



Koninklijke KPN N.V.
De heer A.J. Scheepbouwer
Postbus 30000
2500 GA 'S-GRAVENHAGE

Contactpersoon	Ons kenmerk	Uw kenmerk	Doorkiesnummer
	OPTA/EGM/2003/200375	03003pricing	
Datum	Onderwerp	Bijlage(n)	
7 februari 2003	E03213016 tariefvoorstel SMS Vast	-	

Geachte heer Scheepbouwer,

Op 12 november 2002 heeft KPN Business Unit Vaste Telefoonie (hierna: KPN) het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) goedkeuring gevraagd voor een tariefvoorstel (kenmerk 2002-U-00597-RvB) voor het versturen van SMS berichten vanaf een vaste telefoonaansluiting op het vaste telefonienetwerk van KPN. In het onderhavige besluit geeft het college zijn oordeel ten aanzien van het voorgenomen tariefvoorstel.

Het college verzoekt u in het vervolg bij correspondentie aangaande dit tariefvoorstel, naast het briefkenmerk, eveneens het zaaknummer E03213016 te vermelden.

1. Voorafgaande feiten

Aangezien het voorstel niet voldeed aan de gestelde informatievereiste, heeft het college aan KPN op 15 november 2002 nadere vragen over het voorstel gesteld (kenmerk OPTA/EGM/2002/203881). Op 4 december heeft KPN gereageerd op de door het college gestelde vragen (met bovenstaand kenmerk). Vervolgens heeft het college op 13 december jl., na telefonisch overleg met een medewerker van KPN, per e-mail wederom een aantal vragen in het kader van de beoordeling van het tariefvoorstel gesteld. Aangezien het college voor de kerstperiode nog geen reactie van KPN had ontvangen, heeft het college bij brief van 20 december 2002, kenmerk OPTA/EGM/2002/204518, de beoordelingstermijn op voorhand met drie weken verlengd. Op 7 januari 2003 heeft KPN hierop gereageerd. Op 17 januari 2003 ving de verlenging van de beoordelingstermijn aan.

2. Voorstel KPN

2.1 Beschrijving: versturen van SMS berichten

In het tariefvoorstel is KPN voornemens om voor het versturen van SMS berichten vanaf een vaste telefoon een eindgebruikerstarief van €0,22 incl. BTW (€ 0,1849 excl. BTW) te hanteren. De tariefstructuur is gebaseerd op het terminating model. Dit houdt in dat KPN haar eindgebruikers voor het verzenden van SMS berichten het voorgenoemde eindgebruikerstarief in rekening brengt. KPN wikkelt de SMS berichten deels af via het openbare vaste telefoonnetwerk, deels via het netwerk van een andere aanbieder, in dit geval een onderdeel van KPN. KPN koopt hiervoor de 'Telco PSTN SMS Terminating Access Service' in bij een Service Provider Messaging (SPM), i.c. KPN Telecom Vaste Telefoon V-box (hierna: KPN SPM). De SMS centrale (hierna: SMSC) van KPN SPM is aankiesbaar via het door OPTA toegekende telefoonnummer 067-3644444. Voor het deel van het verkeer dat via KPN's vaste telefoonnetwerk wordt afgewikkeld, brengt KPN haar eindgebruikers per bericht een vergoeding van €0,0373 in rekening (hierna: de retentie)¹; voor het ingekochte deel rekent KPN haar eindgebruikers per bericht de door KPN SPM in rekening gebrachte terminating vergoeding van [VERTROUWELIJKE PASSAGE].

2.2 Beschrijving: ontvangen van SMS berichten

Hoewel het volgens KPN geen onderdeel vormt van het tariefvoorstel, heeft KPN aangegeven op welke wijze eindgebruikers van KPN SMS berichten kunnen ontvangen. KPN SPM termineert SMS berichten van haar SMS platform op het netwerk van KPN en neemt hiervoor de 'KPN Telecom PSTN Terminating Service' af van KPN Telecom Business Unit Carrier Services (hierna: KPN Carrier Services). Eindgebruikers van KPN kunnen SMS berichten ontvangen als tekst, indien ze beschikken over een SMS geschikt toestel. In dit geval wordt gebruik gemaakt van nummerherkenning. Bij de eerste keer dat een eindgebruiker van KPN een SMS bericht naar de SMSC van KPN SPM zendt, wordt die eindgebruiker geregistreerd in de database van KPN SPM. SMS berichten die vervolgens bestemd zijn voor eindgebruikers, die geregistreerd staan in de database, worden dan voortaan in SMS format afgeleverd.

Indien eindgebruikers niet in de database geregistreerd staan of niet beschikken over een SMS geschikt toestel, ontvangen eindgebruikers van KPN SMS berichten als uitgesproken bericht (text to speech). Dit houdt in dat het SMS bericht wordt ingesproken op vergelijkbare manier als nu de KPN Berichten Service werkt: de B abonnee wordt opgebeld en als er opgenomen wordt, dan wordt het bericht afgespeeld. Als er niet opgenomen wordt, dan probeert het systeem op regelmatige tijden het later nog eens. Indien de eindgebruiker Voicemail heeft ingeschakeld zal bij niet opnemen het bericht in de Voicemail worden ingesproken. Eindgebruikers van andere vaste operators kunnen SMS berichten alleen ontvangen als uitgesproken bericht.

2.3 Onderbouwing non-discriminatie

In haar voorstel geeft KPN aan dat iedere andere SPM een SMS dienst via het vaste net van KPN kan aanbieden. Dit kan enerzijds door middel van inkoop van een originating dienst 'KPN Telecom 800/90X Connect Service' bij KPN Carrier Services. Onder deze dienst valt videotekst en toegang tot

¹ Door KPN aangegeven als starttik buba (€ 0,0420) minus starttik local terminating (€ 0,0047).

datanetwerken. Anderzijds is KPN bereid om onder de voorwaarden zoals gedefinieerd in de dienst 'Telco PSTN SMS Terminating Access Service' van KPN SPM de SMS dienst bij derden in te kopen. KPN heeft in haar voorstel aangegeven dat de beperkingen, die gelden bij de originating dienst met betrekking tot het maximum aantal te verzenden SMS berichten, ook gelden bij de terminating dienst.

Voor de afwikkeling van SMS berichten en voor de koppeling met SMS centrales van andere SPMs kan vervolgens de standaard dienst 'KPN Telecom Roaming /SMS Transit Signalling Service' en een 'KPN Telecom 64k Datalink Service' van KPN Carrier Services worden afgenomen.

Verkeer naar 067-3644444 van KPN SPM kan volgens KPN niet via Carrier (Pre-) Selectie (hierna: C(P)S) worden afgewikkeld omdat het betreffende nummer niet valt in de nummerreeksen die bij CPS geïmplementeerd zijn.

2.4 Onderbouwing transparantie

KPN heeft in haar voorstel aangegeven te starten met het aanbieden van standaard SMS berichten, waarbij reclame is uitgesloten. KPN is voornemens hiervoor een vast tarief in rekening te brengen. Volgens KPN komen transparantie en kenbaarheid van de tarieven bij het aanbieden van standaard SMS berichten niet in het gedrang. Zodra een SPM start met zogenaamde toegevoegde waarde SMS berichten (naar speciale korte nummers) zal KPN invulling geven aan het (voor zover mogelijk) voorkomen van het ongewenst ontvangen van SMS berichten door eindgebruikers op het vaste net. KPN heeft echter in haar voorstel aangegeven dat toegevoegde waarde SMS dienstverlening [VERTROUWELIJK] ondersteund zal worden.

2.5 Onderbouwing kostenoriëntatie

Voor de onderbouwing van het eindgebruikerstarief maakt KPN een vergelijking met het uitluistertarief van de dienst Voicemail. Aangezien bij de dienst SMS Vast, anders dan bij de dienst Voicemail, geen sprake is van extra marge als gevolg van extra geslaagde oproepen, is het eindgebruikerstarief bij de dienst SMS Vast gebaseerd op het buba-tarief in plaats van het biba-tarief. Vergelijkbaar met Voicemail is vervolgens dat een deel (local terminating) van de vergoeding van KPN wordt afgedragen aan KPN SPM.

In haar reactie van 4 december 2002 heeft KPN de kostenoriëntatie van het voorgenomen eindgebruikerstarief nader onderbouwd. KPN stelt dat de beoordeling van het eindgebruikerstarief voor versturen van SMS berichten vanaf het vaste net buiten de huidige bovengrens tariefregulering op basis van veiligheidsplafonds² valt, en dat daarom alleen de ondergrens van het eindgebruikerstarief op kostenoriëntatie dient getoetst te worden.

In haar onderbouwing van de kostenoriëntatie van de ondergrens is KPN uitgegaan van het eindgebruikerstarief minus de inkoopkosten, die KPN zou maken als zij het relevante netwerkbeslag

² De diensten die op basis van het veiligheidsplafond gereguleerd worden zijn aansluiting, biba, buba, retentie vast-mobiel.

tegen wholesale tarieven bij zichzelf zou moeten inkopen, vermeerderd met een opslag voor retail specifieke kosten en de kosten die KPN in rekening gebracht krijgt van KPN SPM. Indien KPN voor het versturen van SMS berichten via het vaste net het relevante netwerkbeslag tegen wholesale tarieven bij zichzelf zou inkopen, dan zou KPN hiervoor de 'KPN Telecom 800/90X Connect Service' dienen af te nemen. De inkoopkosten, gebaseerd op een gesprek van 2 seconden, zouden dan bestaan uit national originating poort, national call set up en national conveyance van de 800/90X Connect Service en de inkoop van de SMS terminating dienst van SPM. Voor de berekening van de conveyance kosten is KPN uitgegaan van de verkeersverdeling van biba/buba-gesprekken. Op grond van deze onderbouwing behaalt KPN een marge (squeezeerimte) van 12%.

Voorts heeft KPN een onderbouwing van de businesscase voor KPN SPM verstrekt. Hieruit blijkt dat [VERTROUWELIJK] de kosten zijn terugverdiend, en dat over een periode van [VERTROUWELIJK] winst wordt behaald.

3. Wettelijk kader

Op grond van artikel 35, eerste lid, van het Besluit ONP huurlijnen en telefonie (BOHT), dienen de tarieven van de aanbieder met aanmerkelijke macht op de markt voor het gebruik van het vaste openbare telefoonnetwerk en van de vaste openbare telefoondienst te voldoen aan het vereiste van kostenoriëntatie. Voor het aanbieden van de dienst SMS Vast maakt KPN, als aanbieder met aanmerkelijke marktmacht, deels gebruik van het vaste openbare telefoonnetwerk van KPN. Dit betekent dat de door KPN voorgestelde retentie voor het gebruik van het vaste openbare telefoonnetwerk dient te voldoen aan het vereiste van kostenoriëntatie. Het college zal in zijn beoordeling eerst hierop ingaan. Naast de beoordeling van de mate van kostenoriëntatie, acht het college het echter van belang dat bij de invoering van deze dienst ook beginselen van non-discriminatie en transparantie worden gewaarborgd. Het college zal hierop bij de beoordeling van het voorstel tevens ingaan.

4. Beoordeling college

4.1 Kostenoriëntatie

Op grond van artikel 35 van het BOHT dient het college het door KPN voorgestelde eindgebruikerstarief, en met name de door KPN gehanteerde vergoeding voor het gebruik van het eigen netwerk, in het terminating model op kostenoriëntatie te beoordelen. Aangezien het een nieuwe dienst betreft, heeft het college voor de beoordeling van het voorgenomen tarief op kostenoriëntatie aansluiting gezocht bij de hoofdprincipes van het nieuwe ONP-kader. Kortweg komt deze er op neer dat regulering van diensten achterwege moet worden gelaten indien sprake is van effectieve concurrentie(mogelijkheden). Indien geen sprake is van effectieve concurrentie(mogelijkheden) dient de nadruk bij het reguleren van de markt te liggen op het wegnemen van wholesale belemmeringen. Als deze belemmeringen zijn weggenomen, hoeft er geen reden meer te zijn om eindgebruikerstarieven op stringente wijze te reguleren. Immers, de gedachtegang is dat indien toegang verzekerd is, concurrentie op retail markten in beginsel ook mogelijk is die voor voldoende prijsdruk zal zorgen.

Het college heeft het onderhavige voorstel langs deze lijn beoordeeld. Om ervoor te zorgen dat concurrentie op deze nieuwe dienst in beginsel mogelijk is, heeft het college onderzocht of er sprake is

van wholesale belemmeringen. De SMS Vast dienst wordt aangeboden via een SMSC die op basis van standaard interconnectie aan het vaste net van KPN is gekoppeld. Andere SPMs kunnen op dezelfde wijze SMS diensten via het vaste net van KPN aanbieden. Het college heeft geconstateerd dat toegang tot de eindgebruikers op het vaste net voor SMS dienstverlening verkregen kan worden op basis van terminating access én op basis van originating access. Ook het aanbieden van de SMS dienstverlening zelf zou, gelet op de in het voorstel genoemde afdracht van [VERTROUWELIJK] aan KPN SPM, in beginsel mogelijk moeten zijn. Het college heeft de afdracht aan KPN SPM marginaal getoetst. Hierbij is vastgesteld dat het tarief niet te laag is, op basis van de door KPN gepresenteerde businesscase. Het college heeft verder, voor zover hij dat kan nagaan, geen wholesale belemmeringen geconstateerd. In de navolgende paragrafen wordt hierop nader ingegaan.

Het college is van oordeel dat deze constructie het best tegemoet komt aan de aard van de dienstverlening. Daarnaast laat deze benadering ruimte voor KPN om nieuwe diensten te introduceren. Een andere benadering, waarbij de SMSC een onderdeel vormt van het vaste net van KPN, zou het nemen van ondernemersrisico enkel tot KPN beperken. Het college sluit echter niet uit dat, indien zou blijken dat andere SPMs zijn aangewezen op de SMSC van KPN SPM, de huidige constructie heroverwogen wordt.

Gelet op het feit dat er vooralsnog geen wholesale belemmeringen geconstateerd zijn, kan stringente beoordeling van de retentie van KPN op kostenoriëntatie achterwege blijven. Gegeven het alternatief dat KPN aanbiedt op het gebied van SMS dienstverlening via het vaste net, acht het college de beoordeling van de ondergrens van de door KPN gehanteerde retentie echter wel noodzakelijk zodat de houdbaarheid van de concurrentie zeker kan worden gesteld. Bij de afwikkeling van SMS berichten via het vaste netwerk van KPN is immers sprake van een aanbieder met aanmerkelijke marktmacht. Indien de door KPN gehanteerde retentie kenmerken van prijsstijgingen vertoont, kunnen andere SPMs, die op basis van de originating dienst SMS dienstverlening willen aanbieden aan gebruikers vrijwel niet concurreren met aanbieders die op basis van de terminating dienst opereren. De gewenste ontwikkeling van innovatieve diensten voor SMS op basis van originating kan hierdoor naar het oordeel van het college worden belemmerd.

De hierboven beschreven invulling van kostenoriëntatie heeft het college ook bij de beoordeling van tariefvoorstellen voor 06760-internetinbelverkeer gehanteerd. Hiertegen is door marktpartijen bezwaar gemaakt. Het college merkt op dat de uitkomsten van deze bezwaarprocedure gevolg kunnen hebben voor de beoordeling van het onderhavige voorstel. Indien het college naar aanleiding van de lopende bezwaren tot een andere invulling van kostenoriëntatie komt, zal het college het onderhavige besluit heroverwegen.

KPN hanteert een prijsstijgingstoets om aan te tonen dat er een positief verschil bestaat tussen inkomsten en (inkoop)kosten. Hiervoor zet KPN het voorgestelde eindgebruikerstarief af tegen alle (inkoop)kosten. Bij de beoordeling van de ondergrens van KPN's tarieven dient naar het oordeel van het college uitgegaan te worden van de kosten die KPN zelf zou moeten maken als zij tegen dezelfde voorwaarden en tarieven als andere aanbieders bij zichzelf zou moeten inkopen voor het gebruik van het net. Het college vergelijkt hiervoor de door KPN voorgestelde retentie bij SMS Vast met de kosten die

KPN zou maken als zij het relevante netwerkbeslag tegen wholesale tarieven bij zichzelf zou moeten inkopen vermeerderd met een opslag voor retailspecifieke kosten. In feite komt dit neer op een vergelijking tussen de retentie van KPN en de originating dienst '800/90X Connect Service'. Bij de genoemde vergelijking is het college voor de wholesale tarieven uitgegaan van de huidige interconnectietarieven, gebaseerd op een gesprek van 2 seconden, voor een nationale originating poort, een nationale call set up en een national conveyance en een opslag van 23 procent ter dekking van retail specifieke kosten zoals overhead, marketing en billing.

Op grond van het voorgaande blijkt dat de retentie in het onderhavige SMS Vast voorstel van KPN boven het niveau van de wholesale inkoopkosten voor het gebruik van het net, vermeerderd met een redelijke opslag (thans 23%) ter dekking van retail specifieke kosten ligt. Op grond van deze vergelijking constateert het college dat KPN voldoende marge (ROS) behaalt. De voorgestelde retentie van KPN in het SMS Vast voorstel leidt derhalve niet tot prijssqueeze.

Terzijde merkt het college op dat KPN voor de onderbouwing van de ondergrens een aantal aannames heeft gedaan. KPN is uitgegaan van gesprekken van 2 seconden. Verder is KPN voor de berekening van het national conveyance tarief uitgegaan van de verkeersverdeling bij biba en buba (piek, dal en weekend). Hoewel het college er, gelet op de marge van KPN op de retentie, van uitgaat dat er geen prijssqueeze zal optreden, merkt hij op dat de aannames kunnen afwijken van daadwerkelijk gerealiseerde kosten en derhalve gevolgen kunnen hebben voor de berekening van de ondergrens. Als op enig moment blijkt dat de aannames niet overeenstemmen met de daadwerkelijk gerealiseerde kosten, dan zal het college de berekening van de ondergrens opnieuw beoordelen.

4.2 Non-discriminatie

4.2.1 Terminating versus originating

Op grond van het onderhavige voorstel zal KPN SPM het versturen van SMS berichten via het vast net aanbieden op grond van het terminating model. Deze dienst kan echter ook via het originating model worden aangeboden, namelijk middels de KPN Telecom 800/90X Connect Service. De wholesale voorwaarden voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk van KPN dienen op basis van artikel 6.5 Telecommunicatiewet transparant en non-discriminatoir te zijn. Het college is bij de beoordeling van het onderhavige tariefvoorstel nagegaan of de voorwaarden voor andere SPMs, die SMS berichten via het terminating model of via het originating model willen aanbieden, transparant en non-discriminatoir zijn. Voor zover het college dit thans kan beoordelen, is dit het geval.

In het voorstel heeft KPN aangegeven dat verkeer naar 067-3644444 van KPN SPM niet via C(P)S kan worden afgewikkeld omdat het betreffende nummer niet valt in de nummerreeksen die bij CS/CPS geïmplementeerd zijn. Het college merkt hierbij voor de volledigheid op dat de wettelijke verplichting met betrekking tot CS/CPS het routeren naar dit soort nummers echter wel omvat.

4.2.2 Toegang tot de database

KPN SPM houdt in haar eigen domein in een database bij welke nummers over een SMS geschikt toestel beschikken zodat bepaald kan worden of daadwerkelijk een SMS bericht of een tekstbericht dient te worden verstuurd.

Het college gaat ervan uit dat andere SPMs een dergelijke database met toestelgegevens ook moeten kunnen bouwen. Daarnaast ziet het college ook een belang in het maken van gezamenlijke afspraken tussen SPMs over toegang tot elkaars databases van toestelgegevens.

4.3 Transparantie

Uit het oogpunt van kenbaarheid ex artikel 24 BOHT voorziet het college in beginsel geen problemen bij de introductie van het onderhavige eindgebruikerstarief. KPN heeft aangegeven dat het voorgenomen eindgebruikerstarief voor het versturen van een SMS bericht volgens standaard procedures kenbaar wordt gemaakt. Voorts is het voorgenomen eindgebruikerstarief vergelijkbaar met de tarieven van mobiele aanbieders voor het versturen van een SMS bericht.

Het college merkt echter op dat bij het aanbieden van SMS diensten de kenbaarheid van tarieven in de toekomst wel een probleem kan gaan vormen. Rekening dient te worden gehouden met het feit dat SPMs in de toekomst ook zogenaamde toegevoegde waarde SMS dienstverlening, waarvoor eindgebruikers dienen te betalen, zoals thans bij SMS mobiel geschiedt (reclame), kunnen gaan aanbieden. Het college wijst erop dat KPN dient te voorkomen dat eindgebruikers ongewenste SMS berichten ontvangen, zowel op het SMS geschikte toestel als via text-to-speech.

5. Besluit

Met betrekking tot de invoering van de dienst SMS Vast en de daarbij behorende tarieven deelt het college KPN hierbij mede dat hij van oordeel is dat de voorgenomen retentie van KPN in het eindgebruikerstarief in overeenstemming is met de eis van kostenoriëntatie zoals vermeld in artikel 35, eerste lid, BOHT. Het college keurt het onderhavige tariefvoorstel voor het versturen van SMS berichten vanaf een vaste telefoonaansluiting op het vaste telefonienetwerk van KPN goed.

Hoogachtend,

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

dr. J. Huigen, directeur (plv.)

Rechtsmiddel

Belanghebbenden, die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken, aanvangende met ingang van de dag na die waarop dit besluit is bekend gemaakt, daartegen een bezwaarschrift indienen bij de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit.

Het bezwaarschrift moet worden gericht aan:

OPTA

Postbus 90420

2509 LK DEN HAAG

onder vermelding van 'Bezwaarschrift'. Het bezwaarschrift dient te zijn ondertekend en dient in ieder geval de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht, alsmede de grond van het bezwaar te bevatten. Zo mogelijk dient een afschrift van het besluit en de overige op het bezwaar betrekking hebbende stukken te worden meegezonden.