

Besluit
Openbaar

Autoriteit Consument & Markt



Herstel Marktanalyse Vaste Telefonie 2012

- Besluit -

18 maart 2015
ACM/DTVP/2015/201404
Openbare versie

Pagina
1/29

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Besluit Openbaar

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding voor dit besluit.....	5
1.2 De CBB-uitspraak	6
1.3 Vervolgstappen ACM.....	8
1.4 Verloop van de procedure	10
1.4.1 Procedure en betrokkenheid marktpartijen.....	10
1.4.2 Nationale consultatie	10
1.4.3 Opmerkingen Europese Commissie.....	10
1.5 Leeswijzer herstelbesluit en aansluiting op marktanalysebesluit VT2012	10
2. VoB2 een substituut voor ISDN1/2	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Functionaliteiten.....	11
2.3 Overstapgedrag en ontwikkeling markt voor ISDN1/2 en VoB2 aansluitingen	12
2.4 Conclusie en gevolgen voor het marktanalysebesluit VT2012.....	15
3. Dominantieanalyse retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken in aanwezigheid van wholesaleregulering	16
3.1 Inleiding.....	16
3.2 Marktaandelen	17
3.3 De controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur en verticale integratie	19
3.4 Product-/dienstendiversificatie	21
3.5 Schaal- en breedtevoordelen en voordelen van distributienetwerk	21
3.6 Conclusie en gevolgen voor het marktanalysebesluit VT2012.....	23
4. Dictum	24
Annex I Nota van bevindingen	25

Besluit Openbaar

Samenvatting

Inleiding

- i. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) bevordert goed functionerende markten, ordelijke en transparante marktprocessen en een zorgvuldige behandeling van consumenten. ACM reguleert de Nederlandse elektronische communicatiesector en houdt toezicht op de naleving van de regels.
- ii. ACM heeft op 1 mei 2012 het marktanalysebesluit VT2012 vastgesteld. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft bij uitspraak van 18 september 2014, twee specifieke onderdelen van dat besluit vernietigd. Met dit ontwerp-herstelbesluit VT2012 geeft ACM op deze onderdelen uitvoering aan de opdracht van het CBb.

Marktafbakening tweevoudige gesprekken

- iii. Het eerste onderdeel dat het CBb heeft vernietigd betrof de marktafbakening van de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken en de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten. Volgens het CBb had ACM onvoldoende aangetoond dat VoB2 een substituut vormt voor ISDN1/2. Uit de aanvullende analyse van ACM volgt dat de kenmerken en functionaliteiten van ISDN1/2 en VoB2 vergelijkbaar zijn, en daarnaast blijkt uit overstapcijfers dat ISDN1/2 afnemers VoB2 als substituut voor ISDN1/2 beschouwen.
- iv. ACM concludeert derhalve dat VoB2 een substituut is voor ISDN1/2. De afbakening van de retailmarkt en de wholesalemarkt, zoals vastgesteld in het marktanalysebesluit VT2012, blijft daarmee onveranderd. Ook de dominantieanalyse, de beoordeling van de potentiële mededingingsproblemen en de opgelegde verplichtingen op deze markt blijven daarmee ongewijzigd. Het vervallen van de voorlopige voorziening zoals vastgesteld door het CBb heeft dan ook geen gevolgen voor de reguleringsperiode.

Dominantieanalyse enkelvoudige gesprekken in aanwezigheid van regulering

- v. Het CBb oordeelde dat ACM niet kon volstaan met een gedeeltelijke drie-criteriatoets om te beoordelen of KPN op de retailmarkt van enkelvoudige gesprekken in aanwezigheid van wholesaleregulering beschikt over een dominante positie. ACM dient deze analyse alsnog te verrichten. De marktaandelen laten zien dat KPN sinds 2010 marktaandeel verliest, terwijl het aandeel van kabelaanbieders groeit. ACM stelt vast dat KPN geen voordeel heeft van zijn controle over moeilijk te dupliceren infrastructuur en de verticale integratie van de onderneming. De posities van KPN, kabelaanbieders en alternatieve aanbieders op het gebied van product- en dienstendiversificatie acht ACM onder de geldende wholesaleregulering ook gelijkwaardig. In aanwezigheid van wholesaleregulering geniet KPN beperkte schaal- en breedtevoordelen. ACM stelt daarom vast dat KPN op de

Besluit Openbaar

retailmarkt voor enkelvoudig verkeer in aanwezigheid van regulering niet beschikt over een AMM-positie.

- vi. Als gevolg van deze analyse komt ACM tot dezelfde conclusie als die zij heeft getrokken in het oorspronkelijke marktanalysebesluit VT2012. Het besluit wijzigt voor het overige dan ook niet.

Vervolgstappen

- vii. ACM heeft dit ontwerpbesluit voor een nationale consultatie gepubliceerd. Belanghebbenden hebben vanaf het moment van publicatie van dit ontwerpbesluit zes weken de tijd gehad om hun zienswijze op het ontwerpbesluit aan ACM te sturen. ACM heeft beoordeeld of de zienswijzen van belanghebbenden aanleiding gaven om het ontwerpbesluit aan te passen.
- viii. Na de nationale consultatie heeft ACM het ontwerpbesluit ter notificatie voorgelegd aan de Europese Commissie.

Besluit Openbaar

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor dit besluit

1. In het besluit 'Marktanalyse Vaste Telefonie 2012' van 1 mei 2012¹ (hierna: marktanalysebesluit VT2012) heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, thans Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM), de markten voor vaste telefonie afgebakend, geanalyseerd en aan marktpartijen verplichtingen opgelegd.
2. ACM heeft in het marktanalysebesluit VT2012 drie nationale retailmarkten voor vaste telefonie afgebakend:²
 - de nationale retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken: PSTN/VoB1-aansluiting en het verkeer hierover (hierna: de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken);
 - de nationale retailmarkt voor tweevoudige gesprekken: ISDN1/2/VoB2-aansluitingen³ en het verkeer hierover (hierna: de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken); en
 - de nationale retailmarkt voor meervoudige gesprekken: ISDN15/ISDN20/ISDN30-aansluitingen en het verkeer hierover (hierna: de retailmarkt voor meervoudige gesprekken).
3. De drie wholesalemarkten voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting ten behoeve van de retailmarkten voor vaste telefonie die ACM in het marktanalysebesluit VT2012 heeft afgebakend zijn:⁴
 - de nationale wholesalemarkt voor enkelvoudige gespreksdiensten;
 - de nationale wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten; en
 - de nationale wholesalemarkt voor meervoudige gespreksdiensten.

¹ Kenmerk: OPTA/AM/2012/201189.

² OPTA/AM/2012/201189, p. 12 en 13. De afgebakende markten omvatten tevens gestapelde aansluitingen. VoB2 omvat hierna VoB2 t/m 12.

³ ISDN1-aansluitingen zijn afgeknepen ISDN2-aansluitingen waarbij ISDN2 wordt geleverd met één gedeactiveerd kanaal. Voor ISDN1-aansluitingen geldt dat zij materieel hetzelfde zijn als ISDN2 en tegen dezelfde kosten geproduceerd worden. Het CBB heeft dat oordeel in het VT-besluit 2012 in zijn uitspraak van 18 september 2014 in stand gelaten.

⁴ OPTA/AM/2012/201189, p. 13.

Besluit Openbaar

4. Op deze wholesalemarkten voor gespreksdiensten beschikte KPN volgens ACM over aanmerkelijke marktmacht. ACM heeft KPN daarom verplichtingen opgelegd. ACM concludeerde dat de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken in aanwezigheid van wholesaleregulering concurrerend is. ACM stelde daarnaast vast dat KPN op de retailmarkten voor twee- en meervoudige gesprekken in aanwezigheid van wholesaleregulering over AMM beschikte en legde KPN daarom verplichtingen op.
5. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb of het College) heeft bij uitspraak van 18 september 2014⁵ (hierna: CBb-uitspraak) het marktanalysebesluit VT2012 gedeeltelijk vernietigd. De vernietiging betreft enkele specifieke onderdelen van het besluit. Het CBb heeft deels zelf in de zaak voorzien. Op twee onderdelen dient ACM opnieuw te beslissen. Deze worden hierna toegelicht.
6. Met dit herstelbesluit Marktanalyse Vaste Telefoonie 2012 (hierna: herstelbesluit VT2012) geeft ACM uitvoering aan deze opdracht van het CBb.

1.2 De CBb-uitspraak

7. Het College heeft het marktanalysebesluit VT2012, voor zover voor dit besluit relevant, vernietigd op de volgende punten:
 - dictumonderdeel I, tweede gedachtestreepje: “de wholesalemarkt voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting ten behoeve van de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken (wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten)” , alsmede dictumonderdeel LXI, tweede gedachtestreepje, de zinsnede “de retailmarkt voor (gestapelde) ISDN1/2/VoB-aansluitingen en het verkeer hierover (hierna: retailmarkt voor tweevoudige gesprekken)”;
 - het oordeel van ACM in dictumonderdeel LXVI dat in aanwezigheid van de wholesaleregulering de markt voor enkelvoudige gesprekken concurrerend is.

Afbakening van de markt voor tweevoudige gesprekken

8. Met het eerste punt heeft het CBb de afbakening van de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken, alsmede de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten vernietigd (hierna: de retailmarkt en de wholesalemarkt voor tweevoudige gesprekken).⁶ Het CBb oordeelt dat ACM haar standpunt, dat VoB2 als vraagsubstituut voor ISDN1/2

⁵ CBb 18 september 2014 ECLI:NL:CBB:2014:342, zaaknummer AWB 12/533, 12/535, 12/536, 12/567 t/m 12/569.

⁶ CBb 18 september 2014 ECLI:NL:CBB:2014:342, zaaknummer AWB 12/533, 12/535, 12/536, 12/567 t/m 12/569, overweging 25 en 36.

Besluit Openbaar

moet worden beschouwd, zij het in beperkte mate vanwege de lagere kwaliteit en/of mindere functionaliteit, onvoldoende heeft gemotiveerd.

9. Het College wijst daarbij in randnummer 23 van de uitspraak op een gebrek aan kwantitatieve gegevens in het rapport Heliview,⁷ dat ACM heeft overgelegd, die de overstap van ISDN1/2 naar VoB2 moet aantonen. Het CBb wijst bovendien op randnummer 568 van het marktanalysebesluit VT2012 waarin het bestaan van overstapdrempels wordt benadrukt. Het College wijst tevens op stellingen van ACM die zouden bevestigen dat substitutie van ISDN2 door VoB2 in de praktijk nog beperkt is. Ook het rapport van Dialogic⁸ dat ACM heeft overgelegd, bevat volgens het CBb geen specifiek onderzoek naar de mate van overstap van ISDN naar VoB2. Het rapport benadrukt veeleer het bestaan van overstapproblemen. Ten slotte wijst het CBb op randnummer 167 van het marktanalysebesluit VT2012, waarin Dialogic vaststelt dat het overstappedrag beperkt is en de overstapverwachting laag.⁹ De door ACM geleverde motivering kan daarmee haar standpunt niet dragen. Het CBb heeft ACM daarom opgedragen een nieuw besluit te nemen ten aanzien van de retailmarkt en de wholesalemarkt voor tweevoudige gesprekken.
10. Desondanks stelt het CBb dat haar oordeel over de afbakening niet in de weg staat aan de conclusie dat KPN over AMM beschikt op de retailmarkt en de wholesalemarkt voor tweevoudige gesprekken. Indien VoB2 niet tot de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken had mogen worden gerekend, leidt dit volgens het CBb hooguit tot de conclusie dat de gradatie van eventuele aanmerkelijke marktmacht van KPN sterker is, hetgeen bij de beoordeling van de proportionaliteit van verplichtingen een rol kan spelen.¹⁰ Het CBb bepaalt bij wijze van voorlopige voorziening dat de opgelegde verplichtingen ten aanzien van de retailmarkt en de wholesalemarkt voor tweevoudige gesprekken in stand blijven tot het tijdstip waarop ACM opnieuw besluit.

Dominantieanalyse voor de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken in aanwezigheid van wholesaleregulering

11. Ten aanzien van het tweede punt is het CBb van oordeel, dat ACM de dominantie op de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken in aanwezigheid van wholesaleregulering

⁷ Heliview, Eindgebruikersonderzoek vaste telefonie onder consumenten, april 2011.

⁸ Dialogic, Eindgebruikersonderzoek zakelijke marktsegmenten, mei 2011.

⁹ CBb 18 september 2014 ECLI:NL:CBB:2014:342, zaaknummer AWB 12/533, 12/535, 12/536, 12/567 t/m 12/569, overweging 23.

¹⁰ CBb 18 september 2014 ECLI:NL:CBB:2014:342, zaaknummer AWB 12/533, 12/535, 12/536, 12/567 t/m 12/569, overweging 29.

Besluit Openbaar

niet afdoende heeft onderzocht.¹¹ In het marktanalysebesluit VT2012 heeft ACM in het kader van de dominantieanalyse voor de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken in aanwezigheid van wholesaleregulering aangegeven dat zij verwacht dat de afgebakende markt concurrerender zal zijn dan de in het voorgaande 'Marktanalyse Vaste Telefoonie'- besluit van 19 december 2008 (hierna: marktanalysebesluit VT2008) afgebakende residentiële retailmarkt.¹² Daarmee was volgens ACM niet voldaan aan het tweede criterium van de drie criteriatoets. Deze markt kwam om die reden volgens ACM niet voor ex-anteregulering in aanmerking.

12. Het CBb is van oordeel dat ACM niet kan volstaan met de stelling dat niet is voldaan aan (het tweede criterium van) de drie criteriatoets. Deze toets is volgens het College niet van belang bij de waardering van de resultaten van een analyse van de markt. De lichtere regulering van de bovenliggende wholesalemarkten ten opzichte van de voorgaande reguleringsperiode (marktanalysebesluit VT-2008) maakt dat niet zonder nader onderzoek kan worden aangenomen dat de toen getrokken conclusie dat de wholesaleregulering toereikend was voor remediëring van de mededingingsproblemen op de residentiële markt, ook geldig is voor de nu onderscheiden markt voor enkelvoudige gesprekken.¹³ Het CBb vernietigt daarom de beslissing van ACM dat deze markt concurrerend is en daarom niet in aanmerking komt voor ex-ante regulering. ACM dient volgens het CBb alsnog deze dominantieanalyse uit te voeren.
13. ACM dient het nieuwe besluit binnen zes maanden na verzending van de uitspraak te nemen. Het CBb heeft bij wijze van voorlopige voorziening de door ACM opgelegde verplichtingen in stand gelaten totdat het nieuw te nemen besluit in werking is getreden.

1.3 Vervolgstappen ACM

14. In deze paragraaf bespreekt ACM welke stappen zij zal nemen om aan de beide opdrachten van het CBb te voldoen. Het CBb heeft in zijn einduitspraak twee specifieke onderdelen van het marktanalysebesluit VT2012 vernietigd. De overige onderdelen van het besluit heeft het CBb in stand gelaten of heeft het CBb zelf in de zaak voorzien. Dat betekent dat ACM voor die twee specifieke onderdelen opnieuw dient te beslissen. Voor

¹¹ CBb 18 september 2014 ECLI:NL:CBB:2014:342, zaaknummer AWB 12/533, 12/535, 12/536, 12/567 t/m 12/569, overweging 95 t/m 97.

¹² In het marktanalysebesluit VT2008 was sprake van een "residentiële markt". In dat besluit werd de retailregulering ingetrokken. In het marktanalysebesluit VT2012 is een markt voor enkelvoudige telefonie afgebakend. Vergelijk het marktanalysebesluit VT2012, p. 248-249.

¹³ CBb 18 september 2014 ECLI:NL:CBB:2014:342, zaaknummer AWB 12/533, 12/535, 12/536, 12/567 t/m 12/569, overweging 95 t/m 97.

Besluit Openbaar

zover de conclusie van de beide onderdelen van deze nieuwe beslissing niet anders luidt dan die uit het oorspronkelijke marktanalysebesluit VT2012, zal ACM dat besluit dan ook niet wijzigen. Voor beide opdrachten zal ACM een beslissing nemen op basis van de op dit moment voorhanden gegevens met betrekking tot de onderhavige reguleringsperiode. Deze loopt van 1 mei 2012 tot de inwerkingtreding van het nog te nemen marktanalysebesluit vaste telefonie 2015 (hierna: de reguleringsperiode).¹⁴ Dit marktanalysebesluit vaste telefonie 2015 wordt medio 2015 verwacht.

Afbakening van de markt voor tweevoudige gesprekken

15. Het CBb wijst in de uitspraak in het bijzonder op het ontbreken van kwantitatieve gegevens in de door ACM overgelegde rapporten en op enkele met het standpunt van ACM strijdige stellingen.
16. Ter uitvoering van de opdracht van het CBb zal ACM daarom op basis van kwantitatieve gegevens onderzoeken of de conclusie van ACM destijds, dat VoB2 een substituut vormt voor ISDN1/2, correct is. Daarbij zal ACM aangeven hoe de standpunten van ACM, waarop het CBb wijst in randnummer 23 van de uitspraak, dienen te worden beoordeeld. Vervolgens zal ACM concluderen hoe de markt voor tweevoudige gesprekken (wholesale en retail) voor de reguleringsperiode dient te worden afgebakend.

Dominantieanalyse voor de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken in aanwezigheid van wholesaleregulering

17. ACM begrijpt de uitspraak van het CBb met betrekking tot de dominantieanalyse voor de markt voor enkelvoudige gesprekken als volgt. ACM dient alsnog een dominantieanalyse uit te voeren voor de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken in aanwezigheid van wholesaleregulering. ACM gaat daarbij uit van de markt, zoals die in het marktanalysebesluit VT2012 is afgebakend en door het CBb in haar uitspraak in stand is gelaten. ACM zal in haar dominantieanalyse de wholesale regulering betrekken, op basis van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang 2011 (ULL 2011),¹⁵ het marktanalysebesluit hoge kwaliteit wholesale breedbandtoegang en wholesale huurlijnen (HKWBT/HL 2012)¹⁶ en zoals die is vastgesteld in het marktanalysebesluit VT2012, welke eveneens in stand is gelaten in de uitspraak van het CBb.

¹⁴ Het marktanalysebesluit VT2012 blijft van kracht als 1 mei 2015 nog geen nieuw marktanalysebesluit is vastgesteld.

¹⁵ OPTA/AM/2011/202886, 29 december 2011.

¹⁶ OPTA/AM/2012/203111, 28 december 2012. De in dit besluit vastgestelde verplichtingen wijken - voor zover voor dit besluit van belang - niet in betekenisvolle mate af van waarmee rekening is gehouden in het marktanalysebesluit VT2012. Zie randnummer 419 marktanalysebesluit VT2012.

Besluit Openbaar

1.4 Verloop van de procedure

1.4.1 Procedure en betrokkenheid marktpartijen

18. ACM heeft op 18 december 2014 bij de marktpartijen aangekondigd dat het een nieuw besluit zou gaan nemen in aanvulling op het marktanalysebesluit VT2012. ACM beschikt reeds over recente informatie van partijen in het kader van het marktanalysebesluit VT2012 en heeft in het kader van de nieuwe marktanalyse vaste telefonie in 2015 nieuwe relevante informatie vergaard. Daarmee beschikt ACM over voldoende informatie om haar beslissing te nemen. ACM heeft derhalve geen aanvullend onderzoek hoeven te verrichten.

1.4.2 Nationale consultatie

19. Dit ontwerpbesluit heeft ACM zes weken ter consultatie voorgelegd aan marktpartijen.

1.4.3 Opmerkingen Europese Commissie

20. Na de nationale consultatie heeft ACM het ontwerpbesluit ter notificatie voorgelegd aan de Europese Commissie. Deze heeft daarop geen commentaar geleverd.

1.5 Leeswijzer herstelbesluit en aansluiting op marktanalysebesluit VT2012

21. In hoofdstuk 2 zal ACM onderzoeken of VoB2 gedurende de reguleringsperiode een substituuft vormt voor ISDN1/2 in de retailmarkt en de wholesalemarkt voor tweevoudige gesprekken. In hoofdstuk 3 zal ACM de dominantieanalyse uitvoeren voor de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken in aanwezigheid van wholesaleregulering. In hoofdstuk 4 volgt het dictum. In de bijlage is de nota van bevindingen opgenomen.

Besluit Openbaar

2. VoB2 een substituut voor ISDN1/2

2.1 Inleiding

22. In dit hoofdstuk bakent ACM de markt voor tweevoudige gesprekken (retail en wholesale) af voor de onderhavige reguleringsperiode. Tegen de achtergrond van de uitspraak van het CBb onderzoekt ACM daartoe in dit hoofdstuk of de conclusie van ACM uit 2012, dat VoB2 een substituut is voor ISDN1/2, correct is. ACM gaat daarbij in op de functionaliteiten van ISDN1/2 en VoB2, en het overstapgedrag. Tot slot laat ACM de ontwikkeling van de markt gedurende de reguleringsperiode zien.

2.2 Functionaliteiten

23. ACM onderzoekt of de kenmerken en functionaliteiten van VoB2 en ISDN1/2 overeenkomen.
24. Zowel VoB2 als ISDN2 bieden de mogelijkheid om een aantal gelijktijdige telefoongesprekken te voeren over een vast netwerk op een vaste locatie. Kenmerkend voor deze diensten is het kunnen bellen en gebeld worden met meerdere gelijktijdige gesprekken via een of meer telefoonnummers over een vast netwerk. Daarnaast worden vergelijkbare aanvullende telefoniefaciliteiten geboden, zoals wisselgesprekken, (intern) doorschakelen en voicemail.
25. Daarbij komen de (technische) mogelijkheden van de verschillende typen telefooncentrales overeen, die als randapparatuur op de diensten ISDN1/2 en VoB2 worden aangesloten. Zowel bij ISDN1/2 als VoB2 wordt voor het afwikkelen van verkeer gebruik gemaakt van een (bedrijfs)telefooncentrale (PBX). Zowel bij ISDN als bij VoB heeft de afnemer de (bedrijfs)telefooncentrale in eigen beheer.
26. Over de betrouwbaarheid van beide producten wordt opgemerkt dat ISDN door afnemers wordt beschouwd als *proven technology*, wat voor de VoB-techniek in mindere mate het geval is.
27. ACM constateert dat het bij VoB eenvoudiger is dan bij ISDN om capaciteit uit te breiden met het aantal benodigde gesprekskanalen. Hierdoor kan de afnemer zijn capaciteit aanpassen aan veranderingen in de behoefte, mits het contract met de aanbieder die flexibiliteit ook biedt. Bij ISDN vinden uitbreidingen daarentegen stapsgewijs plaats. Dit onderstreept een bepaalde aantrekkelijkheid van VoB boven ISDN.

Besluit Openbaar

Conclusie:

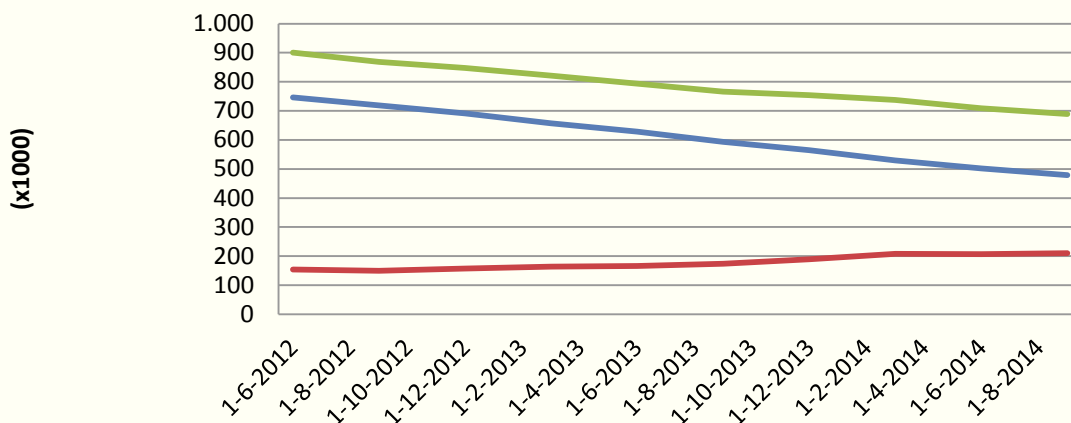
28. ACM oordeelt dan ook dat de kenmerken van VoB2 en ISDN1/2 overeenkomen. ISDN wordt door afnemers beschouwd als *proven technology* wat voor VoB in mindere mate het geval is. VoB2 is daarentegen wel flexibeler dan ISDN2. Op basis van kenmerken en functionaliteiten dient VoB2 als een substituut voor ISDN1/2 te worden gezien.

2.3 Overstappedrag en ontwikkeling markt voor ISDN1/2 en VoB2 aansluitingen

29. Op basis van kwantitatieve gegevens uit de Telecommonitor, zoals hierna in figuur 1 en 2 is weergegeven, kan ACM achteraf in kaart brengen hoe de markt voor tweevoudige gesprekken, en hierbij het aantal ISDN1/2- en VoB2-aansluitingen, zich tussen juni 2012 en september 2014 feitelijk heeft ontwikkeld. ACM stelt vast dat de totale omvang van de tweevoudige markt in die periode is gedaald. Binnen de tweevoudige markt is een afname van het aantal ISDN1/2-aansluitingen en een toename van het aantal VoB2-aansluitingen waarneembaar. Het aandeel VoB2-aansluitingen binnen de tweevoudige markt is toegenomen van 17 procent in juni 2012 naar 29 procent in september 2014.¹⁷ Deze toename kan worden verklaard door de afname van het aantal ISDN1/2-aansluitingen maar ook door een toename van het aantal VoB2-aansluitingen.

¹⁷ ACM Telecommonitor eerste kwartaal 2014, ACM Telecommonitor tweede kwartaal 2014, ACM Telecommonitor derde kwartaal 2014.

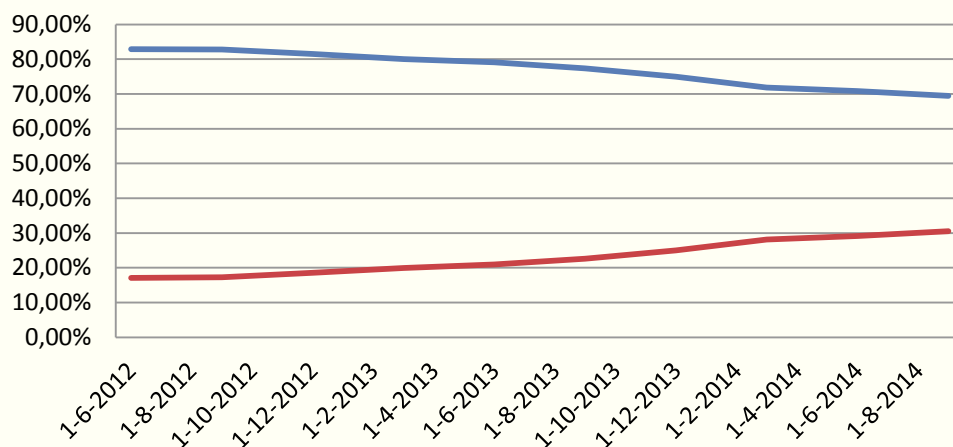
Aantal retailaansluitingen tweevoudig



	30-6-2012	30-9-2012	31-12-2012	31-3-2013	30-6-2013	30-9-2013	31-12-2013	31-3-2014	30-6-2014	30-9-2014
ISDN1 & ISDN2	746	719	691	657	628	593	565	530	502	479
VoB2	154	150	157	164	166	174	189	207	207	211
Totaal tweevoudig	900	869	848	821	794	766	754	737	709	689

Figuur 1: Aantal retailaansluitingen op de markt voor tweevoudige gesprekken. Bron: ACM Telecommonitor.¹⁸

Verhouding tussen ISDN1/2 en VoB2



	30-6-2012	30-9-2012	31-12-2012	31-3-2013	30-6-2013	30-9-2013	31-12-2013	31-3-2014	30-6-2014	30-9-2014
ISDN1 & ISDN2	82,92%	82,77%	81,48%	80,05%	79,10%	77,36%	74,96%	71,87%	70,84%	69,44%
VoB2	17,08%	17,23%	18,52%	19,95%	20,90%	22,64%	25,04%	28,13%	29,16%	30,56%

Figuur 2: Verhouding tussen ISDN1/2 en VoB2 op de retailmarkt voor tweevoudige

¹⁸ ACM Telecommonitor eerste kwartaal 2014, ACM Telecommonitor tweede kwartaal 2014, ACM Telecommonitor derde kwartaal 2014.

Besluit Openbaar

gesprekken. Bron: ACM Telecommonitor.¹⁹

30. Dialogic heeft in haar eindgebruikersonderzoek onder zakelijke afnemers, het feitelijke en verwachte overstapgedrag van ISDN1/2 afnemers gedurende de periode 2012-2014 onderzocht. Het gaat om de overstap die daadwerkelijk is gemeten tussen januari 2012 t/m eind 2013 gecombineerd met de te verwachten overstap voor 2014. Daaruit blijkt dat ISDN1/2-afnemers daadwerkelijk en in grote aantallen, circa 42 procent, zijn overgestapt of zullen overstappen naar VoB2.²⁰ ACM constateert dat er de laatste jaren veel overstap was van ISDN1/2 naar VoB2 en verwacht op basis van het prospectieve onderzoek van Dialogic dat dit in de toekomst doorzet.²¹
31. Uit het eindgebruikersonderzoek van Dialogic blijkt dat de voornaamste reden voor de overstap van ISDN1/2 naar VoB2 kostenreductie is.²² De prijzen voor zowel VoB als ISDN lopen uiteen, maar de prijzen voor VoB2 liggen over het algemeen lager dan de prijzen voor ISDN1/2.²³ ACM stelt vast dat de prijzen voor VoB2 lager liggen dan voor ISDN1/2, terwijl de productkenmerken en het gebruik vergelijkbaar zijn. Dit zal naar verwachting overstap van ISDN1/2 naar VoB2 bevorderen. Bovenstaande zou in het geval van een 5-10% prijsstijging van ISDN1/2 een nog grotere overstap naar VoB2 tot gevolg hebben gehad.
32. Het aantal ISDN1/2-aansluitingen krimpt door overstap naar IP-telefoondiensten zoals VoB2 en door rationalisatie. Dat laatste wil zeggen dat afnemers inmiddels overbodig gebleken aansluitingen opzeggen, zonder dat deze door een vergelijkbare dienst worden vervangen.²⁴ Dialogic verwacht dat afnemers een groot aantal ISDN1/2-aansluitingen opzeggen en dat die slechts ten dele vervangen worden door VoB2

¹⁹ ACM Telecommonitor eerste kwartaal 2014, ACM Telecommonitor tweede kwartaal 2014, ACM Telecommonitor derde kwartaal 2014.

²⁰ Dialogic (april 2014), Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie, 23 april 2014, blz. 78.

²¹ Dialogic (maart 2014), Prospectief onderzoek naar de marktontwikkeling op de telecommunicatiemarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten, 18 maart 2014, blz. 49.

²² Dialogic (2014), Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie, 23 april 2014, blz. 86 t/m 88.

²³ Prijsvergelijking van websites van verschillende aanbieders en schriftelijke antwoorden op vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vraag 1.

²⁴ Het aantal ISDN1-aansluitingen is overigens beperkt in omvang in de tweevoudige markt en daalt nog sneller dan ISDN2: van circa 21 duizend in Q1 2013 naar circa 13 duizend in Q1 2014 (ACM Telecommonitor). Deze trend doortrekkend verwacht ACM dat ISDN1 in de komende reguleringsperiode afneemt tot vrijwel nul.

Besluit Openbaar

aansluitingen.²⁵ Bovendien verwacht Dialogic dat veel bedrijven traditionele ISDN-aansluitingen volledig zullen gaan vervangen en daarbij voor een VoB-aansluiting zullen kiezen, tenzij er een zwaarwegende reden is om niet naar een IP-gebaseerde PBX met VoB-aansluiting over te stappen, bijvoorbeeld vanwege 'legacy'-toepassingen zoals alarm of zorgen ten aanzien van betrouwbaarheid en beschikbaarheid.²⁶ Uit onderzoek van Dialogic blijkt echter dat koudwatervrees met name aan de orde is bij het middelgrote en het grootzakelijke segment.²⁷ Deze mogelijke drempelwerking heeft echter op de markt voor tweevoudige gesprekken niet in de weg gestaan aan de daadwerkelijke overstap van ISDN1/2 naar VoB2.

Conclusie:

33. De markt laat een duidelijke verschuiving zien van ISDN1/2 naar VOB2. ACM verwacht dat deze ontwikkeling doorzet. Het daadwerkelijke en het verwachte overstapgedrag wijzen erop dat VoB2 een vraagsubstituut is voor ISDN1/2.

2.4 Conclusie en gevolgen voor het marktanalysebesluit VT2012

34. Tegen de achtergrond van de uitspraak van het CBb heeft ACM onderzocht of VoB2 een substituut vormt voor ISDN1/2. Uit de analyse van ACM volgt dat de kenmerken en functionaliteiten van ISDN1/2 en VoB2 vergelijkbaar zijn. Daarnaast blijkt uit de overstapcijfers dat afnemers VoB2 ook als substituut van ISDN1/2 beschouwen. ACM concludeert derhalve dat VoB2 een substituut is voor ISDN1/2.
35. De marktafbakening van de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken, zoals vastgesteld in marktanalysebesluit VT2012, blijft daarmee gelijklopend. Ook de afbakening van de wholesalemarkt blijft daarmee onveranderd.²⁸
36. De dominantieanalyse, de beoordeling van de potentiële mededingingsproblemen en de opgelegde verplichtingen op deze markt blijven daarmee onveranderd.²⁹

²⁵ Dialogic (maart 2014), Prospectief onderzoek naar de marktontwikkeling op de telecommunicatiemarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten, 18 maart 2014, blz. 49.

²⁶ Dialogic (maart 2014), Prospectief onderzoek naar de marktontwikkeling op de telecommunicatiemarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten, 18 maart 2014, blz. 50.

²⁷ Dialogic (april 2014), Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie, 23 april 2014, blz. 6 en 82.

²⁸ ACM wijst op de vastgestelde definities in de randnummers 265, tweede gedachtestreepje en 462, tweede gedachtestreepje uit het marktanalysebesluit VT2012.

²⁹ ACM wijst op paragraaf 7.4 (randnummers 537-581) en op de voor tweezijdige relevante passages uit de hoofdstukken 8 t/m 14 uit het marktanalysebesluit VT2012.

Besluit Openbaar

3. Dominantieanalyse retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken in aanwezigheid van wholesaleregulering

3.1 Inleiding

37. In dit hoofdstuk verricht ACM de dominantieanalyse voor de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken, in aanwezigheid van wholesaleregulering, zoals die is afgebakend in het marktanalysebesluit VT2012. De markt voor enkelvoudige gesprekken omvat (gestapelde) PSTN- en VoB1-aansluitingen en het verkeer hierover.³⁰ Het CBb heeft de aldus afgebakende markt in stand gelaten.
38. De afname van PSTN ten bate van VoB1 heeft in de afgelopen jaren doorgezet. ACM verwacht op basis van het rapport Dialogic en Blauw dat deze ontwikkeling ook in de komende jaren doorzet.³¹ De totale vraag in de markt is deze periode nagenoeg stabiel gebleven.

Relatie tot wholesaleregulering

39. In het marktanalysebesluit VT2012 heeft ACM verwezen naar het marktanalysebesluit VT2008, waarin ACM concludeerde dat KPN in aanwezigheid van regulering op de hoger gelegen wholesalemarkten niet over AMM beschikt op de in 2008 afgebakende residentiële retailmarkt voor vaste telefonie.³² Op die markt zijn toen geen verplichtingen opgelegd. De concurrentie op die markt is met name tot stand gekomen als gevolg van het toegenomen belang van VoB als alternatief voor PSTN/ISDN. De in het marktanalysebesluit VT2012 afgebakende markt voor enkelvoudige gesprekken wijkt af van de in het marktanalysebesluit VT2008 afgebakende residentiële retailmarkt voor vaste telefonie. ISDN2 en de VoB equivalenten daarvan vallen niet langer binnen deze markt. Op deze diensten, die thans niet tot de enkelvoudige markt werden gerekend - met name ISDN2 - was de concurrentie minder sterk. Juist daarom verwachtte ACM dat de mate van concurrentie op de retailmarkt voor enkelvoudige telefonie was toegenomen ten opzichte van de in 2008 afgebakende markt. ACM heeft in het marktanalysebesluit VT2012 voor deze markt vastgesteld dat zij verwacht dat in aanwezigheid van wholesaleregulering de concurrentie nog verder zal toenemen.³³

³⁰ Zie marktanalysebesluit VT2012 randnummer 1053.

³¹ ACM Telecommonitor. Dialogic (maart 2014), Prospectief onderzoek naar de marktontwikkeling op de telecommunicatiemarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten, 18 maart 2014, blz. 49. Blauw, Consumentenonderzoek Aanschaf- en overstagedrag vaste telefonie van 12 maart 2014, p. 7 en 8.

³² Zie marktanalysebesluit VT2012 randnummer 1068 e.v.

³³ Paragraaf 11.4.

Besluit Openbaar

40. Deze analyse vindt plaats in aanwezigheid van wholesaleregulering uit de besluiten die in randnummer 17 zijn genoemd. Dankzij wholesaleregulering kunnen alternatieve aanbieders diensten aanbieden op basis van C(P)S en WLR. Daarnaast kunnen alternatieve aanbieders in aanwezigheid van wholesaleregulering (ontbundelde toegang en/of wholesalebreedbandtoegang) VoB1 aanbieden.³⁴ Kabelaanbieders kunnen op basis van hun eigen netwerk VoB1 aanbieden.

Toetsingscriteria

41. De richtsnoeren aanmerkelijke marktmacht van de Europese Commissie geven een opsomming van criteria die kunnen worden gebruikt om de marktmacht van een onderneming vast te stellen.³⁵ Het gaat om die criteria op grond waarvan geldt dat KPN mogelijk een voordeel heeft. Dit zijn:

- De marktaandelen van de partijen op de markt (paragraaf 3.2);
- De controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur en verticale integratie (paragraaf 3.3);
- Product-/dienstendiversificatie (paragraaf 3.4);
- Schaalvoordelen en breedtevoordelen en voordelen van een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk (paragraaf 3.5);

3.2 Marktaandelen

42. Op de markt voor enkelvoudige gesprekken is KPN actief via haar eigen netwerk. Daarnaast is er een groep kabelaanbieders actief op de markt die eveneens via hun eigen netwerk enkelvoudige telefoniediensten kunnen aanbieden. Een derde groep bestaat uit alternatieve aanbieders die enkelvoudige gesprekdiensten aanbieden en daarvoor bouwstenen inkopen op basis van regulering op hoger gelegen wholesalemakten.

43. In het marktanalysebesluit VT2012 heeft ACM berekend dat KPN in Q2 2010 een marktaandeel had van **[vertrouwelijk: 55-60]** procent, per Q2 2011 was dit **[vertrouwelijk: 50-55]** procent. ACM verwachtte in 2012 op grond van de prognose van A.T. Kearney/Telecompaper dat het aandeel van KPN eind 2014 tussen de 46 en 56

³⁴ Zie ook randnummer 17 van dit besluit voor de relevante besluiten.

³⁵ Deze criteria volgen uit de 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, Pb 2002, C 165, p. 6.

Besluit Openbaar

procent zou liggen.³⁶ Halverwege 2014 bleek het marktaandeel van KPN al dicht bij de onderkant van die bandbreedte te liggen.

44. Het marktaandeel van KPN op de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken in aanwezigheid van wholesaleregulering heeft sinds 2010 een sterke afname laten zien. Het marktaandeel was bij aanvang van de reguleringsperiode tot onder de 50% gedaald en is nadien verder blijven dalen. In onderstaande tabel 1 zijn de cijfers beschikbaar over de reguleringsperiode. Over deze periode is een duidelijke neergaande trend af te leiden in het marktaandeel van KPN. ACM verwacht op basis van de prospectieve analyse van Dialogic dat deze trend ook na deze reguleringsperiode doorzet.³⁷

	Q2 2010 ³⁸	Q2 2011 ³⁸	Q2 2012	Q2 2013	Q2 2014	Q2 2015
KPN	[xx%] 55-60%	[xx%] 50-55%	[xx%] 45-50%	[xx%] 45-50%	[xx%] 45-50%	[xx%] 45-50%
Ziggo	[xx%] 15-20%	[xx%] 20-25%	[xx%] 20-25%	[xx%] 25-30%	[xx%] 25-30%	[xx%] 25-30%
UPC	[xx%] 10-15%	[xx%] 10-15%	[xx%] 10-15%	[xx%] 15-20%	[xx%] 15-20%	[xx%] 15-20%
Delta	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%
CAIW	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%
Tele2	[xx%] 5-10%	[xx%] 5-10%	[xx%] 5-10%	[xx%] 5-10%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%
Euronet	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%
Vodafone	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%
Pretium	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%
Overig	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%	[xx%] 0-5%

Tabel 1: Marktaandelen enkelvoudige telefonie Q2 2010 – Q2 2014. Bron:

³⁶ A.T. Kearney/Telecompaper, Toekomstbeelden Nederlandse Telecommarkten 2014, februari 2011.

³⁷ Dialogic (maart 2014), Prospectief onderzoek naar de marktontwikkeling op de telecommunicatiemarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten, 18 maart 2014.

³⁸ De cijfers over 2010 en 2011 betreffen teruggerekende percentages. Vanwege een afwijkende marktafbakening in de marktanalyse VT 2008 (laagcapacitair/hoogcapacitair) werden deze cijfers destijds anders uitgevraagd. Zie marktanalysebesluit VT2012.

Besluit Openbaar

Telecommonitor en Dialogic.³⁹ [vertrouwelijk]

45. Het marktaandeel van de groep kabelaanbieders is gestegen. De individuele aanbieders laten een sterke groei van hun marktaandeel zien. Het gecombineerde marktaandeel blijkt te zijn gestegen van [vertrouwelijk: 25-30] procent in 2010 en [vertrouwelijk: 40-45] procent halverwege 2014. De groei van de kabelaanbieders is toe te rekenen aan de groei van VoB in deze jaren. De kabelaanbieders oefenen daarmee concurrentiedruk uit op KPN en vormen daarmee een krachtige groep tegenspelers in de markt.
46. Het marktaandeel van alternatieve aanbieders is in deze reguleringsperiode stabiel gebleven met een uitzondering voor Tele2.

Conclusie:

47. Het afnemende marktaandeel van KPN en het stijgende marktaandeel van de kabelaanbieders vormen een aanwijzing dat de markt voor enkelvoudige gesprekken in de reguleringsperiode concurrerender is geworden.⁴⁰ Deze ontwikkeling is in lijn met de verwachting van ACM ten tijde van het marktanalysebesluit VT2012.
48. ACM stelt op basis van de ontwikkeling van de marktaandelen vast dat KPN sinds 2010 marktaandeel verliest. Dit duidt erop dat sprake is van een toename van de concurrentie op afgebakende markt voor enkelvoudige gesprekken. Op basis van marktaandeel alleen kan niet geconcludeerd worden dat sprake is van aanmerkelijke marktmacht van KPN.

3.3 De controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur en verticale integratie

Dupliceren van infrastructuur

49. Bij het criterium repliceerbaarheid van de infrastructuur beoordeelt ACM 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. Een aanbieder met een grote geografische netwerkdekking is in het voordeel ten opzichte van een aanbieder met een kleinere netwerkdekking.

³⁹ De percentages voor 2010 t/m 2014 zijn afkomstig uit de Telecommonitor die ACM publiceert. De percentages voor 2015 zijn afkomstig uit Dialogic (maart 2014), Prospectief onderzoek naar de marktontwikkeling op de telecommunicatiemarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten, 18 maart 2014.

⁴⁰ Zie ook de richtsnoeren aanmerkelijke marktmacht, punt 75.

Besluit Openbaar

50. KPN is landelijk actief. Het netwerk van KPN heeft een dekking van bijna 100 procent. Dit netwerk is niet eenvoudig economisch rendabel te repliceren in zijn gehele geografische reikwijdte. De voor volledige replicatie noodzakelijke investeringen zijn daarvoor te groot.
51. Er zijn in de onderhavige reguleringsperiode in Nederland geen andere afzonderlijke netwerken die een vergelijkbare dekking hebben met het netwerk van KPN.⁴¹ In de onderhavige reguleringsperiode hebben de kabelaanbieders op de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken gezamenlijk een vergelijkbare dekking met hun coaxnetwerken. Vanuit de infrastructuur tezamen gaat concurrentiedruk uit op de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken. Alternatieve aanbieders zijn afhankelijk van regulering, maar hebben daarmee toegang tot het netwerk van KPN en kunnen daarmee concurreren met KPN.
52. Op basis van WLR/CPS-regulering zijn concurrenten van KPN in staat om hun diensten landelijk aan te bieden. Zo kunnen andere partijen in aanwezigheid van regulering van de wholesalemarkt voor enkelvoudige gespreksdiensten ook stand-alone PSTN of combinaties van PSTN met andere diensten (ISDN) leveren. Op basis van ULL en HKWBT/HL-regulering geldt hetzelfde voor VoB1.

Verticale integratie

53. Het voordeel dat KPN behoudt is dat hij uitsluitend bij zichzelf hoeft in te kopen. Zo hoeft KPN geen kosten te maken voor de interconnectie met het eigen netwerk. Kabelaanbieders zijn echter eveneens verticaal geïntegreerd en kunnen binnen hun footprint VoB-diensten bij zichzelf inkopen. KPN beschikt in zoverre niet over een voordeel. Alternatieve aanbieders zijn wel afhankelijk van de inkoop bij KPN voor hun diensten om landelijk retaildiensten aan te bieden. Dit voordeel voor KPN is echter beperkt als gevolg van de wholesaleregulering.

Conclusie:

54. ACM stelt vast dat KPN in aanwezigheid van regulering ten opzichte van de kabelaanbieders geen voordeel heeft van haar infrastructuur. Alternatieve aanbieders hebben via wholesaleregulering toegang. KPN beschikt tegenover alternatieve aanbieders over een beperkt voordeel van zijn verticale integratie. Ten opzichte van de kabelaanbieders beschikt KPN echter niet over een voordeel uit verticale integratie. Op basis hiervan stelt ACM vast dat deze omstandigheden niet bijdragen aan een mogelijke AMM-positie van KPN.

⁴¹ De fusie tussen UPC en Ziggo wordt ten behoeve van deze marktanalyse buiten beschouwing gelaten. De fusie leidt in het kader van de repliceerbaarheid ook niet tot een andere uitkomst.

Besluit Openbaar

3.4 Product-/dienstendiversificatie

55. Er is sprake van product- en dienstendiversificatie wanneer een portfolio met aanverwante diensten (of producten) wordt aangeboden. Wanneer concurrenten niet in staat zijn hetzelfde assortiment diensten aan te bieden is het mogelijk dat de dreiging van deze concurrenten afneemt,⁴² bijvoorbeeld omdat een alternatieve aanbieder zonder hetzelfde assortiment niet in staat is om alle klantgroepen te bedienen. Diversificatie heeft dezelfde oorzaak als breedtevoordelen (hierna), namelijk het aanbieden van verschillende (aanverwante) producten. Anders dan bij breedtevoordelen gaat het bij diversificatie om niet-kostenvoordelen.
56. Steeds meer consumenten nemen vaste telefonie af in een bundel samen met andere diensten zoals internet en televisie. Zowel via het koper-, kabel- als het glasvezelnetwerk kunnen deze verschillende diensten worden aangeboden. Met behulp van gereguleerde toegang zijn ook alternatieve aanbieders in staat om deze producten gebundeld aan te bieden.
57. Vaste telefonie die geleverd wordt in een bundel betreft vaak VoB. Daarnaast beschikt KPN over de benodigde infrastructuur om PSTN te kunnen leveren. Mogelijk beschikt KPN dus over een diversificatievoordeel met betrekking tot PSTN. Dit is volgens ACM echter niet het geval om dat andere aanbieders op basis van wholesaleregulering ook PSTN kunnen aanbieden.

Conclusie:

58. Op basis van het voorgaande concludeert ACM dat alle aanbieders in aanwezigheid van wholesaleregulering in staat zijn om dezelfde diensten aan te bieden als KPN en kabelaanbieders. De posities van KPN, kabelaanbieders en alternatieve aanbieders op het gebied van dienstendiversificatie acht ACM onder de geldende wholesaleregulering dan ook gelijkwaardig.

3.5 Schaal- en breedtevoordelen en voordelen van distributienetwerk

Schaalvoordelen

59. Van schaalvoordelen is sprake wanneer door een hogere productie de gemiddelde kosten per eenheid van een product afnemen. Schaalvoordelen doen sterker voor bij een productieproces met hoge vaste kosten en lage variabele en/of marginale kosten.
60. KPN kan als gevolg van haar landelijke dekking in grotere mate schaalvoordelen behalen dan andere aanbieders. Dankzij haar landelijke dekking kan KPN bijvoorbeeld

⁴² ERG (03) 09, randnummer 13.

Besluit Openbaar

kosten van administratieve systemen en de ontwikkeling van nieuwe producten kan verdelen over een grotere schaal. Ook bereikt KPN meer potentiële klanten dan kabelaanbieders in landelijke marketingcampagnes, bijvoorbeeld via landelijke radio, televisie, dagbladen en tijdschriften. De grootste kabelaanbieders beschikken echter ook over een grote netwerkdekking (UPC ongeveer **[vertrouwelijk: 35-40]** procent, Ziggo ongeveer **[vertrouwelijk: 50-55]**) procent.⁴³ Het voordeel van KPN ten opzichte van deze partijen is daardoor beperkt. Waar alternatieve aanbieders een kleinere schaal hebben dan KPN, worden de schaalvoordelen grotendeels weggenomen, omdat het gehele netwerk op grond van wholesaleregulering toegankelijk is.

61. ACM is daarom van oordeel dat KPN in beperkte mate over schaalvoordelen beschikt ten opzichte van met name alternatieve aanbieders.

Breedtevoordelen

62. Er is sprake van breedtevoordelen als de gemiddelde kosten voor een bepaald type product lager zijn doordat dezelfde onderneming ook een ander gelijksoortig product produceert. Breedtevoordelen doen zich vaak voor in netwerksectoren, aangezien de capaciteit van het netwerk voor meerdere producten kan worden ingezet.
63. KPN heeft breedtevoordelen door haar positie op de markt voor twee- en meervoudige gesprekken en zakelijke netwerkdiensten. Kabelaanbieders en alternatieve aanbieders kunnen echter dankzij gereguleerde toegang ook actief worden op deze markten. Desondanks beschikt KPN hier over een breedtevoordeel ten opzichte van andere aanbieders. KPN kan de vaste kosten van zijn vaste netwerk namelijk in sterkere mate dan andere aanbieders spreiden over zakelijke en residentiële diensten.
64. Daarbij beschikt KPN naast een vaste infrastructuur ook over een eigen mobiele infrastructuur. Het achterliggende netwerk (de backbone) waar de mobiele masten op zijn aangesloten, wordt door KPN ook gebruikt voor het leveren van vaste telefonie. Door het gedeeld gebruik van het netwerk van KPN zijn de kosten voor de backbone per klant lager. Aanbieders die niet zelf over een eigen mobiele netwerk beschikken kunnen dit niet. Wel hebben zij de mogelijkheid toegang af te nemen. ACM is daarom van oordeel dat het breedtevoordeel dat KPN heeft doordat hij zijn backbone kan hergebruiken beperkt is. Kabelaanbieders beschikten traditioneel over een breedtevoordeel met betrekking tot televisie. Echter, nu middels het koper- en glasvezelnetwerk van KPN ook vergelijkbare diensten kunnen worden aangeboden als via het kabelnetwerk is het voordeel dat kabel oorspronkelijk had op televisie weggenomen.

⁴³ De fusie tussen UPC en Ziggo wordt ten behoeve van deze marktanalyse buiten beschouwing gelaten.

Besluit Openbaar

Een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk

65. KPN, kabelaanbieders en alternatieve aanbieders beschikken tot slot alle over zowel fysieke als online verkooppunten. Bovendien gaat het merendeel van de verkopen telefonisch of via internet. KPN heeft op dat onderdeel geen concurrentievoordeel.⁴⁴

Conclusie:

66. KPN geniet in beperkte mate schaal- en breedtevoordelen ten opzichte van kabelaanbieders en alternatieve aanbieders als gevolg van zijn grotere schaal en zijn positie op de zakelijke markten. KPN heeft volgens ACM ten opzichte van kabelaanbieders en alternatieve aanbieders geen voordeel van zijn distributie- en verkoopnetwerk.

3.6 Conclusie en gevolgen voor het marktanalysebesluit VT2012

67. Het marktaandeel van KPN op de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken was voorafgaand aan de reguleringsperiode onder de 50% gedaald. ACM stelt op basis van de ontwikkeling van het marktaandeel van KPN en van de kabelaanbieders vast, dat sprake is van een duidelijke toename van de concurrentie op de afgebakende markt voor enkelvoudige gesprekken. Hij heeft daarbij geen voordeel van de niet-repliceerbaarheid van zijn infrastructuur. De verticale integratie biedt hem een beperkt voordeel ten opzichte van alternatieve aanbieders van enkelvoudige telefonie, maar niet ten opzichte van kabelaanbieders. Ook de mogelijkheden van product- en dienstendiversificatie zijn voor KPN niet onderscheidend. Wel geniet hij beperkte schaal- en breedtevoordelen. Het distributie- en verkoopnetwerk van KPN dragen niet bij aan een positie op de afgebakende markt waardoor hij zich onafhankelijk kan gedragen ten opzichte van zijn concurrenten en afnemers.
68. Aangezien de conclusies uit dit onderzoek gelijk zijn aan de beslissing uit het oorspronkelijke marktanalysebesluit VT 2012 heeft dit onderdeel van het besluit geen gevolgen voor de regulering op basis van dat besluit.

⁴⁴ Blauw, Consumentenonderzoek Aanschaf- en overstapgedrag vaste telefonie van 12 maart 2014, p. 7 en 8.

**Besluit
Openbaar**

4. Dictum

I. ACM concludeert dat VoB2 een substituuft vormt voor ISDN1/2 en daarmee behoort tot de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken en tot de wholesalemarkt voor tweevoudige gespreksdiensten.

II. ACM concludeert dat KPN op de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken in aanwezigheid van wholesaleregulering niet beschikt over AMM.

III. Als gevolg van de conclusies onder I en II komt ACM tot dezelfde conclusie als die zij heeft getrokken in het oorspronkelijke marktanalysebesluit VT2012. Het besluit wijzigt voor het overige dan ook niet. Het vervallen van de voorlopige voorziening zoals vastgesteld door het CBb heeft dan ook geen gevolgen voor de reguleringsperiode.

IV. Dit besluit treedt in werking op 19 maart 2015.

Autoriteit Consument en Markt

w.g.

namens deze, dr. F.J.H. Don

bestuurslid

Beroepsmogelijkheid

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag. Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage. Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden. Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30.

Besluit Openbaar

Annex I Nota van bevindingen

I.1 Inleiding

Ontwerp-herstelbesluit Marktanalyse Vaste telefonie 2012

ACM heeft op 24 december 2014 het ontwerp-herstelbesluit Marktanalyse Vaste telefonie 2012 bekend gemaakt. Overeenkomstig artikel 6b.1 Tw zijn belanghebbenden gedurende zes weken in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over dit ontwerpbesluit bij ACM kenbaar te maken.

1. De volgende belanghebbenden hebben hun zienswijze naar voren gebracht:
 - CAIW Diensten B.V. (hierna: **CAIW**);
 - Koninklijke KPN N.V. (hierna: **KPN**);
 - Tele2 Nederland B.V. (hierna: **Tele2**);
 - UPC Nederland B.V., UPC Nederland Business B.V. en Ziggo B.V. (hierna: **UPC/Ziggo**); en
 - Vodafone Libertel B.V. (hierna: **Vodafone**).
2. **CAIW** heeft geen opmerkingen bij het ontwerpbesluit en stemt in met de conclusies.
3. **KPN** kan zich eveneens vinden in de conclusies bij het ontwerpbesluit.
4. Ook **UPC/Ziggo** heeft geen opmerkingen bij het ontwerpbesluit.
5. **Tele2** en **Vodafone** wijzen op het beperkte materiële belang van het herstelbesluit. Uit oogpunt van consistentie met het nog vast te stellen besluit Vaste Telefoon 2015 geven zij een inhoudelijke reactie op het ontwerpbesluit.
6. Hieronder zal ACM ingaan op de zienswijzen van Tele2 en Vodafone.

I.2 VoB2 een substituut voor ISDN1/2

7. **Tele2** stelt dat ACM ISDN2 en VoB2 ten onrechte in dezelfde markt heeft ingedeeld. Volgens Tele2 zijn eindgebruikers met ISDN-apparatuur niet geïnteresseerd in een

Besluit Openbaar

VoB2 aanbod en vice versa. Volgens Tele2 zal de eindgebruiker pas vervanging overwegen als de randapparatuur is afgeschreven. Ook na aanschaf van VoB-randapparatuur is er opnieuw geen keuze tussen VoB- en ISDN-telefoniediensten. Tele2 stelt daarbij wel vast dat de marktafbakening die zij voorstaat niet tot een wezenlijk andere uitkomst van de dominantieanalyse zal leiden.

8. Ook **Vodafone** betwist dat ISDN en VoB2 tot dezelfde markt behoren. Volgens Vodafone heeft ACM onvoldoende aannemelijk gemaakt dat ISDN-diensten worden gedisciplineerd door VoB2-diensten. Vodafone meent dat ISDN een legacy-dienst vormt. De vraag naar de traditionele diensten valt voor een groot deel weg door autonome overstap naar de nieuwe technologie. Voor een bepaalde groep gebruikers vormt de nieuwe technologie VoB2 geen alternatief. Een beperkte maar significante prijsverhoging zal dan niet tot zoveel overstap leiden dat de verhoging niet winstgevend is. Voor PSTN heeft ACM dat erkend. Hetzelfde geldt volgens Vodafone ook voor ISDN. ACM laat de SSNIP-test volgens Vodafone ten onrechte buiten beschouwing en beperkt zich tot een vergelijking van de functionaliteiten en de vaststelling dat er een autonome substitutie is van ISDN naar VoB2. De analyse van de functionaliteit gaat volgens hem voorbij aan de legacy-aspecten. In de praktijk blijkt ISDN-randapparatuur niet compatibel met VoB of zijn overstapkosten te hoog. Gepercipieerde betrouwbaarheid en beschikbaarheid spelen ook een rol. Het argument van ACM dat er overstap plaatsvindt doet volgens Vodafone niet af aan de captive eindgebruikers. Er zijn daarbij significante prijsverschillen, die weerspreken dat sprake is van substitueerbare diensten. Vodafone wijst er tevens op dat de afname van ISDN veel sterker is geweest dan de toename van VoB. De vervanging die plaatsvindt, zoals figuur 2 van het ontwerpbesluit illustreert, stagneert volgens hem. Hieruit volgt volgens Vodafone dat sprake is van autonome substitutie, onafhankelijk van een SSNIP-analyse. De stelling van ACM in randnummer 31 van het ontwerpbesluit dat 5-10% prijsstijging tot een nog grotere overstap zou leiden klopt volgens Vodafone niet. De autonome overstap zegt niets over de onderlinge disciplinering van diensten.

Reactie ACM:

9. **ACM** heeft in het ontwerp-herstelbesluit onderzocht of VoB2 een substituut vormt voor ISDN1/2. ACM heeft allereerst vastgesteld dat de kenmerken en functionaliteiten van ISDN1/2 en VoB2 overeenkomen.⁴⁵ De markt laat verder een duidelijke ontwikkeling zien van ISDN1/2 naar VoB2.⁴⁶ Uit het onderzoek van Dialogic volgt dat ISDN1/2-afnemers daadwerkelijk en in grote aantallen, circa 42 procent, zijn overgestapt of

⁴⁵ Ontwerp-herstelbesluit, randnummers 23 t/m 28.

⁴⁶ Ontwerp-herstelbesluit, randnummers 29 t/m 33.

Besluit Openbaar

zullen gaan overstappen naar VoB2.⁴⁷ ACM verwacht dat deze ontwikkeling doorzet, waarbij de migratie van ISDN1/2 naar VoB2 vanaf eind 2014 mogelijk minder snel zou gaan dan voorheen, omdat afnemers intussen ook overstappen naar nieuwe IP-diensten zoals Hosted Voice. Dit volgt ook uit het Dialogic onderzoek.⁴⁸ Daarnaast zeggen afnemers inmiddels overbodig gebleken aansluitingen op, zonder dat deze door een vergelijkbare dienst worden vervangen. De voornaamste reden voor overstap van ISDN1/2 naar (de vergelijkbare dienst) VoB2 is volgens ACM kostenreductie. De overstap levert daarnaast flexibiliteit op.⁴⁹ Tot slot blijkt uit het Dialogic rapport dat de prijzen voor zowel VoB als ISDN weliswaar uiteen lopen, maar dat de prijzen voor VoB2 over het algemeen lager liggen dan de prijzen voor ISDN1/2.⁵⁰ Op basis van voorgaande argumenten concludeert ACM dat VoB2 een substituut is voor ISDN1/2.

10. Waar Vodafone en Tele2 stellen dat overstapkosten of technische beperkingen aan overstap in de weg staan, hebben zij echter niet onderbouwd in hoeverre dat het geval is. Uit onderzoek van Dialogic onder alle afnemers van vaste telefonie die niet zijn overgestapt⁵¹ blijkt juist dat slechts 1% in het segment small office / home office, 1% in het kleinbedrijf en 0% in het middenbedrijf heeft aangegeven dat men niet wil overstappen, omdat dit te hoge implementatie- en/of beheerskosten voor de organisatie veroorzaakt.⁵²
11. Vodafone stelt voorts dat de overstap van ISDN1/2 op VoB2 kan worden verklaard door autonome overstap en dat uiteindelijk een groep gebonden ISDN1/2 afnemers overblijft wegens legacy-toepassingen. ACM constateert dat uit het voorgaande evenwel blijkt dat de diensten ISDN1/2 en VoB2 een vergelijkbare functionaliteit kennen en tevens dat een grote groep afnemers reeds is overgestapt of tot aan het eind van de reguleringsperiode nog gaat overstappen van ISDN1/2 op VoB2. Er is derhalve sprake van substitutie. ACM onderkent met Tele2 en Vodafone dat ISDN1/2 ook voor legacy-

⁴⁷ Dialogic (april 2014), Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie, 23 april 2014, blz. 78.

⁴⁸ Dialogic (april 2014), Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie, 23 april 2014, blz. 78.

⁴⁹ Ontwerp-herstelbesluit, randnummer 27.

⁵⁰ Dialogic (april 2014), Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie, 23 april 2014, blz. 86-88. Zie pagina 8 van het Dialogic Rapport (april 2014).

⁵¹ Dit betreft derhalve een breder groep dan enkel de niet-overstappers van ISDN1/2 naar VoB2.

⁵² Dialogic (april 2014), Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie, 23 april 2014, blz. 19.

Besluit Openbaar

toepassingen⁵³ wordt gebruikt. Vodafone wijst hierbij op een groep afnemers die zichzelf mogelijk als 'captive' beschouwen, maar onderbouwt ook hier de omvang van deze groep niet. Uit het onderzoek van Dialogic volgt niet dat er geen overstap heeft plaatsgevonden of nog plaatsvindt. Integendeel, er blijkt wel sprake van overstap en daarmee wordt ISDN gedurende deze reguleringsperiode gedisciplineerd. Het eventueel bestaan van een groep captive gebruikers doet voor het overige niet af aan de substitueerbaarheid van beide diensten. Verder blijkt uit het onderzoek van Dialogic inderdaad enige koudwatervrees voor overstappen. Dat is echter met name aan de orde bij het middelgrote en grootzakelijke segment. Deze mogelijke drempelwerking heeft op de markt voor tweevoudige gesprekken uiteindelijk ook niet in de weg gestaan aan een behoorlijke mate van overstap van ISDN1/2 naar VoB2.

12. Vodafone verwijt ACM dat zij heeft verondersteld dat een prijsverhoging van 5-10% van ISDN1/2 zou hebben geleid tot een nog grotere overstap en dat ACM ten onrechte een SSNIP-test achterwege heeft gelaten. ACM heeft in het ontwerp-herstelbesluit vastgesteld dat de tarieven voor VoB2 over het algemeen lager liggen dan voor ISDN1/2 en dat beide diensten qua functionaliteiten vergelijkbaar zijn. Een logisch gevolg van een prijsverhoging is dat deze zal bijdragen aan extra overstap. ACM wijst er op dat onder omstandigheden met een SSNIP-test in de vorm van een gedachte-experiment kan worden volstaan of dat de uitkomst dermate evident is dat een nadere – kwantitatieve – invulling niet nodig is.⁵⁴ In dit geval acht ACM de substitueerbaarheid reeds voldoende aangetoond met de door ACM vastgestelde overeenkomsten in functionaliteiten en met de in het onderzoek van Dialogic vastgestelde daadwerkelijke en te verwachten overstap.

I.3 Dominantieanalyse retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken in aanwezigheid van wholesaleregulering

13. **Tele2** kan zich niet vinden in de afbakening van de markt voor enkelvoudige telefonie en daarmee in de dominantieanalyse. Volgens Tele2 is de marktabakening voor enkelvoudige telefonie voor deze periode echter een gegeven na de uitspraak van het CBb. Het debat is daarmee volgens haar achterhaald.
14. Ook **Vodafone** verzet zich tegen de marktabakening. Hij had verwacht dat ACM zich zou aansluiten bij de inzichten uit het ontwerp-marktanalysebesluit VT 2015. Volgens Vodafone hanteert ACM nu een achterhaalde conclusie. De dominantieanalyse is

⁵³ Ontwerp-herstelbesluit, randnummer 32.

⁵⁴ CBb, 18 september 2014, ECLI ECLI:NL:CBB:2014:342, r.o. 15.

Besluit Openbaar

daarmee niet correct.

Reactie ACM:

15. Zoals Tele2 terecht opmerkt heeft het CBb de marktafbakening voor enkelvoudige gesprekken voor de periode 2012-2015 in stand gelaten en heeft het College ACM opdracht gegeven alsnog een dominantie analyse voor deze markt te verrichten. **ACM** heeft zich daartoe in het ontwerp-herstelbesluit ook beperkt. De marktafbakening vormt daarbij een gegeven. De beide marktanalysebesluiten VT 2012 en VT 2015 waarop Vodafone wijst, zien ook op verschillende periodes. De zienswijze van Vodafone op de dominantieanalyse leidt dan ook niet tot aanpassing van het besluit.

I.4 Conclusie

16. De reacties van bovenstaande partijen leiden niet tot een andere uitkomst van de analyse en derhalve niet tot aanpassing van besluit.