijk als in paragraaf 7.2.2 en verder. In deze paragraaf gaan we daarom alleen in op veranderingen van als gevolg van generieke wholesaleregulering.

490. Ten aanzien van verticale integratie en netwerkdekking kan worden gesteld dat de beoordeling niet anders wordt. Op de residentiële wholesalemarkt vormen deze factoren voor KPN geen

¹⁹¹ Voor de berekening is mede gebruik gemaakt van Verdonck, Klooster & Associates, "Markontwikkelingen 2008-2011. Addendum bij Markontwikkelingen 2007-2010. Ontwikkelingen van en scenario's voor de consumentenmarkt voor telefonie, omroep en breedbandinternettoegang", juni 2008.

competitief voordeel ten opzichte van kabelondernemingen, maar wel ten opzichte van DSL-partijen (die niet verticaal geïntegreerd zijn omdat ze wholesale bouwstenen extern moeten inkopen).

491. Ook voor product- en dienstendiversificatie geldt dat de beoordeling niet anders wordt. Dit vormt een voordeel ten opzichte van kabelondernemingen en DSL-aanbieders. Wel is het zo dat door regulering van ULL en lage kwaliteit WBT, DSL-partijen in staat zijn om VoB-diensten en bundels met breedbandinternet te leveren. In de praktijk zijn DSL-partijen vaak degene geweest die met nieuwe diensten en nieuwe tarieven zijn gekomen, zodat generieke wholesaleregulering dit voordeel verkleint.¹⁹² Het voordeel blijft echter bestaan, omdat met generieke wholesaleregulering de andere partijen nog steeds geen PSTN-diensten kunnen aanbieden.

492. Ten aanzien van schaalvoordelen van KPN geldt dat deze als competitief voordeel minder belangrijk worden. De reden is dat door generieke wholesaleregulering andere partijen in staat worden gesteld ook van deze schaalvoordelen gebruik te maken. Het blijft echter een factor die bijdraagt aan de dominantie van KPN, maar deze factor is nu minder sterk. Ditzelfde geldt ook ten aanzien van breedtevoordelen: het relatieve voordeel van KPN ten opzichte van andere aanbieders neemt af als gevolg van generieke wholesaleregulering. De factor blijft echter nog wel bijdragen aan de dominantie van KPN.

493. Verder verandert de inschatting van de factor controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur als gevolg van generieke wholesaleregulering. Door ULL en WBT is het netwerk repliceerbaar geworden. Dit blijkt ook uit het feit dat enkele partijen zijn uitgerold naar een deel van de MDF-locaties. Het aansluitnetwerk blijft echter moeilijk te repliceren, zodat dit een voordeel blijft van KPN en de kabelondernemingen ten opzichte van andere partijen.

494. In het algemeen nemen toetredingsdrempels ten dele af als gevolg van generieke wholesaleregulering. Partijen hoeven zelf bijvoorbeeld niet of minder te investeren in infrastructuur. Toetredingsdrempels die worden veroorzaakt door immateriële activa blijven bestaan. Partijen moeten concurreren tegen het merk KPN waar veel afnemers van residentiële diensten een premie voor bereid zijn te betalen. Op wholesaleniveau lijkt deze toetredingsdrempel een minder belangrijke rol te spelen.

495. Ten slotte speelt op retailniveau tegenwerkende kopersmacht geen rol vanwege het zeer grote aantal kleine afnemers. Op wholesaleniveau zou deze factor in theorie een wél rol kunnen spelen. Echter, omdat op wholesaleniveau het grootste deel van de leveringen intern is, is de inschatting dat deze factor geen verzachtende omstandigheid is die de conclusie van dominantie teniet doet.

9.2.3 Conclusie

496. De conclusie van het college is dat KPN in aanwezigheid van generieke wholesaleregulering (ULL en lage kwaliteit WBT) een AMM-positie heeft op de residentiële wholesalemarkt voor toegang

¹⁹² Telecompaper, "Breedbandmarkt ontwikkelingen 2003-2007/8", mei 2008.

tot de telefonieaansluiting en gesprekopbouw. Deze conclusie is gebaseerd op KPN's zeer hoge marktaandeel en andere factoren die de dominantie van KPN versterken en op de onderliggende residentiële retailmarkt voor vaste telefonie. Het college is van oordeel dat deze conclusie ook geldt voor de residentiële retailmarkt in aanwezigheid van generieke wholesaleregulering. De dominantie op wholesaleniveau werkt vrijwel één op één door op retailniveau.

497. In hoofdstuk 10 en verder wordt bekeken welke mededingingsproblemen er zijn en in hoofdstuk 11 wat passende telefoniespecifieke verplichtingen zijn. Het college is van oordeel dat deze markt in aanmerking komt voor ex-ante regulering. In de aanbeveling wordt de wholesalemarkt voor gespreksopbouw in de lijst met markten genoemd die in aanmerking komen voor ex ante regulering (markt 2, "Call origination on the public telephone network provided at a fixed location"). De markt in de aanbeveling is overigens niet beperkt tot de residentiële wholesalediensten. Op grond van een marktanalyse kunnen op markt 2 aan een AMM-partij zowel C(P)S/opbouw-verplichtingen als WLR-verplichtingen worden opgelegd.¹⁹³ Dat zijn dezelfde verplichtingen, waarvan het college de passendheid toetst in hoofdstuk 11. Derhalve is het college van oordeel dat in de aanbeveling reeds is bepaald dat de residentiële wholesalemarkt in aanmerking komt voor ex ante regulering.

9.3 Zakelijke wholesalemarkt

9.3.1 Marktaandelen

498. Ook voor de zakelijke markt geldt dat zonder wholesaleregulering er op wholesaleniveau vrijwel uitsluitend interne leveringen zouden plaatsvinden. Marktaandelen op retail- en wholesaleniveau zullen daarom (vrijwel) hetzelfde zijn. In paragraaf 7.3.1 zijn de marktaandelen op de zakelijk retailniveau in afwezigheid van regulering reeds ingeschat. Het marktaandeel van KPN op de zakelijke wholesalemarkt in afwezigheid van wholesaleregulering is naar schatting 85-95% in 2011. Dit marktaandeel van KPN op de zakelijke wholesalemarkt wijst sterk op een AMM-positie van KPN.

499. In de laatste kolom van Tabel 15 zijn de marktaandelen op de zakelijke markt ingeschat in aanwezigheid van de voorgenomen generieke wholesaleregulering (ILL en hoge kwaliteit WBT). In de tabel gaat het college ervan uit dat andere partijen starten met dezelfde positie als eind 2007. In tegenstelling tot de voorgaande periode geldt er in de komende periode kostengeoriënteerde tariefregulering voor hoge kwaliteit WBT-diensten van KPN. Het college schat in dat de positie van deze partijen de komende reguleringsperiode daarom enkele procentpunten zal verbeteren (van [vertrouwelijk: 10-20%] eind 2007 naar 10-15% marktaandeel in 2011.¹⁹⁴ Uit onderstaande tabel blijkt

¹⁹³ Zie ondermeer de genotificeerde zaken ES/2007/0589, PL/2006/0380 en SK/2007/0740. In deze landen is WLR als onderdeel van markt 8 uit de oude aanbeveling gezien. Markt 8 is gelijk aan Markt 2 uit de nieuwe aanbeveling.

¹⁹⁴ Voor de zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie heeft de uitfasering van MDF-centrales maar zeer beperkte invloed, omdat ULL in relatief beperkte mate wordt gebruikt voor het leveren van zakelijke telefoniediensten.

dat als retailafnemers overstappen een groot deel overstapt naar VoB-diensten. Hoge kwaliteit WBT stelt aanbieders in staat om deze diensten aan te bieden.¹⁹⁵

Naar \ Van	Analoge telefonie	ISDN-2	ISDN>2	VoB	Totaal
Analoge telefonie	0%	7%	0%	0%	2%
ISDN-2	23%	5%	0%	0%	5%
ISDN >2	5%	16%	4%	0%	7%
VoB	55%	51%	76%	100%	59%
Anders/weet niet	17%	31%	20%	0%	27%

Tabel 14. Overstapgedrag zakelijke afnemers naar type aansluiting¹⁹⁶

500. De positie van partijen met eigen infrastructuur zal de komende reguleringsperiode ook licht verbeteren, ook als gevolg van de meer strikte hoge kwaliteit WBT-regulering. De reden hiervoor is dat partijen nu in staat zijn een breder productaanbod in de markt te zetten tegen een scherpe prijs, in combinatie met de eigen infrastructuur. De meer strikte hoge kwaliteit WBT-regulering compenseert voor vaste telefonie de mogelijke gevolgen van de uitfasering van MDF-centrales.¹⁹⁷ De inschatting is dat KPN's aandeel op de zakelijke markt aan het einde van de reguleringsperiode door generieke wholesaleregulering beperkt zal zijn gedaald naar 70-80%.

[vertrouwelijk]	Werkelijk 2007	Zonder regulering 2011	Met generieke wholesaleregulering 2011
C(P)S/WLR-partijen	[0-5%]	0%	0%
Andere partijen - inkoop generiek	[10-20%]	0%	10-15%
Andere partijen - eigen infra	[10-20%]	5-15%	10-15%
KPN	[70-80%]	85-95%	70-80%

Tabel 15. Marktaandeelen zakelijke wholesale- en retailmarkt, in aantallen hoogcapacitaire aansluitingen.¹⁹⁸

501. Deze geschatte marktaandelen zijn gelijk op de zakelijke wholesale- en retailmarkt. Voor de zakelijke wholesalemarkt geldt dat andere partijen op basis van de wholesale bouwstenen ILL en hoge kwaliteit WBT, wholesalediensten ten behoeve van de levering van zakelijke diensten kunnen bouwen. Deze leveren ze vervolgens vooral aan zichzelf (interne leveringen), maar mogelijk ook aan

¹⁹⁵ In randnummer 198 is aangegeven dat 17% van de zakelijke afnemers in de komende 3 jaar wellicht overstapt. Als van deze overstappers 59% overstapt op VoB, dan neemt het aandeel van VoB met maximaal 10% toe. Het college gaat in de prospectieve analyse uit van 10% groei in de penetratie van VoB. Het college gaat ervan uit dat van deze groei circa 50% voor KPN is en 50% voor andere partijen. Dit leidt tot een toename van het marktaandeel van DSL-inkoop met enkele procenten-punten.

¹⁹⁶ Bron: Dialogic, "Eindgebruikersonderzoek in zakelijke marktsegmenten in de elektronische communicatiesector ten behoeve van OPTA marktanalyse breedband, huurlijnen en vaste telefonie", april 2008, tabel 10. Zoals in de tabel te zien is, neemt een groot deel van de zakelijke afnemers ook residentiele diensten af.

¹⁹⁷ Dit hoeft niet zo te zijn voor andere diensten.

¹⁹⁸ Bron: SMM, bewerking OPTA.

andere partijen. Om die reden zijn de geschatte marktaandeelen op wholesaleniveau gelijk aan die op retailniveau.

502. De marktaandeelen in afwezigheid van generieke wholesaleregulering wijzen sterk op een AMM-positie van KPN. Dit geldt zowel voor de zakelijke wholesalemarkt als de retailmarkt. Hieronder worden andere factoren behandeld die naast marktaandeelen een rol spelen bij de dominantiebeoordeling op de zakelijke wholesale- en retailmarkt.

9.3.2 Andere factoren

503. Naast marktaandeelen worden bij de dominantieanalyses nog andere factoren meegenomen die bij de beoordeling van dominantie een rol spelen. Hier gaan we verder in op veranderingen als gevolg van generieke wholesaleregulering.

504. Ten aanzien van verticale integratie en netwerkdekking kan worden gesteld dat de beoordeling niet anders wordt. Op de zakelijke markt vormen deze factoren voor KPN een competitief voordeel ten opzichte van DSL-partijen en partijen met een beperkt dekkende eigen infrastructuur.

505. Ditzelfde geldt ook voor product- en dienstendiversificatie. Dit vormt een voordeel ten opzichte van DSL-aanbieders en andere kleinere aanbieders. Door regulering van hoge kwaliteit WBT zijn ze wel in staat om VoB-diensten aan te bieden. In de residentiële markt zijn het veelal de DSL-partijen geweest die met innovaties zijn gekomen. Dit zou ook in de zakelijke markt kunnen gaan gebeuren. Op basis van ILL kunnen andere aanbieders ook hoogcapacitaire aansluitingen leveren. Feit blijft dat KPN nog steeds een bredere portfolio aan zakelijke diensten houdt.

506. Ten aanzien van schaalvoordelen van KPN geldt dat deze als competitief voordeel minder belangrijk worden. De reden is dat door generieke wholesaleregulering andere partijen in staat worden gesteld ook van deze schaalvoordelen van KPN gebruik te maken. Het blijft echter een factor die bijdraagt aan dominantie van KPN, maar deze factor is nu minder sterk. Ditzelfde geldt ook ten aanzien van breedtevoordelen: het relatieve voordeel van KPN ten opzichte van andere aanbieders neemt af als gevolg van generieke wholesaleregulering. De factor blijft echter nog wel bijdragen aan de dominante positie van KPN.

507. Verder verandert de inschatting van de factor controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur enigszins als gevolg van generieke wholesaleregulering. Door ULL is een deel van het netwerk makkelijker te repliceren, hoewel ULL voor de zakelijke markt minder belangrijk is dan voor de residentiële markt. Daarnaast is ook door ILL en hoge kwaliteit WBT een deel van het netwerk beter te repliceren. Dit neemt niet weg dat het vrijwel onmogelijk is voor andere partijen om een substantieel deel van infrastructuur van KPN op de zakelijke markt te repliceren.

508. In het algemeen nemen toetredingsdrempels ten dele af als gevolg van generieke wholesaleregulering. Partijen hoeven zelf bijvoorbeeld niet of minder te investeren in infrastructuur. Overstapdrempels in de zakelijke markt blijven echter bestaan, omdat bijvoorbeeld een overstap van PSTN naar VoB nog steeds inspanning vergt.

509. Ten slotte speelt op retailniveau tegenwerkende kopersmacht hooguit een beperkte rol omdat zakelijke afnemers geen volledig substituuat voor KPN hebben of kunnen creëren. Ook op wholesaleniveau is er geen sprake van tegenwerkende kopersmacht die de conclusie van dominantie teniet kan doen.

9.3.3 Conclusie

510. Gegeven het bovenstaande is de conclusie van het college dat KPN in aanwezigheid van generieke wholesaleregulering (de nieuwe voorgenomen ILL en hoge kwaliteit WBT-regulering) een AMM-positie heeft op de zakelijke wholesalemarkt voor gespreksopbouw en toegang tot de aansluiting, alsmede op de onderliggende zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie. Derhalve wordt in de volgende hoofdstukken overwogen of telefoniespecifieke wholesaleregulering passend is.

511. In hoofdstuk 10 en verder wordt bekeken welke mededingingsproblemen er zijn en in hoofdstuk 11 wat passende telefoniespecifieke verplichtingen zijn. Het college is van oordeel dat deze markt in aanmerking komt voor ex-ante regulering. In de aanbeveling wordt de wholesalemarkt voor gespreksopbouw in de lijst met markten genoemd die in aanmerking komen voor ex ante regulering (markt 2, "*Call origination on the public telephone network provided at a fixed location*"). De markt in de aanbeveling is overigens niet beperkt tot de zakelijke wholesalediensten. Op grond van een marktanalyse kunnen op markt 2 aan een AMM-partij zowel C(P)S/opbouw-verplichtingen als WLR-verplichtingen worden opgelegd.¹⁹⁹ Dat zijn dezelfde verplichtingen waarvan het college de passendheid toetst in hoofdstuk 11. Derhalve is het college van oordeel dat in de aanbeveling reeds is bepaald dat de zakelijke wholesalemarkt in aanmerking komt voor ex ante regulering.

512. In het WLR-besluit 2005 was gesteld dat de destijds afgebakende wholesalemarkt voor hoogcapacitaire aansluitingen (welke nu een onderdeel vormt van de zakelijke wholesalemarkt) niet door de 3-criteria-toets kwam. Het college constateerde destijds dat ex ante toezicht onvoldoende meerwaarde bood ten opzichte van ex-post toezicht en dat derhalve niet aan het derde criterium werd voldaan. Ten aanzien van het eerste en tweede criterium stelde het college dat hoogcapacitaire aansluitingen relatief beter repliceerbaar waren dan laagcapacitaire aansluitingen en dat leveringsweigering niet ten grondslag lag aan de beperkte concurrentie.

513. Het college constateert nu dat hoogcapacitaire aansluitingen onvoldoende repliceerbaar zijn. Regulering van hoge kwaliteit WBT en ILL, zorgt voor enige repliceerbaarheid, maar niet voor alle typen aansluitingen en klanten. Met name voor het middenzakelijk segment zijn ISDN-aansluitingen slecht repliceerbaar. Het college constateert dat er nog steeds geen sprake is van leveringsweigering op de zakelijke retailmarkt. Dit neemt echter niet weg dat de zakelijke retailmarkt en bovenliggende wholesalemarkt in aanwezigheid van generieke wholesaleregulering niet concurrerend zijn en zonder verdere ingrepen niet neigen naar effectieve concurrentie. In hoofdstuk 11 en verder legt het college

¹⁹⁹ Zie ondermeer de genotificeerde zaken ES/2007/0589, PL/2006/0380 en SK/2007/0740. In deze landen is WLR als onderdeel van markt 8 uit de oude aanbeveling gezien. Markt 8 is gelijk aan Markt 2 uit de nieuwe aanbeveling.

daarom naast de C(P)S/opbouw-verplichtingen ook de verplichting op om toegang tot de telefonieaansluitingen te geven door WLR.

514. De residentiële en zakelijke wholesalemarkt tezamen zijn gelijk aan definiëring van markt 2. Het onderscheid tussen een zakelijke en residentiële markt is in de Nederlandse situatie te rechtvaardigen, omdat de residentiële en zakelijke wholesalemarkt eigen specifieke wholesale bouwstenen kenen (zie Figuur 9). Daarnaast verschillen de markten, omdat kabel met eigen infrastructuur niet of nauwelijks op de zakelijke markt actief is, maar wel op de residentiële markt.

10 Mededingingsproblemen wholesalemarkten vaste telefonie

10.1 Inleiding

515. In het voorgaande hoofdstuk is geconcludeerd dat KPN dominant is op residentiële en zakelijke wholesalemarkten voor toegang en opbouw voor vaste telefonie in aanwezigheid van zogenoemde generieke wholesaleregulering.²⁰⁰ Op grond hiervan is aan de orde of zogenoemde telefoniespecifieke wholesaleregulering dient te worden opgelegd. Voor de beoordeling hiervan is het nodig dat het college zich een oordeel vormt over de passendheid van eventuele telefoniespecifieke wholesaleregulering. In verband hiermee zal het college zich eerst een oordeel vormen over de mededingingsproblemen die als gevolg van de dominantie van KPN op de genoemde wholesalemarkten optreden. Dit is het eerste onderdeel van stap 4.

516. Er zijn twee typen mededingingsproblemen. Problemen die betrekking hebben op toegangsweigering en daaraan gerelateerde problemen, en mededingingsproblemen die betrekking hebben op prijsgerelateerde gedragingen.

517. Onder het mededingingsprobleem toegangsweigering verstaat het college de rechtstreekse toegangsweigering. Onder de aan toegang(sweigering) gerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen verstaat het college gedragingen zoals strategisch of oneigenlijk gebruik van informatie, vertragungstactieken, onbillijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp en koppelverkoop. Deze aan toegangsweigering gerelateerde gedragingen kunnen uiteindelijk ook tot effect hebben dat de concurrentie op de retailmarkt wordt beperkt of wordt belemmerd doordat ze de effectieve werking van een toegangsverplichting frustreren.

518. Onder prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen verstaat het college in dit besluit prijsdiscriminatie, buitensporige prijzen en ten slotte marge-uitholling. Deze gedragingen hebben gemeenschappelijk dat de aanbieder met AMM door zijn prijzen op een bepaalde wijze vast te stellen de concurrentiepositie van andere aanbieders ondermijnt.

519. In het hiernavolgende worden deze twee typen van problemen langsgelopen. In paragraaf 10.2 voor de residentiële wholesalemarkt en in paragraaf 10.3 voor de zakelijke wholesalemarkt.

10.2 Residentiële wholesalemarkt

520. In het hiernavolgende komen de mededingingsproblemen aan de orde die het college voorziet in een situatie zonder telefoniespecifieke wholesaleregulering. Het betreft zowel toegang en aan toegang gerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen als prijsgerelateerde mededingingsbeperkende gedragingen.

²⁰⁰ Zie randnummer 455. Het betreft: ULL, hoge en lage kwaliteit WBT, ILL en WEAS.

10.2.1 Aan toegang gerelateerde problemen

Toegangsweigering

521. Een verticaal geïntegreerde aanbieder die over een niet eenvoudig te repliceren infrastructuur beschikt, kan een sterke prikkel ervaren om toegang tot een dergelijke infrastructuur aan zijn concurrenten te weigeren. Hiermee beperkt deze aanbieder de concurrentie op de onderliggende retailmarkten. Indien deze weigering er toe leidt dat de ontwikkeling van duurzame concurrentie op de retailmarkten voor breedbandinternettoegang en vaste telefonie wordt belemmerd, dient deze leveringsweigering als een mededingingsbeperkende gedraging te worden opgevat.

522. In dit verband kan er nog op worden gewezen dat de kabelondernemingen in de residentiële telefoniemarkt weliswaar over dezelfde infrastructuur beschikken, maar dat dit gegeven het oordeel over het potentiële mededingingsprobleem toegangsweigering niet anders maakt. Het college neemt hierbij in aanmerking dat de concurrentiedruk van de kabelondernemingen, die gezamenlijk een aanzienlijk lager marktaandeel dan KPN hebben, op KPN te beperkt is om het toegangsprobleem te matigen. Daarbij komt dat de kabelondernemingen geen toegang tot hun infrastructuur bieden aan andere partijen.

523. Naar het oordeel van het college is er voldoende aanleiding om aan te nemen dat er sprake is van een potentieel mededingingsprobleem van toegangsweigering in aanwezigheid van generieke wholesaleregulering. Hierbij neemt het college het volgende in aanmerking.

524. Op basis van WBT en ULL kan weliswaar toegang worden verkregen, maar deze vorm van toegang ziet om economische redenen vooral op toegang ten behoeve van VoB-telefonie in combinatie met een breedbanddienst. Aanbieders die uitsluitend een telefoniedienst willen aanbieden, (dus) op basis van PSTN, kunnen dat niet op een economisch rendabele wijze doen met behulp van de wholesalebouwstenen WBT en ULL.²⁰¹

525. De vraag ligt voor of KPN, behalve de mogelijkheid, ook de prikkel heeft om toegang te weigeren dan wel slechts te leveren onder niet-concurrerende voorwaarden. Naar het oordeel van het college is dit het geval. Hiertoe overweegt het college dat KPN als dominante aanbieder geen of nauwelijks prikkel heeft om haar netwerk tegen concurrerende voorwaarden open te stellen voor concurrenten. Hiermee zou zij namelijk de gelegenheid creëren tot meer concurrentie op desbetreffende retailmarkt, hetgeen ten koste zou gaan van haar eigen dominante positie op die retailmarkt. Er bestaat nog een grote groep eindgebruikers die wel telefonie afneemt, maar geen breedbandinternet. Eind 2007 had die groep een omvang van circa 2 miljoen klanten (ofwel ruim 25%

²⁰¹ De inkoopkosten van "BelVrijweekend" (PSTN) zijn bijna € 19. De inkoopkosten van "IPB Go Weekend" zijn meer dan € 23 voor KPN en zouden meer dan € 26 zijn voor partijen die geen wholesale korting krijgen. Het punt hier is dat de inkoopkosten van de VoB/breedband dienst meer dan € 4 en € 6 hoger liggen dan de "stand-alone" PSTN-dienst. Dit betekent dat partijen geen "stand-alone" VoB-dienst kunnen aanbieden die kan concurreren met een "stand-alone" PSTN-dienst op basis van de huidige wholesale diensten en tegen de huidige wholesale tarieven.

van het aantal eindgebruikers).²⁰² De verwachting is dat de omvang van deze groep daalt omdat steeds meer mensen telefonie in combinatie met breedbandinternet afnemen. Indien KPN toegang tot haar netwerk weigert, kan deze groep klanten alleen PSTN-diensten bij KPN afnemen. Gezien de omvang van deze groep eindgebruikers heeft KPN hiertoe een sterke prikkel.

526. Een andere aanwijzing is dat KPN geen vrijwillige toegang tegen concurrerende voorwaarden tot haar netwerk op basis van WLR en C(P)S biedt. Het huidige aanbod van KPN is gebaseerd op de desbetreffende C(P)S- en WLR-regulering. WLR is begin 2007 van start gegaan. KPN heeft dit voor die tijd nooit op enige wijze vrijwillig aangeboden.

527. Dit laatste neemt niet weg dat een dominante aanbieder redenen kan hebben om tegen *niet*-concurrerende voorwaarden wél toegang te leveren aan haar concurrent(en). Reden hiervoor zou dan zijn dat andere dienstenaanbieders bepaalde segmenten van afnemers op de retailmarkt beter kunnen bedienen dan de dominante partij. Echter, dit is naar het oordeel van het college niet het geval, omdat KPN van oorsprong alle eindgebruikers heeft bediend en daardoor goed zicht heeft op de verschillende behoeften in de verschillende segmenten.

528. Het effect van toegangsweigering zal zijn dat alternatieve aanbieders niet in staat zullen zijn op een economisch rendabele wijze ontbundelde telefoniediensten aan te bieden over netwerk van KPN, waardoor een grote groep PSTN-klanten geen keuze heeft om over te stappen naar alternatieve aanbieders.

Strategisch gebruik van informatie

529. Er zijn in principe twee manieren voor de aanbieder met AMM om informatie strategisch te gebruiken. Enerzijds beschikt de aanbieder met AMM over informatie die nodig is voor het afnemen van de toegangsdienst. Door aan afnemers de benodigde informatie niet of te laat te verlenen, worden de mogelijkheden voor de afnemer om toegang te verkrijgen beperkt of zelfs teniet gedaan. Anderzijds verkrijgt de aanbieder met AMM door het aanbieden van de toegangsdienst informatie over de afnemer. Dit is vaak concurrentieel gevoelige informatie. De aanbieder met AMM kan deze informatie gebruiken om concurrentievoordeel te behalen op de relevante retailmarkten.

530. KPN heeft de mogelijkheid om informatie ten behoeve van het afnemen van haar toegangsdienst strategisch te gebruiken door deze informatie niet of te laat te verlenen. Zij is namelijk de enige partij die over die informatie beschikt, de afnemer is afhankelijk van KPN voor deze informatie.

531. Daarnaast krijgt KPN de beschikking over informatie over haar concurrent(en) die wordt overgelegd ten behoeve van de afdeling van de toegangsdiensten. Dit kan informatie betreffen over andere aanbieders, concurrenten van KPN, waartoe abonnees of aansluitingen overgaan. Het kan

²⁰² Bron: SMM. Eind 2007 zijn er 7,4 miljoen telefonieaansluitingen en 5,6 miljoen breedbandaansluitingen. Dit betekent dat er in ieder geval 1,8 miljoen telefonieaansluitingen zijn zonder breedbandaansluiting. Het werkelijke aantal ligt hoger, omdat er ook nog een groep is die alleen een breedbandaansluiting heeft, waardoor het aantal eindgebruikers met alleen een telefonieaansluiting ook hoger ligt.

ook gaan om informatie waarbij de andere aanbieder - desgevraagd - aangeeft wat de verwachte afname van de desbetreffende wholesaledienst(en) zal zijn. In dat laatste geval betreft het dus informatie over toekomststrategieën van concurrenten.

532. De vraag of KPN ook een prikkel heeft om genoemde informatie strategisch te gebruiken, is gelet op het belang van KPN bij een dominante positie op de residentiële wholesalem Markt, niet bij voorbaat ontkennend te beantwoorden. Het college neemt hierbij in aanmerking dat tijdige en volledige informatie van groot belang is voor afnemers van toegang- of opbouwdiensten.

533. In dit verband wijst het college erop dat voor bijvoorbeeld het op een doelmatige wijze afnemen van de dienst gespreksopbouw, het nodig is dat afnemers beschikken over informatie met betrekking tot bijvoorbeeld de netwerktopologie van KPN of technische specificaties van de apparatuur die daarbij wordt gebruikt. Voor KPN kan het een aantrekkelijke strategie zijn om concurrenten op de retailmarkt te benadelen ten opzichte van haar eigen retaildochters door informatie achter te houden of niet tijdig te overleggen.

534. Het effect van strategisch gedrag op het gebied van informatie zal uiteindelijk zijn dat concurrenten worden verzwakt of zelfs uitgesloten van de retailmarkten. In geval 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 aan.

Oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten

535. Oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten vindt plaats wanneer een aanbieder met AMM de informatie die hij verkrijgt uit het aanbieden van een toegangsdienst aan derden gebruikt om concurrentievoordeel te behalen op de relevante retailmarkten. De aanbieder met AMM kan bijvoorbeeld uit de afname van toegangsdiensten door concurrenten hun positie op de retailmarkt afleiden. In bepaalde gevallen kan de aanbieder met AMM zelfs de verschillende eindgebruikers van zijn concurrenten met naam en toenaam achterhalen, hetgeen bijvoorbeeld aanleiding kan zijn voor gerichte 'win-back'-activiteiten.

536. Het afnemen van de wholesaledienst telefonieaansluitingen (in de vorm van WLR) 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 wholesale-organisatie 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.

537. Aangenomen kan worden dat KPN behalve de mogelijkheid ook de prikkel heeft 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 als verticaal geïntegreerde onderneming heeft hierbij als vanzelfsprekend een groot belang.

538. Oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten is derhalve als een potentiële mededingingsbeperkende gedraging te kwalificeren.

Vertragingstactieken

539. Vertragingstactieken hebben tot doel te verhinderen dat externe partijen in staat zijn op een redelijke termijn wholesalediensten af te nemen of veranderingen door te voeren in de wijze waarop de wholesalediensten worden afgenomen. Op deze wijze kan een aanbieder van toegang bewerkstelligen dat een toegangsdienst niet op doelmatige wijze of zelfs in het geheel niet kan worden afgenomen. Wanneer de aanbieder van toegang met de afnemers concurreert op de retailmarkt worden deze afnemers door dergelijke gedragingen ten opzichte van de aanbieder van de toegang op achterstand gezet. Vertragingstactieken dragen er aan bij dat de totstandkoming van effectieve concurrentie wordt belemmerd. Voorbeelden van vertragingstactieken die de aanbieder met AMM kan toepassen, zijn het rekken van onderhandelingen of het aanvoeren van vermeende technische problemen.

540. Aangenomen kan worden dat KPN de mogelijkheid heeft om dergelijke vertragingstactieken toe te passen, met als gevolg dat de mogelijkheden voor retailconcurrenten om gespreksopbouw en –toegangsdiensten af te nemen, worden beperkt.

541. KPN heeft ook de prikkel om vertragingstactieken toe te passen. Het belang van KPN als verticaal geïntegreerde onderneming is in het algemeen niet gebaat bij snelle invoering van wholesalediensten aan haar concurrenten op de retailmarkt.

542. In het verleden is het college gebleken dat er bijzonder veel druk op KPN moest worden uitgeoefend teneinde KPN te bewegen WLR te implementeren. De ervaring is dat KPN relatief lange implementatietijden nodig had voor de implementatie van deze betrekkelijk eenvoudige dienst. In de voorstellen van KPN dienaangaande heeft het college zich nagenoeg altijd zeer kritisch getoond over de voorgestelde implementatietijden. Het college heeft veelal druk moeten uitoefenen om een versnelling in dit traject te bewerkstelligen. De ervaringen van het college met de implementatie van deze dienst door KPN geven geen aanleiding voor het college voor een optimistische attitude ten aanzien van de implementatie van vergelijkbare diensten.

543. Het effect van het toepassen van vertragingstactieken is dat concurrenten van KPN later tot de desbetreffende retailmarkt kunnen toetreden dan KPN en de concurrentie derhalve wordt belemmerd.

Onbillijke voorwaarden

544. Door het stellen van onbillijke voorwaarden door de aanbieder met AMM kan het afnemen van wholesalediensten door externe afnemers in hoge mate bemoeilijkt worden, of zelfs geheel onmogelijk gemaakt worden. Het stellen van onbillijke voorwaarden kan op zeer uiteenlopende manieren plaatsvinden. Voorbeelden van onbillijke voorwaarden 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 betwisten van rekeningen.

545. Aangenomen kan worden dat KPN de mogelijkheid heeft om dergelijke onbillijke voorwaarden te stellen bij het aanbod van de wholesalediensten gespreksopbouw en –toegang, met als gevolg dat de mogelijkheden voor retailconcurrenten om gespreksopbouw en –toegangsdiensten af te nemen wordt beperkt. In dit verband zij nogmaals vermeld dat de kabelondernemingen geen toegang verlenen aan derden. Indien de kabelondernemingen wél toegang aan derden zouden verlenen, mag ervan worden uitgegaan dat KPN minder geneigd zou zijn om onbillijke voorwaarden te hanteren.

546. KPN heeft ook de prikkel om 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. Middels het stellen van onbillijke voorwaarden kan KPN bereiken dat die concurrentie niet dan wel moeilijker tot stand komt dan wel in stand blijft. Hiermee benadeelt KPN dan de externe afnemers ten opzichte van haar eigen retaildochter.

547. Het effect van het stellen van dergelijke onbillijke voorwaarden is dat de concurrenten van KPN niet dan wel minder gemakkelijk kunnen toetreden tot de desbetreffende retailmarkt.

Kwaliteitsdiscriminatie

548. Door te discrimineren op kwaliteit van de geleverde diensten tussen externe afnemers en eigen retaildochters kan de (verticaal geïntegreerde) aanbieder met AMM het externe afnemers bemoeilijken, of zelfs geheel onmogelijk maken om te concurreren op de relevante retailmarkten. Immers, indien de wholesaledienst die door externe partijen wordt afgenomen van een lagere kwaliteit is, zal ook de retaildienst die op basis van deze inferieure wholesalediensten wordt aangeboden van een lagere kwaliteit zijn. Hierdoor zullen eindgebruikers eerder gebruik maken van de diensten van de aanbieder met AMM.

549. Aangenomen kan worden dat KPN de mogelijkheid heeft om te discrimineren op kwaliteit. Belangrijke kwaliteitsaspecten zijn beschikbaarheid en de hoeveelheid ruis. In termen van de gespreksopbouwdienst kan het bijvoorbeeld gaan om het percentage geslaagde oproepen of de tijd die nodig is voor het tot stand brengen van een gesprek. Door prioriteit te geven aan het telefoonverkeer gegenereerd door haar eigen eindgebruikers, zou KPN het aantal geslaagde oproepen van de eindgebruikers van haar concurrenten kunnen verlagen. Ook kan KPN bijvoorbeeld discrimineren in de hersteltijd bij storingen.

550. KPN heeft ook de prikkel om te discrimineren op kwaliteit. Het belang van KPN als verticaal geïntegreerde onderneming is in het algemeen niet gediend bij concurrentie dan wel een toename van concurrentie op de retailmarkt.

551. Kwaliteitsdiscriminatie kan uitsluiting van concurrenten op de retailmarkten tot gevolg hebben.

Strategisch productontwerp

552. 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. 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.

553. KPN heeft de mogelijkheid om haar 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.

554. Behalve de mogelijkheid heeft KPN ook de prikkel om haar netwerk en wholesalediensten zodanig te ontwerpen dat het voor externe partijen onmogelijk of slechts tegen zeer hoge kosten of na lange tijd gebruik kunnen maken van de dienstverlening. Als verticaal geïntegreerde onderneming heeft KPN belang bij weinig concurrentie op de retailmarkt. Een voorbeeld hiervan is de opt-out van KPN eindgebruikers naar BelVrij-bundels. De oude WLR-verplichting kende een vrijstelling voor bundels. Kort voor de implementatie van WLR kondigde KPN een migratie aan van al haar klanten naar de BelVrij-bundels. Deze bundels heeft KPN vervolgens aantrekkelijk geprijsd, wat het voor WLR-afnemers moeilijker heeft gemaakt een marktpositie te verwerven.

555. Strategisch productontwerp kan uitsluiting van concurrenten op de retailmarkten tot gevolg hebben.

Koppelverkoop

556. Koppelverkoop houdt in dat een aanbieder bij de aankoop van een bepaald product de afname van een of meerdere andere producten verplicht stelt. Het eerste product kan derhalve niet 'los' worden afgenomen, maar uitsluitend gebundeld. Een dergelijke praktijk kan in bepaalde gevallen de mededinging beperken. Een afnemer die uitsluitend behoefte heeft aan de ene dienst, is dan gedwongen om tevens te betalen voor een extra dienst waarin hij niet geïnteresseerd is. De facto worden zijn kosten hierdoor verhoogd. Indien een aanbieder met AMM de afname van een dienst waarop hij AMM heeft afhankelijk maakt van de afname van een dienst waarop hij geen AMM heeft, is sprake van koppelverkoop. Een aanbieder met AMM kan daarmee zijn AMM positie beschermen. Tevens kan dit gedrag leiden tot overheveling van marktmacht naar de markt waarop de aanbieder (nog) geen AMM heeft.

557. Aangenomen kan worden dat KPN zowel de mogelijkheid als de prikkel heeft om de verkoop van de vaste telefoniedienst te koppelen aan de afname van andere producten of faciliteiten. KPN zou bijvoorbeeld de afname van de dienst WLR kunnen koppelen aan de verplichting om allerlei faciliteiten of diensten af te nemen, zoals nummerweergave, doorschakelingsdiensten, extra servicepakketten et cetera. Een afnemer zou op deze wijze worden gedwongen om meer diensten af te nemen dan de WLR-dienst.

558. Koppelverkoop kan uitsluiting van concurrenten op de retailmarkt tot gevolg hebben of het effect dat eindgebruikers meer moeten betalen voor de diensten die zij afnemen.

10.2.2 Prijsgerelateerde problemen

Prijdiscriminatie

559. In het geval van prijsdiscriminatie hanteert de aanbieder met AMM verschillende tarieven ten opzichte van verschillende (categorieën) afnemers. Hierdoor kan de aanbieder met AMM de omstandigheden waaronder verschillende wholesale-afnemers met elkaar concurreren op de lager gelegen markten en, indien de AMM partij zelf ook op de lager gelegen markt actief is, de omstandigheden waaronder die partij concurreert met de wholesale-afnemers verregaand vervalsen.

560. Om succesvol op prijs te kunnen discrimineren dient aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan. De aanbieder dient marktmacht te hebben, de aanbieder moet in staat zijn verschillende afnemers van elkaar te kunnen scheiden en het moet niet mogelijk zijn voor een afnemer om het product of de dienst door te verkopen.

561. KPN is in staat om te discrimineren tussen verschillende externe afnemers wat betreft de prijs. Zo kan KPN bijvoorbeeld selectief bepaalde (type) afnemers van de dienst gespreksopbouw hogere tarieven in rekening brengen dan andere afnemers van de dienst gespreksopbouw. Daarnaast kan KPN zichzelf een lagere prijs in rekening brengen dan zij in rekening brengt ten opzichte van externe afnemers.

562. KPN heeft hiertoe ook een prikkel. Door te discrimineren op prijs tussen externe afnemers is KPN in staat om te bepalen van welke externe partijen zij concurrentie te duchten heeft op de retailmarkten en de mate waarin zij concurrentie zal ondervinden. De externe partijen die gediscrimineerd worden zullen mogelijk uit de markt treden.

563. Door zichzelf lagere wholesale tarieven te rekenen dan externe afnemers, kan KPN de marges van externe wholesale-afnemers op de retailmarkt uithollen. Hiervan kan zelfs sprake zijn indien er geen sprake is van buitensporige wholesale-tarieven. Hierdoor kunnen deze externe afnemers mogelijk uit de markt treden, omdat zij niet in staat zijn met KPN te concurreren.

564. In combinatie met buitensporige prijzen zou prijsdiscriminatie nog nadeliger effecten kunnen hebben op de concurrentiesituatie op de retailmarkten. In de volgende paragrafen wordt hierop ingegaan.

Buitensporige prijzen

565. Een aanbieder met aanmerkelijke marktmacht kan, wanneer hij hiertoe de mogelijkheid heeft en hij hiertoe prikkels ervaart overgaan tot het hanteren van buitensporig hoge tarieven.

566. Het hanteren van buitensporige prijzen eventueel in combinatie met prijsdiscriminatie is een gedraging die zich op een wholesalemarkt kan voordoen en kan leiden tot uitsluiting van retailconcurrenten. Door het ontbreken van alternatieven voor de toegangsdienst voor de afnemers, is de aanbieder met AMM in staat, in een situatie zonder AMM-regulering, buitensporige prijzen te rekenen aan externe afnemers. Door buitensporige prijzen te rekenen aan externe afnemers en niet aan zichzelf wordt het effect van prijsdiscriminatie nog nadeliger.

567. In zijn algemeenheid geldt dat in een situatie waarin een aanbieder gedwongen is toegang te verlenen tot zijn netwerk, het hanteren van buitensporig hoge tarieven een effectieve wijze is om de facto onder de toegangsverplichting uit te komen.

568. Ingevolge vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (hierna: HvJ) is sprake van een buitensporig hoge prijs,²⁰³ indien deze *“niet in een redelijke verhouding staat tot de economische waarde van de geleverde prestatie”*.²⁰⁴ Het HvJ heeft in het arrest United Brands aangegeven dat het buitensporig karakter van die prijs onder meer objectief zou kunnen worden vastgesteld *“door de verkoopprijs van het product te vergelijken met de kostprijs en aldus de hoogte van de winstmarge aan te tonen (...); dat het daarbij zou gaan om de vraag of een al te grote disproportie bestaat tussen de werkelijk gemaakte kosten en de werkelijk gevraagde prijs en zo ja, of er sprake is van het opleggen van een onbillijke prijs, zowel absoluut gezien als in vergelijking met de concurrerende producten.”*²⁰⁵ Het HvJ past deze benadering, waarin twee stappen worden onderscheiden, ook toe in andere jurisprudentie bij haar beoordeling van buitensporig hoge prijzen.²⁰⁶

569. Voor de praktijk is het lastig te bepalen of sprake is van hoge, maar niettemin concurrerende prijzen, of dat er daarentegen sprake is van buitensporig hoge prijzen. In het arrest United Brands onderkent het HvJ dat er ook andere methoden, dan die hiervoor omschreven, denkbaar zijn om vast te stellen wanneer hiervan sprake is, en dat de economische theorie er ook verscheidene heeft ontwikkeld.

570. Een alternatieve wijze om vast te stellen of een prijsniveau buitensporig hoog is, is het vergelijken van prijsniveaus in vergelijkbare markten. In het arrest SACEM II²⁰⁷ heeft het HvJ aangegeven dat een onderneming met een machtspositie op een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt misbruik maakt van haar machtspositie wanneer de prijzen die zij in rekening brengt aan afnemers *“aanzienlijk hoger zijn dan die welke in andere Lid-Staten worden verlangd, voor zover de vergelijking van de tariefniveaus op homogene grondslag heeft plaatsgevonden .”* Dit zou anders zijn, indien de onderneming dit kan rechtvaardigen op basis van objectieve en relevante verschillen tussen de betreffende economische activiteit in de betrokken Lidstaat en die in de andere Lidstaten.

571. Het direct inschatten van de excessiviteit van bestaande tarieven is in het geval van bestaande regulering zeer moeilijk. Het is wel mogelijk om de omstandigheden in te schatten die het risico van buitensporig hoge prijzen bepalen. Over het algemeen is het risico van buitensporig hoge prijzen hoog

²⁰³ In de Telecommunicatiewet wordt het de term ‘buitensporig hoog’ gehanteerd (bijv in artikel 6a.7, eerste lid). In de praktijk van het mededingingsrecht wordt ook de term ‘excessieve prijzen’ gebruikt. Dit is een vertaling van het Engelse woord ‘excessive’, hetgeen in het Nederlands vertaald buitensporig betekent. Met de termen ‘excessieve prijzen’ en ‘buitensporig hoge prijzen’ wordt dus hetzelfde economische verschijnsel bedoeld.

²⁰⁴ HvJ EG 14 februari 1978, zaak 27/76, United Brands, Jur. 1978, p. 207.

²⁰⁵ Randnummers 251-252 van het arrest United Brands.

²⁰⁶ Zie zaak 26/75, General Motors (1975) en zaak 226/84, British Leyland (1986) en meer recent de beschikkingen van de Commissie in de zaken ‘Port of Helsingborg’, 23 juli 2004.

²⁰⁷ HvJ EG, 13 juli 1989, zaak 398/87, Ministere Public v. Tournier (“SACEM II”), Jur. 1989, p. 2521.

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.

572. In de situatie dat er voor afnemers van wholesalediensten gespreksopbouw en –toegang geen alternatieven beschikbaar zijn voor afname van deze diensten van KPN, komt het college tot het oordeel dat KPN de mogelijkheid en de prikkel heeft om buitensporige tarieven te hanteren jegens deze afnemers. Er is sprake van hoge toetredingsdrempels, een AMM-positie van KPN en voor PSTN-diensten spelen innovaties en investeringen geen rol meer.

573. Dit wordt bevestigd door de gang van zaken in het verleden. Het college is meermalen gebleken dat KPN uitsluitend onder reguleringsdwang van het college haar wholesaletarieven matigde tot het niveau van kostenoriëntatie. Toetsing van de tariefvoorstellen van KPN, waarbij zij geacht werd het zogenoemde EDC-kostentoerekeningsmodel te hanteren, hebben in het verleden stelselmatig tot neerwaartse bijstelling geleid op instigatie, onder de noemer van zogenoemde herberekeningsverzoeken, van het college. Kortom, KPN was in het verleden in een situatie met tariefregulering al niet genegen om haar tarieven te beheersen, laat staan in een situatie waarin tariefregulering ontbreekt.

574. Ook de prijsontwikkelingen voor laagcapacitaire aansluitingen zijn een aanwijzing dat KPN een prikkel heeft haar tarieven te verhogen. KPN heeft de retailtarieven voor de aansluiting, in aanwezigheid van WLR-regulering, in de afgelopen jaren verhoogd tot (bijna) op het niveau van de *price cap*.

575. Het hanteren van buitensporige tarieven, eventueel in combinatie met prijsdiscriminatie, levert KPN aanzienlijke voordelen op, waaronder in ieder geval minder concurrentie op de relevante retailmarkten. Hiermee zijn de mededingingsbeperkende effecten van het hanteren van buitensporige tarieven, eventueel in combinatie met prijsdiscriminatie, gegeven. Buitensporig hoge prijzen zijn in het algemeen ook in het nadeel van eindgebruikers, omdat hoge wholesaletarieven doorwerken in eindgebruikerstarieven.

Marge-uitholling

576. Blijkens de Memorie van Toelichting bij de Tw is van het uithollen van marges sprake “*als het verschil tussen de groothandelsprijzen die een onderneming met aanmerkelijke marktmacht aan andere ondernemingen in rekening brengt en haar eigen eindgebruikerstarieven zodanig is dat die andere ondernemingen geen reële mogelijkheid hebben om een marktpositie te verwerven of te behouden*”.²⁰⁸ Wanneer een verticaal geïntegreerde aanbieder met AMM marges van concurrerende ondernemingen uitholt door te lage prijzen te vragen op de retailmarkten voor verkeer, al dan niet in combinatie met te hoge prijzen voor wholesalebouwstenen, worden de retailmarges voor concurrenten te klein om te kunnen concurreren met de AMM-aanbieder. Als gevolg van deze marge-uitholling kan

²⁰⁸ Uitholling van marges wordt tevens 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 wholesale-afnemers en zijn retaileindgebruikers.

toetreding tot de markt worden voorkomen, kan uittreding van concurrenten worden bevorderd of kan de groei van concurrenten worden verminderd.

577. Het mededingingsprobleem marge-utholling wordt genoemd in artikel 6a.7 van de Tw als grond voor het opleggen van prijsregulering op een wholesalemarkt en wordt ook erkend als grond voor het opleggen van prijsregulering op een eindgebruikersmarkt.²⁰⁹ Ook in het algemene mededingingsrecht wordt marge-utholling erkend als een mogelijk misbruik van een economische machtspositie.²¹⁰

578. In de Common Position wordt marge-utholling (*margin squeeze*) niet als een zelfstandig mededingingsprobleem beschouwd, maar als een effect van andere mededingingsproblemen, met uitsluiting van retailconcurrenten tot gevolg. Deze mededingingsproblemen, die zich in het geval van marge-utholling niet alle hoeven voor te doen, zijn: koppelverkoop, het toepassen van prijsdiscriminatie, het toepassen van (bepaalde vormen van) kruissubsidie²¹¹ en het hanteren van rooftprijzen op de retailmarkt. Hier kan het hanteren van buitensporige wholesaletarieven aan worden toegevoegd. Immers, een verticaal geïntegreerde aanbieder kan discrimineren in tarieven tussen zijn eigen retaildochter en externe retailsaanbieders door zijn eigen retaildochter een lager wholesaletarief te rekenen dan externe retailsaanbieders. Dit kan er in resulteren dat externe partijen met buitensporige wholesaletarieven worden geconfronteerd.

579. KPN is in staat marges van concurrerende ondernemingen uit te hollen door (te) lage prijzen te vragen op de retailmarkt voor vaste telefonie, al dan niet in combinatie met buitensporige hoge prijzen voor wholesale bouwstenen. De prijs van de noodzakelijke input is een relatief groot en vast aandeel van de kosten op retailniveau. Marge-utholling is eenvoudiger te realiseren indien de input in vaste verhoudingen wordt gebruikt. Daarvan is sprake bij de wholesale en retaillevering van aansluitlijnen of telefonie-minuten.

580. KPN heeft als verticaal geïntegreerde onderneming belang bij zo min mogelijk concurrentie op de retailmarkt. Op grond hiervan ligt neemt het college aan dat KPN een prikkel ondervindt om zodanig lage retailtarieven of hoge wholesaletarieven te hanteren waardoor andere aanbieders niet kunnen concurreren met KPN op de retailmarkt.

581. Te hoge wholesaletarieven of te hoge retailtarieven kan tot gevolg hebben dat de retailmarges voor concurrenten klein worden. Het effect van deze marge-utholling is dat andere aanbieders de

²⁰⁹ Zie uitspraak CbB, LJN: BA4935.

²¹⁰ Zie bijvoorbeeld: Beschikking van de Commissie, Zaak COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 – Deutsche Telekom AG, PbEG, 2003, L 263.

²¹¹ Kruissubsidie tussen diensten vormt niet noodzakelijkerwijs een mededingingsprobleem. Van een mededingingsprobleem is uitsluitend sprake indien deze gedraging wordt aangewend om de mededinging te beperken. Met name in het geval van een verticaal geïntegreerde onderneming die concurreert met aanbieders die afhankelijk zijn van zijn wholesalediensten kan kruissubsidie een mededingingsprobleem vormen. Door het toepassen van kruissubsidie kan de aanbieder een deel van zijn retailmarge overhevelen naar zijn wholesalemarge. Dit betekent dat zijn retailconcurrenten worden geconfronteerd met relatief hoge wholesale-inkoopkosten, en relatief lage retailopbrengsten. Dit kan leiden tot marge-utholling, ook zonder dat strikt genomen sprake is van buitensporige tarieven op de wholesalemarkt en rooftprijzen op de retailmarkt.

aanbiedingen te doen (zie voetnoot 213). Als gevolg van het aanscherpen van de voorwaarden waaronder ILL dient te worden geleverd en als gevolg van de regulering van hoge kwaliteit WBT zullen deze aanbieders (op termijn) beter kunnen concurreren met KPN dan nu het geval is. Dit neemt niet weg dat C(P)S en WLR noodzakelijk blijven om het mededingingsprobleem toegangsweigering te remediëren.

Strategisch gebruik van informatie

589. Ook op de zakelijke wholesalemarkt is het potentiële mededingingsprobleem van strategisch gebruik van informatie aanwezig. Voor een beschrijving van dit probleem op de zakelijke wholesalemarkt verwijst het college dan ook naar paragraaf 10.2.1.

590. Dit probleem speelt op de zakelijke wholesalemarkt niet wezenlijk anders dan in paragraaf 10.2.1 is beschreven voor de residentiële wholesalemarkt. Korthedshalve verwijst het college dan ook naar genoemde paragraaf.

Oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten

591. Oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten is ook op de zakelijke wholesalemarkt een potentieel mededingingsprobleem. Voor een algemene beschrijving van dit probleem verwijst het college naar paragraaf 10.2.1.

592. Het college is van oordeel dat KPN ook op de zakelijke wholesalemarkt de mogelijkheid en de prikkel heeft om haar informatievoorsprong te misbruiken. Dit is niet wezenlijk anders dan in paragraaf 1.2.1 is beschreven voor de residentiële wholesalemarkt. Korthedshalve verwijst het college dan ook naar genoemde paragraaf.

Vertragingstactieken

593. Ook op de zakelijke wholesalemarkt is het potentiële mededingingsprobleem van (het hanteren van) vertragingstactieken aanwezig. Ook voor deze markt kan namelijk worden aangenomen dat KPN de mogelijkheid en de prikkel heeft om dergelijke vertragingstactieken toe te passen.

594. Dit probleem is voor de zakelijke wholesalemarkt niet wezenlijk anders dan voor de residentiële wholesalemarkt. Korthedshalve verwijst het college dan ook naar paragraaf 10.2.1.

Onbillijke voorwaarden

595. Het stellen van onbillijke voorwaarden is ook op de zakelijke wholesalemarkt een potentieel mededingingsprobleem. Voor een algemene beschrijving van dit probleem verwijst het college naar paragraaf 10.2.1.

596. Het college is van oordeel dat KPN ook op de zakelijke wholesalemarkt de mogelijkheid en de prikkel heeft om onbillijke voorwaarden te stellen. Dit is niet wezenlijk anders dan in paragraaf 10.2.1 is beschreven voor de residentiële wholesalemarkt. Korthedshalve verwijst het college dan ook naar genoemde paragraaf.

Kwaliteitsdiscriminatie

597. Discriminatie op kwaliteit is ook de zakelijke wholesalemarkt een potentieel mededingingsprobleem. Voor een algemene beschrijving van dit probleem verwijst het college naar paragraaf 10.2.1.

598. Het college is van oordeel dat KPN ook op de zakelijke wholesalemarkt de mogelijkheid en de prikkel heeft om op kwaliteit te discrimineren. Dit is niet wezenlijk anders dan in paragraaf 10.2.1 is beschreven voor de residentiële wholesalemarkt. Korthedshalve verwijst het college dan ook naar genoemde paragraaf.

Strategisch productontwerp

599. Strategisch productontwerp is ook de zakelijke wholesalemarkt een potentieel mededingingsprobleem. Voor een algemene beschrijving van dit probleem verwijst het college naar paragraaf 10.2.1.

600. Het college is van oordeel dat KPN ook op de zakelijke wholesalemarkt de mogelijkheid en de prikkel heeft om haar eigen wholesaledienstverlening strategisch te ontwerpen. Dit is niet wezenlijk anders dan in paragraaf 10.2.1 is beschreven voor de residentiële wholesalemarkt. Korthedshalve verwijst het college dan ook naar genoemde paragraaf.

601. In aanvulling hierop wijst het college nog op het volgende. Voor zakelijke afnemers had KPN een kortingsregeling in de markt gezet voor laagcapacitaire aansluitingen, genaamd Corporate Voice Aansluitingen (hierna: CVA). Op grond van het WLR-tariefbesluit diende KPN voor deze dienst een WLR-tarief te bepalen. Teneinde dit niet te hoeven doen, heeft KPN de regeling dusdanig aangepast dat deze viel onder de bundelingsvrijstelling in het WLR-tariefbesluit. KPN heeft daartoe CVA ondergebracht in een nieuwe kortingsregeling genaamd CVXL. Voor eindgebruikers die CVA afnamen, had deze verandering geen of nauwelijks effect, voor WLR-afnemers had de verandering wel degelijk effect, omdat de korting op retailniveau niet terugkwam in de wholesaletarieven. Het college vindt dit een voorbeeld van een strategisch productontwerp.

Koppelverkoop

602. Koppelverkoop is ook op de zakelijke wholesalemarkt een potentieel mededingingsprobleem. Voor een algemene beschrijving van dit probleem verwijst het college naar paragraaf 10.2.2.

Het college is van oordeel dat KPN ook op de zakelijke wholesalemarkt de mogelijkheid en de prikkel heeft om koppelverkoop te bedrijven. Dit is niet wezenlijk anders dan in paragraaf 10.2.2 is beschreven voor de residentiële wholesalemarkt. Korthedshalve verwijst het college dan ook naar genoemde paragraaf.

10.4 Conclusie

610. Zowel op de residentiële als de zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie zijn de potentiële mededingingsproblemen:

- toegangswegering;
- strategisch gebruik van informatie;
- oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten;
- vertragingstactieken;
- onbillijke voorwaarden;
- kwaliteitsdiscriminatie;
- strategisch productontwerp;
- koppelverkoop;
- prijsdiscriminatie;
- buitensporige prijzen;
- marge-utholling.

611. In het volgende hoofdstuk volgt een beschrijving van de verplichtingen waarvan het college oordeelt dat zij passend zijn om de potentiële mededingingsproblemen te remediëren.

11 Verplichtingen wholesalemarkten vaste telefonie

11.1 Inleiding

612. Als gevolg van de AMM-positie van KPN en potentiële mededingingsbeperkende gedragingen op de wholesalemarkten voor levering van opbouw en toegang ten behoeve van residentiële en zakelijke vaste telefoniediensten in aanwezigheid van generieke wholesaleregulering (ULL, ILL en lage en hoge kwaliteit WBT), worden in deze paragraaf geschikte en noodzakelijke verplichtingen opgelegd. Door het opleggen van geschikte en noodzakelijke verplichtingen aan de aanbieder met AMM op deze markt, kan het college de in hoofdstuk 10 geconstateerde mededingingsproblemen wegnemen en hierdoor meer mogelijkheden voor concurrentie introduceren. Dit is het tweede onderdeel van stap 4 uit Figuur 2.

613. De telefoniespecifieke verplichtingen die in dit hoofdstuk aan de orde zijn, betreffen allereerst de verplichtingen om gespreksopbouwdiensten te leveren ten behoeve van het leveren van verkeer op retailniveau. Dit kan dan vorm krijgen door een set van C(P)S-verplichtingen aangevuld met overige opbouw-verplichtingen. Ten tweede gaat het om verplichtingen voor toegang tot de telefonieaansluiting op wholesaleniveau. Dit kan dan vorm krijgen door verplichtingen die wederverkoop van de aansluiting op retailniveau mogelijk maken (WLR-verplichtingen).

614. De set van C(P)S/opbouw- en WLR-verplichtingen kan bestaan uit een toegangsverplichting, verplichting tot het aanbieden van C(P)S, transparantieverplichting, non-discriminatieverplichting, tariefregulering en de verplichting tot een gescheiden boekhouding. De beoordeling richt zich erop om vast te stellen of bestaande verplichtingen, zoals beschreven in paragraaf 5.3 worden gecontinueerd, uitgebreid of ingetrokken. Relevant daarbij is om te vermelden dat de meervoudige PSTN/ISDN-aansluitingen in dit besluit tot de zakelijke wholesale- en retailmarkt worden gerekend en niet zoals in het retailbesluit 2005 tot de markt voor laagcapacitaire aansluitingen (≈residentiële markt).

615. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt het opleggen van deze verplichtingen getoetst aan het geschiktheids- en noodzakelijkheids criterium. Tenzij er voor een markt een afwijkende beoordeling bestaat, behandelt het college de twee wholesalemarkten, te weten (1) de residentiële wholesalemarkt voor gespreksopbouw en toegang tot de aansluiting en (2) de zakelijke wholesalemarkt voor gespreksopbouw en toegang tot de aansluiting, gezamenlijk. Deze worden hierna gezamenlijk tevens aangeduid als de relevante wholesalemarkten.

11.2 Prioritaire doelstelling

616. In deze paragraaf geeft het college aan wat de prioritaire doelstelling van de regulering is. Het gaat daarbij met name om de keuze tussen het bevorderen van infrastructuurconcurrentie en dienstenconcurrentie. Het college geeft er de voorkeur aan om infrastructuurconcurrentie zoveel mogelijk te bevorderen.

617. In de dominantieanalyse van hoofdstuk 9 is geconcludeerd dat de benodigde infrastructuur voor het leveren van gespreksopbouw en toegang tot de aansluiting (residentieel en zakelijk) slechts in beperkte mate economisch zinvol te repliceren is door alternatieve aanbieders van vaste telefonie. Op

de residentiële markt vormen kabelondernemingen hierop een uitzondering met een eigen infrastructuur met bijna volledige dekking. Dit kan historisch worden verklaard omdat kabelondernemingen voor hun televisiediensten een bijna volledig dekkend netwerk hebben. Daarnaast hebben andere partijen infrastructuur slechts ten dele gerepliceerd. Zo zijn er partijen die een deel van de bedrijventerreinen hebben aangesloten op een eigen netwerk en partijen die in enkele plaatsen een glasnetwerk hebben uitgerold. Door de beperkte aanwezigheid van meerdere infrastructuren is op dit moment nog geen sprake van volwaardige infrastructuurconcurrentie.

618. Een verdere replicatie van infrastructuur door andere partijen is slechts in beperkte mate te verwachten. Er zijn partijen die glasnetwerken verder gaan uitrollen. De schaal waarop dit gebeurt is echter te beperkt om ook in de komende reguleringsperiode te kunnen spreken van volwaardige infrastructuurconcurrentie. De concurrentie op de retailmarkten blijft daarmee nog afhankelijk van de mogelijkheden om toegangsdiensten in te kopen die het mogelijk maken om op dienstniveau met KPN te concurreren op zowel de residentiële als de zakelijke retailmarkt. Aangezien KPN de dominante partij is, zijn alternatieve aanbieders voorlopig dan ook grotendeels afhankelijk van het wholesale-aanbod van KPN.

619. Indien volledige infrastructuurconcurrentie niet voldoende mogelijk is, geeft het college de voorkeur aan toegangsdiensten die marktpartijen nog zoveel mogelijk een prikkel tot investeren geven. Te beginnen bij ULL. De geplande uitfasering van MDF heeft de verdere uitrol van op ULL gebaseerde netwerken praktisch tot stilstand gebracht. Daarnaast zijn andere toegangsdiensten, zoals WBT en ILL, beperkt in omvang. In hoofdstuk 9 is geconcludeerd dat de aanwezigheid van ULL, ILL en WBT (hoge en lage kwaliteit) onvoldoende concurrentiedruk uitoefent op de residentiële en zakelijke markt.

620. Om verdere concurrentie te bevorderen, resteren toegangsdiensten die zich richten op dienstenconcurrentie. De prioritaire doelstelling van de telefoniespecifieke regulering is derhalve het bevorderen van dienstenconcurrentie voor zover dit de mogelijkheden voor de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie in stand laat.

621. Het bevorderen van dienstenconcurrentie is voor de residentiële en de zakelijke markt beide belangrijk. Het belang voor de zakelijke markt is nog groter, omdat de kabel niet aanwezig is op deze markt en ULL minder belangrijk is.

11.3 Toegangsverplichting

622. Het college is bevoegd om op grond van artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw de verplichting op te leggen om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door het college te bepalen vormen van toegang, onder andere indien het college van oordeel is dat het weigeren van toegang of het stellen van onredelijke voorwaarden, de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte eindgebruikersmarkt zou belemmeren of niet in het belang van de eindgebruiker zou zijn. In het onderstaande wordt onderzocht of het opleggen van een toegangsverplichting aan KPN op de wholesalemarkt voor levering van opbouw en toegang ten behoeve van de residentiële en zakelijke markten een geschikte en noodzakelijke maatregel is, die in het belang van eindgebruikers is.

11.3.1 Geschiktheid toegangsverplichting

623. Een toegangsverplichting voor KPN ten behoeve van diensten voor de residentiële en zakelijke wholesalemakten adresseert het gebrek aan effectieve concurrentie als gevolg van de geïdentificeerde mededingingsproblemen van toegangs- en leveringsweigering (zie paragraaf 10.2 en 10.3). 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.

624. De toegangsmaatregel bevordert het tot stand komen van duurzame concurrentie op de residentiële en zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie. Het opleggen van de verplichting tot het verlenen van toegang maakt het voor afnemers van wholesale gespreksopbouw en toegang, die niet over een eigen aansluitnetwerk beschikken, mogelijk om diensten aan te bieden op de residentiële en zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie. De toegangsmaatregel stelt partijen in staat een groter klantenbestand op te bouwen. Het gaat dan bijvoorbeeld om klanten die nu nog geen behoefte hebben aan een bundel met VoB. De toegangsmaatregelen C(P)S en WLR hebben daarom naar het oordeel van het college juist een positief effect op de prikkels om uiteindelijk te investeren in VoB.

625. Andere verplichtingen dan toegangsverplichtingen zoals de verplichting tot transparantie, non-discriminatie of kostenoriëntatie zullen op zichzelf, indien niet eerst een toegangsverplichting is opgelegd om dienstenconcurrentie te bevorderen, geen concurrentie kunnen introduceren op de onderliggende retailmarkten. Immers, indien leveringsweigering een mededingingsprobleem vormt omdat een aanbieder die over moeilijk te repliceren infrastructuur beschikt niet vrijwillig toegang verschaft, zullen verplichtingen tot non-discriminatie en transparantie pas effectief zijn indien eerst een toegangsverplichting is opgelegd.

626. *Subconclusie.* Het college acht de verplichting geschikt voor alle typen aansluitingen en verkeer uit de afgebakende markten. Dit betekent dat het college de toegangsverplichting ook geschikt acht voor hoogcapacitaire aansluitingen. Hierop rust voor inwerkingtreding van het onderhavige besluit nog geen toegangsverplichting. Ook voor deze aansluitingen biedt de toegangsverplichting de mogelijkheid om diensten aan te bieden op de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie.

11.3.2 Noodzakelijkheid toegangsverplichting

627. De vervolgvraag is of de telefoniespecifieke toegangsverplichting noodzakelijk is.

628. Telefonie kan worden geleverd met gebruikmaking van de generieke wholesalediensten ULL, ILL en lage en hoge kwaliteit WBT. Echter, ondanks de wholesalediensten ULL, ILL en lage en hoge kwaliteit WBT, heeft KPN nog steeds een dominante positie op de residentiële en zakelijke retailmarkt.

629. Telefoniespecifieke wholesaleregulering draagt bij aan het realiseren van concurrentie op de downstream retailmarkten. Door een telefoniespecifieke toegangsverplichting zijn aanbieders in staat

om een extra groep klanten te bereiken die traditionele telefonie afnemen. De telefoniespecifieke toegangsverplichting zorgt voor meer concurrentie op traditionele telefonie. Dit is te illustreren aan de hand van de implementatie van de WLR-verplichting voor laagcapacitaire aansluitingen begin 2007. In het (ontwerp)besluit is een analyse gemaakt van de effecten van de introductie van WLR.²¹⁴ Het college heeft daar geconcludeerd dat door WLR een zekere mate van concurrentie is ontstaan. Daarnaast heeft deze maatregel ook bijgedragen aan de belangen van eindgebruikers. In de praktijk hanteren concurrenten tarieven die 5% tot 10% lager liggen dan de tarieven van KPN.

630. De telefoniespecifieke toegangsverplichting is niet noodzakelijk voor het leveren van VoB, omdat generieke toegangsdiensten daarvoor beter geschikt zijn, zoals ULL en WBT. Daar waar mogelijk²¹⁵ legt het college dan ook een uitzondering op voor VoB met betrekking tot de telefoniespecifieke toegangsverplichting.

631. Generieke toegangsdiensten zullen in de komende reguleringsperiode een grotere rol gaan spelen, in het bijzonder voor de levering van VoB. De groep klanten die traditionele telefonie afneemt, wordt steeds kleiner. Echter, telefoniespecifieke wholesaleverplichtingen zullen ook de komende reguleringsperiode een belangrijke bouwsteen blijven, wat zorgt voor concurrentiedruk die KPN in enigerlei mate kan disciplineren bij het aanbieden van PSTN-diensten.

632. Het college acht het onaannemelijk dat aanbieders op basis van C(P)S/WLR op enige wijze de investeringsprikkel ondermijnen van aanbieders die op basis van eigen infrastructuur of inkoop van ULL en WBT VoB-diensten aanbieden. Omdat aan VoB een efficiëntere technologie ten grondslag ligt, is het aannemelijk dat het aanbieden van telefonie over breedband tegen lagere kosten plaatsvindt dan op basis van ingekochte wholesale telefonieaansluitingen, waar immers traditionele technologie aan ten grondslag ligt.

633. Sterker nog, het college is van oordeel telefoniespecifieke toegang de positie van VoB-aanbieders versterkt. Door telefoniespecifieke toegang zijn partijen juist in staat hun klantenbestand te behouden (residentiële retailmarkt) of op te bouwen (zakelijke retailmarkt) en daardoor hun marktpositie te verstevigen. Door deze klanten aan zich te binden op basis van C(P)S en WLR wordt het makkelijker om deze groep uiteindelijk te migreren naar een VoB-dienst.

634. Het opleggen van een telefoniespecifieke toegangsverplichting geeft naar het oordeel van het college ook geen negatieve prikkels om te investeren in infrastructuur. Dit wordt als volgt toegelicht.

635. De repliceerbaarheid van de infrastructuur is al beperkt, in de zin dat binnen de termijn van de herziening en de direct voorzienbare toekomst replicatie op onvoldoende grote schaal kan plaatsvinden om tot effectieve mededinging te leiden. Voor toetreders, die het vooruitzicht hebben op de langere termijn tegen lagere kosten dan KPN diensten aan te bieden, zal het aantrekkelijker zijn om eigen infrastructuur aan te leggen, althans als de tarieven voor de toegang tot het netwerk van

²¹⁴ OPTA/AM/2008/200854, 22 april 2008. Paragraaf 5.2.4. e.v.

²¹⁵ Voor de C(P)S-verplichting is een dergelijke uitzondering op grond van artikel 6a.17 van de Tw niet mogelijk.

KPN hoger zijn dan de werkelijke kosten van eigen infrastructuur. Het bestaan van een telefoniespecifieke toegangsverplichting zal deze afweging niet anders maken.

636. Een alternatieve aanbieder die in eigen infrastructuur investeert, heeft daarnaast meer mogelijkheden om zijn diensten te differentiëren van de diensten van KPN. Zo stelt eigen infrastructuur alternatieve aanbieders in staat om naast vaste telefoniediensten ook andere diensten over dezelfde aansluiting aan te bieden, zoals bijvoorbeeld breedbandinternettoegang of televisie. Voor aanbieders die meerdere diensten willen aanbieden aan hun eindgebruikers vormt een wholesale telefonieaansluiting geen alternatief. Het voorkomen van negatieve prikkels voor partijen die op investeren in infrastructuur, sluit aan bij de geselecteerde prioritaire doelstelling, waarbij het streven naar dienstenconcurrentie geschikt werd geacht voor zover dit de mogelijkheden voor de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie in stand zou laten.

637. Het opleggen van verplichting tot het leveren van WLR is er dus op gericht om aanbieders die niet over een eigen aansluitnetwerk beschikken, de mogelijkheid te bieden om diensten aan te bieden op de retailmarkten. Door het opbouwen van een groter klantenbestand wordt de prikkel voor deze partijen om te investeren in VoB vergroot. Kabelondernemingen beschikken in hun dekkingsgebied over een volledig eigen aansluitnetwerk waarmee zij met PSTN vergelijkbare telefoniediensten kunnen aanbieden. De mogelijkheid om WLR te verkrijgen zou voor de desbetreffende kabelexploitant een stap terug zijn op de investeringsladder.

638. Het college zal dan ook, wanneer de redelijkheid van een verzoek door een aanbieder ter beoordeling zou worden voorgelegd aan het college, (onder meer) rekening houden met de volgende overwegingen:

- een verzoek om WLR door een partij die zelf over een alternatieve infrastructuur of alternatieve infrastructures beschikt waardoor deze, zonder inkoop van wholesale-elementen van derde partijen een in voldoende mate met PSTN vergelijkbare telefoniedienst kan aanbieden, zal door het college minder snel als redelijk worden beschouwd dan van een aanbieder die daar niet of niet volledig over beschikt.

Hoogcapacitaire aansluitingen

639. Onder het reguleringsregime 2006-2008 geldt er geen telefoniespecifieke toegangsverplichting voor hoogcapacitaire aansluitingen. Het college acht de toegangsverplichting echter noodzakelijk voor alle aansluitingen en verkeersdiensten. Het college is van oordeel dat de telefoniespecifieke toegangsverplichting daarom ook moet gelden voor de hoogcapacitaire aansluitingen (zoals ISDN15 en ISDN30). Door toegang op hoogcapacitaire aansluitingen (in de zakelijke markt) mogelijk te maken, zullen alternatieve aanbieders in staat zijn om ook de zakelijke afnemers met lagere verkeersvolumes te bedienen. Het gaat dan met name om afnemers in het M(K)B. Bovendien kunnen grotere zakelijke afnemers met meerdere locaties beter worden bediend, omdat WLR alternatieve aanbieders in staat stelt om alle (ook de kleinere) locaties van haar klanten te bedienen (*one stop shopping*).

Tw vloeit de verplichting voor KPN voort, als aangewezen aanbieder in de zin van artikel 6a.16, om andere aanbieders op verzoek toegang te verlenen tot haar vaste telefonienetwerk, voor zover dit redelijk is en gericht is op het aanbieden van C(P)S-diensten.

646. Het college heeft in de dominantieanalyses van residentiële en zakelijke retailmarkten in afwezigheid van regulering (zie paragraaf 7.2.8 en 7.3.8), KPN aangewezen als aanbieder in de zin van artikel 6a.16. Hieruit volgt van rechtswege dat de verplichtingen van carriërkeuze en carriërvorkeuze uit artikel 6a.17, eerste en vierde lid, van de Tw op de residentiële en zakelijke wholesalemakrt op KPN van toepassing zijn. Artikel 6a.17 van de Tw ziet specifiek op toegang op openbare telefoonnetwerken op een vaste locatie.

647. Het college stelt vast dat de wetgever de mogelijkheid heeft opengehouden om ook de grond van de artikelen 6a.2, eerste lid jo. artikel 6a.6 van de Tw de verplichting op te leggen om toegang ten behoeve van C(P)S mogelijk te maken voor de wholesalemakrt voor gespreksopbouw. Echter, omdat reeds sprake is van een verplichting voor KPN om C(P)S aan te bieden op grond van artikel 6a.16 en 6a.17 van de Tw, acht het college de noodzaak om KPN tevens uit hoofde van artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw een verplichting tot het leveren van C(P)S op te leggen, niet aanwezig.

648. Op grond van artikel 6a.17, derde lid, van de Tw kan het college voorschriften geven met betrekking tot de functionaliteit van de voorzieningen ten behoeve van C(P)S. Op deze wijze kan het college de toegangsverplichting nader invullen. De nadere invulling van de C(P)S verplichting wordt in hoofdstuk 12 gegeven. Op grond van artikel 6a.17, vierde lid, van de Tw dient KPN als AMM-aanbieder te voldoen aan redelijke verzoeken. Voorts wordt in dit artikel aangegeven dat tegen kostengeoriënteerde tarieven toegang moet worden geboden.

649. Ten overvloede merkt het college op dat voor de C(P)S-verplichting geen passendheidstoets behoeft te worden uitgevoerd, omdat deze verplichting rechtstreeks volgt uit de Tw indien sprake is van AMM op de retailmarkten voor vaste telefonie.

Conclusie

650. Het college stelt vast dat het opleggen van een toegangsverplichting voor gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting op de residentiële en zakelijke wholesalemakrt voor vaste telefonie een geschikte en noodzakelijke maatregel is.

11.5 Transparantieplichting

651. In het onderstaande wordt beargumenteerd dat het opleggen van een transparantieplichting in de vorm van een referentieaanbod aan KPN op de residentiële en zakelijke wholesalemakrt voor toegang en opbouw een geschikte en noodzakelijke maatregel is. De nadere, specifieke invulling wordt in hoofdstuk 12 gegeven.

652. Het college kan op grond van artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw de verplichting opleggen om door het college nader te bepalen informatie met betrekking tot door het college te bepalen vormen van toegang bekend te maken (hierna: algemene transparantieplichting).

653. Het college 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 het college te bepalen vormen van toegang en de daarbij gehanteerde tarieven en andere voorwaarden. Indien het college van oordeel is dat het referentieaanbod niet in overeenstemming is met de op grond van hoofdstuk 6a opgelegde verplichtingen, geeft het college de toegang verlenende onderneming aanwijzingen met betrekking tot de aan te brengen wijzigingen (artikel 6a.9, vierde lid, van de Tw).

11.5.1 Geschiktheid transparantieplichting

654. De functie van zowel de algemene transparantieplichting als de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod is primair het verschaffen van alle informatie die partijen nodig hebben bij het afnemen van toegang. Hierdoor kunnen de mogelijkheden voor KPN om het afnemen van gespreksopbouw en toegang door andere aanbieders te frustreren, worden beperkt. Met name kan door het opleggen van deze verplichting het gebrek aan effectieve concurrentie als gevolg van achterhouding van informatie worden geadresseerd. Een verschil tussen de algemene transparantieplichting en de verplichting een referentieaanbod bekend te maken, is dat het college op grond van artikel 6a.9, vierde lid, van de Tw bij een referentieaanbod expliciet de bevoegdheid krijgt om aanwijzingen te geven in het geval het referentieaanbod niet in overeenstemming is met opgelegde verplichtingen. Vereist is bovendien dat het referentieaanbod een zodanig complete beschrijving van de toegangsdienst is, dat een afnemer op basis van het referentieaanbod direct een overeenkomst kan aangaan. Dit betekent dat een referentieaanbod alle voor toegang relevante informatie dient te bevatten.

655. De algemene transparantieplichting is niet voldoende om alle relevante informatie bekend te doen maken in een zodanige vorm dat op basis van deze informatie snel een nieuwe overeenkomst kan worden aangegaan tussen de toegang verlenende en toegang afnemende partijen. Immers, bij de toegangsverplichting op de markt voor gespreksopbouw gaat het om een zeer complex aanbod dat thans wordt beschreven in een uitgebreid document. Zoals eerder gemotiveerd, is een dergelijke beschrijving noodzakelijk om de diensten effectief te kunnen gebruiken. Een dergelijke omvangrijke beschrijving kan niet worden afgedwongen op basis van alleen een algemene transparantieplichting. Een algemene transparantieplichting is bedoeld voor het bekendmaken van een beschrijving van de dienst op hoofdlijnen.

656. Daarnaast stelt de algemene transparantieplichting afnemers niet in staat om zo tijdig als mogelijk te kunnen constateren of zij benadeeld worden ten opzichte van andere partijen, onderdelen of dochterondernemingen van KPN. Deze tijdigheid is in het bijzonder essentieel om concurrentie mogelijk te maken in markten die door snelle veranderingen gekenmerkt worden als gevolg van technologische ontwikkelingen. Concluderend, en lattend op de mededingingsproblemen, is in de praktijk gebleken dat afnemers afhankelijk zijn van KPN voor het afnemen van toegang en opbouw en dat duidelijke en standaard informatie en voorwaarden voor de afname van de toegangsdienst hierbij

van groot belang zijn. Zonder deze informatie kan de afname van de toegangsdienst gefrustreerd worden. De algemene transparantieplichting is daarom niet voldoende.

657. Een transparantieplichting in de vorm van de verplichting om een referentieaanbod te publiceren, op grond van 6a.9, tweede lid, van de Tw jo. artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw, is onder die omstandigheden wel geschikt om ervoor te zorgen dat toegang voldoende effectief is om concurrentie op de onderliggende retailmarkten te bevorderen. Voor KPN vormt de verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod geen dermate grote belasting, met het oog op de omvang van de onderneming en het gegeven dat een referentieaanbod reeds bestaat, dat het opleggen hiervan in dat licht onredelijk moet worden geacht.

658. Het opleggen van de verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod draagt er derhalve aan bij dat het voor andere aanbieders zonder eigen aansluitnetwerk, of met een beperkt aansluitnetwerk, mogelijk wordt om toe te treden tot de residentiële en zakelijke retailmarkten. Door het opleggen van de verplichting tot transparantie in de vorm van een referentieaanbod wordt voorkomen dat KPN het voor afnemers bemoeilijkt of zelfs onmogelijk maakt om de toegangsdienst af te nemen, waardoor geen effectieve mededinging tot stand zou worden gebracht. Door bij te dragen aan het tot stand komen van effectieve mededinging wordt bevorderd dat eindgebruikers keuze hebben, dat concurrerende prijzen tot stand komen en dat diensten voldoen aan het kwaliteitsniveau dat door de eindgebruiker wordt gevraagd.

659. *Subconclusie.* Op grond van het voorgaande wordt geconcludeerd dat de verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod een geschikte verplichting vormt.

11.5.2 Noodzakelijkheid transparantieplichting

660. Zonder het opleggen van de verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod zal de effectiviteit van de toegangsmaatregel om effectieve mededinging tot stand te brengen, sterk afnemen.

661. In de praktijk hebben afnemers van gespreksopbouw en toegang immers behoefte aan een veelheid aan informatie. Dit begint met (tarief)informatie om hun business case op te stellen. Vervolgens is technische informatie noodzakelijk om in staat te worden gesteld hun netwerk te koppelen aan het netwerk van KPN. Ten slotte is procedurele informatie noodzakelijk, zoals order- en forecastprocedures om de diensten gestroomlijnd en voorspelbaar te kunnen afnemen. Gezien het belang van gespreksopbouw en toegang voor het tot stand brengen van effectieve concurrentie op de onderliggende retailmarkten en het uitgebreide en complexe karakter van de dienstverlening, acht het college het noodzakelijk dat KPN transparant maakt onder welke voorwaarden een aanbieder toegang zou kunnen krijgen. Daarnaast bestaat er de noodzaak voor concurrenten van KPN op de retailmarkten, die tevens afnemer zijn van gespreksopbouw en toegang, om mogelijk discriminerend gedrag van KPN spoedig te kunnen signaleren. Ten slotte geldt voor nieuwe toetreders dat deze in staat moeten zijn om te kunnen vaststellen of het afnemen van gespreksopbouw en toegang en bijbehorende faciliteiten een economisch, technisch en functioneel zinvolle mogelijkheid is.

662. Het oplossen van potentiële mededingingsproblemen die samenhangen met het beschikbaar maken van noodzakelijke informatie om gespreksopbouw- en toegangsdiensten bij KPN te kunnen afnemen, kan niet worden bereikt door een andere maatregel dan het opleggen van een verplichting tot transparantie in de vorm van een referentieaanbod.

663. *Subconclusie.* Het verplichten van KPN om een referentieaanbod te publiceren is, op grond van het voorgaande, noodzakelijk.

11.5.3 Verplichting tot transparantie C(P)S

664. Het voornoemde artikel 6a.17 van de Tw, waarin de wetgever een verplichting oplegt tot het leveren van C(P)S door de aanbieder met AMM, voorziet niet uitdrukkelijk in een transparantieverplichting c.q. het doen van een referentieaanbod inzake het leveren van C(P)S. Om deze reden baseert het college zijn bevoegdheid tot het verplichten van KPN om een referentieaanbod te publiceren ten aanzien van C(P)S op artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw.

665. Zoals betoogd, zou C(P)S ook onderdeel uitmaken van de toegangsverplichting indien de wetgever er niet voor had gekozen separaat een verplichting op te leggen tot het leveren van C(P)S. Zoals in het voorgaande is aangegeven, geldt dat voor de andere toegangsverplichtingen dan C(P)S de verplichting tot het doen van een referentieaanbieding passend is, in de zin van geschikt en noodzakelijk. In dat licht van het voorgaande is deze verplichting ook ten aanzien van het leveren van C(P)S geschikt en noodzakelijk.

Conclusie

666. Het college stelt vast dat het opleggen van een verplichting aan KPN tot het publiceren van een referentieaanbod voor gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie een geschikte en noodzakelijke maatregel is.

11.6 Non-discrimatieverplichting

667. In het onderstaande wordt beargumenteerd dat het opleggen van een verplichting tot non-discriminatie aan KPN op de residentiële en zakelijke wholesalemarkten voor opbouw en toegang een geschikte en noodzakelijke maatregel is. De nadere, specifieke invulling van deze verplichting wordt in hoofdstuk 12 gegeven.

668. Het college is bevoegd om op grond van artikel 6a.8 van de Tw een non-discriminatieverplichting op te leggen voor bepaalde vormen van toegang. Door het opleggen van deze verplichting worden de mogelijkheden voor KPN om het afnemen van gespreksopbouw en toegang door andere aanbieders te frustreren, beperkt en kan geen bevoordeling plaatsvinden van de retailorganisatie van KPN. Dankzij de verplichting tot non-discriminatie (gecombineerd met de verplichting tot transparantie) wordt het gebrek aan effectieve concurrentie als gevolg van de volgende mededingingsproblemen geadresseerd: discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie, kwaliteitsdiscriminatie en prijsdiscriminatie.

11.6.1 Geschiktheid non-discriminatieverplichting

669. Doordat KPN verplicht wordt haar eigen retaildochters – in gelijke gevallen – op gelijke wijze te behandelen als externe afnemers, is het voor KPN niet mogelijk om informatie van wholesale-afnemers aan te wenden voor haar retailactiviteiten of om kwaliteitsdiscriminatie en prijsdiscriminatie in de praktijk te brengen. Immers, KPN wordt hiermee niet in staat gesteld haar retaildochters op een andere wijze te behandelen dan externe afnemers. Voorts beoogt de non-discriminatieverplichting het onmogelijk te maken dat KPN de ene aanbieder, aan wie KPN opbouw- en of toegangsdiensten levert, in gelijke gevallen op ongelijke wijze behandelt dan een andere aanbieder.

670. De verplichting tot non-discriminatie draagt er aldus aan bij dat het voor andere aanbieders zonder eigen aansluitnetwerk, of met een aansluitnetwerk met beperkte schaal, mogelijk wordt om onder gelijke voorwaarden met KPN en onderling te concurreren, waardoor effectieve mededinging wordt bevorderd. Door bij te dragen aan het tot stand komen van effectieve mededinging, wordt bevorderd dat eindgebruikers keuze hebben, dat concurrerende prijzen tot stand komen en dat diensten voldoen aan het kwaliteitsniveau dat door de eindgebruiker wordt gevraagd.

671. *Subconclusie.* Het opleggen van een verplichting tot non-discriminatie aan KPN is, op grond van het voorgaande, een geschikte verplichting.

11.6.2 Noodzakelijkheid non-discriminatieverplichting

672. Met het oog op de ontwikkeling van de concurrentie is het van belang dat aanbieders tegen gelijke condities opbouw- en toegangsdiensten kunnen afnemen van de partij waarvan zij afhankelijk zijn voor deze dienst. De toegangsverplichting zou ook aan effectiviteit inboeten als de toegang aan marktpartijen tegen verschillende condities zou worden geboden: de ene marktpartij zou daarmee immers tegen gunstiger condities toegang kunnen afnemen dan de andere partij, waardoor bepaalde aanbieders selectief van de markt zouden kunnen worden uitgesloten. Zoals aangegeven bij de mededingingsproblemen kan KPN afname van gespreksopbouw- of toegangsdiensten door concurrenten frustreren door haar eigen retaildochters te bevoordelen ten opzichte van externe afnemers, dan wel afnemers van gespreksopbouw- of toegangsdiensten onderling te discrimineren. Zonder verplichting tot non-discriminatie zal de effectiviteit van de toegangsmaatregel derhalve afnemen.

673. Het effect van deze bevoordeling is dat geen effectieve mededinging tot stand kan worden gebracht. Het opheffen van de bevoordeling kan niet worden bereikt door een andere, lichtere maatregel.

674. *Subconclusie.* Het opleggen van een verplichting tot non-discriminatie aan KPN is, op grond van het voorgaande, een noodzakelijke verplichting.

11.6.3 Verplichting tot non-discriminatie C(P)S

675. Het voornoemde artikel 6a.17 van de Tw voorziet niet uitdrukkelijk in een verplichting tot non-discriminatie ten aanzien van het leveren van C(P)S. Om deze reden baseert het college zijn

bevoegdheid tot het opleggen van een non-discrimatieverplichting aan KPN ten aanzien van C(P)S op artikel 6a.8 van de Tw.

676. Zoals betoogd, zou C(P)S ook onderdeel uitmaken van de toegangsverplichting indien de wetgever er niet voor had gekozen separaat een verplichting op te leggen tot het leveren van C(P)S-diensten. Zoals in het voorgaande is aangegeven, geldt dat voor de andere toegangsverplichtingen dan C(P)S de verplichting tot non-discriminatie geschikt en noodzakelijk is.

Conclusie

677. Het college stelt vast dat het opleggen aan KPN van een non-discrimatieverplichting op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting een geschikte en noodzakelijke maatregel is.

11.7 Tariefregulering

678. In deze paragraaf motiveert het college waarom het opleggen van tariefregulering aan KPN op de residentiële en zakelijke wholesalemarkten voor opbouw en toegang een geschikte en noodzakelijke maatregel is. De nadere, specifieke invulling van deze verplichting wordt in hoofdstuk 12 gegeven.

679. Artikel 6a.7, eerste lid, van de Tw bepaalt dat het college verplichtingen met betrekking tot tariefbeheersing of kostentoerekening kan opleggen "indien uit een marktanalyse blijkt dat de betrokken exploitant de prijzen door het ontbreken van werkelijke concurrentie op een buitensporig peil kan handhaven of de marges kan uithollen, in beide gevallen ten nadele van de eindgebruikers." Door het opleggen van tariefregulering worden de mogelijkheden voor een AMM-partij tot het hanteren van tarieven die leiden tot marge-uitholling beperkt. Een AMM-partij kan marge-uitholling laten ontstaan door de mogelijkheden die zij heeft tot prijsdiscriminatie, het hanteren van hoge wholesaleprijzen en het subsidiëren van retailinkomsten door wholesale-inkomsten. Daarnaast kunnen door tariefregulering ook buitensporig hoge prijzen worden voorkomen.

11.7.1 Geschiktheid tariefregulering

680. In paragraaf 10.2.2 en 10.3.2 heeft het college toegelicht dat KPN de mogelijkheid en de prikkel heeft om (te) hoge prijzen voor toegang te rekenen en om de marge van concurrerende aanbieders die gebruik maken van het netwerk van KPN uit te hollen.

681. Het toepassen van tariefregulering op de residentiële en zakelijke wholesalemarkten voor gespreksopbouw en toegang zorgt ervoor dat KPN concurrerende aanbieders niet van de wholesale- en retailmarkt kan weren door prijsgedrag dat leidt tot marge-uitholling. Het voorkomen van dergelijke uitsluiting van andere aanbieders bevordert effectieve mededinging op de residentiële en zakelijke retailmarkt. Zonder dergelijke regulering zouden concurrerende aanbieders eenvoudig van de markt kunnen worden geweerd: feitelijk zou in die situatie de toegangsverplichting niet effectief zijn en effectieve mededinging niet tot stand kunnen komen. Omdat tariefregulering eraan bijdraagt dat effectieve mededinging tot stand wordt gebracht, wordt tevens bevorderd dat eindgebruikers keuze

hebben, dat concurrerende prijzen tot stand komen en dat diensten voldoen aan het kwaliteitsniveau dat door de eindgebruiker wordt gevraagd.

682. Daarnaast zorgt tariefregulering ervoor dat KPN geen buitensporig hoge prijzen kan rekenen, die uiteindelijk kunnen leiden tot hogere retailprijzen. Met wholesaletariefregulering worden eindgebruikers beschermd tegen dergelijke hoge retailprijzen.

683. *Subconclusie.* Het opleggen van tariefregulering aan KPN is, op grond van het voorgaande, een geschikte verplichting.

11.7.2 Noodzakelijkheid tariefregulering

684. In het voorgaande heeft het college onderbouwd waarom de verplichtingen tot het bieden van toegang, transparantie en non-discriminatie geschikt en noodzakelijk zijn. Deze verplichtingen ontnemen KPN echter niet de mogelijkheid om buitensporig hoge tarieven te hanteren, waardoor het risico op deze hoge tarieven blijft bestaan.

685. Ook nemen deze verplichtingen niet KPN's mogelijkheden weg om de marges van concurrerende aanbieders uit te hollen. Weliswaar is KPN op grond van de non-discriminatieverplichting gehouden om haar eigen retaildochters niet te bevoordelen ten opzichte van externe afnemers, maar dit sluit marge-uitholling niet uit. Indien geen tariefregulering wordt ingesteld, blijft er voor KPN de mogelijkheid en de prikkel bestaan concurrerende aanbieders van de markt te weren door haar wholesaletarieven zodanig hoog vast te stellen dat marge-uitholling optreedt. De lage marge die KPN vervolgens behaalt op de retailmarkten (indien zijzelf tegen even hoge tarieven inkoop als haar concurrenten) kan zij immers goedmaken met de hoge tarieven op de wholesaalemkt. Dit leidt ertoe dat effectieve mededinging onmogelijk wordt gemaakt, gegeven de vaststelling dat effectieve mededinging uitsluitend mogelijk is indien partijen in staat zijn om tegen voldoende concurrerende voorwaarden gespreksopbouw- of toegangsdiensten af te nemen bij KPN, omdat replicatie niet in voldoende mate mogelijk is binnen de termijn van de herziening en de direct voorzienbare toekomst.

686. *Subconclusie.* Om deze potentiële gedragingen te voorkomen staan het college geen andere, lichtere maatregelen ter beschikking dan tariefregulering. Op grond van het voorgaande is tariefregulering derhalve een noodzakelijke maatregel.

11.7.3 Tariefregulering C(P)S

687. Het voornoemde artikel 6a.17 van de Tw voorziet uitdrukkelijk in een verplichting tot kostenoriëntatie ten aanzien van het leveren van C(P)S. In artikel 6a.17, vierde lid, van de Tw wordt immers vastgesteld dat de tarieven voor de toegang op kosten moeten zijn georiënteerd. Om deze reden baseert het college zijn bevoegdheid tot het opleggen van tariefregulering ten aanzien van C(P)S op artikel 6a.17, vierde lid, van de Tw.

Conclusie

688. Het college stelt vast dat het opleggen van tariefregulering aan KPN op de residentiële en zakelijke wholesalemarkten voor gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting een geschikte en noodzakelijke maatregel is.

11.8 Verplichting tot gescheiden boekhouding

689. Het college is op grond van artikel 6a.10 van de Tw bevoegd om een AMM-partij de verplichting op te leggen om een gescheiden boekhouding te voeren waarin de opbrengsten en de kosten van de door het college te bepalen vormen van toegang, aan de onderneming zelf of aan andere ondernemingen, gescheiden zijn van die van de door de onderneming verrichte overige activiteiten. In het onderstaande beargumenteert het college dat het opleggen van een verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding aan KPN op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt een geschikte en noodzakelijke maatregel is. De nadere, specifieke invulling wordt in hoofdstuk 12 gegeven.

11.8.1 Geschiktheid van gescheiden boekhouding

690. Met behulp van de gescheiden boekhouding kan vastgesteld worden of een verticaal geïntegreerde onderneming met AMM haar eigen retailbedrijf niet bevoordeelt dan wel dat er sprake is van oneigenlijke kruissubsidiëring. De gescheiden boekhouding kan het bestaan van marge-uitholling door de AMM-partij aan het licht brengen. Met behulp van de gescheiden boekhouding kan de verplichting tot non-discriminatie beter gecontroleerd worden.²¹⁸

691. De verplichting tot gescheiden boekhouding houdt in dat de AMM-partij de kosten en opbrengsten van toegangsdiensten apart administreert van haar andere activiteiten. Het retailbedrijf van de AMM-partij koopt als het ware toegang bij haar eigen wholesalebedrijf in tegen dezelfde voorwaarden en dezelfde prijzen als waartegen andere marktpartijen deze toegang af kunnen nemen.²¹⁹ Dit wordt ook wel aangeduid als het inkoopmodel. Toepassing van het inkoopmodel houdt in dat de onderneming ervan uit dient te gaan dat toegang bij het wholesalebedrijf is ingekocht tegen de gereguleerde wholesaletarieven. Indien wordt geconstateerd dat door verrekening op basis van deze tarieven een lage of zelfs negatieve marge voor het retailbedrijf resulteert, kan dat een aanwijzing zijn dat de onderneming in werkelijkheid lagere wholesaletarieven hanteert voor het eigen retailbedrijf ten opzichte van externe inkopende partijen.²²⁰

²¹⁸ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, p.24.

²¹⁹ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, p.123.

²²⁰ Er zijn meerdere mogelijke verklaringen voor een geringe marge bij het retailbedrijf. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn doordat de retailkosten of de verleende kortingen hoger zijn dan verwacht was. Of er sprake is van marge-uitholling kan daarom pas na nader onderzoek vastgesteld worden.

692. Een verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding zou onevenredig veel kosten voor de AMM-partij met zich meebrengen indien zij nog geen kostentoerekeningssysteem heeft.²²¹ Daarom is de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding in beginsel alleen geschikt in het geval tevens de verplichting tot het hanteren van een kostentoerekeningssysteem is opgelegd. Dit is ten aanzien van een de residentiële en zakelijke wholesalemarkten voor vaste telefonie het geval. Op grond hiervan concludeert het college dat het voeren van een gescheiden boekhouding voor de zakelijke en residentiële wholesalemarkt niet onevenredig veel kosten voor KPN met zich mee brengt.

693. De verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding ziet toe op de naleving van de verplichting tot non-discriminatie en de mededingingsproblemen van discriminatoir prijsgedrag en marge-uitholling. Het opleggen van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding aan KPN is, op grond van het voorgaande, een geschikte verplichting.

11.8.2 Noodzakelijkheid van gescheiden boekhouding

694. De verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding is ondersteunend aan de verplichting tot non-discriminatie en dient ertoe om discriminatoir gedrag ten aanzien van gehanteerde prijzen of marge-uitholling tijdig te signaleren. Het college toetst de noodzakelijkheid van een gescheiden boekhouding daarom aan het risico van prijsdiscriminatie en marge-uitholling. In het licht van de eerder beschreven toepassing van gescheiden boekhouding dient het college hier in feite een inschatting te maken van het risico van het optreden van discriminatoir gedrag en marge-uitholling tussen de verticaal gerelateerde retail- en wholesalebedrijven. De constatering daarvan is immers het signaal dat een mogelijke overtreding van non-discriminatie plaatsvindt. Zoals vastgesteld bij de behandeling van de potentiële mededingingsproblemen is het optreden van discriminatoir gedrag en marge-uitholling een reëel risico op de residentiële en zakelijke wholesalemarkten.

Conclusie

695. Het college stelt vast dat het opleggen van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding voor de residentiële en zakelijke wholesalemarkten voor gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting een geschikte en noodzakelijke maatregel is.

11.9 Conclusie

696. Op grond van het voorgaande concludeert het college dat de hiervoor genoemde verplichtingen geschikt en noodzakelijk zijn om de geconstateerde mededingingsproblemen op de residentiële en zakelijke wholesalemarkten voor opbouw en toegang te adresseren. Deze verplichtingen zijn tevens weergegeven in Figuur 10.

²²¹ In het kader van de controle op non-discriminatie biedt de marge van het retailbedrijf die op basis van de gescheiden boekhouding gerapporteerd wordt alleen zinvolle informatie als de wholesale- en retailgegevens aan dezelfde bron ontleend zijn.

	Toegang	Referentie-aanbod	Non-discriminatie	Tariefregulering	Gescheiden boekhouding
- toegangs/leveringsweigering	•				
- discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie	•	•	•		
- vertragingstactieken	•	•	•		
- onbillijke voorwaarden	•	•			
- kwaliteitsdiscriminatie	•	•	•		
- strategisch productontwerp	•				
- oneigenlijk gebruik van informatie	•		•		
- prijsdiscriminatie			•	•	•
- buitensporige prijzen				•	
- marge-utholling			•	•	•
- koppelverkoop	•				

Figuur 10. Verplichtingen om de mededingingsproblemen te remediëren

697. Voor een belangrijk deel gaat het om dezelfde verplichtingen als aan KPN zijn opgelegd in opbouwbesluit en WLR-besluit 2005. Er zijn twee belangrijke veranderingen. De eerste is dat de verplichtingen inzake de toegang tot de aansluiting op de zakelijke wholesalemarkt wordt uitgebreid naar alle hoogcapacitaire aansluitingen.

698. Op grond van het vorenstaande constateert het college dat de geldende wholesaleverplichtingen als opgelegd in het besluit “De wholesalemarkt voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk” van 21 december 2005 (kenmerk OPTA/TN/2005/203470) onder i t/m xxv van het besluit en de geldende wholesaleverplichtingen als opgelegd in het besluit “De wholesalemarkt voor gespreksopbouw op het vaste openbare telefoonnetwerk” van 21 december 2005 (kenmerk OPTA/TN/2005/203469) onder i t/m xxv van het besluit niet langer passend zijn. Deze verplichtingen worden op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder c, Tw ingetrokken, onder gelijktijdige oplegging, op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder a Tw, van de wholesaleverplichtingen waartoe wordt besloten in onderhavig besluit voor de residentiële en zakelijke wholesalemarkt vaste telefonie.

699. In het volgende hoofdstuk geeft het college van ieder van deze verplichtingen een nadere specifieke invulling. In de invulling zijn ook wijzigingen mogelijk ten opzichte van 2005.

12 Nadere invulling van verplichtingen wholesalemarkten vaste telefonie

12.1 Inleiding

700. In het voorgaande hoofdstuk is vastgesteld welke verplichtingen geschikt en noodzakelijk zijn op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie. In het onderhavige hoofdstuk worden deze verplichtingen nader uitgewerkt. Dit is het tweede onderdeel van stap 4 uit Figuur 2.

701. De set van wholesale-verplichtingen ten aanzien van gespreksopbouw en toegang tot de aansluiting zijn hetzelfde voor de residentiële wholesalemarkt en de zakelijke wholesalemarkt. De uitwerking van deze verplichtingen zal in dit hoofdstuk voor de twee markten dan ook gezamenlijk worden behandeld. In de behandeling wordt wel onderscheid gemaakt tussen de set van C(P)S/opbouw-verplichtingen ten behoeve van gespreksopbouw en de WLR-verplichtingen ten behoeve van toegang tot de aansluitingen. Eventuele verschillen in de praktische uitwerking van verplichtingen op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt worden daarbij steeds aangegeven.

12.2 Verplichtingen voor gespreksopbouw en C(P)S

702. In het vorige hoofdstuk is vastgesteld welke verplichtingen geschikt en noodzakelijk zijn voor gespreksopbouw op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie. De volgende verplichtingen voor KPN werden hierbij vastgesteld:

- verplichting tot toegang tot, en gebruik van, specifieke netwerkfaciliteiten, krachtens artikel 6a.6 van de Tw;
- verplichting tot het mogelijk maken van C(P)S op grond van artikel 6a.17 van de Tw;
- transparantieplichting in de vorm van een referentieaanbod krachtens artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw;
- non-discrimatieplichting, krachtens artikel 6a.8 van de Tw;
- tariefregulering, krachtens artikel 6a.7 van de Tw;
- verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding op grond van artikel 6a.10 van de Tw.

703. Hierbij werd geconstateerd dat op grond van artikel 6a.17 van de Tw rechtstreeks volgt dat KPN gehouden is om C(P)S aan te bieden, gegeven de geconstateerde AMM-positie op de residentiële en zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie. In de uitwerking wordt waar relevant, specifiek ingegaan op toegang op basis van C(P)S. In het hiernavolgende worden deze verplichtingen nader uitgewerkt, waarbij ook wordt ingegaan op de passendheid van de op te leggen verplichtingen.

12.2.1 Toegang tot, en gebruik van, specifieke netwerkfaciliteiten

704. De verplichting van KPN tot het leveren van toegang ten aanzien van C(P)S-diensten en overige opbouwdiensten op grond van artikel 6a.17 van de Tw jo. artikel 6a.16, eerste lid, van de Tw²²² respectievelijk 6a.6 van de Tw houdt in dat KPN ieder redelijk verzoek tot toegang ten behoeve van het afnemen van gespreksopbouwdiensten op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt dient in te willigen.

705. Het college kan op grond van artikel 6a.6, tweede lid, van de Tw respectievelijk artikel 6a.17, derde lid, van de Tw, een nadere invulling geven aan de verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door het college te bepalen vormen van toegang. Het college acht het van belang dat de toegangsverplichting, die aan KPN wordt opgelegd, in ieder geval de navolgende invulling omvat.

706. KPN dient aanbieders van elektronische communicatiediensten toegang te verlenen tot netwerkelementen of faciliteiten voor zover deze noodzakelijk zijn voor het afnemen van gespreksopbouw. Om deze verplichting tot het leveren van toegang effectief te laten zijn, dient KPN bij toegang behorende diensten dan wel diensten die onlosmakelijk verbonden zijn met te leveren toegangsvormen, te leveren. Immers, als deze bijbehorende of onlosmakelijk met toegang verbonden diensten niet geleverd zouden worden, zou de toegangsverplichting in zichzelf geen betekenis hebben voor de totstandkoming van de effectieve concurrentie. Dit impliceert dat KPN in ieder geval verplicht is in het kader van deze toegangsverplichting ten behoeve van gespreksopbouw de volgende te leveren. KPN dient:

- a) co-locatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten te leveren, (inclusief gedeeld gebruik van kabelgoten, gebouwen of masten);
- b) te voorzien in directe interconnectie (in de vorm van een directe fysieke koppeling, op verzoek van toegangsvragende partijen) opdat het netwerk van de toegangsverzoekende partij rechtstreeks gekoppeld kan worden aan het netwerk van KPN, hieronder wordt ook het uitvoeren van testen begrepen (NIT-testing);
- c) open toegang te verlenen tot technische interfaces, protocollen of andere kerntechnologieën die onmisbaar zijn voor de interoperabiliteit;²²³
- d) toegang te verlenen tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om C(P)S/gespreksopbouw te realiseren;
- e) 'third party billing'-diensten te leveren voor zover deze noodzakelijk kunnen worden geacht voor wholesale-afnemers met het oog op het bereiken van effectieve concurrentie;

²²² In artikel 6a.17 van de Tw wordt gesteld dat een aanbieder met AMM bij de aanbidding van toegang tot en het gebruik van openbare telefoonnetwerken op een vaste locatie gehouden is er zorg voor te dragen dat voor zijn abonnees voorzieningen beschikbaar zijn die het hen mogelijk maken om per oproep door middel van een keuzecode of standaard door middel van een voorkeuze de diensten af te nemen van aanbieders die toegang hebben tot zijn openbare telefoonnetwerk op een vaste locatie en de openbare telefoondienst, of een substantieel onderdeel daarvan, op een vaste locatie aanbieden.

²²³ Zie artikel 6a.6, tweede lid, onder e, van de Tw (de wetgever gebruikt interoperabiliteit hier in het kader van een toegangsverplichting).

- f) C(P)S-mutatiediensten te leveren aan wholesale-afnemers.

707. Daarbij geldt dat KPN:

- a) verzoeken om toegang tijdig en adequaat in behandeling neemt en zo nodig met de toegangsverzoekende partij bespreekt. De reactie op het verzoek om toegang dient KPN binnen een redelijke termijn aan de toegangsverzoekende partij te verstrekken. KPN dient hiervoor een procedure te hanteren;
- b) te goeder trouw onderhandelt met aanbieders van elektronische communicatiediensten die verzoeken om toegang; deze nadere invulling spreekt feitelijk voor zich. Een toegangsverplichting waarbij KPN te kwader trouw zou onderhandelen met (potentiële) afnemers, zou ineffectief en inefficiënt zijn, omdat KPN alsdan onderhandelingsprocessen zeer zou kunnen vertragen. Feitelijk voorziet deze nadere invulling dan ook in het oplossen van het mededingingsprobleem dat samenhangt met vertragingstactieken (zie paragraaf 10.2 en 10.3);
- c) de reeds verleende toegang tot faciliteiten niet intrekt, tenzij voortgezette verlening van toegang redelijkerwijs niet van KPN mag worden verlangd. KPN dient een voornemen tot intrekking vooraf, met een termijn van minimaal drie maanden voorafgaand aan de voorgenomen datum van intrekking, aan het college te melden. De effectiviteit van de toegangsverplichting zou – met name uit het oogpunt van het treffen van een snelle en adequate toegangvoorziening – onder druk komen te staan, als KPN eerst de verleende toegang zou intrekken, en vervolgens opnieuw met partijen in onderhandeling zou treden.

708. Op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw, kan het college aan de toegangsverplichting tevens nadere voorwaarden verbinden betreffende billijkheid, redelijkheid en opportuniteit. Toegang kan immers alleen economisch zinvol worden afgenomen als deze op een zo effectief en efficiënt mogelijke wijze aangeboden wordt. De toegangsverplichting zou niet meer dan een lege huls zijn als met betrekking tot genoemde criteria geen nadere voorwaarden zouden worden gesteld. In dat kader is het van belang dat KPN ten aanzien van het verlenen van toegang (inclusief bijbehorende dan wel onlosmakelijk verbonden faciliteiten):

- a) informatie die een toegangsverzoekende partij nodig heeft om een voldoende specifiek verzoek om toegang te kunnen doen, desgevraagd tijdig en volledig verstrekt;
- b) aan het verlenen van toegang geen onbillijke voorwaarden verbindt. In dit verband wordt verwezen naar het weergegeven mededingingsprobleem in de paragrafen 10.2 en 10.3;
- c) geen beperkingen oplegt zonder objectiveerbare redenen. Een in zichzelf redelijk verzoek kan alleen worden afgewezen op grond van objectieve criteria die betrekking hebben op de technische haalbaarheid of de noodzaak om de integriteit van het netwerk te handhaven. Het enkele feit dat een partij verzoekt om een vorm van toegang die KPN zichzelf (nog) niet levert, vormt op zichzelf geen objectieve reden om een verzoek af te wijzen; het opleggen van beperkingen zonder objectiveerbare redenen zou al snel tot willekeur kunnen leiden en het opleggen van selectieve beperkingen om concurrenten uit de markt te weren. In dit verband

zal het college terzake van de vaststelling of sprake is van objectieveerbare redenen met een aantal factoren rekening houden, te weten:

- een toegangsverzoek mag de ontwikkeling van (innovatieve) diensten niet ontmoedigen;
 - een toegangsverzoek mag de lange termijn ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie niet ontmoedigen;
 - aantoonbare structurele capaciteitsschaarste kan een reden zijn om geen toegang te verlenen;
 - een om toegang verzoekende partij dient om die vorm van toegang te vragen welke voor eindgebruikers geen nadelige effecten sorteert.
- d) informatie die zij bij het verlenen van toegang verkrijgt slechts gebruikt om toegang te verlenen, en niet gebruikt voor andere doeleinden; de waarde van deze verplichting is hierin gelegen dat KPN aldus niet in staat wordt gesteld om informatie te gebruiken die zij heeft verkregen in het wholesaledomein ten behoeve van haar retailactiviteiten, zoals beschreven bij het mededingingsprobleem van oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten (zie paragraaf 10.2 en 10.3);
- e) toegangsdiensten niet strategisch ontwerpt, teneinde het mededingingsprobleem dat samenhangt met het realiseren van strategisch productontwerpen te adresseren (zie ook paragraaf 10.2 en 10.3);
- f) toegangsdiensten niet onnodig bundelt ter adressering van het mededingingsprobleem dat samenhangt met bundeling en koppelverkoop (zie ook paragraaf 10.2 en 10.3).

709. Daarnaast verplicht het college KPN om, op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw ten behoeve van het kunnen afnemen van toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de residentiele en zakelijke wholesalemakten voor gesprekopbouw ten minste in een aantal aspecten te voorzien. Deze aspecten zien met name op het hanteren van procedures en garanties ten aanzien van kwaliteit. Deze aspecten zijn ook van toepassing op de toegangsverplichting als bedoeld in artikel 6a.17, vierde lid, van de Tw. Het gaat hierbij in ieder geval om:

- a) het hanteren van technische standaarden ten aanzien van het netwerk en/of de toegangsdienst en bijbehorende faciliteiten;²²⁴
- b) het hanteren van procedures voor verkeers- en netwerkmanagement ter waarborging van het ordelijk verloop van verkeer in geval van storing of overflow. Deze waarborging kan bijdragen aan verbetering van de effectiviteit van de toegangsverplichting en vermindert het risico dat toegang niet tot stand wordt gebracht. Hierin zijn begrepen onder andere verkeersrouting om dienstverlening te herstellen bij storing of overflow, het opzetten van overflowprocedures (ook wel overlooppaciliteit genoemd) bij blokkering en overbelaste verbindingen; De

²²⁴ Hierdoor heeft de partij die toegang afneemt zekerheid met betrekking tot de technische randvoorwaarden en normen van het netwerk en bijbehorende diensten. Aldus wordt de partij in staat gesteld helderheid te verkrijgen over de elementen waarop hij aanspraak kan maken.

- overflowprocedures zijn thans reeds onderdeel van het (op grond van de Tw verplicht gestelde) referentieaanbod van KPN;²²⁵
- c) het hanteren van flexibele procedures voor (prognosticeren), bestellen en leveren. Deze flexibiliteit is met name van belang met het oog op het kunnen inspelen van KPN op veranderende omstandigheden in vraag en aanbod. In dit verband dient KPN transparante testprocedures te hanteren;
 - d) het garanderen van een minimum kwaliteit aan de hand van serviceniveaus voor bestelling, levering en exploitatie van diensten. Dit betekent in de praktijk naar het oordeel van het college het hanteren van expliciete kwaliteitsparameters inzake de te verstrekken diensten, een resultaatsverplichting voor de minimum serviceniveaus en een hieraan gekoppeld boetebeding in geval van niet-nakoming van de gestelde kwaliteitsniveaus. Het garanderen van een minimum kwaliteit is van belang om zeker te stellen dat de afnemende partij erop kan vertrouwen dat de toegangsdienst gepaard gaat met een bepaalde kwaliteit. Als dat niet het geval zou zijn – en er bijvoorbeeld sterke fluctuaties in de kwaliteit zouden optreden, zou de toegangsvorm minder betrouwbaar en daardoor minder effectief zijn;
 - e) het hanteren van redelijke contractuele bepalingen. Deze verplichting volgt uit de eis dat de partij die toegang verleent dit onder redelijke condities doet. Hieronder vallen onder andere betalingsvoorwaarden met inbegrip van facturerings- en betalingsprocedures, een transparante wijzigingsprocedure met in ieder geval bepalingen die betrekking hebben op de mogelijkheden tot wijziging van diensten, tarieven en voorwaarden die in een referentieaanbod zijn opgenomen, bepalingen inzake contractherzieningen, beëindiging van een overeenkomst en opschorting van diensten, een vorm van contractuele aansprakelijkheid indien KPN tekortschiet in de nakoming van een of meer verplichtingen, een geschilbeslechtsprocedure met adequate reactietermijnen zonder inbreuk te maken op de rechten van aanbieders om gebruik te maken van de mogelijkheid om een geschil bij het college in te dienen.

710. Ten aanzien van de nadere invulling van de toegangsverplichting dient KPN het RIA-oordeel van het college van 28 juli 2000 als uitgangspunt te nemen.²²⁶ KPN dient daarbij rekening te houden met de hierboven genoemde algemene voorschriften. Het college heeft in dit RIA-oordeel aangegeven en nader onderbouwd aan welke voorwaarden de geboden toegang die wordt beschreven in een referentieaanbod tenminste dient te voldoen om redelijk te zijn. Het college constateert dat het materiële beoordelingskader om de redelijkheid van geboden toegang te beoordelen, niet is veranderd. Uitgangspunt voor het college is immers dat de vraag of toegang als verplichting dient te worden opgelegd, los staat van de beoordeling of deze toegang tegen redelijke voorwaarden

²²⁵ Het college verwijst voor een nadere duiding van deze “overflowprocedures” naar het zgn. RIA-oordeel van het college van 28 juli 2000, welk oordeel als uitgangspunt geldt voor de nadere invulling van de in dit besluit opgelegde toegangsverplichting (Besluit van 28 juli 2000, OPTA/IBT/2000/202134 en Besluit van 1 november 2002, OPTA/IBT/2002/203590 (nadere invulling RIA-oordeel).

²²⁶ RIA- oordeel zoals gegeven in ‘Besluit inzake de beoordeling door OPTA van de Referentie-Interconnectie-Aanbieding van KPN Telecom B.V.’, 28 juli 2000, kenmerk OPTA/IBT/2000/202134, van 28 juli 2000, alsmede ‘nadere invulling van het RIA-oordeel’, 28 juli 2000, kenmerk OPTA/IBT/2002/203590, van 1 november 2002.

geschiedt. Er is dan ook geen reden om ten aanzien van de verplichting tot het leveren van toegang en de daarbij geldende algemene voorschriften thans andere of minder vergaande voorschriften op te nemen. Veranderende marktomstandigheden kunnen in de toekomst overigens aanleiding zijn om deze beoordeling op bepaalde punten te herzien. Daar moet dan wel een duidelijk aanwijsbare reden voor zijn.

711. Zoals reeds werd gesteld, kunnen twee hoofdvormen van gespreksopbouw worden onderscheiden: C(P)S en overige vormen van gespreksopbouw. C(P)S-diensten komen erop neer dat door middel van een C(P)S-instelling alle gesprekken van een bepaalde eindgebruiker die is aangesloten op het netwerk van KPN kunnen worden doorgerouteerd naar het netwerk van de C(P)S-aanbieder. De C(P)S-aanbieder kan dankzij deze routing retailverkeersdiensten aanbieden aan eindgebruikers op een vergelijkbare manier als KPN. Voor de overige vormen van gespreksopbouw geldt dat hierbij geen sprake is van een bepaalde instelling bij de eindgebruiker die ervoor zorgt dat gesprekken, ongeacht hun bestemming, worden doorgerouteerd naar een C(P)S-aanbieder. De aanbieder waaraan het verkeer wordt overhandigd, draagt vervolgens zorg voor het termineren van het gesprek. Een dergelijke opbouwdienst is uitsluitend zinvol voor typen bestemmingen via welke vervolgdiensten²²⁷ kunnen worden aangeboden, zoals internettoegang of informatie- en amusementsdiensten. Voor een gesprek dat reeds op basis van C(P)S wordt doorgerouteerd naar een C(P)S-aanbieder kan KPN geen overige opbouwdiensten meer leveren, immers door de C(P)S-instelling verliest KPN de mogelijkheid om het verkeer op een andere wijze te routeren dan via de C(P)S-aanbieder die via de C(P)S-code is ingesteld door de eindgebruiker. Door het afnemen van deze vormen van gespreksopbouw dient de afnemer door KPN in staat te worden gesteld bepaalde diensten aan te bieden en deze (gedeeltelijk of volledig) te factureren aan bellende eindgebruikers, gebelde eindgebruikers of nummerhouders (facturatie volgens het zogenaamde 'originating model'). In het geval van internetinbeldiensten kan de inbellende eindgebruiker door zijn ISP de gesprekskosten gefactureerd krijgen. In het geval van het aanleveren van betaalde en onbetaalde informatiediensten aan nummerhouders (0800/090x-verkeer) kan KPN een bedrag factureren aan de bellende eindgebruiker terwijl een ander deel door de gebelde eindgebruiker kan worden betaald aan de terminerende aanbieder. In het hiernavolgende wordt nader ingegaan op de verdere invulling van de toegangsverplichting ten behoeve van C(P)S- en overige opbouwdiensten.

12.2.2 Gespreksopbouw C(P)S

712. Voor alle gesprekken originierend op het vaste aansluitnetwerk van KPN dient KPN in beginsel C(P)S mogelijk te maken.²²⁸ De wetgever heeft geen onderscheid gemaakt tussen vormen van

²²⁷ Met de term vervolgdienst worden telefoniediensten aangeduid waarachter een andere dienst wordt aangeboden, in tegenstelling tot telefoniediensten waarbij het doel uitsluitend is om andere eindgebruikers te bereiken.

²²⁸ Hoewel deze verplichting als zodanig in de Tw is vastgelegd, is er ook materieel op voorhand geen reden om bepaalde gesprekken dan wel nummers of nummerreeksen uit te sluiten van deze C(P)S verplichting. De C(P)S verplichting is immers effectiever naarmate een C(P)S partij in staat is voor alle soorten gesprekken en nummers/nummerreeksen C(P)S af te kunnen nemen van KPN. Alleen in die situatie kan op grond van een gelijke uitgangspunt concurrentie plaatsvinden tussen KPN en C(P)S aanbieders.

gesprekken of nummers/nummerreeksen waarvoor de C(P)S verplichting wel of niet voor van toepassing zou zijn.

713. Dit betekent dat KPN als aanbieder met AMM op basis van artikel 6a.17, eerste lid, van de Tw C(P)S-diensten dient aan te bieden naar alle nummers uit het nummerplan telefoon- en ISDN diensten, met uitzondering van nummers die (1) een netwerkinterne toepassing kennen zoals routeren en testen, en (2) gebruikt worden voor carrier selectiediensten. Deze nummers/nummerreeksen worden immers niet gebruikt voor het aankiesbaar maken van eindgebruikers(diensten).

714. Uit het huidige nummerplan telefoon- en ISDN diensten (versie 17 april 2008)²²⁹ zijn derhalve de volgende nummers/nummerreeksen uitgezonderd van de C(P)S verplichting:

- C(P)S naar 014;
- C(P)S naar 10xyz;
- C(P)S naar 16xy.

715. Aangezien de huidige C(P)S verplichting een voortzetting is van de oude C(P)S verplichting, is deze verplichting door KPN reeds geïmplementeerd. Het college neemt derhalve geen aanvullende regels op ten aanzien van de implementatie.

716. Op aansluitingen waarop C(P)S wordt geleverd, is KPN niet gehouden om het maximale maandelijkse tarief voor het BelBudget-abonnement in acht te nemen.²³⁰ De facto is dit gelijk aan de conclusie dat KPN niet gehouden is om toegang in de vorm van C(P)S beschikbaar te stellen op aansluitingen met een BelBudget-abonnement.

717. Het CBb heeft in zijn uitspraak inzake het opbouwbesluit 2005 aangegeven dat artikel 6a.17, derde lid, van de Tw OPTA niet de mogelijkheid biedt op voorhand en in algemene zin te bepalen dat KPN hoe dan ook niet hoeft te voldoen aan verzoeken om toegang ten behoeve van C(P)S over VoB aansluitingen.²³¹ In randnummer 629 heeft het college echter aangegeven telefoniespecifieke regulering minder passend te achten voor VoB, omdat VoB-aanbieders ook gebruik kunnen maken van de generieke toegangsdienst(en). Bij een eventueel geschil hieromtrent zal het college deze omstandigheid in de overwegingen betrekken.

12.2.3 Toegang overige opbouwdiensten

718. Naast het aanbieden van C(P)S-diensten dient KPN, zoals gesteld, tevens overige vormen van gespreksopbouw te leveren voor gesprekken naar bepaalde nummers die niet zijn aangekozen op basis van C(P)S. Hierna specificeert het college de nummers/nummerreeksen waarvoor hij een toegangsverplichting in de vorm van gespreksopbouw al dan niet noodzakelijk acht.

²²⁹ Zie www.ez.nl.

²³⁰ Artikel 2.5 lid 6 van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen.

²³¹ Uitspraak CBb van 20 maart 2007 inzake het opbouwbesluit (LJN: BA1009).

Verplichting gespreksopbouw niet noodzakelijk

719. Het college stelt vast dat het Besluit interoperabiliteit,²³² tezamen met de verplichtingen die KPN zijn opgelegd in het kader van haar AMM-positie op de markten voor gespreksafgifte, reeds voorziet in het waarborgen van het tegen redelijke voorwaarden aankiesbaar maken van bepaalde nummers, zodanig dat abonnees van KPN kunnen bellen met abonnees op andere netwerken. Immers, er is voor die diensten reeds gewaarborgd dat partijen over en weer gespreksafgifte aan elkaar leveren. Daarnaast stelt het college vast dat de aankiesbaarheid van het alarmnummer 112 reeds wettelijk is vastgelegd in artikel 7.7 van de Tw.

720. Voor dergelijke diensten acht het college een toegangsverplichting in de vorm van gespreksopbouw dan ook niet noodzakelijk. Indien reeds in voldoende toegangsmogelijkheden wordt voorzien uit hoofde van andere, voornoemde verplichtingen voegt een aanvullende toegangsverplichting uit hoofde van de AMM-positie van KPN op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt onvoldoende bij aan de totstandkoming van effectieve mededinging om het opleggen hiervan te rechtvaardigen.

721. Op grond van het voorgaande acht het college een toegangsverplichting in de vorm van gespreksopbouw, anders dan op basis van C(P)S, niet noodzakelijk voor die nummers/nummerreeksen waarvoor de aankiesbaarheid reeds op andere wijze is geregeld in de Tw of in daarbij behorende lagere regelgeving (w.o. het Besluit interoperabiliteit).

Uit het huidige nummerplan telefoon- en ISDN diensten (versie 17 april 2008) zijn derhalve de volgende nummers/nummerreeksen uitgezonderd van een toegangsverplichting in de vorm van gespreksopbouw:

- gespreksopbouw naar geografische nummers;
- gespreksopbouw naar mobiele nummers (06);
- gespreksopbouw naar 00;
- gespreksopbouw naar 044;
- gespreksopbouw naar 066;
- gespreksopbouw naar 084;
- gespreksopbouw naar 085;
- gespreksopbouw naar 087;
- gespreksopbouw naar 088;
- gespreksopbouw naar 091;
- gespreksopbouw naar 112.

²³² Besluit van 7 mei 2004, houdende regels met betrekking tot interoperabiliteit van openbare elektronische communicatiediensten, toegang tot de Europese telefoonnummeringsruimte en landsgrensoverschrijdende toegang tot niet-geografische nummers (Besluit interoperabiliteit).

722. Daarnaast acht het college een toegangsverplichting in de vorm van gespreksopbouw, anders dan op basis van C(P)S, niet noodzakelijk voor die nummers/nummerreeksen die een netwerkinterne toepassing kennen zoals routeren en testen. Deze nummers/nummerreeksen worden immers niet gebruikt voor het aankiesbaar maken van eindgebruikers(diensten).

723. Uit het huidige nummerplan telefoon- en ISDN diensten (versie 17 april 2008) is derhalve het volgende nummer/nummerreeks uitgezonderd van een toegangsverplichting in de vorm van gespreksopbouw:

- gespreksopbouw naar 014.

724. Tevens acht het college een toegangsverplichting in de vorm van gespreksopbouw, anders dan op basis van C(P)S, niet noodzakelijk voor die nummers/nummerreeksen die gebruikt worden voor carrier selectiediensten. De aankiesbaarheid van deze nummers/nummerreeksen wordt immers reeds via C(P)S geïmplementeerd.

725. Uit het huidige nummerplan telefoon- en ISDN diensten (versie 17 april 2008) zijn derhalve de volgende nummers/nummerreeksen uitgezonderd van een toegangsverplichting in de vorm van gespreksopbouw:

- gespreksopbouw naar 10xyz;
- gespreksopbouw naar 16xy.

726. Tot slot acht het college een toegangsverplichting in de vorm van gespreksopbouw, anders dan op basis van C(P)S, niet noodzakelijk voor die nummers/nummerreeksen waarvoor meerdere nummerhouders van hetzelfde nummer kunnen bestaan. Een dergelijke verplichting acht het college zinloos en tegelijkertijd praktisch onuitvoerbaar.

727. Uit het huidige nummerplan telefoon- en ISDN diensten (versie 17 april 2008) zijn derhalve de volgende nummers/nummerreeksen uitgezonderd van een toegangsverplichting in de vorm van gespreksopbouw:

- gespreksopbouw naar 12xy;
- gespreksopbouw naar 13xy.

Verplichting gespreksopbouw wel noodzakelijk

728. Voor gespreksopbouw naar andere nummers dan de hiervoor genoemde nummers geldt in beginsel dat de Tw en de daarbij behorende lagere regelgeving (w.o. het Besluit interoperabiliteit), tezamen met de verplichtingen die KPN zijn opgelegd in het kader van haar AMM-positie op de markten voor gespreksafgifte, niet zonder meer voorziet in het waarborgen van toegang voor concurrenten van KPN. Dit houdt in dat zonder een toegangsverplichting voor het leveren van gespreksopbouw naar deze nummers, niet gewaarborgd is dat concurrenten in staat zijn om abonnees van KPN gebruik te laten maken van hun diensten. Op grond van de AMM-positie van KPN

op de residentiële en zakelijke retailmarkt, alsmede op de residentiële en zakelijke wholesalem Markt, acht het college het noodzakelijk dat concurrenten van KPN de mogelijkheid hebben om diensten aan te bieden aan abonnees van KPN. Indien deze mogelijkheid niet zou worden geschapen, zou KPN haar marktmacht kunnen aanwenden om haar abonnees uitsluitend in staat te stellen haar eigen diensten af te nemen, waardoor zich ten aanzien van deze diensten geen concurrentie zou kunnen ontwikkelen. Dit zou uiteindelijk resulteren in hogere tarieven en minder keuzemogelijkheid voor de eindgebruiker.

729. Dit kan met het volgende voorbeeld geïllustreerd worden. Bij het ontbreken van een verplichting om haar abonnees in staat te stellen internetinbelnummers (06760) of informatie- en amusementnummers (090x) op andere netwerken te bereiken zou KPN er voor kunnen kiezen om uitsluitend haar eigen diensten bereikbaar te maken. Dit betekent dat ISP's en aanbieders van informatie en amusement gedwongen zijn om zich aan te sluiten op het netwerk van KPN indien zij gebeld willen kunnen worden door KPN-abonnees (het grootste deel van de residentiële en zakelijke retailmarkt). Hiermee zou KPN concurrenten zoals Tele2, Verizon en BT verhinderen om met haar te concurreren bij het aanbieden van vaste telefoniediensten met dergelijke bestemmingen. De concurrentie die thans tussen aanbieders bestaat ten aanzien van het afgeven van gesprekken, waarbij de ISP's en de aanbieders van informatie- en amusementsdiensten de laagste afgiftetarieven kunnen bedingen doordat zij kunnen kiezen uit meerdere netwerken om zich aankiesbaar te laten maken, zou hiermee teniet worden gedaan. Enerzijds kan KPN hierdoor bij gebrek aan concurrentie de marges van de ISP's en aanbieders van informatie en amusement onder druk zetten, en anderzijds de eindgebruikerstarieven voor gesprekken naar dergelijke bestemmingen verhogen.

730. Op grond van het voorgaande, met inachtneming van de uitzonderingen die zijn opgenomen in randnummer 719 e.v., acht het college een toegangsverplichting in de vorm van gespreksopbouw, anders dan op basis van C(P)S, noodzakelijk voor die nummers/nummerreeksen waarvoor de aankiesbaarheid niet reeds gewaarborgd is uit hoofde van de Tw, de daarbij behorende lagere regelgeving (w.o. het Besluit interoperabiliteit) en de verplichtingen die KPN zijn opgelegd in het kader van haar AMM-positie op de markten voor gespreksafgifte.

731. Uit het huidige nummerplan telefoon- en ISDN diensten (versie 17 april 2008) dient KPN derhalve voor de volgende categorieën gesprekken toegang op een daartoe strekkend verzoek in de vorm van gespreksopbouw te leveren:

- gespreksopbouw naar 067(60);
- gespreksopbouw naar 0800;
- gespreksopbouw naar 082;
- gespreksopbouw naar 090x;
- gespreksopbouw naar 116xyz;
- gespreksopbouw naar 14xy(z);
- gespreksopbouw naar 18xy.

732. Aangezien de huidige verplichting tot het leveren van toegang in de vorm gespreksopbouw een voortzetting is van de oude verplichting, is deze verplichting door KPN reeds geïmplementeerd. Het college neemt derhalve geen aanvullende regels op ten aanzien van de implementatie.

12.2.4 Transparantie

733. Het college verplicht KPN om alle diensten en bijbehorende faciliteiten die KPN levert in het kader van de toegangsverplichting voor gespreksopbouw op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie en/of de verplichtingen op grond van artikel 6a.17 van de Tw (de 'C(P)S-verplichting'), op te nemen in een referentieaanbod. Hierbij dient zoveel mogelijk aangesloten te worden bij het bestaande referentieaanbod. Het referentieaanbod is opgesplitst naar de onderscheiden vormen van toegang en de daarbij gehanteerde tarieven en andere voorwaarden. Aan een dergelijke verplichting kan het college voorschriften verbinden met betrekking tot de mate van detaillering en de wijze van bekendmaking.

734. Op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw kan het college voorschriften verbinden aan de mate van detaillering en de wijze van bekendmaking. Het referentieaanbod dient, om voldoende effectief te zijn voor toegangsverzoekende partijen, voldoende te zijn uitgesplitst naar gespreksopbouwdiensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie en de daarbij gehanteerde tarieven en andere voorwaarden. Het referentieaanbod omvat tenminste die onderwerpen die het college in het kader van de toegangsverplichting onder paragraaf 12.2.1 heeft opgenomen. Voorts is er nog een aantal onderwerpen waarvan het college het redelijk acht dat deze thuishoren in een referentieaanbod omdat het referentieaanbod alleen dan voldoende inzicht geeft in de toegangsdiensten als de volgende elementen daarin zijn opgenomen:

- a) een beschrijving van de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten met inbegrip van alle (technische en operationele) voorwaarden;
- b) een beschrijving van alle van toepassing zijnde processen en procedures;
- c) informatieverstrekking over de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten, waaronder onder andere een overzicht valt van de locaties van punten waarop de diensten kunnen worden afgenomen, de wijze waarop de informatie verstrekt wordt, de wijze waarop bekendmaking van voorgenomen wijzigingen plaatsvindt, en voorwaarden ten aanzien van het vertrouwelijk behandelen van door een aanbieder aan KPN verstrekte informatie;
- d) een overzicht van de tarieven van de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten;

735. Voorts gelden de volgende voorschriften ten aanzien van de wijze van bekendmaking van het referentieaanbod:

- e) KPN dient het referentieaanbod op elektronische wijze bekend te maken op haar website;
- f) KPN dient een afschrift van het referentieaanbod en van elke wijziging hiervan aan het college te verstrekken;

- g) KPN dient uiterlijk 4 weken na publicatie van dit besluit een referentieaanbod bekend te maken.

736. In het geval van nieuwe diensten (bijv. de introductie van nieuwe nummers/nummerreeksen) of uitfaseringen is het college van oordeel dat een dergelijke aanpassing tijdig aan C(P)S/opbouw-afnemers bekend gemaakt moet worden. Het college is van oordeel dat minimaal 8 weken voor de ingangsdatum van de nieuwe dienst de aanpassing aan afnemers bekend moet worden gemaakt. Het college 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. Bekendmaking dient in ieder geval schriftelijk aan afnemers en door publicatie op de website van KPN plaats te vinden. KPN dient voorts het college op hetzelfde moment als potentiële afnemers te informeren over voorgenomen wijzigingen. Dezelfde termijn acht het college ook redelijk voor de bekendmaking van uitfaseringen. Voorafgaand aan de bekendmaking dient overigens eerst een wholesaletarief bepaald te worden, welke het college dient goed te keuren.

12.2.5 Non-discriminatie

737. De verplichting tot non-discriminatie in de zin van artikel 6a.8 Tw strekt zich uit tot alle diensten en bijbehorende faciliteiten die KPN levert in het kader van de toegangsverplichting voor gespreksopbouw op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie en/of de verplichtingen op grond van artikel 6a.17 van de Tw (de 'C(P)S-verplichting'). KPN dient deze diensten en bijbehorende faciliteiten onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te leveren. Deze verplichting houdt tevens in dat KPN, onder gelijke omstandigheden, onder gelijke voorwaarden levert aan externe afnemers als bij de levering aan haar eigen retailbedrijf.

738. De verplichting tot non-discriminatie wordt onder meer opgelegd om te bewerkstelligen dat de partij met AMM haar afnemers onder gelijke voorwaarden haar wholesalediensten aanbiedt. Hiermee wordt bewerkstelligd dat partijen onderling op basis van dezelfde concurrentie-omstandigheden op de markt actief (kunnen) zijn. Voorts wordt deze verplichting opgelegd om de partij met AMM te verhinderen haar eigen retailonderneming te bevoordelen ten opzichte van andere afnemers van haar wholesalediensten en door discriminatie de marges van concurrenten op de downstream-markten uit te hollen.

739. De verplichting tot non-discriminatie heeft betrekking op alle voorwaarden, derhalve ook op tariefvoorwaarden. Onder de tarieven worden ook eenmalige tarieven, actietarieven, kortingen en meegeleverde producten verstaan.

740. Ten aanzien van de voorwaarden anders dan tarieven betekent de non-discriminatieverplichting dat afnemers de diensten en bijbehorende faciliteiten tegen dezelfde voorwaarden moeten kunnen afnemen als KPN's retailbedrijf. Wholesale-afnemers moeten bovendien op basis van de inkoop van C(P)S en overige opbouwdiensten dezelfde kwaliteitsniveau's aan eindgebruikers kunnen afgeven als KPN dat kan. Dit betekent dat de non-discriminatieverplichting in ieder geval betrekking heeft op:

- de beschikbaarheid van de diensten en netwerken. Het college bedoelt hiermee dat zowel de gegarandeerde als de gerealiseerde uptime van een dienst respectievelijk netwerk op hetzelfde niveau dient te liggen voor zowel interne als externe leveringen;
- de onderhoudsperioden. Het college 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);
- de hersteltijden in geval van storingen. Dit betekent dat alle afnemers dezelfde respons- en hersteltijden voor dezelfde diensten dienen te kennen. Deze verplichting geldt zowel voor de passieve infrastructuur als de actieve apparatuur die benodigd is voor het leveren van de dienst;
- 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 de tijd te plannen;
- het proces van informatieverstrekking: hiermee doelt het college 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).

741. Een uitwerking en precisering van alle voorwaarden dient KPN op te nemen in haar referentieaanbod, zoals omschreven in randnummer 734.

742. Voor wat betreft de tariefvoorwaarden die door een partij met aanmerkelijke marktmacht mogen worden gehanteerd geldt het hiernavolgende.

743. Als algemeen uitgangspunt geldt dat de non-discrimatieverplichting in beginsel niet in de weg staat aan enige vorm van tariefdifferentiatie. Daarmee wordt de verplichting niet zwaarder ingevuld dan strikt noodzakelijk. Tariefdifferentiatie, binnen grenzen van het wholesale tariefreguleringsstelsel (de wholesale price cap), is derhalve toegestaan mits de hierboven beschreven doelstellingen van de non-discrimatieverplichting worden gerespecteerd en derhalve de gelijke concurrentievoorwaarden op de markt niet ongelijk worden en de marges van wholesale afnemers op de downstream markten niet worden uitgehold.

744. Voorts geldt dat tariefdifferentiatie slechts is toegestaan voor zover de kortingen een door een economische prestatie gerechtvaardigd voordeel weerspiegelen.²³³ Dit betekent dat kortingen, waarbij in het algemeen zo'n door een economische prestatie gerechtvaardigd voordeel ontbreekt, niet zijn toegestaan.

²³³ Zoals een kostenverschil.

745. Kortingen waarbij de te verlenen korting uitsluitend is gerelateerd aan de hoeveelheid van de afname, de zogenaamde kwantumkortingen, zijn in het algemeen wel toegestaan. Voor zover deze kortingen echter kenmerken hebben van getrouwheidskortingen, zijn ook deze kortingen niet toegestaan.

746. Teneinde te voorkomen dat partijen niet onevenredig worden bevoordeeld of benadeeld en te voorkomen dat marges van wholesale-afnemers worden uitgehold, worden KPN de volgende (enuntiatieve) gedragsregels opgelegd:

1. selectieve prijsonderbieding is verboden: producten of diensten mogen niet tegen gedifferentieerde voorwaarden aan wholesale-afnemers met eenzelfde of vergelijkbaar vraagprofiel worden geleverd;
2. getrouwheidskortingen zijn verboden. Dit betekent bijvoorbeeld dat tariefdifferentiatie waarbij in de tariefstructuur een mechanisme is ingebouwd op grond waarvan een afnemer minder snel geneigd is om voor één of meerdere wholesalediensten (tezamen) over te stappen naar een andere aanbieder, niet is toegestaan;²³⁴
3. tariefdifferentiatie op basis van het vraagprofiel is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:²³⁵ 1) de differentiatie moet gebaseerd zijn op objectieve criteria, 2) logisch en consistent zijn opgebouwd en 3) niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke wholesale-afnemers, maar op een voldoende grote groep wholesale-afnemers;²³⁶
4. tariefdifferentiatie op basis van geografische omstandigheden is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden: 1) de differentiatie gebaseerd is op objectieve criteria, 2) logisch en consistent zijn opgebouwd en 3) niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke wholesale-afnemers, maar op een voldoende grote groep wholesale-afnemers;²³⁷
5. tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit in feite betekent dat KPN haar eigen downstream-bedrijf (waaronder het retailbedrijf van KPN) een wholesaletarief in rekening brengt, waardoor andere afnemers als gevolg van marge-uitholling op de downstream-markten niet onder concurrerende voorwaarden hun diensten kunnen aanbieden.

747. Het college acht het opnemen van deze gedragsregels geschikt, omdat ze KPN als AMM-partij duidelijkheid geven over de door het college gehanteerde invulling van de non-discriminatieverplichting. Ze zijn tevens geschikt, omdat de naleving van deze gedragsregels bijdraagt aan de remediëring van de geconstateerde mededingingsproblemen.

²³⁴ Een korting die afhankelijk is van de termijn dat een wholesale-afnemers reeds klant is, is derhalve niet toegestaan.

²³⁵ Een voorbeeld hiervan is een volumegerelateerde korting.

²³⁶ Een korting waarvoor alleen KPN's retailbedrijven redelijkerwijs in aanmerking komen, is derhalve niet toegestaan.

²³⁷ Een korting op een geografische locatie van één eindgebruiker of een geografisch versnipperd gebied is derhalve niet toegestaan. Ook een korting waarvoor alleen KPN's retailbedrijven redelijkerwijs in aanmerking komen, is derhalve niet toegestaan.

748. De gedragsregels zijn tevens noodzakelijk, omdat zonder deze gedragsregels, de geconstateerde mededingingsproblemen onvoldoende geremedieerd worden. Op dat moment zou KPN de mogelijkheid hebben om voor iedere eindgebruiker een ander wholesaletarief te hanteren, hetgeen kostenverhogend is voor wholesale-afnemers en daarmee kan leiden tot benadeling of marge-utholling van wholesale-afnemers.

12.2.6 Tariefregulering

749. In paragraaf 11.7 heeft het college gemotiveerd dat het opleggen van tariefregulering op de residentiële en zakelijke wholesalemarkten voor vaste telefonie een geschikte en noodzakelijke maatregel betreft. In deze paragraaf zal het college onderbouwen hoe hij deze tariefregulering nader zal invullen. Voor deze onderbouwing gaat het college uit van de specifieke karakteristieken van de residentiële en zakelijke wholesalemarkten.

750. Als eerste stap wordt onderzocht of tariefregulering op basis van kostenoriëntatie passend is. Indien dit niet het geval is, zal het college andere vormen van tariefregulering onderzoeken. Tariefregulering op basis van kostenoriëntatie kan vervolgens op twee manieren ingevuld worden: met meerjarige tariefregulering of met éénjarige tariefregulering. Het college hanteert ten behoeve van de meerjarige tariefregulering het wholesale price cap systeem.

12.2.6.1 Passendheid van kostenoriëntatie

751. Het beginsel van kostenoriëntatie houdt in dat afnemers van toegang die gebruik maken van de infrastructuur 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. Het college acht de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven voor KPN voor C(P)S en gespreksopbouw een geschikte en noodzakelijke verplichting. Hieronder licht het college dit toe.

752. Door kostengeoriënteerde tarieven te hanteren wordt voorkomen dat KPN buitensporig hoge tarieven voor C(P)S en gespreksopbouw in rekening kan brengen en zo de afnemers van C(P)S en gespreksopbouw kan uitbuiten. Dit gedrag zou KPN een extra marge op de wholesaledienstverlening opleveren, die KPN niet zou kunnen verdienen op een concurrerende markt. Andere methoden van tariefregulering zijn hiervoor minder geschikt, omdat deze niet uitgaan van de kosten van de dienstverlening.

753. Tariefregulering op basis van kostenoriëntatie voorkomt ook dat KPN te hoge tarieven voor C(P)S en gespreksopbouw kan rekenen, waardoor de marges van de afnemers van C(P)S en gespreksopbouw op de retailmarkten waar KPN ook actief is, onder druk komen te staan. Juist als de wholesaletarieven op kosten zijn gebaseerd, ontstaat een gelijkwaardig speelveld op de retailmarkt en kunnen afnemers van toegang op een eerlijke manier concurreren met KPN.²³⁸ Door deze

²³⁸ Blijkens de memorie van toelichting (Kamerstukken II, 2002-2003, 28851, p.27) acht de wetgever kostenoriëntatie in beginsel de meest voor de hand liggende vorm van tariefregulering.

concurrentie op de retailmarkten ontstaat er tevens druk op de retailprijzen, waar eindgebruikers voordeel van ondervinden.

754. Het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven heeft ook een goede signaalfunctie ten aanzien van investeringen door toetreders. Het college acht dit van belang voor gespreksopbouw. Een belangrijke informatiebron bij de investeringsbeslissing van een alternatieve toetreders is het kostenniveau van KPN. De nieuwe toetreders zal namelijk willen weten of hij in staat is tegen dezelfde of lagere kosten te produceren dan KPN. Indien de tarieven van KPN niet zijn gebaseerd op de onderliggende relevante kosten, geeft het tarief derhalve niet de gewenste informatie. Dit brengt het risico met zich mee dat de toetreders besluit om in deze markt te investeren, terwijl hij dit beter niet had kunnen doen. Tarieven die zijn gebaseerd op de relevante onderliggende kosten daarentegen geven een goede prikkel aan potentiële toetreders tot het maken van efficiënte investeringen. Andere methoden dan kostenoriëntatie zijn minder geschikt, omdat daarmee de tarieven niet op de onderliggende kosten gebaseerd worden. Het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven past ook goed in het reguleringskader van het college om, daar waar dat mogelijk is, voorrang te geven aan infrastructuurconcurrentie.²³⁹ Ook is het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven in overeenstemming met de beleidsregels voor OPTA.²⁴⁰

755. Op basis van het bovenstaande concludeert het college het volgende. Voor gespreksopbouw bestaat het risico dat KPN buitensporige tarieven hanteert en de marges van afnemers van toegang uitholt. Met behulp van kostengeoriënteerde tarieven wordt dit voorkomen en is concurrentie op de retailmarkt mogelijk waarbij tevens prijsdruk op de retailmarkt ontstaat die ten goede komt aan de eindgebruikers. Tevens geven kostengeoriënteerde tarieven de juiste prikkels ten aanzien van investeringen met betrekking tot gespreksopbouw aan alternatieve aanbieders. Het college concludeert daarom dat tariefregulering op basis van kostenoriëntatie voor gespreksopbouw een geschikte en noodzakelijke maatregel is. Het college legt derhalve aan KPN de verplichting op om voor gespreksopbouw kostengeoriënteerde tarieven te hanteren.

756. Ten slotte geldt op grond van het vierde lid van artikel 6a.17 dat voor C(P)S de tarieven kostengeoriënteerd moeten zijn.

²³⁹ Zie paragraaf 11.2.

²⁴⁰ Artikel 2, tweede lid, van de Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken over de door het college uit te oefenen taken in de elektronisch communicatiesector (Staatscourant, 9 juni 2005, nr. 109, p.11) stelt dat het college zijn bevoegdheid om verplichtingen op te leggen zodanig moet uitoefenen dat alternatieve aanbieders zo min mogelijk de stimulans ontnomen wordt om te investeren in netwerken en bijbehorende faciliteiten.

12.2.7 Invulling van kostenoriëntatie

12.2.7.1 Inleiding

757. In de vorige reguleringsperiode werd gebruik gemaakt van het WPC-systeem. Via het WPC-systeem zijn meerjarige prijsplafonds vastgesteld, gebaseerd op de kostprijzen van KPN volgens het EDC-kostentoe rekeningssysteem, met eventueel een correctie op de kosten op basis van een comparatieve efficiëntieanalyse.

758. In het WPC-systeem worden voor een periode van drie jaar tariefplafonds vastgesteld op basis van de gerealiseerde EDC-kostprijzen van het jaar voorafgaand aan de reguleringsperiode en de verwachte kostprijs voor het laatste jaar van de reguleringsperiode. Het EDC-systeem gaat uit van de kosten van KPN. Deze kosten worden via de EDC-systematiek toegerekend aan diensten.

759. De comparatieve efficiëntieanalyse (CEA) is een statistische analyse op basis waarvan de efficiëntie van KPN in verhouding tot Amerikaanse telecomaانبieders kan worden bepaald. Op basis van de uitkomst van deze analyse was een correctie van toepassing op de kosten, en daarmee op de tarieven, van KPN.

760. Met gebruikmaking van de CEA waren er vier WPC-varianten te onderscheiden, met verschillende efficiëntiekortingen. In de eerste variant was deze korting het hoogst. De plaatsing van een markt in een WPC-variant was gekoppeld aan de mate waarin infrastructuurconcurrentie op de bewuste markt door het college mogelijk werd geacht.

761. Het college is van mening dat het EDC-systeem een goede basis is voor de bepaling van de tarieven van KPN. Het college is verder van mening dat de CEA als standaard toe te passen instrument kan vervallen, maar mogelijk wel toegepast kan worden op de kostenprognoses die KPN in het kader van de WPC maakt. In het onderstaande licht het college dit toe.

12.2.7.2 Relevante kosten en EDC

762. Bij de toepassing van kostenoriëntatie geldt dat KPN een vergoeding dient te krijgen voor de kosten die zij moet maken om de diensten te leveren. Hierbij gaat het in beginsel om de efficiënte kosten; dat zijn immers ook de kosten die KPN in een concurrerende omgeving in de prijsstelling kan verwerken. Het is KPN in beginsel dus niet toegestaan om inefficiënties in de eigen bedrijfsvoering door te berekenen in de wholesaletarieven.²⁴¹

763. Het college heeft drie redenen om niet direct te veronderstellen dat de kosten van KPN op dit moment niet efficiënt zouden zijn. In de eerste plaats heeft KPN prikkels om haar kosten zoveel mogelijk te minimaliseren, omdat iedere verlaging van de wholesalekosten voor KPN een hogere marge oplevert. Deze prikkel is sterk, omdat het grootste deel van de wholesaledienstverlening van KPN leveringen aan het eigen retailbedrijf betreft, zodat een efficiëntieverbetering grotendeels ten bate van KPN zelf komt. Deze efficiëntieprikkel van KPN wordt versterkt door meerjarigheid van

²⁴¹ Zie ook memorie van toelichting, Kamerstukken II, 2002-2003, p.119.

tariefregulering (zie ook paragraaf 12.2.8.1). Ten tweede heeft het college in de vorige reguleringsperiode met behulp van de CEA vastgesteld dat KPN zich schaarde bij de 10% meest efficiënte Amerikaanse telecomaانبieders. Het college heeft geen indicaties dat de efficiëntie van KPN in de laatste periode verslechterd zou zijn. Ten derde toont KPN aan efficiëntieslagen te maken, bijvoorbeeld door personeel af te stoten en centralegebouwen te verkopen. Het voorgaande overziend, ziet het college geen aanleiding om aan te nemen dat de kosten van KPN inefficiënt zijn.

764. Ondanks dat er volgens het college geen directe aanleiding bestaat om te veronderstellen dat KPN inefficiënte kosten maakt, ziet het college wel dat KPN prikkels heeft om de wholesaletarieven zo hoog mogelijk vast te stellen, omdat zij hiermee concurrentie door afnemers van toegang kan beperken. Dit is de essentie van de prijsgerelateerde gedragingen die KPN kan toepassen indien zij marktmacht heeft.²⁴² Ingeval kostenoriëntatie geldt, zijn er voor KPN twee mogelijkheden om wholesaletarieven voor concurrenten op te stuwen. Ten eerste kan KPN teveel kosten toerekenen aan gereguleerde wholesalediensten, zodat de daarop gebaseerde tarieven hoger zijn dan redelijk is en afnemers van toegang met hogere kosten geconfronteerd worden. Ten tweede kan KPN de kosten die zij alleen maakt voor het verlenen van toegang, de wholesalespecifieke kosten, hoog laten zijn, zodat de afnemers van toegang daarvoor hoge tarieven moeten betalen, terwijl KPN die voor haar eigen dienstverlening niet hoeft te betalen. Op deze twee manieren kan KPN als partij met marktmacht buitensporige prijzen in rekening brengen en marges van concurrenten uithollen.

765. Om te voorkomen dat KPN te veel kosten aan gereguleerde dienstverlening toerekent moet de kostentoerekening aan een aantal voorwaarden voldoen. Eén belangrijk voorschrift is dat bij de kostentoerekening in beginsel uitgegaan moet worden van causale toerekening van kosten. Deze praktijk wordt binnen het EDC-systeem al geruime tijd toegepast. Voorschriften voor een goede kostentoerekening en controle hierop zijn opgenomen in Annex A.

766. Om te voorkomen dat KPN hoge wholesalespecifieke kosten maakt, dienen deze kosten op basis van proportionele toerekening aan diensten toegerekend te worden; hierdoor heeft KPN een prikkel om deze kosten te minimaliseren en ontstaat een gelijkwaardig speelveld tussen KPN en de afnemers van toegang. In Annex A wordt hier nader op ingegaan. Proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten is al geruime tijd onderdeel van het huidige EDC-systeem.

767. Een aantal partijen heeft bezwaren tegen het EDC-systeem. Naar hun mening dienen de tarieven gebaseerd te worden op de efficiënte kosten die met behulp van een zogenaamd bottom-up model bepaald moeten worden. Tevens vinden zij dat EDC onvoldoende transparant is. Het college constateert op dit punt het volgende.

768. Een aantal marktpartijen heeft hun bezwaren tegen het gebruik van EDC-systeem eerder naar voren gebracht en in verscheidene procedures aan de orde gesteld. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) heeft in meerdere zaken vastgesteld dat de EDC-systematiek een

²⁴² Zie de beschrijving van de potentiële mededingingsproblemen wat betreft de prijsgerelateerde gedragingen in paragraaf 10.2.2 en 10.3.2.

toelaatbare methodiek is bij de tariefbepaling van KPN.²⁴³ Het college erkent dat vanwege bedrijfsvertrouwelijkheid de EDC-rapportages niet volledig inzichtelijk kunnen zijn voor partijen, maar constateert tevens dat het CBb heeft vastgesteld dat dit geen argument kan zijn om top-down modellen zoals EDC niet te gebruiken. Het college wijst er daarbij op dat hij het kostentoerekeningssysteem van KPN onderzoekt. Het college vraagt daarbij input van de marktpartijen en legt vraagstukken die bij de beoordeling naar voren komen aan marktpartijen. Het college heeft dus voldoende mogelijkheden om de opgevoerde kosten en de kostentoerekening van KPN te onderzoeken en daarbij de visie en input van marktpartijen in aanmerking te nemen.

769. Op grond hiervan concludeert het college het volgende. Het EDC-systeem vormt een geschikte methode om de efficiënte kosten van dienstenverlening van KPN te bepalen. Hierbij dient wel een kritische beoordeling van de kostentoerekening door het college plaats te vinden.

12.2.7.3 Comparatieve efficiëntieanalyse

770. In de voorgaande paragraaf heeft het college toegelicht dat hij geen aanleiding ziet om uit te gaan van inefficiënties van KPN. Daarom is het college niet op voorhand voornemens om opnieuw een CEA uit te laten voeren. Dit betekent dat de WPC-varianten vervallen. Het college houdt echter wel de mogelijkheid open om een CEA voor het laatste jaar uit de reguleringsperiode (2011) uit te voeren. Hieronder licht het college dit toe.

Geen comparatieve efficiëntieanalyse en geen varianten

771. In de vorige WPC had het college vier varianten gedefinieerd. Afhankelijk van de mate van infrastructuurconcurrentie was een bepaalde variant van toepassing. Deze varianten verschilden door de verschillende selecties van Amerikaanse telecomaانبieders die bij de verschillende varianten als maatgevend beschouwd werden bij het vaststellen van de eventuele efficiëntiecorrectie. Zo werd KPN bij variant 1 vergeleken met de 10% meest efficiënte Amerikaanse telecomaانبieders en bij variant 2 met de gemiddelde telecomaانبieder. Doordat de CEA heeft uitgewezen dat KPN relatief efficiënt was, waren de kortingspercentages in alle varianten 0%.

772. Het college ziet, zoals gezegd, geen reden om de CEA standaard opnieuw uit te voeren, aangezien KPN voldoende prikkels heeft om efficiënt te opereren en haar efficiëntie in de loop van de tijd te verbeteren en bij de vorige CEA bleek dat KPN relatief efficiënt was.

773. Als de CEA niet opnieuw uitgevoerd wordt, is er ook geen sprake meer van WPC-varianten. Het college stelt vast dat de vorige CEA heeft uitgewezen dat KPN relatief efficiënt was en in alle varianten geen sprake was van een efficiëntiekorting. Afnemers van toegang ondervinden er dus geen nadeel van dat de CEA niet wordt uitgevoerd en dat er geen sprake meer is van varianten. Op grond hiervan acht het college het hanteren van WPC-varianten niet meer passend.

²⁴³ Uitspraak van het CBb inzake transit en EDC van 6 april 2006, LJN: AV8782, AWB 05/83, 05/85, 05/86 en 05/88; Uitspraak van het CBb inzake co-locatietarieven van 13 juli 2006, LJN: AY3821, AWB 05/701, 05/708 en 05/709.

Kosten- en volumeprognoses en CEA

774. Het WPC-systeem beslaat meerdere jaren. Ter bepaling van toekomstige kostprijzen en tariefplafonds wordt mede uitgegaan van verwachte kosten- en volumeontwikkelingen voor de jaren van de komende reguleringsperiode. Waar de kosten en volumes in een jaar uit het verleden ontleend kunnen worden aan gerealiseerde cijfers uit de boekhouding en andere administraties, baseert KPN de kosten en volumes voor een toekomstig jaar op prognoses in haar business plannen. Deze prognoses zijn minder gedetailleerd en zijn gebaseerd op subjectieve inschattingen.

775. Het college heeft de gewoonte om bij de beoordeling van deze prognoses marktpartijen om input te vragen en om gebruik te maken van interne gegevensbronnen en haar eigen inzichten. In het geval dat KPN hogere kosten en lagere volumes prognosticeert dan op het eerste gezicht realistisch lijkt te zijn, kan dit voor het college aanleiding zijn om alsnog een CEA uit te laten voeren op basis waarvan de hoogte van de geprognosticeerde kosten kan worden getoetst.²⁴⁴ Wanneer blijkt dat KPN op basis van de geprognosticeerde cijfers als inefficiënte operator aangewezen zou moeten worden dan kan het college voor dat jaar alsnog een efficiëntiekorting opleggen.

776. Wanneer naar aanleiding van de prognoses van KPN een CEA wordt uitgevoerd en KPN op basis waarvan blijkt dat KPN inefficiënte kosten blijkt op te voeren, dan is hierop een efficiëntiekorting van toepassing. Hierbij hanteert het college de 10% meest efficiënte Amerikaanse telecomaandieners als maatstaf voor efficiëntie.

Conclusie

777. Op grond van het bovenstaande concludeert het college het volgende. Omdat er geen directe aanleiding is om uit te gaan van inefficiëntie van KPN is het college niet op voorhand voornemens om opnieuw een CEA uit te laten voeren. Het college houdt echter de mogelijkheid open om een efficiëntieanalyse uit te voeren ten aanzien van de prognoses over kosten en volumes van KPN, als bij de beoordeling daarvan twijfel bestaat over de vraag of deze prognoses realistisch zijn.

12.2.8 Kostenoriëntatie en netwerkvernieuwing

778. Op telecommarkten vinden veel investeringen plaats in nieuwe soorten dienstverlening en nieuwe technologieën die uiteindelijk oude dienstverlening en oude technologieën vervangen.²⁴⁵ Deze situatie doet zich ook voor op het netwerk van KPN. Zo heeft KPN plannen om haar koperen aansluitnet te verglazen, en vervangt ze daarmee het circuitgeschakelde telefoonnetwerk voor pakketgeschakeld IP-netwerk.

²⁴⁴ De kostprijsprognose voor 2011 dient, samen met de kostprijs van 2007, als basis voor de berekening van de tariefplafonds (zie verder paragraaf C.2.3 van Annex C).

²⁴⁵ Zie ondermeer het ERG Consultation Document on Regulatory Principles of IP-IC/NGN Core, juni 2008, en de ERG Opinion/Common Position on NGA, ERG (07) 16rev2, 2007.

779. Het college is van mening dat wholesaletarieven van KPN geen vergoeding mogen omvatten voor de kosten en verliezen die KPN lijdt door stranded assets en leegloop, ingeval dit veroorzaakt wordt doordat KPN zelf besluit haar netwerk te vernieuwen. In het onderstaande licht het college dit toe.

Stranded assets, overlay en leegloop

780. In een netwerksector zoals de telecomsector worden grote investeringen in netwerken gedaan. Daarbij bestaat de verwachting dat met deze netwerken gedurende een groot aantal jaren dienstverlening geleverd kan worden, zodat met de opbrengsten daarvan de investering terugverdiend kan worden.

781. In geval er technologische vernieuwing is, komen apparatuur en technieken beschikbaar waardoor de huidige dienstverlening goedkoper geproduceerd kan worden of waardoor meer en betere dienstverlening geleverd kan worden. In de telecomsector is het vernieuwen van netwerken op basis van nieuwe technologie aan de orde, middels Next Generation Networks en IP-netwerken.²⁴⁶

782. De economische rationaliteit achter migratie naar nieuwe netwerken en nieuwe technologie is dat daarmee uiteindelijk meer verdiend kan worden dan door de oude technologie en het oude netwerk te blijven gebruiken. Bij de beslissing om een bestaande technologie of netwerk te vervangen, nemen ondernemingen onder meer het volgende in beschouwing: de omvang van de investering in de nieuwe activa en implementatiekosten, extra opbrengsten door meer of betere dienstverlening (inclusief de overweging dat de opbrengsten met de oude technologie onder druk staan), besparing op operationele kosten en de eventuele restwaarde van bestaande activa. Besluitvorming hierover is niet beperkt tot één markt of één dienst, maar vindt plaats in een langere-termijnperspectief en wordt bekeken vanuit het gehele netwerk, over meerdere markten en over het hele klantenbestand.

783. Als de investering in de oude activa nog niet volledig is terugverdiend als deze vervangen wordt, dan is sprake van een stranded asset. De waarde van de activa wordt op dat moment aangemerkt als niet meer volledig terug te verdienen. Op dat moment wordt in feite een verlies geïncasseerd.

784. Bij netwerkvernieuwingen in de telecomsector kan sprake zijn van overlay. Dit houdt in dat een aanbieder gedurende een bepaalde periode een oud en een nieuw netwerk tegelijkertijd operationeel heeft. Redenen om dit te doen zijn onder meer dat klanten dan zelf het moment van overstap kunnen kiezen of at het technisch teveel risico's heeft om alle klanten in één keer over te zetten.

785. Ingeval sprake is van overlay, zal de bezetting op het oude netwerk teruglopen omdat een deel van de klanten overstapt van het oude naar het nieuwe netwerk. Als de kosten van het oude netwerk

²⁴⁶ Kenmerk van IP-netwerken is dat daarmee verschillende clusters van diensten (telefonie, breedband, TV) via één en hetzelfde netwerk geleverd kunnen worden, terwijl met 'ouderwetse' netwerken slechts één type dienstverlening geleverd kan worden. Dit zijn breedtevoordelen (economies of scope). Ook kunnen meer waardecreërende diensten worden geleverd, die meer kwaliteit en bandbreedte vergen (zoals TV).

ongewijzigd blijven zal de kostprijs per eenheid hierdoor toenemen.²⁴⁷ Dit wordt aangeduid als leegloop. Leegloop kan ook gezien worden als een geleidelijke stranding van assets. De bezetting van de oude activa wordt lager, omdat er minder dienstverlening plaatsvindt. Hierdoor wordt de mogelijkheid om de kosten terug te verdienen kleiner en ontstaat in feite een verlies.

Geen onderdeel van kostprijs en tarief

786. Vraag is of de kosten en verliezen door stranded assets en door leegloop tot de relevante kosten behoren en in de kostprijscalculatie meegenomen moeten worden. Het college vindt dat dit niet het geval is.

787. Een eerste vraag is wat precies de oorzaak is van stranded assets en leegloop. Hierin speelt de keuze van KPN om technologische vernieuwing toe te passen een grote rol. Verwacht mag worden dat KPN er alleen voor kiest om in een nieuwe technologie te investeren als haar verwachting is dat dit over het geheel genomen en op de lange termijn een winstgevende investering is (zie randnummer 782). KPN kan hierbij zelf vaststellen óf zij de nieuwe technologie introduceert, op welk moment zij dat doet en hoe lang zij een dubbel netwerk in stand houdt. KPN zal deze beslissing ondermeer ook laten afhangen van de mate waarin klanten snel willen overstappen en de mate waarin KPN in staat is om te bezuinigen op de operationele kosten van het oude netwerk. Op het moment dat KPN haar netwerk vervangt en dit heeft tot gevolg dat een deel van de investering in oude activa niet meer terugverdiend kan worden, noch via dienstverlening door exploitatie van de activa, noch door deze activa te verkopen, dan accepteert KPN hiermee dat er sprake is van een waardeverlies, dat zij dus niet meer kan terugverdienen. KPN is daarmee zelf de actieve speler in de beslissing dat een deel van de investeringen niet meer terugverdiend kan worden. Ook bepaalt KPN zelf wat de omvang van dit verlies is, ondermeer door de lengte van de termijn van overlay en de snelheid van de uitfasering van de oude technologie, te bepalen.

788. Ook vanuit de retailmarkt bezien is het voor de hand liggend dat stranded assets en leegloop niet in de prijsstelling verwerkt kunnen worden. Als dienstverlening op nieuwe technologie geïntroduceerd wordt, mag verwacht worden dat klanten overstappen als zij hierdoor beter af zijn, hetzij doordat dezelfde dienst goedkoper wordt, hetzij doordat zij voor dezelfde prijs meer of betere dienstverlening kunnen krijgen. Er zal dus geen ruimte zijn om de retailprijs van de oude dienstverlening te verhogen omdat de bezetting van het oude netwerk lager wordt of omdat activa buiten gebruik wordt gesteld; klanten zullen niet bereid zijn een dergelijke prijsverhoging te betalen. Het ligt dan ook niet in de rede dat het wholesaletarief wel zou stijgen. Dit neemt overigens niet weg dat KPN (net als andere aanbieders) de prijsstelling van oude technologiediensten langzaam kan verhogen in combinatie met aanbiedingen op de nieuwe technologie, om op deze manier klanten te stimuleren vrijwillig over te stappen. Hierbij calculeert KPN in dat door leegloop van de oude infrastructuur sprake kan zijn van onderdekking van de kosten, met andere woorden dat een deel van

²⁴⁷ Vaak zal in zo'n situatie zoveel mogelijk inspanning geleverd worden om de kosten van het oude netwerk te reduceren, bijvoorbeeld door zeer terughoudend om te gaan met onderhoud en geen updates meer toe te passen. Als dit goed lukt, is de omvang van het verlies lager, of mogelijk zelfs nihil, en stijgt de kostprijs per eenheid niet.

de investering in de oude infrastructuur niet meer terugverdiend kan worden en dat zij dat verlies moet incasseren.

789. Het college constateert dat de ERG deze mening ook is toegedaan. In de Opinion over next generation access stelt de ERG het volgende: "The costs of operating two access networks parallel for a long period of time can be highly inefficient. If cost orientation applies to the regulated services the service takers and the end-users should not pay for this inefficiency."²⁴⁸

790. Het uitgangspunt van full cost recovery houdt in dat KPN in beginsel alle kosten die zij maakt via de prijsstelling goed moet kunnen maken. Als de kosten van leegloop en verliezen door stranded assets niet in de tariefstelling verwerkt mogen worden, kan gesteld worden dat er geen sprake is van full cost recovery. Het college ondersteunt deze stelling echter niet. De prijsstelling omvat een vergoeding voor het geïnvesteerd vermogen, die mede gebaseerd is op het risico dat met de investeringen gepaard gaat. Als geïnvesteerd wordt in activa wordt een risico genomen dat deze investering niet volledig terug te verdienen is.²⁴⁹ Dit betekent dat bij iedere kostprijscalculatie waar de vermogenskosten in de kostprijs en daarmee het tarief verwerkt zijn, een vergoeding voor dit (bedrijfs)risico is ontvangen. Als dit risico dan uiteindelijk materialiseert, is hiervoor geen vergoeding meer nodig.²⁵⁰ Het college concludeert daarom dat er op grond van het uitgangspunt van full cost recovery geen reden is om kosten en verliezen door stranded assets en leegloop in de prijsstelling te verwerken.

791. Tenslotte wijst het college nog op de volgende punten. In de eerste plaats geldt dat activa die buiten gebruik gesteld worden terwijl de investering in die activa dan nog niet volledig is terugverdiend, niet meer gebruikt worden voor enige dienstverlening. Dit betekent dat er geen causale relatie is op grond waarvan dit verlies toegerekend kan worden aan bepaalde dienstverlening. Ten tweede geldt dat er in het geval van leegloop op een oude infrastructuur, sprake is van een overlay situatie met twee actieve netwerken, hetgeen niet efficiënt is.

Conclusie

792. Op grond van het bovenstaande komt het college tot de conclusie dat stranded assets en leegloop niet in de tarieven verwerkt mogen worden, in het geval dit samenhangt met het besluit van KPN om haar netwerk te vervangen. In Annex B heeft het college nader uitgewerkt op welke wijze de omvang van deze kosten bepaald moet worden en hoe de kostprijscalculatie en tariefbepaling aangepast moet worden om deze kosten daaruit te verwijderen.

²⁴⁸ ERG Opinion/Common position on Regulatory Principles on NGA, p.xii/xiii, zie ook p.46.

²⁴⁹ De vermogenskostenvoet is gebaseerd op een aantal parameters. Eén daarvan het risico van de activiteiten (de beta).

²⁵⁰ Vergelijk dit met een verzekeringsmaatschappij. Deze brengt een verzekeringspremie in rekening bij de verzekerde. Op het moment dat een risico zich ook werkelijk voordoet, moet de verzekeringsmaatschappij de schade betalen, en kan deze niet op de klant verhalen.

12.2.8.1 Meerjarige of eenjarige tariefregulering

793. In de vorige paragrafen heeft het college gemotiveerd dat het opleggen van kostenoriëntatie geschikt en noodzakelijk is en aangegeven wat de relevante kosten zijn. Daarna volgt de vraag of de tarieven voor één of meerdere jaren worden vastgelegd. Ten aanzien van dit punt overweegt het college het volgende.

794. Vanuit de specifieke doelstellingen in artikel 6a.7 van de Tw, te weten het voorkomen van buitensporig hoge tarieven en marge-utholling, acht het college een meerjarige invulling van de regulering van KPN's wholesaletarieven in beginsel even geschikt als eenjarige tariefregulering. Beide invullingen kunnen zodanig worden ingericht dat aan de doelstellingen van tariefregulering wordt voldaan.

795. Het college geeft echter in principe de voorkeur aan meerjarige tariefregulering vanwege de voordelige effecten die ontstaan doordat tarieven beter voorspelbaar zijn en doordat KPN een extra stimulans krijgt om haar efficiëntie te verbeteren.

796. Voorspelbaarheid van tarieven biedt marktpartijen meer zekerheid bij het opstellen van hun ondernemingsplannen voor de komende jaren en bij het aantrekken van de hiervoor benodigde financiering. Dit geldt in de eerste plaats voor alternatieve aanbieders omdat zij hierdoor beter in staat zijn een afweging te maken tussen de mogelijkheden om in eigen infrastructuur te investeren of om gebruik te blijven maken van de toegangsdiensten van KPN.²⁵¹ Hiermee worden efficiënte investeringen gestimuleerd. Dit geldt ook voor KPN, die een steeds belangrijker deel van haar inkomsten uit wholesaledienstverlening genereert. Ook voor KPN is inzicht in de toekomstige inkomsten per dienst een belangrijke factor bij beslissingen omtrent benodigde investeringen in haar netwerk en organisatie.

797. In de tweede plaats geeft meerjarige tariefregulering KPN een stimulans om efficiënter te opereren. Bij meerjarige tariefregulering mag KPN de boven verwachting behaalde efficiëntieverbeteringen gedurende de reguleringsperiode zelf behouden. Bij jaarlijkse tariefregulering is deze stimulans minder aanwezig, doordat de tarieven jaarlijks aangepast worden aan het door KPN gerealiseerde kostenniveau.

798. Deze voordelen van meerjarige tariefregulering worden breed gedragen door betrokken marktpartijen, zoals blijkt uit de antwoorden op de vragenlijsten.

799. Tevens geldt dat eenjarige tariefregulering kan worden beschouwd als een zwaardere verplichting dan meerjarige tariefregulering. In de eerste plaats geldt dat eenjarige tariefregulering de gereguleerde partij minder tariefvrijheid laat dan meerjarige tariefregulering. Bij eenjarige

²⁵¹ Een voorbeeld hiervan is de beslissing van een marktpartij op welk niveau in het netwerk van KPN interconnectie wordt aangegaan. Bij deze beslissing is zeer relevant welke tarieven op de verschillende netwerkniveaus zullen gelden en vooral wat de verschillen daartussen gedurende de komende jaren zullen zijn. Als er geen duidelijkheid bestaat over de hoogte van deze tarieven kan een marktpartij ook niet goed bepalen wat voor de meest winstgevende strategie is.

tariefregulering worden tarieven namelijk jaarlijks aan de onderliggende kosten aangepast. Ingeval KPN efficiëntiewinsten realiseert, worden die in een volgende tariefbeoordeling in het tarief verwerkt. Hierdoor is de prikkel voor KPN om haar efficiëntie te verbeteren minder groot. Dit is tegelijkertijd de reden dat meerjarige tariefregulering een prikkel geeft tot efficiëntieverbetering. In de tweede plaats geldt ook dat de administratieve lasten bij jaarlijkse tariefregulering groter zijn dan bij meerjarige tariefregulering.

800. Als voorwaarde voor de geschiktheid van meerjarige regulering stelt het college wel de eis dat er zekerheid moet bestaan dat de vooraf vastgestelde tariefplafonds de toekomstige kosten- en volumeontwikkelingen in voldoende mate recht zal doen. Dit betekent niet dat het college meerjarige regulering alleen geschikt vindt als vooraf precies bekend is welke ontwikkelingen de kosten en volumes van KPN zullen doormaken. Het college dient echter wel voldoende inzicht en vertrouwen te hebben in de ontwikkelingen die verwacht mogen worden. Bovendien dienen de ontwikkelingen in kosten en volumes een voldoende stabiel karakter te hebben. Indien aan de hiervoor gestelde voorwaarde is voldaan, geeft het college de voorkeur aan meerjarige tariefregulering.

801. Vanwege de voordelen van meerjarige tariefregulering en het feit dat eenjarige tariefregulering een zwaardere verplichting betreft, beschouwt het college meerjarige regulering als de passende invulling van kostengeoriënteerde tariefregulering. Daarbij dient nog wel voor iedere specifieke markt onderzocht te worden of aan de voorwaarde van voldoende zekerheid is voldaan. Indien dit niet het geval is, zal het college alsnog kiezen voor eenjarige tariefregulering conform Annex C bij dit besluit.

802. Ten aanzien van de markt voor C(P)S en gespreksopbouw is het college van oordeel dat toekomstige kosten- en volumeontwikkelingen met voldoende mate van zekerheid door KPN geprognosticeerd kunnen worden en door het college beoordeeld kunnen worden. KPN levert reeds vele jaren C(P)S en gespreksopbouw, zodat voldoende gegevens hierover beschikbaar zijn. Op basis hiervan acht het college meerjarige kostengeoriënteerde tariefregulering voor C(P)S en gespreksopbouw passend.

12.2.8.2 Tariefregulering van bijbehorende faciliteiten

803. Eerder in dit besluit heeft het college aan KPN een toegangsverplichting opgelegd inzake C(P)S en gespreksopbouw. Deze toegangsverplichting omvat ook bijbehorende faciliteiten, zoals co-locatie.

804. De tariefverplichting is ook van toepassing op deze bijbehorende faciliteiten. Immers, als dit niet het geval zou zijn, zou KPN hoge tarieven voor de bijbehorende faciliteiten kunnen rekenen, en daarmee alsnog concurrentie door afnemers van toegang ernstig bemoeilijken of zelfs onmogelijk maken. Door kostengeoriënteerde tarieven voor de bijbehorende faciliteiten te rekenen, wordt voorkomen dat KPN buitensporige tarieven kan rekenen of marges kan uithollen. Het college concludeert dat het passend is dat de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven ook de bijbehorende faciliteiten omvat.

12.2.8.3 Tarieven vanaf 1 januari 2009

805. Dit besluit treedt per 1 januari 2009 in werking. Per die datum is het opbouwbesluit 2005 niet meer van kracht. Het college is voornemens om zo snel mogelijk een nieuw tariefbesluit te nemen waarin de tariefplafonds voor C(P)S en gespreksopbouw bepaald worden. Tot het moment dat een nieuw tariefbesluit geldt, blijven de tariefplafonds uit het WPC-besluit²⁵² die vanaf 1 juli 2008 gelden, van toepassing.

12.2.8.4 Verplichtingen tariefregulering

806. In het voorgaande heeft het college toegelicht dat hij kostenoriëntatie voor de wholesaletarieven van KPN voor C(P)S en gespreksopbouw passend acht. In het kader daarvan legt het college KPN de volgende verplichtingen op.

807. Op grond van artikel 6a.7, tweede lid, van de Tw legt het college KPN de verplichting op kostengeoriënteerde tarieven te hanteren. Dit houdt in dat de tarieven die KPN hanteert niet boven de tariefplafonds mogen liggen. Deze tariefplafonds bepaalt het college in een tariefbesluit mede op basis van het goedkeurenswaardige kostentoerekeningssysteem en het resultaat van de toepassing daarvan zoals die door KPN in de rapportages opgenomen dienen te worden (zie de hierna volgende randnummers). Voorschriften hierover en de wijze waarop de tariefplafonds bepaald worden, zijn opgenomen in de Annexen A, B en C. Totdat het college nieuwe tariefplafonds heeft vastgesteld blijven de tariefplafonds uit het WPC-besluit²⁵³ die vanaf 1 juli 2008 gelden, van toepassing.

808. De verplichting om kostengeoriënteerde tarieven te hanteren is een geschikte en noodzakelijke maatregel omdat hiermee wordt voorkomen dat KPN buitensporig hoge tarieven kan hanteren en de marges van afnemers van toegang kan uithollen. Het college heeft dit in de voorgaande paragrafen uitgebreid toegelicht.

809. Op grond van artikel 6a.7, tweede lid, van de Tw, legt het college KPN de verplichting om een door het college te bepalen of goed te keuren kostentoerekeningssysteem te hanteren. Op grond van artikel 6a.7, eerste lid, laatste volzin, van de Tw, verbindt het college voorschriften aan deze verplichting. In de Annexen A en B van dit besluit zijn nadere voorschriften ten aanzien van het kostentoerekeningssysteem uitgewerkt en gemotiveerd. Daarin is ook het voorschrift opgenomen dat KPN uiterlijk drie maanden na het van kracht worden van onderhavig besluit het kostentoerekeningssysteem ter goedkeuring aan het college voor dient te leggen. KPN dient dit kostentoerekeningssysteem, tezamen met de beschrijving van dit systeem en het resultaat van de toepassing van dit systeem als een samenhangend geheel in een rapportage aan het college te presenteren.

810. De verplichting om een door het college goed te keuren kostentoerekeningssysteem te hanteren is een geschikte en noodzakelijke maatregel omdat het college daarmee over de kosteninformatie komt te beschikken die nodig is voor de bepaling van de tariefplafonds. Op welke

²⁵² Wholesale price cap-besluit, 27 september 2006, OPTA/TN/2006/201811.

²⁵³ Wholesale price cap-besluit, 27 september 2006, OPTA/TN/2006/201811.

wijze deze informatie wordt gebruikt, staat uitgebreid beschreven in Annex C. Bovendien wordt door het vereiste dat het college het systeem goedkeurt verzekerd dat de kosteninformatie op de juiste wijze, dat wil zeggen conform de door het college in de Annexen A en B van dit besluit gestelde regels, door KPN wordt opgeleverd. Een lichtere maatregel acht het college onvoldoende. Indien KPN immers geen verplichting zou worden opgelegd om een kostentoerekeningssysteem te hanteren zou de voor wholesaletariefregulering benodigde kosteninformatie niet kunnen worden aangeleverd. In het geval deze verplichting wel zou worden opgelegd maar dan zonder het vereiste van een goedkeuring door het college, zouden er onvoldoende waarborgen zijn dat de kosteninformatie op de juiste wijze zou zijn samengesteld. Het college is derhalve van oordeel dat de verplichting om een door het college goed te keuren kostentoerekeningssysteem te hanteren een geschikte en tevens noodzakelijke maatregel is.

811. Op grond van artikel 6a.7, vierde lid, van de Tw verbindt het college voorschriften aan het overleggen van de resultaten van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem. In de Annexen A en B van dit besluit zijn nadere voorschriften ten aanzien van deze financiële rapportages opgenomen. Eén hiervan is dat KPN uiterlijk drie maanden na het van kracht worden van het onderhavige besluit het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem over het verslagjaren 2007 (realisatie) en de verslagjaren 2008 tot en met 2011 (prognoses) aan het college overlegt. Een ander voorschrift is dat KPN een accountantsrapportage bij de rapportage dient te overleggen. KPN dient deze financiële rapportages waarin zij rapporteert over de resultaten van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem, tezamen met de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem als een samenhangend geheel aan het college te presenteren.

812. Het college acht het opleggen van de verplichting tot het leveren van de genoemde rapportages een geschikte en noodzakelijke maatregel. Deze rapportages heeft het college namelijk nodig om de tariefplafonds te bepalen. Daarbij dient de rapportage over 2007 als startpunt voor het bepalen van de meerjarige tariefontwikkeling. De prospectieve rapportages over de jaren tot en met 2011 zijn nodig voor de bepaling van de tariefontwikkeling tijdens de reguleringsperiode. Een lichtere maatregel acht het college onvoldoende. In dat geval zou het college namelijk niet over de informatie beschikken die noodzakelijk is voor het toepassen van het WPC-systeem zoals beschreven in Annex C van dit besluit.

813. Op grond van artikel 6a.7, vijfde lid, onder a, van de Tw dient KPN een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem bekend te maken. KPN dient hiervoor de voorschriften in de Annexen A en B van dit besluit in acht te nemen. Uiterlijk drie maanden na het van kracht worden van onderhavige besluit dient KPN deze beschrijving voor te leggen aan het college. Het college zal daarna de procedure ten aanzien van openbaarheid zoals vermeld in de Annexen A en B van dit besluit volgen. KPN dient de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem, tezamen met de rapportage waarin zij rapporteert over de resultaten van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem als een samenhangend geheel te presenteren.

12.2.9 Gescheiden boekhouding

814. Het college legt aan KPN, op grond van artikel 6a.10 van de Tw, de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding op. Deze verplichting betreft alle diensten en bijbehorende faciliteiten die KPN levert in het kader van de C(P)S/gespreksopbouw-verplichting op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt. Dit betekent dat bij alle diensten en bijbehorende faciliteiten waarop de verplichting van non-discriminatie van toepassing is en/of waar het risico van marge-utholling bestaat, ook de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding geldt.

815. KPN dient jaarlijks een gescheiden financiële rapportage op te leveren waarin zij kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen voor C(P)S/gesprek-opbouw gescheiden van de overige kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van andere activiteiten verantwoord. Deze rapportage dient te voldoen aan de nadere voorschriften die in Annex A, B en D bij dit besluit zijn opgenomen.

12.3 Verplichtingen voor toegang tot de telefonieaansluiting

816. In het vorige hoofdstuk is vastgesteld welke verplichtingen geschikt en noodzakelijk zijn voor toegang tot de telefonieaansluitingen op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie. De volgende verplichtingen voor KPN werden hierbij vastgesteld:

- verplichting van toegang tot, en gebruik van, specifieke netwerkfaciliteiten, krachtens artikel 6a.6 van de Tw;
- transparantieverplichting in de vorm van een referentieaanbod krachtens artikel 6a.9 van de Tw;
- non-discriminatieverplichting, krachtens artikel 6a.8 van de Tw;
- tariefregulering, krachtens artikel 6a.7 van de Tw;
- verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding, op grond van artikel 6a.10 van de Tw.

817. In het hiernavolgende worden deze verplichtingen nader uitgewerkt.

12.3.1 Wederverkoop van wholesale-telefonieaansluitingen

818. In het vorige hoofdstuk werd beargumenteerd dat een toegangsverplichting in het algemeen een geschikte en noodzakelijke verplichting is voor laag- en hoogcapacitaire telefonieaansluitingen op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie.

819. Zoals tevens in de bepaling van de prioritaire doelstelling werd genoemd, is het belangrijkste doel van een toegangsverplichting dienstenconcurrentie op de retailmarkten te bevorderen door het

mogelijk maken van het overnemen van de retail klantrelatie door alternatieve aanbieders (met name C(P)S-aanbieders).²⁵⁴ Tevens is het vergroten van de klantkeuze van belang.

820. De doelstelling van het bevorderen van concurrentie op de retailmarkt(en) als gevolg van het vergoten van de keuzemogelijkheden voor eindgebruikers valt uiteen in een aantal subdoelstellingen voor de toegangsverplichting:

- a) de toegangsverplichting dient alternatieve aanbieders in staat te stellen de retail klantrelatie over te nemen;
- b) de toegangsverplichting dient alternatieve aanbieders in staat te stellen gebundelde aanbiedingen voor zowel aansluitingen als verkeer te kunnen doen; en
- c) de toegangsverplichting dient de schaalgrootte van alternatieve aanbieders op het gebied van klantacquisitie en marketing te verbeteren, ten opzichte van KPN.

821. In het kader van bovengenoemde doelstelling is de lichtst mogelijke toegangsverplichting een verplichting tot het op wholesaleniveau aanbieden van de laag- en hoogcapacitaire telefonieaansluitingen. Deze mogelijkheid tot wederverkoop als invulling van de toegangsverplichting wordt in artikel 6a.6, tweede lid, onder d, van de Tw genoemd. De mogelijkheid tot wederverkoop van de aansluiting is beter bekend als Wholesale Line Rental (WLR). Door WLR zijn wholesale-afnemers in staat naast verkeersdiensten ook de telefonieaansluiting in rekening te brengen bij hun eigen eindgebruikers. Deze afnemers kunnen hierdoor hetzelfde type aanbidding doen als de AMM-aanbieder.

822. De verplichting aan KPN tot het mogelijk maken van wederverkoop van wholesale-telefonieaansluitingen op grond van artikel 6a.6 van de Tw wordt hieronder nader gespecificeerd in de vorm van de verplichting tot leveren van WLR. Het college onderscheidt de volgende twee hoofdvarianten van WLR op basis van functionaliteit voor zowel afnemers (alternatieve aanbieders) als eindgebruikers:

- a) WLR (de 'pure wederverkoop' variant):
bij deze variant wordt het voor alternatieve aanbieders mogelijk de aansluiting door te verkopen aan eigen eindgebruikers en hiervoor zelf de rekening te versturen; bij deze variant zijn aanbieders van de wederverkoopdienst niet in staat aansluitingen en bijbehorende diensten aan te bieden die anders zijn dan de aansluitingen en diensten die KPN op de retailmarkt levert. Anders gezegd, aanbieders kunnen alle aansluitingen en bijbehorende diensten inkopen die KPN ook zelf hanteert. Indien KPN dus bijbehorende intelligente netwerkdiensten, zoals "*" -diensten" en nummerweergave, zelf retail aanbiedt, kunnen andere

²⁵⁴ 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 toegangsverplichtingen op de wholesaleverkeersmarkten (opbouw/C(P)S). Het mogelijk maken van het leveren van de aansluitlijn door alternatieve aanbieders zal verplichtingen op de wholesalemarkt voor gespreksopbouw effectiever maken. Immers, aanbieders van C(P)S krijgen meer mogelijkheden om op gelijke voet met KPN te concurreren indien zij zowel verkeer als aansluitingen kunnen aanbieden.

partijen dat via WLR inkopen en ook aanbieden op de retailmarkt.

b) WLR+ (de 'uitgebreide wederverkoop' variant):

bij deze variant levert de aanbieder met AMM op wholesaleniveau de mogelijkheid aan alternatieve aanbieders om een van de AMM-aanbieder gedifferentieerd aanbod aan eindgebruikers te doen in termen van kwaliteit en diensten die de aansluiting biedt; bij deze variant zijn aanbieders van de wederverkoopdienst wel in staat aansluitingen en bijbehorende diensten aan te bieden die meer of minder uitgebreid zijn dan de aansluitingen die KPN zelf op de retailmarkt levert.

823. Zoals uit het voorgaande blijkt, kan wederverkoop op verschillende manieren worden ingevuld. Afhankelijk van deze invulling krijgt de afnemer meer of minder mogelijkheden tot productdifferentiatie.²⁵⁵ Productdifferentiatie kan een stimulans zijn voor concurrentie op retailmarkten. Doordat alternatieve aanbieders zich kunnen onderscheiden van de aansluiting die KPN levert, kan het concurrerende aanbod beter aansluiten bij de wensen van de eindgebruiker. Productdifferentiatie kan vorm krijgen door de productkenmerken (onder andere kwaliteit en functionaliteit) te veranderen, maar tevens door verschillende vormen van marketing en aanbiedingen.

824. Bij WLR (de 'pure wederverkoop' variant) is het belangrijkste resultaat dat afnemers van WLR aansluitingen kunnen aanbieden aan hun eigen eindgebruikers, geheel identiek aan hoe KPN deze levert. Dit betekent dat in deze vorm van WLR een beperkt aantal systemen dient te worden opgezet of veranderd. Hierdoor worden de kosten beperkt. WLR biedt afnemers echter wel de mogelijkheid zich te differentiëren van KPN met behulp van marketing en innovatieve aanbiedingen van zowel aansluitingen en verkeer.

825. Met WLR+ (de 'uitgebreide wederverkoop' variant) kunnen alternatieve aanbieders zich relatief meer onderscheiden van KPN. WLR+ zou de afnemer hiervan in staat stellen de productkenmerken te variëren ten opzichte van het type aansluiting dat KPN levert²⁵⁶ en ten opzichte van de (additionele) diensten die KPN levert op deze aansluitingen.

826. Het college constateert dat, in het licht van de passendheid van de verplichting, de WLR+ variant verder gaat dan nodig is om de hiervoor genoemde doelstellingen van het mogelijk maken van (gebundelde) aanbiedingen van verkeer en aansluitingen en het overnemen van de retail klantrelatie. WLR belemmert hiermee niet de uitrol van eigen infrastructuur door alternatieve aanbieders. Indien aanbieders zich wat betreft functionele productkenmerken willen onderscheiden, zullen zij hiervoor zelf dienen te investeren in infrastructuur. Naast het feit dat WLR+ verder gaat dan de doelstelling van regulering op deze wholesalemarkt, vereist WLR+ bovendien aanzienlijke aanpassingen in systemen van KPN. WLR+ leidt tot een grotere complexiteit, extra implementatiekosten en een langere implementatietermijn.

²⁵⁵ Bijvoorbeeld het aan/uitzetten van bijbehorende diensten zoals nummerweergave of het aantal extra nummers per aansluiting.

²⁵⁶ Bijvoorbeeld variatie in het aantal B-kanalen van een ISDN-aansluiting.

827. In het vorige hoofdstuk werd beargumenteerd dat een toegangsverplichting in de vorm van wederverkoop een geschikte en noodzakelijke maatregel is voor laag- en hoogcapacitaire wholesale-telefoon aansluitingen op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie. In het voorgaande werd duidelijk dat deze verplichting op verschillende manieren nader ingevuld kan worden. Het college kiest op basis van het voorgaande en in het licht van de passendheid van een toegangsverplichting in de vorm van een 'pure wederverkoop' variant van WLR. Het college is gelet op het voorgaande van oordeel dat de 'pure wederverkoop' variant van WLR als een passende verplichting kan worden aangemerkt. De WLR+ variant is naar het oordeel van het college niet passend.

828. KPN dient, op een daartoe strekkend redelijk verzoek, te voldoen aan verzoeken van toegang tot wholesale-telefoon aansluitingen in zowel de zakelijke als de residentiële markt in de vorm van wederverkoop in de zin van artikel 6a.6, tweede lid, sub d van de Tw. Dit op basis van een 'pure wederverkoop' variant van WLR, die alternatieve aanbieders in ieder geval in staat stelt:

- de retail klantrelatie over te nemen;
- één rekening voor zowel telefoonaansluiting als verkeer te sturen aan hun eindgebruikers;
- het doen van gebundelde aanbiedingen van zowel verkeer en aansluiting.

829. Aanvullende specificaties wat betreft voorwaarden, functionaliteiten en het proces waarbinnen KPN dient te voldoen aan de verplichting van het leveren van redelijke verzoeken van toegang in de vorm van wederverkoop worden hieronder gegeven.

12.3.2 Invulling voorwaarden WLR

830. In het hiernavolgende wordt op hoofdlijnen 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.

831. Voor zover KPN voor aansluitingen waarop een BelBudget-abonnement²⁵⁷ wordt geleverd niet gehouden is om toegang in de vorm C(P)S beschikbaar te stellen, acht het college het niet passend om voor deze aansluitingen een WLR-verplichting aan KPN op te leggen.

832. Het college acht het niet passend om een WLR-verplichting op te leggen voor VoB. De aanbieders kunnen op basis van de generieke toegangsdiensten VoB leveren, en hierdoor zowel het verkeer als de aansluiting aanbieden onafhankelijk van WLR. WLR beoogt zoals gesteld, met name de positie van C(P)S-aanbieders te verbeteren voor zover dit bijdraagt aan effectieve mededinging. C(P)S is tot op heden alleen nog maar aangeboden voor PSTN-telefonie. Het verbeteren van de positie mag echter niet ten koste gaan van de totstandkoming van meer op infrastructuur gebaseerde concurrentie, zoals op basis van VoB. Het opleggen van een WLR-verplichting ten aanzien van op

²⁵⁷ Een aansluiting met een BelBudget-abonnement valt onder het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen.

VoB gebaseerde telefonieaansluitingen van KPN zou naar het oordeel van het college ten koste gaan van de investeringsprikkels van VoB-aanbieders. Het college acht het derhalve niet passend KPN te verplichten om WLR te bieden over VoB-aansluitingen.²⁵⁸

833. Het college acht het wel passend om de WLR-verplichting ook te laten gelden voor aansluitingen die als onderdeel van een bundel worden aangeboden. Zoals aangegeven in Tabel 16 worden verkeer en aansluitingen steeds vaker in gebundelde vorm aangeboden en afgenomen. Door de WLR-verplichting alleen toe te passen op de ontbundelde aansluitingen doet de WLR-verplichting geen recht meer aan de veranderingen in de markt. Daarnaast geeft het KPN de mogelijkheid om middels strategische prijsstelling van bundels de effectiviteit van de WLR-maatregel ernstig te verkleinen. Het college acht daarom de vrijstelling van WLR-afspiegeling voor bundels, zoals die gold op basis van voetnoot 10 van annex F van het retailbesluit 2005²⁵⁹ niet langer passend. 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.

834. De verplichting tot het bieden van toegang in de vorm van C(P)S 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 C(P)S mogelijk is, zouden eindgebruikers bij een alternatieve aanbieder op basis van WLR een aansluiting kunnen afnemen, en alsnog via voorkeuze kunnen wisselen van verkeersaanbieder. Dit is strijdig met de doelstelling. Het college acht een C(P)S-blokkering een geschikte maatregel. Echter het college acht een CS-blokkering niet passend, aangezien de kosten daar niet opwegen tegen de inspanning. Een CPS-blokkering acht het wel passend. Op basis van voorgaande verplicht het college KPN om, voor iedere afgenomen wholesale telefonieaansluiting op basis van WLR, op verzoek van de afnemer, de mogelijkheid tot het gebruik van CPS-instellingen²⁶⁰ 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.

835. KPN dient om de verplichting tot het leveren van toegang middels WLR effectief te laten zijn de bij de toegang behorende diensten dan wel diensten die onlosmakelijk verbonden zijn met te leveren toegangsvormen, te leveren. Immers, als deze bijbehorende of onlosmakelijk met toegang verbonden diensten niet geleverd zouden worden, zou de toegangsverplichting in zichzelf geen betekenis hebben voor de totstandkoming van de effectieve concurrentie. Dit impliceert dat KPN in ieder geval verplicht is op grond van 6a.6, tweede lid, van de Tw in het kader van deze toegangsverplichting ten behoeve van WLR de volgende te diensten te leveren:

²⁵⁸ Zie randnummer 222 voor een definitie van VoB.

²⁵⁹ Kenmerk: OPTA/TN/2005/203468.

²⁶⁰ CS is dus nog wel mogelijk.

- a) aanbieders van elektronische communicatiediensten toegang te verlenen tot netwerkelementen of faciliteiten, die nodig zijn om WLR te realiseren;
- b) aanbieders van elektronische communicatiediensten toegang te verlenen tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om WLR te realiseren;

836. Voorts houdt deze verplichting in dat KPN:

- a) verzoeken om WLR tijdig en adequaat in behandeling neemt en zo nodig met de toegangverzoekende partij te bespreken en de reactie op het verzoek om toegang binnen een redelijke termijn aan de toegangverzoekende partij te verstrekken; en
- b) te goeder trouw onderhandelt met aanbieders van elektronische communicatiediensten die verzoeken om toegang. Deze nadere invulling spreekt feitelijk voor zich. Een toegangsverplichting waarbij KPN te kwader trouw zou onderhandelen met (potentiële) afnemers, zou ineffectief en inefficiënt zijn, omdat KPN alsdan onderhandelingsprocessen zeer zou kunnen vertragen. Feitelijk voorziet deze nadere invulling dan ook in het oplossen van het mededingingsprobleem dat samenhangt met verdragingsacties (zie paragraaf 10.2 en 10.3).

837. In aanvulling op bovenstaande voorwaarden acht het college het noodzakelijk dat KPN bij het leveren van WLR in ieder geval de volgende uitgangspunten hanteert. Op grond van artikel 6a.6 derde lid, van de Tw dient KPN:

- a) informatie die een toegangverzoekende partij nodig heeft om een voldoende specifiek verzoek om toegang te kunnen doen, desgevraagd tijdig en volledig te verstrekken;
- b) zich te onthouden van het verbinden van onbillijke voorwaarden aan de te verlenen toegang. In dit verband wordt verwezen naar het weergegeven mededingingsprobleem in de paragrafen 10.2 en 10.3;
- c) zich te onthouden van het opleggen van beperkingen indien daarvoor geen objectiveerbare redenen aanwijsbaar zijn. Een in zichzelf redelijk verzoek kan alleen worden afgewezen op grond van objectieve criteria die betrekking hebben op de technische haalbaarheid of de noodzaak om de integriteit van het netwerk te handhaven. Het opleggen van beperkingen zonder objectiveerbare redenen zou al snel tot willekeur kunnen leiden en het opleggen van selectieve beperkingen om concurrenten uit de markt te weren. In dit verband zal het college ter zake van de vaststelling of sprake is van objectiveerbare redenen met een aantal factoren rekening houden:
 - een toegangsverzoek mag de ontwikkeling van (innovatieve) diensten niet ontmoedigen;
 - een toegangsverzoek mag de lange termijn ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie niet ontmoedigen;
 - aantoonbare structurele capaciteitsschaarste kan een reden zijn om geen toegang te verlenen;

- een om toegang verzoekende partij dient om die vorm van toegang te vragen welke voor eindgebruikers geen nadelige effecten sorteert.
- d) informatie die zij ten behoeve van het leveren van WLR verkrijgt slechts te gebruiken voor dat doel en niet voor andere doeleinden. De waarde van deze verplichting is hierin gelegen dat KPN aldus niet in staat wordt gesteld om informatie te gebruiken die zij heeft verkregen in het wholesaledomein ten behoeve van haar retailactiviteiten, zoals beschreven bij het mededingingsprobleem van oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten (zie paragraaf 10.2 en 10.3);
- e) zich te onthouden van het strategisch ontwerpen van toegangsdiensten, teneinde het mededingingsprobleem dat samenhangt met het realiseren van strategisch productontwerpen te adresseren (zie ook paragraaf 10.2 en 10.3); en
- f) zich te onthouden van het onnodig bundelen van toegangsdiensten, zodanig dat afnemers worden gedwongen meer af te nemen dan zij wensen, ter adressering van het mededingingsprobleem dat samenhangt met bundeling en koppelverkoop (zie paragraaf 10.2 en 10.3).

838. Daarnaast verplicht het college KPN om, op grond van artikel 6a.6 derde lid, van de Tw, ten behoeve van het kunnen afnemen van WLR ten minste in een aantal aspecten te voorzien. Deze aspecten zien met name op het hanteren van procedures en garanties ten aanzien van kwaliteit. KPN dient te voorzien in het volgende:

- a) het hanteren van technische standaarden ten aanzien van het netwerk en/of de toegangsdienst en bijbehorende faciliteiten;
- b) het garanderen van een minimum kwaliteit aan de hand van serviceniveaus voor bestelling, levering en exploitatie van diensten. Dit impliceert het hanteren van expliciete kwaliteitsparameters inzake de te verstrekken diensten, een resultaatsverplichting voor de minimum serviceniveaus en een hieraan gekoppeld boetebeding in geval van niet-nakoming van de gestelde kwaliteitsniveaus;
- c) het hanteren van redelijke contractuele bepalingen. Hieronder vallen in elk geval betalingsvoorwaarden met inbegrip van facturerings- en betalingsprocedures, een transparante wijzigingsprocedure met in ieder geval bepalingen die betrekking hebben op de mogelijkheden tot wijziging van diensten, tarieven en voorwaarden die in een referentieaanbod zijn opgenomen, bepalingen inzake contractherzieningen, beëindiging van een overeenkomst en opschorting van diensten, een vorm van contractuele aansprakelijkheid indien KPN tekortschiet in de nakoming van een of meer verplichtingen, een geschilbeslechtsingsprocedure met adequate reactietermijnen zonder inbreuk te maken op de rechten van aanbieders om gebruik te maken van de mogelijkheid om een geschil bij het college in te dienen.

839. Ten aanzien van de nadere invulling van de toegangsverplichting dient KPN het RIA-oordeel van het college van 28 juli 2000 als uitgangspunt te nemen.²⁶¹ KPN dient daarbij rekening te houden met de hierboven genoemde algemene voorschriften. Het college heeft in dit RIA-oordeel aangegeven en nader onderbouwd aan welke voorwaarden de geboden toegang die wordt beschreven in een referentieaanbod tenminste dient te voldoen om redelijk te zijn. Het college constateert dat het materiële beoordelingskader om de redelijkheid van geboden toegang te beoordelen, niet is veranderd. Uitgangspunt voor het college is immers dat de vraag of toegang als verplichting dient te worden opgelegd, los staat van de beoordeling of deze toegang tegen redelijke voorwaarden geschiedt. Er is dan ook geen reden om ten aanzien van de verplichting tot het leveren van toegang en de daarbij geldende algemene voorschriften thans andere of minder vergaande voorschriften op te nemen. Veranderende marktomstandigheden kunnen in de toekomst overigens aanleiding zijn om deze beoordeling op bepaalde punten te herzien. Daar moet dan wel een duidelijk aanwijsbare reden voor zijn.

840. Naast bovenstaande voorwaarden, geeft het college hieronder een nadere invulling aan de functionaliteiten voor afnemers van WLR. KPN dient:

- a) wholesale-afnemers van WLR in staat te stellen, op eenvoudige wijze en binnen een redelijke termijn, een aansluiting aan hun eindgebruikers te kunnen aanbieden;
- b) wholesale-afnemers van WLR de mogelijkheid te geven hun eindgebruikers gelijktijdig te factureren voor zowel de aansluiting als voor het verkeer over deze aansluiting;
- c) wholesale-afnemers 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 wholesale-afnemers 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, KPN de betreffende wholesale-afnemer 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:

²⁶¹ RIA-oordeel zoals gegeven in 'Besluit inzake de beoordeling door OPTA van de Referentie-Interconnectie-Aanbieding van KPN Telecom B.V.', 28 juli 2000, kenmerk OPTA/IBT/2000/202134, van 28 juli 2000, alsmede 'nadere invulling van het RIA-oordeel', 28 juli 2000, kenmerk OPTA/IBT/2002/203590, van 1 november 2002.

- 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 C(P)S-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 weggevallen vlaggetjes) alsmede het toepassen van de retail-wholesale korting op dit verkeer;
 - vi. de functionaliteit voor de CPS-blokkering.
- e) Er voor zorg te dragen dat alternatieve aanbieders van aansluitingen op basis van WLR, tenminste dezelfde standaard en optionele bijbehorende functionaliteiten kunnen bieden aan hun eindgebruikers als de standaard en optionele bijbehorende functionaliteiten die KPN zelf levert. KPN dient naast de faciliteiten die zij in haar voorstel²⁶² heeft opgenomen in de implementatiescenario's tevens de diensten en faciliteiten in haar voorstel die zij heeft aangemerkt met '*' als onderdeel van de WLR-dienst te leveren, met uitzondering van de faciliteit 'Completion of Calls to Busy Subscriber' (CCBS). Het college komt de volgende lijst van faciliteiten die in ieder geval²⁶³ geleverd dienen te worden:
- KPN Direct doorschakelen (*21*);
 - KPN Vertraagd doorschakelen (*61*);
 - KPN Blokkering Nummerweergave;
 - KPN Blokkering van binnenkomende doorgeschakelde oproepen;
 - 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);

²⁶² Dit betreft het voorstel van KPN dat ten grondslag lag aan het WLR-implementatiebesluit van 23 augustus 2006, met kenmerk: OPTA/TN/2006/202304.

²⁶³ Dat wil zeggen, een aantal faciliteiten wordt uitsluitend geleverd over een analoge respectievelijk ISDN-aansluiting. Een faciliteit die door KPN uitsluitend over een analoge aansluiting wordt geleverd hoeft uiteraard niet geleverd te worden over een ISDN-aansluiting, en vice versa.

- KPN Multiple Subscriber Number (MSN, 1-4 extra nummers);
 - KPN Kostenindicatie;
 - Subadressering;
 - faciliteit 'noodvoorziening binnenkomend verkeer';
 - Serviceniveaus uit de Bedrijfscontracten Infra Services;²⁶⁴
 - Calamiteiten Service Telefonie.
- f) het ontwerp van WLR in ieder geval te voorzien van redelijke voorwaarden voor bestel- en leveringsprocedures en van redelijke voorwaarden voor opzeggingen, verhuizingen en migratie tussen typen aansluitingen en migratie tussen verschillende aanbieders.²⁶⁵ WLR-partijen moeten door KPN in staat gesteld worden een order te plaatsen bij KPN om de abonnee zodanig af te sluiten 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.

12.3.3 Transparantie

841. Het college verplicht KPN om alle diensten en bijbehorende faciliteiten die KPN levert in het kader van de toegangsverplichting voor laag- en hoogcapacitaire telefonieaansluitingen op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie, op te nemen in een referentieaanbod, op grond van artikel 6a.2 jo. 6a.9, tweede lid, van de Tw. Het referentieaanbod is opgesplitst naar de onderscheiden vormen van toegang en de daarbij gehanteerde tarieven en andere voorwaarden. Aan een dergelijke verplichting kan het college voorschriften verbinden met betrekking tot de mate van detaillering en de wijze van bekendmaking.

842. Op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw, kan het college voorschriften verbinden ten aanzien van de mate van detaillering en de wijze van bekendmaking. Het referentieaanbod dient, om voldoende effectief te zijn voor toegangsverzoekende partijen, voldoende te zijn uitgesplitst naar diensten en bijbehorende faciliteiten die betrekking hebben op WLR en behoren tot de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie en de daarbij gehanteerde tarieven en andere voorwaarden. Het referentieaanbod omvat tenminste die onderwerpen die het college in het kader van de toegangsverplichting onder paragraaf 12.3.1 heeft opgenomen. Voorts is er nog een aantal onderwerpen waarvan het college redelijkerwijs acht dat deze thuishoren in een referentieaanbod. Dit betreft derhalve in ieder geval:

- a) een beschrijving van de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten met inbegrip van alle (technische en operationele) voorwaarden;
- b) een beschrijving van alle van toepassing zijnde processen en procedures;

²⁶⁴ Dit geldt niet voor de onderdelen welke geen aanvullende dienst of faciliteit bij de aansluiting zijn.

²⁶⁵ Overstap van type aansluiting kan bijvoorbeeld een overstap van analoog naar ISDN zijn, of van ISDN2 naar 2xISDN2.

- c) informatieverstrekking over de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten, waaronder onder andere een overzicht valt van de locaties van punten waarop de diensten kunnen worden afgenomen, de wijze waarop de informatie verstrekt wordt, de wijze waarop bekendmaking van voorgenomen wijzigingen plaatsvindt, en voorwaarden ten aanzien van het vertrouwelijk behandelen van door een aanbieder aan KPN verstrekte informatie;
- d) een overzicht van de tarieven van de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten;

843. Voorts gelden de volgende voorschriften ten aanzien van de wijze van bekendmaking van het referentieaanbod:

- e) KPN dient het referentieaanbod in ieder geval op elektronische wijze bekend te maken op haar website;
- f) KPN dient een afschrift van het referentieaanbod aan het college te sturen en dient wijzigingen ten aanzien van het referentieaanbod aan het college te melden. Het referentieaanbod dient – voor die onderdelen waarvoor zij thans nog niet bestaat – uiterlijk 4 weken voor de implementatie aan het college te worden voorgelegd;
- g) KPN dient uiterlijk 4 weken na publicatie van dit besluit een referentieaanbod bekend te maken voor de reeds geïmplementeerde diensten en diensten als bedoeld onder in randnummer 35 lid I.a. van Annex E.4 en uiterlijk 2 weken voor de implementatie voor de diensten die vallen onder de uitbreiding als bedoeld in randnummer 35 lid I.b. en II van Annex E.4.

12.3.4 Non-discriminatie

844. De verplichting tot non-discriminatie in de zin van artikel 6a.8 Tw strekt zich uit tot alle diensten en bijbehorende faciliteiten die KPN levert in het kader van de toegangsverplichting voor wederverkoop van de telefonieaansluiting op de residentiële en zakelijke wholesalemekant voor vaste telefonie. KPN dient deze diensten en bijbehorende faciliteiten onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te leveren. Deze verplichting houdt tevens in dat KPN, onder gelijke omstandigheden, onder gelijke voorwaarden levert aan externe afnemers als bij levering aan haar eigen retailbedrijf.

845. De verplichting tot non-discriminatie wordt onder meer opgelegd om te bewerkstelligen dat de partij met AMM haar afnemers onder gelijke voorwaarden haar wholesalediensten aanbiedt. Hiermee wordt bewerkstelligd dat partijen onderling op basis van dezelfde concurrentie-omstandigheden op de markt actief (kunnen) zijn. Voorts wordt deze verplichting opgelegd om de partij met AMM te verhinderen haar eigen retailonderneming te bevoordelen ten opzichte van andere afnemers van haar wholesalediensten en door discriminatie de marges van concurrenten op de downstream-markten uit te hollen.

846. De verplichting tot non-discriminatie heeft betrekking op alle voorwaarden, derhalve ook op tariefvoorwaarden. Onder de tarieven worden ook eenmalige tarieven, actietarieven, kortingen en meegeleverde producten verstaan.

847. Ten aanzien van de voorwaarden anders dan tarieven betekent de non-discriminatieverplichting dat afnemers de diensten en bijbehorende faciliteiten tegen dezelfde voorwaarden moeten kunnen afnemen als KPN's retailbedrijf. Wholesale-afnemers moeten bovendien op basis van de inkoop van C(P)S en overige opbouwdiensten dezelfde kwaliteitsniveau's aan eindgebruikers kunnen afgeven als KPN dat kan. Dit betekent dat de non-discriminatieverplichting in ieder geval betrekking heeft op:

- de beschikbaarheid van de diensten en netwerken. Het college bedoelt hiermee dat zowel de gegarandeerde als de gerealiseerde uptime van een dienst respectievelijke netwerk op hetzelfde niveau dient te liggen voor zowel interne als externe leveringen;
- de onderhoudsperioden. Het college 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);
- de hersteltijden in geval van storingen. Dit betekent dat alle afnemers dezelfde respons- en hersteltijden voor dezelfde diensten dienen te kennen. Deze verplichting geldt zowel voor de passieve infrastructuur als de actieve apparatuur die benodigd is voor het leveren van de dienst;
- 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 de tijd te plannen;
- het proces van informatieverstrekking: hiermee doelt het college 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).

848. Een uitwerking en precisering van alle voorwaarden dient KPN op te nemen in haar referentieaanbod, zoals omschreven in randnummer 842.

849. Voor wat betreft de tariefvoorwaarden die door een partij met aanmerkelijke marktmacht mogen worden gehanteerd geldt het hiernavolgende.

850. Als algemeen uitgangspunt geldt dat de non-discriminatieverplichting in beginsel niet in de weg staat aan enige vorm van tariefdifferentiatie. Daarmee wordt de verplichting niet zwaarder ingevuld dan strikt noodzakelijk. Tariefdifferentiatie, binnen grenzen van het wholesale tariefreguleringsstelsel (de wholesale price cap), is derhalve toegestaan mits de hierboven beschreven doelstellingen van de non-discriminatieverplichting worden gerespecteerd en derhalve de gelijke concurrentievoorwaarden op de markt niet ongelijk worden en de marges van wholesale-afnemers op de downstream-markten niet worden uitgehold.

851. Voorts geldt dat tariefdifferentiatie slechts is toegestaan voor zover de kortingen een door een economische prestatie gerechtvaardigd voordeel weerspiegelen.²⁶⁶ Dit betekent dat kortingen, waarbij in het algemeen zo'n door een economische prestatie gerechtvaardigd voordeel ontbreekt, niet zijn toegestaan.

852. Kortingen waarbij de te verlenen korting uitsluitend is gerelateerd aan de hoeveelheid van de afname, de zogenaamde kwantumkortingen, zijn in het algemeen wel toegestaan. Voor zover deze kortingen echter kenmerken hebben van getrouwheidskortingen, zijn ook deze kortingen niet toegestaan.

853. Teneinde te voorkomen dat partijen niet onevenredig worden bevoordeeld of benadeeld en te voorkomen dat marges van wholesale-afnemers worden uitgehold, worden KPN de volgende (enuntiatieve) gedragsregels opgelegd:

1. selectieve prijsonderbieding is verboden: producten of diensten mogen niet tegen gedifferentieerde voorwaarden aan wholesale-afnemers met eenzelfde of vergelijkbaar vraagprofiel worden geleverd;
2. getrouwheidskortingen zijn verboden. Dit betekent bijvoorbeeld dat tariefdifferentiatie waarbij in de tariefstructuur een mechanisme is ingebouwd op grond waarvan een afnemer minder snel geneigd is om voor één of meerdere wholesalediensten (tezamen) over te stappen naar een andere aanbieder, niet is toegestaan;²⁶⁷
3. tariefdifferentiatie op basis van het vraagprofiel is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:²⁶⁸ 1) de differentiatie moet gebaseerd zijn op objectieve criteria, 2) logisch en consistent zijn opgebouwd en 3) niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke wholesale-afnemers, maar op een voldoende grote groep wholesale-afnemers;²⁶⁹
4. tariefdifferentiatie op basis van geografische omstandigheden is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden: 1) de differentiatie gebaseerd is op objectieve criteria, 2) logisch en consistent zijn opgebouwd en 3) niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke wholesale-afnemers, maar op een voldoende grote groep wholesale-afnemers;²⁷⁰
5. tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit in feite betekent dat KPN haar eigen downstream-bedrijf (waaronder het retailbedrijf van KPN) een wholesaletarief in rekening brengt, waardoor andere afnemers als gevolg van marge-uitholling op de downstream-markten niet onder concurrerende voorwaarden hun diensten kunnen aanbieden.

²⁶⁶ Zoals een kostenverschil.

²⁶⁷ Een korting die afhankelijk is van de termijn dat een wholesale-afnemer reeds klant is, is derhalve niet toegestaan.

²⁶⁸ Een voorbeeld hiervan is een volumegerelateerde korting.

²⁶⁹ Een korting waarvoor alleen KPN's retailbedrijven redelijkerwijs in aanmerking komen, is derhalve niet toegestaan.

²⁷⁰ Een korting op een geografische locatie van één eindgebruiker of een geografisch versnipperd gebied is derhalve niet toegestaan. Ook een korting waarvoor alleen KPN's retailbedrijven redelijkerwijs in aanmerking komen, is derhalve niet toegestaan.

854. Het college acht het opnemen van deze gedragsregels geschikt, omdat ze KPN als AMM-partij duidelijkheid geven over de door het college gehanteerde invulling van de non-discriminatieverplichting. Ze zijn tevens geschikt omdat de naleving van deze gedragsregels bijdraagt aan de remediëring van de geconstateerde mededingingsproblemen.

855. De gedragsregels zijn tevens noodzakelijk, omdat zonder deze gedragsregels, de geconstateerde mededingingsproblemen onvoldoende geremedieerd worden. Op dat moment zou KPN de mogelijkheid hebben om voor iedere eindgebruiker een ander wholesaletarief te hanteren, hetgeen kostenverhogend is voor wholesale-afnemers en daarmee kan leiden tot benadeling of marge-utholling van wholesale-afnemers.

12.3.5 Tariefregulering

856. In paragraaf 11.7 heeft het college gemotiveerd dat het opleggen van tariefregulering op de residentiële en zakelijke wholesalemarkten voor vaste telefonie een geschikte en noodzakelijke maatregel betreft. In deze paragraaf zal het college onderbouwen hoe hij deze tariefregulering voor WLR nader zal invullen. Voor deze onderbouwing gaat het college uit van de specifieke karakteristieken van de residentiële en zakelijke wholesalemarkten.

12.3.5.1 Passendheid van retail-minus

857. Ten aanzien van de methodiek waarop tariefregulering voor wholesale-telefonieaansluitingen dient te worden gebaseerd, is het college van oordeel dat voor het bevorderen van effectieve dienstenconcurrentie tariefregulering op basis van retail-minus geschikter is dan kostenoriëntatie. Hieronder licht het college dit toe.

858. Het college beoogt met WLR om alternatieve aanbieders de mogelijkheid te geven om aan eindgebruikers de bundel van aansluiting en verkeer aan te bieden. Dit geeft deze alternatieve aanbieders ook mogelijkheid de gehele klantrelatie van KPN over te nemen.²⁷¹ Hierdoor wordt de business propositie van alternatieve aanbieders aantrekkelijker. Invulling van de tariefverplichting met kostenoriëntatie is hiervoor niet noodzakelijk, hetgeen invulling met retail-minus eerder passend maakt. Retail-minus voorkomt marge-utholling en stelt andere efficiënte aanbieders daardoor in staat een concurrerend aanbod te doen. Het beginsel van retail-minus houdt in dat het wholesaletarief bepaald wordt door retailkosten in mindering te brengen op het relevante retailtarief van de AMM-partij.

859. Verder acht het college het niet nodig om zodanige investeringsprikkels te geven dat partijen de WLR-dienst of een deel daarvan zelf voortbrengen door te investeren. Het college vindt dit niet nodig omdat WLR is gebaseerd op een technologie, namelijk PSTN, die vervangen zal worden door nieuwere technologie, te weten VoB. Als partijen in staat worden gesteld middels WLR een klantenbestand op te bouwen of te behouden, neemt de kans toe dat investeringen in VoB rendabel zijn, omdat partijen dan de mogelijkheid hebben om hun klanten te migreren van de oude naar de

²⁷¹ Het college gebruikt deze argumentatie ook bij de toegangsverplichting, zie paragraaf 12.3.1.

nieuwe technologie en daardoor meer zekerheid hebben over hun afzet op VoB.²⁷² Om het opbouwen of behouden van een klantenbestand mogelijk te maken is het niet noodzakelijk om tariefregulering in te vullen met kostenoriëntatie, omdat een prijsniveau boven de kosten het niet onmogelijk maakt voor alternatieve aanbieders om op de markt toe te treden of actief te blijven. Om het opbouwen of behouden van een klantenbestand mogelijk te maken moet wel voorkomen worden dat marge-utholling plaatsvindt. Retail-minus is hiervoor geschikt.

860. De toepasbaarheid van de retail-minus benadering veronderstelt de aanwezigheid van een relevant door KPN gehanteerd retailtarief, waarop de minus in mindering kan worden gebracht. Retail-minus is toepasbaar voor de belangrijkste WLR-dienst, te weten het gebruik van de telefonieaansluiting. Echter, een klein deel van wholesalediensten en wholesalekostencategorieën heeft geen equivalent in de retaildienstverlening. Daardoor is retail-minus niet toepasbaar bij deze wholesalediensten, en geldt derhalve kostenoriëntatie. In paragraaf 12.3.6.1 specificeert het college in welke gevallen retail-minus respectievelijk kostenoriëntatie van toepassing is.

12.3.5.2 Passendheid van price cap

861. Het college is van oordeel dat met alleen retail-minus tariefregulering het mededingingsprobleem van buitensporig hoge prijzen niet wordt geredieerd. Het geeft KPN immers de mogelijkheid om haar retailtarieven te verhogen, hetgeen bij toepassing van retail-minus tariefregulering tot gevolg kan hebben dat de wholesaletarieven buitensporig hoog zullen worden.

862. Om ook het probleem van buitensporig hoge tarieven te remediëren is het noodzakelijk aan KPN een price cap op te leggen in de vorm van een maximale stijging. Met een price cap wordt de stijging van de wholesaletarieven begrensd. Deze maatregel is dus geschikt om het risico op buitensporig hoge tarieven te vermijden. De maatregel is tevens noodzakelijk, omdat geen lichtere maatregelen bestaan om dit mededingingsprobleem te voorkomen. Een alternatief is het hanteren van kostenoriëntatie. Wanneer het hanteren van kostenoriëntatie niet noodzakelijk is en een invulling van tariefregulering op basis van retail-minus als onvoldoende geschikt wordt beschouwd om buitensporig hoge tarieven te remediëren, dan is het opleggen van een price cap geschikt en noodzakelijk en dus een passende aanvullende tariefmaatregel.

Conclusie

863. Op basis van het bovenstaande is het college van oordeel dat het toepassen van retail-minus in combinatie met een price cap op de markt voor WLR geschikt en noodzakelijk is, voor zover het WLR-diensten betreft waar retail-minus toepasbaar is. Het college legt KPN derhalve de verplichting op om voor deze WLR-diensten wholesaletarieven te hanteren gebaseerd op retail-minus rekening houdend met de price cap.

864. Voor de WLR-diensten waarvoor retail-minus niet toepasbaar is, concludeert het college dat kostenoriëntatie geschikt en noodzakelijk is. Het college legt KPN daarom de verplichting op om voor deze diensten kostengeoriënteerde tarieven te hanteren.

²⁷² Zie ook paragraaf 11.3.

12.3.6 Invulling van retail-minus

865. Wholesaletarieven op basis van retail-minus worden bepaald door de retailkosten af te trekken van een relevant retailtarief. Retail-minus tariefregulering is alleen toepasbaar als er sprake is van relevante retailtarieven die als basis voor de retail-minus berekening kunnen dienen. In de volgende subparagraaf licht het college toe bij welke diensten dat het geval is.

866. Daarna gaat het college in op de berekening van de retail-minus tarieven en op meerjarigheid.

12.3.6.1 Toepasbaarheid

867. De toepasbaarheid van de retail-minus benadering veronderstelt, zoals gezegd, de aanwezigheid van een relevant door KPN gehanteerd retailtarief, waarop de minus in mindering kan worden gebracht. Echter, niet alle wholesalediensten en wholesalekostencategorieën hebben een equivalent in de retaildienstverlening.

868. De volgende met (de introductie van) WLR samenhangende kostencategorieën kunnen worden onderscheiden:²⁷³

- a. implementatiekosten. Dit zijn de kosten die KPN moet maken om haar onderneming gereed te maken om WLR te kunnen leveren. Deze – per definitie eenmalige – kosten worden niet veroorzaakt door het aantal aanbieders dat WLR van KPN afneemt noch door het aantal telefonieaansluitingen dat op basis van WLR wordt afgenomen, maar veeleer door de introductie van de verplichting als zodanig;
- b. implementatiekosten per dienstaanbieder. Deze mogelijkerwijs door KPN te maken kosten worden veroorzaakt doordat een extra dienstaanbieder zich als afnemer van WLR bij KPN meldt. Te denken valt hierbij aan eventuele kosten verbonden aan de toevoeging van de extra dienstaanbieder aan de relevante systemen;
- c. wederkerende kosten per dienstaanbieder. Hierbij valt te denken aan kosten die worden gemaakt in het kader van de administratie van de klantrelatie tussen KPN en de dienstaanbieder;
- d. (migratie)kosten per telefonieaansluiting. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten die moeten worden gemaakt om de klantrelatie tussen een eindgebruiker en KPN te migreren naar een klantrelatie tussen die eindgebruiker en de dienstaanbieder;
- e. wederkerende kosten per telefonieaansluiting. Dit betreffen de kosten die samenhangen met (het door KPN ter beschikking stellen van) de telefonieaansluiting zelf en die veelal op maandbasis worden toegerekend.

869. De retail-minus benadering is naar het oordeel van het college in ieder geval van toepassing op de kostencategorie betreffende de wederkerende kosten per telefonieaansluiting (zoals bedoeld in

²⁷³ Deze kostencategorieën worden onderscheiden door WIK Consult in haar rapport voor OPTA getiteld 'Wholesale Line Rental as a potential remedy on the market for fixed telephony', Bad Honnef, 27 October 2004. Dit rapport is beschikbaar op de website van OPTA. Het college sluit niet uit dat nog andere kostencategorieën denkbaar zijn, en evenmin de mogelijkheid dat in de praktijk blijkt dat voor een bepaalde categorie geen kosten worden gemaakt.

punt e. van randnummer 868). Daarnaast hanteert KPN ook retailtarieven voor de bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten en is het voor deze diensten dus ook mogelijk om de retail-minus benadering toe te passen.

870. Ten aanzien van de overige kostencategorieën (a. tot en met d. uit randnummer 868) geldt dat een relevant retailtarief ontbreekt. De diensten die samenhangen met deze kostencategorieën biedt KPN namelijk niet aan op de retailmarkt, en daardoor worden deze kosten ook niet gemaakt als KPN's retailbedrijf de aansluiting aan haar klanten aanbiedt. KPN maakt deze kosten echter wel als de aansluiting door haar wholesalebedrijf aan WLR-afnemers wordt aangeboden, zodat voor deze wholesaledienstverlening tarieven gerekend moeten worden. Aangezien voor deze wholesalediensten geen relevant retailtarief voor KPN beschikbaar is, en retail-minus dus niet toepasbaar is, dienen de tarieven voor deze diensten op basis van kostenoriëntatie via het meerjarige WPC-systeem bepaald te worden. Voor de uitwerking van deze verplichting verwijst het college naar paragraaf 12.2.7 inzake C(P)S/gespreksopbouw.

871. De kosten die KPN voor deze wholesalediensten maakt zijn zogenaamde wholesalespecifieke kosten (hierna: WSK).²⁷⁴ In Annex A heeft het college zijn voorkeur uitgesproken voor het hanteren van kostencausaliteit als leidend principe voor de toerekening van kosten. Kosten worden daarbij toegerekend aan die diensten die voor het ontstaan van de betreffende kosten verantwoordelijk zijn. Ten aanzien van wholesalespecifieke kosten geldt echter dat het hanteren van causale kostentoerekening leidt tot versturende effecten op de concurrentie. In Annex A heeft het college toegelicht dat voor wholesalespecifieke kosten proportionele kostentoerekening toegepast dient te worden. Via deze wijze van kostentoerekening doen de versturende effecten zich niet voor.

12.3.6.2 Bepaling retail-minus wholesaletarieven

872. In Annex E licht het college retail-minustariefregulering nader toe en wordt beschreven op welke wijze, en op basis van welke kosten, de wholesaletarieven op basis van retail-minus berekend en vastgesteld dienen te worden. De invulling van retail-minus van het college is in lijn met de PIB van de IRG inzake retail-minus.²⁷⁵

873. Het college overweegt daarbij dat het belangrijk is dat afnemers van WLR meerjarige tariefzekerheid hebben. Op deze wijze kunnen afnemers van WLR en gespreksopbouw beter inschatten hoe hun business case op PSTN er uit ziet, mede in relatie tot VoB. Het college sluit hiervoor aan bij de keuze voor meerjarigheid zoals hij die heeft gemaakt bij gespreksopbouw.

²⁷⁴ Wholesalespecifieke kosten zijn kosten die KPN maakt in verband met een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door OPTA bepaalde vormen van toegang.

²⁷⁵ IRG Public Consultation document, "*principles of implementation and best practice regarding the implementation and use of retail minus pricing as applied to electronic communication activities*", January 2006.

12.3.6.3 Tarieven vanaf 1 januari 2009

874. Dit besluit treedt per 1 januari 2009 in werking. Het college is voornemens om zo snel mogelijk een tariefbesluit te nemen waarin de tarieven voor alle WLR-diensten worden vastgesteld. Tot het moment dat het nieuwe tariefbesluit geldt, zijn voor de per 1 januari 2009 geïmplementeerde WLR-diensten de tarieven zoals bepaald in het besluit "Tariefregulering Wholesale Line Rental"²⁷⁶ van toepassing.

12.3.6.4 Verplichtingen tariefregulering

875. In het voorgaande heeft het college toegelicht dat hij retail-minus in combinatie met een price cap voor WLR passend acht. In het kader daarvan legt het college KPN de volgende verplichtingen op.

876. Op grond van het eerste lid van artikel 6a.7 van de Tw legt het college KPN de verplichting op voor de WLR-dienstverlening waarvoor een relevante retaildienst bestaat retail-minustarieven te hanteren die begrensd worden door een price cap. De tarieven voor deze WLR-diensten dienen gelijk aan of lager zijn dan het relevante retailtarief minus de minus en tevens mogen deze tarieven niet meer stijgen dan de jaarlijkse inflatie. Een nadere uitwerking hiervan is opgenomen in Annex E. Tot het moment dat het college een nieuw tariefbesluit heeft vastgesteld, zijn voor de per 1 januari 2009 geïmplementeerde WLR-diensten de tarieven zoals bepaald in het besluit "Tariefregulering Wholesale Line Rental"²⁷⁷ van toepassing.

877. Op grond van artikel 6a.7, tweede lid, van de Tw, legt het college KPN de verplichting om een door het college te bepalen of goed te keuren kostentoerekeningssysteem te hanteren. Op grond van artikel 6a.7, eerste lid, laatste volzin, van de Tw, verbindt het college voorschriften aan deze verplichting. In de Annexen A en B zijn nadere voorschriften ten aanzien van het kostentoerekeningssysteem uitgewerkt en gemotiveerd. Daarin is ook het voorschrift opgenomen dat KPN uiterlijk drie maanden na het van kracht worden van onderhavig besluit het kostentoerekeningssysteem ter goedkeuring aan het college voor dient te leggen. KPN dient dit kostentoerekeningssysteem, de beschrijving van dit systeem en de daarop gebaseerde rapportages als een samenhangend geheel aan het college te presenteren.

878. De verplichting om een door het college goed te keuren kostentoerekeningssysteem te hanteren is een geschikte en noodzakelijke maatregel omdat het college daarmee over de kosteninformatie komt te beschikken die nodig is voor de toepassing van retail-minus. Wat betreft de tarieven die via retail-minus bepaald worden, ziet dit kostentoerekeningssysteem op de retailkosten. Bovendien wordt door het vereiste dat het college het systeem goedkeurt verzekerd dat de kosteninformatie op de juiste wijze, dat wil zeggen conform de door het college in de Annexen A en E gestelde regels, door KPN wordt opgeleverd. Een lichtere maatregel acht het college onvoldoende. Indien KPN immers geen verplichting zou worden opgelegd om een kostentoerekeningssysteem te hanteren zou de voor wholesaletariefregulering benodigde kosteninformatie niet kunnen worden

²⁷⁶ OPTA/AM/2008/200854 (ontwerp WLR-tariefbesluit).

²⁷⁷ OPTA/AM/2008/200854 (ontwerp WLR-tariefbesluit).

aangeleverd. In het geval deze verplichting wel zou worden opgelegd maar dan zonder het vereiste van een goedkeuring door het college, zouden er onvoldoende waarborgen zijn dat de kosteninformatie op de juiste wijze zou zijn samengesteld. Het college is derhalve van oordeel dat de verplichting om een door het college goed te keuren kostentoerekeningssysteem te hanteren een geschikte en tevens noodzakelijke maatregel is.

879. Op grond van artikel 6a.7, vierde lid, van de Tw verbindt het college voorschriften aan het overleggen van de resultaten van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem. In de Annexen A en E van dit besluit zijn nadere voorschriften ten aanzien van deze financiële rapportages opgenomen. Eén hiervan is dat KPN uiterlijk drie maanden na het van kracht worden van het onderhavige besluit het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem aan het college overlegt.²⁷⁸ Een ander voorschrift is dat KPN een accountantsrapportage bij de rapportage dient te overleggen. KPN dient deze financiële rapportages waarin zij rapporteert over de resultaten van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem, tezamen met de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem als een samenhangend geheel aan het college te presenteren.

880. Het college acht het opleggen van de verplichting tot het leveren van de genoemde rapportages een geschikte en noodzakelijke maatregel. Deze rapportage heeft het college namelijk nodig om de minussen te betalen. Een lichtere maatregel acht het college onvoldoende. In dat geval zou het college namelijk niet over de informatie beschikken die noodzakelijk is voor het bepalen van de minussen zoals beschreven in Annex E bij dit besluit.

881. Op grond van artikel 6a.7, vijfde lid, onder a, van de Tw dient KPN een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem bekend te maken. KPN dient hiervoor de voorschriften in de Annexen A en E van dit besluit in acht te nemen. Uiterlijk drie maanden na het van kracht worden van onderhavig besluit dient KPN deze beschrijving voor te leggen aan het college. Het college zal daarna de procedure ten aanzien van openbaarheid zoals vermeld in Annex A van dit besluit volgen. KPN dient de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem, het hiervoor bedoelde kostentoerekeningssysteem zelf en de rapportages als een samenhangend geheel te presenteren.

882. Voor de nadere invulling van voornoemde tariefregulering op basis van kostenoriëntatie voor toegangsdiensten ten behoeve van WLR gelden voor KPN dezelfde verplichtingen als die van toepassing zijn voor C(P)S/gespreksopbouw (paragraaf 12.2.8.4).

12.3.7 Gescheiden boekhouding

883. Het college legt aan KPN, op grond van artikel 6a.10 van de Tw, de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding op. Deze verplichting betreft alle diensten en bijbehorende faciliteiten die KPN levert in het kader van de WLR-verplichting op de residentiële en zakelijke wholesalemkt. Dit betekent dat bij alle diensten en bijbehorende faciliteiten waarop de verplichting

²⁷⁸ Indien het onderliggende kostentoerekeningssysteem niet is gewijzigd, kan KPN de Accounting separation rapportage 2007 (29 april 2008) gebruiken voor de bepaling van de minus.

van non-discriminatie van toepassing is en/of waar het risico van marge-utholling bestaat, ook de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding geldt.

884. KPN dient jaarlijks een gescheiden financiële rapportage op te leveren waarin zij kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen voor WLR gescheiden van de overige kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van andere activiteiten verantwoord. Deze rapportage dient te voldoen aan de nadere voorschriften die in Annex A, B en D bij dit besluit zijn opgenomen.

13 Analyse retailmarkten vaste telefonie in aanwezigheid van wholesaleregulering

13.1 Inleiding

885. In de hoofdstukken 6 en 0 zijn de relevante retailmarkten afgebakend en dominantieanalyses uitgevoerd in afwezigheid van wholesaleregulering. De conclusie is dat KPN in afwezigheid van wholesaleregulering een dominante positie heeft op de residentiële en zakelijke retailmarkten voor vaste telefonie. Vervolgens zijn in hoofdstukken 8 en 9 de relevante wholesalemarkten afgebakend en zijn dominantieanalyses uitgevoerd in aanwezigheid van generieke wholesaleregulering. De conclusie is dat KPN een dominante positie heeft op de residentiële en zakelijke wholesalemarkten, ook in aanwezigheid van generieke wholesaleregulering. In hoofdstuk 10 zijn mededingingsproblemen geconstateerd. In hoofdstukken 11 en 12 zijn daarom passende telefoniespecifieke wholesalerverplichtingen (C(P)S/opbouw en WLR) aan KPN opgelegd.

886. In dit hoofdstuk vindt de analyse plaats of de retailmarkten voor vaste telefonie in aanwezigheid van deze wholesalerverplichtingen (generiek en telefoniespecifiek) concurrerend zijn. In het navolgende zal in paragraaf 13.2 eerst worden bekeken of deze wholesalerverplichtingen impact hebben op de afbakening van de retailmarkten uit hoofdstuk 6. Vervolgens zal in 13.3 en 13.4 worden beoordeeld of de retailmarkten in aanwezigheid van de wholesalerverplichtingen concurrerend zijn en wordt tevens vastgesteld of retailverplichtingen worden ingetrokken, gecontinueerd of uitgebreid. Dit vormt stap 5 uit Figuur 2. In paragraaf 13.5 worden de retailverplichtingen, welke op basis van het retailbesluit 2005 gelden, ingetrokken.

13.2 Afbakening retailmarkten vaste telefonie

887. In aanwezigheid van wholesaleregulering, zowel generieke als telefoniespecifieke, komen er nieuwe spelers die vaste telefoniediensten aan eindgebruikers kunnen aanbieden. Zo kunnen er aanbieders komen die C(P)S en WLR aanbieden aan eindgebruikers. Daarnaast wordt door wholesaleregulering de marktpositie van spelers versterkt, die ook zonder wholesaleregulering actief zijn. Zo kunnen DSL-partijen de diensten die via een eigen infrastructuur worden aangeboden, aanvullen met diensten op basis van KPN's wholesale inputs, bijvoorbeeld voor kleinere vestigingen.

888. Verder kan het vraaggedrag van afnemers veranderen als gevolg van wholesaleregulering. Door de afwezigheid van zowel C(P)S- als WLR-verplichtingen zouden afnemers van aansluitingen en verkeersdiensten 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 uit hoofdstuk 6 zouden kunnen veranderen. Voor een groot aantal punten die in hoofdstuk 6 zijn besproken geldt echter dat wholesaleregulering hier niet of nauwelijks invloed op heeft. Dezelfde vragen uit hoofdstuk 6.3 worden hierna besproken.

Verschillende netwerken

889. Ten aanzien van de vraag of telefonie door middel van andere vaste netwerken tot dezelfde relevante markt behoort als vaste telefonie over KPN's netwerk, geldt dat wholesaleregulering bij de beoordeling niet tot andere conclusies leidt en vaste telefonie via andere netwerken tot dezelfde relevante markt behoort als vaste telefonie via KPN's koperen netwerk. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in aanwezigheid van wholesaleregulering, vaste telefoniediensten die worden geleverd via WLR en C(P)S, ook tot dezelfde relevante markten dienen te worden gerekend.

Typen aansluitingen

890. De aanwezigheid van wholesaleregulering leidt niet tot een andere beoordeling van de vraag of VoB-diensten tot dezelfde relevante markt behoren als traditionele telefoniediensten. Nieuwe spelers die ontstaan door wholesaleregulering zijn zowel actief met VoB-diensten als met traditionele PSTN-diensten.

Verkeersdiensten

891. De aanwezigheid van wholesaleregulering leidt niet tot een andere beoordeling over welke verkeersdiensten tot dezelfde relevante markt behoren. Alle aanbieders blijven alle verkeersdiensten aanbieden.

Aansluitingen en verkeersdiensten

892. Wat betreft de vraag of aansluitingen en verkeersdiensten tot één en dezelfde relevante markt behoren, kan gesteld worden dat wholesaleregulering daar mogelijk wel op van invloed is. Immers, waar er in afwezigheid van wholesaleregulering vanuit mag worden gegaan dat aansluitingen en verkeersdiensten altijd gezamenlijk worden aangeboden, gaat dat in aanwezigheid van wholesaleregulering niet langer op. Afnemers kunnen ervoor kiezen om aansluitingen van een andere aanbieder af te nemen dan verkeersdiensten.

893. Het huidige gescheiden aanbod van verkeer en aansluiting vindt zijn grondslag uitsluitend in de C(P)S-regulering. Door de C(P)S-verplichting is een ontbundeling ontstaan tussen de telefonieaansluiting en de verkeersdienst; een aanbieder zonder eigen netwerk kan voor een afnemer uitgaand verkeer afwikkelen over KPN's netwerk. Illustratief is in dit verband het feit dat bij telefoniediensten waarvoor geen C(P)S-verplichting geldt, bijvoorbeeld de VoB-dienst, de aansluiting en het verkeer (nagenoeg) altijd gecombineerd worden aangeboden.

894. De praktijk is thans, *in aanwezigheid van wholesaleregulering*, dat veel residentiële en zakelijke afnemers bij één aanbieder zowel telefonieaansluiting(en) als telefonieverkeersdienst(en) afnemen. In Tabel 3 is de ontwikkeling sinds juni 2006 weergegeven voor de verschillende diensten. Onderstaande tabel geeft het totaal aantal afnemers aan dat een flat fee bundel afneemt en daarnaast ook het totaal aantal afnemers dat de twee diensten bij één aanbieder afneemt, al dan niet in een flat fee.

Aantallen	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Flat fee	1.881	4.825	5.166	5.394	5.533	5.584
Eén aanbieder	6.627	6.885	6.848	6.789	6.702	6.589
Aandeel in totaal aantal						
Flat fee	25%	65%	72%	77%	81%	83%
Eén aanbieder	88%	93%	95%	96%	98%	98%

Tabel 16. Afname verkeer en aansluitingen in flat fee en bundels in aantallen laagcapacitaire aansluitingen (aantallen *1.000).²⁷⁹

895. De toenemende vraag naar telefoonaansluiting(en) gebundeld met telefoonverkeersdiensten is ook waarneembaar in het aanbod van KPN. KPN heeft veel aanbiedingen, bijvoorbeeld de dienst BelVrij, waarbij verkeersdiensten en aansluitingen gebundeld worden aangeboden. De gebundelde afname is gegroeid tot 66% eind 2007. Het college verwacht dat het aandeel van bundels van verkeer en aansluitingen in de komende reguleringsperiode stijgt naar 80 tot 90%.

896. In dit verband wordt nog opgemerkt dat bovenstaande cijfers en conclusies betrekking hebben op het gebundelde aanbod en afname van aansluitingen en verkeer in de vorm van één pakket(prijs). Verkeer en aansluitingen worden echter ook gebundeld afgenomen zonder dat sprake is van een pakket(prijs). In 93% van de gevallen worden de diensten verkeer en aansluiting bij één aanbieder afgenomen, al dan niet in de vorm van een pakket(prijs). Het college heeft de verwachting dat in 2011 dit percentage zal zijn gestegen naar 99%.

897. Een andere oorzaak van deze ontwikkeling is de sterke opkomst van VoB-diensten. Bij VoB ligt de mate van bundeling van verkeer en aansluiting op vrijwel 100%.

898. Een aantal partijen onderschrijft de analyse van het college, een aantal marktpartijen doet dat niet. Met name de marktpartijen die zich verenigd hebben in het ACT hebben aangegeven dat de retailmarkten voor aansluitingen en verkeer(ssoorten) gescheiden afgebakend dienen te worden, omdat er nog altijd sprake zou zijn van een separate vraag naar aansluitingen enerzijds en verkeer anderzijds. Verder stellen deze partijen dat de introductie door KPN van haar dienst BelVrij Weekend, met de daarbij behorende gunstige voorwaarden, debet is aan de ontwikkeling dat de C(P)S-dienstverlening voor de eindgebruiker minder aantrekkelijk is.

899. Het college acht hier de introductie van de dienst WLR van belang. Deze wholesaledienst heeft, sinds begin 2007, vaste telefonieaanbieders (zonder eigen telefonienetwerk) in staat gesteld telefoniediensten aan te bieden, waarbij zowel de telefonieaansluiting als de telefonieverkeersdienst bij die aanbieder kunnen worden afgenomen. In dit besluit wordt die verplichting uitgebreid naar alle aansluitingen, uitgezonderd VoB, zodat op grond van het vorenstaande en de daarin beschreven marktontwikkelingen (waaronder de verdere migratie naar VoB) het college thans besluit, in tegenstelling tot het marktanalysebesluit 2005, verkeersaansluitingen en verkeersdiensten tot één relevante productmarkt te rekenen.

²⁷⁹ Bron: SMM en prognose OPTA. Prognose mede gebaseerd op VKA.

Residentieel versus zakelijk

900. De aanwezigheid van wholesaleregulering beïnvloedt het onderscheid tussen residentiële en zakelijke afnemers niet. Zoals in afwezigheid van wholesaleregulering geldt dat vraag- en aanbods substitutie tussen diensten voor residentiële en zakelijke afnemers beperkt is. Het is zelfs zo dat C(P)S-diensten relatief minder worden afgenomen door zakelijke afnemers dan door residentiële afnemers, hetgeen als additionele factor het bestaan van aparte relevante markten bevestigt.

Bundelmarkt

901. De vraag is of er een aparte relevante bundelmarkt moet worden afgebakend voor bundels van vaste telefoniediensten en andere diensten (met name breedbandinternet). VoB wordt vrijwel altijd in combinatie met breedbandinternet afgenomen. Door generieke wholesaleregulering neemt het aantal aanbieders van VoB toe. Het college heeft in paragraaf 6.9 geconstateerd dat de bundel van breedbandinternettoegang en vaste telefonie in belang toeneemt en dat er derhalve redenen zijn om te onderzoeken of sprake is van een bundelmarkt. Het prijsvoordeel bij afname van een bundel is een indicatie voor een bundelmarkt. De andere criteria wijzen er weliswaar op dat de markt beweegt in de richting van een bundelmarkt, maar dat daar nog geen sprake van is. Alles overwegende concludeert het college dat er nog onvoldoende argumenten zijn om in de komende reguleringsperiode (nog) een aparte bundelmarkt voor de bundel van breedbandinternettoegang en vaste telefonie af te bakenen. Met andere woorden, de vaste telefonie diensten binnen bundels worden, ook in aanwezigheid van wholesaleregulering, tot dezelfde relevante markt gerekend als losse (ontbundelde) vaste telefoniediensten.

902. Het college heeft onderzocht wat het zou betekenen als er naast een markt voor losse diensten ook nog een aparte bundelmarkt zou zijn afgebakend. KPN zou in die situatie ook nog steeds dominant zijn op de retail- en wholesalemarkten voor losse vaste telefoniediensten. Het is zelfs zo dat op de losse diensten de positie van KPN sterker is dan op de bundels en dat KPN op een markt voor losse diensten zou zijn aangewezen als een partij met AMM. Het marktaandeel van KPN zou in dat geval eind 2007 ruim 15% hoger zijn dan in de marktafbakening zoals deze in dit besluit is gemaakt. Dit betekent dat het nog steeds passend zou zijn om de C(P)S/opbouw- en WLR-verplichtingen op te leggen. Het college concludeert derhalve dat afbakening van een aparte bundelmarkt niet tot andere conclusies ten aanzien van de wholesaleverplichtingen in dit besluit zou leiden.

Mobiele telefonie

903. De vraag is of mobiele telefonie tot dezelfde relevante markt behoort als vaste telefonie. Het bestaan van wholesaleregulering heeft geen invloed op de afbakening. Hier blijft ook in aanwezigheid van wholesaleregulering gelden dat er de komende reguleringsperiode naar verwachting onvoldoende concurrentiedruk uitgaat van mobiele op vaste telefonie om van één en dezelfde relevante markt te kunnen spreken. Voor een grote groep afnemers geldt dat mobiele en vaste telefonie complementen zijn in plaats van substituten; de groep van *mobile-only* afnemers heeft een zekere omvang, maar zal niet zo hard groeien. Voor nieuwe *mobile-only* afnemers geldt dat vaste telefonie vaak geen substituuut is, vanwege het verschil in functionaliteit. Tarieven voor mobiele telefonie en vaste telefonie verschillen over het algemeen aanzienlijk. Ten slotte is er slechts ten dele een overlap van partijen die zowel mobiel als vast actief zijn.

Geografische afbakening

Ook de geografische afbakening wordt niet beïnvloed door het bestaan van wholesaleregulering. Er is derhalve nog steeds sprake van nationale markten.

Conclusie

904. Op basis van het voorgaande is de conclusie dat de relevante retailmarkten in aanwezigheid van wholesaleregulering op dezelfde wijzen dienen te worden afgebakend als in afwezigheid van wholesaleregulering, en wel als volgt:

- nationale residentiële retailmarkt voor vaste telefonie, bestaande uit residentiële diensten ofwel verkeer- en aansluitingsdiensten gericht op twee of minder (gelijktijdige) gesprekken (hierna: residentiële retailmarkt); en
- nationale zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie, bestaande uit zakelijke diensten ofwel verkeer- en aansluitingsdiensten gericht op meer dan twee gelijktijdige gesprekken (hierna: zakelijke retailmarkt).

13.3 Dominantieanalyse residentiële retailmarkt

13.3.1 Marktaandelen

905. De onderstaande tabel toont de marktaandelen op de residentiële markt voor C(P)S/WLR-partijen, DSL-partijen, kabelondernemingen en KPN. In paragraaf 7.2.1 zijn de werkelijke aandelen en de aandelen in afwezigheid van regulering reeds uitvoerig toegelicht. In aanwezigheid van alleen generieke wholesaleregulering is KPN's marktaandeel in 2011 naar verwachting 65-75%.

906. Als er naast generieke wholesaleregulering ook telefoniespecifieke regulering (WLR en C(P)S) wordt opgelegd (laatste twee kolommen in de tabel), dan is in 2007 het marktaandeel van C(P)S/WLR partijen 0-5%. Dit marktaandeel zal naar verwachting niet groeien de komende reguleringsperiode omdat C(P)S gebruik, en PSTN telefonie in het algemeen, afneemt ten gunste van VoB. Echter, door C(P)S/WLR-regulering wordt de marktpositie van DSL-partijen ook verder versterkt, waardoor DSL-partijen ook groeien ten opzichte van de situatie met alleen generieke wholesaleregulering (zie ook randnummer 912).

[vertrouwelijk]	Werkelijk 2007	Zonder regulering 2011	Met generieke wholesaleregulering 2011	Plus telefoniespecifieke wholesaleregulering 2011
C(P)S/WLR-partijen	[0-5%]	0%	0%	0-5%
DSL-partijen	[0-5%]	0%	5-10%	5-10%
Kabelondernemingen	[10-20%]	25-35%	25-35%	25-35%
KPN	[70-80%]	65-75%	55-65%	50-60%

Tabel 17. Marktaandeelen residentiële retailmarkt, in aantallen laagcapacitaire aansluitingen.²⁸⁰

907. KPN's marktaandeel in de residentiële markt zal door de combinatie van generieke en telefoniespecifieke wholesaleregulering (ULL, lage kwaliteit WBT, C(P)S en WLR) de komende periode met 10-15% afnemen. Verder staat KPN's marktaandeel onder druk door de groeiende positie van kabel in de residentiële markt. Kabel groeit naar verwachting de komende reguleringsperiode met 10-20%. Door deze factoren zal KPN's marktaandeel op de residentiële markt op het einde van de reguleringsperiode 15-25% dalen tot 50-60%. Vanaf medio 2006 tot eind 2011 heeft KPN naar verwachting in totaal 30% marktaandeel verloren.

908. *Subconclusie.* Het college is van oordeel dat het dalende marktaandeel van KPN op de residentiële retailmarkt, in aanwezigheid van generieke en telefoniespecifieke wholesaleregulering, een eerste aanwijzing vormt voor het ontbreken van aanmerkelijke marktmacht van KPN. Het absolute marktaandeel is met naar verwachting 50-60% in 2011 weliswaar hoog, maar de verwachte daling is aanzienlijk en zal zich naar verwachting van het college ook na 2011 nog doorzetten. In de volgende paragraaf zullen ook andere factoren naast marktaandelen in de dominantieanalyse worden meegenomen.

13.3.2 Andere factoren

909. In paragraaf 7.2 is een aantal factoren beoordeeld als onderdeel van de dominantieanalyse voor de residentiële markt in afwezigheid van wholesaleregulering. In deze paragraaf worden veranderingen ten opzichte van die analyse aangegeven ("delta analyse").

910. Wat betreft verticale integratie en netwerkdekkingsvoordelen werd geconcludeerd dat KPN hieraan geen voordelen ontleent ten opzichte van kabelbedrijven, maar wel ten opzichte van aanbieders die afhankelijk zijn van de inkoop van wholesaletoeegang. Als gevolg van C(P)S- en WLR-verplichtingen kan worden gesteld dat KPN dit voordeel niet meer geniet omdat andere aanbieders met behulp van C(P)S en WLR overal in Nederland waar KPN diensten aanbiedt ook diensten kunnen aanbieden.

911. Wat betreft schaal- en breedtevoordelen die KPN geniet ten opzichte van kabelondernemingen en DSL-partijen, kan gesteld worden dat deze voordelen door de C(P)S- en WLR-verplichtingen verminderen. De reden is dat deze kostenvoordelen door middel van lagere wholesale C(P)S- en WLR-tarieven (deels) worden doorgegeven aan alternatieve aanbieders. Daarmee vermindert het

²⁸⁰ Bron: SMM en prognose OPTA. Prognose mede gebaseerd op VKA.

competitieve voordeel van KPN ten opzichte van andere aanbieders op de residentiële retailmarkt. KPN behoudt nog wel schaal- en breedtevoordelen op de retailmarkt.

912. Ook voor de factor product- en dienstendiversificatie kan worden gesteld dat het voordeel van KPN ten opzichte van alternatieve aanbieders naast kabel, als gevolg van C(P)S- en WLR-verplichtingen minder groot wordt. Andere aanbieders zijn in staat om op basis van C(P)S en WLR de meeste diensten die KPN aanbiedt, ook aan te bieden, en zo de diverse klantgroepen te bedienen, die zonder C(P)S en WLR feitelijk geen keuze hebben. Er bestaat nog een grote groep eindgebruikers die een voorkeur heeft voor de afname van PSTN-telefonie zonder breedbandinternet. Deze groep heeft een omvang van circa 2 miljoen eindgebruikers.

913. Daarnaast biedt het andere aanbieders meer mogelijkheden om klanten vraaggestuurd te migreren naar VoB-diensten. Daarvoor is het van groot belang dat aanbieders reeds de klantrelatie hebben. Door C(P)S en WLR hebben marktpartijen meer mogelijkheden om deze klantrelaties te verwerven. Door het opleggen van C(P)S en WLR wordt de positie van DSL-partijen op VoB-diensten verder versterkt.

914. Voor de factor controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur geldt dat dit voordeel voor KPN afneemt als gevolg van de opgelegde wholesaleverplichtingen. Andere partijen hebben door de C(P)S- en WLR-verplichtingen als het ware KPN's infrastructuur tot hun beschikking voor de levering van met name PSTN-diensten.

915. Tot slot kan worden gesteld dat in lijn met het voorgaande de toetredingsbarrières zijn afgenomen als gevolg van de C(P)S- en WLR-verplichtingen. Wel blijft KPN in bepaalde mate voordelen ontleen aan haar immateriële activa.

916. *Subconclusie.* Concluderend kan worden gesteld dat ook de overige factoren, naast de verwachting van KPN's sterk dalende marktaandeel in aanwezigheid van wholesaleregulering, erop wijzen dat op de residentiële markt sprake is van een daadwerkelijk concurrerende markt.

13.3.3 Conclusie dominantieanalyse

917. Het college is van oordeel dat in aanwezigheid van de beschreven wholesaleverplichtingen de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie daadwerkelijke concurrerend is. De belangrijkste overwegingen van het college zijn hierbij als volgt:

- KPN's marktaandeel is aanzienlijk aan het dalen en bedraagt naar verwachting op het einde van de reguleringsperiode 50-60%. Ook na de reguleringsperiode voorziet het college een verdere daling;
- kabelondernemingen beschikken over een tweede infrastructuur, en de positie van kabel is de afgelopen periode sterker geworden en versterkt naar verwachting nog verder. Hiermee is er een groep ondernemingen op de markt actief die in staat is om onafhankelijk van inkoop bij KPN met KPN te concurreren;

- door de introductie van regulering van lage kwaliteit WBT en de uitbreiding van de ULL-regulering naar ontbundelde glastoegang blijft de positie van de zogenaamde DSL-partijen gelijk. Deze kunnen door deze regulering een landelijk aanbod doen en daardoor maximale concurrentiedruk uitoefenen op KPN's diensten. In het verleden zijn het vaak ook de DSL-partijen geweest die als eerste met nieuwe tariefstructuren, lage tarieven en innovatieve diensten op de markt zijn gekomen;
- de continuering van de regulering C(P)S en WLR is tevens belangrijk. Daardoor zijn aanbieders (waaronder de zogenaamde DSL-partijen) in staat alle typen eindgebruikers een aanbod te doen. Eindgebruikers die een voorkeur hebben voor PSTN/ISDN en/of eindgebruikers die wel telefonie, maar geen breedbandinternet willen afnemen hebben zonder C(P)S en WLR-regulering geen keuze. Beide groepen eindgebruikers hebben nu nog een substantiële omvang. C(P)S en WLR zorgen ervoor dat alle typen eindgebruikers keuzevrijheid krijgen. Het gevolg is dat er concurrentiedruk ontstaat en ook KPN de prikkel geeft om de tarieven scherp te houden en nieuwe tariefstructuren te introduceren. Daarnaast biedt het deze aanbieders de mogelijkheid om klanten vraaggestuurd te migreren naar VoB-diensten en zo hun positie daar ook te versterken.

918. Het college is van oordeel dat de volledige set van generieke en telefoniespecifieke regulering passend is. Deze is geschikt omdat het marktpartijen in staat stelt om basis van inkoop van deze wholesale bouwstenen een landelijk aanbod, voor alle residentiële telefoniediensten te doen aan alle typen eindgebruikers. Daarnaast zijn al deze bouwstenen ook noodzakelijk, omdat het ontbreken van één van deze bouwstenen betekent dat andere aanbieders niet in staat zijn een landelijk aanbod te doen, niet in staat zijn alle telefoniediensten aan te bieden of niet in staat zijn alle typen eindgebruikers te bedienen. Hierdoor wordt duurzame concurrentie bevorderd ten gunste van de eindgebruikers.

13.3.4 Overwegingen inzake retailverplichtingen

919. Het college heeft geconstateerd dat de residentiële retailmarkt in aanwezigheid van generieke en telefoniespecifieke wholesaleregulering daadwerkelijke concurrerend is. Het college ziet dan ook geen grond meer om op de retailmarkt bestaande verplichtingen te continueren of nieuwe verplichtingen op te leggen. In paragraaf 13.5 trekt het college daarom de bestaande verplichtingen in.

13.4 Dominantieanalyse zakelijke retailmarkt

13.4.1 Marktaandelen

920. In de onderstaande tabel worden de marktaandelen op de zakelijke markt getoond voor C(P)S/WLR-partijen, andere partijen – inkoop generiek, andere partijen – eigen infra en KPN. In paragraaf 7.3.1 zijn de werkelijke aandelen en de aandelen in afwezigheid van regulering reeds uitvoerig toegelicht.

921. Naar verwachting zal de positie van andere partijen met eigen infrastructuur beperkt verbeteren tot 2011. Veel commercieel haalbare aansluitingen (hoge volume aansluitingen van zakelijke afnemers) zijn reeds voor een groot deel gelegd. Het college heeft indicaties dat de kabelondernemingen op termijn meer activiteiten gaan ontplooiën in de zakelijke markt op basis van nieuwe eigen infrastructuur, voornamelijk op bedrijventerreinen. De komende reguleringsperiode zal dit echter maar in beperkte mate effect hebben op het marktaandeel van de kabelondernemingen.

922. De positie van partijen op basis van inkoop van generieke wholesalediensten zal tot 2011 naar verwachting wel verbeteren, als gevolg van de meer strikte regulering op het gebied van hoge kwaliteit WBT en de toegenomen acceptatie van VoB in de zakelijke markt. Dit zorgt ervoor dat zij beter in staat zijn om te concurreren met KPN en marktaandeel van KPN te veroveren.²⁸¹ Het effect van ILL blijft naar verwachting hetzelfde.

923. Als er naast generieke wholesaleregulering ook telefoniespecifieke regulering (WLR en C(P)S) wordt opgelegd, dan is het marktaandeel van C(P)S/WLR-partijen in 2007 [**vertrouwelijk**: 0-5%].²⁸² Dit marktaandeel zal naar verwachting groeien de komende reguleringsperiode omdat naast C(P)S nu ook WLR wordt opgelegd, hetgeen andere partijen beter in staat stelt om met KPN te concurreren. Het aandeel van C(P)S/WLR-partijen bedraagt aan het eind van de komende reguleringsperiode naar verwachting tussen de 0 en 5%. Dit percentage heeft het college afgeleid uit het feit dat een aantal partijen heeft aangegeven vraag te hebben naar WLR op de zakelijke markt.²⁸³ Dit lijkt ook redelijk te zijn gezien de groei van WLR op de residentiële markt in de reguleringsperiode 2006-2008.

[vertrouwelijk]	Werkelijk 2007	Zonder regulering 2011	Met generieke Wholesale regulering 2011	Plus telefoniespecifieke wholesale regulering 2011
C(P)S/WLR-partijen	[0-5%]	0%	0%	0-5%
Andere partijen - inkoop generiek	[10-20%]	0%	10-15%	10-15%
Andere partijen - eigen infra	[10-20%]	5-15%	10-15%	10-15%
KPN	[70-80%]	85-95%	70-80%	65-75%

Tabel 18. Marktaandelen zakelijke retailmarkt, in aantallen hoogcapacitaire aansluitingen.²⁸⁴

924. *Subconclusie.* KPN's marktaandeel op de zakelijke retailmarkt blijft met een verwacht aandeel van 65-75% nog hoog, zodat dat een sterke aanwijzing is dat de zakelijke retailmarkt in de reguleringsperiode niet effectief concurrerend is. Als gevolg van de wholesaleregulering zal KPN's marktaandeel naar verwachting wel met 5-15% afnemen.

²⁸¹ Zie randnummer 499.

²⁸² Dit is het marktaandeel gemeten in aantallen hoogcapacitaire aansluitingen. Indien ook het verkeer dat op basis van CPS wordt geleverd, wordt meegewogen, ontstaat een hoger marktaandeel.

²⁸³ Zie voetnoot 216.

²⁸⁴ Bron: SMM en prognose OPTA. Prognose mede gebaseerd op VKA.

13.4.2 Andere factoren

925. In paragraaf 7.3 is een aantal factoren beschreven dat een rol speelt bij de beoordeling van dominantie onderzocht in afwezigheid van wholesaleregulering. Hier wordt ingegaan op mogelijke veranderingen in die beoordeling als gevolg van wholesaleregulering (“delta analyse”).

926. Alternatieve DSL-aanbieders kennen als gevolg van wholesaleregulering geen beperkingen meer ten aanzien van netwerkdekking. Op basis van ULL, ILL of hoge kwaliteit WBT kunnen zij hun dekking aanzienlijk uitbreiden. Ontbrekende delen kunnen zij aanvullen op basis van WLR en C(P)S. Daarmee is verticale integratie en netwerkdekkingsvoordelen in aanwezigheid van wholesale regulering geen factor meer die bijdraagt aan een dominante positie van KPN.

927. Voor schaal- en breedtevoordelen geldt dat deze als competitief voordeel voor KPN afnemen als gevolg van wholesaleregulering. Andere partijen kunnen via C(P)S en WLR van dezelfde schaal- en breedtevoordelen gebruikmaken. KPN behoudt nog wel schaal- en breedtevoordelen op de retailmarkt.

928. Ook voor de factor product- en dienstendiversificatie kan worden gesteld dat het voordeel van KPN ten opzichte van alternatieve aanbieders, als gevolg van C(P)S- en WLR-verplichtingen minder groot wordt. Alternatieve aanbieders kunnen met C(P)S en WLR hun productaanbod immers uitbreiden.

929. In aanwezigheid van regulering draagt de controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur in mindere mate bij aan AMM-positie van KPN op de retailmarkt. Immers, door regulering kunnen andere partijen van de infrastructuur van KPN gebruikmaken. Het voordeel voor KPN valt niet geheel weg door C(P)S/WLR-regulering. Met de keuze voor WLR in plaats van WLR+ kunnen andere aanbieders niet differentiëren ten opzichte van KPN.

930. Tot slot kan worden gesteld dat in lijn met het voorgaande de toetredingsbarrières afnemen als gevolg van de C(P)S en WLR verplichtingen.

931. *Subconclusie.* Concluderend kan worden gesteld dat ook de overige factoren erop wijzen dat KPN's positie van AMM op de zakelijke retailmarkt de komende reguleringsperiode iets minder sterk wordt.

13.4.3 Conclusie dominantieanalyse

932. Het college is van oordeel dat in aanwezigheid van generieke en specifieke wholesaleverplichtingen de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie niet daadwerkelijk concurrerend is. De belangrijkste overwegingen van het college zijn hierbij als volgt:

- KPN's marktaandeel daalt licht, maar bedraagt naar verwachting op het einde van de reguleringsperiode nog altijd 65–75%;
- in tegenstelling tot de residentiële markt speelt kabel in de komende reguleringsperiode naar verwachting nog een beperkte rol. Op langere termijn zal de rol van de kabel door investeringen in infrastructuur groter kunnen worden;
- de continuering van ULL-regulering in combinatie met de verzwaring van de regulering van hoge kwaliteit WBT leidt ertoe dat andere aanbieders meer mogelijkheden krijgen om VoB aan te bieden. Het college heeft de verwachting dat VoB meer gaat worden afgenomen dan tot op heden het geval is (zie Tabel 14). De verwachting is wel dat pas op de langere termijn VoB een vergelijkbare rol speelt als in de residentiële markt;
- de continuering van de C(P)S-regulering in combinatie met uitbreiding van de ILL-regulering en WLR-regulering geeft de bestaande concurrenten de mogelijkheid om aan alle typen zakelijke eindgebruikers een aanbod te doen voor verkeer én telefonieaansluitingen. Die kunnen op die manier hun positie versterken. Alternatieve aanbieders zijn hierdoor derhalve beter in staat om (geografisch) een totaalpakket te bieden.

933. De conclusie van het college is dat de positie van KPN op de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie nog zo sterk is, dat de markt in de reguleringsperiode tot 2011 niet concurrerend is. Het totale pakket aan wholesalemaatregelen is daarom passend. Met deze regulering krijgen andere aanbieders de mogelijkheden om zowel VoB- als PSTN-diensten aan te bieden, al dan niet in combinatie met andere diensten.

13.4.4 Overwegingen inzake retailverplichtingen

934. Het college heeft geconstateerd dat de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie in aanwezigheid van generieke en telefoniespecifieke wholesaleregulering niet effectief concurrerend is. Dit is een eerste voorwaarde voor het eventueel opleggen van retailverplichtingen. Een tweede voorwaarde waaraan voldaan moet zijn voordat het college kan overgaan tot het opleggen of continueren van retailverplichtingen, is dat wholesaleverplichtingen op termijn (mogelijk buiten de reguleringsperiode) niet toereikend zijn om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken of de belangen van eindgebruikers te beschermen. Indien wholesaleverplichtingen toereikend zijn om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken of de belangen van eindgebruikers te beschermen, trekt het college de retailverplichtingen in, op grond van artikel 6a.3, derde lid, van de Tw.

935. Het college overweegt ten aanzien van de toereikendheid van de wholesaleverplichtingen het volgende:

- de kabelondernemingen beginnen zich momenteel iets meer te richten op de zakelijke markt, onder meer door investeringen in eigen infrastructuur op bedrijventerreinen. De verwachting van het college is dat de concurrentiedruk voor de komende reguleringsperiode nog beperkt is, omdat het opbouwen van een marktpositie tijd en geld kost. Op langere termijn leidt dit wel tot een structureel hogere concurrentiedruk van de kabelondernemingen op KPN;

- VoB wordt op termijn steeds belangrijker in de zakelijke markt. De verwachting is dat het aandeel VoB aan het eind van de reguleringsperiode maximaal 10% bedraagt,²⁸⁵ maar na de reguleringsperiode een verdere vlucht neemt. Dit betekent dat de effectiviteit van hoge kwaliteit WBT en ULL steeds groter zal worden en dat marktpartijen meer mogelijkheden krijgen om zich te onderscheiden van KPN. Hierdoor neemt de concurrentiedruk op de lange termijn toe;
- de uitbreiding van het pakket aan overige regulering (C(P)S/WLR, ILL) biedt andere aanbieders de mogelijkheden om in de komende reguleringsperiode (tot 2011) de bestaande marktposities te versterken, doordat zij in staat zijn om alle klantgroepen te bedienen op basis van traditionele telefonie én VoB, waardoor zij voor de periode na 2011 beschikken over een betere uitgangspositie.

936. Het college is op grond van deze ontwikkelingen van oordeel dat de uitgebreide set van wholesaleverplichtingen toereikend is om op termijn daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken en de belangen van eindgebruikers te beschermen. Het college is daarom van oordeel dat er, na de implementatie van de uitgebreide set van wholesaleverplichtingen, voldoende grond is om de bestaande retailverplichtingen in te trekken.

Verhouding tot de 3-criteriatoets

937. De Commissie zegt over het opleggen van retailregulering het volgende: *“Retail regulation can only be justified if, with all regulatory remedies in place on wholesale markets including Carrier Selection and Carrier Pre-Selection (including wholesale line rental where appropriate), there remains a lack of effective competition at the retail level.”*²⁸⁶

938. Het college heeft geoordeeld dat in de reguleringsperiode de zakelijke retailmarkt in aanwezigheid van wholesaleregulering niet effectief concurrerend is. Het college laat in het midden of in dit geval de 3-criteriatoets voor *ex ante* regulering moet worden doorlopen, omdat het college van mening is dat *ex ante* regulering op de zakelijke retailmarkt niet nodig is.²⁸⁷

939. Desalniettemin wordt hierna de 3-criteriatoets doorlopen voor de zakelijke retailmarkt. De drie criteria waaraan cumulatief moet worden voldaan voordat *ex ante* regulering opgelegd kan worden, zijn als volgt:

1. is de markt onderhevig aan aanzienlijke toegangsbelemmeringen die van niet-voorbijgaande aard zijn;
2. beschikt de markt over kenmerken waardoor deze na verloop van tijd een ontwikkeling richting daadwerkelijke concurrentie zal vertonen; en

²⁸⁵ Zie voetnoot 183.

²⁸⁶ Toelichting op Aanbeveling, pag. 28.

²⁸⁷ ERG (08) 21, *“Guidance on the application of the three criteria test”*, June 2008.

3. een afweging van de relatieve doeltreffendheid van het mededingingsrecht en aanvullende regelgeving ex ante.

940. De Commissie geeft in dat kader aan de 3-criteriatoets alleen doorstaan wordt in: "...*Member States where Carrier Select and Carrier Pre-Select obligations have only recently been introduced or so far remain ineffective (e.g. because of particular consumer habits) and where broadband penetration is low and VoB offerings insignificant.*"²⁸⁸ De Nederlandse situatie op de zakelijke retailmarkt voldoet hier niet aan. C(P)S is reeds geruime tijd geleden geïntroduceerd en wordt ook afgenomen. VoB is weliswaar nog niet zo groot, maar wordt op termijn steeds belangrijker in de zakelijke retailmarkt. Het college is derhalve van mening dat niet aan het tweede criterium is voldaan en de zakelijke retailmarkt derhalve niet voor ex ante regulering in aanmerking komt.

13.5 Intrekking van retailverplichtingen

941. Het college heeft op grond van artikel 6a.1, vierde lid, van de Tw onderzocht of de residentiële en zakelijke retailmarkten, zoals gedefinieerd in onderhavig besluit, al dan niet daadwerkelijk concurrerend zijn. Het college heeft de volgende conclusie getrokken:

- de residentiële retailmarkt is daadwerkelijk concurrerend in aanwezigheid van de wholesaleverplichtingen;
- de zakelijke retailmarkt is niet daadwerkelijk concurrerend, maar de wholesaleverplichtingen zijn voldoende om op termijn daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken en de belangen van eindgebruikers te beschermen.

942. Op grond hiervan ziet het college geen noodzaak tot regulering van zowel de residentiële als zakelijke retailmarkten. In deze paragraaf wordt aangegeven op welke wijze de verplichtingen worden ingetrokken en welke gevolgen dit heeft voor de concurrentie en de eindgebruikers.

13.5.1 Intrekkinggronden

943. De conclusies in paragraaf 13.3.4 en 13.4.4 brengen met zich mee dat het college aanleiding ziet om de retailverplichtingen uit het retailbesluit 2005 in te trekken. Deze retailverplichtingen hebben betrekking op relevante retailmarkten die afwijkend zijn afgebakend van de twee relevante markten zoals die in het onderhavige besluit zijn gedefinieerd. In onderdeel i van hoofdstuk 11 van het retailbesluit 2005 zijn namelijk acht relevante retailmarkten onderscheiden, waarbij verkeer en aansluitingen tot verschillende markten zijn gerekend en waarbij geen onderscheid is gemaakt tussen residentiële diensten en zakelijke diensten.

944. In aanmerking nemend dat de in het onderhavige besluit afgebakende residentiële en zakelijke retailmarkt tezamen overeenkomen met de acht relevante retailmarkten in het retailbesluit 2005, is het

²⁸⁸ Zie voetnoot 286.

college van mening dat de onderhavige marktanalyse als basis kan dienen voor het intrekken van de vigerende retailverplichtingen. Het college heeft zijn uiteindelijke oordeel over de eventueel op te leggen retailverplichtingen gebaseerd op een volledig en afgerond oordeel over het al dan niet daadwerkelijk concurrerend zijn van de desbetreffende (andere) retailmarkten. Dit is naar het oordeel van het college ook in overeenstemming met de systematiek van de Tw, in het bijzonder artikel 6a.3 van de Tw.

945. Het college trekt op grond van artikel 6a.3, eerste lid, van de Tw de retailregulering uit het retailbesluit 2005 in die betrekking heeft op de residentiële markt aangezien de residentiële retailmarkt in aanwezigheid van wholesaleregulering daadwerkelijk concurrerend is.

946. Het college trekt op grond van artikel 6a.3, derde lid, van de Tw de retailregulering uit het retailbesluit 2005 in die betrekking heeft op de zakelijke markt in. De intrekking van de vigerende retailverplichtingen gaat in op de dag nadat de implementatie van de wholesaleverplichtingen is afgerond. Onder wholesaleverplichtingen worden in dit verband verstaan de WLR-verplichting hoogcapacitair in de zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie, de WBT hoge kwaliteit-verplichtingen en de hoge capaciteit huurlijnen-verplichtingen. Onder de dag nadat de implementatie van de wholesaleverplichtingen is afgerond wordt verstaan de dag nadat geïnteresseerde marktpartijen de diensten die KPN op grond van de zojuist genoemde wholesaleverplichtingen moet aanbieden, daadwerkelijk overeenkomstig de regulering uit de betrokken marktanalysebesluiten van KPN kunnen afnemen. Totdat de intrekking van de vigerende retailverplichtingen ingaat, houdt het college die verplichtingen op de zakelijke markt in stand. (zie paragraaf 13.5.2. voor de toelichting).

947. De volgende retailverplichtingen, zoals omschreven in randnummer 167, worden derhalve ingetrokken:

- verplichting die op grond van artikel 6a.12, onder a, van de Tw aan KPN is opgelegd, ofwel de non-discriminatieverplichting;
- verplichting die op grond van artikel 6a.12, onder c, van de Tw aan KPN is opgelegd, ofwel de transparantieverplichting;
- verplichtingen die op grond van artikel 6a.13 van de Tw aan KPN zijn opgelegd, ofwel de ondergrens- en bovengrenstariefregulering, de verplichting tot het hanteren van een goedgekeurd kostentorekeningssysteem, de verplichting tot het opleveren van een financiële rapportage en de nadere voorschriften, met uitzondering van de financiële rapportage over 2008. Deze dient KPN op te leveren, aangezien deze dient om te toetsen of KPN aan de CPST op marktniveau in 2008 heeft voldaan;
- verplichting die op grond van artikel 6a.14 van de Tw aan KPN is opgelegd, ofwel het stoplichtmodel.

13.5.2 Overgangmaatregelen retailverplichtingen

948. In het voorgaande hoofdstuk is geconstateerd dat de retailmarkt vaste telefonie daadwerkelijk concurrerend is (residentiële retailmarkt) dan wel, dat naar verwachting, wholesaleverplichtingen op termijn toereikend zijn om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken (zakelijke retailmarkt).

949. Een aantal wholesaleverplichtingen wordt gecontinueerd. Bij de continuering van deze wholesaleverplichtingen dienen echter veelal nieuwe wholesaletarieven te worden vastgesteld.
950. Daarnaast wordt een aantal nieuwe wholesaleverplichtingen opgelegd. Die verplichtingen dienen nog geïmplementeerd te worden. Deze implementatie bestaat onder meer uit het opstellen van een referentieaanbod en het vaststellen van wholesaletarieven.
951. In de residentiële wholesalemarkt voor vaste telefonie worden de verplichtingen ULL voor koper, C(P)S/opbouw en WLR gecontinueerd. De uitbreiding betreft de verplichtingen voor het leveren van lage kwaliteit WBT en ontbundelde toegang tot glas. Gelet op het feit dat een belangrijk deel van de verplichtingen wordt gecontinueerd, in combinatie met het feit dat de residentiële retailmarkt daadwerkelijk concurrerend wordt geacht, ziet het college geen noodzaak om de verplichtingen pas in te trekken op de dag nadat de implementatie van de wholesaleverplichtingen is afgerond.
952. In de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie ligt dat anders. Voor deze markt worden enkele verplichtingen gecontinueerd (ULL voor koper, C(P)S/opbouw, WLR voor meervoudige PSTN/ ISDN-aansluitingen, ILL). De uitbreiding van de wholesale verplichtingen is daarnaast aanzienlijk. De nieuwe verplichtingen betreffen namelijk: WLR voor hoogcapacitaire aansluitingen, hoge kwaliteit WBT en hoge capaciteit huurlijnen-verplichtingen. Gezien het feit dat de zakelijke retailmarkt niet concurrerend is en dat ter remediëring van de mededingingsproblemen op deze markt enkele nieuwe wholesaleverplichtingen worden opgelegd, acht het noodzakelijk om de verplichtingen pas in te trekken op de dag nadat de implementatie van de wholesaleverplichtingen is afgerond. Pas op dat moment kunnen de wholesaleverplichtingen hun effect hebben. Daarvoor is de conclusie dat wholesaleverplichtingen toereikend zijn niet gerechtvaardigd en is de instandhouding van de retailverplichtingen uit het retailbesluit 2005 naar het oordeel van het college noodzakelijk. Het college acht het derhalve noodzakelijk om de intrekking (van de retailverplichtingen) te koppelen aan het moment van de daadwerkelijke implementatie van de wholesalemaatregelen WLR, hoge kwaliteit WBT en de hoge capaciteit huurlijnen-verplichtingen.
953. Deze overgangmaatregel is naar het oordeel van het college geschikt en noodzakelijk, omdat daarmee wordt voorkomen dat retailverplichtingen reeds zijn ingetrokken, nog voordat de voor vaste telefonie relevante wholesalemaatregelen daadwerkelijk geïmplementeerd zijn. Het is ook een geschikte maatregel omdat het andere marktpartijen die deze nieuwe diensten op termijn kunnen afnemen, in staat stelt zich aan te passen aan deze nieuwe (markt)omstandigheden.
954. Naar het oordeel van het college zijn er geen lichtere maatregelen beschikbaar om hetzelfde doel te bereiken.
955. De wholesalediensten zijn naar het oordeel van het college daadwerkelijk geïmplementeerd wanneer deze diensten afneembaar zijn conform de verplichtingen opgenomen in de diverse

marktanalysebesluiten²⁸⁹ en de implementatie- en/of tariefbesluiten, welke op grond van dit marktanalysebesluit genomen worden.

956. Het college besluit derhalve dat de bestaande retailverplichtingen die van toepassing zijn op de zakelijke retailmarkt blijven gelden tot het moment dat de WLR-verplichting in de zakelijke wholesalemkt, de hoge kwaliteit WBT-verplichtingen en de hoge capaciteit huurlijnen-verplichtingen daadwerkelijk geïmplementeerd zijn.

13.5.3 Gevolgen voor de concurrentie

957. De andere aanbieders kunnen op basis van het gereguleerde pakket aan wholesalediensten met KPN concurreren op de retailmarkten voor vaste telefonie. De aanbieders kunnen een volwaardig pakket aan diensten in de markt zetten en op die manier klanten aan zich binden.

958. Hieronder wordt per verplichting aangegeven wat de betekenis van de intrekking van die verplichting is voor de concurrentie. Door de intrekking van de bovengrenstariefregulering is KPN niet meer gebonden aan maximale prijsstijgingen voor haar retaildiensten. Dit betekent bijvoorbeeld dat KPN de tarieven voor de BelBasisdiensten kan verhogen. Echter concurrenten kunnen dan een lagere prijs dan KPN bieden. Concurrenten hebben deze mogelijkheid omdat zij bij KPN wholesalediensten kunnen inkopen die ze in staat stelt dezelfde diensten aan te bieden. Door deze prijsdruk van concurrenten is de verwachting van het college dan ook dat grote prijsstijgingen bij KPN zich niet zullen voordoen.

959. Door de intrekking van de ondergrenstariefregulering heeft KPN de mogelijkheid om lagere prijzen te hanteren, bijvoorbeeld in specifieke gebieden waar de concurrentie het hevigst is of bij klanten of klantgroepen die dreigen weg te gaan bij KPN. Dit betekent dat concurrenten in die gevallen mee zullen moeten gaan in de lagere prijsstelling, dan wel zich juist moeten richten op die gebieden, klanten of klantgroepen waar de concurrentie minder hevig is. Op basis van de verzwaarde wholesaleregulering kunnen andere partijen scherpe retailprijzen hanteren. Het risico dat KPN op grote schaal dusdanig lage tarieven hanteert dat andere aanbieders niet duurzaam kunnen concurreren, acht het college dan ook relatief klein. Prijsverlagingen zijn te kostbaar voor KPN.

960. Door de intrekking van de non-discriminatieverplichting heeft KPN de mogelijkheid om te discrimineren tussen eindgebruikers en specifieke eindgebruikers te bevoordelen. Het college is echter van oordeel dat de concurrentie dusdanig is (residentiële markt) dan wel op termijn verwezenlijkt wordt (zakelijke markt) dat KPN een dergelijke strategie niet op grote schaal winstgevend kan toepassen.

961. De transparantieplichting was niet bedoeld voor de concurrentie maar voor de eindgebruikers. De intrekking heeft geen directe gevolgen voor de concurrentie.

²⁸⁹ ULL-besluit (OPTA/AM/2008/201535), WBT-besluit (OPTA/AM/2008/201536), Huurlijnen-besluit (OPTA/AM/2008/201538).

13.5.4 Gevolgen voor de eindgebruikers

962. Omdat er concurrentie is of op termijn wordt verwezenlijkt, hebben eindgebruikers de mogelijkheid om te kiezen uit verschillende aanbieders. Aanbieders zullen eindgebruikers aantrekkelijke aanbiedingen willen doen om hen aan zich te binden. Dit betekent dat de eindgebruiker profiteert van de toegenomen concurrentie, omdat hij niet teveel betaalt voor de dienst, de dienstverlening voor hem zal verbeteren en nieuwe diensten zullen worden ontwikkeld.

963. Hieronder wordt per verplichting aangegeven wat de betekenis van de intrekking van die verplichting is voor eindgebruikers. Door de intrekking van de bovengrenstariefregulering is KPN niet meer gebonden aan maximale prijsstijgingen voor de ontbundelde diensten. Dit betekent bijvoorbeeld dat KPN de tarieven voor het BelBasisdiensten kan verhogen. Het college is echter van oordeel dat er voldoende concurrentie is, zodat eindgebruikers bij prijsstijgingen kunnen kiezen voor een andere dienst en/of aanbieder.

964. Door de intrekking van de ondergrenstariefregulering heeft KPN de mogelijkheid om lagere prijzen te hanteren, bijvoorbeeld in gebieden of voor klanten of klantgroepen waar de concurrentie het hevigst is. Voor eindgebruikers zijn lagere prijzen goed.

965. Door de intrekking van de non-discrimatieverplichting heeft KPN de mogelijkheid om te discrimineren tussen eindgebruikers (uiteraard binnen de grenzen van de Mededingingswet). Eindgebruikers kunnen dan niet meer op grond van de non-discrimatieverplichting rechten ontlenen aan het feit dat een gelijke eindgebruiker een lagere prijs ontvangt. Het college is van oordeel dat eindgebruikers voldoende keuze hebben en daarmee in staat zijn om de voor hen gunstigste prijs-kwaliteitverhouding te realiseren.

966. Door de intrekking van de transparantieplichting is KPN niet meer gehouden om informatie over alle diensten op haar website te publiceren. De verwachting is dat KPN voldoende prikkels heeft om eindgebruikers te informeren over hun diensten. Daarnaast blijft voor KPN (en de andere aanbieders) de verplichting bestaan om op grond van artikel 7.1 en 7.2 van de Tw informatie aan consumenten te verstrekken.

14 Effectentoets verplichtingen

14.1 Inleiding

967. Op grond van artikel 1.3, vierde lid, van de Tw dient het college, indien het een besluit neemt dat aanzienlijke gevolgen voor de desbetreffende markt heeft, onder andere op basis van een verantwoording van de voorzienbare relevante gevolgen, zowel in kwalitatieve, als voor zover redelijkerwijs mogelijk in kwantitatieve zin, te onderbouwen dat de maatregel noodzakelijk is voor het bereiken van de genoemde doelstellingen en dat een minder ingrijpende maatregel niet effectief is.

968. De effectentoets beschrijft de effecten van regulering. Hierbij vergelijkt het college de situatie waarin regulering plaatsvindt met de situatie zonder regulering. Effecten van regulering vallen uiteen in 1) directe reguleringskosten, 2) markteffecten (statisch en dynamisch) en 3) overige (maatschappelijke) effecten. Om regulering te rechtvaardigen dienen de opbrengsten (de markteffecten en de overige effecten, uitgedrukt in gecreëerde welvaart) de kosten van regulering te overtreffen. De effectentoets beschrijft de effecten van regulering in kwalitatieve en, voor zover mogelijk, kwantitatieve zin.

14.2 Relatie met dominantieanalyse en verplichtingen

969. In de dominantieanalyse is vastgesteld dat KPN beschikt over AMM op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie. Het college concludeert daarnaast dat KPN ook op de onderliggende retailmarkten beschikt over AMM in afwezigheid van regulering van de residentiële wholesalemarkt voor gespreksopbouw en toegang tot de aansluiting (hierna: residentiële wholesalemarkt) en de zakelijke wholesalemarkt voor gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting (hierna: zakelijke wholesalemarkt).

970. De AMM-positie van KPN op de residentiële wholesalemarkt en de zakelijke wholesalemarkt verhoogt de kans op bepaalde mededingingsproblemen. Om deze mededingingsproblemen te voorkomen is het college voornemens verschillende verplichtingen aan KPN op te leggen. Deze verplichtingen zijn de toegangsverplichting, transparantieplichting, non-discriminatieplichting en de verplichting tot tariefregulering. Deze verplichtingen dienen allen passend te zijn.

971. De verplichtingen die het college oplegt op de residentiële wholesalemarkt en de zakelijke wholesalemarkt vormen samen een pakket van verplichtingen. Theoretisch zou het wellicht mogelijk zijn om per verplichting een effectentoets uit te voeren. Praktisch is dit echter niet uitvoerbaar. Het effect van de verplichtingen transparantie en non-discriminatie is moeilijk te kwantificeren. De verplichtingen om toegang te verlenen en de verplichting tot tariefregulering hebben een beter identificeerbaar effect op de markt. De effecten van beide verplichtingen bij elkaar opgeteld vormen het totale effect van regulering.

14.3 De kosten van regulering

972. In deze paragraaf worden de directe reguleringskosten voor de verschillende relevante markten geschat. De directe reguleringskosten zijn de kosten die OPTA, KPN en andere marktpartijen gezamenlijk maken en direct zijn toe te rekenen aan regulering van de onderhavige markten.

973. Het onderzoeksbureau Oxera heeft in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken onderzoek gedaan naar de kosten en baten van markttoezichthouders, waaronder die van OPTA.²⁹⁰ In het door Oxera ontwikkelde raamwerk wordt een benaderingswijze voor de directe reguleringskosten beschreven. Het college acht de door Oxera beschreven methode een bruikbare methode om de directe reguleringskosten te berekenen.

974. De directe reguleringskosten vallen uiteen in twee soorten kosten: de directe kosten van OPTA en de nalevingskosten van gereguleerde marktpartijen.

14.3.1 Directe kosten van het college

975. De directe reguleringskosten betreffen de kosten die het college dient te maken voor de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van de voorgenomen verplichtingen. Deze kosten betreffen onder andere de kosten van de beoordeling van tariefvoorstellen van de marktpartij aan wie tariefregulering is opgelegd. Daarnaast gaat het om kosten die gemoeid zijn met de implementatie van de voorgenomen verplichtingen, zoals bijvoorbeeld de kosten voor het beslechten van eventuele geschillen en voorlichting aan marktpartijen. Tabel 19 bevat een schatting van de kosten voor OPTA bij de regulering van de wholesalemarkt t.b.v. residentiële telefonie en de wholesalemarkt t.b.v. zakelijke telefonie, voor de reguleringsperiode van 3 jaar. De geschatte directe reguleringskosten voor OPTA bedragen voor beide markten samen naar schatting € 416.000 per jaar.

²⁹⁰ OXERA, Costs and Benefits of Market Regulators, oktober 2004 (www.minez.nl).

Kostencomponenten	Kosten in €
Interne kosten OPTA ²⁹¹	€ 1.152.000 ²⁹²
Kosten beroepsprocedures	€ 96.000 ²⁹³
<i>Totale kosten in reguleringsperiode (3 jaar)</i>	€ 1.248.000
Kosten per jaar	€ 416.000

Tabel 19. Directe reguleringskosten OPTA

14.3.2 Nalevingskosten

976. De nalevingskosten zijn de kosten die marktpartijen niet zouden maken indien er geen regulering zou zijn op een bepaalde markt. Relevante kosten zijn dus de incrementele kosten van naleving en regulering. Uit een onderzoek uitgevoerd door Oxera in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken²⁹⁴, blijkt dat de geschatte nalevingskosten van de marktpartijen drie tot vier maal de directe kosten van regulering door OPTA bedragen. Deze factor is ook in andere sectoren waargenomen en wordt beschouwd als een vuistregel voor de verhouding tussen kosten van de toezichthouder en kosten van de markt. De directe nalevingskosten voor marktpartijen van regulering van KPN bedragen dan circa € 1,3 tot € 1,7 miljoen per jaar.

977. De totale directe reguleringskosten zijn gelijk aan de som van de directe reguleringskosten van OPTA en de nalevingskosten van marktpartijen. De totale directe kosten bedragen derhalve circa € 1,7 tot € 2,1 miljoen per jaar.

978. Daarnaast maakt KPN ook nog kosten voor de implementatie van de verplichtingen (eenmalige projectkosten) en/of de instandhouding van de verplichtingen, zoals de kosten voor wholesale billing. Deze niet-vermijdbare kosten worden ingeschat op € 3 miljoen per jaar. Dit bedrag is afgeleid uit de praktijkgegevens van KPN²⁹⁵, met inachtneming van het feit dat implementatiekosten op een lager niveau liggen dan voorheen.

14.3.3 Totale reguleringskosten

979. De totale reguleringskosten komen daarmee op € 4,7 tot 5,1 miljoen per jaar. Deze kosten gelden voor een tweetal markten, te weten de residentiële wholesalemarkt en de zakelijke

²⁹¹ De kosten bestaan uit loon- en overige personeelskosten van medewerkers van het college van OPTA. Tot de interne kosten van OPTA behoren niet de kosten van uitvoering van de marktanalyses; deze kosten zijn immers niet direct gerelateerd aan regulering, maar vloeien voort uit een wettelijke taak van OPTA.

²⁹² 72 ingeschatte man-maanden * € 100 per uur * 160 uur per maand.

²⁹³ 6 ingeschatte man-maanden * € 100 per uur * 160 uur per maand.

²⁹⁴ OXERA, Costs and Benefits of Market Regulators, oktober 2004 (www.minez.nl).

²⁹⁵ Beantwoording vragenlijst vaste telefonie.

wholesalemarkt en binnen ieder van deze twee markten voor twee categorieën verplichtingen, te weten C(P)S/opbouw en WLR. De inschatting is dat de reguleringskosten vrij evenredig verdeeld zijn over de markten en de verplichtingen.

14.4 Markteffecten

980. Het college maakt een onderscheid tussen statische en dynamische markteffecten. Statische effecten zijn effecten op korte termijn, zoals lagere prijzen. Dynamische effecten zijn effecten op de langere termijn, zoals bijvoorbeeld innovatie, toetreding, uittreding en toe- of afnemende concurrentie en als gevolg daarvan hogere of lagere efficiëntie van aanbieders.

14.4.1 Statische markteffecten

981. Statische markteffecten zijn korte termijn effecten op welvaart. Welvaart bestaat uit welvaart van consumenten, het consumentensurplus en welvaart van producenten, het producentensurplus. Bij de uiteindelijke weging van effecten dienen de opbrengsten van regulering, uitgedrukt in gecreëerde welvaart, de kosten van regulering te overtreffen. Het berekenen van de verschillende effecten vindt plaats op het niveau van de eindgebruiker. Dit betekent dat het effect van reguleringsmaatregelen op wholesaleniveau vertaald dient te worden naar effecten op retailniveau.

982. De wholesaleproducten WLR en C(P)S/opbouw zijn de bouwstenen van voornamelijk PSTN/ISDN-retaildiensten. Prijzen en volumes van bouwstenen hebben direct effect op prijzen en aangeboden hoeveelheden van deze retaildiensten. Het college heeft geconcludeerd dat bij afwezigheid van regulering of zelfregulering op de markt voor de wholesaleproducten WLR en C(P)S/opbouw KPN op de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie beschikt over AMM. Ditzelfde geldt voor de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie.

983. De verplichtingen opgelegd op de residentiële wholesalemarkt en de zakelijke wholesalemarkt dienen daarom ook als remediëring voor mededingingsproblemen die kunnen ontstaan op de genoemde retailmarkten; residentiële retailmarkt voor vaste telefonie en zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie. De voorgestelde verplichtingen zorgen voor een hogere afzet en een lagere prijs van de bouwstenen WLR en C(P)S/opbouw. De hogere afzet en de lagere prijs van de bouwstenen hebben effect op prijs en aanbod van retaildiensten op onderliggende markten.

984. Omdat de onderliggende residentiële retailmarkt voor vaste telefonie als concurrerend wordt beschouwd neemt het college aan dat de lagere tarieven voor WLR en C(P)S/opbouw niet leiden tot hogere marges op de retailmarkten, maar dat deze lagere prijs van de bouwsteen direct en volledig wordt doorgegeven aan de eindgebruiker. De lagere tarieven voor WLR en C(P)S/opbouw zorgen dus voor een toename van het consumentensurplus en niet voor een toename van de marge of het producentensurplus. Voor WLR geldt dat de lagere tarieven met name een invloed hebben op de tariefstelling van PSTN-aansluitingen en daarnaast ook op de tariefstelling van VoB-aansluitingen. De tariefstelling van de VoB-aansluitingen hangt echter ook af van de tariefstelling van de wholesale bouwstenen ULL en WBT. Door ook nog een effect van WLR op VoB-aansluitingen mee te wegen bestaat het gevaar van een dubbeltelling. Daarom wordt uitsluitend het effect van WLR op de PSTN-

aansluitingen meegenomen. Voor C(P)S/opbouw geldt dat de tariefstelling daarvan effect heeft op zowel het PSTN- als het VoB-verkeer. De tariefstelling van VoB-verkeer hangt in mindere mate af van de tariefstelling van de wholesale bouwstenen ULL en WBT.

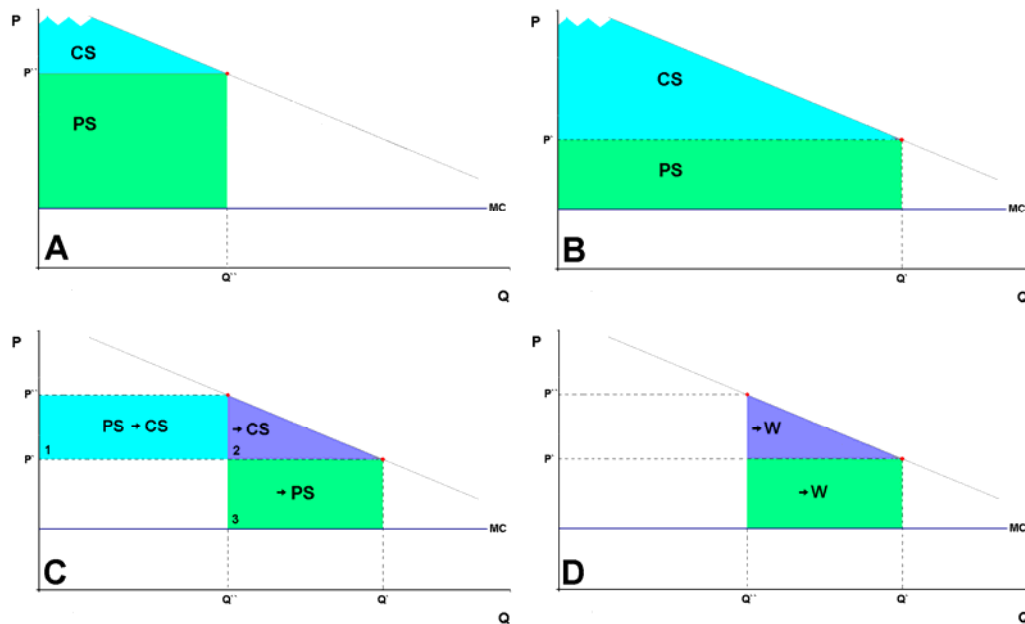
985. Voor de onderliggende zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie, wordt verondersteld dat de aanwezigheid van WLR en C(P)S/opbouw (en de overige wholesaleverplichtingen) toereikend is om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken. Dit betekent dat ook daar gesteld kan worden dat een lagere prijs wordt doorgegeven aan de eindgebruiker.

986. Regulering heeft effect op prijzen en afgenomen hoeveelheden in de verschillende retailmarkten. Doordat prijzen en hoeveelheden veranderen wordt zowel de welvaart van producenten, het producentensurplus, als de welvaart van consumenten, het consumentensurplus, beïnvloed. De som van het effect van regulering op het producentensurplus en het consumentensurplus is het totale welvaartseffect. In Figuur 11 is het effect van regulering op de welvaart schematisch weergegeven.

987. Voor de eenvoud wordt in Figuur 11 verondersteld dat de vraagcurve lineair²⁹⁶ is en de marginale kostencurve constant.²⁹⁷ Figuur 11A geeft de situatie zonder regulering weer met P'' en Q'' en het bijbehorende consumenten- en producentensurplus. Onder invloed van regulering ontstaat er op de markt een lagere prijs P' (afbeelding B) en neemt de afgezette hoeveelheid toe naar Q' . In Figuur 11C staat weergegeven welke veranderingen in consumenten- en productensurplus er onder invloed van regulering zijn opgetreden. De oppervlakte van vlak 1 geeft de transfer van producentensurplus naar consumentensurplus aan; vlak 2 is consumentensurplus dat ontstaat als gevolg van afname van "deadweight loss"; en vlak 3 is gecreëerd producentensurplus als gevolg toegenomen vraag. In Figuur 11D is de netto toename van welvaart door regulering weergegeven.

²⁹⁶ Voor de veronderstelde prijseffecten veroorzaakt door regulering is de aanname dat vraagcurven lineair zijn op het relevante deel van de vraagcurve plausibel en van weinig invloed op de gemeten effecten op welvaart en consumentensurplus. Bij grotere prijsveranderingen veroorzaakt door regulering dient voorzichtiger omgegaan te worden met betrekking tot aannamen met betrekking tot de vorm van de vraagcurve. Voor deze effectentoets wordt de aanname gemaakt bij prijsveranderingen tot 20% dat er sprake is van een lineaire vraagcurve.

²⁹⁷ Het exacte niveau van de marginale kostencurve is vaak onbekend evenals de exacte vorm van de marginale kostencurve. Voor de eenvoud worden de marginale kosten constant verondersteld. Dit is een goede eerste benadering als veranderingen in hoeveelheden relatief beperkt zijn. Om rekening te houden met de onzekerheid omtrent het exacte niveau van de marginale kosten wordt in de analyse gewerkt met bandbreedtes waarbinnen de marginale kosten zich zullen bevinden.



Figuur 11. Effect van regulering

988. Het statische markteffect veroorzaakt door regulering is erg afhankelijk van het prijseffect van regulering en de reactie hierop van de vraag. Wanneer deze zogenaamde prijselasticiteit (gevoeligheid) van de vraag hoog is, dan zal een kleine prijsdaling veroorzaakt door regulering leiden tot een relatief grote stijging van de vraag. De prijsdaling heeft dan een relatief groot effect op het gecreëerde consumentensurplus en vooral op de gecreëerde welvaart. Wanneer de prijselasticiteit van de vraag laag is dan zal een prijsdaling veroorzaakt door regulering leiden tot een relatief kleine stijging van de vraag. Het bijbehorende effect op het gecreëerde consumentensurplus en de gecreëerde welvaart zal dan ook kleiner zijn.

989. Net zoals Ofcom neemt ook het college aan dat voor diensten die niet excessief geprijsd zijn (dat is de situatie in aanwezigheid van regulering), een geschatte prijselasticiteit van -0,1 tot -0,5 geldt. Ander onderzoek naar prijselasticiteiten van datacommunicatiediensten bevestigt deze orde van grootte.²⁹⁸

990. Het college heeft op basis van de financiële cijfers van KPN²⁹⁹ een inschatting gemaakt van de hoogte van de marginale kosten en is steeds uitgegaan van twee waarden. De hoogste waarden gaat uit van marginale kosten die iets onder het niveau van de totale kosten (excl. een rendement). Dit is

²⁹⁸ Bronnen: "Review of BT's network charge controls, Explanatory statement and Notification of proposals on BT's SMP status and charge controls in narrowband wholesale markets", 23 maart 2005, www.ofcom.org.uk/consult/condocs/charge/ncc.pdf, "Costs and Benefits of Market Regulators", Oxera, oktober 2004, en "Review of price elasticities of demand for fixed line and mobile telecommunication services, augustus 2003.

²⁹⁹ Bron: KPN, "Accounting separation rapportage 2007", 29 april 2008.

dan een benadering van de lange termijn incrementele kosten. De lagere waarde ligt meer in buurt van de vermijdbare kosten. De marginale kosten verschillen per markt.

991. Het college hanteert als aanname dat bij afwezigheid van regulering de prijzen zullen stijgen met 10% tot 20%.

992. Om de berekening te kunnen maken van de statische markteffecten zijn voor iedere markt op basis van informatie uit de Structurele Marktmonitor en KPN kwartaalcijfers aannames gemaakt voor de gemiddelde volumes en prijzen over de reguleringsperiode 2008-2011. Deze zijn samengevat in Tabel 20.

		Residentieel	Zakelijk
Aansluitingen	Aantal (*1.000)	2.900 ³⁰⁰	250 ³⁰¹
	Prijs (€/maand)	17 ³⁰²	35 ³⁰³
Verkeer	Aantal (miljard minuten per jaar)	16,0 ³⁰⁴	10,0
	Prijs (ct/minuut)	4,5 ³⁰⁵	7,0 ³⁰⁶

Tabel 20. Inputparameters voor welvaartstoets (prijzen excl. BTW).

993. Tabel 21 geeft achtereenvolgens de resultaten weer voor de effecten van:

1. Residentiële retailmarkt voor vaste telefonie:
 - a. WLR-verplichting;
 - b. C(P)S/opbouw-verplichting;
2. Zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie:
 - a. WLR-verplichting;
 - b. C(P)S/opbouw-verplichting.

³⁰⁰ Gemiddeld aantal residentiële PSTN/ISDN2-aansluitingen in de periode 2008-2011; bron: prospectieve analyse OPTA.

³⁰¹ Gemiddeld aantal ISDN-aansluitingen (inclusief meervoudig PSTN/ISDN2) in de periode 2008-2011; bron: prospectieve analyse OPTA.

³⁰² Gewogen gemiddelde retailprijs KPN PSTN/ISDN2. Bron: analyse OPTA o.b.v. CPST Q1 2008.

³⁰³ Gewogen gemiddelde retailprijs meervoudig PSTN/ISDN2, ISDN15,20 en 30. Bron: analyse OPTA o.b.v. CPST Q1 2008.

³⁰⁴ Totaal nationaal verkeersvolume; Bron: SMM. Verdeling over residentieel en zakelijk door OPTA.

³⁰⁵ Gemiddelde tarief per residentiële minuut; Bron: analyse OPTA o.b.v. CPST Q1 2008.

³⁰⁶ Gemiddelde tarief per zakelijke minuut. Dit ligt hoger, ondanks hogere kortingen, omdat zakelijke eindgebruikers relatief meer bellen op dure momenten, namelijk overdag en vast-mobiel. Bron: analyse OPTA o.b.v. CPST Q1 2008.

994. Met de berekeningen in Tabel 21 is berekend wat het statische effect van regulering van C(P)S/opbouw op de residentiële retailmarkt bij benadering is. Het is waarschijnlijk dat afwezigheid van regulering van C(P)S/opbouw minstens een dergelijk effect op de prijs zal hebben. Bij grotere prijseffecten is het effect op consumentensurplus en welvaart ook groter. Daarnaast hebben ook aannamen met betrekking tot de marginale kosten en de prijselasticiteiten een belangrijk effect op de raming van welvaartseffecten.

1a. WLR-verplichting residentiële retailmarkt			Δ P1= 10%			Δ P2= 20%		
			Prijselasticiteit vraag			Prijselasticiteit vraag		
in € miljoen			-0,1	-0,3	-0,5	-0,1	-0,3	-0,5
Welvaart	P = 17 €/maand	MC1= 40%* P	3,9	11,9	20,2	4,2	12,8	21,8
Consumentensurplus			59,5	60,1	60,7	118,9	120,1	121,4
Welvaart		MC2= 20%* P	5,1	15,6	26,5	5,4	16,5	28,0
Consumentensurplus			59,5	60,1	60,7	118,9	120,1	121,4
1b. C(P)S/opbouw-verplichting residentiële retailmarkt			Δ P1= 10%			Δ P2= 20%		
			Prijselasticiteit vraag			Prijselasticiteit vraag		
in € miljoen			-0,1	-0,3	-0,5	-0,1	-0,3	-0,5
Welvaart	P = 4,5 ct/minuut	MC1= 60%* P	3,3	10,0	17,1	3,6	11,1	18,9
Consumentensurplus			72,4	73,1	73,9	144,7	146,2	147,8
Welvaart		MC2= 40%* P	4,7	14,5	24,6	5,1	15,6	26,5
Consumentensurplus			72,4	73,1	73,9	144,7	146,2	147,8
2a. WLR-verplichting zakelijke retailmarkt			Δ P1= 10%			Δ P2= 20%		
			Prijselasticiteit vraag			Prijselasticiteit vraag		
in € miljoen			-0,1	-0,3	-0,5	-0,1	-0,3	-0,5
Welvaart	P = 35 €/maand	MC1= 20%* P	0,9	2,8	4,7	1,0	2,9	5,0
Consumentensurplus			10,6	10,7	10,8	21,1	21,3	21,6
Welvaart		MC2= 10%* P	1,0	3,1	5,3	1,1	3,2	5,5
Consumentensurplus			10,6	10,7	10,8	21,1	21,3	21,6
2b. C(P)S/opbouw-verplichting zakelijke retailmarkt			Δ P1= 10%			Δ P2= 20%		
			Prijselasticiteit vraag			Prijselasticiteit vraag		
in € miljoen			-0,1	-0,3	-0,5	-0,1	-0,3	-0,5
Welvaart	P = 7 ct/minuut	MC1= 60%* P	3,2	9,7	16,6	3,5	10,8	18,4
Consumentensurplus			70,4	71,1	71,8	140,7	142,2	143,7
Welvaart		MC2= 40%* P	4,6	14,1	23,9	4,9	15,2	25,8
Consumentensurplus			70,4	71,1	71,8	140,7	142,2	143,7

 Tabel 21. Gecreëerde welvaart en consumentensurplus onder veranderende aannamen³⁰⁷

995. Als de prijselasticiteit van de vraag naar residentieel verkeer -0,3 bedraagt zal bij een prijsstijging van 10 procent, het aantal afgenomen minuten met 3% procent af zal nemen. Bij een prijsstijging van 10 procent neemt de prijs toe van 4,5 naar 4,95 cent/minuut per jaar terwijl de afzet zal dalen van 16 miljard naar 15,52 miljard minuten per jaar. De welvaart neemt dan toe met € 11,9 miljoen en het consumentensurplus met € 60,9 miljoen.

996. Het college komt tot de volgende analyse voor het gebruik van de verschillende scenario's (rood omkaderd in bovenstaande tabel):

³⁰⁷ De prijs in de tabel is de prijs met regulering, omdat geredeneerd wordt vanuit een situatie met regulering. Er wordt aangenomen dat de prijs met x% zal stijgen in het geval regulering verdwijnt. Wanneer geredeneerd wordt vanuit een situatie zonder regulering en waarin het opleggen van verplichtingen wordt overwogen is het ook mogelijk de prijs zonder regulering in de tabel op te nemen. Er wordt dan aangenomen dat de prijs met x% zal dalen in het geval verplichtingen worden opgelegd. De ΔP in de tabel wordt dan een negatieve ΔP.

- het college gaat uit van een behoedzaam scenario voor het prijseffect. Dit betekent dat voor WLR en C(P)S/opbouw wordt uitgegaan van een prijsstijging bij afwezigheid van regulering van 10%;
- voor de prijselasticiteiten gaat het college uit van een lagere prijselasticiteit voor aansluitingen dan voor verkeer. Bij aansluitingen wordt als ondergrens een elasticiteit van -0,1 en als bovengrens een elasticiteit van -0,3 gehanteerd. Voor verkeer hanteert het college als meest realistische range -0,3 tot -0,5;
- voor wat betreft de marginale kosten gaat het college uit van de hogere marginale kosten. Deze liggen dan dichterbij aan tegen de lange termijn incrementele kosten, die weer relevant zijn bij de keuze van partijen om al dan niet tot een markt toe te treden.

997. Op basis van de keuze voor de voorkeursscenario's resulteert de welvaartswinst en consumentensurplus, zoals opgenomen in Tabel 22.

€ miljoen per jaar		1. Residentiële retailmarkt	2. Zakelijke retailmarkt
a. Welvaartswinst WLR	Min	3,9	0,9
	Max	11,9	2,8
b. Welvaartswinst C(P)S/opbouw	Min	10,0	9,7
	Max	17,1	16,6
Welvaartswinst totaal	Min	13,9	10,6
	Max	28,9	19,3
Welvaartswinst totaal	Gemiddeld	21,4	15,0
Consumentensurplus totaal	Gemiddeld	133,3	82,1

Tabel 22. Welvaartswinst in voorkeursscenario

998. De totale welvaartswinst op residentiële en zakelijke retailmarkten voor vaste telefonie wordt ingeschat op € 36,4 miljoen per jaar, bestaande uit een welvaartswinst van € 21,4 miljoen per jaar op de residentiële retailmarkt en € 15,0 miljoen per jaar op de zakelijke markt.

999. De totale toename in het consumentensurplus op residentiële en zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie wordt ingeschat op € 215,4 miljoen per jaar, bestaande uit een toename van € 133,3 miljoen per jaar op de residentiële retailmarkt en € 82,1 miljoen per jaar op de zakelijke retailmarkt.

14.4.2 Dynamische markteffecten

1000. Regulering van WLR en C(P)S/opbouw zal leiden tot toetreding van alternatieve aanbieders. Doordat deze partijen ook traditionele telefonie(aansluitingen) op basis van C(P)S/WLR kunnen aanbieden, wordt hun marktpositie versterkt. Door een verbeterde marktpositie zijn deze partijen ook beter in staat om op VoB te concurreren. De verwachting is niet dat C(P)S/WLR tot een minder snelle groei van VoB leidt. Klanten die nu nog niet voor VoB kiezen hebben daar veelal nu nog geen behoefte aan, bijvoorbeeld vanwege de lagere kwaliteit of de onvoldoende meerwaarde van het veelal

gebundelde breedbandinternet. Wanneer partijen ook VoB gaan aanbieden dan zijn significante welvaartseffecten en effecten op het consumentensurplus te verwachten.

1001. Ook wanneer alternatieve aanbieders geen VoB aanbieden kan er een disciplinerende werking uitgaan van de mogelijke toetreding van alternatieve partijen. Aanbieders worden beperkt in het doorvoeren van prijsstijgingen, omdat de alternatieve aanbieder bij een bepaalde prijs ook tot de markt zal toetreden. Ook zonder daadwerkelijke toetreding, gaat er van de alternatieve aanbieder dus een zekere disciplinerende werking uit.

14.4.3 Overige effecten

1002. Het reguleren van WLR en C(P)S/opbouw brengt reguleringszekerheid met zich mee voor alle marktpartijen. Het is moeilijk een kwantitatieve inschatting te maken van deze effecten. Wel is het mogelijk een kwalitatieve beschrijving te geven van effecten. Er wordt verwacht dat regulering slechts positieve effecten mee zal brengen omdat het partijen zekerheid geeft over de levering van traditionele telefonie en de voorwaarden waaronder dit gebeurt. Partijen kunnen hiervan profiteren bij het vaststellen van prijzen op de retailmarkten. Ook op deze retailmarkten worden op deze manier stabielere prijzen gewaarborgd. Een stabielere marktomgeving stelt marktpartijen en investeerders in staat om beter afgewogen investeringsbeslissingen te nemen. Dit draagt bij aan een goed investeringsklimaat wat belangrijk is in een markt die zich kenmerkt door hoge investeringskosten.

14.5 Conclusie

1003. Op basis van de analyse in deze effectentoets kan geconcludeerd worden dat:

- de reguleringskosten van WLR en C(P)S/opbouw € 4,7 miljoen tot € 5,1 miljoen per jaar bedragen;
- het statische markteffect op de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie minstens leidt tot een toename van het consumentensurplus van € 133,3 miljoen per jaar en een toename van de welvaart van € 21,4 miljoen per jaar;
- het statische markteffect op de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie minstens leidt tot een toename van het consumentensurplus van € 82,1 miljoen per jaar en een toename van de welvaart van € 15,0 miljoen per jaar;
- De dynamische markteffecten en overige effecten van regulering positief zijn, omdat de regulering van WLR en C(P)S/opbouw ook de positie van partijen op VoB versterkt.

1004. Op grond van het voorgaande concludeert het college dat de voordelen van de verplichtingen groter zijn dan de nadelen.

1005. Op grond van het genoemde onder randnummer 1004 en de eerder beschreven geschiktheid en noodzakelijkheid van genoemde verplichtingen, concludeert het college dat de verplichtingen proportioneel zijn.

15 Dictum

15.1 Wholesalemarkten voor vaste telefonie

Het college heeft op grond van artikel 6a.1, eerste lid van de Tw onderzocht welke relevante wholesalemarkten voor vaste telefonie corresponderen met de in de Aanbeveling van de Commissie vermelde markten.

- i. Het college heeft geconcludeerd tot de volgende twee relevante wholesalemarkten:
 - wholesalemarkt voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonie-aansluiting ten behoeve van de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie (hierna: residentiële wholesalemarkt);
 - wholesalemarkt voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonie-aansluiting ten behoeve van de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie (hierna: zakelijke wholesalemarkt).
- ii. De relevante wholesalemarkten omvatten geheel Nederland, en beperken zich tot Nederland.
- iii. Het college bepaalt deze wholesalemarkten als relevante markten in de zin van artikel 6a.1, eerste lid, van de Tw.
- iv. Het college heeft op grond van artikel 6a.1 van de Tw onderzocht of de residentiële wholesalemarkt en de zakelijke wholesalemarkt daadwerkelijk concurrerend zijn en op grond van artikel 6a.2 van de Tw onderzocht of op deze markten een onderneming actief is die beschikt over aanmerkelijke marktmacht.
- v. Het college heeft geconcludeerd dat de residentiële en de zakelijke wholesalemarkt niet daadwerkelijk concurrerend zijn. Het college wijst Koninklijke KPN N.V., haar groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 24b Boek 2 Burgerlijk Wetboek en de ondernemingen waarin zij of haar groepsmaatschappijen alleen of gezamenlijke zeggenschap hebben (hierna: KPN), voor zover zij actief zijn als aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of elektronische communicatiediensten op de residentiële en de zakelijke markten, aan als onderneming met aanmerkelijke marktmacht als bedoeld in artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw.
- vi. Als gevolg van de aanmerkelijke marktmacht van KPN op de residentiële en zakelijke wholesalemarkten en de op deze markten geconstateerde mededingingsproblemen, legt het college KPN ten aanzien van deze relevante markten de verplichtingen op. Het college acht de geldende wholesaleverplichtingen als opgelegd in het besluit “De wholesalemarkt voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk” van 21 december 2005 (kenmerk OPTA/TN/2005/203470) onder i t/m xxv van het besluit en de geldende wholesaleverplichtingen als opgelegd in het besluit “De wholesalemarkt voor gespreksopbouw op het vaste openbare telefoonnetwerk” van 21 december 2005 (kenmerk OPTA/TN/2005/203469) onder i t/m xxv van het besluit niet langer passend. Deze verplichtingen worden op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder c, Tw

ingetrokken, onder gelijktijdige oplegging, op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder a Tw, van de hiernavolgende wholesaleverplichtingen.

15.2 Verplichtingen voor gespreksopbouw op de residentiële en zakelijke wholesalemakten

15.2.1 Toegangsverplichting

- vii. Het college heeft op de residentiële retailmarkt en zakelijke retailmarkt KPN aangewezen als een onderneming als bedoeld in artikel 6a.2 jo. artikel 6a.16, eerste lid, van de Tw.
- viii. Artikel 6a.17, vierde lid, van de Tw verbindt aan deze aanwijzing de verplichting voor KPN om aan redelijke verzoeken tot toegang tot haar openbare telefoonnetwerken van de in dit artikel genoemde aanbieders die C(P)S willen aanbieden, te voldoen.
- ix. Op grond van artikel 6a.17, derde lid, van de Tw dient KPN C(P)S en de daarvoor benodigde toegang mogelijk te maken voor alle gesprekken die origineren op het vaste aansluitnetwerk van KPN.
- x. Naast het aanbieden van toegang ten behoeve van C(P)S-diensten dient KPN op grond van artikel 6a.6 van de Tw op een daartoe strekkend redelijk verzoek, tevens de toegang ten behoeve van gespreksopbouw te leveren voor die nummers/nummerreeksen waarvoor de aankiesbaarheid niet reeds gewaarborgd is uit hoofde van de Tw, de daarbij behorende lagere regelgeving (waaronder het Besluit interoperabiliteit) en de verplichtingen die KPN zijn opgelegd in het kader van haar AMM positie op de markten voor gespreksafgifte.
- xi. Bovenstaande verplichting toegepast op het vigerende nummerplan telefoon- en ISDN diensten (versie 17 april 2008) houdt in dat KPN naar de volgende nummers/nummerreeksen toegang ten behoeve van gespreksopbouw dient te leveren:
 - gespreksopbouw naar 067(60)-nummers;
 - gespreksopbouw naar 0800-nummers;
 - gespreksopbouw naar 082-nummers;
 - gespreksopbouw naar 090x-nummers;
 - gespreksopbouw naar 116xyz-nummers;
 - gespreksopbouw naar 14xy(z)-nummers; en
 - gespreksopbouw naar 18xy-nummers.
- xii. Voorts houdt de genoemde verplichting voor KPN om, op grond van artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw, te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang in dat KPN de bij toegang behorende diensten dan wel diensten die onlosmakelijk verbonden zijn met de te leveren toegangsvormen, levert. Ditzelfde geldt voor de toegangsverplichting als bedoeld in artikel 6a.17, vierde lid, van de Tw.

xiii. Deze verplichting houdt derhalve in dat KPN:

- a) co-locatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten dient te leveren, (inclusief gedeeld gebruik van kabelgoten, gebouwen of masten);
- b) dient te voorzien in directe interconnectie (in de vorm van een directe fysieke koppeling, op verzoek van toegangsvragende partijen) opdat het netwerk van de toegangsverzoekende partij rechtstreeks gekoppeld kan worden aan het netwerk van KPN, hieronder wordt ook het uitvoeren van testen begrepen (NIT-testing);
- c) open toegang dient te verlenen tot technische interfaces, protocollen of andere kerntechnologieën die onmisbaar zijn voor de interoperabiliteit;³⁰⁸
- d) toegang dient te verlenen tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om C(P)S/gespreksopbouw te realiseren;
- e) 'third party billing'-diensten dient te leveren voor zover deze noodzakelijk kunnen worden geacht voor wholesale-afnemers met het oog op het bereiken van effectieve concurrentie;
- f) C(P)S-mutatiediensten dient te leveren aan wholesale-afnemers.

xiv. Daarbij geldt dat KPN:

- a) verzoeken om toegang tijdig en adequaat in behandeling neemt en zo nodig met de toegangsverzoekende partij bespreekt. De reactie op het verzoek om toegang dient KPN binnen een redelijke termijn aan de toegangsverzoekende partij te verstrekken.
- b) te goeder trouw onderhandelt met aanbieders van elektronische communicatiediensten die verzoeken om toegang;
- c) de reeds verleende toegang tot faciliteiten niet intrekt, tenzij voortgezette verlening van toegang redelijkerwijs niet van KPN mag worden verlangd. KPN dient een voornemen tot intrekking vooraf, met een termijn van minimaal drie maanden voorafgaand aan de voorgenomen datum van intrekking, aan het college te melden.

xv. Op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw, verbindt het college aan de toegangsverplichting tevens de volgende voorschriften. Deze voorschriften zijn ook van toepassing op de toegangsverplichting, bedoeld in artikel 6a.17, vierde lid, van de Tw. KPN dient:

- a) informatie die een toegangverzoekende partij nodig heeft om een voldoende specifiek verzoek om toegang te kunnen doen, desgevraagd tijdig en volledig te verstrekken;
- b) aan het verlenen van toegang geen onbillijke voorwaarden te verbinden;
- c) geen beperkingen op te leggen zonder objectiveerbare redenen;
- d) informatie die zij bij het verlenen van toegang verkrijgt slechts te gebruiken om toegang te verlenen en niet voor andere doeleinden;

³⁰⁸ Zie artikel 6a.6, tweede lid, onder e, van de Tw (de wetgever gebruikt interoperabiliteit hier in het kader van een toegangsverplichting).

- e) toegangsdiensten niet strategisch te ontwerpen, zodanig dat toegang voor andere aanbieders nodeloos bemoeilijkt wordt;
 - f) toegangsdiensten niet onnodig te bundelen, zodanig dat afnemers worden gedwongen meer af te nemen dan zij wensen.
- xvi. Daarnaast verplicht het college KPN om, op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw ten behoeve van het kunnen afnemen van toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de residentiële en zakelijke wholesalemakten voor gespreksopbouw ten minste in een aantal aspecten te voorzien. Deze aspecten zien met name op het hanteren van procedures en garanties ten aanzien van kwaliteit. Deze aspecten zijn ook van toepassing op de toegangsverplichting als bedoeld in artikel 6a.17, vierde lid, van de Tw. Het gaat hierbij in ieder geval om:
- a) het hanteren van technische standaarden ten aanzien van het netwerk en/of de toegangsdienst en bijbehorende faciliteiten;
 - b) het hanteren van procedures voor verkeers- en netwerkmanagement ter waarborging van het ordelijk verloop van verkeer in geval van storing of overflow. Dit omvat in elk geval een procedure voor verkeersrouting om dienstverlening te herstellen bij storing of overflow en het opzetten van overflowprocedures (ook wel overlooppaciliteit genoemd) bij blokkering en overbelaste verbindingen;
 - c) het hanteren van flexibele procedures voor (prognosticeren), bestellen en leveren, die KPN in staat stellen te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden in vraag en aanbod. In dit verband dient KPN transparante testprocedures te hanteren;
 - d) het garanderen van een minimum kwaliteit aan de hand van serviceniveaus voor bestelling, levering en exploitatie van diensten. Dit betekent in de praktijk het hanteren van expliciete kwaliteitsparameters inzake de te verstrekken diensten, een resultaatsverplichting voor de minimum serviceniveaus en een hieraan gekoppeld boetebeding in geval van niet-nakoming van de gestelde kwaliteitsniveaus;
 - e) het hanteren van redelijke contractuele bepalingen. Hieronder vallen onder andere betalingsvoorwaarden met inbegrip van facturerings- en betalingsprocedures, een transparante wijzigingsprocedure met in ieder geval bepalingen die betrekking hebben op de mogelijkheden tot wijziging van diensten, tarieven en voorwaarden die in een referentieaanbod zijn opgenomen, bepalingen inzake contractherzieningen, beëindiging van een overeenkomst en opschorting van diensten, een vorm van contractuele aansprakelijkheid indien KPN tekortschiet in de nakoming van een of meer verplichtingen, een geschilbeslechtsprocedure met adequate reactietermijnen zonder inbreuk te maken op de rechten van aanbieders om gebruik te maken van de mogelijkheid om een geschil bij het college in te dienen.

xvii. Ten aanzien van de nadere invulling van de toegangsverplichting dient KPN het RIA-oordeel van het college van 28 juli 2000 als uitgangspunt te nemen.³⁰⁹

15.2.2 Transparantieverplichting

- xviii. KPN dient op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw alle diensten en bijbehorende faciliteiten die KPN levert in het kader van de toegangsverplichting op grond van artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw onderscheidenlijk artikel 6a.17, vierde lid, van de Tw, op te nemen in een referentieaanbod.
- xix. Op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw, verplicht het college KPN om het referentieaanbod uit te splitsen naar diensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de markt voor gespreksopbouw en de daarbij gehanteerde tarieven en andere voorwaarden. De volgende onderwerpen dienen in het referentieaanbod te worden opgenomen:
- a) een beschrijving van de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten met inbegrip van alle (technische en operationele) voorwaarden;
 - b) een beschrijving van alle van toepassing zijnde processen en procedures;
 - c) informatieverstrekking over de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten, waaronder onder andere een overzicht valt van de locaties van punten waarop de diensten kunnen worden afgenomen, de wijze waarop de informatie verstrekt wordt, de wijze waarop bekendmaking van voorgenomen wijzigingen plaatsvindt, en voorwaarden ten aanzien van het vertrouwelijk behandelen van door een aanbieder aan KPN verstrekte informatie;
 - d) een overzicht van de tarieven van de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten;
- xx. Voorts gelden de volgende voorschriften ten aanzien van de wijze van bekendmaking van het referentieaanbod:
- e) KPN dient het referentieaanbod op elektronische wijze bekend te maken op haar website;
 - f) KPN dient een afschrift van het referentieaanbod en van elke wijziging hiervan aan het college te verstrekken;
 - g) KPN dient uiterlijk 4 weken na publicatie van dit besluit een referentieaanbod bekend te maken.

15.2.3 Non-discriminatieverplichting

xxi. KPN dient op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.8 van de Tw de genoemde vormen van toegang onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat KPN ten opzichte

³⁰⁹ RIA- oordeel zoals gegeven in 'Besluit inzake de beoordeling door OPTA van de Referentie-Interconnectie-Aanbieding van KPN Telecom B.V.', 28 juli 2000, kenmerk OPTA/IBT/2000/202134, van 28 juli 2000, alsmede 'nadere invulling van het RIA-oordeel', 28 juli 2000, kenmerk OPTA/IBT/2002/203590, van 1 november 2002.

van derden gelijke voorwaarden toepast als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor haarzelf, haar dochterondernemingen of haar partnerondernemingen.

xxii. Het college legt KPN de volgende gedragsregels op:

- selectieve prijsonderbieding is verboden: producten of diensten mogen niet tegen gedifferentieerde voorwaarden aan wholesale-afnemers met eenzelfde of vergelijkbaar vraagprofiel te worden geleverd;
- getrouwheidskortingen zijn verboden. Dit betekent bijvoorbeeld dat tariefdifferentiatie waarbij in de tariefstructuur een mechanisme is ingebouwd op grond waarvan een afnemer minder snel geneigd is om voor één of meerdere wholesalediensten (tezamen) over te stappen naar een andere aanbieder, niet is toegestaan;
- tariefdifferentiatie op basis van het vraagprofiel is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:³¹⁰ 1) de differentiatie moet gebaseerd zijn op objectieve criteria, 2) logisch en consistent zijn opgebouwd en 3) niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke wholesale-afnemers, maar op een voldoende grote groep wholesale-afnemers;
- tariefdifferentiatie op basis van geografische omstandigheden is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden: 1) de differentiatie gebaseerd is op objectieve criteria, 2) logisch en consistent zijn opgebouwd en 3) niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke wholesale-afnemers, maar op een voldoende grote groep wholesale-afnemers;
- tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit in feite betekent dat KPN haar eigen downstream-bedrijf (waaronder het retailbedrijf van KPN) een wholesaletarief in rekening brengt, waardoor andere afnemers als gevolg van marge-utholling op de downstream-markten niet onder concurrerende voorwaarden hun diensten kunnen aanbieden.

15.2.4 Tariefregulering

xxiii. Op grond van artikel 6a.2 jo. 6a.7 van de Tw legt het college aan KPN ten behoeve van het kunnen afnemen van toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de markt voor gespreksopbouw, tariefregulering op. Deze verplichting ten aanzien van tariefregulering is ook van toepassing op de toegangsverplichting, bedoeld in artikel 6a.17, vierde lid, van de Tw.

xxiv. Op grond van het tweede lid van artikel 6a.7 van de Tw legt het college aan KPN de verplichting op kostengeoriënteerde tarieven te hanteren. Dit betekent dat KPN tarieven dient te hanteren die niet boven de door het college te bepalen tariefplafonds mogen liggen.

xxv. Tot het moment dat het college een nieuw tariefbesluit heeft genomen en daarin opnieuw tariefplafonds heeft vastgesteld, dient KPN tarieven te hanteren die niet hoger zijn dan de tariefplafonds uit het WPC-besluit³¹¹ zoals die gelden voor de periode vanaf 1 juli 2008.

³¹⁰ Een voorbeeld hiervan is een volumegerelateerde korting.

³¹¹ Wholesale price cap-besluit, 27 september 2006, OPTA/TN/2006/201811.

- xxvi. Voor de nadere invulling van voornoemde tariefregulering voor toegangsdiensten ten behoeve van gespreksopbouw gelden de volgende verplichtingen voor KPN:
- xxvii. Het college legt op grond van het tweede lid van artikel 6a.7 van de Tw aan KPN de verplichting op een door het college te bepalen en goed te keuren kostentoerekeningssysteem te hanteren. Dit systeem dient te voldoen aan de voorschriften die nader zijn uitgewerkt in de Annexen A en B van dit besluit. KPN is verplicht dit kostentoerekeningssysteem binnen drie maanden na het van kracht worden van dit besluit ter goedkeuring aan het college voor te leggen.
- xxviii. Het college legt op grond van het vierde lid van artikel 6a.7 van de Tw aan KPN de verplichting op om het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem voor de verslagjaren 2007 (realisatie), 2008 tot en met 2011 (prognoses) binnen drie maanden na het van kracht worden van het onderhavige besluit ter goedkeuring aan het college voor te leggen. Tevens dient KPN een accountantsrapportage te voegen bij de rapportage over het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem. Nadere voorschriften hierover zijn opgenomen in de Annexen A, B en C van dit besluit.
- xxix. KPN is op grond van het vijfde lid van artikel 6a.7, onder a, van de Tw verplicht binnen drie maanden na het van kracht worden van dit besluit een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem bekend te maken. Deze verplichting is nader uitgewerkt in de Annexen A en B van dit besluit.

15.2.5 Verplichting gescheiden boekhouding

- xxx. KPN dient op grond van artikel 6a.2 j. artikel 6a.10 van de Tw een gescheiden boekhouding te voeren waarin de opbrengsten en kosten van de toegang ten behoeve van gespreksopbouw en bijbehorende faciliteiten aan KPN zelf of aan andere ondernemingen gescheiden zijn van de door KPN verrichte overige activiteiten. De invulling hiervan dient te voldoen aan de in het onderhavige besluit genoemde specificaties. Hierbij wordt verwezen naar Annex A, B en D. In het kader van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding dient KPN jaarlijks uiterlijk in de eerste week van mei een rapportage aan het college op te leveren.

15.3 Verplichtingen voor toegang tot de telefonieaansluiting op de residentiële en zakelijke wholesalemakten

15.3.1 Toegangsverplichting

- xxx. KPN dient op grond van artikel 6a.2 jo. 6a.6 van de Tw afnemers in staat te stellen om op wholesaleniveau laag- en hoogcapacitaire telefonieaansluitingen (hierna: Wholesale Line Rental (WLR)) af te nemen ten behoeve van wederverkoop op de retailmarkt.
- xxxii. KPN is niet gehouden om WLR te leveren voor aansluitingen waarop een BelBudget-abonnement wordt geleverd voor zover ten aanzien van een dergelijke aansluiting geen verplichting geldt voor KPN om op deze aansluiting toegang in de vorm van C(P)S beschikbaar te stellen.
- xxxiii. KPN is niet gehouden om WLR te leveren voor Voice-over-Broadband-aansluitingen (VoB).
- xxxiv. Het college verplicht KPN om, voor iedere afgenomen wholesale-telefonieaansluiting op basis van WLR, op verzoek van de afnemer, de mogelijkheid tot het gebruik van C(P)S-instellingen van andere aanbieders dan de aanbieder die de aansluiting op basis van WLR levert te deactiveren.
- xxxv. KPN dient op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.6 van de Tw te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang, zodanig dat afnemers in staat worden gesteld WLR af te nemen. Deze verplichting houdt in dat KPN:
- a) aanbieders van elektronische communicatiediensten toegang verleent tot netwerkelementen of faciliteiten, die nodig zijn om WLR te realiseren;
 - b) aanbieders van elektronische communicatiediensten toegang verleent tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om WLR te realiseren;
- xxxvi. Voorts houdt deze verplichting in dat KPN:
- a) verzoeken om WLR tijdig en adequaat in behandeling neemt en zo nodig met de toegangverzoekende partij bespreekt en de reactie op het verzoek om toegang binnen een redelijke termijn aan de toegangverzoekende partij verstrekt; en
 - b) te goeder trouw onderhandelt met aanbieders van elektronische communicatiediensten die verzoeken om toegang.
- xxxvii. Op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw verbindt het college aan de toegangsverplichting tevens de volgende voorschriften. KPN dient:
- a) informatie die een toegangverzoekende partij nodig heeft om een voldoende specifiek verzoek om toegang te kunnen doen, desgevraagd tijdig en volledig te verstrekken;
 - b) zich te onthouden van het verbinden van onbillijke voorwaarden aan de te verlenen toegang;

- c) zich te onthouden van het opleggen van beperkingen indien daarvoor geen objectiveerbare redenen aanwijsbaar zijn.;
 - d) informatie die zij ten behoeve van het leveren van WLR verkrijgt slechts te gebruiken voor dat doel en niet voor andere doeleinden;
 - e) zich te onthouden van het strategisch ontwerpen van toegangsdiensten, zodanig dat toegang voor andere aanbieders nodeloos wordt bemoeilijkt; en
 - f) zich te onthouden van het onnodig bundelen van toegangsdiensten, zodanig dat afnemers worden gedwongen meer af te nemen dan zij wensen.
- xxxviii. Daarnaast verplicht het college KPN om, op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw ten behoeve van het kunnen afnemen van toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de zakelijke en residentiële wholesalemarkten ten minste in een aantal aspecten te voorzien. Deze aspecten zien met name op het hanteren van procedures en garanties ten aanzien van kwaliteit. KPN dient te voorzien in het volgende:
- a) het hanteren van technische standaarden ten aanzien van het netwerk en/of de toegangsdienst en bijbehorende faciliteiten;
 - b) het garanderen van een minimum kwaliteit aan de hand van serviceniveaus voor bestelling, levering en exploitatie van diensten. Dit impliceert het hanteren van expliciete kwaliteitsparameters inzake de te verstrekken diensten, een resultaatsverplichting voor de minimum serviceniveaus en een hieraan gekoppeld boetebeding in geval van niet-nakoming van de gestelde kwaliteitsniveaus;
 - c) het hanteren van redelijke contractuele bepalingen. Hieronder vallen in elk geval betalingsvoorwaarden met inbegrip van facturerings- en betalingsprocedures, een transparante wijzigingsprocedure met in ieder geval bepalingen die betrekking hebben op de mogelijkheden tot wijziging van diensten, tarieven en voorwaarden die in een referentieaanbod zijn opgenomen, bepalingen inzake contractherzieningen, beëindiging van een overeenkomst en opschorting van diensten, een vorm van contractuele aansprakelijkheid indien KPN tekortschiet in de nakoming van een of meer verplichtingen, een geschilbeslechtsingsprocedure met adequate reactietermijnen zonder inbreuk te maken op de rechten van aanbieders om gebruik te maken van de mogelijkheid om een geschil bij het college in te dienen.
- xxxix. Naast bovenstaande voorwaarden geeft het college hieronder een nadere invulling aan de functionaliteiten voor afnemers van WLR. KPN dient:
- a) wholesale-afnemers van WLR in staat te stellen, op eenvoudige wijze en binnen een redelijke termijn, een aansluiting aan hun eindgebruikers te kunnen aanbieden;
 - b) wholesale-afnemers van WLR de mogelijkheid te geven hun eindgebruikers gelijktijdig te factureren voor zowel de aansluiting als voor het verkeer over deze aansluiting;
 - c) wholesale-afnemers van WLR in staat te stellen de retail klantrelatie over te nemen van KPN. Tot de 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 wholesale-afnemers 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 KPN de betreffende wholesale-afnemer van WLR dient te voorzien van een overzicht van alle aan de telefonie-aansluiting 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 C(P)S-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 weggevallen vlaggetjes) alsmede het toepassen van de retail-wholesale korting op dit verkeer;
 - vi. de functionaliteit voor de CPS-blokkering.
- e) er voor zorg te dragen dat alternatieve aanbieders van aansluitingen op basis van WLR, tenminste dezelfde standaard en optionele bijbehorende functionaliteiten kunnen bieden aan hun eindgebruikers als de standaard en optionele bijbehorende functionaliteiten die KPN zelf levert. KPN dient naast de faciliteiten die zij in haar voorstel³¹² heeft opgenomen in de implementatiescenario's tevens de diensten en faciliteiten in haar voorstel die zij heeft aangemerkt met '*' als onderdeel van de WLR-dienst te leveren, met uitzondering van de faciliteit 'Completion of Calls to Busy Subscriber' (CCBS). Het college komt de volgende lijst van faciliteiten die in ieder geval³¹³ geleverd dienen te worden:
- KPN Direct doorschakelen (*21*)
 - KPN Vertraagd doorschakelen (*61*)
 - KPN Blokkering Nummerweergave

³¹² Dit betreft het voorstel van KPN dat ten grondslag lag aan het WLR-implementatiebesluit van 23 augustus 2006, met kenmerk: OPTA/TN/2006/202304.

³¹³ Dat wil zeggen, een aantal faciliteiten wordt uitsluitend geleverd over een analoge respectievelijk ISDN-aansluiting. Een faciliteit die door KPN uitsluitend over een analoge aansluiting wordt geleverd hoeft uiteraard niet geleverd te worden over een ISDN-aansluiting, en vice versa.

- KPN Blokkering van binnenkomende doorgeschakelde oproepen
 - 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 Services³¹⁴;
 - Calamiteiten Service Telefonie.
- f) het ontwerp van WLR in ieder geval te voorzien van redelijke voorwaarden voor bestel- en leveringsprocedures en van redelijke voorwaarden voor opzeggingen, verhuizingen en migratie tussen typen aansluitingen en migratie tussen verschillende aanbieders.³¹⁵ WLR-partijen moeten door KPN in staat gesteld worden een order te plaatsen bij KPN om de abonnee zodanig af te sluiten 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 de retailbedrijf van KPN hierbij verschillende modaliteiten ter beschikking staan, dienen deze modaliteiten ook voor WLR-partijen open te staan.
- xl. Ten aanzien van de nadere invulling van de toegangsverplichting dient KPN het RIA-oordeel van het college van 28 juli 2000 als uitgangspunt te nemen.
- xli. In annex E van dit besluit wordt het implementatieproces nader uitgewerkt.

³¹⁴ Dit geldt niet voor de onderdelen welke geen aanvullende dienst of faciliteit bij de aansluiting zijn.

³¹⁵ Overstap van type aansluiting kan bijvoorbeeld een overstap van analoog naar ISDN zijn, of van ISDN2 naar 2xISDN2.

15.3.2 Transparantieverplichting

- xlii. KPN dient op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.9, tweede lid van de Tw alle diensten en bijbehorende faciliteiten die KPN levert in het kader van de toegangsverplichting op grond van artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw op te nemen in een referentieaanbod.
- xliii. Op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw verplicht het college KPN om het referentieaanbod uit te splitsen naar diensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de markt voor residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor telefonieaansluitingen en de daarbij gehanteerde tarieven en andere voorwaarden. De volgende onderwerpen dienen in het referentieaanbod te worden opgenomen:
- a) een beschrijving van de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten met inbegrip van alle (technische en operationele) voorwaarden;
 - b) een beschrijving van alle van toepassing zijnde processen en procedures;
 - c) informatieverstrekking over de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten, waaronder onder andere een overzicht valt van de locaties van punten waarop de diensten kunnen worden afgenomen, de wijze waarop de informatie verstrekt wordt, de wijze waarop bekendmaking van voorgenomen wijzigingen plaatsvindt, en voorwaarden ten aanzien van het vertrouwelijk behandelen van door een aanbieder aan KPN verstrekte informatie;
 - d) een overzicht van de tarieven van de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten;
- xliv. Voorts gelden de volgende voorschriften ten aanzien van de wijze van bekendmaking van het referentieaanbod:
- e) KPN dient het referentieaanbod in ieder geval op elektronische wijze bekend te maken op haar website;
 - f) KPN dient een afschrift van het referentieaanbod aan het college te sturen en dient wijzigingen ten aanzien van het referentieaanbod aan het college te melden. Het referentieaanbod dient – voor die onderdelen waarvoor zij thans nog niet bestaat – 4 weken voor de implementatie aan het college te worden voorgelegd;
 - g) KPN dient uiterlijk 4 weken na publicatie van dit besluit een referentieaanbod bekend te maken voor:
 - i. de reeds geïmplementeerde aansluitingen; en
 - ii. aansluitingen waarvan een ontbundelde variant bestaat en waarvoor reeds een wholesaledienst beschikbaar is;en uiterlijk 2 weken voor de implementatie voor:
 - iii. aansluitingen waarvoor tot op heden geen ontbundelde variant bestaat; en
 - iv. de uitbreiding van de verplichting naar alle typen aansluitingen.

15.3.3 Non-discriminatieverplichting

xliv. KPN dient op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.8 van de Tw de genoemde vormen van toegang onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat KPN ten opzichte van derden gelijke voorwaarden toepast als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor haarzelf, haar dochterondernemingen of haar partnerondernemingen.

xlvi. Het college legt KPN de volgende gedragsregels op:

- selectieve prijsonderbieding is verboden: producten of diensten mogen niet tegen gedifferentieerde voorwaarden aan wholesale-afnemers met eenzelfde of vergelijkbaar vraagprofiel te worden geleverd;
- getrouwheidskortingen zijn verboden. Dit betekent bijvoorbeeld dat tariefdifferentiatie waarbij in de tariefstructuur een mechanisme is ingebouwd op grond waarvan een afnemer minder snel geneigd is om voor één of meerdere wholesalediensten (tezamen) over te stappen naar een andere aanbieder, niet is toegestaan;
- tariefdifferentiatie op basis van het vraagprofiel is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:³¹⁶ 1) de differentiatie moet gebaseerd zijn op objectieve criteria, 2) logisch en consistent zijn opgebouwd en 3) niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke wholesale-afnemers, maar op een voldoende grote groep wholesale-afnemers;
- tariefdifferentiatie op basis van geografische omstandigheden is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden: 1) de differentiatie gebaseerd is op objectieve criteria, 2) logisch en consistent zijn opgebouwd en 3) niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke wholesale-afnemers, maar op een voldoende grote groep wholesale-afnemers;
- tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit in feite betekent dat KPN haar eigen downstream-bedrijf (waaronder het retailbedrijf van KPN) een lager wholesaletarief in rekening brengt dan zij andere afnemers in rekening brengt, waardoor andere afnemers als gevolg van marge-utholling op de downstream-markten niet onder concurrerende voorwaarden hun diensten kunnen aanbieden.

³¹⁶ Een voorbeeld hiervan is een volumegerelateerde korting.

15.3.4 Tariefregulering

- xlvi. Op grond van artikel 6a.2 jo. 6a.7 van de Tw legt het college aan KPN ten behoeve van het kunnen afnemen van toegangsdiensten (dus voor laag- en hoogcapacitaire telefonieaansluitingen), bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten die behoren tot de markt voor WLR, tariefregulering op.
- xlvi. Op grond van het eerste lid van artikel 6a.7 van de Tw legt het college aan KPN de verplichting op om voor de WLR-dienstverlening waarvoor een relevante retaildienst bestaat retail-minustarieven te hanteren. De tarieven voor deze WLR-diensten dienen gelijk aan of lager te zijn dan het relevante retailtarief minus de minus en tevens mogen deze tarieven niet meer stijgen dan de jaarlijkse inflatie. Tot het moment dat het college een nieuw tariefbesluit heeft vastgesteld, zijn voor de per 1 januari 2009 geïmplementeerde WLR-diensten de tarieven zoals bepaald in het besluit "Tariefregulering Wholesale Line Rental"³¹⁷ van toepassing.
- xlix. Ten aanzien van de nadere invulling van voornoemde tariefregulering ten behoeve van WLR, gelden de volgende verplichtingen voor KPN:
- i. Het college legt op grond van het tweede lid van artikel 6a.7 van de Tw aan KPN de verplichting op om een door het college te bepalen en goed te keuren kostentoerekeningssysteem te hanteren. Dit kostentoerekeningssysteem betreft de retailkosten. Dit systeem dient te voldoen aan de voorschriften die nader zijn uitgewerkt in de Annex A en E van dit besluit.
 - ii. Het college legt op grond van het vierde lid van artikel 6a.7 van de Tw aan KPN de verplichting op om het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem voor verslagjaar 2007 binnen drie maanden na het van kracht worden van het onderhavige besluit ter goedkeuring aan het college voor te leggen. Tevens dient KPN een accountantsrapportage te voegen bij de rapportage over het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem. Nadere voorschriften hierover zijn opgenomen in de Annexen A en E van dit besluit.
 - iii. KPN is op grond van het vijfde lid van artikel 6a.7, onder a, van de Tw verplicht binnen drie maanden na het van kracht worden van dit besluit een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem bekend te maken. Deze verplichting is nader uitgewerkt in de Annexen A en E van dit besluit.
 - iiii. Op grond van het tweede lid van artikel 6a.7 van de Tw legt het college aan KPN de verplichting op om voor de WLR-dienstverlening waarvoor geen relevante retaildienst bestaat kostengeoriënteerde tarieven te hanteren. Dit betekent dat KPN tarieven dient te hanteren die niet boven de door het college te bepalen tariefplafonds mogen liggen. Tot het moment dat het college een nieuw tariefbesluit heeft vastgesteld, zijn voor de per 1 januari 2009 geïmplementeerde WLR-

³¹⁷ OPTA/AM/2008/200854 (ontwerp WLR-tariefbesluit).

diensten de tarieven zoals bepaald in het besluit “Tariefregulering Wholesale Line Rental”³¹⁸ van toepassing.

- liv. Voor de nadere invulling van voornoemde tariefregulering op basis van kostenoriëntatie legt het college aan KPN dezelfde verplichtingen als die van toepassing zijn voor C(P)S/gespreksopbouw en zijn opgenomen in paragraaf 15.2.4 en nader toegelicht zijn in de Annexen A, B, C en E van dit besluit.
- lv. In annex E van dit besluit wordt de tariefregulering van WLR-dienstverlening nader uitgewerkt.

15.3.5 Verplichting gescheiden boekhouding

- lvi. Het college legt op grond van artikel 6a.2 j. artikel 6a.10 van de Tw aan KPN de verplichting op tot het voeren van een gescheiden boekhouding waarin de opbrengsten en kosten van WLR, bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten aan KPN zelf of aan andere ondernemingen gescheiden zijn van de door KPN verrichte overige activiteiten. De invulling hiervan dient te voldoen aan de in het onderhavige besluit genoemde specificaties. Hierbij wordt verwezen naar Annex A, B en D. In het kader van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding dient KPN jaarlijks uiterlijk in de eerste week van mei een rapportage aan het college op te leveren.

15.4 Retailmarkten voor vaste telefonie

- lvii. Het college heeft vervolgens op grond van artikel 6a.1, eerste lid, van de Tw onderzocht welke relevante markten overeenkomen met de in de aanbeveling van de Commissie vermelde retailmarkten voor vaste telefonie.
- lviii. Het college heeft geconcludeerd dat voor het onderhavige besluit de retailmarkten bestaan uit de volgende relevante markten:
 - residentiële retailmarkt voor vaste telefonie (hierna: residentiële retailmarkt). Deze markt bestaat uit verkeer- en aansluitingsdiensten gericht op twee of minder (gelijktijdige) gesprekken; en
 - zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie (hierna: zakelijke retailmarkt). Deze markt bestaat uit verkeer- en aansluitingsdiensten gericht op meer dan twee gelijktijdige gesprekken.
- lix. Deze relevante retailmarkten omvatten heel Nederland en beperken zich tot heel Nederland.
- lx. Het internationale verkeer en het verkeer naar 0800/090x en 084/087 behoort niet tot deze relevante markten.

³¹⁸ OPTA/AM/2008/200854 (ontwerp WLR-tariefbesluit).

- lxi. Het college bepaalt deze markten als relevante markten in de zin van artikel 6a.1, eerste lid, van de Tw.
- lxii. Het college heeft op grond van artikel 6a.1 van de Tw onderzocht of deze markten daadwerkelijk concurrerend zijn en op grond van artikel 6a.2 van de Tw onderzocht of op deze markten een onderneming actief is die beschikt over aanmerkelijke marktmacht.
- lxiii. Het college concludeert dat de residentiële retailmarkt daadwerkelijk concurrerend is.
- lxiv. Het college trekt op grond van artikel 6a.3, eerste lid, van de Tw de vigerende retailregulering, als opgelegd in “marktanalysebesluit betreffende de retailmarkten voor vaste telefonie” (met kenmerk: OPTA/TN/2005/203468) in voor zover die verplichtingen betrekking hebben op de residentiële retailmarkt. Het betreft:
- verplichting die op grond van artikel 6a.12, onder a, van de Tw aan KPN is opgelegd, ofwel de non-discrimatieverplichting;
 - verplichting die op grond van artikel 6a.12, onder c, van de Tw aan KPN is opgelegd, ofwel de transparantieverplichting;
 - verplichtingen die op grond van artikel 6a.13 van de Tw aan KPN zijn opgelegd, ofwel de ondergrens- en bovengrenstariefregulering, de verplichting tot het hanteren van een goedgekeurd kostentoerekeningssysteem, de verplichting tot het opleveren van een financiële rapportage en de nadere voorschriften, met uitzondering van de financiële rapportage over 2008.
 - verplichting die op grond van artikel 6a.14 van de Tw aan KPN is opgelegd ofwel het stoplichtmodel.
- lxv. Het college concludeert dat de zakelijke retailmarkt niet daadwerkelijk concurrerend is.
- lxvi. Het college heeft op grond van artikel 6a.3 derde lid, van de Tw onderzocht of wholesale verplichtingen toereikend zijn om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken of de belangen van eindgebruikers te beschermen.
- lxvii. Het college heeft geconcludeerd dat de wholesaleverplichtingen toereikend zijn om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken en de belangen van eindgebruikers te beschermen.
- lxviii. Het college trekt de vigerende retailverplichtingen die betrekking hebben op de zakelijke markt in. De intrekking van de vigerende retailverplichtingen gaat in op de dag nadat de implementatie van de wholesaleverplichtingen is afgerond. Onder wholesaleverplichtingen worden in dit verband verstaan de WLR-verplichting hoogcapacitair in de zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie, de WBT hoge kwaliteit-verplichtingen en de huurlijnen-verplichtingen. Onder de dag nadat de implementatie van de wholesaleverplichtingen is afgerond wordt verstaan de dag nadat geïnteresseerde marktpartijen de diensten die KPN op grond van de zojuist genoemde wholesaleverplichtingen moet aanbieden, daadwerkelijk overeenkomstig de regulering uit de betrokken marktanalysebesluiten van KPN kunnen afnemen. Totdat de intrekking van de

vigerende retailverplichtingen ingaat, houdt het college die verplichtingen op de zakelijke markt in stand.

15.5 Inwerkingtreding

lxix. De datum van inwerkingtreding van dit besluit is 1 januari 2009.

Annexen

Annex A Kostentoerekening en financiële rapportages: algemeen

A.1 Inleiding

1. In de marktbesluiten heeft het college aangegeven op welke markten hij aan KPN verplichtingen inzake tariefregulering en gescheiden boekhouding oplegt. Ten behoeve van deze verplichtingen dient KPN financiële rapportages op te stellen waarin ze verantwoording aflegt over kosten, opbrengsten en geïnvesteerd 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 geïnvesteerd vermogen van diensten en markten moeten voldoen. Het college wil bij de financiële rapportages en kostentoerekening in het kader van wholesaletariefregulering en gescheiden boekhouding zoveel mogelijk dezelfde regels hanteren.

2. In deze Annex licht het college deze financiële rapportages en de kostentoerekening toe en geeft het college nadere voorschriften hiervoor. Deze Annex vormt integraal onderdeel van alle besluiten waarin het college aan KPN verplichtingen oplegt op grond van artikel 6a.7 van de Tw (tariefregulering wholesale), artikel 6a.17 van de Tw (tariefregulering C(P)S)) en artikel 6a.10 van de Tw (gescheiden boekhouding). Op grond van het eerste lid en het vierde lid van artikel 6a.7 van de Tw en op grond van het tweede lid van artikel 6a.10 van de Tw kan het college voorschriften verbinden aan de verplichting tot tariefregulering respectievelijk de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding. In geval de bevoegdheid van het college om nadere regels te stellen op een andere wettelijke bepaling is gebaseerd, is dat aangegeven.

3. Deze Annex bevat alleen die regels ten aanzien van kostentoerekening en financiële rapportages die bij zowel wholesaletariefregulering als bij de gescheiden boekhouding gelden. Voorschriften die alleen in het kader van kostengeoriënteerde wholesaletariefregulering gelden, zijn beschreven in Annex B 'Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale'. Voorschriften die alleen in het kader van retail-minus tariefregulering gelden, zijn beschreven in Annex E 'Implementatie en tariefregulering WLR'. Voorschriften die alleen in het kader van gescheiden boekhouding gelden, zijn beschreven in Annex D 'Gescheiden boekhouding'.

4. In paragraaf A.2 gaat het college in op kostentoerekening. Paragraaf A.3 behandelt de goedkeuring en toepassing van het kostentoerekeningssysteem. Paragraaf A.4 ten slotte gaat in op de eisen die aan de rapportages gesteld worden.

A.2 Kostentoerekening

5. Kostentoerekening dient om kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen aan diensten en markten toe te rekenen.³¹⁹ In het kostentoerekeningssysteem is vastgelegd welke kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen aan diensten en markten toegerekend worden en op welke wijze deze toegerekend worden.

³¹⁹ Het begrip kostentoerekening heeft hier niet alleen betrekking op kosten, maar ook op omzet en geïnvesteerd vermogen. Het is echter gebruikelijk om hiervoor het begrip kostentoerekening te hanteren.

A.2.1 Toe te rekenen kosten

6. Het startpunt van de toerekening van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd 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 het college vindt dat afwijkende grondslagen voor waardering en resultaatbepaling gehanteerd moeten worden, geeft het college dat expliciet aan.

7. Gegeven de principes die KPN in haar jaarrekening hanteert, betekent het voorgaande onder andere dat:³²⁰

- 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.

8. Het college 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.

9. Financiële sancties die door het college of door de NMa zijn opgelegd mogen niet in de kostentoerekening betrokken worden.

A.2.2 Uitgangspunten bij kostentoerekening

10. Ten aanzien van de wijze van kostentoerekening in het kader van wholesaletariefregulering en gescheiden boekhouding hanteert het college 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 zoveel mogelijk op causale wijze toegerekend te worden.

Hieronder licht het college deze regels toe.

11. Het college hanteert als regel dat kosten, en, waar aan de orde, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen, zoveel mogelijk op dezelfde wijze toegerekend dienen te worden. De kostentoerekening in het kader van enerzijds de wholesaletariefregulering en de gescheiden financiële rapportage dient dus op dezelfde wijze plaats te vinden. Er is alleen sprake van aanvullende of afwijkende kostentoerekening ten behoeve van één van de verplichtingen als dit expliciet door het college is

³²⁰ In het kader van wholesaletariefregulering zijn ten aanzien van de bepaling van de kosten van vaste activa afwijkingen van toepassing. Zie hiervoor Annex B.

aangegeven. Aanvullingen op en afwijkingen van het algemene kostentoerekeningssysteem staan vermeld in de Annexen B, D en E.

12. 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 de gereguleerde portfolio van diensten. Als het college ten aanzien van een dienst of markt de verplichting tot tariefregulering of gescheiden boekhouding 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.

13. 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.

14. 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.

A.2.3 Principes voor kostentoerekening

15. Voor de toerekening van kosten aan diensten en markten kunnen verschillende principes gehanteerd worden.³²¹

³²¹ 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 (p.9) noemt deze zes principes voor kostentoerekening.

- 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').

16. Het college 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 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.

17. 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.

18. Wholesalespecifieke kosten betreffen de kosten die KPN maakt in verband met een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door het college 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 haar eigen dienstverlening niet hoeft te maken. KPN heeft hierdoor een kostenvoordeel ten opzichte van haar concurrenten en kan ze 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 worden toegerekend. Ook heeft KPN bij causale toerekening van dit type kosten geen prikkel om deze kosten te minimaliseren.

19. Voor dit type kosten verdient proportionele toerekening de voorkeur. 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 zijn 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.

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

21. 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 dit de concurrentie of de belangen van eindgebruikers beter bevordert.

A.2.4 Toepassing van causale kostentoerekening

22. 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 en markten alleen die kosten toegerekend krijgen die ten behoeve van die diensten en 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.

23. 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. Ook 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.³²² In dit verband onderscheidt het college drie manieren van kostentoerekening, met een afnemende mate van causaliteit:

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

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

25. 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 toegerekend te

³²² Deze kosten worden vaak aangeduid als gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten.

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 en 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 en markten toegerekend. Deze verdeelsleutels worden zoveel mogelijk ontleend aan de bron van deze kosten.

26. 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 en markten toegerekend te worden.

27. 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.

A.3 Goedkeuring en toepassing kostentoerekeningssysteem

A.3.1 Goedkeuring

28. In het kader van de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven en in het kader van het hanteren van retail-minus tarieven dient KPN een door het college bepaald en goedgekeurd kostentoerekeningssysteem toe te passen. KPN dient hiertoe een kostentoerekeningssysteem te ontwikkelen. Wat betreft kostengeoriënteerde tarieven dient dit kostentoerekeningssysteem te voldoen aan de regels die in deze Annex zijn beschreven en de aanvullingen en afwijkingen die in Annex B zijn beschreven. Wat betreft de retail-minus tarieven dient dit kostentoerekeningssysteem te voldoen aan de regels die in deze Annex zijn beschreven en de aanvullingen en afwijkingen die in Annex E zijn beschreven. KPN dient dit systeem ter goedkeuring voor te leggen aan het college.

29. In het kostentoerekeningssysteem is in ieder geval het volgende gespecificeerd:

- 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;

- 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.

30. Met het oog op de goedkeuring onderzoekt en beoordeelt het college het door KPN ontwikkelde en voorgestelde kostentoerekeningssysteem. Hierbij beoordeelt het college of de algemene regels die het college in deze Annex en Annex B dan wel Annex E heeft gesteld op een juiste wijze in het kostentoerekeningssysteem zijn verwerkt. Ten behoeve van de beoordeling van het kostentoerekeningssysteem door het college dient KPN de werking van het kostentoerekeningssysteem te illustreren door het kostentoerekeningssysteem toe te passen. Het college 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).

A.3.2 Toepassing

31. KPN dient in het kader van de wholesaletariefregulering en de gescheiden boekhouding financiële rapportages op te stellen waarin ze het goedgekeurde kostentoerekeningssysteem dient toe te passen. De inhoud van de rapportage wordt in paragraaf A.4 uitgewerkt.

32. De toepassing van het kostentoerekeningssysteem dient in beginsel gelijk te zijn aan de toepassing in het vorige verslagjaar (zie ook randnummer 12). 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.

A.4 Financiële rapportages

33. KPN dient in het kader van de wholesaletariefregulering en de gescheiden boekhouding 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 kostentoerekeningssysteem;
- rapportage van een accountant.

A.4.1 Algemeen

34. 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.

35. Het college is van oordeel dat de plicht die op KPN rust om de eigen financiële verslaggeving aan bovenstaande regels 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 kostentoerekeningssysteem bevat en een adequate toelichting op de gerapporteerde cijfers.

A.4.2 Financiële overzichten

36. In de financiële overzichten worden kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van diensten en markten verantwoord, die berekend zijn onder toepassing van het kostentoerekeningssysteem. De inhoud van de financiële overzichten is verschillend voor iedere rapportage en wordt daarom in de betreffende Annexen beschreven (zie Annex B en D).

37. Het college kan aanvullende financiële overzichten vragen. Deze overzichten dienen om het college beter inzicht te geven in de toepassing van het kostentoerekeningssysteem in een bepaalde financiële rapportage. Het college 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 het college bedoeld en komen dus in beginsel niet in aanmerking voor openbaarmaking.

A.4.3 Toelichting

38. 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.

A.4.4 Beschrijving kostentoerekeningssysteem

39. 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 29).

A.4.5 Accountantsrapportage

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

- type accountantsonderzoek en -rapportage
- accountant
- review

A.4.5.1 Type onderzoek

41. Er zijn verschillende typen accountantsonderzoeken. Afhankelijk van het doel dat de financiële rapportage dient en het karakter van deze rapportage, bepaalt het college het soort accountantsonderzoek dat ten aanzien van iedere rapportage uitgevoerd dient te worden (zie de Annexen B en D):

- 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;
- 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 het college gestelde regels rond kostentoerekening en financiële rapportage en het door het college goedgekeurde kostentoerekeningssysteem door KPN zijn toegepast.

A.4.5.2 De accountant

42. Het college is van oordeel dat de huidige praktijk, waarin KPN haar 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 het college in een bepaald geval wenst dat een andere accountant dan de huisaccountant het onderzoek uitvoert, of indien het college in een bepaald geval zelf als opdrachtgever wenst op te treden, zal het college KPN hiervan nadrukkelijk op de hoogte stellen.

43. 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 het college, dient het controleplan en de controleverslag ten aanzien van iedere accountantsonderzoek aan het college ter beschikking te worden gesteld.

A.4.5.3 Review

44. Het college 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 vakgenoot (een andere accountant) of het accountantsonderzoek deugdelijk is uitgevoerd. Een review is een goede manier voor het college om zicht te krijgen op de kwaliteit van het accountantsonderzoek.

45. Het college kan dit instrument op de volgende wijze inzetten:

- periodieke review. Eens in de drie tot vijf jaar geeft het college opdracht 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 die niet tot veel toezichtbelasting leidt;
- diepgaande review. Het college 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 het college, bijvoorbeeld op grond van signalen uit dossiers die het college behandelt, twijfels heeft over een bij een rapportage uitgevoerd accountantsonderzoek.

A.4.5.4 Openbaarheid van de financiële rapportages

46. Op grond van artikel 18.7, vijfde lid, van de Tw en artikel 6a.10, tweede lid, van de Tw zoals dat dient te worden uitgelegd in het licht van artikel 11, tweede lid, van de Toegangsrichtlijn, is het college bevoegd om de financiële rapportages van KPN openbaar te maken. Artikel 11, tweede lid van de Toegangsrichtlijn bepaalt immers dat nationale regelgevende instanties dergelijke informatie kunnen publiceren wanneer zij bijdraagt tot een open en concurrentiegericht markt. Bij openbaarmaking van de financiële rapportages houdt het college 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 het college gemotiveerd van af kan wijken.

Annex B Kostentoe rekening en financiële rapportages: wholesale

B.1 Inleiding

1. In de marktbesluiten heeft het college aangegeven op welke markten en voor welke diensten hij tariefregulering op basis van kostenoriëntatie aan KPN oplegt. Met het oog op de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven dient duidelijk te zijn welke eisen gesteld worden aan de berekening van de kosten en kostprijzen van wholesalediensten en hoe hierover gerapporteerd moet worden. KPN dient immers aan te tonen dat haar wholesaletarieven kostengeoriënteerd zijn en dat bij de onderbouwing hiervan het goedgekeurde kostentoe rekeningssysteem is gehanteerd.

2. In deze Annex gaat het college nader in op de aanvullingen en uitzonderingen op de algemene regels zoals die in de Annex A 'Kostentoe rekening en financiële rapportages: algemeen' ten aanzien van kostentoe rekening en financiële rapportages beschreven zijn. Deze Annex vormt integraal onderdeel van alle besluiten waarin het college op grond van artikel 6a.7 van de Tw aan KPN de verplichting tot kostenoriëntatie of kostentoe rekening heeft opgelegd. Op grond van het eerste lid en het vierde lid van artikel 6a.7 van de Tw kan het college voorschriften aan de verplichting tot tariefregulering verbinden.

3. Paragraaf B.2 gaat in op de regels die, in aanvulling op hetgeen in Annex A gesteld is, gelden voor de wholesale kostentoe rekening. Paragraaf B.3 behandelt de eisen die, in aanvulling op hetgeen in Annex A gesteld is, gelden voor de financiële rapportage. Paragraaf B.4 gaat in op de operationalisering.

B.2 Kostentoe rekening

4. Het college sluit voor de regels ten aanzien van wholesale kostentoe rekening aan bij het huidige EDC-systeem. Dit systeem moet voldoen aan de algemene regels uit Annex A en de aanvullingen en uitzonderingen die in deze Annex beschreven worden. Deze aanvullingen en uitzonderingen betreffen:

- het gebruik van meerjarenvensters;
- afschrijvingsmethode en afschrijvingstermijnen;
- de waarderingsgrondslag;
- de vermogenskosten;
- leegloop en stranded assets.

5. Deze vijf punten worden in deze paragraaf nader uitgewerkt. Eerst wordt een toelichting gegeven op de hoofdpunten van EDC.

B.2.1 Het EDC-systeem van KPN

6. Voor de tariefregulering van wholesalediensten heeft KPN eind jaren '90 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.

7. De toepassing van EDC zoals deze door KPN en het college 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 B.2.4).

8. 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. Het college 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.

9. Ten aanzien van kostentoerekening in het kader van de wholesaletariefregulering houdt het college vast aan deze invulling. Dit betekent dat KPN in principe het EDC-systeem kan hanteren als basis voor het berekenen van de kostprijzen van wholesalediensten.

B.2.2 Meerjarenvensters

10. In Annex A 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. In het kostentoerekeningssysteem voor wholesale wordt daarop een uitzondering gemaakt ten aanzien van eenmalig hoge kosten. KPN dient deze eenmalig hoge kosten via meerjarenvensters over een periode van een aantal jaren in de kostprijzen en tarieven van de wholesalediensten te verwerken.

11. 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. De bedoeling van toegangsverplichtingen is echter dat deze een reële mogelijkheid bieden voor andere aanbieders om bepaalde diensten aan eindgebruikers te leveren.

12. 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 tarieven wordt ontmoedigd en KPN over de gehele periode gezien de gemaakte kosten toch kan terugverdienen.

13. Bij de eerste toepassing van een meerjarenvenster wordt een inschatting gemaakt van de verwachte afzet gedurende de komende jaren.³²³ 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.

B.2.3 Afschrijvingsmethode en afschrijvingstermijnen

14. In Annex A is uiteengezet dat KPN in het kostentoerekeningssysteem in principe de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling uit haar 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 het college 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 het college nadrukkelijk de mogelijkheid open om van deze gedragslijn af te wijken. Dit wordt hieronder toegelicht.

15. 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 zal zijn en ingezet zal 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 volledig nieuw type activa betreft en als dit nieuwe type activa ingezet zal worden om nieuwe soorten dienstverlening voort te brengen.

³²³ Over het algemeen wordt met een periode van vijf jaar gewerkt.

16. Het college zal tijdens het tarieftraject de afschrijvingstermijnen van met name nieuwe typen activa beoordelen. In geval hier aanleiding toe is, zal hij een aangepaste afschrijvingstermijn vaststellen.

17. 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.³²⁴ 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 ingebruik name 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.

18. 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 het 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.³²⁵

19. 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. De bedoeling van toegangsverplichtingen is echter dat deze een reële mogelijkheid bieden voor andere aanbieders om bepaalde diensten aan eindgebruikers te leveren. Deze situatie zal zich voor doen bij de verglazing van het aansluitnet, omdat in een beperkt aantal jaren een groot deel van Nederland verglaasd wordt, terwijl nadien gedurende een zeer lange periode het glazen aansluitnet nog nauwelijks uitgebreid zal worden.

20. In dergelijke gevallen kan de annuïtaire afschrijvingsmethode oplossing bieden. Bij deze methode is de som van de afschrijvingen en de vermogenskosten ieder jaar gelijk, zodat een gelijkmatiger kostenpatroon ontstaat dan bij lineaire afschrijvingen. Het college merkt hierbij wel op dat annuïtaire

³²⁴ De jaarlijkse afschrijving is het verschil tussen de aanschafprijs en de restwaarde gedeeld door de afschrijvingstermijn.

³²⁵ 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.

afschrijvingen administratief lastiger zijn te bepalen en dat de activa-administratie van KPN hier mogelijk niet op is ingericht.

21. Het college zal tijdens het tarieftraject de toepasselijkheid van de lineaire afschrijvingsmethode ten aanzien van nieuwe activa beoordelen. In geval hier aanleiding toe is, zal hij een andere afschrijvingsmethode voorschrijven. Het college zal daarbij mede in overweging nemen dat de administratieve belasting hierdoor kan toenemen.

B.2.4 Waarderingsgrondslag

22. In Annex A is uiteengezet dat KPN in het kostentoe rekeningssysteem in principe de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling uit haar 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 het college 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.

23. Bij de tariefbepaling voor wholesalediensten is voor het college 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 het college voor de toepassing van de vervangingswaarde (current cost accounting ofwel CCA) ten aanzien van de waardering van de activa van KPN.

24. 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. Als voor bepaalde activa geen geschikte prijsindexcijfers beschikbaar zijn, kan KPN deze op basis van de huidige prijzen van activa berekenen.

25. 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 B.2.5 gaat verder in op de vermogenskosten). Tenslotte 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.

26. 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.³²⁶ 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.

27. Bij FCM worden herwaarderingen via het resultaat en de kostprijzen geleid.³²⁷ 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.

28. 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 er voor bestaande en potentiële infrastructuurconcurrenten zekerheid bestaat dat investeringen terugverdiend kunnen worden, wat bij OCM niet het geval is. Het college hecht eraan dat investeringsprijkkels niet worden aangetast door deze met OCM samenhangende onzekerheid dat investeringen niet terugverdiend kunnen worden.

29. Op grond hiervan kiest het college ervoor om bij de toepassing van current costing de financial capital maintenance methodiek te hanteren. Bij de beoordeling van de kosten toetst het college of de toepassing van current costing in overeenstemming is met de Principles of Implementation and Best Practice van de IRG over current costing.³²⁸

³²⁶ OCM is een substantialistische methode. In Nederland wordt dit ook wel aangeduid als de klassieke vervangingswaardemethode.

³²⁷ FCM wordt ook wel aangemerkt als modern nominalisme.

³²⁸ 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.

B.2.5 Vermogenskostenvoet

30. KPN heeft veel vermogen geïnvesteerd in haar 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.³²⁹

31. 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.

32. In de Principles of Implementation and Best Practice over de WACC van de IRG en de ERG wordt de WACC nader toegelicht.³³⁰ Hierbij wordt ook toegelicht dat de hoogte van de WACC ondermeer afhankelijk is van de risicograad van de activiteiten van de onderneming, die uitgedrukt wordt via de beta.³³¹ 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 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.

33. Vanwege de investeringen in glazen aansluitnetwerken is een discussie gaande of hierbij mogelijk sprake is van een hogere risicograad. De ERG heeft in haar Opinion on Regulatory Principles of NGA³³² aangegeven dat het mogelijk is dat glasinvesteringen in het aansluitnetwerk een hoger systematisch risico hebben, doordat sprake kan zijn van een hogere 'demand uncertainty'.³³³ Tegelijkertijd overweegt de ERG dat dit geneutraliseerd kan worden door de 'demand certainty' van bestaande dienstverlening. Ook overweegt de ERG dat een investeerder mogelijkheden heeft om het systematisch risico van glasinvesteringen te beperken, ondermeer door het 'demand risk' te beperken door pas uit te rollen als de commerciële haalbaarheid bewezen is of door kostenreducties die met nieuwe technologie mogelijk zijn. In lijn met de theorie over de WACC zoals die ook in de ERG PIBs

³²⁹ 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, p.27/8.

³³⁰ IRG Regulatory Accounting / ERG, Principles of Implementation and Best Practice for WACC calculation, ERG (07) 05, februari 2007.

³³¹ Het gaat hierbij om het systematisch risico, dat wil zeggen het risico dat niet wegdiversificeerbaar is.

³³² ERG Opinion/Common Position on Regulatory Principles on NGA, ERG (07) 16rev2, 2007, p.23/4.

³³³ Demand uncertainty of risk heeft betrekking op de kans dat de werkelijke omzet hoger of lager is dan de verwachte omzet. Als de demand uncertainty hoog is, dan is de kans groter dat achteraf gaat blijken dat de omzet mee- of tegenvalt ten opzichte van de verwachtingen die men vooraf had. Demand uncertainty wordt ondermeer bepaald door de prijselasticiteit van de vraag.

over de WACC zijn genoemd, stelt de ERG dat indien bij glasinvesteringen sprake is een hoger systematisch risico, dit in de tariefstelling verwerkt zou kunnen worden, bij voorbeeld door een gedifferentieerde WACC te hanteren.

34. In de praktijk maken NRA's tot heden zelden gebruik van voor risico gedifferentieerde WACC's.³³⁴ Uitzondering hierop is Ofcom die heeft vastgesteld dat de risicograad van het koperen aansluitnetwerk van BT lager is dan de risicograad van de overige activiteiten van BT. Op grond daarvan heeft Ofcom een lagere WACC voor koper vastgesteld dan voor de rest van BT.³³⁵ Tot heden heeft geen enkele NRA vanwege een afwijkende risicograad een aparte WACC voor glasinvesteringen vastgesteld. Wel hebben Ofcom en Comreg aangegeven dat zij het mogelijk achten dat nieuwe generatie netwerken een afwijkende risicograad kunnen hebben. Ofcom heeft hier tot heden nog geen onderzoek naar gedaan.³³⁶ Comreg heeft dit wel gedaan, maar ziet vooralsnog geen aanleiding een aparte WACC voor nieuwe generatie netwerken vast te stellen.³³⁷

35. Op grond van het bovenstaande vindt het college dat het in beginsel mogelijk moet zijn om de WACC te differentiëren op basis van verschillen in de risicograad van activiteiten. KPN ontwikkelt plannen om haar aansluitnet te verglazen, en is pilotprojecten hiervoor gestart. Het college acht niet op voorhand uit te sluiten dat de risicograad van deze glasinvesteringen afwijkt van de risicograad van de overige activiteiten van KPN. Daarom zal het college tijdens de implementatie van de tariefregulering onderzoeken of differentiatie van de WACC van glasinvesteringen vanwege een mogelijk afwijkend systematisch risico aan de orde moet zijn. Bij de bepaling van de WACC neemt het college de Principles of Implementation and Best Practice over de WACC van de ERG in acht.

B.2.6 Stranded assets en leegloop door netwerkvernieuwing

36. In de marktbesluiten heeft het college bepaald en toegelicht dat kosten en waardeverliezen vanwege stranded assets en leegloop die ontstaan doordat KPN haar netwerk vernieuwt voor rekening van KPN zijn en dus niet in de kostprijzen en daarop gebaseerde tarieven van gereguleerde wholesalediensten verwerkt mogen worden.

37. Het college constateert dat waardeverliezen door stranded assets en leegloop niet één op één uit de boekhouding en het EDC-systeem van KPN blijken, maar aan de hand van gegevens over kosten, volumes en veranderingen daarin bepaald moeten worden. Ten aanzien van de wijze van het bepalen van de kostprijzen zonder de kosten en verliezen door stranded assets en leegloop vanwege netwerkvernieuwing door KPN, stelt het college de volgende regels.

³³⁴ Wel wordt normaliter een onderscheid gemaakt tussen vaste en mobiele netwerken.

³³⁵ Ofcom, Ofcom's approach to risk in the assessment of the cost of capital, Final statement, 18 augustus 2005.

³³⁶ Ofcom, Regulatory Challenges posed by Next Generation Access Networks, Public discussion document, 23 november 2006, Ofcom, Future broadband, Policy approach to next generation access, Consultation, 26 september 2007.

³³⁷ Comreg, Eircom's Cost of Capital, document number 08/35, 22 mei 2008.

38. In de eerste plaats is het KPN niet toegestaan om volumedalingen door leegloop naar alternatieve infrastructuur van KPN in de kostprijscalculatie van gereguleerde wholesalediensten te verwerken.

39. Voorts geldt dat kostenreducties die KPN op de oude infrastructuur weet te realiseren, in de kostprijscalculatie dienen te worden verwerkt. Het college acht het heel goed mogelijk dat KPN aanzienlijke kostenreducties zal realiseren, bijvoorbeeld door terughoudend om te gaan met onderhoud en vervangingen. Zo heeft KPN in het vorige WPC-traject heeft KPN ook reducties in het kostenniveau van de PSTN-infrastructuur geprognoseerd.

40. Ten slotte is het KPN niet toegestaan om het tarief te laten stijgen ten opzichte van het tarief dat gold op het moment voordat KPN tot de introductie van all-IP netwerk overging. De kostenstructuur en economische aspecten die ten grondslag liggen aan de hoogte van deze tarieven zijn namelijk door KPN meegewogen in haar beslissing om tot vernieuwing van het netwerk over te gaan. Daarbij geldt ook dat dit tarief niet tot marge-uitholling zal leiden, aangezien het te verwachten is dat KPN zelf de retailprijsstelling op de oude infrastructuur vanwege leegloop niet zal laten stijgen.³³⁸

B.3 Financiële rapportage

41. Conform hetgeen in Annex A gesteld is, bevat de door KPN in het kader van de kostengeoriënteerde wholesaletariefregulering op te leveren financiële rapportage (hierna: de EDC-rapportage) de volgende onderdelen:

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

B.3.1 Financiële overzichten

42. 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.

43. In de financiële overzichten dient in ieder geval over het volgende gerapporteerd te worden:

³³⁸ De ERG geeft aan dat deze benadering een manier kan zijn om te voorkomen dat verliezen door stranded assets en leegloop in de tarieven verwerkt worden, als ze schrijft "A possible solution could be found by setting a condition that a user should not pay more for the same service when the (network/service) migration occurs." Zie ERG Opinion/Common Position on Regulatory Principles on NGA, ERG (07) 16rev2, 2007, p.xii/xiii en p.46.

- a. 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;
- b. 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;
 - 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;
- c. 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;
- d. de presentatie van deze kostenbedragen dient te stroken met de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem en met de toelichting op de financiële overzichten.

44. 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.

B.3.2 Toelichting

45. 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 Annex A 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;
- de omvang van de herwaarderingen en de invloed daarvan op de verantwoorde kosten en kostprijzen.

B.3.3 Beschrijving van het kostentoerekeningssysteem

46. 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 Annex A 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 kostenverdeelsleutels of cost drivers en de volumes van diensten die bij de berekeningen gehanteerd worden;
 - de toegepaste meerjarenvensters;
 - de omvang van de herwaarderingen en de invloed daarvan op de verantwoorde kosten en kostprijzen.

B.3.4 De accountantsrapportage

47. KPN dient bij het historische deel van de EDC-rapportage een accountantsverklaring te voegen.

48. 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 een rapport van bevindingen te voegen waarin de accountant verslag doet van de overeengekomen specifieke werkzaamheden.

B.4 Operationalisering

49. KPN dient een door het college goedgekeurd kostentoerekeningssysteem te hanteren. Dit kostentoerekeningssysteem dient te voldoen aan de voorschriften die uiteen zijn gezet in Annex A en aan de in deze Annex beschreven aanvullingen en afwijkingen. KPN dient uiterlijk drie maanden na het van kracht worden van de marktbesluiten een kostentoerekeningssysteem ter goedkeuring aan het college voor te leggen.

50. KPN dient onderhavig kostentoerekeningssysteem als één geheel met een aantal rapportages aan het college 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 de Annex C).

Annex C Tariefregulering op basis van kostenoriëntatie

C.1 Inleiding

1. In de marktbesluiten heeft het college aangegeven op welke markten hij aan KPN tariefregulering op basis van kostenoriëntatie oplegt.³³⁹ Het college heeft daarbij tevens gemotiveerd dat kostenoriëntatie op basis van het meerjarige wholesale price cap systeem (hierna: WPC-systeem) van toepassing is, tenzij bij de beoordeling blijkt dat onvoldoende zekerheid bestaat over de kosten- en volumeprognoses. In dat geval is eenjarige tariefregulering van toepassing.

2. In deze Annex gaat het college nader in op de werking van het WPC-systeem en van eenjarige tariefregulering en geeft het college nadere voorschriften over deze systemen van tariefregulering. Deze Annex vormt een integraal onderdeel van alle besluiten waarin aan KPN op grond van artikel 6a.7 van de Tw de verplichting tot tariefregulering via de methodiek van de wholesale price cap is opgelegd, alsmede voor de tariefverplichting op basis van artikel 6a.17 van de Tw inzake C(P)S. Op grond van het eerste lid en het vierde lid van artikel 6a.7 van de Tw is het college bevoegd voorschriften aan de verplichting tot tariefregulering te verbinden.

3. Paragraaf C.2 gaat in op de meerjarige tariefregulering volgens het WPC-systeem. In paragraaf C.3 komt eenjarige tariefregulering aan de orde.

C.2 Het wholesale price cap systeem

4. 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.2.1 Lengte reguleringsperiode

5. Het college heeft in de marktbesluiten aangegeven voorkeur te hebben voor meerjarige tariefregulering boven eenjarige tariefregulering. Het college heeft daarbij toegelicht dat meerjarige tariefregulering aan partijen meer zekerheid over de tariefontwikkeling geeft, en KPN een extra prikkel geeft om haar kosten te beheersen en haar efficiëntie te vergroten.

6. In het onderstaande licht het college dit nader toe en gaat het college in op de vraag hoe lang de periode dient te zijn waarvoor de tariefplafonds vastgesteld worden. Het college vindt dat een periode van drie jaar, gelijk aan de geldigheid van de marktbesluiten, de voorkeur verdient.

7. 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

³³⁹ Het betreft gespreksopbouw, gespreksafgifte, ontbundelde toegang tot de aansluitlijn, hoge en lage kwaliteit breedbandtoegang en hoog- en laag-capacitaire huurlijnen.

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.

8. Deze positieve effecten verminderen echter als de tariefperiode te lang wordt. Achtergrond hiervan is dat op lange termijn grote veranderingen in de markt- en concurrentieomstandigheden kunnen plaatsvinden. Zo kunnen de voorkeuren van eindgebruikers wijzigen, evenals de relatieve posities van partijen en van netwerken ten opzichte van elkaar, en kunnen de mogelijkheden die technologische ontwikkelingen bieden in de loop van een groter aantal jaren aanzienlijk veranderen. Een tariefontwikkeling die voor een lange periode is vastgelegd sluit niet altijd aan op dergelijke veranderingen. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat tarieven niet langer meer de juiste prikkel geven aan partijen voor het inrichten van hun business case en hun beslissingen over investeringen.

9. Daarbij is het ook zo dat als de reguleringsperiode erg lang wordt, het risico bestaat dat door gewijzigde marktomstandigheden en concurrentie de marges tussen de vooraf bepaalde tarieven en de daadwerkelijk gerealiseerde kosten onredelijk hoog of laag worden. In het geval de te hoge marges het gevolg zijn van onvoorziene ontwikkelingen, die daardoor niet in de vooraf bepaalde tariefontwikkeling zijn meegenomen, geldt dat het onredelijk is dat wholesaleafnemers en consumenten over een lange periode gezien niet kunnen meeprofiteren van de behaalde voordelen. Andersom geldt dat het onredelijk is wanneer KPN voor een lange periode de enige partij is die de kosten moet dragen voor vooraf onvoorziene ontwikkelingen die een negatief effect op de marges hebben. Dit risico wordt groter naarmate de reguleringsperiode langer is.

10. Wat betreft ontwikkelingen in marktomstandigheden en de concurrentie merkt het college op dat hij 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.

11. Bij zijn overweging ten aanzien van de lengte van de reguleringsperiode heeft het college 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.³⁴⁰

³⁴⁰ Als voorbeelden worden hier aangehaald het Verenigd Koninkrijk waar Ofcom tot dusverre een price cap periode van vier jaar voor de regulering van de wholesaletarieven van British Telecom heeft gehanteerd. Verder heeft AGCOM in Italië de wholesaletarieven van Telecom Italia binnen een price cap systeem van drie jaar vastgesteld. Comreg heeft in haar besluit over interconnectie bepaald een meerjarige wholesale price cap

12. Op basis van het bovenstaande acht het college het redelijk en verantwoord de reguleringsperiode gelijk te stellen aan drie jaar. Hiermee is de reguleringsperiode gelijk is de geldigheidsduur van marktbesluiten. Tevens ligt de lengte van de reguleringsperiode daarmee in de range die andere landen hanteren.

C.2.2 Tussentijdse aanpassing tariefplafonds

13. In de marktbesluiten heeft het college aangegeven voorkeur te hebben voor meerjarige tariefregulering vanwege de tariefzekerheid die hierdoor ontstaat voor KPN en alternatieve telecomaanbieders en vanwege de efficiëntieprikkel richting KPN. Het college heeft hierbij echter aangegeven dat indien er onvoldoende zekerheid bestaat over de kosten- en volumeprognoses hij er alsnog toe over zal gaan om eenjarige tariefregulering toe te passen.

14. Indien het college voldoende zekerheid heeft dat de kosten- en volumeprognoses realistisch zijn en op basis van de WPC meerjarige tariefplafonds vaststelt, 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 hoger of lager zijn dan vooraf was ingeschat, of als er meer of minder kosten zijn dan verwacht was.

15. In het geval meerjarige tariefplafonds zijn vastgesteld, rijst de vraag of het college op deze tariefplafonds zou moeten ingrijpen ingeval blijkt dat de gerealiseerde kostprijs een te grote afwijking vertoont van het gehanteerde tarief of het tariefplafond. Het college vindt in beginsel dat hij hierop niet zou moeten ingrijpen, en licht dat hieronder toe.

16. In de eerste plaats betekent een 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 te beslissingen te nemen over de dienstverlening en prijsstelling die zij richting eindgebruikers willen hanteren.

17. 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 het college 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 zij verlies maakt doordat de gerealiseerde kostprijs hoger is dan de tariefplafonds en het college om die reden de tarieven opwaarts zou bijstellen. Op deze wijze geeft de tariefregulering geen positieve prikkel aan KPN om haar efficiëntie te verbeteren.

systeem te introduceren, maar heeft nog geen beslissing genomen over de lengte van de tariefperiode; overwogen wordt 2, 3 of 4 jaar (Market Analysis – Interconnection Market Review – Fixed wholesale Call Termination Services, 07/83, 17 oktober 2007).

18. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat het instellen van een tussentijdse aanpassingen van de tariefplafonds niet wenselijk is, omdat hij met een dergelijk procedure de positieve kenmerken van meerjarige tariefregulering wegneemt.

19. In aanvulling op het bovenstaande merkt het college in de eerste plaats nog op dat hij in het tarieftraject tot de conclusie kan komen dat de kosten- en volumeontwikkelingen van bepaalde diensten zodanig onzeker zijn, dat deze diensten toch niet in aanmerking komen voor meerjarige tariefregulering. In dat geval zal het college bepalen dat de tariefplafonds van deze diensten via eenjarige tariefregulering bepaald dienen te worden. In de tweede plaats kan het college een nieuwe marktanalyse uitvoeren in het geval dat de marktomstandigheden zodanig gewijzigd zijn, dat de tariefplafonds de mogelijkheid aan KPN geven om een prijsstelling te hanteren die de ontwikkeling van de concurrentie kan schaden. In deze nieuwe marktanalyse kan het college bij het opleggen en de invulling van de verplichtingen opnieuw overwegen welke verplichtingen en welke invulling daarvan passend is, en kan het college bovendien nieuwe tariefplafonds vaststellen.

C.2.3 Bepaling tariefplafonds

20. In deze paragraaf beschrijft het college op welke wijze de WPC-tariefplafonds bepaald worden.

21. Bij de bepaling van de meerjarige tariefplafonds gaat het college uit van de kostprijzen die op basis van het EDC-systeem worden berekend, eventueel met correctie op basis van de CEA (zie paragraaf C.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, 2011. Daarbij geldt dat de eerste tariefstap plaatsvindt aan het begin van de reguleringsperiode, te weten 1 januari 2009, gevolgd door stappen op 1 juli 2009, 1 juli 2010 en 1 juli 2011.

22. Het college streeft ernaar om zo snel mogelijk de WPC-tariefplafonds vast te stellen, indien mogelijk bij aanvang van de reguleringsperiode op 1 januari 2009. In dat geval zullen realisatiecijfers over 2008 nog niet beschikbaar zijn, en dienen dus realisatiecijfers van 2007 gebruikt te worden als basis voor de berekening van de tariefplafonds. In dat geval zullen de tariefplafonds op de volgende wijze berekend worden.

Periode	Berekening tariefplafond
januari – juni 2009	$7/16 \times (\text{kostprijs 2011} - / - \text{kostprijs 2007}) + \text{kostprijs 2007}$
juli 2009 – juni 2010	$10/16 \times (\text{kostprijs 2011} - / - \text{kostprijs 2007}) + \text{kostprijs 2007}$
juli 2010 – juni 2011	$14/16 \times (\text{kostprijs 2011} - / - \text{kostprijs 2007}) + \text{kostprijs 2007}$
juli – december 2011	$16/16 \times (\text{kostprijs 2011} - / - \text{kostprijs 2007}) + \text{kostprijs 2007}$

23. De breuken die in deze tabel 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 2009-juni 2010 gebaseerd op het midden van die periode, te weten 1 januari 2010. Deze datum ligt 10 kwartalen na medio 2007 (de basis van de startkostprijs) en 6 kwartalen voor

medio 2011 (de basis van de eindkostprijs). Het tariefplafond wordt dan berekend als de kostprijs van 2007 plus 10/16 van het verschil tussen de kostprijs van 2011 en 2007.

C.2.4 Comparatieve efficiëntieanalyse

24. In het marktbesluit heeft het college toegelicht dat hij geen directe aanleiding ziet om uit te gaan van inefficiënties van KPN en daarom niet voornemens is om de comparatieve efficiëntieanalyse (hierna: CEA) opnieuw uit te voeren om de efficiëntie van de kosten in het laatste afgesloten verslagjaar te beoordelen.³⁴¹ Wel houdt het college de mogelijkheid open om een CEA uit te voeren om aan de hand daarvan de kosten- en volumeprognoses nader te onderzoeken en te beoordelen. Hieronder licht het college kort toe hoe de CEA er uit ziet en op welke wijze deze mogelijk gebruikt zal worden om de kosten- en volumeprognoses te beoordelen.

25. Ten behoeve van de toepassing van het WPC-systeem in de vorige reguleringsperiode heeft het adviesbureau NERA in opdracht van het college een comparatieve efficiëntieanalyse uitgevoerd waarin de efficiëntie van KPN vergeleken werd met de efficiëntie van Amerikaanse telecomaانبieders. Binnen de telecomsector wordt algemeen aangenomen dat deze Amerikaanse telecomaانبieders een redelijke mate van efficiëntie bereikt hebben omdat zij onder concurrerende omstandigheden dienen te opereren.

26. Over deze Amerikaanse telecomaانبieders 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.

27. 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 geprognoseerde kosten. Het verschil geeft de mate van efficiëntie weer.

28. Het college heeft ten behoeve van de vorige WPC het adviesbureau NERA opdracht gegeven een CEA uit te voeren.³⁴² 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% meest efficiënte telecomaانبieders.

29. In het marktbesluit heeft het college al toegelicht dat hij niet voornemens is om met het oog op de beoordeling van de EDC-rapportage over 2007 en de daarin gerapporteerde realisaties van kosten en

³⁴¹ Dit laatste verslagjaar is in beginsel het jaar 2007. Zie paragraaf C.2.3

³⁴² Zie NERA, The Comparative Efficiency of KPN. A Report for OPTA, 30 maart 2006 (www.opta.nl).

volumes een nieuwe CEA uit te laten voeren. Reden hiervan is dat KPN weinig mogelijkheden heeft om deze kosten te manipuleren, omdat deze kosten aan de boekhouding ontleend worden. Het college heeft in het marktbesluit toegelicht dat er weinig reden is om aan te nemen dat KPN sinds 2004 minder efficiënt zou zijn geworden. Aangezien de analyse van NERA heeft uitgewezen dat de kosten van KPN in 2004 relatief efficiënt waren in vergelijking met de Amerikaanse telecomaanbieders, ziet het college geen aanleiding om nu een CEA te laten uitvoeren voor de kosten over 2007.

30. De meerjarige tariefplafonds worden mede gebaseerd op de kostprijs voor 2011 (zie randnummer 22). Dit is een verwachte kostprijs die berekend wordt op basis van prognoses over de kosten en volumes in 2011. KPN baseert deze prognoses op haar 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.

31. In geval KPN zodanige kosten- en volumeontwikkelingen voorspelt dat dit een afwijkend kostprijspatroon tot gevolg heeft, of het college heeft op basis van de onderbouwingen van KPN en gegevens van marktpartijen onvoldoende zekerheid dat de door KPN gepresenteerde cijfers realistisch zijn, dan kan het college besluiten om alsnog een CEA uit te laten voeren. Het doel van deze CEA is om te bepalen of de kosten die KPN voor 2011 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. Het college zal KPN hierbij vergelijken met de 10% meest efficiënte Amerikaanse telecomaanbieders.

C.2.5 Opnemen van nieuwe gereguleerde diensten

32. Het pakket gereguleerde wholesalediensten dat KPN op grond van de aan haar opgelegde toegangsverplichtingen dient aan te bieden is in de tijd aan verandering onderhevig. Naar aanleiding van redelijke verzoeken tot toegang van afnemers, kan KPN gehouden zijn tot het introduceren van nieuwe diensten.³⁴³ In dergelijke gevallen zal de verplichting tot het doen van het aanbod gepaard kunnen gaan met een tariefverplichting.

33. Het college is van oordeel dat het WPC-systeem de flexibiliteit moet bezitten om gedurende de reguleringsperiode nieuwe diensten in markten waar tariefregulering van toepassing is, op te nemen. Meer concreet voorziet het college dat bij de introductie van een nieuwe wholesaledienst waarvoor meerjarige price cap tariefregulering passend wordt geacht, aangesloten wordt bij het bestaande WPC-systeem en het EDC-kostprijssysteem dat daar onderdeel van uitmaakt. De tariefontwikkeling die voor de nieuwe dienst wordt vastgesteld wordt op dezelfde manier bepaald als is gedaan bij de diensten die reeds bij aanvang van de reguleringsperiode in het systeem zijn opgenomen. Daarbij

³⁴³ Zo is in de afgelopen reguleringsperiode sub-loop unbundling ingevoerd.

kunnen, indien het college is overgegaan tot uitvoering van een CEA, ook de uitkomsten van deze CEA bij de inschatting van de tariefontwikkeling worden betrokken.

C.3 Eenjarige tariefregulering

34. In plaats van meerjarige tariefregulering op basis van het WPC-systeem kan het college ook eenjarige tariefregulering hanteren. In deze paragraaf licht het college nader toe wanneer eenjarige tariefregulering aan de orde kan zijn, en gaat het college nader in op de voorschriften die op eenjarige tariefregulering van toepassing zijn.

C.3.1 Toepassing van eenjarige tariefregulering

35. In de marktbesluiten heeft het college aangegeven voorkeur te hebben voor meerjarige tariefregulering op basis van het WPC-systeem. Hierbij heeft het college toegelicht dat als voorwaarde geldt dat de kosten- en volumeontwikkelingen in voldoende mate voorspelbaar moeten zijn.

36. Op voorhand heeft het college geen redenen om aan te nemen dat voor bepaalde diensten of markten de kosten- en volumevoorspellingen niet in voldoende mate voorspelbaar zijn. Daarom heeft het college in de marktbesluiten bepaald dat meerjarige tariefregulering van toepassing zal zijn. Indien tijdens de tariefbeoordeling in het kader van de meerjarige WPC-systeem blijkt dat er toch teveel onzekerheden aan de voorspellingen over de kosten en volumes zijn verbonden, dan kan het college alsnog beslissen om eenjarige tariefregulering toe te passen.

C.3.2 Operationalisatie

37. In geval door het college wordt besloten om eenjarige tariefregulering toe te passen, geldt het volgende. KPN dient jaarlijks uiterlijk de eerste week van mei een kostentoerekeningssysteem ter goedkeuring aan het college voor te leggen. Tevens dient KPN een EDC-rapportage op te leveren met daarin het resultaat van de toepassing van dit kostentoerekeningssysteem. 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 kostentoerekening en de EDC-rapportage gelden de voorschriften uit in Annex A en Annex B.

38. Het college zal jaarlijks, uiterlijk op 30 juni, 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 met ingang van 1 juli van ieder jaar hanteert op of onder deze tariefplafonds liggen.

Annex D Gescheiden boekhouding

D.1 Inleiding

1. In de marktbesluiten heeft het college aangegeven op welke markten hij aan KPN de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding oplegt.³⁴⁴ Hierbij dient duidelijk te zijn welke voorschriften voor een goede uitvoering van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding van toepassing zijn.

2. In deze Annex licht het college de gescheiden boekhouding nader toe en geeft het college nadere voorschriften voor het voeren van een gescheiden boekhouding. Deze Annex vormt een integraal onderdeel van alle besluiten waarin het college aan KPN op grond van artikel 6a.10 van de Tw de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding oplegt. Op grond van het tweede lid van artikel 6a.10 van de Tw kan het college voorschriften aan de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding verbinden.

3. In deze Annex wordt ingegaan op de aanvullingen en uitzonderingen op de algemene regels zoals die in Annex A 'Kostentoerekening en financiële rapportages: algemeen' beschreven zijn. Paragraaf D.2 gaat in op de kostentoerekening in het kader van gescheiden boekhouding. Paragraaf D.3 gaat in op de inhoud van de rapportage die KPN op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding moet opleveren.

D.2 Kostentoerekening

4. Voor de berekening van de financiële resultaten van de diensten en markten die KPN in de rapportage op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding (hierna: gescheiden financiële rapportage) dient op te nemen, dient KPN de kostentoerekeningssystemen te hanteren die in het kader van wholesaletariefregulering goedgekeurd zijn. Dit betekent het volgende:

- a. KPN dient de algemene regels die het college in Annex A heeft gesteld, toe te passen.
- b. KPN dient ten aanzien van de kostentoerekening in het wholesaledomein het kostentoerekeningssysteem te hanteren dat het college in het kader van wholesaletariefregulering heeft goedgekeurd (zie Annex B 'Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale'). Ten aanzien van deze kostentoerekening gelden vier uitzonderingen:
 - o er mogen geen meerjarenvensters toegepast worden;
 - o activa dienen gewaardeerd en afgeschreven te worden conform de jaarrekening van KPN;
 - o er mogen geen vermogenskosten in de vorm van een weighted average cost of capital meegenomen worden;
 - o de kosten die samenhangen met leegloop en stranded assets dienen opgenomen te worden.
- c. Ten aanzien van de kostentoerekening voor toegang tot de telefonieaansluiting (WLR) geldt dat,

³⁴⁴ Het betreft toegang tot de telefonie-aansluiting, gespreksopbouw, gespreksafgifte, ontbundelde toegang tot de aansluitlijn, hoge en lage kwaliteit breedbandtoegang en hoog- en laag-capacitaire huurlijnen.

voor zover voor bepaalde kosten op grond van artikel 6a.7 van de Tw geen goedgekeurd kostentoerekeningssysteem beschikbaar is, de kostentoerekening volgens de principes uit Annex A en B, rekening houdend met de hierboven genoemde uitzonderingen, wordt toegepast.

5. Een essentieel kenmerk van de kostentoerekening is de toepassing van het inkoopmodel. Dit houdt in dat interne leveringen van het wholesalebedrijf³⁴⁵ van KPN aan het retailbedrijf van KPN plaatsvinden tegen dezelfde tarieven als andere marktpartijen voor deze wholesaledienstverlening moeten betalen.³⁴⁶

D.3 Gescheiden financiële rapportage

D.3.1 Algemeen

6. De kern van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding is dat KPN jaarlijks een rapportage oplevert waarin zij de financiële resultaten van haar gereguleerde wholesaleactiviteiten gescheiden weergeeft van de financiële resultaten van haar overige activiteiten. Deze rapportage is zodanig opgezet dat op basis hiervan inzicht verkregen kan worden of het wholesalebedrijf van KPN tegen dezelfde voorwaarden en tarieven toegang verleent aan het retailbedrijf van KPN als aan andere marktpartijen. Hierdoor kan op basis van deze rapportage inzicht verkregen worden of er sprake is van non-discriminatie, ongeoorloofde kruissubsidiëring en marge-utholling.

7. De regels die het college ten aanzien van de gescheiden financiële rapportage stelt, zijn zo veel mogelijk in overeenstemming met die van de eerste reguleringsperiode, met dien verstande dat het retaildeel van de rapportage vervalft. Hiermee is zo zoveel mogelijk invulling gegeven aan de aanbeveling van de Europese Commissie over gescheiden boekhouding en kostentoerekening³⁴⁷ en de Common Position over dit onderwerp van de ERG.³⁴⁸

8. De gescheiden financiële rapportage die KPN op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding dient op te stellen, heeft betrekking op het afgelopen verslagjaar. KPN dient deze rapportage uiterlijk de eerste week van de maand mei op te leveren. De eerste gescheiden

³⁴⁵ In deze Annex wordt gesproken over het wholesalebedrijf en het retailbedrijf van de KPN. Dit is een abstracte aanduiding voor de organisatie-eenheden die (tezamen) wholesaleactiviteiten respectievelijk retailactiviteiten uitvoeren.

³⁴⁶ Voor vaste gespreksafgifte geldt deze bepaling niet. In de gescheiden boekhouding over deze markt dient KPN als interne verrekenprijs een prijs te hanteren die niet hoger is dan het tariefplafond.

³⁴⁷ Aanbeveling van de Commissie van 19 september 2005 inzake scheiding van boekhoudingen en kostenberekeningssystemen onder het regelgevingskader voor elektronische communicatie, 2005/698/EG, L 266/64, 11.10.2005.

³⁴⁸ 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.

financiële rapportage die op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding opgeleverd dient te worden, heeft betrekking op verslagjaar 2009.

9. Deze rapportage bestaat, conform hetgeen in Annex A gesteld is, uit vier onderdelen:

- financiële overzichten;
- toelichting op de financiële overzichten;
- beschrijving van het kostentoerekeningsstelsel;
- accountantsverklaring.

10. Deze vier onderdelen worden hieronder nader uitgewerkt.

D.3.2 Financiële overzichten

11. De gescheiden financiële rapportage bevat financiële overzichten per dienst en per markt. Hierbij gaat het om de wholesalediensten en -markten waarvoor de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding is opgelegd.

D.3.2.1 Rapportagestramien

12. De kern van de gescheiden financiële rapportage wordt gevormd door de financiële overzichten per dienst en per markt. Een financieel overzicht bevat een resultatenrekening en een balans.³⁴⁹ Het onderstaande rapportagestramien geeft aan welke gegevenselementen per dienst en per markt in ieder geval gerapporteerd dienen te worden:

	wholesalemarkten en -diensten (a)
Opbrengsten	
Externe omzet	x (b)
Interne omzet	x (b)
-van gereguleerde retaildiensten	
-van niet gereguleerde retaildiensten	
<i>Totale omzet</i>	x
Kosten	
Eigen kosten (c, d)	x
-operationele kosten (opex)	
-afschrijvingen en waardeveranderingen (capex)	
<i>Totale kosten</i>	x
Resultaat (totale omzet minus totale kosten)	x
Activa	

³⁴⁹ Zie ook randnummer 4 van de Aanbeveling van de Commissie over gescheiden boekhouding en kostenberekening.

Vaste activa:	x
-immateriële vaste activa	
-materiële vaste activa	
-financiële vaste activa	
Vlottende activa	x
Minus: Vooruit gefactureerde bedragen	x
<i>Totaal netto activa</i>	x
Rendement	
Return on assets (e)	x

13. Bij de toepassing van het rapportagestramien gelden de volgende regels:

- in de gescheiden financiële rapportage dient KPN te rapporteren over diensten en over markten.
- bij de wholesalediensten en -markten wordt als omzet de afzet vermenigvuldigd met het gereguleerde wholesaletarief verantwoord. Dit geldt zowel voor de externe omzet aan marktpartijen als voor de interne omzet aan het retailbedrijf van KPN. De hoeveelheden en tarieven (inclusief tariefvarianten, zoals piek/dal/wnt) dienen hierbij gespecificeerd te worden. In het geval wholesaletarieven tijdens de rapportageperiode gewijzigd zijn, dienen bij de calculatie van de interne en externe omzet van wholesalediensten en -markten en de tarieven gehanteerd te worden die golden op het moment van levering van de wholesaledienst (letter (a) in het rapportagestramien);
- de eigen kosten van het wholesalebedrijf worden aan de wholesalediensten toegerekend. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen operationele kosten (opex) en afschrijvingen en waardeveranderingen (capex) (letter (d));
- het rendement van wholesaleactiviteiten wordt gemeten via de return on assets (ROA). De ROA wordt berekend door het resultaat te delen door het totaal van de netto activa (letter e).

D.3.2.2 Reconciliatie

14. Naast financiële overzichten per dienst en per markt dient de gescheiden financiële rapportage ook een reconciliatie met de statutaire jaarrekening te bevatten. Hierdoor wordt verzekerd dat kosten niet dubbel verrekend zijn en dat er geen sprake is van verschuivingen van kosten, omzet en geïnvesteerd vermogen tussen gereguleerde en niet gereguleerde diensten en markten.³⁵⁰

15. Met het oog op de reconciliatie bevat de gescheiden financiële rapportage een kolom 'niet gereguleerde bedrijfsactiviteiten' en een kolom 'reconciliatie'. In deze reconciliatiekolom worden de correcties verantwoord die nodig zijn om de reconciliatie met de jaarrekening te maken. Daarbij gaat het ondermeer om de eliminaties van onderlinge leveringen tussen het wholesalebedrijf en het

³⁵⁰ Zie ook de vierde aanbeveling uit de Aanbeveling van de Commissie van over gescheiden boekhouding en kostenberekening en 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.

retailbedrijf en correcties in de berekeningen ingeval in de jaarrekening andere grondslagen voor waardering en resultaatbepaling gehanteerd worden dan in de gescheiden financiële rapportage.

D.3.3 Toelichting

16. Het tweede onderdeel van de gescheiden financiële rapportage is de toelichting op kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen die in de financiële overzichten verantwoord worden. Hierin dient KPN een toelichting te geven op de hoogte en de ontwikkeling van de verantwoorde bedragen van iedere dienst en iedere markt en de factoren die daarbij een rol spelen. In Annex A is aangegeven waar in een toelichting aandacht aan besteed dient te worden.

17. In aanvulling daarop dient de toelichting ook aandacht te besteden aan de reconciliatie en aan uitzonderlijke rendementen of rendementsontwikkelingen. Er dient een toelichting gegeven te worden op de omvang van de correcties die nodig zijn om de reconciliatie met de jaarrekening te maken. Een toelichting is noodzakelijk als het rendement van een dienst of markt uitzonderlijk hoog of laag is. Het college hanteert daarbij als vuistregel dat een rendement geacht mag worden uitzonderlijk hoog of laag te zijn, als de betreffende ROA minimaal drie procentpunten hoger of lager is dan de weighted average cost of capital (WACC) die in het kader van wholesaletariferegulering geldt (zie Annex B).

18. Een toelichting is ook noodzakelijk als sprake is van een grote wijziging in het rendement van een dienst of markt ten opzichte van het vorige jaar; het college hanteert ook hierbij als vuistregel een mutatie van minimaal drie procentpunten). In de toelichting dient KPN aan te geven wat de achterliggende oorzaak hiervan is.

D.3.4 Beschrijving kostentoerekeningssysteem

19. De beschrijving van het kostentoerekeningssysteem is het derde onderdeel van de gescheiden financiële rapportage. Naast hetgeen genoemd is in Annex A dient deze beschrijving van het kostentoerekeningssysteem in ieder geval het volgende te bevatten:

- een beschrijving (opsomming) van de diensten en markten die in de rapportage zijn opgenomen, en, ingeval daarin een verandering heeft plaatsgevonden, een expliciete melding daarvan;
- een beschrijving van de correcties die nodig zijn voor de reconciliatie en de wijze van berekening van deze correcties.

D.3.5 Accountantsverklaring

20. KPN dient bij de gescheiden financiële rapportage een accountantsverklaring te voegen conform Annex A. In deze accountantsverklaring geeft de accountant zijn oordeel over de getrouwheid van de gescheiden financiële rapportage.

Annex E Implementatie en tariefregulering WLR

E.1 Inleiding

1. In deze annex wordt de tariefregulering van WLR verder uitgewerkt. Dit omvat in paragraaf E.2 de uitwerking van de tariefregulering op basis van retail-minus. Vervolgens wordt in paragraaf E.3 een uitwerking gegeven aan de tariefregulering van de wholesalespecifieke kosten (hierna: WSK). Ten slotte wordt in paragraaf E.4. aangegeven hoe de implementatie dient te worden vormgegeven.

E.2 Operationalisering tariefregulering retail-minus

2. Onder retail-minus wordt verstaan dat het wholesaletarief bestaat uit het relevante retailtarief van KPN waarop nader te bepalen retailkosten in mindering worden gebracht. Onder deze kosten kan ook een vergoeding voor met de retailkosten samenhangende risico's worden verstaan. Voor het bepalen van de kosten wordt, met uitzondering van de risicovergoeding, uitgegaan van de door KPN gemaakte (of nog te maken) retailkosten. De risicovergoeding kan het college baseren op het rendement dat vergelijkbare bedrijven in een competitieve omgeving realiseren. Hierna wordt eerst stilgestaan bij de relevante retailtarieven, vervolgens bij de relevante retailkosten en ten slotte bij de berekening van de wholesaletarieven.

Relevante retaildiensten

3. Op basis van het hiervoor gestelde, dient het college in eerste instantie te bepalen in hoeverre de retail-minus methodiek op de WLR-dienstverlening kan worden toegepast. Een voor de hand liggende eerste stap is om voor de diensten waarvoor KPN gehouden is WLR te leveren een tegenhanger in de retaildiensten van KPN te vinden. De tarieven van die retaildiensten zijn relevant voor het vaststellen van de tarieven van de WLR-dienstverlening. Voor alle verschillend getarifeerde aansluitingen op de residentiële en zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie,³⁵¹ voor zover geen VoB, kan op basis van retail-minus een overeenkomstig WLR-tarief worden vastgesteld (hierna: de relevante retaildiensten).

4. Het college acht thans in de residentiële markt in ieder geval de volgende retaildiensten van KPN relevant:

- PSTN- en ISDN1, 2-telefoonaansluitingen in ontbundelde vorm, te weten BelBasis;
- PSTN- en ISDN1, 2-telefoonaansluitingen in gebundelde vorm, te weten aansluitingen geleverd in de BelVrij-pakketten;
- onder de relevante retaildiensten vat het college ook de bij die retaildienst bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.

5. Het college acht thans in de zakelijke markt in ieder geval de volgende retaildiensten van KPN relevant:

³⁵¹ Aansluitingen die in gebundelde vorm worden geleverd, zijn anders getarifeerd dan aansluitingen die los of ontbundeld worden geleverd.

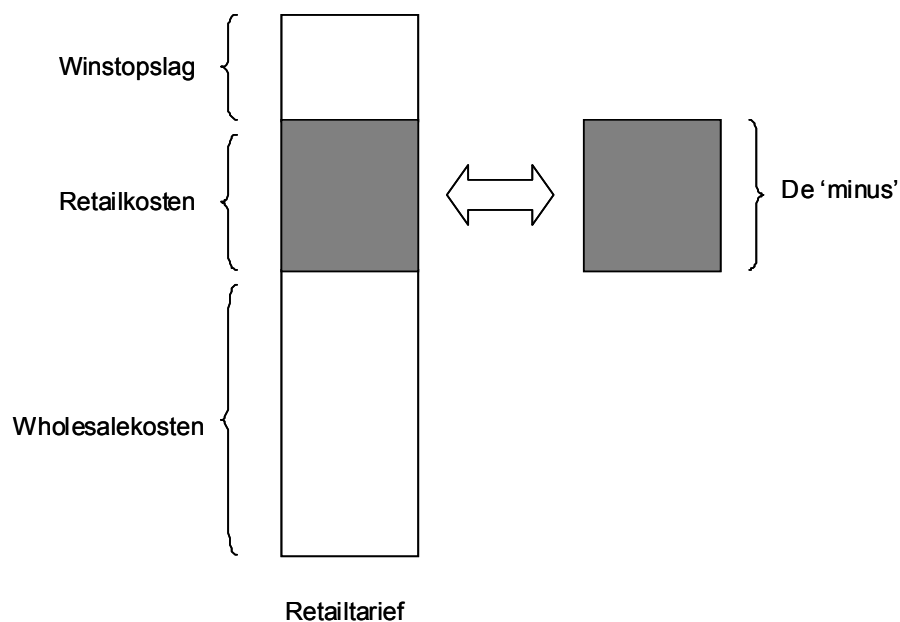
- meervoudige PSTN- en ISDN1, 2-telefoonaansluitingen in ontbundelde vorm;
- ISDN-aansluitingen met een hogere capaciteit, te weten in ieder geval ISDN15, ISDN20 en ISDN30-telefoonaansluitingen alsmede CityPhone;
- (meervoudige) PSTN- en ISDN-telefoonaansluitingen in gebundelde vorm, te weten aansluitingen geleverd met de kortingsregeling CVXL;
- VoDSL-aansluitingen in ontbundelde en gebundelde vorm. De gebundelde vorm is Z-IPB XL;
- VoE-aansluitingen in ontbundelde en gebundelde vorm;
- onder de relevante retaildiensten vat het college ook de bij die retaildienst bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.

6. In bijlage 1.2 heeft het college bovenstaande toegepast op de dienstenportfolio van KPN op 5 juni 2008. Het college sluit daarnaast niet uit dat in de toekomst ook andere (nieuwe) retaildiensten relevant zijn.

7. De retailtariefstructuur van KPN bestaat veelal uit een maandelijks abonnementstarief en maandelijks en eenmalige tarieven voor bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.

Relevante retailkosten

8. Onderstaande figuur toont de componenten waaruit een retailtarief bestaat. Het betreft hier 1) de wholesalekosten, 2) de retailkosten en 3) de winstopslag. Tevens wordt getoond wat het college onder de 'minus' verstaat. Hierna wordt deze figuur toegelicht.



9. De eerste component van het retailtarief betreft de wholesalekosten. De hoogte en samenstelling van deze component kan het beste worden bepaald door de onderneming voor te stellen als bestaande uit een wholesale- en een retailbedrijf. De wholesalekosten zijn dan de kosten die het wholesalebedrijf van de onderneming moet maken om de dienst intern te leveren aan het retailbedrijf. Hierin zijn onder andere begrepen de kosten voor het gebruik van het netwerk, inclusief de vermogenskosten samenhangend met de gebruikte activa, en de operationele kosten voor het leveren van de dienst.

10. De retailkosten worden onder andere gevormd door directe marketing- en saleskosten die worden gemaakt in relatie met het op retailniveau aanbieden van de dienst. Hieronder vallen tevens de kosten voor facturering van klanten, de aan het retailbedrijf toegerekende gemeenschappelijke kosten, en een redelijk rendement ter vergoeding van de risico's.

11. De winstopslag is de derde component van het retailtarief. Het college verstaat onder de winstopslag de marge die overblijft nadat alle wholesale- en retailkosten (inclusief redelijk rendement) zijn gedekt. Onder winstopslag wordt dus verstaan de 'extra' winst die KPN maakt bovenop de vermogenskosten (WACC), zoals die is opgenomen in de gereguleerde wholesalediensten, en het redelijke retailrendement, zoals dat is opgenomen in de retailkosten.

12. Uit de bovenstaande figuur valt op te maken dat het college van oordeel is dat de 'minus' dient te worden bepaald aan de hand van de relevante retailkosten. Het opnemen van de winstopslag in de 'minus' zou daarbij ook inefficiënte partijen de mogelijkheid bieden duurzaam een concurrerend aanbod in de markt te zetten. Dat wil het college voorkomen.

13. De vervolgvraag is welke kosten vallen onder de retailkosten. Het college is van mening dat de totale kosten noodzakelijk zijn om in de minus op te nemen onduurzaam een concurrerend aanbod in de markt te kunnen zetten. Als in de minus alleen de vermijdbare kosten zouden worden opgenomen, zouden andere partijen weliswaar voor een korte termijn een concurrerend aanbod in de markt kunnen zetten, maar er dan is geen sprake van een duurzame business case. Immers een deel van de kosten van zo'n partij, die zo'n partij wel op lange termijn maakt, wordt dan niet gedekt door opbrengsten. Het college is derhalve van oordeel dat de totale retailkosten gedekt moeten worden door de minus.

14. Onder de totale retailkosten wordt ook een redelijk rendement verstaan. Dit redelijk rendement dient ter dekking van de met de retailactiviteiten samenhangende risico's. Het college kan de risicovergoeding daarbij baseren op het rendement dat vergelijkbare bedrijven in een competitieve omgeving realiseren. Het college acht dit een geschikte methode, aangezien het college op basis van de cijfers uit de gescheiden financiële rapportage³⁵² afleidt dat het rendement dat KPN daadwerkelijk realiseert een extra winstopslag omvat bovenop de met de retailactiviteiten samenhangende risico's. Het gerealiseerde rendement van KPN is dan geen goede benadering is voor de risicovergoeding. Toepassing van KPN's gerealiseerde rendement (dus inclusief de winstopslag) zou betekenen dat de

³⁵²KPN, accounting separation rapportage 2006, 9 mei 2007; KPN, Accounting separation rapportage 2007, 29 april 2008.

minus zo groot zou worden dat inefficiënte toetreding mogelijk is, hetgeen het college niet wenselijk acht.

15. De totale retailkosten bestaan dan uit:

- de retailkosten die variëren met de omvang van de afzet van de betreffende retaildienst;
- de retailkosten die ontstaan door het aanbieden van de nieuwe of gewijzigde retaildienst (onafhankelijk van de omvang van de klant);
- de retailkosten die gezamenlijk zijn voor de verschillende retaildiensten op de betreffende retailmarkt;
- een aan de betreffende retailmarkt toerekenbaar deel van de retailkosten die de betreffende markt met andere markten gemeenschappelijk heeft (hierna: gemeenschappelijke kosten);
- een redelijk retailrendement.

Vaststelling van wholesaletarieven

16. Zoals in randnummer 3 is aangegeven komt iedere relevante retaildienst in aanmerking voor afspiegeling. Dit kan betekenen dat ieder verschillend retailtarief voor een aansluiting (gebundeld of ontbundeld) een equivalent krijgt in de WLR-tarieven. Een dergelijke benadering leidt echter tot een veelvoud aan WLR-tarieven, hetgeen in praktijk alleen nog maar zal toenemen doordat aan KPN geen retailregulering meer zal worden opgelegd (zie hoofdstuk 13). In zo'n situatie is niet uitgesloten dat KPN haar retailtarieven voor aansluitingen geografisch zal differentiëren of bijvoorbeeld speciale doelgroep tarieven (studenten, ziekenhuizen) zal introduceren. Ook zal KPN in sommige gevallen de tarieven op individuele basis overeenkomen. Door deze – in potentie – verregaande retailtariefdifferentiatie, acht het college een WLR-afspiegelingsverplichting op ieder (individueel) retailtarief vanuit praktisch oogpunt niet geschikt.³⁵³ Bovendien acht het college deze invulling van de WLR-verplichting niet noodzakelijk.

17. Het college is van oordeel dat de WLR-verplichting op basis van retail-minus concurrenten van KPN op marktniveau in staat moet stellen om op duurzame wijze met KPN te concurreren. Dit betekent volgens het college echter niet dat de tariefregulering zo moet worden ingevuld dat WLR-afnemers iedere klant op de betreffende retailmarkt tegen een gelijke marge kunnen voorzien van een bepaald type aansluiting. Het college acht concurrenten voldoende beschermd indien zij in staat worden gesteld om voor alle aansluitingstypen en alle bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten, niet zijnde VoB, WLR in te kopen tegen een tarief dat is afgeleid van het tarief dat KPN hiervoor op de retailmarkt gemiddeld rekent.

18. Aansluitingstypen onderscheiden zich van elkaar door hun technische en functionele kenmerken (bijv. PSTN versus ISDN30 of VoE). Indien aansluitingen qua technische en functionele kenmerken

³⁵³ Zo zou, met een dergelijke invulling van de WLR-verplichting, een bepaald WLR-tarief alleen gelden indien WLR door de afnemer voor exact dezelfde retailtoepassing wordt ingezet als KPN (i.c. dezelfde geografische locaties, dezelfde groep klanten of zelfs dezelfde klant).

niet exact gelijk zijn aan elkaar, is sprake van verschillende aansluitingstypen. Op zowel de residentiële als de zakelijke retailmarkt dient derhalve per aansluitingstype het gemiddelde tarief, dat KPN hiervoor op die markt rekent, te worden bepaald. Dezelfde benadering geldt voor de bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten. In Bijlage 1 is aangegeven welke typen aansluitingen het college onderscheidt op basis van de dienstenportfolio van KPN op 5 juni 2008.

19. Voor de berekening van het gemiddelde retailtarief van een bepaald aansluitingstype dient KPN de los (ontbundeld) verkochte aansluitingen en de in bundelvorm verkochte aansluitingen van hetzelfde type op marktniveau te wegen.

20. Het “ontbundelde” retailtarief, of beter gezegd de ontbundelde retailopbrengst, van een aansluiting die in een bundel wordt aangeboden of geleverd, dient bepaald te worden door de opbrengsten van de overige diensten in de bundel in mindering te brengen op de totale opbrengst van de bundel. De opbrengsten van de overige diensten in de bundel worden bepaald op basis van de ontbundelde tarieven die in de markt worden aangeboden.³⁵⁴ De verwachting van het college is dat voor de overige diensten in de bundel vrijwel altijd ontbundelde tarieven zijn. Voor verkeer en de meeste vormen van breedbandinternet is dit momenteel het geval. Indien zich een situatie voordoet dat er geen ontbundelde tarieven beschikbaar zijn, kan KPN als alternatief EDC-kostprijzen (inclusief een redelijk rendement) hanteren.

21. Voor ieder aansluitingstype dient vervolgens voor iedere afzonderlijke retailmarkt een minus vastgesteld te worden.³⁵⁵ Dit zou betekenen dat de kosten gealloceerd moeten worden naar de verschillende aansluitingstypen. In het oude WLR-tariefbesluit³⁵⁶ leidde dit echter slechts tot kleine verschillen: een minus van 15,6% voor PSTN versus een minus van 14,4% voor ISDN. Met de uitbreiding van de WLR-verplichting naar meerdere aansluitingstypen, leidt een allocatie van de kosten naar ieder type aansluiting tot een schijnnaauwkeurigheid, in die zin dat de berekening van de minus daardoor geen sterkere onderbouwing krijgt. Volstaan kan volgens het college dan ook worden met de vaststelling van één minus voor alle aansluitingstypen en alle bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten op een markt tezamen.

22. Zoals in dit besluit is vastgesteld dient KPN meerjarige minussen vast te stellen. Het is dan voor een langere termijn duidelijk wat de marge is tussen de retail- en wholesaletarieven van KPN. Het sluit ook goed aan bij de tarieven die gebaseerd zijn op kostenoriëntatie. Ook daarvoor geldt meerjarigheid.

³⁵⁴ Incentives moeten daarbij worden verdisconteerd over een redelijke terugverdientermijn van drie jaar zoals opgenomen in de Beleidsregels ondergrenstariefregulering van 27 januari 2006.

³⁵⁵ De vaststelling van één minus per aansluitingstype, ongeacht de retailmarkt in kwestie, zou geen recht doen aan het verschil in aanbodstructuur (en kostenstructuur) op de residentiële en zakelijke retailmarkt.

³⁵⁶ OPTA/AM/2008/200854 (ontwerp WLR-tariefbesluit).

23. KPN heeft over zowel 2006 als 2007 een gescheiden financiële rapportage (hierna: GFR) opgeleverd.³⁵⁷ Deze GFR's zijn gebaseerd op een goedgekeurd retailkostentoerekeningsstelsel.³⁵⁸ In de GFR rapporteert KPN over de omzet en kosten in de verschillende retail- en wholesalemakten. Het college acht de in deze GFR gerapporteerde kosten inzake de makten voor laag- en hoogcapacitaire aansluitingen de relevante kosten voor het bepalen van de hoogte van de verschillende minussen.

Aanpassing en bekendmaking WLR-tarieven

24. Voor het vaststellen en aanpassen van de WLR-tarieven van bestaande aansluitingstypen en de bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten gelden, per markt, de volgende regels:

- KPN dient de WLR-tarieven op de eerste dag van ieder kwartaal aan te passen, te weten op 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober;
- KPN dient in haar berekeningen voor de weging uit te gaan van de volumes per einde van het voorlaatste kwartaal. De tarieven voor het eerste kwartaal (per 1 januari) worden derhalve berekend op basis van de volumes aan het einde van het derde kwartaal, etc.;
- KPN dient de nieuwe aangepaste WLR-tarieven per aansluitingstype tijdig aan WLR-afnemers bekend te maken. Het college gaat daarom uit van minimaal acht weken als redelijke termijn tussen bekendmaking en ingangsdatum. Het college heeft daarbij afgewogen dat WLR-afnemers voldoende tijd moeten hebben om een tariefwijziging aan eindgebruikers te communiceren, maar dat deze termijn ook niet langer dan strikt noodzakelijk moet zijn om te voorkomen dat KPN op retailniveau onnodig lang moet wachten met de introductie van nieuwe diensten. Bekendmaking dient in ieder geval schriftelijk aan WLR-afnemers en door publicatie op de website van KPN plaats te vinden. KPN dient voorts het college op hetzelfde moment als WLR-afnemers te informeren over voorgenomen aanpassingen;
- KPN voorziet het college van een berekening van de voorgenomen aangepaste WLR-tarieven in Excel-format.

25. Indien KPN een nieuw aansluitingstype introduceert of een bestaand aansluitingstype uifaseert gelden, per markt, de volgende regels:³⁵⁹

³⁵⁷ KPN, accounting separation rapportage 2006, 9 mei 2007; KPN, Accounting separation rapportage 2007, 29 april 2008. Daarnaast dient KPN op grond van de marktbesluiten 2005 nog een GFR over verslagjaar 2008 op te leveren.

³⁵⁸ OPTA/TN/2006/200135, 30 januari 2006.

³⁵⁹ Deze regels gelden ook voor de bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.

- bij de introductie van nieuwe aansluitingstypen op een retailmarkt dient KPN gelijktijdig WLR-tarieven te introduceren voor deze aansluitingstypen;
- bij de initiële vaststelling van de nieuwe WLR-tarieven voor deze aansluitingstypen mag KPN ten behoeve van de (evt.) weging gebruikmaken van ingeschatte volumes;
- KPN dient de nieuwe WLR-tarieven, in analogie met randnummer 24, minimaal 8 weken voor introductie bekend te maken aan WLR-afnemers en aan het college. Ditzelfde geldt voor uitfaseringen van WLR-tarieven voor bestaande aansluitingstypen;
- KPN voorziet het college van een berekening van de nieuwe voorgenomen WLR-tarieven in Excel-format.

Maximale jaarlijkse tariefstijging

26. Aan KPN wordt op grond van artikel 6a.7, lid 1 van de Tw de verplichting opgelegd om tariefstijging van de WLR-tarieven niet hoger te laten zijn dan de inflatie. Aangezien het om een wholesaledienst gaat hanteert het college als inflatieparameter de consumentenprijsindex (hierna: CPI), zoals die elk jaar in februari door het CBS (www.statline.cbs.nl) wordt gepubliceerd. De maximale tariefstijging van ieder WLR-tarief mag gedurende ieder kalenderjaar niet groter zijn dan de CPI uit het voorgaande kalenderjaar. Het college legt daarbij geen kortingsfactor (de zogenaamde X-factor) op. Indien KPN geen tariefverhoging doorvoert of een verhoging die beneden het tariefplafond ligt, dan kan KPN deze verhoging overhevelen naar de volgende kalenderjaren (de zogenaamde carry-over).

27. Deze cap op de maximale jaarlijkse tariefstijging maakt de wholesaletariefontwikkeling voorspelbaar voor WLR-afnemers. Het laat KPN tegelijkertijd de vrijheid in de vaststelling van haar retailtarieven.

28. Indien KPN de WLR-tarieven aanpast, zoals bedoeld in randnummer 24, geldt dat een verhoging van het WLR-tarieven niet mag worden doorgevoerd als de tariefstijging gedurende het kalenderjaar hoger is dan is de maximale tariefstijging, zoals omschreven in randnummer 26.

E.3 Operationalisering tariefregulering wholesalespecifieke kosten

29. In deze paragraaf komt het college tot een verdere uitwerking van tarieven waarvoor kostenoriëntatie geldt. Het gaat hier om tarieven voor de kosten, die KPN maakt voor WLR, maar waarvoor geen relevant retailtarief bestaat. Met andere woorden, het gaat hier om zogenaamde wholesalespecifieke kosten (hierna: WSK).³⁶⁰

30. In Annex A heeft het college zijn voorkeur uitgesproken voor het hanteren van kostencausaliteit als leidend principe voor de toerekening van kosten. Kosten worden daarbij toegerekend aan die diensten die voor het ontstaan van de betreffende kosten verantwoordelijk zijn. Om te voorkomen dat er versturende effecten op de concurrentie ontstaan, kan het echter nodig zijn af te wijken van

³⁶⁰ Wholesalespecifieke kosten zijn kosten die KPN maakt in verband met een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door OPTA bepaalde vormen van toegang.

kostencausaliteit en te kiezen voor een ander principe van kostentoerekening, te weten niet-causale kostentoerekening. Een vorm van niet-causale kostentoerekening is proportionele toerekening. Daarbij wordt naar rato van een bepaalde kostenverdeelsleutel een deel van de kosten aan KPN toegerekend.

31. Bij de beoordeling of een afwijking van causale toerekening noodzakelijk is in het geval van de WSK van WLR dient te worden beoordeeld of toerekening van deze kosten op basis van causaliteit leidt tot een margesqueeze bij concurrenten en daarmee tot uitkomsten die op gespannen voet staan met de doelstelling van concurrentie. Daarbij kijkt het college specifiek, zoals in annex A is aangegeven naar de vraag of causale toerekening in voldoende mate leidt tot een *level playing field* en of WLR-afnemers een duurzame business case hebben.

32. Het college acht het vanuit het belang van de concurrentieontwikkeling noodzakelijk in het geval van WLR af te wijken van causale toerekening en te kiezen voor een wijze van toerekening van WSK, die het versturende effect op de concurrentie wegneemt, zonder dat dit ten koste gaat van KPN's eindgebruikers.

33. Indien het college van oordeel is dat toepassing van proportionele toerekening in het geval van WLR gerechtvaardigd is, dient proportionele toerekening niet verder te gaan dan voor het bereiken van het doel benodigd is. Het college kan daarbij meewegen dat proportionele toerekening KPN de prikkel geeft om de kosten van de implementatie, ordering en levering van WLR te minimaliseren..

34. Voor de kostencategorieën waarvoor kostenoriëntatie geldt, acht het college het redelijk om gezien de mate van voorspelbaarheid van de kosten en de volumes en de voordelen van de meerjarige tariefregulering de tarieven conform Annex C bij onderhavig besluit in het meerjarig wholesale price cap systeem op te nemen.

E.4 Implementatieproces WLR

35. Met de toegangsverplichting in het onderhavige besluit wordt WLR uitgebreid ten opzichte van het besluit uit 2005. In hoofdstuk 12 heeft het college een nadere invulling gegeven van een aantal voorwaarden voor WLR. KPN is verplicht voorstellen voor WLR in te dienen bij het college die in ieder geval voldoen aan de voorwaarden uit hoofdstuk 12. Uiteraard hoeft KPN geen voorstellen te doen voor zaken die door KPN reeds in de huidige praktijk van WLR, in overeenstemming met de voorwaarden, zijn geïmplementeerd, maar alleen voor de uitbreidingen, te weten:

- I. de uitbreiding van de verplichting naar aansluitingen, die als onderdeel van een bundel met verkeer en/of andere diensten worden aangeboden en/of afgenomen. Hierbinnen zijn weer twee groepen te onderscheiden:
 - a) aansluitingen waarvan een ontbundelde variant bestaat en waarvoor reeds een wholesaledienst beschikbaar is (voor BelVrij Altijd is BelBasis de ontbundelde WLR-dienst die reeds beschikbaar is);

- b) aansluitingen waarvoor tot op heden geen ontbundelde variant bestaat (bijv. Zakelijk IPB XL2).

II. de uitbreiding van de verplichting naar alle typen aansluitingen in de zakelijke wholesalem Markt.

36. Voor de diensten uit I.a) geldt dat geen verdere implementatie nodig is, maar dat alleen nieuwe tarieven vastgesteld dienen te worden. Voor I.b. en II kan het nodig zijn om aantal systemen en procedures te ontwerpen en implementeren voordat WLR functioneel kan zijn. Bij het ontwerp van dergelijke systemen en procedures ten behoeve van WLR dient KPN zowel de eenmalige implementatiekosten, als de terugkerende kosten voor zichzelf en voor de afnemers van WLR te minimaliseren. Ten tweede acht het college het van groot belang zowel de ontwerp- als implementatietermijn van WLR zo kort mogelijk te houden. Ten derde dient er bij het ontwerp rekening gehouden te worden met overstapkosten en doorlooptijden van migraties van eindgebruikers. Dit leidt tot onderstaande principes welke voor KPN gelden tijdens het ontwerp en de implementatie van WLR:

- a) minimalisatie van eenmalige implementatiekosten van WLR en minimalisatie van terugkerende kosten van WLR voor alternatieve aanbieders en KPN;
- b) minimalisatie van de doorlooptijd van implementatie van WLR;
- c) overstapkosten en doorlooptijden van migraties voor eindgebruikers dienen zo beperkt mogelijk te zijn.

37. Hieronder geeft het college op hoofdlijnen een invulling van het proces waarbinnen KPN dient te komen tot voorstellen voor WLR, voor zover deze nog niet in praktijk, overeenkomstig de voorwaarden, zijn geïmplementeerd. Deze voorstellen dienen dezelfde elementen te bevatten als bedoeld in paragraaf E.4. KPN dient daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij hetgeen reeds is geïmplementeerd. Het college gaat er daarom van uit dat het ontwerp en de implementatie wat betreft omvang en doorlooptijd beperkt zullen zijn, aangezien het gaat om beperkte uitbreidingen op bestaande systemen en procedures.³⁶¹

38. Op basis van voorstellen van KPN zal het college de invulling van WLR beoordelen. Nadat KPN, naar aanleiding van dit besluit, een voorstel heeft gedaan voor WLR zal het college geïnteresseerde partijen in staat stellen te reageren op het voorstel van KPN. Het college gaat ervan uit dat de geïnteresseerde partijen samen met KPN overeenstemming bereiken over de specificaties van WLR.

39. Uitsluitend in het geval alternatieve aanbieders en KPN hierover geen overeenstemming bereiken zal het college vaststellen aan welke aanvullende specificaties WLR dient te voldoen. KPN dient hierna een nieuw voorstel bij het college in. Het college zal over dit voorstel van KPN een schriftelijk oordeel geven wat betreft redelijkheid; daarnaast zal het college definitief beoordelen of, op basis van informatie verkregen tijdens het hiergenoemde implementatieproces, WLR een passende verplichting is. Het college zal hierbij tevens de termijn bepalen waarbinnen KPN zal overgaan tot implementatie

³⁶¹ [vertrouwelijk:]

van deze dienst. Dit leidt tot onderstaande opsomming van het proces waarbinnen KPN dient te komen tot voorstellen voor WLR:

- a) binnen een termijn van 6 weken na publicatie van dit besluit dient KPN bij het college schriftelijk een voorstel te doen voor WLR op basis van de hiervoor gegeven specificaties; dit voorstel dient het college en marktpartijen voldoende inzicht te geven in de functionaliteiten van de dienst, en de wijze waarop de dienst zal worden geïmplementeerd. Dit betekent dat in ieder geval de volgende onderdelen onderdeel uit dienen te maken van dit voorstel:
 - i. een uitputtend overzicht van de functionele en technische specificaties van de diensten en de ondersteunende systemen en procedures. Hierbij is steeds relevant dat uit deze specificaties onomstotelijk blijkt dat afnemers van WLR in staat zijn de dienst af te nemen op een wijze die gelijkwaardig is aan de wijze waarop KPN's eigen retailbedrijf in staat is bij KPN Wholesale de benodigde diensten af te nemen, in termen van met name functionaliteit, kwaliteit, tijdigheid, doelmatigheid en commerciële mogelijkheden. Hiertoe dient KPN uitvoerig in te gaan op in hoeverre en op welke wijze de procedures en ondersteunende systemen van wezenlijke processen zoals bestellen, leveren, het doorvoeren van mutaties, het doen van migraties, facturering, en het verhelpen van klachten en storingen een dergelijke gelijkwaardigheid waarborgen;
 - ii. een uitputtend overzicht van de werkzaamheden alsmede de kosten die gemoeid zijn met de implementatie, gespecificeerd naar de verschillende activiteiten in het project;
 - iii. een voorstel voor de te volgen procedure om te komen tot de implementatie waarin wordt gewaarborgd dat marktpartijen voldoende worden betrokken in de besluitvorming;
 - iv. een planning waaruit de doorlooptijd van de implementatie wordt gespecificeerd naar de verschillende deelactiviteiten. Het college acht een implementatietijd die langer duurt dan 12 weken niet redelijk, gezien de aard van de uitbreiding van de WLR-verplichting.³⁶²
- Het college behoudt zich de mogelijkheid voor om zich binnen deze termijn van 6 weken te vergewissen van de voortgang en indien nodig tussentijdse aanwijzingen te geven ten aanzien van het voorstel. Indien dit wenselijk blijkt, kunnen hierbij ook marktpartijen worden betrokken. Het college publiceert het voorstel van KPN op zijn website;
- b) het college stelt geïnteresseerde partijen in staat binnen 2 weken te reageren op dit voorstel;
 - c) vervolgens zal KPN trachten met marktpartijen overeenstemming te bereiken op grond van het uitgangsvoorstel van KPN, en partijen zullen voorstellen doen om te komen tot een eventuele nadere invulling van de onder a) genoemde aspecten;

³⁶² [vertrouwelijk:]

- d) enkel in het geval waarin alternatieve aanbieders en KPN geen overeenstemming bereiken over de specificaties van WLR, stelt het college vast aan welke (aanvullende) specificaties WLR dient te voldoen, alsmede de termijn waarbinnen KPN deze dienst beschikbaar dient te stellen aan andere aanbieders;
- e) tijdens het procesverloop zal het college de procesgang bewaken en zo nodig aanwijzingen geven aan KPN ten aanzien van de te volgen procedure om te komen tot een nadere invulling van WLR.

Implementatie tariefregulering

40. De door het college voorgestelde benadering past binnen de PIB van de IRG.³⁶³ Die PIB schetst de mogelijkheid om de minus te baseren op de totale kosten (inclusief een redelijk rendement).

41. De tariefregulering voor WLR zal worden geoperationaliseerd in het kader van de totstandkoming van de WLR-dienstverlening, zoals in deze Annex beschreven is. Deze operationalisering omvat voor de tarieven:

- de vaststelling van de minus per markt;
- de beoordeling of causale toerekening toereikend is dan wel dat proportionele toerekening gerechtvaardigd is en in welke mate;
- de vaststelling van de tarieven op basis van kostenoriëntatie.

³⁶³ IRG Public Consultation document, "*principles of implementation and best practice regarding the implementation and use of retail minus pricing as applied to electronic communication activities*", January 2006.

Bijlage 1. Concretisering

Bijlage 1.1. Indeling diensten naar retail- en wholesalemarkten

1. In hoofdstuk 6 en paragraaf 13.2 heeft het college de retailmarkten afgebakend. In deze bijlage geeft het college een vertaling van deze afbakening naar de dienstenportfolio van KPN zoals gemeld in de tweewekelijkse melding op 5 juni 2008. In deze vertaling geeft het college aan op basis van de door KPN opgeleverde dienstbeschrijvingen welke diensten behoren tot de residentiële retailmarkt en welke tot de zakelijke retailmarkt.

2. Voor de aansluitingsdiensten, al dan niet gebundeld met verkeer, is vastgesteld dat het onderscheid tussen de residentiële en zakelijke retailmarkt als volgt is te maken. Aansluitingsdiensten met 2 of minder lijnen worden gerekend tot de residentiële retailmarkt. Aansluitingsdiensten met meer dan 2 lijnen worden gerekend tot de zakelijke retailmarkt. Indien een voordeel, bijvoorbeeld in de vorm van een korting, wordt gegeven bij de afname van meerdere aansluitingsdiensten uit de residentiële retailmarkt, behoort deze tot de zakelijke retailmarkt. Deze dienst (de meervoudige afname) is namelijk gericht op het voeren van meer dan twee gelijktijdige gesprekken.

3. Voor de ontbundelde verkeersdiensten is vastgesteld dat het onderscheid tussen de residentiële en zakelijke retailmarkt als volgt is te maken. Als een verkeersdienst is bedoeld voor het voeren van niet meer dan twee gelijktijdige gesprekken, wordt dit verkeer gerekend tot de residentiële retailmarkt. Op basis van de verkeersprofielen en de standaard BelBasis-tarieven heeft het college vastgesteld dat gemiddeld minder dan € 20 per lijn per maand wordt afgenomen. Voor twee lijnen komt dit neer op € 40. Verkeersdiensten die met kortingsstaffels vanaf € 40 worden afgenomen, vallen onder de zakelijke retailmarkt. Onderstaande tabel geeft de indeling van de diensten naar de residentiële retailmarkt en zakelijke retailmarkt.

	Residentiële retailmarkt	Zakelijke retailmarkt
A. Generieke Diensten		
A.1 Generieke Aansluiting		
Belbasis	enkelvoudig PSTN, ISDN1, ISDN2	meervoudig PSTN, ISDN1, ISDN2 en ISDN15, 20, 30 en Cityphone ISDN30
Zakelijk Bellen over Ethernet 4, 8, 15 en 30 (VoE)		alle varianten
A.2 Generiek Verkeer		
	BIBA , BUBA, 088, Vamo, 06760, voicemail uitluisteren	
B. Aanbiedingen (afwijkend van generiek)		
B.1 Abonnementsvormen		
B.1.1 Belvrij		
	alle varianten	
B.1.2 VODSL		
		alle varianten (VoDSL4, 8, 16, 20 ,30)
B.1.3 IPB		
	alle varianten IPB, Planet, Het Net en Speedling	
Z-IPB	alle varianten	
Z-IPB XL	XL 2	XL 4, 6 ,8
B.1.4 BelBudget		
	alle varianten	
B.1.5 SLIM		
	alle varianten	
B.1.6 XS4ALL VoIP		
	alle varianten	
B.1.7 VoIP Connect		
		alle varianten
B.1.8 Tiscali VoIP		
	alle varianten	
B.1.9 Bundels van InternetPlusBellen en iTV		
	alle varianten	
B.1.10 Telfort VoIP		
	alle varianten	
B.1.11 Zakelijk Bellen over Ethernet - flat fee		
		alle varianten
B.2 Kortingsregelingen Verkeer		
B.2.1 BelVrij		
	zakelijke belvrij	
B.2.2 Belzakelijk		
	BZ5, 10, 25	BZ50, 100, 250 , 500, 1000, 2500, 5000
B.2.3 Belzakelijk Company		
	BZC5, 10, 25	BZC50, 100, 250 , 500, 1000, 2500, 5000
B.2.4 WordLine		
		alle varianten
B.2.5 WorldLine XL		
		alle varianten
B.2.6. Corporate Voice Nationaal		
		alle varianten
B.2.7. BelNaarMobiel		
	alle varianten	
B.2.10. Flexibel		
		alle varianten
B.2.10. Business Voice Nationaal		
		alle varianten
B.3 Andere kortingsregelingen		
B.3.3 Klantprogramma 'bij kpn'		
	alle varianten	
B.3.4 Corporate Voice XL		
		alle varianten
B.3.5 Bellen aan het Bed (Patienten ziekenhuis aanbod)		
	alle varianten	
C. Incentives		
Alle incentives		
	gekoppeld aan bovenstaande diensten	gekoppeld aan bovenstaande diensten
D. Overig		
D.1 Betaalde acceptgiro		
	gekoppeld aan bovenstaande diensten	gekoppeld aan bovenstaande diensten

Tabel 23. Indeling diensten naar de residentiële en zakelijke retailmarkt.

Bijlage 1.2 Typering van aansluitingen ten behoeve van WLR

4. In Annex E randnummer 17 heeft het college bepaald dat er per type aansluiting een WLR-tarief dient te bestaan. In deze paragraaf geef het college aan welke typen aansluitingen hij onderscheidt op basis de dienstenportfolio, zoals opgenomen in Tabel 23. Daarbij is tevens aangegeven middels welke retaildiensten deze aansluitingen worden aangeboden op de residentiële en zakelijke retailmarkten.

Type aansluiting	Residentiële retailmarkt	Zakelijke retailmarkt
PSTN	Enkelvoudig Belbasis PSTN	Meervoudig Belbasis PSTN; CVXL alle varianten
ISDN1	Enkelvoudig Belbasis ISDN1	Meervoudig Belbasis ISDN1
ISDN2	Enkelvoudig Belbasis ISDN2	Meervoudig Belbasis ISDN2; CVXL alle varianten
ISDN15		Belbasis ISDN15
ISDN30		Belbasis ISDN30
Cityphone ISDN30		Belbasis Cityphone ISDN30
VoE4		Zakelijk Bellen over Ethernet 4
VoE8		Zakelijk Bellen over Ethernet 8
VoE15		Zakelijk Bellen over Ethernet 15
VoE30		Zakelijk Bellen over Ethernet 30
VoDSL2	Z-IPB XL2 diverse varianten	
VoDSL4		VoDSL4; Z-IPB XL4 diverse varianten
VoDSL6		Z-IPB XL6 diverse varianten
VoDSL8		VoDSL 8; Z-IPB XL8 diverse varianten
VoDSL16		VoDSL16
VoDSL20		VoDSL20
VoDSL30		VoDSL30

Tabel 24. Type aansluitingen voor WLR-afspiegeling.

Bijlage 2 Advies Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)

1. Het college heeft op grond van artikel 18.3 van de Tw het voorliggende ontwerpbesluit voorgelegd aan de Raad van Bestuur van de NMa. De Raad van Bestuur heeft bij brief van 14 juli 2008 gereageerd. Dit advies is hierna opgenomen.

Nederlandse Mededingingsautoriteit

NMa

Aan

Het college van OPTA
T.a.v. de heer mr. C. Fonteijn
Postbus 90240
2509 LK Den Haag

Datum

14 JUL 2008

*Uw kenmerk**Ons kenmerk*

6352/2.b948

*Bijlage(n)**Onderwerp*

Zaak 6354; Advies marktanalysebesluit Vaste Telefoonie

Geachte heer Fonteijn,

Het college van de Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: OPTA) heeft mij op 26 juni 2008 het ontwerpbesluit inzake de markt voor vaste telefonie gestuurd. OPTA bakent in het genoemde marktanalysebesluit de volgende relevante markten af:

- nationale zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie;
- nationale residentiële retailmarkt voor vaste telefonie;
- nationale wholesalemarkt voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting ten behoeve van de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie;
- nationale wholesalemarkt voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting ten behoeve van de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie.

Op grond van het samenwerkingsprotocol tussen OPTA en NMa consulteert OPTA in het kader van haar marktanalyses de NMa over de marktafbakening en de vraag of een marktpartij aanmerkelijke marktmacht (AMM) heeft. In het vervolg op het contact op de werkvloer treft u hierbij mijn advies aan.

Advies

De NMa deelt de conclusies van OPTA ten aanzien van afbakening en de dominantiebepaling op de markten voor vaste telefonie, met inachtneming van het onderstaande.

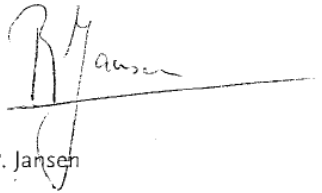
NMa

Bij de vaststelling van de AMM-positie van KPN op de nationale residentiële markt voor vaste telefonie baseert OPTA zich onder meer op een relatief hoog, maar dalend marktaandeel. Ondanks dat de NMa de bovengenoemde marktafbakening en AMM-positie van KPN onderschrijft, kan deze daling van het marktaandeel in de toekomst aanleiding geven om de AMM-positie opnieuw te onderzoeken.

De NMa is zich bewust dat OPTA de onderhavige retailmarkten niet langer reguleert. Indien sprake is van misbruik van een economische machtspositie zal de NMa op basis van de Mededingingswet kunnen ingrijpen.

Indien er nog vragen zijn over deze brief kan contact worden opgenomen met de heer drs. E.H. Klooster (070-3303397).

Hoogachtend,



R.J.P. Jansen

Lid van de Raad van Bestuur



OPTA - de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit - zorgt voor vertrouwen in de communicatiesector in het belang van de consument. Elke drie jaar voert OPTA marktanalyses uit, die de basis vormen voor de verplichtingen die worden opgelegd aan partijen met een aanmerkelijke marktmacht. De marktanalyses hebben een prospectief karakter, dat wil zeggen dat er sterk rekening gehouden wordt met toekomstige ontwikkelingen in de markt.

In een marktanalyse wordt:

- een afbakening van de relevante productmarkt en geografische markt gemaakt
- vastgesteld of er partijen zijn met een aanmerkelijke marktmacht op de relevante markt
- bepaald wat passende en proportionele verplichtingen zijn voor partijen met een aanmerkelijke marktmacht

OPTA's toezicht op de markt is gebaseerd op de Telecommunicatiewet welke is voortgevloeid uit Europese richtlijnen. De Telecommunicatiewet bepaald onder andere de systematiek van het opleggen van verplichtingen aan marktpartijen met een aanmerkelijke marktmacht.



Postbus 90420
2509 LK Den Haag
Telefoon (070) 315 35 00
Fax (070) 315 35 01