

Consultatiedocument

# De regulering van mobiele terminating tarieven

---

OPTA, 19 december 2001

OPTA/IBT/2001/203784

## Inhoudsopgave

|           |     |   |    |
|-----------|-----|---|----|
| Hoofdstuk | 1.  | Inleiding   | 3  |
| Hoofdstuk | 2.  | De problematiek van de MTA tarieven                                     | 5  |
|           | 2.1 | De mobiele terminating dienst   | 5  |
|           | 2.2 | Tariefniveau, oorzaken, en negatieve effecten                           | 5  |
|           | 2.3 | Conclusie   | 11 |
| Hoofdstuk | 3.  | Conceptuele vraagstukken  | 12 |
|           | 3.1 | Inleiding   | 12 |
|           | 3.2 | De met betrekking tot MTA tarieven relevante invulling van redelijkheid | 13 |
|           | 3.3 | De introductie van een overgangperiode                                  | 15 |
|           | 3.4 | Relatieve posities op de mobiele markt                                  | 17 |
|           | 3.5 | Redelijke MTA tarieven en MVNO's  | 18 |
| Hoofdstuk | 4.  | De concretisering van de overgangperiode                                | 20 |
|           | 4.1 | Inleiding   | 20 |
|           | 4.2 | Het eindpunt van het glijpad  | 20 |
|           | 4.3 | Het startpunt van het glijpad   | 21 |
|           | 4.4 | De tariefontwikkeling tussen start- en eindpunt                         | 22 |
|           | 4.5 | Conclusie: de door het college voorgestelde overgangperiode             | 24 |
|           | 4.6 | Het onderscheid in piek-, dal en start- en verkeerstarieven             | 25 |
|           | 4.7 | Overige tariefcomponenten   | 27 |
| Hoofdstuk | 5.  | Overzicht van de gestelde vragen  | 28 |
| Hoofdstuk | 6.  | Verdere procedure   | 30 |
| Bijlage   | I.  | Wettelijk kader inzake de geschilbevoegdheid                            |    |
|           | II. | Standpunt Europese Commissie en situatie in andere landen               |    |

# 1. Inleiding

Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) heeft het afgelopen jaar sterke signalen ontvangen over problemen die marktpartijen en consumenten ondervinden als gevolg van het huidige niveau van de door de verschillende mobiele aanbieders gehanteerde mobiele terminating access tarieven (hierna: MTA tarieven)<sup>1</sup>.

Ten aanzien van de MTA tarieven is het college op grond van artikel 6.3 van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) bevoegd om op aanvraag tussen marktpartijen regels te stellen. Op dit moment behandelt het college een aanvraag van KPN Mobile om de redelijkheid te beoordelen van de MTA tarieven die Telfort jegens haar hanteert. In het kader van dit geschil is het college tot de slotsom gekomen dat de voorliggende problematiek er één is die zich niet beperkt tot de relatie tussen KPN Mobile en Telfort, maar dat sprake is van een probleem dat zich marktbreed manifesteert<sup>2</sup>.

Op basis van deze slotsom heeft het college besloten tot een aanpak waarin aan dit marktbrede karakter recht wordt gedaan, en initieert het college met onderhavig document inzake het onderwerp van de MTA tarieven een consultatie van de gehele markt.

In dit consultatietraject worden belanghebbende partijen in de gelegenheid gesteld hun visie te geven over de wijze waarop het college voornemens is de redelijkheid van de MTA tarieven in geschillen te toetsen. In het bijzonder vraagt het college belanghebbenden te reageren op de in het consultatiedocument gestelde vragen, welke in hoofdstuk 5 zijn herhaald.

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de problematiek samenhangend met de MTA tarieven en de daaraan ten grondslag liggende oorzaken. De hoofdstukken 3 en 4 bevatten de eigenlijke consultatie van de markt inzake de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de noodzakelijke regulering van de MTA tarieven. Voor een uiteenzetting van de consultatieprocedure wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van dit document.

Na afloop van de consultatieprocedure zal het college de van belanghebbenden ontvangen antwoorden betrekken bij de finalisering van zijn beleid ten aanzien van de beoordeling van de mobiele terminating tarieven. Het voornemen is dat dit finale beleid door het college wordt neergelegd in beleidsregels; de publicatie daarvan wordt thans voorzien in maart 2002. Deze beleidsregels zullen door het college worden toegepast in het kader van aan hem ten aanzien van de hoogte van MTA tarieven voorgelegde geschillen.

Overigens heeft het college naast zijn geschilbevoegdheid nog een ander wettelijk instrument om de hoogte van MTA tarieven te reguleren. Op grond van artikel 6.4, tweede lid Tw kan een partij die op de markt voor vaste en mobiele openbare telefonie tezamen beschikt over aanmerkelijke macht worden verplicht tot kostengeoriënteerde terminating tarieven. Zoals het college in zijn brief van 19 december

---

<sup>1</sup> MTA tarieven zijn, kort gezegd, tarieven die een mobiele aanbieder vraagt voor het afwikkelen ofwel termineren van inkomend telefoonverkeer op zijn netwerk.

<sup>2</sup> Bijlage I van dit consultatiedocument bevat een beschrijving van het in onderhavige context relevante wettelijke kader terzake van de geschilbevoegdheid van het college.

2001 (kenmerk OPTA/IBT/2001/203785) heeft gemotiveerd, komt hij tot de conclusie dat thans geen van de mobiele aanbieders voor deze aanwijzing in aanmerking komt. Dit laat echter onverlet dat toekomstige ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld een verhoging van het MTA tarief door een mobiele aanbieder, aanleiding kunnen geven om deze conclusie te herzien.

Tenslotte wenst het college hier nog te vermelden dat dit consultatiedocument in concept aan de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de NMa) is voorgelegd en dat het college door de NMa mondeling van inhoudelijk commentaar is voorzien. Daarbij is door de NMa aangegeven dat zij, in een concrete situatie waarin op basis van een marktanalyse een monopolioïde positie wordt geconstateerd, in de regel tot het oordeel komt dat de betreffende partij voor haar tarieven het beginsel van kostenoriëntatie dient te hanteren.

Overigens zij opgemerkt dat de NMa in het kader van het onderhavige onderwerp op dit moment eveneens zelf een analyse uitvoert. Op basis van het geldende samenwerkingsprotocol<sup>3</sup> zal er tussen de NMa en OPTA ook in het vervolg van de lopende trajecten nauwe afstemming plaatsvinden, teneinde ervoor zorg te dragen dat deze in hun uitkomsten en werking richting de markt op elkaar aansluiten.

---

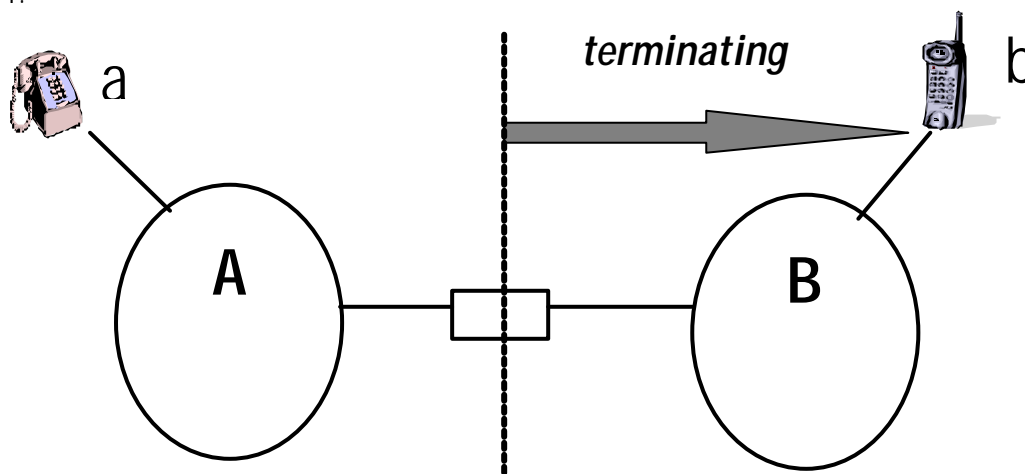
<sup>3</sup> Samenwerkingsprotocol NMa/OPTA, 19 december 2000.

## 2. De problematiek van de MTA tarieven

### 2.1 De mobiele terminating dienst

De mobiele terminating dienst is een interconnectiedienst die een mobiele aanbieder krachtens artikel 6.1, eerste lid Tw aan andere aanbieders van telecommunicatienetwerken en/of –diensten moet aanbieden. Dit teneinde de eindgebruikers van die andere aanbieders in staat te stellen om te communiceren met de eindgebruikers van de mobiele aanbieder. De met de mobiele terminating dienst door de mobiele aanbieder geleverde functionaliteit is in feite het afwikkelen ofwel termineren van gesprekken die worden geïnitieerd door de eindgebruikers van de met die mobiele operator geïnterconnecteerde aanbieders. Figuur 1 maakt dit duidelijk:

Figuur 1.



*Eindgebruiker a (aangesloten op netwerk A) belt eindgebruiker b (aangesloten op mobiel netwerk B) op zijn mobiele telefoon. Voor het afwikkelen van dit gesprek heeft aanbieder A mobiele aanbieder B nodig. Aanbieder B levert aanbieder A hiertoe **de dienst terminating access**. Aanbieder A betaalt aanbieder B hiervoor het mobiele terminating access tarief zoals door aanbieder B bepaald.*

### 2.2 Tariefniveau, oorzaken, en negatieve effecten

Het college uit reeds geruime tijd zijn zorgen over de hoogte van de MTA tarieven in Nederland. Begin vorig jaar heeft het college met zijn besluit inzake prijsdifferentiatie onder meer getracht mobiele aanbieders tot verlaging van hun MTA tarieven te stimuleren<sup>4</sup>. De zorgen van het college worden gedeeld door diverse marktpartijen, maar ook door de Europese Commissie, de OESO en belangenorganisaties als de INTUG.

Daarbij wordt ook in andere lidstaten van de Europese Unie en elders, bijvoorbeeld in Australië, onderkend dat het niveau van de MTA tarieven regulerend optreden noodzakelijk maakt<sup>5</sup>. In bijlage II wordt de stand van zaken in andere landen met betrekking tot de aanpak van deze problematiek

<sup>4</sup> Zie de brieven van het college van 23 februari 2000 (kenmerk OPTA/EGM/2000/200669), van 11 juli 2000 (kenmerk OPTA/EGM/2000/201970) en van 4 juli 2001 (kenmerk OPTA/EGM/2001/201879).

<sup>5</sup> Het betreft daarbij landen waarbij het principe van 'calling party pays' van toepassing is (en niet 'called party pays'). Dit geldt voornamelijk die landen waar netwerken op basis van de GSM-standaard operationeel zijn.

weergegeven. Tevens wordt in die bijlage het standpunt van de Europese Commissie ten aanzien van de MTA tarieven, zoals laatstelijk neergelegd in het zevende implementatie rapport<sup>6</sup>, samengevat.

Het college zal in de navolgende sub-paragrafen ingaan op het naar zijn oordeel hoge huidige niveau van de MTA tarieven en de oorzaken daarvan. Vervolgens zal worden ingegaan op de mogelijke negatieve effecten hiervan voor de ontwikkeling van de bestendige mededinging op de telecommunicatiemarkt en voor de belangen van vooral de eindgebruikers van vaste telefoniediensten.

### **2.2.1 Het niveau van de MTA tarieven**

Het college gaat er vanuit dat de MTA tarieven, indien ten aanzien van de MTA dienstverlening een voldoende mate van concurrentie zou bestaan, dichtbij of op het niveau van kostengeoriënteerde tarieven zouden liggen. De klachten van marktpartijen over de feitelijke hoogte van de MTA tarieven, alsmede vergelijkende nationale en internationale studies, maken duidelijk dat de MTA tarieven in Nederland marktbreed nog altijd aanmerkelijk hoger zijn dan het niveau waarbij een duidelijke relatie met de onderliggende kosten zou bestaan. Hoewel het college het kostengeoriënteerde niveau van de MTA tarieven nog niet heeft vastgesteld, baseert hij zich in deze gevolgtrekking mede op de navolgende indicatoren.

#### **i) Het MTA tarief versus het retail tarief voor on-net verkeer<sup>7</sup>**

Het college veronderstelt dat de kosten verbonden aan het termineren van het op een netwerk inkomend verkeer grosso modo niet hoger zijn dan de kosten van het termineren van on-net verkeer. Bij on-net verkeer wordt een gesprek immers op eenzelfde wijze over het mobiele netwerk afgewikkeld. Dit met dien verstande dat het totale netwerkbeslag van een on-net gesprek groter is, omdat de betreffende aanbieder het telefoongesprek dan zowel zelf origineert als termineert. Gegeven de huidige structuur van mobiele netwerken lijkt het netwerkbeslag van het termineren van verkeer grofweg 60% van het totale netwerkbeslag uit te maken, en dat van het origineren van verkeer grofweg 40%<sup>8</sup>.

Voorts zou naar het oordeel van het college verwacht mogen worden dat het tarief voor grootzakelijke eindgebruikers van mobiel on-net verkeer een goede weergave is van de aan dat verkeer onderliggende kosten. Het grootzakelijke segment van de mobiele retail markt is immers het sterkst onderhevig aan effectieve concurrentiedruk.

De inhoud van beide voorgaande alinea's combinerend, zou een kostengeoriënteerd MTA tarief bij benadering maximaal 60% van het on-net tarief voor grootzakelijke mobiele eindgebruikers moeten zijn<sup>9</sup>. Uit grafiek 1 blijkt echter dat dit in Nederland bij geen van de mobiele aanbieders het geval is. Het MTA tarief is veelal drie keer zo hoog dan het on-net tarief voor grootzakelijke eindgebruikers<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> COM (2001) 706.

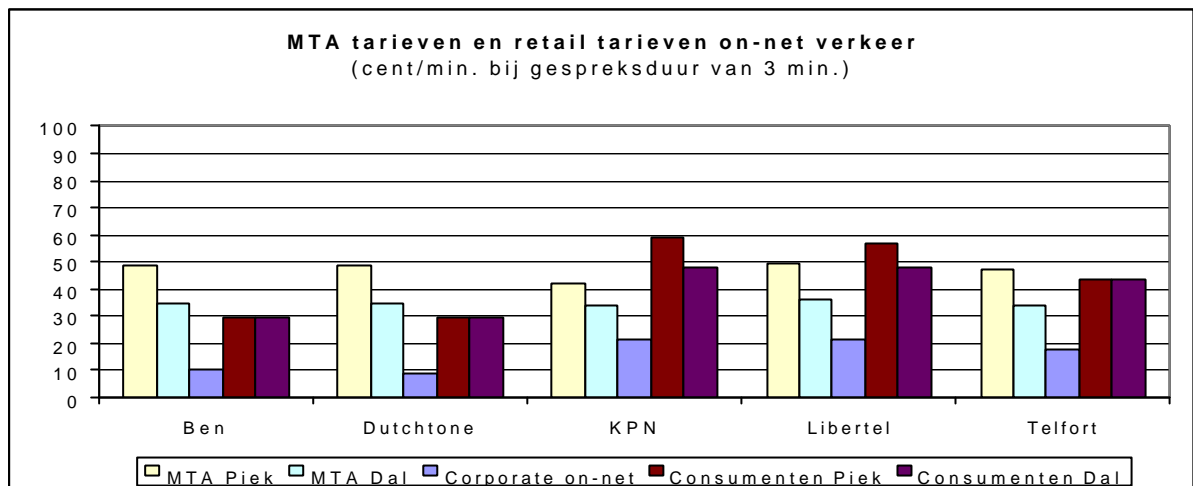
<sup>7</sup> On-net verkeer betreft retail verkeer dat origineert en termineert op hetzelfde netwerk.

<sup>8</sup> Dit op basis van een voorlopige analyse van de voor het origineren respectievelijk termineren van mobiel verkeer benodigde elementen van een mobiel netwerk.

<sup>9</sup> Impliciete veronderstelling is overigens dat het retail tarief voor grootzakelijke mobiele telefonie niet onder de kostprijs ligt.

<sup>10</sup> Ook indien de MTA tarieven worden vergeleken met de mobiele on-net tarieven voor consumenten geldt dit, zij het in mindere mate.

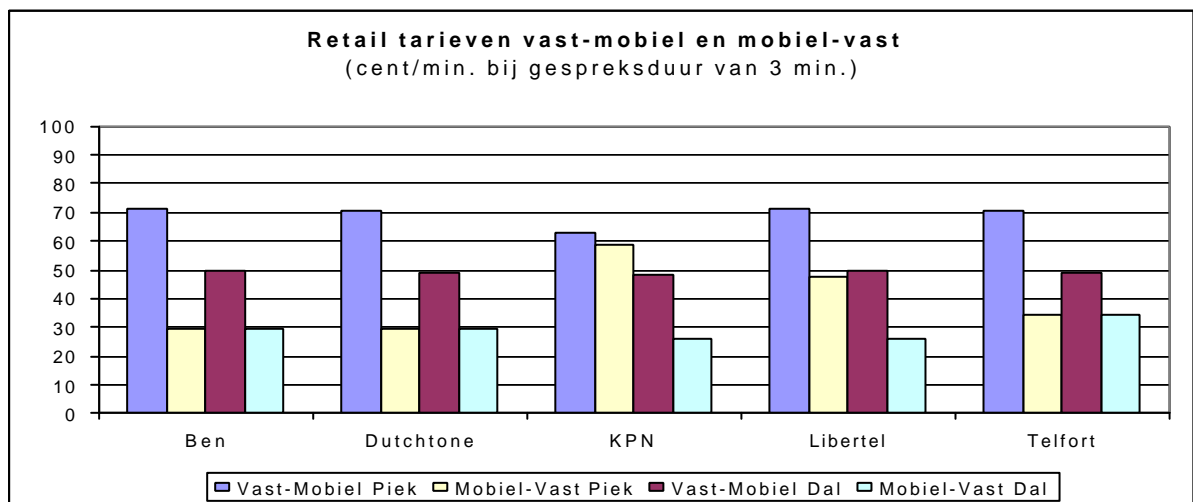
Grafiek 1.



**ii) De retail tarieven voor vast-mobiel verkeer versus die voor mobiel-vast verkeer**

Het verkeer van eindgebruikers van het vaste telefoonnetwerk van KPN naar eindgebruikers van een mobiel netwerk en het verkeer in omgekeerde richting veroorzaken in beginsel hetzelfde netwerkbeslag. Grafiek 2 toont aan dat het bellen van vast naar mobiel marktbreed aanzienlijk duurder is dan het bellen van een mobiele naar een vaste aansluiting. Omdat KPN als aanbieder van vaste openbare telefonie vanwege haar aanwijzing als AMM-partij gehouden is tot kostengeoriënteerde retail en interconnectie tarieven, wordt dit verschil in retail tarieven veroorzaakt door het verschil tussen de (relatief lage) vergoeding die een mobiele aanbieder aan zijn eigen eindgebruikers vraagt voor het origineren van hun mobiele verkeer, en de (relatief hoge) vergoeding die hij aan andere marktpartijen vraagt voor het termineren van hun verkeer op zijn mobiele netwerk.

Grafiek 2.



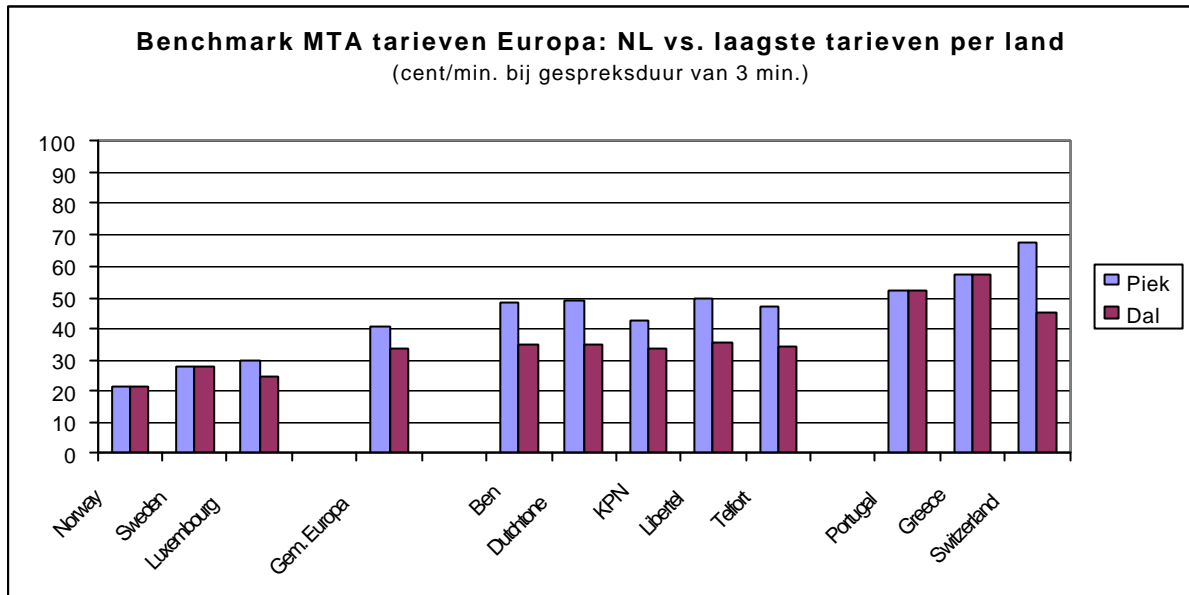
**iii) Europese benchmark**

De GSM-netwerken in Europa zijn in grote lijnen op dezelfde wijze opgebouwd en kennen dus ongeveer dezelfde kostenstructuur<sup>11</sup>. Uit grafiek 3 blijkt echter dat de MTA tarieven in Europa aanzienlijk uiteen

<sup>11</sup> Er bestaan tussen mobiele aanbieders wel verschillen in onderliggende kosten als gevolg van de toegepaste frequenties en daarmee samenhangende standaarden (GSM900 c.q. GSM1800), en de aan het verkrijgen van de

lopen<sup>12</sup>. Hoewel de MTA tarieven van de Nederlandse mobiele aanbieders enigszins boven het Europees gemiddelde liggen, constateert het college dat deze tarieven aanmerkelijk hoger zijn dan de MTA tarieven van mobiele aanbieders in landen waar kostengeoriënteerde MTA tarieven worden gehanteerd<sup>13</sup>.

Grafiek 3.



### 2.2.2. Oorzaken van hoge terminating tarieven

Ter verklaring van het in de vorige paragraaf geconstateerde aanmerkelijke verschil tussen de huidige in Nederland gehanteerde MTA tarieven en een kostengeoriënteerd tariefniveau, moeten naar het oordeel van het college de volgende oorzaken worden onderscheiden.

#### *Wettelijke plicht tot interconnectie*

Op grond van artikel 6.1 Tw zijn aanbieders ter zekerstelling van de onderlinge communicatie tussen eindgebruikers wettelijk verplicht om te interconnecteren ('interoperabiliteit'). Dit maakt dat een aanbieder er niet voor kan kiezen om helemaal geen verkeer te verzorgen naar het netwerk van een mobiele aanbieder (als hij dat al richting zijn eigen klanten zou kunnen verklaren). Bij de bepaling van het MTA tarief wordt een mobiele aanbieder dus niet geremd door de mogelijkheid dat de dienst niet wordt afgenomen.

#### *Terminating access: een bottleneck*

Bij de MTA dienstverlening komt duidelijk naar voren dat een mobiele aanbieder de toegang tot de op zijn netwerk aangesloten eindgebruikers - en daarmee de voorwaarden voor die toegang - nagenoeg volledig

---

frequentievergunningen verbonden kosten. Dit zou een gedeeltelijke verklaring kunnen zijn voor het verschil in tarieven tussen de operators in een land, maar verklaart minder goed waarom de MTA tarieven gemiddeld per land verschillen.

<sup>12</sup> Bron: Benchmark van de RTR, de Oostenrijkse toezichthouder op de telecommunicatiemarkt, augustus 2001.

<sup>13</sup> Zie onder meer het rapport van Analysys i.o.v. ECTA, waaruit blijkt dat Europees de MTA tarieven 40-70% boven het niveau van kostenoriëntatie liggen (Analysys report number 00-042 d.d. 25 February 2000), Annex 2.2 bij het 7<sup>e</sup> implementatierapport van de Europese Commissie (COM (2001) 706), en de bevindingen van OFTEL in haar 'Review of the price control on calls to mobiles' d.d. 26 september 2001.



beheerst. Aanbieders van telecommunicatiediensten die een gesprek tot stand willen brengen tussen hun eigen klant en een eindgebruiker van een mobiel netwerk hebben geen keuze. Zij moeten daarbij gebruik maken van de terminating dienst van de mobiele aanbieder, in wezen ongeacht de prijs die daarvoor gevraagd wordt.

Op dit moment bestaan nauwelijks technisch en economisch interessante alternatieven voor de terminating dienstverlening, en het college verwacht niet dat binnen afzienbare termijn volwaardige alternatieven beschikbaar komen<sup>14</sup>. Op de mobiele markt uit dit zich in het feit dat mobiele aanbieders in staat zijn om hun MTA tarieven onafhankelijk van elkaar en onafhankelijk van hun positie op de mobiele retail markt te bepalen. Zo werd de door KPN Mobile per 15 juni 2000 voor haar terminating dienstverlening doorgevoerde tariefverlaging door geen van de andere mobiele aanbieders gevolgd. Telfort bleek zelfs in staat om haar MTA tarief per 1 oktober 2000 zonder nadelige gevolgen voor haar relatief kleine aandeel op de mobiele markt te verhogen. Ook Dutchtone heeft haar MTA tarief recentelijk verhoogd.

#### *Geen andere prikkels tot prijsefficiëntie*

Het college heeft ook overigens geen marktprikkels kunnen vaststellen die voor mobiele aanbieders voldoende reden zouden zijn om meer kostengeoriënteerde MTA tarieven te gaan hanteren<sup>15</sup>. Met name het gedrag van eindgebruikers lijkt nauwelijks invloed te hebben op het niveau van de MTA tarieven.

In de eerste plaats zijn voor de opbellende eindgebruiker de retail tarieven voor gesprekken naar een mobiel netwerk onvoldoende transparant. Het is een eindgebruiker meestal niet duidelijk naar welk netwerk hij belt en wat het MTA tarief van de betreffende mobiele aanbieder is. Het negatieve effect van een hoger MTA tarief op de omvang van het op een mobiel netwerk inkomende verkeer is dan ook marginaal, zoals onder andere blijkt uit het stijgende verkeersvolume van het vast-mobiele verkeer.

In de tweede plaats blijkt in het Verenigd Koninkrijk dat de kosten van een inkomend telefoongesprek voor het merendeel van de mobiele eindgebruikers geen, althans geen doorslaggevende overweging zijn bij hun keuze voor een mobiele aanbieder<sup>16</sup>. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de kosten van een (binnenlands) telefoongesprek, evenals in alle andere landen van de Europese Unie, worden gedragen door degene die belt (het 'calling party pays' principe). Het college heeft mede gezien de grote overeenkomsten tussen de Britse en de Nederlandse mobiele telecommunicatiemarkten geen redenen om aan te nemen dat Nederlandse eindgebruikers de hoogte van het MTA tarief wél bepalend vinden bij hun keuze voor een mobiele aanbieder.

Overigens hechten bepaalde groepen eindgebruikers wel waarde aan de kosten van het gebeld worden, met name omdat zij binnen een groep onderling veel vast-mobiel bellen en derhalve de facto als groep

---

<sup>14</sup> Als alternatief kan gedacht worden aan het aanbieden van zogenaamde 'SIM switches', waarbij verkeer naar een bepaalde mobiele aanbieder wordt gerouteerd via een of meerdere eindgebruikersaansluitingen op zijn mobiele netwerk. Het college is er vooralsnog niet van overtuigd dat dit een technisch en economisch volwaardig alternatief voor de terminating dienst is. De omvang van de dienstverlening zal mede door de beperkte capaciteit van de gekozen routing (samenhangend met contractuele beperkingen bij het verstrekken van SIM cards) onvoldoende omvang kennen om daadwerkelijke impact te hebben op de hoogte van de MTA tarieven.

<sup>15</sup> Ook in andere lidstaten van de Europese Unie zijn NRA's tot dezelfde slotsom gekomen. Zie 'Review of the price control on calls to mobiles' van Oftel d.d. 26 september 2001 en de uitspraken Z 24/99 Z 4/00 Z 6/00 Z 7/00 Z 8/00 van RTR (de Oostenrijkse toezichthouder).

<sup>16</sup> 'Review of the price control on calls to mobiles', Oftel, 26 september 2001.

deze kosten zelf dragen. Daarbij kan met name gedacht worden aan bepaalde ondernemingen met werknemers die hoofdzakelijk mobiel bereikbaar zijn. Voor zover deze specifieke groepen van eindgebruikers waarde hechten aan lage kosten van het gebeld worden, lijken zij veelal als groep bij een bepaalde mobiele aanbieder te zijn aangesloten, waardoor zij hoofdzakelijk on-net telefoonverkeer genereren. Een prijsdruk van deze eindgebruikers wordt door de mobiele aanbieder dan ook veeleer ondervonden bij zijn tariefvorming bij retail on-net verkeer, en niet bij het vaststellen van zijn MTA tarief.

### **2.2.3 Negatieve effecten van hoge MTA tarieven**

Naar het oordeel van het college leidt het huidige niveau van de MTA tarieven tot de volgende negatieve effecten.

#### *Tarievenanomalie*

In de eerste plaats heeft het college geconstateerd dat het retail tarief voor het bellen van een vast netwerk naar een mobiel netwerk aanmerkelijk hoger is dan het tarief voor het bellen van het desbetreffende mobiele netwerk naar het vaste netwerk. Deze anomalie is opmerkelijk daar er grosso modo gebruik wordt gemaakt van dezelfde routing over de vaste en mobiele netwerken. De anomalie wordt veroorzaakt doordat de vaste aanbieders veel lagere terminating tarieven (moeten) hanteren dan de mobiele aanbieders.

Bij de onderlinge verrekening van wederzijds interconnectieverkeer met een mobiele aanbieder hebben vaste aanbieders derhalve een grote netto betalingspositie. Vaste aanbieders brengen de hogere kosten van het termineren op een mobiel netwerk echter veelal integraal bij hun eigen eindgebruikers in rekening, wat resulteert in de situatie dat de 'vaste' eindgebruiker in hoge mate bijdraagt aan de inkomsten van de mobiele aanbieders. Een en ander leidt tot een inefficiënte allocatie van schaarse middelen, en daarmee tot een welvaartsverlies.

#### *Kruissubsidie van de retail tarieven van mobiele telefonie*

In de tweede plaats constateert het college dat met name het termineren van vast-mobiel verkeer voor mobiele aanbieders een bron van grote inkomsten vormt. De in verhouding tot de mobiele retail tarieven hoge MTA tarieven geven het college aanleiding om te veronderstellen dat mobiele aanbieders - gegeven enerzijds de zekere mate van concurrentie op retail niveau en anderzijds het geheel ontbreken daarvan bij het termineren van verkeer - een onevenredig deel van de netwerkkosten aan de terminating dienstverlening toewijzen c.q. ten behoeve van het terugverdienen van investeringen een bovenmatig rendement op de terminating dienst berekenen.

De opbrengsten van de hoge MTA tarieven maken het aldus mogelijk dat mobiele aanbieders hun retail tarieven hiermee subsidiëren. Het college acht deze vorm van kruissubsidie onwenselijk omdat de MTA tarieven niet door de eigen klanten van de mobiele aanbieder worden betaald, maar door de eindgebruikers van andere concurrerende aanbieders. Voorts betekent het hoge tariefniveau dat de terminating dienstverlening nu niet tegen de meest efficiënte prijs/kwaliteit verhouding tot stand komt. Deze inefficiënte wijze van allocatie van goederen en productiemiddelen heeft welvaartsverlies tot gevolg. Zo schat OFTEL voor het Verenigd Koninkrijk in dat bij het vast-mobiele verkeer over een periode van vier jaar 600 miljoen Britse ponden aan welvaartsverlies optreedt.

### *Beperkend effect op de concurrentie tussen vaste en mobiele aanbieders*

Op bepaalde (steeds grotere) segmenten van de zakelijke markt concurreren vaste en mobiele aanbieders van telecommunicatiediensten met elkaar. Mobiele aanbieders bieden namelijk diensten aan waarbij vast-mobiel verkeer automatisch via een bedrijfscentrale wordt omgezet in mobiel-mobiel verkeer. Op basis van deze diensten zijn mobiele aanbieders, met name op de markt voor grootzakelijke eindgebruikers, in staat om een groot deel van het vast-mobiele verkeer aan te bieden als mobiel-mobiel verkeer tegen aanmerkelijk lagere tarieven dan door vaste aanbieders gehanteerd kunnen worden<sup>17</sup>. Omdat de MTA tarieven bij het aanbieden van vast-mobiele telefonie exogene kosten zijn, kunnen vaste aanbieders deze dienst niet tegen vergelijkbare tarieven aanbieden. Hierdoor ontstaat voor vaste aanbieders een margedruk bij het aanbieden van vast-mobiele telefonie.

### **2.3 Conclusie**

Het voorgaande in ogenschouw nemend, is het college van oordeel dat het huidige niveau van de MTA tarieven het college noodzaakt tot een regulerend optreden. Een dergelijk regulerend ingrijpen is gerechtvaardigd nu mobiele aanbieders bij het aanbieden van hun MTA dienstverlening geen concurrentie van andere aanbieders ondervinden en zo ook geen effectieve economische prikkels hebben om lagere MTA tarieven te (gaan) hanteren. Dit geldt temeer nu dergelijke prikkels binnen afzienbare termijn ook niet zullen ontstaan, bijvoorbeeld door het op de markt komen van vanuit technisch en economisch interessante structurele alternatieven voor de MTA dienst. Onder deze omstandigheden zijn de mobiele aanbieders bij voortdurende in staat om hun MTA tarieven op een aanzienlijk hoger dan kostengeoriënteerd niveau te handhaven, zonder op enig moment door de autonome werking van de markt tot neerwaartse tariefaanpassingen te worden genoopt.

---

<sup>17</sup> Grootzakelijke eindgebruikers zijn veelal ondernemingen met een eigen bedrijfstelefooncentrale en met een relatief groot aantal werknemers dat hoofdzakelijk mobiel bereikbaar is. Door de bedrijfscentrale direct aan het mobiele netwerk te koppelen zijn mobiele aanbieders in staat om verkeer tussen de bedrijfsvestiging en de mobiele werknemers - in feite vast-mobiele gesprekken - als ware het on-net verkeer af te wikkelen.

### 3. Conceptuele vraagstukken

#### 3.1 Inleiding

Op grond van artikel 6.1, eerste lid Tw geldt voor *alle* aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en –diensten, die daarbij de toegang tot netwerkaansluitpunten van eindgebruikers controleren, de plicht tot interconnectie van de betreffende netwerken. Deze plicht geldt derhalve ook voor aanbieders van mobiele openbare telecommunicatienetwerken en -diensten die *niet* zijn aangewezen als aanbieder beschikkend over een aanmerkelijke macht.

De plicht tot interconnectie behelst mede, zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis van de Tw<sup>18</sup>, dat de door niet als AMM aangewezen aanbieders gehanteerde interconnectietarieven in beginsel de toets van de redelijkheid moeten kunnen doorstaan. Het vragen van zeer hoge interconnectietarieven, dat wil zeggen tarieven van een zodanige hoogte dat van de potentiële wederpartij in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij daarmee akkoord gaat, moet dan ook worden beschouwd als een handelen in strijd met de in artikel 6.1 neergelegde verplichting tot interconnectie.

In een geschil inzake de vraag welk tarief een niet-AMM partij maximaal aan de door hem aangeboden terminating dienstverlening mag verbinden, acht het college zich dan ook gebonden aan het conceptuele kader van de 'redelijkheid', waarmee tevens wordt aangesloten bij de redelijkheid en billijkheid die marktpartijen in het economische verkeer jegens elkaar in acht dienen te nemen.

**I. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op het standpunt van het college dat hij zich - inzake de vraag welk tarief een niet-AMM partij maximaal aan de door hem aangeboden MTA dienstverlening mag verbinden - gebonden acht aan het conceptuele kader van de 'redelijkheid'.**

In dit hoofdstuk gaat het college in paragraaf 3.2 nader in op de naar het oordeel van het college relevante invulling van het redelijkheidsbegrip zoals dat voor de beoordeling van de MTA tarieven behoort te gelden. Voorts wordt een aantal vraagstukken behandeld die door het college bij de nadere invulling van het begrip redelijkheid worden onderkend. Deze conceptuele vraagstukken zijn de volgende:

- i) Dient bij de nadere invulling van het begrip redelijkheid rekening te worden gehouden met de gevolgen van wijzigingen in de MTA tarieven voor de business case van de mobiele aanbieders (paragraaf 3.3)?
- ii) Dient bij de nadere invulling van het begrip redelijkheid onderscheid te worden gemaakt naar de onderlinge positie van de verschillende mobiele aanbieders op de mobiele markt (paragraaf 3.4)?
- iii) Dient het redelijkheidsbegrip eveneens te worden toegepast op de terminating tarieven van andere marktpartijen dan mobiele netwerkaanbieders, met name 'mobile virtual network operators' (hierna: MVNO's) en daarmee vergelijkbare aanbieders<sup>19</sup> (paragraaf 3.5)?

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld de kamerstukken van de Eerste Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 533, nr. 309b, p. 18.

<sup>19</sup> Sinds kort is Tele2 een MVNO op het mobiele netwerk van Telfort. Tele2 hanteert daarbij eigen terminating tarieven voor verkeer dat door haar bij haar mobiele klanten wordt afgewikkeld, en keert hiervan een vast gedeelte aan die eigen klanten uit ('called party receives').

### 3.2 De met betrekking tot MTA tarieven relevante invulling van redelijkheid

'Redelijkheid' is in de context van de tariefstelling van telecommunicatiediensten een open begrip. Zijn de begrippen 'kostengeoriënteerde tarieven' en 'non-discriminatoire tarieven' in de Europese telecommunicatieregelgeving nader omschreven als zijnde respectievelijk 'gebaseerd op de onderliggende kosten plus een redelijk rendement' en 'gelijke tarieven voor gelijke diensten', het begrip 'redelijke tarieven' is niet nader ingevuld. Ook het college is tot op heden niet toegekomen aan een nadere invulling van het redelijkheidsbegrip, althans niet voor zover dit begrip de tarifiering van mobiele telecommunicatiediensten betreft<sup>20</sup>.

In het kader van de beoordeling van de redelijkheid van verzoeken tot bijzondere toegang heeft het college in het (recente) verleden wel reeds een aantal uitgangspunten geformuleerd<sup>21</sup>. Centraal binnen die uitgangspunten staat dat de nadere invulling van het redelijkheidsbegrip in alle gevallen afhankelijk is van de concrete situatie waarin het begrip moet worden toegepast.

#### 3.2.1 De concrete situatie

De invulling van het begrip redelijkheid in het kader van de MTA tarieven kan naar het oordeel van het college dan ook niet los worden gezien van i) de specifieke aard van de dienst ten aanzien waarvan het redelijkheidsbegrip toegepast moet worden, ii) de feitelijke hoogte van de op dit moment voor deze specifieke dienstverlening geldende tarieven, iii) de specifieke oorzaken onderliggend aan de hoogte van de op dit moment geldende MTA tarieven, en iv) de specifieke negatieve effecten van de hoogte van de op dit moment geldende MTA tarieven. Op deze aspecten wordt hier nader ingegaan, zij het dat de laatste drie aspecten reeds uitvoerig in hoofdstuk 2 aan de orde zijn geweest:

##### *Ad. i) De bijzondere aard van de terminating dienstverlening:*

Kenmerkend voor de terminating dienstverlening is dat er geen commerciële relatie bestaat tussen de netwerkaanbieder die om terminating access vraagt en de opgeroepen klant. In de in hoofdstuk 2 gegeven figuur 1 heeft netwerkaanbieder A, die aan netwerkaanbieder B om terminating access vraagt, geen commerciële relatie met eindgebruiker b. Eindgebruiker b is immers klant bij netwerkaanbieder B. Netwerkaanbieder A biedt dus uitsluitend aan zijn eigen klant, eindgebruiker a, de telefoondienst aan, niet aan eindgebruiker b. Dat eindgebruiker b niet alleen klant hoeft te zijn bij mobiele netwerkaanbieder B, maar bijvoorbeeld ook van vaste netwerkaanbieder C, doet niet af aan de bijzondere aard van terminating access. Eindgebruiker a belt het mobiele nummer zoals dat door netwerkaanbieder B aan zijn eindgebruiker b is toegekend.

Op grond van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de terminating dienstverlening van een aanbieder een 'bottleneck facility' is voor andere aanbieders bij het termineren van verkeer op zijn telefoonnetwerk. Andere aanbieders kunnen alleen via deze dienst een telefoongesprek tot stand brengen

---

<sup>20</sup> In het kader van een geschil tussen Energis en KPN inzake de redelijkheid van de door Energis voor haar terminating dienstverlening richting KPN gehanteerde tarieven, is de redelijkheid van die tarieven door het college marginaal getoetst (Besluit d.d. 15 oktober 2001, kenmerk OPTA/IBT/2001/203129). Daar betrof het echter de terminating tarieven van Energis als aanbieder van een vast openbaar telecommunicatienetwerk en van vaste openbare telecommunicatiediensten.

<sup>21</sup> Zie met name de richtsnoeren MDF-access van 12 maart 1999 (kenmerk 1999/OPTA/J/99/1443), het consultatiedocument "Vormen van bijzondere toegang tot mobiele netwerken en redelijkheid van verzoeken hiertoe", en het besluit van het college d.d. 22 september 1999 (kenmerk OPTA/IBT/99/7686), inzake het geschil KPN versus Enertel.

tussen hun eindgebruikers en eindgebruikers, die zijn aangesloten op het netwerk van deze aanbieder. De mobiele aanbieder bezit derhalve een monopolie wat betreft terminating access dienstverlening. Immers, elke mobiele aanbieder is in beginsel in staat om op zijn netwerk onafhankelijk van anderen de tarieven voor terminating access te bepalen.

De bijzondere aard van de terminating dienstverlening wordt bovendien onderstreept door het bestaan van de zogenaamde externaliteit van terminating access. Deze externaliteit bestaat eruit dat het in beginsel de bellende partij is die het tarief voor terminating access dient op te brengen, terwijl het de gebelde partij is die de hoogte van het tarief bepaalt door zijn keuze van een bepaalde netwerkaanbieder. Voorts bestaat er op dit moment geen technisch en economisch haalbaar alternatief voor de terminating dienstverlening. Het college verwacht ook niet dat binnen afzienbare termijn op de Nederlandse markt volwaardige alternatieven beschikbaar komen.

*Ad. ii) De feitelijke hoogte van de op dit moment voor deze specifieke dienstverlening geldende tarieven:*

In hoofdstuk 2 van dit consultatiedocument heeft het college reeds geconstateerd dat de op dit moment gehanteerde MTA tarieven aanzienlijk hoger liggen dan de tarieven zoals die zouden hebben gegolden indien ten aanzien van de MTA dienstverlening sprake zou zijn geweest van een voldoende mate van effectieve concurrentie.

*Ad. iii) De specifieke oorzaken onderliggend aan de hoogte van de op dit moment geldende MTA tarieven:*

Ten aanzien van de verklaring voor het aanmerkelijke verschil tussen de huidige MTA tarieven en de tarieven zoals die zouden hebben gegolden indien sprake zou zijn geweest van een voldoende mate van effectieve concurrentie is reeds in hoofdstuk 2 aangegeven dat deze samenhangt met de wettelijke plicht tot interconnectie, de aard van de terminating dienst, en het ontbreken van andere prikkels tot prijsefficiëntie. Met name laatstbedoelde oorzaak acht het college specifiek voor de onderhavige invulling van het redelijkheidsbegrip<sup>22</sup>.

*Ad. iv) De specifieke negatieve effecten van de hoogte van de op dit moment geldende MTA tarieven:* Eveneens in hoofdstuk 2 is stilgestaan bij de negatieve effecten van de op dit moment geldende MTA tarieven, waarnaar hier gemakshalve zij verwezen.

**II.a. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op de opvatting van het college dat de invulling van het redelijkheidsbegrip afhankelijk is van de specifieke omstandigheden waarin het redelijkheidsbegrip toegepast dient te worden.**

**II.b. Tevens wordt marktpartijen gevraagd gemotiveerd in te gaan op de door het college beschreven concrete situatie met betrekking tot de MTA dienstverlening.**

---

<sup>22</sup> Opgemerkt kan bijvoorbeeld worden dat het principe van differentiatie van eindgebruikerstarieven in de mobiele markt niet heeft geleid tot een door marktprikkels geïnitieerde ontwikkeling richting lagere terminating tarieven. Dit is anders in bijvoorbeeld de 'vaste' markt, waar met name het internet inbelverkeer naar Internet Service Providers die zijn aangesloten bij met KPN 'vast' concurrerende aanbieders ertoe heeft geleid dat in de praktijk een situatie is ontstaan waarin de meeste met KPN interconnecterende aanbieders met KPN reciproque terminating tarieven zijn overeengekomen.

### 3.2.2 De invulling van het onderhavige redelijkheidsbegrip

Op grond van de in sub-paragraaf 3.2.1 beschreven concrete situatie met betrekking tot de MTA tarieven en de MTA dienstverlening en in samenhang met het in hoofdstuk 2 gestelde, concludeert het college dat concurrentie op de markt voor mobiele terminating access ontbreekt en op afzienbare termijn niet of onvoldoende tot stand zal komen<sup>23</sup>. Het college is van oordeel dat onder deze omstandigheden verwacht moet worden dat de door een mobiele aanbieder gehanteerde MTA tarieven aanzienlijk hoger zijn dan de MTA tarieven die bij voldoende effectieve marktwerking zouden hebben bestaan. Daarbij merkt het college op dat in laatstbedoeld geval de tarieven de onderliggende kosten zouden reflecteren.

Gegeven het ontbreken van marktwerking en gegeven de doelstellingen van de Tw is het college dan ook van oordeel dat het redelijkheidsbegrip in de context van de MTA tarieven ingevuld moeten worden aan de hand van het principe van kostenoriëntatie. Immers, het beginsel van kostenoriëntatie houdt in dat tarieven gebaseerd zijn op de onderliggende kosten vermeerderd met een redelijk rendement.

Het college onderkent dat de tekst van de wet de verplichting tot kostenoriëntatie betreft op die partijen die zijn aangewezen als aanmerkelijke macht op een bepaalde in de Tw gedefinieerde markt. In dit verband merkt het college echter op dat de systematiek van de wet niet uitsluit dat het beginsel van kostenoriëntatie wordt betrokken op partijen die niet zijn aangewezen als aanmerkelijke macht op de markt. In het licht van de door hem uitgevoerde analyse acht het college het dan ook goed verdedigbaar dat in de voorliggende concrete situatie wordt uitgekomen op een oplossing die tendeert naar kostenoriëntatie. Daarbij merkt het college op dat het nieuwe ONP-kader, zoals dat medio 2003 in nationale wetgeving zal dienen te zijn geïmplementeerd, uitdrukkelijk de benodigde ruimte geeft om in de tariefregulering recht te doen aan de feitelijke situatie op een bepaalde markt.

|   |
|---|
| <b>III. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op de invulling van het onderhavige redelijkheidsbegrip aan de hand van het beginsel van kostenoriëntatie.</b> |
|---|

Impliciet aan de door het college voorgestane invulling van het redelijkheidsbegrip met de aansluiting bij het beginsel van kostenoriëntatie, is naar het oordeel van het college dat eveneens sprake dient te zijn van het beginsel van non-discriminatie. Dit in de zin dat het MTA tarief dat een mobiele aanbieder aan een bepaalde met hem interconnecterende aanbieder aanbiedt, gelijk dient te zijn aan het MTA tarief dat hij met de andere met hem interconnecterende aanbieders is overeengekomen. Immers, de MTA dienstverlening die de betreffende mobiele aanbieder richting de verschillende interconnecterende aanbieders levert, verschilt in beginsel qua functionaliteit en netwerkroutering niet. De kosten die de mobiele aanbieder hiervoor in rekening brengt, kunnen derhalve ook niet verschillen.

|  |
|--|
| <b>IV. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op de invulling van het onderhavige redelijkheidsbegrip mede aan de hand van het beginsel van non-discriminatie.</b> |
|--|

### 3.3 De introductie van een overgangperiode

In de voorgaande paragraaf is aangegeven dat het redelijkheidsbegrip naar het oordeel van het college in beginsel ingevuld dient te worden aan de hand van het principe van kostenoriëntatie. Het college acht

---

<sup>23</sup> Ook in andere lidstaten van de Europese Unie zijn NRA's tot dezelfde slotsom gekomen. Zie 'Review of the price control on calls to mobiles' van Oftel d.d. 26 september 2001 en de uitspraken Z 24/99 Z 4/00 Z 6/00 Z 7/00 Z 8/00 van RTR.

het echter niet redelijk indien voor de MTA tarieven per direct een kostengeoriënteerd tariefniveau zou moeten komen te gelden. Een belangrijke reden hiervoor is gelegen in de onderkenning door het college dat de huidige MTA tarieven en de daaraan voor mobiele aanbieders verbonden inkomsten een in zekere mate 'dragende functie' vervullen binnen de ondernemingsplannen van die aanbieders.

Het van de ene dag op de andere overschakelen op een aan kosten gerelateerd kostenniveau voor de MTA tarieven zou binnen die ondernemingsplannen dan ook een belangrijke post inkomsten neerwaarts beïnvloeden, zonder dat mobiele aanbieders enige tijd is gegund om zich gegeven de veranderde situatie te heroriënteren.

Het college zou zich daarbij kunnen voorstellen dat een neerwaartse aanpassing van de MTA tarieven mobiele aanbieders zal dwingen tot een zekere mate van 'herbalancing' van hun business case. Een voorbeeld zou zijn dat de door mobiele aanbieders voor hun mobiele diensten aangeboden eindgebruikerstarieven niet langer in die mate kunnen dalen die zonder een aanpassing van de MTA tarieven was voorzien, of zelfs dat de eindgebruikerstarieven gedurende een bepaalde tijd eerst een stijgende lijn zullen laten zien. Een ander voorbeeld zou zijn dat mobiele aanbieders een andere benadering zullen moeten kiezen ten aanzien van de reeds enige tijd geleden al gereduceerde subsidies op mobiele telefoons, of dat andere conclusies getrokken moeten worden ten aanzien van het moment waarop hun business case winstgevend zal moeten zijn<sup>24</sup>.

Een tweede reden waarom het college een directe overstap naar een kostengeoriënteerd tariefniveau onwenselijk acht, is de volgende. Het college is van mening dat de concrete situatie op de mobiele markt er een is waarbij de onderlinge positie van de verschillende mobiele aanbieders in ieder geval vooralsnog zodanig is dat verwacht moet worden dat een neerwaartse aanpassing van de MTA tarieven voor de drie relatief jonge aanbieders (Ben, Dutchtone, Telfort, maar in wezen ook Tele2 als MVNO) van ingrijpender betekenis zou kunnen zijn dan die voor de ondernemingsplannen van de twee partijen die reeds langere tijd op de markt aanwezig zijn (KPN Mobile en Libertel-Vodafone)<sup>25</sup>. Naar het oordeel van het college mag de 'timing' van een neerwaartse aanpassing dan ook niet uitsluitend worden afgestemd op de voor laatstgenoemde partijen geldende omstandigheden.

In de derde plaats acht het college zich in de onderhavige situatie in enige mate gehouden aan de introductie van een overgangperiode vanwege het gegeven dat het huidige hoge niveau van de MTA tarieven reeds ruimere tijd heeft kunnen voortbestaan. Hier dient echter direct aan te worden toegevoegd dat de kritische houding van het college (maar ook van bijvoorbeeld de Europese Commissie) ten aanzien van de MTA tarieven reeds geruime tijd bij marktpartijen bekend moet worden verondersteld, terwijl het college ook reeds met andere instrumenten de onderhavige problematiek heeft trachten te corrigeren.

Met het oog op bovengenoemde redenen, is het college voornemens om ten aanzien van de wenselijke neerwaartse aanpassing van de MTA tarieven een bepaalde overgangperiode te introduceren, waarin de redelijke MTA tarieven zich langs een glijpad geleidelijk in neerwaartse richting dienen te ontwikkelen. Dit glijpad zou behelzen dat de beoogde neerwaartse ontwikkeling van de MTA tarieven in de tijd in enkele stappen bereikt zou moeten worden. Zodoende wordt enerzijds tegemoet gekomen aan de

---

<sup>24</sup> Opgemerkt zij dat het college, evenals de NMa vanuit haar specifieke bevoegdheden op basis van de Mededingingswet, de verschillende 'verschijningsvormen' van een eventuele herbalancing van ondernemingsplannen met belangstelling zal volgen.

<sup>25</sup> Zie in dit verband ook de volgende paragraaf.



constatering dat het huidige MTA tariefniveau onredelijk hoog is, en anderzijds aan de redenen op basis waarvan de introductie van een overgangperiode wenselijk is. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de wijze waarop het college zich de overgangperiode en het daarbinnen te gelden glijpad vooralsnog concreet voorstelt.

**V. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op het standpunt van het college dat ten aanzien van de wenselijke neerwaartse aanpassing van de MTA tarieven overgegaan dient te worden tot de introductie van een zekere overgangperiode inclusief een daarbinnen te gelden glijpad.**

#### **De duur van de overgangperiode**

Een belangrijk aspect ten aanzien van de introductie van een bepaalde overgangperiode betreft de redelijkerwijs te gelden duur van die periode. Met andere woorden, een relevante vraag is hoeveel tijd gelegen zou moeten zijn tussen het moment waarop het glijpad van start gaat en het moment waarop dat wordt beëindigd en een kostengeoriënteerd tariefniveau is bereikt. Voordat het college in hoofdstuk 4 de door hem voorgestelde benadering van dit vraagstuk voorlegt, wordt belanghebbenden hier gevraagd om hun standpunten in deze.

**VI.a. Belanghebbenden wordt verzocht beargumenteerd aan te geven wat naar hun inzicht de voor de overgangperiode te gelden duur zou moeten zijn.**

**VI.b. Voor zover mogelijk wordt belanghebbenden daarbij verzocht om hun inzichten ten aanzien van de relatie tussen enerzijds de te gelden duur van de overgangperiode en anderzijds de nadere invulling van het glijpad.**

#### **De overgangperiode en tariefplafonds**

Gedurende de overgangperiode zouden de binnen die periode te gelden MTA tarieven naar het oordeel van het college moeten worden opgevat als zijnde een maximaal te gelden tariefniveau, ten aanzien waarvan elk der mobiele aanbieders de vrijheid zou hebben om in neerwaartse zin af te wijken. Een dergelijke door een mobiele aanbieder geïnitieerde en daarmee marktgedreven neerwaartse afwijking zou het uiteindelijke doel van het glijpad, i.c. redelijke want kostengeoriënteerde MTA tarieven, dichterbij brengen, blijkbaar zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het belang van een eventueel noodzakelijke herbalancering van de mobiele business case.

**VII. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunt ten aanzien van het oordeel van het college dat gedurende de overgangperiode de binnen die periode te gelden MTA tarieven moeten worden opgevat als zijnde een maximaal te gelden tariefniveau.**

#### **3.4 Relatieve posities op de mobiele markt**

Op de markt voor MTA verkeer zijn vijf aanbieders van mobiele openbare telecommunicatienetwerken actief (evenals een MVNO). Deze aanbieders zijn onder verschillende omstandigheden en op verschillende momenten actief geworden. In aansluiting op de vorige paragraaf, rijst de vraag of ten aanzien van de regulering van de MTA met deze verschillen tarieven rekening dient te worden gehouden. Een aantal verschillen tussen KPN Mobile en Libertel-Vodafone enerzijds en Ben, Telfort en Dutchtone anderzijds kan worden benoemd:

- KPN Mobile en Libertel-Vodafone hebben voor de verkrijging voor hun oorspronkelijke (900 MHz) frequenties minder kosten hoeven maken dan Dutchtone, Telfort en Ben voor hun vergunningen voor het gebruik van frequenties in de 1800 MHz band;
- KPN Mobile en Libertel-Vodafone hebben een voorsprong van enkele jaren met het uitrollen van hun netwerken. Hierbij speelt een rol dat momenteel de uitrol van netwerken niet in alle gevallen makkelijk is te realiseren door problemen met betrekking tot het verkrijgen van daartoe benodigde opstelplaatsen en daartoe vereiste vergunningen. Deze problemen zijn in de meeste gevallen pas gaan spelen na de toetreding van de drie nieuwe spelers. Omdat bovendien de drie nieuwkomers gebruik maken van een frequentieband (1800 MHz) waarbij voor de uitrol van een netwerk meer antennes nodig zijn dan KPN Mobile en Libertel-Vodafone nodig hadden met hun eerst verworven frequenties (900 MHz), spelen deze problemen voor hen in nog sterkere mate. Een achterstand bij de uitrol van hun netwerken lijkt daardoor vooralsnog moeilijk in te lopen;
- Mede door de voorsprong van KPN Mobile en Libertel-Vodafone bij de uitrol van hun netwerken en een groter klantenbestand (dat tot schaalvoordelen leidt en waardoor meer verkeer on-net blijft), lijken de kosten per minuut voor KPN Mobile en Libertel-Vodafone lager dan voor de overige mobiele aanbieders.

Gegeven deze asymmetrische situatie tussen de verschillende mobiele netwerkaanbieders, acht het college het redelijk om bij de nadere invulling van het begrip redelijkheid onderscheid te maken naar de relatieve posities van de verschillende mobiele aanbieders op de mobiele markt.

Aangezien de voordelen zijn terug te voeren op de aanbieders van een 900 MHz netwerk kan een relatief eenvoudig onderscheid gemaakt worden tussen de aanbieders van een 900 MHz netwerk en de aanbieders van een 1800 MHz netwerk. Dit onderscheid zou tot uiting dienen te komen in een verschillende kostenbasis, die de twee netwerken als gevolg van de schaalgrootte en de investeringskosten hebben.

**VIII. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op het standpunt van het college dat rekening dient te worden gehouden met de relatieve positie van de verschillende mobiele aanbieders op de mobiele markt.**

### **3.5 Redelijke MTA tarieven en MVNO's**

Naast de vijf aanbieders van mobiele openbare telecommunicatienetwerken is, zoals gezegd, thans één MVNO actief. Op dit moment is Tele2 een MVNO op het mobiele netwerk van Telfort. Tele2 hanteert daarbij eigen terminating tarieven voor verkeer dat door haar bij haar mobiele eindgebruikers wordt afgewikkeld. Niet uitgesloten moet worden dat in de toekomst meerdere MVNO's actief zullen worden, of aanbieders die in onderhavig opzicht met MVNO's vergelijkbaar zijn. De vraag rijst of de invulling van de redelijkheid ook toegepast dient te worden op de MTA tarieven van MVNO's en daarmee vergelijkbare partijen.

In dit verband is het college in de eerste plaats van oordeel dat ook voor een MVNO geldt dat hij in staat is om onafhankelijk van anderen de tarieven voor zijn mobiele terminating dienstverlening te bepalen. De terminating dienstverlening van een MVNO verschilt derhalve niet van de terminating dienstverlening van een mobiele netwerkaanbieder.

Voorts maakt een MVNO, zijnde 'aangesloten' op het mobiele netwerk van een bepaalde mobiele netwerkaanbieder, in beginsel gebruik van een bepaald mobiel netwerk met alle onderliggende kosten en voordelen van dien. Gelet hierop is het college van oordeel dat de door het college voorgestane invulling

van het redelijkheidsbeginsel ook voor de MTA tarieven van MVNO's dient te gelden, evenals voor de MTA tarieven van partijen met een met MVNO's vergelijkbare positie.

**IX. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op het standpunt van het college om de invulling van het redelijkheidsbegrip ook toe te passen op de MTA tarieven van MVNO's.**

## 4. De concretisering van de overgangperiode

### 4.1 Inleiding

Ten aanzien van de mobiele terminating tarieven is het college in het vorige hoofdstuk tot het oordeel gekomen dat het redelijkheidsbegrip ingevuld moet worden door aan te sluiten op het principe van kostenoriëntatie. In datzelfde hoofdstuk is door het college geconstateerd dat een zekere overgangperiode dient te worden geïntroduceerd, waarin de redelijke MTA tarieven zich langs een glijpad geleidelijk in neerwaartse richting dienen te ontwikkelen.

Met betrekking tot een dergelijke overgangperiode en het daarin begrepen glijpad onderscheidt het college een drietal vraagstukken ten aanzien waarvan nadere duidelijkheid gecreëerd zal dienen te worden. Deze vraagstukken betreffen het startpunt van het glijpad, het eindpunt van het glijpad, en de tariefontwikkeling tussen start- en eindpunt. Deze drie vraagstukken worden in onderhavig hoofdstuk behandeld, waarbij de voorlopig door het college voorgenomen invulling van deze vraagstukken wordt weergegeven.

### 4.2 Het eindpunt van het glijpad

Het eindpunt van het door het college voorziene glijpad betreft het nader vast te stellen kostengeoriënteerd tariefniveau voor de door de mobiele aanbieders aangeboden MTA dienstverlening. Ten aanzien van dit tariefniveau is een tweetal aspecten te onderscheiden: de methodiek op basis waarvan dit kostengeoriënteerde tariefniveau wordt vastgesteld, en het moment waarop het moet zijn bereikt.

#### 4.2.1 De te hanteren methodiek

Teneinde een kostengeoriënteerd MTA tariefniveau te kunnen vaststellen, acht het college de volgende benaderingen mogelijk:

Op basis van nog te ontwikkelen kostentoerekeningsmodellen:

- i) De mobiele aanbieders nemen elk zelf de ontwikkeling van een kostentoerekeningsmodel ter hand, in principe uitgaande van hun eigen netwerken en de daarmee samenhangende kosten. Elke aanbieder ontwikkelt zo zijn eigen 'top down' model. Om te voorkomen dat hierbij verschillende principes worden gehanteerd, formuleert het college de toe te passen kostentoerekeningssystematiek, uitgaande van zogenaamde 'forward looking long run incremental costs' (FL-LRIC), en beoordeelt het college de implementatie daarvan. Uit deze benadering volgen tariefniveaus specifiek voor elke aanbieder;
- ii) De ontwikkeling van het kostentoerekeningsmodel wordt door het college ter hand genomen, daarbij bijgestaan door een klankbordgroep bestaande uit de mobiele aanbieders en hun eventuele adviseurs. Hierbij wordt uitgegaan van de 'bottom up' FL-LRIC kostentoerekeningssystematiek. Het college stelt zich voor dat uit deze benadering twee tariefniveau's volgen: één betreffende de mobiele netwerken waarin gebruik wordt gemaakt van zowel GSM900 als GSM1800 frequenties, en één betreffende de netwerken waarin uitsluitend gebruik wordt gemaakt van GSM1800 frequenties.

Op basis van reeds ontwikkelde kostentoerekeningsmodellen:

- iii) Aangesloten zou kunnen worden bij reeds in andere lidstaten van de Europese Unie ontwikkelde kostentoerekeningsmodellen en de daaruit voor mobiele terminating dienstverlening volgende tariefniveaus. Hierbij zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan de berekening van een gemiddelde van de uit de verschillende reeds bestaande modellen resulterende terminating tarieven;
- iv) Een alternatief voor benadering iii) zou kunnen zijn dat niet wordt aangesloten bij de in andere landen reeds bepaalde kostengeoriënteerde tariefniveaus, maar dat het te gelden kostengeoriënteerde tariefniveau wordt ontleend aan reeds bestaande studies ten aanzien van het voor een binnen Nederland opererende mobiele aanbieder geldende kostengeoriënteerde tariefniveau<sup>26</sup>.

Ten aanzien van deze twee laatste benaderingen lijkt te verwachten dat deze, net als benadering ii), resulteren in een tweetal tariefniveaus, afhankelijk van de in gebruik zijnde frequentiebanden.

- X.a. **Belanghebbenden wordt verzocht om hun gemotiveerde standpunt ten aanzien van de geschetste mogelijke benaderingen op basis waarvan het kostengeoriënteerde eindpunt van het glijpad kan worden vastgesteld.**
- X.b. **Belanghebbenden wordt verzocht om, indien mogelijk, het college van nog andere mogelijke benaderingen op de hoogte te brengen.**

#### 4.2.2 Het eindpunt van het glijpad in de tijd

Met betrekking tot het einde van de overgangperiode acht het college het tijdstip waarop het nieuwe Europese regelgevende kader in nationale wetgeving moet zijn geïmplementeerd een natuurlijk moment. Dit zou betekenen dat het glijpad medio 2003 tot een einde moet komen, waarmee tegelijkertijd het uiteindelijke tariefniveau moet zijn bereikt.

Gerekend vanaf datum van publicatie van onderhavig document resulteert dit in een overgangperiode van anderhalf jaar. Met deze duur van de overgangperiode wordt naar het oordeel van het college voldoende tegemoet gekomen aan de wenselijkheid om mobiele aanbieders redelijkerwijs voldoende tijd te geven om hun ondernemingsplannen aan het veranderende tariefniveau te kunnen aanpassen.

- XI. **Belanghebbenden wordt verzocht om hun beargumenteerde standpunt ten aanzien van het voorstel van het college dat de overgangperiode medio 2003 (bij de inwerkingtreding van de herziene Telecommunicatiewet) beëindigd moet zijn.**

Overigens zij opgemerkt dat het college in zijn definitieve besluitvorming inzake de duur de van de overgangperiode uiteraard tevens de antwoorden van belanghebbenden op de in hoofdstuk 3 gestelde vraag VI zal betrekken.

---

<sup>26</sup> Een voorbeeld van een dergelijke studie is de door Analysys ten behoeve van ECTA uitgevoerde studie 'Economic studies on the regulation of the mobile industry', Analysys report number 00-042, 25 februari 2000.

### 4.3 Het startpunt van het glijpad

Naast een eindpunt dient het glijpad te worden voorzien van een tariefniveau waarmee aan het begin van de overgangperiode wordt gestart. Ook hier acht het college een aantal verschillende benaderingen mogelijk:

- a) Het startpunt zou eruit kunnen bestaan dat voor elk der mobiele aanbieders wordt uitgegaan van de door hem per datum van publicatie van onderhavig consultatiedocument gehanteerde mobiele terminating tarieven. Deze benadering resulteert in even zoveel startniveaus als mobiele aanbieders, zij het dat grofweg sprake is van een tweetal subgroepen (KPN Mobile met een relatief laag startniveau, de overige aanbieders met een relatief hoog startniveau);
- b) Aangesloten zou kunnen worden bij het onderscheid tussen enerzijds de reeds langere tijd op de mobiele markt aanwezige aanbieders KPN Mobile en Libertel-Vodafone, die beiden gebruik maken van zowel GSM900 als GSM1800 frequenties, en anderzijds de relatieve nieuwkomers Ben, Dutchtone en Telfort, welke allen uitsluitend gebruik kunnen maken van GSM1800 frequenties. Hierbij kan worden uitgegaan van het per datum van publicatie van onderhavig consultatiedocument per subgroep geldende laagste tariefniveau, of van een (gewogen) gemiddelde van de binnen beide subgroepen gehanteerde terminating tarieven. Deze benadering resulteert daarmee in een tweetal startniveaus;
- c) In de derde plaats zou overwogen kunnen worden om voor het startpunt aansluiting te zoeken bij een benchmark van in andere lidstaten van de Europese Unie geldende mobiele terminating tarieven. In tegenstelling tot de in de vorige sub-paragraaf gedefinieerde benadering iii) zou hierbij niet uitsluitend moeten worden uitgegaan van de tarieven zoals die volgen uit een op kostenoriëntatie gerichte tariefregulering; zou dit wel worden gedaan dan zou dit het reguleringsmodel van het glijpad in zijn werking ondergraven. Ook in deze benadering lijkt het college aannemelijk dat wordt gekomen tot een tweetal startniveaus, wederom onderscheidenlijk naar de bij mobiele aanbieders in gebruik zijnde frequenties;
- d) Tenslotte zou gedacht kunnen worden aan de totstandbrenging van een startniveau op basis van 'retail-minus'. In een dergelijke benadering zou per mobiele aanbieder een gemiddeld eindgebruikerstarief bepaald dienen te worden, waarop vervolgens een bepaalde 'minus' in mindering wordt gebracht. Deze minus zou moeten bestaan uit de nader vast te stellen voor retail specifieke kosten, zoals bijvoorbeeld de door de mobiele aanbieders verrichte marketing inspanningen. Overigens zou deze benadering ook generiek kunnen worden uitgevoerd, in de zin van gemiddelde eindgebruikerstarieven en retail specifieke kosten voor alle mobiele aanbieders, dan wel per subgroep van mobiele aanbieders (onderscheidenlijk naar de in gebruik zijnde frequenties).

**XII.a. Belanghebbenden wordt verzocht om hun beargumenteerde standpunt ten aanzien van de geschetste mogelijke benaderingen op basis waarvan het startpunt van het glijpad kan worden vastgesteld.**

**XII.b. Belanghebbenden wordt verzocht om, indien mogelijk, het college van nog andere mogelijke benaderingen op de hoogte te brengen.**

### 4.4 De tariefontwikkeling tussen start- en eindpunt

Zoals in sub-paragraaf 4.2.2 is aangegeven, zou de overgangperiode kunnen bestaan uit een periode van ongeveer anderhalf jaar. Hierbij wordt uitgegaan van de datum van publicatie van onderhavig consultatiedocument, en van het moment waarop het herziene ONP-kader in nationale wet- en

regelgeving dient te zijn geïmplementeerd (i.c. medio 2003). Dat de overgangperiode per direct een aanvang kan nemen, is te verklaren met het feit dat met de publicatie van onderhavig document en de daarin besloten voorlopige beleidslijn voldoende duidelijk is gemaakt welke tariefontwikkeling het college voorstaat; althans voldoende teneinde mobiele aanbieders in staat te stellen om zich reeds nu op een eventueel noodzakelijke herbalanceringsplannen voor te bereiden.

Duidelijkheid over het feitelijk te gelden start- en eindpunt zal echter eerst geboden kunnen worden op het moment dat, mede op basis van de resultaten van onderhavige consultatie, het definitieve beleid van het college in beleidsregels is vastgelegd. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, is thans de verwachting dat deze beleidsregels in maart 2002 kunnen worden gepubliceerd.

### **Concretisering van het glijpad**

Met betrekking tot het tussen het startpunt en het eindpunt te gelden glijpad is het college voornemens om uit te gaan van een betrekkelijk eenvoudige en eenduidige benadering. Deze benadering zou eruit moeten bestaan dat door middel van trapsgewijze verlagingen van het te gelden tariefniveau uiteindelijk wordt gekomen tot het nader vast te stellen uiteindelijke tarief (het eindpunt). Elke trapsgewijze verlaging zou daarbij plaats moeten vinden op een vooraf in de te publiceren beleidsregels te bepalen en voor elk der mobiele aanbieders te gelden moment.

Meer concreet denkt het college aan de volgende modaliteiten. Tussen start- en eindpunt ligt een periode van vijftien maanden. Deze periode is als volgt berekend: het startpunt wordt bekend met de publicatie van de beleidsregels in maart 2002, waarna op 1 april 2002 het glijpad van start kan gaan. Het glijpad wordt beëindigd met de implementatie van het herziene ONP-kader in nationale wet- en regelgeving. Ervan uitgaande dat dit moment van implementatie ligt op 1 juli 2003, bevindt zich tussen start- en eindpunt een periode van vijftien maanden.

Het college is van oordeel dat de eerste trapsgewijze neerwaartse aanpassing van het in het startpunt geldende mobiele terminating tarief dient plaats te vinden direct bij de start van het glijpad, te weten 1 april 2002. Vervolgens zou een tweede neerwaartse aanpassing moeten plaatsvinden ongeveer halverwege de periode van vijftien maanden, en daarmee op 1 november 2002. Tenslotte zou de derde en laatste neerwaartse aanpassing, waarmee de mobiele terminating tarieven worden aangepast tot het niveau zoals voor het eindpunt vastgesteld, moeten plaatsvinden op 1 juli 2003.

Met betrekking tot de hoogte van elk der drie neerwaartse aanpassingen is het college voorstander van de minst complexe benadering waarbij elke neerwaartse aanpassing steeds éénderde van het absolute tariefverschil tussen start- en eindpunt voor zijn rekening neemt. Alternatieven hiervoor zouden kunnen zijn dat wordt gekozen voor een benadering waarbij het zwaartepunt van de tariefdaling in het begin van het glijpad wordt gelegd, dan wel juist tegengesteld, aan het einde. Het college ziet echter geen aanleiding om voor één van beide alternatieve benadering te opteren.

Herhaald zij hier nog dat het college van oordeel is dat de gedurende de periode van het glijpad te gelden MTA tarieven moeten worden gezien als een tariefplafond, ten aanzien waarvan de mobiele aanbieders de vrijheid hebben om op basis van eigen inzichten in neerwaartse zin af te wijken.

Het voorbeeld in kader 1 maakt duidelijk welke concrete invulling van het glijpad het college voorstaat.

Kader 1.

Stel het startpunt is vastgesteld op 75 en het eindpunt op 45. Het absolute tariefverschil tussen start- en eindpunt is daarmee  $(75-45=)$  30. Elk van de drie neerwaartse tariefaanpassingen is dus groot  $(30/3=)$  10.

Een en ander betekent dat het glijpad op 1 april 2002 van start zou gaan met een tarief ter grootte van het startpunt (75) min de eerste neerwaartse aanpassing (10). Het tarief per 1 april 2002 is daarmee 65. De tweede neerwaartse aanpassing (eveneens 10) zou geïmplementeerd moeten worden op 1 november 2002 (resultierend in een tarief van 55), en de derde en laatste aanpassing (eveneens 10) op 1 juli 2003. Het per 1 juli 2003 te gelden tarief is dan 45, ofwel even groot als het vooraf vastgestelde eindpunt.

**XIII. Belanghebbenden wordt verzocht om hun beargumenteerde standpunt ten aanzien van de door het college voorgestane concretisering van het glijpad.**

#### **4.5 Conclusie: de door het college voorgestelde overgangperiode**

Het voorgaande in overweging nemend, komt het college voorlopig tot de volgende concretisering van de gewenste overgangperiode en het daaronder begrepen glijpad.

##### **Het startpunt**

Op 1 april 2002 dient het glijpad, zoals gezegd, van start te gaan. Het hierbij te gelden startpunt zou naar het oordeel van het college moeten worden vastgesteld op basis van de in paragraaf 4.3 onder b) bedoelde benadering. Dit betekent dat twee verschillende tariefniveaus worden bepaald: één voor de subgroep KPN Mobile en Libertel-Vodafone, en één voor de subgroep bestaande uit Ben, Dutchtone en Telfort. Ten aanzien van de per subgroep te gelden tariefniveaus stelt het college voor dat wordt uitgegaan van een gemiddelde van de binnen de betreffende subgroep per datum van publicatie van onderhavig document gehanteerde terminating tarieven.

Naar het oordeel van het college wordt met de keuze voor benadering b) voldoende rekening gehouden met de in hoofdstuk 3 getrokken conclusie dat in de regulering van de mobiele terminating tarieven de onderscheidenlijke posities van enerzijds KPN Mobile en Libertel-Vodafone en anderzijds Ben, Dutchtone en Telfort betrokken dienen te worden.

Zoals in paragraaf 4.4 is aangegeven, dient de eerste neerwaartse aanpassing direct bij aanvang van het glijpad geïmplementeerd te worden (i.c. 1 april 2002). De grootte van de drie neerwaartse aanpassingen is echter alleen te bepalen aan de hand van het nader vast te stellen eindpunt, zodat daar eerst duidelijkheid over dient te bestaan.

##### **Het eindpunt**

Met betrekking tot het kostengeoriënteerde MTA tariefniveau zoals dat dient te gelden op het moment dat het glijpad wordt beëindigd en de overgangperiode is afgesloten, is het college van oordeel dat geopteerd moet worden voor de in sub-paragraaf 4.2.1 als benadering ii) benoemde aanpak. In die benadering ii) wordt de ontwikkeling van het 'bottom up' FL-LRIC kostentoe rekeningsmodel door het college ter hand genomen, daarbij bijgestaan door een klankbordgroep bestaande uit de mobiele aanbieders en hun eventuele adviseurs. Zoals gezegd, resulteert deze benadering naar verwachting in een



tweetal tariefniveaus, onderscheidenlijk naar de relevante in gebruik zijnde frequenties (GSM900/GSM1800 dan wel uitsluitend GSM1800).

Het college onderkent echter dat de ontwikkeling van een dergelijk kostentoerekeningsmodel de nodige tijd in beslag zal nemen en niet ver vóór 1 juli 2003 kan zijn afgerond. Het college ziet de ontwikkeling van dit model als een zo veel mogelijk transparant proces dat zorgvuldig ten uitvoer dient te worden gebracht, en waarbij marktpartijen uitvoerig betrokken dienen te worden. Daarbij vergt alleen al de aard van de materie de nodige ontwikkelingstijd, zelfs als kan worden aangesloten bij reeds bestaande modellen. Tevens zij opgemerkt dat in het kader van dit proces door OPTA een Europese aanbesteding zal dienen te worden uitgevoerd, teneinde een extern adviseur te kunnen contracteren die de feitelijke modelontwikkeling voor zijn rekening zal kunnen nemen.

Naar het oordeel van het college betekent het bovenstaande dat voor de bepaling van de eerste twee neerwaartse aanpassingen dient te worden uitgegaan van een eindpunt bepaald op basis van de in subparagraaf 4.2.1 als benadering iii) benoemde aanpak. Dit betekent dat aan de hand van een benchmark van in andere Europese lidstaten vastgestelde kostengeoriënteerde MTA tarieven wordt gekomen tot een voorlopige benadering van het kostengeoriënteerde eindpunt. Kader 2 maakt een en ander duidelijk:

Kader 2.

Stel het startpunt is vastgesteld op 75. Op basis van de Europese benchmark wordt een benadering van het eindpunt vastgesteld ter grootte van 51. Het absolute tariefverschil tussen het startpunt en de benadering van het eindpunt is daarmee  $(75-51=)$  24. De eerste twee neerwaartse aanpassingen zijn daarmee groot  $(24/3=)$  8. Dit betekent dat het per 1 april 2002 (en tot 1 november 2002) te gelden redelijke MTA tarief wordt bepaald op  $(75-8=)$  67, en dat het per 1 november 2002 tot 1 juli 2003 te gelden tarief wordt bepaald op  $(67-8=)$  59.

Vervolgens kan in de derde neerwaartse aanpassing worden uitgegaan van de uitkomsten van het dan ontwikkelde 'bottom up' FL-LRIC model, en gelden per 1 juli 2003 de op basis van dat model bepaalde MTA tarieven.

**XIV. Belanghebbenden wordt verzocht om hun beargumenteerde standpunt ten aanzien van de vooralsnog door het college voorgestane invulling van de overgangperiode.**

#### **4.6 Het onderscheid in piek-, dal en start- en verkeerstarieven**

Een nader te beschouwen onderwerp is dat in de huidige tarifiering van de mobiele terminating dienstverlening veelal wordt uitgegaan van een onderscheid in enerzijds piek- en daltarieven en anderzijds in start- en verkeerstarieven. Dit werkt complicerend ten aanzien van de volgende aspecten:

- 1) In het startpunt wordt uitgegaan van gemiddelden van de feitelijke MTA tarieven zoals die gelden op het moment van publicatie van onderhavig document. Daar de verschillende mobiele operators op verschillende wijzen zijn gekomen tot een onderscheid in piek- en daltarieven c.q. in start- en verkeerstarieven, is dit op voorhand geen eenduidige middeling;
- 2) Het op basis van het 'bottom up' FL-LRIC model bepaalde eindpunt zowel als de initiële benadering van het eindpunt op basis van de Europese benchmark leiden waarschijnlijk tot gemiddelde tarieven per minuut (zonder onderscheid naar piek- en dal- en in start- en

verkeerstarieven), wat resulteert in neerwaartse aanpassingen uitgedrukt in gemiddelden per minuut evenals in te gelden tarieven in gemiddelden per minuut (dus zonder onderscheid in piek- en dal- en start- en verkeerstarieven).

Ten aanzien van deze aspecten stelt het college de volgende benaderingen voor:

Ad. 1) De middeling van de MTA tarieven teneinde het startpunt te bepalen, dient naar het oordeel van het college te worden voorafgegaan door een exercitie waarin per aanbieder de feitelijke in piek- en dal-, en start- en verkeerstarieven ontmiddelde tarieven op een vergelijkbare noemer worden gebracht, i.c. een gemiddelde per terminating minuut. Dit gemiddelde terminating tarief per minuut zou bepaald moeten worden op basis van gegevens over een nader vast te stellen periode. Kader 3 maakt een en ander duidelijk:

Kader 3.

Voor mobiele aanbieder X gelden de volgende gegevens: in de afgelopen periode van 3 maanden heeft hij uit de door hem aangeboden MTA dienst inkomsten behaald ter grootte van 1.600.000. Het aantal hieraan onderliggende terminating minuten was in diezelfde periode 20.000. Het gemiddelde MTA tarief per minuut betrof voor die periode dus  $(1.600.000/20.000=)$  80.

Mobiele aanbieder Y vormt samen met aanbieder X een subgroep. Voor aanbieder Y is op identieke wijze als voor aanbieder X een gemiddeld MTA tarief per minuut vastgesteld. Voor aanbieder Y is dit gemiddelde 70. Het startpunt voor deze subgroep wordt daarmee  $((80+70)/2=)$  75.

**XV. Belanghebbenden wordt verzocht om hun beargumenteerde standpunt ten aanzien van de door het college voor de middeling van de feitelijke MTA tarieven voorgestane benadering.**

Ad. 2) Toepassing van de door het college voorgestane invulling van het glijpad impliceert dat op 1 april 2002, 1 november 2002, en 1 juli 2003 MTA tarieven resulteren in gemiddelden per minuut (dus zonder onderscheid in piek- en dal- en start- en verkeerstarieven). Het college stelt voor deze gemiddelde tarieven per minuut steeds te ontmiddelen in start- en verkeerstarieven uitgaande van i) per subgroep gemiddelde gespreksduren samenhangend met de MTA dienstverlening en ii) de verhouding tussen enerzijds de kosten binnen een mobiel netwerk samenhangend met de opbouw van een gesprek en anderzijds de kosten samenhangend met een totstandgekomen gesprek. Deze verhouding zou bepaald moeten worden binnen het te ontwikkelen 'bottom up' FL-LRIC model. Met betrekking tot de initiële vaststelling van de per 1 april 2002 en per 1 november 2002 te gelden tarieven (op basis van de benadering van het eindpunt op basis van de Europese benchmark) zou de verhouding tussen start- en verkeerstarieven pragmatisch moeten worden vastgesteld.

**XVI. Belanghebbenden wordt verzocht om hun beargumenteerde standpunt ten aanzien van de door het college voorgenomen vaststelling van start- en verkeerstarieven.**

Wat betreft het onderscheid tussen piek- en daltarieven stelt het college zich voorlopig op het standpunt dat er onvoldoende aanleiding lijkt te bestaan om een dergelijk onderscheid in de te gelden MTA tarieven aan te brengen. Dit met name omdat de mobiele aanbieders niet de verplichting tot het aanbieden van kostengeoriënteerde eindgebruikerstarieven kennen, zodat

aspecten als een mogelijke prijssqueeze en een anti-competitieve tariefstelling hier een andere betekenis hebben. Het college stelt dan ook voor om net als landen als Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen in de toekomst van dit onderscheid af te zien.

**XVII.a. Belanghebbenden wordt verzocht om hun beargumenteerde standpunt ten aanzien van het voorstel van het college om in de toekomst in de vaststelling van MTA tarieven af te zien van het onderscheid in piek- en daltarieven.**

**XVII.b. In het geval belanghebbenden zich niet met dit voorstel kunnen verenigen, worden zij uitgenodigd om het college te voorzien van een methodiek op basis waarvan het onderscheid in piek- en daltarieven binnen de voorgenomen invulling van het glijpad kan worden geïmplementeerd.**

#### **4.7 Overige tariefcomponenten**

Denkbaar is dat mobiele aanbieders de door hen aangeboden MTA dienstverlening niet alleen tarifieren op basis van tarieven per minuut, maar daarnaast ook op basis van maandelijkse tarieven (abonnementsgelden) of nog andere tariefvormen (bijvoorbeeld poorttarieven). In dit verband vraagt het college zich af of, en zo ja hoe, dergelijke tariefvormen in de tariefbepaling voor de MTA dienstverlening betrokken dienen te worden.

**XVIII. Belanghebbenden wordt verzocht om hun mening en inzichten ten aanzien van de vraag of ook andere tariefvormen (d.w.z. anders dan tarieven per minuut) in de bepaling van het glijpad betrokken dienen te worden.**

## 5. Overzicht van de gestelde vragen

I. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op het standpunt van het college dat hij zich - inzake de vraag welk tarief een niet-AMM partij maximaal aan de door hem aangeboden MTA dienstverlening mag verbinden - gebonden acht aan het conceptuele kader van de 'redelijkheid'.

II.a. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op de opvatting van het college dat de invulling van het redelijkheidsbegrip afhankelijk is van de specifieke omstandigheden waarin het redelijkheidsbegrip toegepast dient te worden.

II.b. Tevens wordt marktpartijen gevraagd gemotiveerd in te gaan op de door het college beschreven concrete situatie met betrekking tot de MTA dienstverlening.

III. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op de invulling van het onderhavige redelijkheidsbegrip aan de hand van het beginsel van kostenoriëntatie.

IV. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op de invulling van het onderhavige redelijkheidsbegrip mede aan de hand van het beginsel van non-discriminatie.

V. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op het standpunt van het college dat ten aanzien van de wenselijke neerwaartse aanpassing van de MTA tarieven overgegaan dient te worden tot de introductie van een zekere overgangperiode inclusief een daarbinnen te gelden glijpad.

VI.a. Belanghebbenden wordt verzocht beargumenteerd aan te geven wat naar hun inzicht de voor de overgangperiode te gelden duur zou moeten zijn.

VI.b. Voor zover mogelijk wordt belanghebbenden daarbij verzocht om hun inzichten ten aanzien van de relatie tussen enerzijds de te gelden duur van de overgangperiode en anderzijds de nadere invulling van het glijpad.

VII. Belanghebbenden wordt verzocht om hun standpunt ten aanzien van het oordeel van het college dat gedurende de overgangperiode de binnen die periode te gelden MTA tarieven moeten worden opgevat als zijnde een maximaal te gelden tariefniveau.

VIII. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op het standpunt van het college dat rekening dient te worden gehouden met de relatieve positie van de verschillende mobiele aanbieders op de mobiele markt.

IX. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op het standpunt van het college om de invulling van het redelijkheidsbegrip ook toe te passen op de MTA tarieven van MVNO's.

X.a. Belanghebbenden wordt verzocht om hun gemotiveerde standpunt ten aanzien van de geschetste mogelijke benaderingen op basis waarvan het kostengeoriënteerde eindpunt van het glijpad kan worden vastgesteld.

X.b. Belanghebbenden wordt verzocht om, indien mogelijk, het college van nog andere mogelijke benaderingen op de hoogte te brengen.

XI. Belanghebbenden wordt verzocht om hun beargumenteerde standpunt ten aanzien van het voorstel van het college dat de overgangperiode medio 2003 (bij de inwerkingtreding van de herziene Telecommunicatiewet) beëindigd moet zijn.

XII.a. Belanghebbenden wordt verzocht om hun beargumenteerde standpunt ten aanzien van de geschetste mogelijke benaderingen op basis waarvan het startpunt van het glijpad kan worden vastgesteld.

XII.b. Belanghebbenden wordt verzocht om, indien mogelijk, het college van nog andere mogelijke benaderingen op de hoogte te brengen.

XIII. Belanghebbenden wordt verzocht om hun beargumenteerde standpunt ten aanzien van de door het college voorgestane concretisering van het glijpad.

XIV. Belanghebbenden wordt verzocht om hun beargumenteerde standpunt ten aanzien van de vooralsnog door het college voorgestane invulling van de overgangperiode.

XV. Belanghebbenden wordt verzocht om hun beargumenteerde standpunt ten aanzien van de door het college voor de middeling van de feitelijke MTA tarieven voorgestane benadering.

XVI. Belanghebbenden wordt verzocht om hun beargumenteerde standpunt ten aanzien van de door het college voorgenomen vaststelling van start- en verkeerstarieven.

XVII.a. Belanghebbenden wordt verzocht om hun beargumenteerde standpunt ten aanzien van het voorstel van het college om in de toekomst in de vaststelling van MTA tarieven af te zien van het onderscheid in piek- en daltarieven.

XVII.b. In het geval belanghebbenden zich niet met dit voorstel kunnen verenigen, worden zij uitgenodigd om het college te voorzien van een methodiek op basis waarvan het onderscheid in piek- en daltarieven binnen de voorgenomen invulling van het glijpad kan worden geïmplementeerd.

XVIII. Belanghebbenden wordt verzocht om hun mening en inzichten ten aanzien van de vraag of ook andere tariefvormen (d.w.z. anders dan tarieven per minuut) in de bepaling van het glijpad betrokken dienen te worden.

## 6. Verdere procedure

Belanghebbenden en andere belangstellenden kunnen tot en met vrijdag 1 februari 2002 schriftelijk hun visie naar aanleiding van dit consultatiedocument aan het college kenbaar maken. Reacties kunnen worden gericht aan:

Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit  
Afdeling Interconnectie en Bijzondere Toegang  
t.a.v de heer ir. J.A. van Steenis  
Postbus 90420  
2509 LK Den Haag

onder vermelding van "Consultatie inzake mobiele terminating tarieven".

Na afloop van de termijn zullen de reacties openbaar worden gemaakt. Partijen die van oordeel zijn dat delen van hun commentaar als bedrijfsvertrouwelijk moeten worden aangemerkt, wordt verzocht dit uitdrukkelijk aan te geven, met een nadere motivering waarom vertrouwelijkheid geboden is. Diegenen die hebben gereageerd krijgen een afschrift van de reacties.

Als onderdeel van de consultatie wordt op vrijdag 25 januari 2002 ten kantore van OPTA een openbare hoorzitting gehouden. Belanghebbenden en andere belangstellenden die bij deze hoorzitting aanwezig willen zijn, worden verzocht de bovengenoemde contactpersoon daar uiterlijk dinsdag 22 januari van op de hoogte te stellen ([J.vanSteenis@opta.nl](mailto:J.vanSteenis@opta.nl)) waarbij wordt aangegeven of men het woord wenst te voeren.

Onderhavig document is ook beschikbaar op de website van OPTA: [www.opta.nl](http://www.opta.nl) Voor meer informatie kan men zich richten tot de heer mr. F.P.N. van Dal, afdeling Interconnectie en Bijzondere Toegang. Telefoon (070) 315 92 85, E-mail: [F.vanDal@OPTA.nl](mailto:F.vanDal@OPTA.nl)

# Bijlage I. Wettelijk kader inzake de geschilbevoegdheid

## 1. Inleiding

Deze bijlage is gewijd aan de bevoegdheid van het college om in geschillen tussen aanbieders te oordelen over de redelijkheid van de mobiele terminating tarieven. Daarbij wordt eerst ingegaan op het wettelijke systeem dat terzake van de verplichting tot interconnectie in de Tw is neergelegd. Het college heeft geconstateerd dat bij aanbieders onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop zij invulling dienen te geven aan hun verplichting tot interconnectie.

## 2. Het wettelijke systeem voor interconnectie

Artikel 6.1 Tw verplicht aanbieders om hun netwerken te koppelen teneinde de communicatie over en weer tussen eindgebruikers mogelijk te maken ('interoperabiliteit'). Daarbij gaat het wettelijke systeem uit van directe koppeling tussen de netwerken van aanbieders. In bepaalde gevallen - bijvoorbeeld als er technische en commercieel haalbare alternatieven zijn - is directe interconnectie echter niet noodzakelijk en kan het college op grond van artikel 6.1, derde lid Tw ontheffing verlenen van deze verplichting. Volgens de memorie van toelichting<sup>27</sup> kan hierbij worden gedacht aan twee, tot interconnectie verplichte aanbieders die hun netwerken via het geschakelde netwerk van een derde koppelen. Dit wordt ook wel indirecte interconnectie genoemd.

Een verzoek om ontheffing dient door marktpartijen met redenen te worden omkleed en in elk geval de afspraken die partijen met elkaar hebben gemaakt om de onderlinge communicatie van eindgebruikers op hun netwerken te verzekeren, te bevatten. Hoewel de wettelijke verplichting tot interconnectie op iedere aanbieder afzonderlijk rust en elke aanbieder dus in beginsel een individuele verantwoordelijkheid heeft om de ontheffing aan te vragen, gaat het college er vanuit dat met name in die gevallen waarin aanbieders over en weer verkeer indirect tussen hun netwerken willen termineren gezamenlijk om ontheffing zal worden verzocht<sup>28</sup>.

## 3. Het sluiten van overeenkomsten en deponeringsverplichting

Ingevolge het zesde lid van artikel 6.1 Tw dienen de betrokken aanbieders in onderhandeling te treden om te komen tot afspraken op basis waarvan de interconnectie tot stand komt. Deze verplichting geldt blijkens de letterlijke tekst van het zesde lid "onverminderd het derde lid". Wat de wetgever hiermee exact heeft bedoeld, kan niet uit de parlementaire geschiedenis worden afgeleid. Het college legt deze bepaling zo uit dat aanbieders, zelfs wanneer een ontheffing op grond van het derde lid wordt verleend, een verplichting hebben een overeenkomst tot stand te brengen waarin de interconnectie (direct dan wel indirect) juridisch wordt vormgegeven. Op grond van artikel 6.2 eerste lid Tw zijn aanbieders gehouden een afschrift van deze overeenkomst te deponeren bij het college.

---

<sup>27</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 533, nr. 3, blz. 96.

<sup>28</sup> In de praktijk ontstaat interconnectie zowel door een directe koppeling van twee telefoonnetwerken als door een indirecte koppeling via een derde (transit)netwerk. In Nederland hebben de meeste mobiele aanbieders alleen een directe koppeling met het vaste netwerk van KPN. Koppeling met de andere netwerken geschiedt indirect via de Premium Connect Transit dienst<sup>28</sup> van KPN Telecom B.V. Alleen Dutchtone en Telfort hebben recentelijk een directe koppeling tussen hun netwerken tot stand gebracht.

#### **4. Bevoegdheid van het college tot beslechting van geschillen**

Ingevolge artikel 6.3, eerste lid Tw is het college bevoegd, indien aanbieders geen overeenkomst inzake interconnectie als bedoeld in artikel 6.1, zesde lid Tw tot stand brengen, op aanvraag van een of meer van hen, de regels vast te stellen die tussen hen zullen gelden.

Het tweede lid van artikel 6.3 kent het college een vergelijkbare bevoegdheid toe voor die gevallen waarin aanbieders menen dat de tussen hen geldende verbintenissen in verband met interconnectie of de wijze waarop deze worden nagekomen strijdig zijn met de wet. Deze geschilbeslechtende bevoegdheden van het college gelden ook indien het geschil de terminating tarieven van een mobiele aanbieder als onderwerp heeft.

Het college heeft geconstateerd dat in de praktijk een feitelijke situatie is ontstaan waarbij aanbieders hun onderlinge verkeer feitelijk via indirecte interconnectie afwikkelen, maar daarvoor onderling geen uitdrukkelijke afspraken hebben gemaakt en geen verzoek tot ontheffing van hun wettelijke directe interconnectie plicht hebben ingediend. De wetgever lijkt bij het formuleren van de geschilbeslechtende bevoegdheid van het college een dergelijke situatie niet voor ogen te hebben gehad. Zoals in het geschil KPN Mobile versus Telfort is gebleken<sup>29</sup>, kan ook in een dergelijk geval tussen aanbieders een geschil ontstaan. In veel gevallen zal het een situatie betreffen waarbij de verbintenissen tussen de mobiele aanbieders en de aanbieder van het transitnetwerk zodanig direct doorwerken, dat er een verbintenis tussen de via dat transitnetwerk indirect interconnecterende aanbieders aanwezig kan worden geacht. In sommige gevallen is overigens geprobeerd om tot directe afspraken te komen.

Het college acht het, gezien het doel van de wet om bestendige concurrentie op de telecommunicatiemarkt te bewerkstelligen, voor de hand liggend dat ook deze situaties van indirecte interconnectie onder artikel 6.3, eerste of tweede lid Tw begrepen kunnen worden en hij derhalve bevoegd is om op aanvraag de regels tussen partijen vast te stellen.

---

<sup>29</sup> Zie het besluit van het college van 18 december 2001 (kenmerk OPTA/IBT/2001/203685).



## **Bijlage II. Standpunt Europese Commissie en situatie in andere landen**

### **1. Standpunt Europese Commissie inzake mobiele terminating tarieven**

In het 'Seventh Report on the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package' (p. 16-18) geeft de Europese Commissie ten aanzien van de MTA tarieven in de Europese markt het volgende aan:

- Alhoewel het gemiddelde MTA (piek)tarief in Europa het afgelopen jaar met 10% is afgenomen, ligt het met Euro 0,1816 ongeveer tien keer zo hoog dan de terminating tarieven voor vast naar vast. Zelfs de achterliggende verschillen in netwerkkosten zouden een dergelijk groot verschil moeilijk kunnen verklaren;
- Als MTA (piek)tarieven in de EU-lidstaten worden vergeleken, blijkt dat ze in de duurste landen ongeveer twee keer zo hoog liggen dan in de goedkoopste;
- National Regulatory Authorities (hierna: NRA's) zijn het er over eens dat het probleem van de hoge MTA tarieven voornamelijk samenhangt met het calling-party-pays principe;
- Vaste netwerk operators stellen dat een goede indicator voor een MTA tarief in een concurrerende markt benaderd wordt door de helft te nemen van de on-net gesprekskosten. Als deze vergelijking gemaakt wordt, blijkt dat de MTA tarieven hier ruim boven liggen;
- Mobiele aanbieders redeneren echter dat er inherente kostenbesparingen zijn bij on-net gesprekken. Ook stellen zij dat er wel concurrentie plaatsvindt op de MTA tarieven doordat zakelijke klanten de mobiele aanbieder zullen kiezen met de laagste MTA tarieven, omdat juist zij zoveel naar hun eigen mobiele medewerkers bellen. Hier wordt tegenin gebracht dat mobiele aanbieders waarschijnlijk de tarieven voor hun zakelijke klanten kruissubsidiëren. Bovendien zijn er hoge switching costs voor zakelijke klanten die van mobiele aanbieder willen veranderen.

Tevens geeft de Commissie aan doende te zijn met een onderzoek naar aanleiding van een officiële klacht met betrekking tot misbruik van een dominante positie, betreffende een aantal mobiele aanbieders.

Wat betreft haar eigen standpunt stelt de Commissie dat de MTA tarieven te hoog zijn, zowel indien wordt gekeken in termen van werkelijke kosten als wanneer de vergelijking wordt gemaakt met de terminating tarieven van vast naar vast. NRA's dienen om deze reden in te grijpen, hetzij op basis van de Interconnectierichtlijn, hetzij op basis van concurrentiekrachten tussen marktpartijen. Erkend wordt dat ieder land andere omstandigheden kent en zodoende ook verschillende oplossingsmogelijkheden heeft, zoals ook blijkt uit het onderstaande overzicht van de huidige stand van zaken van de situatie in andere (Europese) landen.

### **2. Situatie in andere landen**

Voor een korte toelichting op de situatie in elk der landen binnen de Europese Unie zij hier tevens verwezen naar tabel 1 in het zevende Implementatierapport van de Europese Commissie (p. 17).

#### **2.1 Verenigd Koninkrijk**

De Engelse NRA (Ofcom) heeft geconcludeerd dat er met betrekking tot de MTA tarieven momenteel onvoldoende effectieve concurrentiedruk bestaat en dat een dergelijke druk ook in de toekomst niet is te verwachten. Op basis van deze conclusie acht Ofcom regulering van de MTA tarieven in het belang van de

consument gerechtvaardigd. Op basis van onderzoek op het gebied van huidige en toekomstige concurrentiedruk en de kosten van het termineren van mobiel belverkeer, concludeert Oftel dat een MTA tariefsdaling van 12% op jaarbasis voor de komende vier jaar (tot maart 2006) redelijk en proportioneel is. Oftel is echter wel van plan om over twee jaar opnieuw naar de markt te kijken, met het oog op de implementatie van het herziene ONP-kader. Oftel heeft overwogen om een tarief vast te stellen vanwaar de daling in de komende periode zou moeten aanvangen ('one-off'), maar heeft besloten hier geen invulling aan te geven. Argument hiervoor is dat bij het uitgangspunt van de bestaande tarieven de mobiele aanbieders meer gestimuleerd worden om hun kosten omlaag te brengen en zo ook de mobiele aanbieders te belonen die efficiëntieverbeteringen doorvoeren. In de analyse van Oftel blijkt dat de huidige MTA tarieven van de mobiele aanbieders substantieel boven kostprijs liggen (Vodafone en BT Cellnet gemiddelde tarieven zijn 0,102 GBP/min vergeleken met een tarief gebaseerd op LRIC van ongeveer 0,06 GBP/min). In het model dat Oftel hanteert, is ook een component opgenomen waarmee rekening wordt gehouden met bepaalde netwerk externaliteiten.

Opgemerkt zij nog dat Oftel inmiddels heeft besloten om zijn oordeel voor te leggen aan de Britse mededingingsautoriteit.

## **2.2 Oostenrijk**

De Oostenrijkse mobiele markt bestaat uit vijf mobiele aanbieders. Twee hiervan zijn aangewezen als AMM op de nationale interconnectie markt en kennen de wettelijke plicht tot kostengeoriënteerde MTA tarieven. De Oostenrijkse toezichthouder (RTR) heeft voor hen de MTA tarieven reeds in november 1999 op basis van kostenoriëntatie vastgesteld. De drie andere partijen zijn relatieve nieuwkomers ten aanzien waarvan de RTR in 2000 heeft besloten om voor hen de MTA tarieven te baseren op die van de theoretische marktprijzen in een effectief concurrerende markt. Hierbij is bovendien rekening gehouden met het moment waarop deze partijen de markt hebben betreden. Elk van de nieuwkomers heeft op basis hiervan andere data opgelegd gekregen waarop de door RTR vastgestelde tarieven volgens een glijpad zullen gelden. In de praktijk komt dit erop neer dat de latere toetreders nog langer hogere MTA tarieven mogen hanteren. RTR hanteert in principe gelijke tarieven voor alle marktpartijen, dus reciprociteit, zij het dat de latere toetreders deze pas op latere tijdstippen hoeven door te voeren.

## **2.3 Frankrijk**

Twee van de drie mobiele aanbieders in Frankrijk zijn door de toezichthouder (ART) aangewezen als AMM-partij op de nationale interconnectie markt. Aan hen legt ART een stapsgewijze verlaging van de gemiddelde MTA tarieven op voor de komende drie jaar: 15% in maart 2002, 15% vanaf 2003 en 12,5% vanaf 2004. Deze verlagingen volgen op twee eerdere reducties van 20% in 1999 en 2000. ART mengt zich echter niet dwingend in de tariefstructuur (combinatie van call setup en conveyance), maar verzoekt de mobiele aanbieders de tarieven niet zo aan te passen dat de call set-up dusdanig hoog is dat met name korte gesprekken erg duur worden.

## **2.4 Ierland**

Op de Ierse mobiele markt is onlangs een derde mobiele aanbieder toegetreden en hebben de twee andere spelers een marktaandeel van ongeveer 60% en 40%. Beide partijen zijn (met respectievelijk 46% en 28% marktaandeel) ook aangewezen als AMM op de nationale interconnectie markt. Om in lijn te zijn met Europese regelgeving, heeft de Ierse toezichthouder (ODTR) een bottom-up kostengeoriënteerd model (LRIC) ontwikkeld voor de AMM-partijen. In dit model is echter een minder harde beperking

opgenomen door voor een “efficiënte operator” alleen uit te gaan van efficiënte apparatuur op bepaalde relevante delen in het bestaande netwerk, gegeven capaciteitsbehoeften etc. Hiermee werd vergeleken het top-down model van de mobiele aanbieder (op basis van historische kosten). Vervolgens is gekeken naar een Europese benchmark, waaruit bleek dat de MTA tarieven in Ierland zich in de goedkope helft bevonden. Hierop is geconcludeerd dat de tarieven waarschijnlijk redelijk kostengeoriënteerd waren, alhoewel monitoring nodig blijft.

## **2.5 Zweden**

De Zweedse toezichthouder (PTS) heeft halverwege 2001 besloten dat Telia wegens haar positie als AMM-partij op de nationale interconnectie markt zijn gemiddelde MTA tarieven op basis van kostenoriëntatie met 17% moest verlagen. PTS verwacht dat deze prijsverlaging ook doorgegeven zal worden aan de consumenten. De NRA heeft in de afgelopen twee jaar drie maal een tariefsreductie opgelegd aan Telia, waardoor de tarieven ongeveer zijn gehalveerd.

## **2.6 België**

Ondanks het feit dat Belgacom Mobile is aangewezen als AMM-partij op de nationale interconnectie markt, heeft de Belgische NRA (BIPT) in 2001 besloten om de MTA tarieven voor deze mobiele aanbieder niet op kosten te baseren. De tarieven zouden dan namelijk dusdanig moeten dalen dat hieruit verkeerde en destabiliserende effecten op de Belgische telecommunicatie markt zouden kunnen voortvloeien. Verder vindt BIPT dat er in andere EU-lidstaten nog geen echte strikte kostengeoriënteerde MTA tarieven zijn opgelegd en wil zodoende geen buitensporige verschillen met andere lidstaten creëren. Vandaar heeft BIPT gekozen om op korte termijn de tarieven te baseren op een internationale benchmark, waarbij de tarieven voor de Belgische AMM-partij gesteld moeten worden op een niveau dat 20% lager is dan het gemiddelde van AMM-partijen in de EU. In de praktijk zou dat neerkomen op een daling van 10% van de tarieven van Belgacom Mobile. BIPT wil de tariefsaanpassing voor de AMM-partij combineren met maatregelen die zullen gelden voor de andere marktpartijen. Voor de komende jaren wil de NRA vasthouden aan MTA tarieven gerelateerd aan internationale vergelijkingen, met als uiteindelijk doel alsnog kostenoriëntatie.

## **2.7 Portugal**

De Portugese toezichthouder (ICP) heeft een redelijk tarief vastgesteld voor vast-mobiel terminating verkeer. Het tarief is een maximum gemiddelde voor de eerste 100 seconden van een gesprek (dit is gebaseerd op de gemiddelde gespreksduur in Portugal voor inkomende gesprekken naar mobiele netwerken). Na de eerste minuut moet dit tarief op een seconde basis worden gehanteerd. In de praktijk kwam dit neer op een 27% tariefsreductie ten opzichte van 1999. ICP beoogt zo een eerste stap te maken naar een meer gebalanceerde prijsstructuur in de context van on-net en off-net verkeer op de interconnectie markt. Hierbij wil het met name de eindgebruikers beschermen tegen hoge tarieven door netwerk externaliteiten. Verder beoogt ICP met de maatregelen meer gebalanceerde concurrentie tussen de vaste en mobiele netwerken te bereiken.

## **2.8 Duitsland**

De Duitse toezichthouder (RegTP) heeft in een beoordeling van de concurrentie in de Duitse telecommunicatiemarkt geconcludeerd dat er geen sprake is van één dominante partij. Wel zijn er twee marktpartijen met elk circa 40% marktaandeel. In de analyse bleek dat deze twee partijen gezamenlijk dominant optreden: hun marktaandelen ontwikkelen zich gelijk, ze hebben een vergelijkbare beheersing

over het oligopolie door hun financiële slagkracht en hun distributiekanaalen tot de markt, en profiteren van de vrij hoge barrières voor nieuwe toetreders. Uit het feitelijk gedrag van de partijen bleek dat er concurrentie is in kwaliteit en prijs voor verschillende doelgroepen. Op basis hiervan heeft RegTP geconcludeerd dat er voldoende concurrentie is in de Duitse markt voor mobiele telefonie en heeft zodoende geen partijen aangewezen als AMM.

## **2.9 Finland**

Dit jaar heeft de Finse toezichthouder (Ficora, voorheen TAC) uitgesproken dat de MTA tarieven van Sonera te hoog zijn. De tarieven waren niet kostengeoriënteerd, zoals dat van Sonera als AMM-partij vereist is. Ficora legde Sonera op de tarieven terug te brengen tot een kostengeoriënteerd niveau en onderzoekt nog de tarieven van de andere AMM-partij, Radiolinja.

## **2.10 Australië**

De Australische toezichthouder (ACCC) is na een marktconsultatie in 2001 van oordeel dat de vijf mobiele aanbieders hogere MTA tarieven hanteren dan gerechtvaardigd is. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat consumenten zich bij de keuze van een mobiele aanbieder niet bekommeren over de kosten die anderen moeten maken om hen te kunnen bellen, en door het feit dat mobiele aanbieders geen onderlinge concurrentiestimulans hebben om hun MTA tarieven aan te passen. Na een vergelijking met methodes als LRIC en retail-minus vindt ACCC dat de MTA tarieven het best vastgesteld kunnen worden door een soort retail benchmark methode, waarin de MTA tarieven van een mobiele aanbieder worden gerelateerd aan (de ontwikkeling van) de retailtarieven voor het complete dienstenpakket dat abonnees bij hen afnemen. De ACCC stelde een startpunt voor het komende glijpad voor van het laagste MTA tarief in de markt. Door deze methode worden de MTA tarieven alsnog bepaald door de concurrentie die op de retailmarkt zou plaatsvinden. Hiernaast implementeert ACCC een markt monitoring programma om vast te stellen of in de toenemend concurrerende markt de retail prijzen dalen, of er toenemende concurrentie plaats gaat vinden op de MTA dienstverlening, en of marktpartijen die vaste en mobiele telefonie gecombineerd aanbieden hun tarieven voor vast-mobiel kruissubsidiëren. Verder zal worden bekeken of mobiele aanbieders meer aandacht zullen gaan besteden aan het verbeteren van het bewustzijn van consumenten met betrekking tot de gehanteerde MTA tarieven. ACCC zal de aanpak na een periode van twee jaar evalueren.