

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

Ons kenmerk: OPTA/EGM/2004/202484

Zaaknummer: E03209075

Datum: 1 juli 2004

Besluit van het College van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit op grond van de overgangsrechtelijke bepalingen uit artikel 19.5, eerste en achtste lid van de nieuwe Telecommunicatiewet in samenhang met de artikelen 34, 35, 36 en 38 van het Besluit ONP huurlijnen en telefonie, inhoudende de goedkeuring van het tariefvoorstel voor de dienst 'Voice over DSL' van Koninklijke KPN N.V.

1 Samenvatting

Op 7 augustus 2003 heeft Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN) een tariefvoorstel ingediend voor de spraaktelefoondienst Voice over DSL (hierna: VoDSL). KPN richt zich met deze dienst voornamelijk op de zakelijke eindgebruikers. Kenmerkend voor deze dienst is dat de abonnee op een efficiëntere wijze middels een breedbandverbinding wordt aangesloten op het circuitgeschakelde spraaktelefoonnet van KPN. Hierdoor is er sprake van kostenvoordelen die resulteren in lagere tarieven dan de klassieke telefoondienst (PSTN/ISDN). Met het onderhavige besluit keurt het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) dit tariefvoorstel goed.¹

Bij dit besluit zijn de vraag naar de aard van de dienst VoDSL en de consequenties daarvan voor regulering aan de orde. Het college is van oordeel dat VoDSL een technische variant van de reguliere spraaktelefoondienst is, althans wat betreft het verkeer². Wat betreft de aansluiting VoDSL³ is er naar het oordeel van het college sprake van een nieuw type aansluiting. Dit leidt tot de conclusie dat de VoDSL verkeerstarieven dienen te voldoen aan het kortingen- en prijssqueezeregime, terwijl KPN voor de VoDSL aansluitingstarieven rechtstreeks dient aan te tonen dat ze voldoen aan de eis van kostenoriëntatie.

Voice over DSL en aanverwante technieken (Voice over IP) staan op dit moment sterk in de belangstelling, omdat het technologieën zijn die het ook voor concurrenten van KPN relatief eenvoudig en goedkoop maken om eindgebruikers op hun net aan te sluiten en dus aan zich te binden. Er zijn reeds enkele aanbieders die vergelijkbare diensten leveren aan zakelijke gebruikers

¹ Per brief van 13 mei 2004, kenmerk 04/030 pricing, heeft KPN het oorspronkelijke tariefvoorstel van 7 augustus 2003, kenmerk 2003-U-00272-RvB, op een aantal punten aangepast. De goedkeuring van het college heeft dus betrekking op het voorstel van 7 augustus 2003 in combinatie met de aanpassing van 13 mei 2004.

² De relevante tarieven zijn hier de verkeerstarieven.

³ De relevante tarieven zijn hier de eenmalige en maandelijks (abonnements-)tarieven.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

en aan consumenten. Het college vindt deze innovatieve ontwikkeling belangrijk en verwacht dat deze technologieën mede zullen leiden tot intensievere concurrentie op spraaktelefoondiensten. Daarbij is wel van belang dat er sprake is van een gelijk speelveld voor KPN en de concurrenten.

2 Verloop van de procedure

Bij brief van 7 augustus 2003, kenmerk 2003-U-00272-RvB, heeft KPN het college op grond van het Besluit ONP huurlijnen en telefonie (hierna: het Boht) verzocht om goedkeuring van een voorstel voor de introductie van de dienst VoDSL. Het tariefvoorstel bevat eenmalige en periodieke (ofwel abonnement) tarieven enerzijds en verkeerstarieven anderzijds (ofwel gesprekstarieven) voor de dienst VoDSL.

Ten behoeve van de beoordeling van het tariefvoorstel is tussen medewerkers van KPN en OPTA intensief overleg gevoerd. Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage I bij dit besluit. Het college gaat in deze paragraaf in op de belangrijkste aspecten van het gevoerde overleg.

Aangezien het tariefvoorstel betrekking had op een nieuwe vorm van de vaste openbare telefoondienst en gezien moest worden of dit binnen de bestaande beoordelingskaders kon worden beoordeeld, heeft het college de mate van kostenoriëntatie niet binnen de wettelijke beoordelingstermijn vast kunnen stellen. Het college heeft KPN per brief van 24 september 2003, kenmerk OPTA/EGM/2003/203517, conform artikel 36, lid 6 van het Boht, meegedeeld dat het tariefvoorstel op grond van kostenoriëntatie niet kon worden goedgekeurd. Het college heeft aangegeven KPN binnen vier weken, overeenkomstig artikel 36, zesde lid, Boht, schriftelijk mede te delen op welke punten de voorgenomen tariefwijziging niet voldoet.

Naar aanleiding van de brief van 24 september 2004 zijn het college en KPN overeengekomen aanvullend onderzoek te verrichten naar de mate van kostenoriëntatie van de dienst VoDSL. Bij dit onderzoek is ook aandacht besteed aan de gevolgen van de introductie van een dergelijke dienst voor de markt. In dit kader heeft het college op 3 december 2003 de markt geconsulteerd over de opkomst van VoDSL en VoIP diensten en de wijze waarop het college dergelijke diensten dient te reguleren.⁴

Verder heeft het college KPN herhaaldelijk verzocht haar voorstel nader toe te lichten, met name ten aanzien van de onderbouwing van de onderliggende kosten van VoDSL. Per brief van 13 mei 2003, kenmerk 04/030 pricing, heeft KPN het oorspronkelijke tariefvoorstel op een aantal punten aangepast. Op 26 mei 2004 heeft KPN aan het college een rapport van bevindingen doen toekomen, opgesteld door de accountant PriceWaterhouseCoopers (hierna: PwC) (kenmerk 04/033 pricing). Dit rapport dient ter onderbouwing van de besparingen voor VoDSL verkeer. Het college is van oordeel dat hem thans voldoende gegevens ter beschikking staan om een besluit te nemen over de mate van kostenoriëntatie van de tarieven voor de dienst VoDSL. In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op de feiten ten aanzien van het tariefvoorstel VoDSL.

⁴ Consultatiedocument van 20 november 2003 met kenmerk OPTA/EGM/2003/204402.

3 Het tariefvoorstel van KPN

In dit deel van het besluit wordt het tariefvoorstel van KPN uiteengezet. Eerst wordt ingegaan op de kosten en de opbrengsten van de dienst VoDSL, waarna ingegaan zal worden op de voorgestelde eindgebruikerstarieven voor VoDSL. De technische aspecten van de dienst VoDSL worden nader uiteengezet in bijlage II bij dit besluit.

3.1 Kosten en opbrengsten van de dienst VoDSL

Eenmalige en periodieke kosten

VoDSL is een dienst die uitsluitend kan worden aangeboden in combinatie met een bestaande breedband (xDSL) internet/data aansluiting. Deze manier van aansluiten is efficiënter aangezien modernere (goedkopere) apparatuur wordt gebruikt en relatief minder bandbreedte per gesprek wordt gereserveerd en gebruikt. Hierdoor zijn met VoDSL lagere kosten gemoeid dan met de huidige manier van aansluiten via bijvoorbeeld PSTN en ISDN.

De volgende kosten voor het bieden van VoDSL zijn door KPN verwerkt in de eenmalige en periodieke tarieven voor de aansluiting.

- **BitStreamAccess.** KPN koopt de wholesale dienst BitStreamAccess (hierna: BSA dienst) in bij KPN Carrier Services. De BSA dienst wordt zowel voor data als VoDSL gebruikt. Alleen de kosten van de BSA dienst voor de extra PVC⁵ ten behoeve van VoDSL zijn aan VoDSL gealloceerd. De overige kosten van de BSA dienst zijn aan de datadienstverlening gealloceerd. De kosten betreffen de PVC met de kwaliteit "VBR rt"⁶, variërend van 256 tot 1280 kbps en de standaard support⁷. KPN verwacht [bedrijfsvertrouwelijk] regionale en [bedrijfsvertrouwelijk] nationale verbindingen af te nemen;
- **VoiceGateway.** Voor de investeringen in de VoiceGateway hanteert KPN een afschrijvingstermijn van [bedrijfsvertrouwelijk] jaar. KPN verwacht [bedrijfsvertrouwelijk] VoiceGateways tot 2007 nodig te hebben met een totale investering van circa [bedrijfsvertrouwelijk] miljoen Euro;
- **Transmissie.** De investering in de benodigde transmissie (huurlijnen) van de VoiceGateway naar de host⁸ bedraagt volgens KPN €[bedrijfsvertrouwelijk] per E1 huurlijnen⁹. KPN verwacht [bedrijfsvertrouwelijk] E1 huurlijnen in 2007 nodig te hebben. De totale investering bedraagt dus ruim [bedrijfsvertrouwelijk] miljoen Euro. KPN hanteert hiervoor een afschrijvingstermijn van [bedrijfsvertrouwelijk] jaar;
- **V5.2 lijnkaart.** KPN schrijft de investeringen in de V5.2 lijnkaarten op de host in [bedrijfsvertrouwelijk] jaar af en verwacht circa [bedrijfsvertrouwelijk] miljoen Euro tot 2007 te moeten investeren;
- **Projectkosten.** KPN heeft [bedrijfsvertrouwelijk] miljoen Euro projectkosten gemaakt voor het mogelijk maken van VoDSL;
- **Operationele kosten (hierna: OPEX).** KPN berekent de operationele kosten, conform de ONP systematiek, als [bedrijfsvertrouwelijk] van de investeringskosten;

⁵ PVC staat voor Permanent Virtual Circuits.

⁶ Deze kwaliteit is speciaal ontworpen voor onder andere spraak. Van de kwaliteitsklassen die het ATM protocol kent, is deze kwaliteit het meest efficiënt voor spraak.

⁷ Support van maandag tot vrijdag van 8.00 tot 17.30 uur.

⁸ De host is een telefoondienstswitch met de benodigde intelligentie (processor capaciteit).

⁹ Een E1 huurlijn is een huurlijn met een capaciteit van 2048 kbit/s.

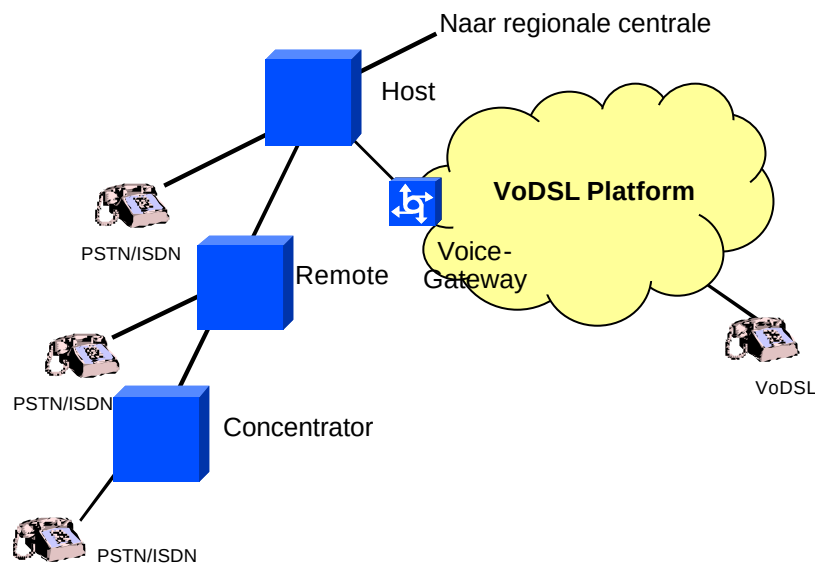
Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

- **Retail opslag.** KPN hanteert een opslag van [bedrijfsvertrouwelijk] op de afschrijving van investeringen en OPEX kosten als retail opslag;
- **Marketing, sales en customer service.** KPN verwacht tot 2007 circa [bedrijfsvertrouwelijk] miljoen Euro aan kosten voor marketing, sales en customer service te maken. Voor marketing en sales verwacht KPN kosten te maken aan marketing en productmanagement, promotiekosten en salesvergoeding.

Verkeerskosten

Voor de afwikkeling van VoDSL verkeer wordt, vergelijkbaar met PSTN/ISDN verkeer, gebruik gemaakt van het standaard geschakelde deel van het telefoonnet van KPN. Het enige verschil is dat VoDSL verkeer een kortere route aflegt door het geschakelde deel van het telefoonnet, omdat VoDSL klanten op een hiërarchisch hoger niveau in het telefoonnet zijn gekoppeld dan het gemiddelde van klassieke PSTN/ISDN klanten (zie figuur 1). Dit verschil wordt verklaard door het feit dat PSTN/ISDN klanten op hosts, remotes of concentrators¹⁰ zijn aangesloten, terwijl VoDSL klanten altijd direct op een host zijn aangesloten. Hierdoor maakt een gesprek van een VoDSL abonnee gemiddeld minder gebruik van het vaste openbare telefoonnet dan verkeer van een PSTN/ISDN abonnee.



Figuur 1. Schematische weergave van de wijze van aansluiting van PSTN/ISDN en VoDSL-abonnees

De kosten van het telefoonnet worden op identieke wijze toegerekend aan het VoDSL verkeer als bij het standaard telefoonverkeer (PSTN/ISDN). De kostprijzen voor zowel het standaard PSTN/ISDN telefoonverkeer als voor VoDSL verkeer worden bepaald op grond van het werkelijke gebruik van de delen van het telefoonnet en zijn gebaseerd op de uitkomsten van de ONP rapportage voor spraakdiensten over 2003. De besparingen die KPN realiseert voor VoDSL verkeer vanwege het

¹⁰ Remotes of concentrators zijn telefoondienstswitches met beperkte processor capaciteit. Zij maken gebruik van de processor capaciteit in de host om het verkeer correct te routeren. Tevens wordt het meeste verkeer van remotes en concentrators door de host geleid.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

mindere gebruik van het telefoonnetwerk zijn uit de ONP rapportage voor spraakdiensten af te leiden en de methodiek is getoetst door de accountant PwC.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

Verwachte inkomsten

Bij de beoordeling van de door KPN voorgestelde tarieven zijn de kosten vergeleken met de door KPN verwachte volumes. KPN verwacht medio 2007 circa [bedrijfsvertrouwelijk] klanten te hebben aangetrokken die gezamenlijk in 5 jaar [bedrijfsvertrouwelijk] miljard (opgaande) minuten genereren. De omzetten zijn berekend aan de hand van deze volumes en de door KPN voorgestelde tarieven.

3.2 De voorgestelde eindgebruikerstarieven van de dienst VoDSL

Het tariefvoorstel bevat eenmalige, abonnements- en verkeerstarieven voor de VoDSL diensten ISDN4, ISDN6, ISDN8, ISDN16, ISDN18, ISDN20, ISDN22, ISDN24. In het voorstel geeft KPN aan dat de VoDSL tarieven momenteel niet gecombineerd kunnen worden met haar bestaande kortingsregelingen FlexiBel, WorldLine, TotalLine en de Voordeelnummerregelingen. Deze kortingsregelingen biedt KPN thans aan haar zakelijke en particuliere PSTN/ISDN klanten aan. Hieronder, in tabel 1, zijn de voorgestelde eenmalige en abonnementstarieven opgenomen.

VoDSL aansluiting	Abonnementstarieven (per maand)	Eenmalige tarieven ¹¹
VoDSL ISDN4	39,00	49,00
VoDSL ISDN6	55,00	69,00
VoDSL ISDN8	69,00	89,00
VoDSL ISDN16	129,00	750,00
VoDSL ISDN18	139,00	875,00
VoDSL ISDN20	145,00	1000,00
VoDSL ISDN22	150,00	1125,00
VoDSL ISDN24	155,00	1250,00

Tabel 1. Tarieven VoDSL voor abonnementen en eenmalige tarieven (in euro, excl. BTW)

Hieronder, in tabel 2 en 3, zijn de voorgestelde gesprekstarieven voor VoDSL gegeven. De gesprekstarieven zijn voor alle VoDSL aansluitingen gelijk.

VoDSL gesprekstarieven	Starttarief	Minuutprijs ¹²		
		Piek	Dal	Zazona
Biba ¹³	3,24	2,17	1,12	0,78
Buba ¹⁴	3,24	2,99	1,42	1,42
Vast-mobiel ¹⁵				
- naar KPN Mobile	3,24	17,91	17,36	16,75
- naar Vodafone	3,24	17,86	17,36	16,78
- naar T-Mobile	3,24	19,53	19,24	18,48
- naar Orange	3,24	19,75	19,45	18,68

¹¹ De kosten voor de IAD worden niet gedekt door de eenmalige vergoeding.

¹² Piekperiode is van maandag t/m vrijdag van 08.00-19.00, dalperiode is van maandag t/m vrijdag van 19.00-24.00, zazona is nacht van 00.00-08.00 en zaterdag en zondag.

¹³ Biba staat voor binnenbasis verkeer.

¹⁴ Buba staat voor buitenbasis verkeer.

¹⁵ KPN heeft de tarieven voor bellen vanaf het vaste telefoonnetwerk van KPN naar de verschillende mobiele aanbieders (vast-mobiel verkeer) per brief van 13 mei 2004 met kenmerk 04/030 pricing aangepast.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

- naar O2/Telfort	3,24	19,56	19,29	18,49
- naar Tele2	3,24	19,15	19,13	18,20
Internationaal	6,48	(zie tabel 3)		

Tabel 2. Gesprekstarieven VoDSL (in eurocent, excl. BTW)

KPN geeft in haar tariefvoorstel aan dat de gesprekstarieven voor de internationale bestemmingen 25% lager zijn dan de standaardtarieven voor 'BelBasis' vanaf 16 mei 2003, met uitzondering van de top 10 internationale bestemmingen, die 32% onder de huidige 'BelBasis' tarieven liggen. De huidige 'BelBasis' en voorgestelde VoDSL tarieven van de top 10 internationale bestemmingen zijn hieronder in tabel 3 opgenomen.

Top 10 internationale bestemmingen	Huidige 'BelBasis' tarieven	VoDSL tarieven
België	0,0684	0,0485
Denemarken	0,0916	0,0623
Duistland	0,0626	0,0426
Frankrijk	0,0695	0,0473
Italië	0,1184	0,0805
Spanje	0,1184	0,0805
Verenigd Koninkrijk	0,0602	0,0409
Verenigde Staten	0,0626	0,0426
Zweden	0,0766	0,0521
Zwitserland	0,0973	0,0662

Tabel 3. Gesprekstarieven top 10 internationale bestemmingen (eurocent per minuut, excl. BTW)

In hoofdstuk 6 gaat het college in op de wijze waarop hij deze tarieven heeft beoordeeld op kostenoriëntatie. Voorafgaand hieraan zal het college ingaan op de consultatie en het juridische kader.

4 Vragen voorafgaand aan de beoordeling: de consultatie

De introductie van VoDSL en VoIP door KPN en andere marktpartijen is een opmaat voor nieuwe ontwikkelingen in de markt. Het college wenste voorbereid te zijn op deze situatie en heeft hiertoe de impact onderzocht van de introductie van dergelijke diensten op het toezicht in algemene zin, maar ook specifiek voor het toezicht op de partij met aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) op de markt voor de vaste openbare telefoondienst - en netwerk. Het college wil aan de hand van de opvattingen van marktpartijen meer inzicht vergaren in de te verwachten ontwikkelingen en wil met name inzicht vergaren in de wijze waarop het college deze ontwikkelingen dient te duiden, mede ook binnen de nieuwe wettelijke context, om vervolgens hierop te kunnen anticiperen wanneer beoordeling van voorstellen terzake aan de orde is.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

Tijdens de consultatiebijeenkomst van 3 december 2003 en in het bijbehorende consultatiedocument¹⁶ heeft het college marktpartijen vragen voorgelegd over de aard van de dienst, de relevante wholesale diensten, de door het college toe te passen prijssqueezetoets en de gevolgen van de introductie van VoDSL voor het gebruik van vaste openbare telefoonnet van KPN. Het college gaat hieronder kort in op de standpunten van marktpartijen en zijn eigen bevindingen omtrent deze vragen. In bijlage III is een verslag van de consultatiebijeenkomst opgenomen.

4.1 De aard van de VoDSL dienst

Bij de beoordeling van het tariefvoorstel speelt de vraag of de VoDSL dienst als een volledig nieuwe dienst of als een vaste openbare telefoondienst, als bedoeld in artikel 35 Boht moet worden aangemerkt. In het laatste geval zijn de verplichtingen uit het Boht op KPN als aanbieder van VoDSL van toepassing.

Indien vaststaat dat VoDSL als een vaste openbare telefoondienst gezien kan worden, dan rijst de vraag of het een nieuw type vaste openbare telefoondienst is of dat de VoDSL dienst een technische variant is van de bestaande vaste openbare telefoondienst (PSTN/ISDN). Het antwoord op deze vraag is van wezenlijk belang voor de wijze waarop het tariefvoorstel door het college beoordeeld dient te worden. Bij een nieuw type vaste openbare telefoondienst beoordeelt het college op basis van kostenoriëntatie of de onderliggende kosten die gemoeid zijn om de dienst aan te bieden in voldoende mate verdisconteerd zijn in het eindgebruikerstarief. Indien het een technische variant is van de bestaande vaste openbare telefoondienst wordt voor de beoordeling het huidige kader voor ondergrens- en bovengrens- tariefregulering en het huidige kortingenkader toegepast. Het college beoordeelt dan in het bijzonder of eventuele kostenvoordelen gerealiseerd worden met de technische variant.

Tijdens de marktconsultatie is gebleken dat de dienst VoDSL door alle marktpartijen, behalve KPN, wordt beschouwd als een variant van de vaste openbare telefoondienst. De nieuwe techniek waarmee de VoDSL dienst tot stand komt, heeft volgens de marktpartijen enkel betrekking op de wijze van aansluiten, niet op de telefoondienst zelf. KPN stelt in haar reactie op het consultatiedocument dat VoDSL een nieuwe dienst is. In haar brief van 17 september 2003 echter, geeft ook KPN aan van oordeel te zijn dat VoDSL een variant is van de vaste openbare telefoondienst, welke wordt aangeboden op basis van een andere techniek.¹⁷ VoDSL kent dezelfde verkeerstypen (biba, buba, vast-mobiel en internationaal verkeer) als PSTN/ISDN. Echter, vanwege het mindere gebruik van het telefoonnetwerk, kent VoDSL volgens KPN lagere verkeerskosten voor deze verkeerstypen.

VoDSL verkeer wordt door marktpartijen in het algemeen gezien als een substituut voor ISDN spraakdiensten. Weliswaar bestaan er verschillen in functionaliteit tussen VoDSL en ISDN, maar deze zijn minimaal. Daarbij komt dat ook technisch gesproken de verschillen niet heel groot zijn. VoDSL maakt voor een groot deel op dezelfde manier als ISDN gebruik van het PSTN/ISDN net van KPN. Slechts de wijze waarop de abonnee is aangesloten op dat circuitgeschakelde net is technisch anders uitgevoerd dan bij ISDN. Kort gezegd zijn marktpartijen van mening dat VoDSL een gewone

¹⁶ Consultatiedocument van 20 november 2003 met kenmerk OPTA/EGM/2003/204402.

¹⁷ Per brief van 17 september 2003 met kenmerk 03/055 pricing.

telefoondienst is en dat er derhalve geen sprake kan zijn van gedifferentieerde tarieven voor VoDSL.

Op grond hiervan concludeert het college dat er bij *VoDSL verkeer* sprake is van een technische variant van de reguliere openbare spraaktelefoondienst. Hieruit volgt dat de huidige kaders voor ondergrens en bovengrens tariefregulering en voor de beoordeling van kortingen op VoDSL van toepassing zijn. In geval van kortingen kan er sprake zijn van gedifferentieerde tarieven.

Het college concludeert over de VoDSL *aansluiting* dat dit wel een nieuwe dienst is, aangezien het een nieuwe wijze van aansluiten is die technisch en functioneel afwijkt van de PSTN en de ISDN aansluiting. De VoDSL aansluiting is immers alleen in combinatie met een breedband dataverbinding (ADSL) verkrijgbaar. Daarnaast zijn er nog andere functionele¹⁸ en technische verschillen.

4.2 De wholesale dienst

Met het oog op het nieuwe ONP kader heeft het college tijdens de consultatie aan marktpartijen de vraag voorgelegd of er bij het aanbieden van VoDSL sprake is van effectieve concurrentie(mogelijkheden). Uit dit nieuwe kader volgt dat, indien geen sprake is van effectieve concurrentie(mogelijkheden), de nadruk bij het reguleren van de markt te dient te liggen op het wegnemen van wholesale belemmeringen. Als deze belemmeringen zijn weggenomen, zou er geen reden meer 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 en voor voldoende prijsdruk zorgt.

In het consultatiedocument stelde het college dat van effectieve concurrentiemogelijkheden sprake kan zijn indien KPN de wholesale inkoop-elementen, die noodzakelijk zijn om VoDSL aan te bieden, kostengeoriënteerd, non-discriminatoire en zonder overstapdrempels beschikbaar stelt aan zichzelf en aan derden. Wanneer concurrenten in staat gesteld worden onder gelijke voorwaarden met het VoDSL aanbod van KPN te concurreren, kan een level playing field gegarandeerd worden.

Marktpartijen zien het niet binnen een redelijke termijn kunnen overstappen door een eindgebruiker van de ene aanbieder naar de andere aanbieder (de zogenaamde telco-telco migratie) als een belangrijke overstapdrempel. Marktpartijen geven aan dat zonder een adequate invulling hiervan effectieve concurrentie vrijwel is uitgesloten. Eindgebruikers zullen niet overstappen naar een andere VoDSL aanbieder als zij door deze overstap langere periodes niet kunnen beschikken over hun gecombineerde data- en spraakaansluiting.

Het is het college gebleken dat KPN de wholesale dienst BSA, die nodig is om VoDSL te kunnen aanbieden, inkoopt bij haar eigen wholesale organisatie (KPN Carrier Services) onder dezelfde voorwaarden en tarieven als haar concurrenten. Aangezien KPN de BSA dienst zelf aanmerkt als een noodzakelijk inkoop-element voor het aanbieden van VoDSL in heel Nederland en het een cruciaal onderdeel is van het tariefvoorstel, acht het college het belangrijk dat KPN Carrier Services dit

¹⁸ Voorbeelden hiervan zijn onder andere dat er bij VoDSL sprake is van meer flexibiliteit ten aanzien van het aantal telefoonlijnen, maar ook dat er bij VoDSL een dynamische capaciteitsverdeling plaatsvindt tussen telefoondienst en dataverkeer, waarbij het telefoondienstverkeer voorrang geniet. Als er veel telefoondienstverkeer gelijktijdig plaatsvindt via de VoDSL verbinding, heeft dit (negatieve) consequenties voor de bandbreedte die voor dataverkeer ter beschikking staat.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

wholesale aanbod non-discriminatoir beschikbaar blijft stellen teneinde een level playing field te bewerkstelligen.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

Evenals marktpartijen is het college van oordeel dat de procedure voor de telco-telco migratie adequaat moet zijn geregeld zodat een eindgebruiker eenvoudig en snel kan overstappen tussen twee aanbieders van breedbanddiensten. Het college acht het, mede in de geest van het nieuwe ONP kader, wenselijk dat overstapdrempels in de wholesale markt worden weggenomen. Dit draagt bij aan het bereiken van een level playing field op de markt.

KPN heeft inmiddels aangegeven telco-telco migratie voor VoDSL mogelijk te maken. Het college heeft op 6 mei 2004 een besluit genomen¹⁹ in het geschil telco-telco migratie bbnd, Versatel en Tiscali/KPN. In dit besluit heeft het college bepaald op welke wijze KPN migratie orders dient uit te voeren. KPN heeft bij brief van 1 juli 2004 met kenmerk CSJF/2004/031 aan marktpartijen laten weten volledig uitvoering te zullen geven aan het besluit van 6 mei 2004. Het college is van oordeel dat hiermee een belangrijke overstapdrempel met betrekking tot VoDSL is weggenomen. Het college beschouwt dit als zeer belangrijk in het licht van de invoering van VoDSL.

4.3 De prijssqueezetoets

Bij de beoordeling van de VoDSL verkeerstarieven op kostenoriëntatie gaat het college onder andere na of er sprake is van prijssqueeze. Van prijssqueeze is sprake als de marge tussen de inkoop- en verkooptarieven van KPN als aanbieder met AMM zo laag wordt dat (efficiënte) concurrenten hun diensten niet rendabel kunnen aanbieden. Voor de verkeersdiensten biba, buba en vast-mobiel behorende bij het BelBasis abonnement (ISDN2/PSTN) is een prijssqueezetoets uitgewerkt.²⁰

Het college heeft tijdens de consultatie de vraag voorgelegd of het wenselijk is dat voor de beoordeling van een VoDSL of VoIP dienst een nieuwe prijssqueezetoets ontwikkeld wordt. Het college heeft in het consultatiedocument contouren voor een nieuw te ontwikkelen prijssqueezetoets voorgesteld, inclusief een toets voor de VoDSL aansluiting. Tijdens de consultatie is gediscussieerd over de noodzaak van een nieuwe prijssqueezetoets in het licht van het specifieke karakter van VoDSL en in het licht van de nieuwe regelgeving.

Het college is van mening dat het ontwikkelen van een nieuwe prijssqueezetoets nu niet opportuun is. Dit zou namelijk te veel vooruitlopen op de ophanden zijnde marktafbakeningen en de daarmee gepaard gaande ontwikkeling van mogelijke remedies. Bovendien geeft KPN in haar brief van 7 augustus 2003 met kenmerk 2003-U-00272-RvB aan het voorlopig eens te zijn met de toepassing van de huidige prijssqueezetoets.

4.4 De gevolgen van de introductie van VoDSL

Met de komst van VoDSL worden bepaalde netelementen in het vaste openbare telefoonnet van KPN minder benut, waardoor de kosten voor het gebruik van deze netelementen per minuut zouden kunnen stijgen. Aangezien in de regel kosten van netelementen volledig worden toegerekend aan die diensten die er gebruik van maken, zou dit betekenen dat de introductie van VoDSL zou kunnen leiden tot een stijging van de kosten (en dus uiteindelijk de tarieven) voor die diensten die nog wel gebruik maken van de bewuste netelementen. Het college heeft in het consultatiedocument

¹⁹ Besluit van 6 mei 2004 met kenmerk OPTA/IBT/2004/200995.

²⁰ In deze prijssqueezetoets wordt het eindgebruikstarief vergeleken met de som van de relevante wholesale tarieven, verhoogd met een opslag voor de retailkosten van een efficiënte operator.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

aangegeven het niet acceptabel te vinden wanneer als gevolg van de introductie van VoDSL hogere kosten worden toegerekend aan de gebruikers van de klassieke telefoondienst (PSTN/ISDN) en van de wholesale diensten als CPS. Tijdens de consultatie heeft het college aangegeven dat hij bij de beoordeling van VoDSL en VoIP diensten op kostenoriëntatie met dergelijke leegloopverschijnselen en de gevolgen hiervan voor eindgebruikers en voor afnemers van wholesale diensten rekening zal houden.

Gedurende het onderzoek heeft KPN aannemelijk gemaakt dat de leegloop van het vaste openbare telefoonnetwerk als gevolg van de introductie van VoDSL minimaal is.²¹ De leegloop van het vaste telefoonnetwerk van KPN wordt vooral veroorzaakt door eindgebruikers die migreren van vaste naar mobiele telefoondiensten en van smalband- naar breedbandinternet.

Daarnaast biedt het reguleringskader van OPTA de zekerheid dat een mogelijk effect op de kosten van retail verkeer (PSTN/ISDN) als gevolg van de implementatie van VoDSL tot juli 2006 niet zichtbaar wordt in de eindgebruikerstarieven van PSTN/ISDN, omdat tot dan op grond van artikel 35 van het Boht (bovengrens regulering van vaste openbare telefoontarieven) een safetycap geldt. De safetycap zorgt ervoor dat tarieven van PSTN/ISDN telefoonverkeer zich onder een plafond bewegen (tarieven mogen jaarlijks slechts stijgen met het inflatiepercentage). De introductie van VoDSL heeft derhalve tot 1 juli 2006 geen tariefstijging voor eindgebruikers tot gevolg. Omdat de leegloopeffecten en de gevolgen hiervan voor eindgebruikers als gevolg van de invoering van VoDSL gering zijn, heeft het college ervan afgezien om hierover in het kader van de beoordeling van het onderhavige tariefvoorstel een definitief beleid te formuleren. Later zal het college beleid opstellen over de vraag of, en zo ja, hoe en wanneer hij voornemens is de gevolgen van leegloop van het vaste openbare net te reguleren. Het gaat hierbij om de gevolgen van de leegloop voor eindgebruikers van de klassieke telefoondienst (PSTN/ISDN) en voor concurrenten van KPN, die bij KPN wholesale diensten inkopen.

Het college is voornemens in verband hiermee de ontwikkelingen met betrekking tot de kosten, de volumes en de leegloop van het vaste openbare telefoonnet nauwgezet te gaan volgen. In het kader hiervan dient KPN op grond van artikel 18.7 van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) na de introductie van de VoDSL dienst per kwartaal aan het college te rapporteren over de ontwikkeling van VoDSL (aantallen gebruikers, verkeersminuten, volume, omzet, kosten en rendement) en de effecten hiervan op het vaste openbare telefoonnet en de PSTN/ISDN telefoondiensten (aantallen gebruikers, verkeersminuten, omzet, kosten en rendement).

5 Juridisch kader

Op 19 mei 2004 is de nieuwe Telecommunicatiewet (hierna: nTw) in werking getreden.

Uit artikel 19.5, eerste lid nTw volgt dat aanbieders van vaste openbare telefoondiensten die op 19 mei 2004 door het college waren aangewezen op grond van artikel 6.4, eerste lid Tw (oud), de aan deze aanwijzing verbonden verplichtingen behouden tot de inwerkingtreding van de besluiten, bedoeld in artikel 19.4, eerste lid nTw. Hiermee worden de besluiten bedoeld waarin, op basis van de

²¹ KPN heeft aangegeven dat de stijging van de kosten voor de achterblijvers (PSTN en ISDN klanten) ten gevolge van de introductie van VoDSL door KPN tot 2006 [bedrijfsvertrouwelijk] procent bedraagt.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

uitkomsten van de marktevaluatie, zal worden besloten tot handhaving, wijziging of intrekking van de bestaande AMM verplichtingen.

Als “aan de aanwijzing verbonden verplichtingen” als bedoeld in artikel 19.5, eerste lid nTw gelden onder meer de in de artikel 7.1 juncto 7.4, tweede lid onder a Tw (oud) genoemde regels met betrekking tot de tarieven van de vaste openbare telefoondienst. Deze regels zijn uitgewerkt in de hierboven genoemde bepalingen uit het Boht. Het Boht is met ingang van 19 mei 2004 ingetrokken bij het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen.²² Uit het achtste lid van artikel 19.5 nTw volgt echter dat het college zijn bevoegdheden, zoals deze voor 19 mei 2004, in verband met de in lid 1 genoemde verplichtingen, aan hem bij of krachtens de hoofdstukken 6 en 7 zijn toegekend, gedurende vierentwintig maanden na 19 mei 2004, behoudt²³.

Uit artikel 19.1, aanhef en onder b, nTw volgt dat de definitie van de vaste openbare telefoondienst, bedoeld in artikel 1.1 onder k Tw (oud) van toepassing blijft bij de toepassing van de overgangsbepalingen uit hoofdstuk 19 van de nTw.

Een vaste openbare telefoondienst is in artikel 1.1, onder k, van de Tw als volgt omschreven: *“openbare telecommunicatiedienst die bestaat in de directe overdracht en routing van spraak van en naar netwerkaansluitpunten op vaste locaties van een telecommunicatienetwerk, waarvan iedere gebruiker van op een dergelijk netwerkaansluitpunt aangesloten apparatuur gebruik kan maken om met een ander netwerkaansluitpunt te communiceren;”*

Conform het Boht gelden er voor een aanbieder van een vaste openbare telefoondienst, die krachtens artikel 6.4, eerste lid van de Tw door het college is aangewezen, diverse verplichtingen met betrekking tot het gebruik van het vaste openbare telefoonnetwerk en de vaste openbare telefoondienst.

Bij besluit van 15 november 2000 met kenmerk OPTA/EGM/2000/202722 heeft het college KPN en haar groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, voor zover zij aanbieder zijn van een vast openbaar telefoonnetwerk en een vaste openbare telefoondienst, aangewezen als aanbieder met aanmerkelijke macht op de nationale markt voor vaste openbare telefoondienst - en netwerk als bedoeld in artikel 6.4, eerste lid, van de Tw.

In artikel 34 van het Boht is bepaald welke kwalitatieve vereisten KPN bij de vaststelling van telefoontarieven in acht dient te nemen. Onder meer is bepaald dat:

- de tarieven op objectieve, kwalitatieve en kwantitatieve criteria gebaseerd zijn;
- de tarieven in rekening kunnen worden gebracht door middel van eenmalige vergoedingen, periodieke vergoedingen en gebruiksafhankelijke vergoedingen;
- de tarieven doorzichtig zijn;
- de tarieven niet discriminerend zijn en gelijkheid van behandeling waarborgen;
- de tarieven op genoegzame wijze bekendgemaakt worden.

²² Besluit van 7 mei 2004, houdende regels met betrekking tot universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen, Stb. 2004, 203.

²³ Het Boht is gegeven ter uitvoering van de artikelen 6.9, vijfde lid, 7.1 en 7.5 van de Tw.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

Artikel 35, eerste lid, van het Boht bepaalt dat een aanbieder van een vaste openbare telefoondienst, die krachtens artikel 6.4, eerste lid, van de wet door het college is aangewezen, kostengeoriënteerde tarieven vaststelt voor het gebruik van het vaste openbare telefoonnetwerk en de vaste openbare telefoondienst.

Uit artikel 36, eerste lid, van het Boht volgt dat op wijzigingen van tarieven voor het gebruik van een vast openbaar telefoonnetwerk en een vaste openbare telefoondienst artikel 35, eerste lid, van het Boht van overeenkomstige toepassing is. De aanbieder van een vast openbaar telefoonnetwerk en van een vaste openbare telefoondienst, bedoeld in artikel 35, eerste lid, van het Boht voert een voorgenomen tariefwijziging niet in dan nadat het college de voorgenomen tariefwijziging heeft goedgekeurd, op grond van artikel 36, tweede lid, van het Boht.

In het beleidskader “De beoordeling van de bovengrens op kostenoriëntatie van eindgebruikerstarieven van de vaste telefoondienst van KPN voor de periode van 1 juli 2002 tot 1 juli 2006”²⁴ heeft het college voor de belangrijkste eindgebruikerstarieven van de vaste telefoondienst van KPN aangegeven op welke wijze de maximale hoogte (bovengrens) van deze eindgebruikerstarieven tot 1 juli 2006 gereguleerd wordt. Daarnaast is in de richtsnoeren Prijssqueeze²⁵ van 28 februari 2001 aangegeven op welke wijze het college de ondergrens van een aantal verkeersdiensten op kostoriëntatie beoordeelt. In een bijlage bij de richtsnoeren is voor onder meer de verkeersdiensten biba, buba en vast-mobiel van KPN een prijssqueezetoets uitgewerkt.²⁶

Verder is voor het beoordelen van kortingen van een vaste telefoondienst en een vaste telefoonnetwerk tevens artikel 38 van het Boht van toepassing. Op grond van artikel 38 van het Boht is KPN als aanbieder met AMM gerechtigd kortingsregelingen toe te passen, voor zover die transparant en niet discriminerend zijn. Artikel 38 Boht bepaalt verder dat dergelijke kortingsregelingen de voorafgaande toestemming van het college behoeven en dat aan een toestemming voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden.

In september 1998 heeft het college een beoordelingskader vastgesteld voor het beoordelen van kortingen:

- kortingen zijn niet toegestaan indien te verwachten is dat ze ertoe zullen leiden dat de mededinging op de betreffende deelmarkt beperkt wordt;
- kortingen die gebaseerd zijn op aantoonbare kostenvoordelen zijn in beginsel toegestaan;
- kortingen die niet gebaseerd zijn op aantoonbare kostenvoordelen, zijn in beperkte mate toegestaan, afhankelijk van de mate van *de facto* concurrentie op de betreffende deelmarkt, mits de mededinging hierdoor niet wordt beperkt.²⁷

In de “Nota van bevindingen ten aanzien van ondergrensregulering van de tarieven van de

²⁴ Het beleidskader van het college van 27 juni 2002, met kenmerk OPTA/EGM/2002/201218.

²⁵ Richtsnoeren Prijssqueeze van 28 februari 2001, kenmerk OPTA/EGM/2000/200494, NMa/2201/12.

²⁶ De bijlagen van de richtsnoeren Prijssqueeze zijn op 1 augustus 2002 aangepast, OPTA/EGM/2002/2-1887.

²⁷ Per brief van 2 september 1998 met kenmerk OPTA/E/98/2190.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

eindgebruikersdiensten van KPN, oftewel prijsqueeze, kortingen en pakketten”²⁸, heeft het college aangegeven dat de huidige richtsnoeren Prijsqueeze en het huidige kortingenkader voorlopig van kracht blijven totdat op basis van de nieuwe regelgeving meer op de geconstateerde mededingingsproblemen toegesneden maatregelen kunnen worden getroffen.

6 Overwegingen van het college

Hieronder zijn de overwegingen van het college opgenomen ten aanzien van de beoordeling van het tariefvoorstel VoDSL. In paragraaf 6.1 geeft het college zijn overwegingen ten aanzien van zijn wettelijke bevoegdheid om het tariefvoorstel van KPN te beoordelen. In paragraaf 6.2 geeft het college aan op welke wijze het tariefvoorstel beoordeeld wordt en in paragraaf 6.3 worden vervolgens de overwegingen ten aanzien van de voorwaarde van kostenoriëntatie van de voorgestelde eindgebruikstarieven voor VoDSL opgenomen. Tot slot wordt in paragraaf 6.4 ingegaan op de voorwaarde van non-discriminatie en transparantie van het aanbod alsmede op de effecten op de mededinging.

6.1 Overwegingen ten aanzien van de wettelijke bevoegdheid

Het college is van oordeel dat de dienst VoDSL een vaste openbare telefoondienst is. De redenen hiervoor zijn:

- de VoDSL dienst voldoet aan de wettelijke definitie van de vaste openbare telefoondienst zoals geformuleerd in artikel 1.1 onder k van de Tw. De definities van vaste openbare telefoondienst in de Tw en in de Europese richtlijnen zijn in zoverre techniekonafhankelijk dat slechts “het resultaat” van de dienst bepaalt of er sprake is van een vaste openbare (spraak)telefoondienst of niet. Van belang is vooral of spraak van de ene eindgebruiker naar de andere eindgebruiker wordt overgebracht. In geval van VoDSL is daarvan sprake;
- de VoDSL dienst wijkt functioneel niet noemenswaardig af van de vaste openbare telefoondienst;
- de VoDSL dienst wijkt kwalitatief niet noemenswaardig af van de vaste openbare telefoondienst.

Aangezien KPN krachtens artikel 6.4, eerste lid, Tw aangewezen is als aanbieder met AMM voor het vaste openbare telefoonnetwerk en de vaste openbare telefoondienst²⁹ zijn de verplichtingen uit het Boht die gelden voor de vaste openbare telefoondienst ook op VoDSL van toepassing. Het tariefvoorstel VoDSL dient derhalve beoordeeld te worden conform het Boht en de bestaande kaders voor bovengrens- en ondergrenstoetsing van tarieven en kortingen.

6.2 Overwegingen ten aanzien van de wijze van beoordeling

Het college heeft het tariefvoorstel beoordeeld op basis van de artikelen 34, 35, 36 en 38 van het Boht. Op grond van deze bepalingen dient het college met name te beoordelen of de voorgestelde tarieven voldoen aan het vereiste van kostenoriëntatie. Het college heeft het vereiste van kostenoriëntatie van tarieven en de beoordeling van kortingen nader ingevuld in een aantal beleidsregels, zoals de Richtsnoeren Prijsqueeze en het kortingenkader. Het college zal hierna ingaan op de wijze van beoordeling van de voorgestelde eenmalige, periodieke en verkeerstarieven

²⁸ Oordeel college van 6 augustus 2003, kenmerk OPTA/EGM/2003/202390.

²⁹ Bij besluit van 15 november 2000 met kenmerk OPTA/EGM/2000/202722.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

voor VoDSL.

Kostenoriëntatie: boven- of ondergrensregulering

In algemene zin houdt de toets op kostenoriëntatie in dat er getoetst wordt of de tarieven niet te laag en niet te hoog zijn. In het geval van VoDSL zal KPN moeten concurreren met scherpe VoDSL aanbiedingen van concurrenten. Deze VoDSL aanbiedingen worden gekenmerkt door lagere tarieven dan de tarieven van de klassieke telefoondienst (ISDN/PSTN). KPN zal dus geen belang hebben bij een te hoge prijsstelling. Het onderhavige tariefvoorstel voor VoDSL van KPN getuigt hiervan.

Omdat het college het niet aannemelijk acht dat KPN de tarieven te hoog zal stellen, acht hij ondergrenstoetsing voldoende. Bovendien past dit in de huidige beleidskaders ten aanzien van tariefregulering waarin op de bovengrens minder streng wordt getoetst. Het college heeft zich dan ook bij de beoordeling van de tarieven gericht op de vraag of het tarief niet te laag is. Dat geldt zowel voor de eenmalige en periodieke tarieven als voor de verkeertarieven.

De verkeertarieven worden getoetst binnen de kaders van het kortingen- en het prijsqueezeregime. Deze regimes zijn primair gericht op ondergrensregulering. De eenmalige en periodieke tarieven voor de VoDSL aansluiting worden beoordeeld op de vraag of alle relevante kosten in het tarief verwerkt zijn. Daarbij wordt onderzocht of er een positief rendement gehaald wordt.

Eenmalige en periodieke (abonnements-)tarieven

De eenmalige en de abonnementstarieven, die dienen ter dekking van de kosten voor de aanleg, levering en toegang van, respectievelijk tot, de VoDSL aansluiting, zijn conform artikel 35, eerste lid, van het Boht op kostenoriëntatie beoordeeld. Dit wil zeggen dat beoordeeld is of de voor de VoDSL aansluiting gemaakte onderliggende kosten worden gedekt door de eenmalige en de periodieke tarieven. Bij de beoordeling van de mate van kostenoriëntatie is het reëel dat KPN enkel die kosten toerekent aan de eenmalige en periodieke tarieven voor VoDSL die zij ook daadwerkelijk maakt voor het aanbieden van deze dienst. Eventuele lagere kosten welke gepaard gaan met een dergelijke manier van aansluiten kunnen dan ook leiden tot lagere eenmalige tarieven en abonnementstarieven. Momenteel bestaat al een dergelijk prijsverschil tussen de PSTN en de ISDN2 dienst waar het gaat om de tarieven voor de eenmalige vergoeding en de abonnementstarieven.

Voor de beoordeling van het tariefvoorstel op kostenoriëntatie, conform artikel 35 van het Boht, dient KPN aan te tonen dat de voorgestelde eenmalige en periodieke vergoedingen voor de VoDSL dienst kostengeoriënteerd zijn.

Verkeertarieven

De VoDSL verkeertypen (biba, buba, vast-mobiel en internationaal verkeer) zijn dezelfde als de bestaande PSTN/ISDN verkeertypen. Voor de beoordeling zijn dan ook de huidige kaders voor toetsing van tarieven en kortingen toegepast. VoDSL verkeer maakt op vrijwel dezelfde wijze gebruik van het geschakelde net van KPN als het standaard PSTN/ISDN verkeer, zij het dat de VoDSL abonnee gemiddeld op een hoger netvlak aan het net is gekoppeld en het VoDSL verkeer dus minder gebruik maakt van de lagere delen van het netwerk van KPN. Het college zal de kostenbesparingen die KPN als gevolg hiervan heeft in zijn beoordeling betrekken. Het college acht het gerechtvaardigd dat de

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

kostenvoordelen van VoDSL, die verband houden met een lager beslag op het telefoonnetwerk ten goede komen aan die gebruikers die daadwerkelijk VoDSL afnemen. Het huidige kortingenbeleid staat prijsdifferentiatie op grond van kostenvoordelen toe. De introductie van VoDSL tegen lagere verkeerstarieven dan de gewone PSTN/ISDN tarieven past hierin. Het tariefvoorstel van KPN, voor zover dit betrekking heeft op de VoDSL verkeerstarieven, is derhalve door het college beoordeeld als een kortingsregeling, overeenkomstig de artikelen 36 en 38 van het Boht en het huidige kortingenbeleid. Op grond van dit kader mag KPN de VoDSL tarieven differentiëren (kortingen geven), mits deze gebaseerd zijn op aantoonbare kostenvoordelen. Omdat de VoDSL eindgebruiker gemiddeld 'hoger' in het netwerk is aangesloten, bezigt het VoDSL verkeer gemiddeld minder netwerkelementen dan het PSTN/ISDN verkeer, waardoor er aantoonbare kostenbesparingen worden behaald. Ook kortingen die niet gebaseerd zijn op aantoonbare kostenvoordelen zijn in beperkte mate toegestaan. Deze kortingen (hierna: forfaitaire kortingen) zijn vastgesteld op een maximum niveau.³⁰

Daarnaast zijn de voorgestelde tarieven op grond van artikel 36 Boht op prijsqueeze beoordeeld. In paragraaf 4.3 van dit besluit heeft het college aangegeven dat het niet nodig is ten behoeve van het onderhavige voorstel een nieuwe prijsqueezetoeets te ontwikkelen. Het college heeft derhalve gebruik gemaakt van de bestaande prijsqueezetoeetsen voor biba, buba en vast-mobiel verkeer.

Verder is het effect van de leegloop van het vaste openbare net van KPN onderzocht. Immers, wanneer als gevolg van de introductie van VoDSL de kosten voor het gebruik van het vaste openbare telefoonnet van KPN stijgen, dan kan dit gevolgen hebben voor de mate van kostenoriëntatie van de vaste openbare telefoontarieven van KPN. Het college heeft in paragraaf 4.4 aangegeven dat hij thans van oordeel is dat de introductie van VoDSL vooralsnog slechts een minimaal 'leegloopeffect' heeft op de kosten van het vaste openbare telefoonnet van KPN. Het college heeft daarom besloten eventuele kostenstijgingen voor de bestaande PSTN/ISDN dienst en de wholesale diensten als gevolg van de introductie van de VoDSL dienst niet mee te wegen bij de beoordeling van het huidige tariefvoorstel.

6.3 Overwegingen ten aanzien van kostenoriëntatie

Hieronder heeft het college zijn overwegingen ten aanzien van de beoordeling van de door KPN voorgestelde tarieven op kostenoriëntatie opgenomen. Het college gaat per onderdeel van het tariefvoorstel in op de wijze van beoordeling en zijn bevindingen ten aanzien van de eis tot kostenoriëntatie.

6.3.1 Eenmalige en abonnementstarieven VoDSL

In tabel 1 in paragraaf 3.2 van dit besluit zijn de door KPN voorgestelde eenmalige tarieven en abonnementstarieven gegeven. Het college heeft in hoofdstuk 5 reeds aangegeven dat hij deze tarieven op grond van artikel 35 van het Boht dient te beoordelen op kostenoriëntatie. In paragraaf 6.2 van dit besluit heeft het college aangegeven dat hij de beoordeling van de tarieven voor de aansluiting doet aan de hand van het algemene kostenoriëntatiebeginsel waarbij hij zich concentreert op de vraag of het tarief niet te laag is. Dit betekent dat het tarief minimaal gelijk moet

³⁰ De maximale kortingspercentages voor de verschillende verkeersdiensten worden afgeleid uit de bijbehorende winstmarges en zijn respectievelijk voor biba 4,4%, buba 22,7%, internationaal 32% en vast-mobiel 4%.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

zijn aan de kostprijs, met andere woorden, dat KPN geen negatieve marge behaalt op de dienstverlening.

KPN heeft ten behoeve van de beoordeling van het tariefvoorstel een overzicht verstrekt waarin de eenmalige en periodieke opbrengsten enerzijds en de eenmalige en periodieke kosten anderzijds van de VoDSL aansluiting tegen elkaar zijn afgezet. Uit dit overzicht blijkt dat KPN een positieve marge behaalt op deze diensten. KPN heeft de bijbehorende opbrengsten en kosten in voldoende mate onderbouwd. Daarmee heeft KPN naar het oordeel van het college aangetoond dat de eenmalige en de abonnementsstarieven voor de VoDSL aansluiting voldoen aan de voorwaarde van kostenoriëntatie, als bedoeld in artikel 35 van het Boht.

Ingevolge het bepaalde in artikel 35, tweede lid, van het Boht dient KPN vanaf de introductie van deze dienst jaarlijks in de ONP rapportage te rapporteren over de relevante, daadwerkelijke eenmalige en periodieke kosten en eenmalige en periodieke opbrengsten voor de diensten “Vergoeding Voor Eenmalig VoDSL” en “Vergoeding Voor Abonnementen VoDSL”.

6.3.2 Gesprekstarieven

In de tabellen 2 en 3 in paragraaf 3.2 van dit besluit zijn de door KPN voorgestelde verkeerstarieven voor biba, buba, vast-mobiel en internationaal verkeer gegeven. De door KPN voorgestelde verkeerstarieven VoDSL zijn lager dan de thans geldende verkeerstarieven behorende bij het BelBasis abonnement (ISDN/PSTN). Hieronder, in tabel 4, worden de kortingspercentages gemiddeld per verkeerstype gegeven.

Onderdeel	Voorstel korting
Biba	[bedrijfsvertrouwelijk]
Buba	[bedrijfsvertrouwelijk]
Vast-mobiel	[bedrijfsvertrouwelijk]
Internationaal	[bedrijfsvertrouwelijk] ³¹

Tabel 4. voorgestelde korting (per dienst gemiddeld) op de VoDSL verkeerstarieven ten opzichte van BelBasis verkeerstarieven.

Het college heeft in paragraaf 5.2 van dit besluit aangegeven op welke wijze hij de gesprekstarieven voor VoDSL beoordeelt. Hieronder heeft het college zijn bevindingen ten aanzien van de kostenoriëntatie van de gesprekstarieven opgenomen.

Bevindingen ten aanzien van het kortingenbeleid

Op grond van het vigerende kortingenbeleid is het KPN toegestaan om naast de forfaitaire kortingen, kortingen die gebaseerd zijn op aantoonbare kostenvoordelen toe te passen. KPN heeft aangegeven dat het VoDSL verkeer minder netwerkelementen gebruikt dan het PSTN/ISDN verkeer, omdat de VoDSL eindgebruiker gemiddeld ‘hoger’ in het netwerk is aangesloten. Hierdoor treden er aantoonbare kostenbesparingen op. Bij VoDSL worden alle gebruikers direct op een host aangesloten en niet op een ‘remote’ of ‘concentrator’. KPN heeft de kostenbesparingen onderbouwd op grond van

³¹ KPN geeft aan tot 32% korting te willen geven op de top-10 internationale bestemmingen.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

de ONP rapportage over het boekjaar 2003.³² De door KPN onderbouwde besparingen zijn middels een accountantsrapportage inhoudelijk getoetst door de accountant PwC.³³ Indien de toegestane forfaitaire kortingen en de aantoonbare kostenvoordelen, berekend als kortingspercentage, bij elkaar opgeteld worden, leidt dat tot de volgende maximale kortingen voor VoDSL:

³² De door KPN berekende besparingen variëren van [bedrijfsvertrouwelijk] per minuut.

³³ Brief KPN onderbouwing kostenbesparingen voor VoDSL verkeer met rapport van bevindingen van PriceWaterhouseCoopers, van 26 mei 2004 kenmerk 04/033 pricing.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

	Maximale forfaitaire kortingsruimte per dienst	VoDSL besparing o.b.v ONP Spraak als % omzet	Maximaal toegestane korting o.b.v VoDSL aantoonbare kostenvoordelen en maximale forfaitaire kortingen
Biba	4,4%	[tussen 5 en 15 procent]	[tussen 10 en 20 procent]
Buba	22,7%	[tussen 5 en 15 procent]	[tussen 25 en 35 procent]
Vast-mobiel	4%	[tussen 0 en 5 procent]	[tussen 0 en 10 procent]
Internationaal	32,1%	[tussen 0 en 5 procent]	[tussen 30 en 40 procent]

Tabel 5. Overzicht van de maximale kortingsruimte ten opzichte van standaard tarieven (per dienst)

Het college concludeert dat de kortingen op de voorgestelde VoDSL verkeerstarieven ten opzichte van de BelBasis verkeerstarieven voldoen aan de maximale gecumuleerde kortingen, die op basis van het huidige beoordelingskader zijn toegestaan. Het college merkt op dat KPN bovenop de VoDSL tarieven nog in beginsel aanvullende korting zou kunnen geven, maar dat een deel van die forfaitaire kortingsruimte reeds wordt benut om de VoDSL tarieven mogelijk te maken. Dit betekent dat KPN derhalve niet haar bestaande kortingsregelingen, waarbij de maximale forfaitaire kortingsruimte wordt toegepast (bijv. WorldLine), één op één van toepassing kan verklaren op de VoDSL dienst.

Bevindingen ten aanzien van prijsqueeze

Het college heeft de door KPN voorgestelde verkeerstarieven voor VoDSL getoetst aan de huidige squeeze-toetsen voor biba, buba en vast-mobiel verkeer, zoals vastgelegd in de richtsnoeren prijsqueeze. Het college stelde vast dat de voorgestelde tarieven aan de toetsen voldoen en dat er dus er geen sprake is van prijsqueeze.

Aanvullende opmerkingen

Nadrukkelijk dient aangetekend te worden dat KPN in het tariefvoorstel aangeeft dat de VoDSL tarieven momenteel niet gecombineerd kunnen worden met haar bestaande kortingsregelingen FlexiBel, WorldLine, TotalLine en de Voordeelnummerregelingen. Het college heeft het tariefvoorstel in dit licht beoordeeld.

Tevens dient opgemerkt te worden dat de goedkeuring van het college betrekking heeft op een daadwerkelijke aanbieding van VoDSL over een breedbandaansluiting en niet op een 'administratieve' aanbieding³⁴.

Conclusie

Gezien het bovenstaande in paragraaf 6.3.1 en 6.3.2 concludeert het college dat de voorgestelde tarieven voor VoDSL voldoen aan de voorwaarde van kostenoriëntatie. Het college keurt de

³⁴ Met andere woorden: KPN mag slechts de VoDSL tarieven hanteren indien er ook daadwerkelijk sprake is van spraaktelefoon dienst over breedband volgens de beschreven technologie.

voorgestelde tarieven voor VoDSL derhalve goed.

6.4 Overwegingen ten aanzien van non-discriminatie, transparantie en effecten op de mededinging

6.4.1 Non-discriminatie

Ten aanzien van het vereiste van non-discriminatie, als bedoeld in de artikelen 34 en 38 Boht, merkt het college het volgende op. De voorwaarde van non-discriminatie houdt in dat een bepaald aanbod voor een ieder in Nederland beschikbaar dient te zijn. Hoewel het aanbod met name aantrekkelijk is voor eindgebruikers die momenteel al 4 of meer telefoonlijnen afnemen, kan iedereen die beschikt over een zakelijke breedbandaansluiting van KPN de dienst VoDSL afnemen. Hiermee is naar het oordeel van het college voldaan aan de voorwaarde van non-discriminatie.

6.4.2 Transparantie

De voorwaarde van transparantie houdt in dat tarieven en kortingen doorzichtig zijn en op genoegzame wijze bekend gemaakt worden. Het college heeft vooralsnog geen problemen geconstateerd met betrekking tot de voorwaarde van transparantie, als bedoeld in de artikelen 34 en 38 Boht. Het college gaat ervan uit dat KPN de voorwaarde van transparantie bij de introductie van VoDSL in acht zal nemen.

6.4.3 Effecten op de mededinging

Met de goedkeuring van het tariefvoorstel VoDSL wordt KPN in staat gesteld de vaste openbare telefoondienst via een breedbandaansluiting aan te bieden. Andere aanbieders op de markt kunnen ook VoDSL diensten aanbieden en doen dat ook al. De aantoonbare kostenbesparingen die KPN realiseert door gebruikers op een andere wijze aan te sluiten, via een breedbandaansluiting, kunnen andere aanbieders ook realiseren, óf door zelf de breedbandaansluiting aan te leggen óf via inkoop van BSA bij KPN. Het college heeft vastgesteld dat aanbieders in beginsel de groothandelsdiensten, die nodig zijn voor het aanbieden van een VoDSL dienst, non-discriminatoir kunnen inkopen bij KPN's groothandelsorganisatie of elders. Het college heeft daarnaast vastgesteld dat er reeds aanbieders op de markt zijn, zoals Versatel en bbned, die de telefoondienst via een breedbandaansluiting aanbieden.

CPS

De VoDSL dienst is net als PSTN/ISDN een openbare spraaktelefoondienst. De verplichting voor KPN om vanaf een PSTN/ISDN aansluiting de C(P)S wholesale dienst aan te bieden, geldt dus ook voor VoDSL aansluitingen. KPN beaamt dit en heeft tegenover het college bevestigd dat ze gelijktijdig met de introductie van VoDSL op de markt ook C(P)S diensten vanaf VoDSL aansluitingen zal aanbieden. CPS aanbieders, die op de zakelijke markt de 'klassieke' telefoondienst via CPS aanbieden, zullen naar verwachting geconfronteerd worden met scherpere aanbiedingen. Het zal voor hen moeilijker worden daarmee te concurreren, maar naar het oordeel van het college is het niet onmogelijk. Het college heeft immers vastgesteld dat het onderhavige tariefvoorstel VoDSL voldoet aan de prijssqueezetoets, zodat CPS aanbieders in staat zouden moeten zijn met dit aanbod te concurreren.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

7 Dictum

Het college besluit op grond van de artikelen 34, 35, 36 en 38 van het Boht goedkeuring te verlenen aan het voorstel voor de invoering van de voorgestelde eenmalige, periodieke en verkeerstarieven voor de dienst VoDSL.

Op grond van artikel 18.7 van de Tw dient KPN per kwartaal aan het college te rapporteren over ontwikkelingen inzake aantallen gebruikers, verkeersminuten, omzet, kosten en rendement van de dienst VoDSL en de effecten hiervan op het vaste openbare telefoonnet en de PSTN/ISDN telefoondiensten (aantallen gebruikers, verkeersminuten, omzet, kosten en rendement).

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,

prof.dr. J.C. Arnbak, voorzitter

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 bekendgemaakt, daartegen een bezwaarschrift indienen bij de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit.

Het bezwaarschrift moet worden gericht aan:

Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
Stafafdeling Juridische Zaken
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 gronden van bezwaar te bevatten. Zo mogelijk dienen een afschrift van het besluit en de overige op het bezwaar betrekking hebbende stukken te worden meegezonden.

Besluit

Openbaar

1 Bijlage I bij OPTA/EGM/2004/200939 besluit VoDSL

Correspondentielijst

1. 7 augustus 2003: ontvangst brief van KPN (tariefvoorstel VoDSL) van 7 augustus 2003 met kenmerk 2003-U-00272-RvB.
2. 21 augustus 2003: verstuurt brief aan KPN (vragen n.a.v. tariefvoorstel) van 21 augustus 2003 met kenmerk OPTA/EGM/2003/203038.
3. 29 augustus 2003: ontvangst brief van KPN (antwoorden op vragen) van 27 augustus 2003 met kenmerk 03/050 pricing.
4. 2 september 2003: verstuurt brief aan KPN (verlenging beoordelingstermijn) van 2 september 2003 met kenmerk OPTA/EGM/2003/203102.
5. 15 september 2003: verstuurt brief aan KPN (vragen n.a.v. tariefvoorstel) van 15 september 2003 met kenmerk OPTA/EGM/2003/203374.
6. 17 september 2003: ontvangst brief van KPN (antwoorden op vragen) van 17 september 2003 met kenmerk 03/055 pricing.
7. 24 september 2003: verstuurt brief aan KPN (mededeling niet goedkeuring tariefvoorstel) van 24 september 2003 met kenmerk OPTA/EGM/2003/203517.
8. 9 oktober 2003: ontvangt brief van KPN (stappenplan beoordeling tariefvoorstel) van 9 oktober 2003 met kenmerk 03/064 pricing.
9. 10 oktober 2003: verstuurt brief aan KPN (stappenplan beoordeling tariefvoorstel) van 10 oktober 2003 met kenmerk OPTA/EGM/2003/203834.
10. 17 oktober 2003: ontvangst e-mail van KPN (stappenplan beoordeling tariefvoorstel) van 17 oktober 2003.
11. 21 oktober 2003: verstuurt brief aan KPN (stappenplan beoordeling tariefvoorstel) van 21 oktober 2003 met kenmerk OPTA/EGM/2003/203993.
12. 22 oktober 2003: ontvangst brief van KPN (stappenplan beoordeling tariefvoorstel) van 22 oktober 2003 met kenmerk 03/067 pricing.
13. 24 oktober 2003: verstuurt brief aan KPN (aanvullende vragen n.a.v. tariefvoorstel) van 24 oktober 2003 met kenmerk OPTA/EGM/2003/204031.
14. 24 oktober 2003: ontvangen brief van KPN (antwoorden op aanvullende vragen) van 24 oktober 2003 met kenmerk 03/068 pricing.
15. 31 oktober 2003: ontvangst brief van KPN (concept antwoorden op aanvullende vragen) van 31 oktober 2003 met kenmerk 03/070 pricing.
16. 5 november 2003: verstuurt e-mail aan KPN (reactie op concept antwoorden) van 5 november 2003.
17. 7 november 2003: ontvangst brief van KPN (antwoorden op aanvullende vragen) van 6 november 2003 met kenmerk 03/070.
18. 20 november 2003: verstuurt brief aan marktpartijen (consultatiedocument) van 20 november 2003 met kenmerk OPTA/EGM/2003/204402.
19. 28 november 2003: ontvangst brief van Scarlet (concept reactie consultatiedocument) van 28 november 2003.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

20. 28 november 2003; ontvangst brief van bbned (reactie consultatiedocument) van 28 november 2003 met kenmerk bbned/FMO/OPTA28112003.
21. 5 december 2003: ontvangst brief van Demon(reactie consultatiedocument) van 4 december.
22. 9 december 2003: ontvangst brief van DailyCom (reactie consultatiedocument) van 9 december 2003.
23. 10 december 2003: ontvangst brief van Priority Telecom(reactie consultatiedocument) van 10 december 2003 met kenmerk 20031209PTNL.
24. 10 december 2003: ontvangst brief van Rits Tele.com (reactie consultatiedocument) van 10 december 2003.
25. 10 december 2003: ontvangst brief van KPN (reactie consultatiedocument) van 10 december 2003 met kenmerk R/03/U/0369.
26. 10 december 2003: ontvangst brief van ACT (reactie consultatiedocument) van 10 december 2003.
27. 10 december 2003: ontvangst e-mail van Versatel (reactie consultatiedocument) van 10 december 2003.
28. 11 december 2003: verstuurt brief aan KPN (vragen n.a.v. consultatie) van 11 december 2003 met kenmerk OPTA/EGM/2003/204773.
29. 15 december 2003: ontvangst brief van KPN (antwoorden op vragen n.a.v. consultatie) van 15 december 2003 met kenmerk 03/079 pricing.
30. 8 januari 2003: ontvangst brief van KPN (procedure beoordeling tariefvoorstel) van 7 januari 2004 met kenmerk 04/002 pricing.
31. 16 januari 2004: verstuurt brief aan KPN (reactie op procedure beoordeling tariefvoorstel) van 16 januari 2004 met kenmerk OPTA/EGM/2004/200051.
32. 4 februari 2004: ontvangst presentatie van KPN (tariefvoorstel VoDSL) van 4 februari 2004.
33. 19 februari 2004: ontvangst presentatie van KPN (bespreking OPTA-KPN) van 19 februari 2004 met kenmerk pricing 04/012.
34. 2 maart 2004: verstuurt e-mail aan KPN (gespreksverslag bijeenkomst 19 februari 2004) van 2 maart 2004.
35. 4 maart 2004: ontvangst brief van KPN (antwoorden op vragen) van 3 maart 2004 met kenmerk 2004-U-00055-RvB.
36. 10 maart 2004: ontvangst presentatie van KPN (bespreking OPTA-KPN) van 9 maart 2004 met kenmerk pricing 04/013.
37. 24 maart 2004: ontvangst presentatie van KPN (bespreking OPTA-KPN) van 24 maart 2004 met kenmerk pricing 04/019.
38. 26 maart 2004: verstuurt e-mail aan KPN (gespreksverslag bijeenkomst 26 maart 2004) van 26 maart 2004.
39. 6 april 2004: ontvangst brief van KPN (antwoorden op vragen) van 6 april 2004 met kenmerk 04/021 pricing.
40. 7 april 2004: ontvangst brief van KPN (antwoorden op vragen) van 7 april 2004 met kenmerk R/04/U/00085.
41. 22 april 2004: ontvangst e-mail van KPN (voorstel telco-telco migratie, versie 1.3) van 22 april 2004.
42. 12 mei 2004: ontvangst e-mail van KPN (tariefvoorstel VoDSL) van 12 mei 2004.
43. 13 mei 2004: ontvangst brief van KPN (wijziging tariefvoorstel) van 13 mei 2004 met kenmerk

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

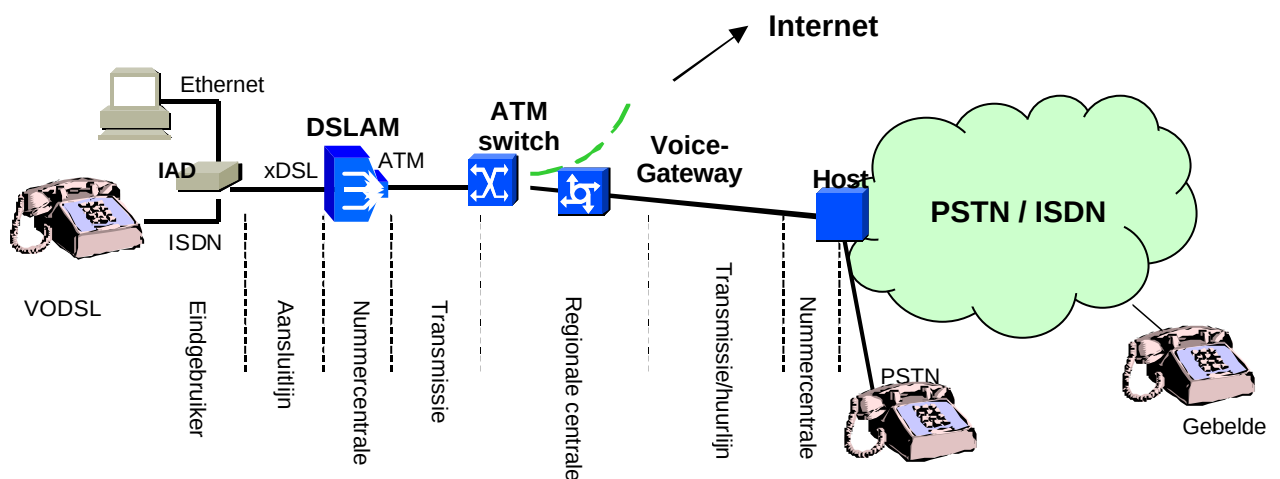
04/030 pricing.

2 Bijlage II bij OPTA/EGM/2004/200939 besluit VoDSL

Technische aspecten van de dienst VoDSL

VoDSL (Voice over DSL) is een vaste spraaktelefoon dienst. De door KPN voorgestelde VoDSL dienst is gebaseerd op de zogenaamde VoATM-technologie (voice over ATM). ATM is het protocol dat voor de end-to-end verbinding tussen de eindgebruiker en het traditionele telefoonnetwerk wordt gebruikt. Het ATM protocol voorziet in verschillende datapaden (zogenaamde PVC's³⁵) over dezelfde fysieke aansluiting en een garantie van de kwaliteit van ieder afzonderlijke PVC. Bij VoDSL wordt één PVC gebruikt voor telefoon en een andere PVC voor het internetverkeer. De apparatuur is zodanig ingesteld dat het datapad met telefoon voorrang krijgt op het datapad met internetverkeer. Een eindgebruiker kan aldus gelijktijdig telefoneren (VoDSL) en gebruik maken van internet (of andere datadienst) over dezelfde xDSL (breedband-)verbinding.

In figuur 1 wordt grafisch weergegeven hoe een VoDSL verbinding technisch door KPN wordt gerealiseerd. Het VoDSL gesprek wordt opgezet via een IAD³⁶ (een soort modem) op de klantlocatie, de (volledig ontbundelde) aansluitlijn, de DSLAM³⁷ in de nummercentrale, transmissie tussen de nummercentrale en de (regionale) locatie met de ATM-switch, de VoiceGateway, en een huurlijn van de VoiceGateway naar de host op een nummercentrale. Vanuit de host volgt het gesprek het traditionele PSTN/ISDN netwerk. Onderstaand worden de onderdelen verder uitgelegd.



Figuur 2. Schematische weergave van de VoDSL dienst

De eindgebruiker dient voor VoDSL een IAD te installeren. Een IAD combineert het spraak- en

³⁵ PVC staat voor Permanent Virtual Circuits

³⁶ IAD staat voor Integrated Access Device. In praktijk is dit een modem waarmee meerdere diensten (in casu internet en telefoondienst) geleverd kunnen worden.

³⁷ DSLAM staat voor DSL Access Multiplexer. Een DSLAM decodeert en combineert de individuele DSL signalen van verschillende gebruikers om de data verder te transporteren in het netwerk van een aanbieder.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

dataverkeer met het ATM-protocol en routeert dit verkeer over de volledig ontbundelde aansluitlijn (met het xDSL protocol). De ontbundelde aansluitlijn is in de nummercentrale met de DSLAM verbonden. De DSLAM decodeert het xDSL protocol en organiseert de ATM-datapaden via glasvezel transmissie naar de ATM-switch op een regionale centrale. De ATM-switch routeert de datapaden gereserveerd voor de VoDSL telefoondienst naar de VoiceGateway en de datapaden gereserveerd voor internet naar de ISP. De verbinding(en) tussen de IAD en de ATM-switch is (zijn) geheel onderdeel van de BitStream dienst.

Een ATM datapad voor VoDSL wordt in de VoiceGateway getermineerd. De VoiceGateway vertaalt het ATM-signaal naar traditionele circuitgeschakelde signalen waarmee het bestaande telefoonnetwerk van KPN overweg kan. Met behulp van huurlijnen wordt het (circuitgeschakelde) verkeer getransporteerd van de VoiceGateway naar de nummercentrales. In de nummercentrales staan telefoonswitches (hosts) waarop gewoonlijk klanten (zie telefoon met 'PSTN' in de figuur) direct via de telefoon aansluitlijn zijn aangesloten. KPN heeft speciale apparatuur in de host (volgens het V5.2 protocol) om het verkeer vanuit de VoiceGateway af te wikkelen. Vanaf deze hosts wordt het verkeer op dezelfde wijze gerouteerd als het telefoonverkeer van standaard PSTN/ISDN abonnees.

3 Bijlage III bij OPTA/EGM/2004/200939 besluit VoDSL

Verslag rondetafel bijeenkomst van 3 december 2003 inzake Voice over DSL

Dit is het verslag van de rondetafel bijeenkomst gehouden naar aanleiding van het consultatiedocument over Voice over DSL (hierna: VoDSL)³⁸ van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college). Deze rondetafel bijeenkomst is gehouden op woensdag 3 december 2003 in Den Haag. De presentielijst is opgenomen als bijlage bij dit verslag.

Het consultatiedocument VoDSL is opgedeeld in vijf clusters van vragen, namelijk:

1. de aard van de dienst VoDSL;
2. het relevante wholesale aanbod;
3. de toe te passen squeeze-toets;
4. de gevolgen voor de PTSN en de ISDN diensten en
5. de mogelijkheden voor concurrenten.

Ook de rondetafel bijeenkomst is conform deze vijf clusters ingedeeld. In dit verslag wordt, na een inleiding, per cluster kort aangegeven wat de voorlopige opvattingen zijn van het college genoemd in het consultatiedocument, waarna per cluster wordt ingegaan op de opvattingen die door marktpartijen tijdens de rondetafel bijeenkomst naar voren zijn gebracht.

Inleiding

De voorzitter opent de bijeenkomst. Hij gaat in op de opzet van de bijeenkomst en de procedures die gehanteerd worden. De voorzitter meldt dat in de aankondiging van het consultatiedocument VoDSL in de Nederlandse Staatscourant³⁹ een typefout is geslopen. In de aankondiging staat namelijk abusievelijk dat marktpartijen verzocht worden om bij voorkeur hun reactie in te leveren voor vrijdag 28 december 2003, echter uiterlijk voor vrijdag 5 december 2003. In plaats van 28 december werd 28 november 2003 bedoeld. Vanwege de mogelijke verwarring die hierdoor is veroorzaakt, geeft de voorzitter aan dat partijen hun reacties nog tot 10 december 2003 kunnen indienen.

Het college heeft in het consultatiedocument aangegeven dat hij recentelijk veel signalen ontvangt over ontwikkelingen die mogelijk grote gevolgen hebben voor de inrichting van de vaste openbare telefoondienst. De ophanden zijnde opkomst van technieken als Voice over IP (hierna: VoIP) en VoDSL horen hier nadrukkelijk bij. Recente ontwikkelingen op de markt duiden er op dat dergelijke diensten tegen een lager tarief in de markt kunnen worden gezet dan de traditionele openbare telefoondienst. De voornaamste reden hiervoor is dat deze diensten efficiënter gebruik maken van het telefoonnet van KPN. Het college wenst voorbereid te zijn op deze situatie en onderzoekt hiertoe de impact van de introductie van dergelijke diensten op het toezicht in algemene zin, maar ook specifiek voor het toezicht op de partij met aanmerkelijke marktmacht op de markt voor de vaste openbare telefoondienst en -netwerk. Hij heeft de verwachting dat uiteindelijk ook aanbieders van

³⁸ Consultatiedocument van 20 november 2003 met kenmerk OPTA/EGM/2003/204402.

³⁹ Staatscourant (2003) 231.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

'klassieke' telefoondienst een aanbod zullen ontwikkelen. Het college wil aan de hand van de consultatie en de rondetafel bijeenkomst meer inzicht vergaren in de te verwachten ontwikkelingen en in de wijze waarop het college deze ontwikkelingen dient te duiden teneinde hierop te kunnen anticiperen.

Het college heeft bij zijn consultatiedocument ervoor gekozen om zich tijdens de consultatie te richten op de dienst VoDSL. De voorzitter merkt op dat wanneer marktpartijen hiertoe de behoefte hebben, zij ook argumenten kunnen aandragen met betrekking tot diensten zoals VoIP, Voice over Wireless LAN en Voice over Cable.

Cluster 1: De aard van de dienst VoDSL

Het college heeft in het consultatiedocument aangegeven dat er een afweging gemaakt dient te worden over de aard van de VoDSL dienst: is het een volledig nieuwe dienst of is het slechts een variant van de bestaande telefoondienst waaraan eventueel bepaalde kostenvoordelen zijn toe te schrijven. Het college heeft in het consultatiedocument aangegeven dat hij van mening is dat een VoDSL dienst een grote gelijkenis vertoont met de PSTN/ISDN dienst. Dit pleit ervoor de VoDSL dienst te beschouwen als een variant van de telefoondienst, waar eindgebruikers voor kunnen kiezen als het voor hen een kostenvoordeel (in de vorm van lagere abonnementskosten of gesprekskosten) oplevert.

Reactie van marktpartijen

De algemene reactie van marktpartijen is dat bij VoDSL geen sprake is van een nieuwe telecommunicatiedienst. VoDSL is een nieuwe techniek voor het leveren van dezelfde telefoondienst. Deze nieuwe techniek is alleen relevant voor de wijze waarop het gesprek getransporteerd wordt. De marktpartijen menen dat het niet wenselijk is om een apart tarief voor VoDSL te introduceren. Eventuele kostenvoordelen verbonden aan VoDSL dienen verdisconteerd te worden over alle gebruikers. Bovendien dient de AMM-partij altijd haar netwerk op de meest efficiënte wijze in te richten. Dit zou voor een AMM-partij al een voldoende prikkel moeten zijn om een dergelijke innovatie in haar netwerk door te voeren. Het bestaan van kostenvoordelen wordt overigens door diverse marktpartijen in twijfel getrokken.

Aanvullend wordt opgemerkt dat de nTw techniekonafhankelijk is. Marktpartijen menen dat de spraakdienst die tot stand komt middels VoDSL identiek is aan de bestaande telefoondienst die momenteel wordt aangeboden. Een marktpartij geeft aan dat, wanneer de VoDSL dienst zou afwijken van de bestaande telefoondienst, consumenten er niet eens aan zouden denken over te stappen naar VoDSL. Dit geldt helemaal voor zakelijke klanten. Een andere marktpartij geeft aan dat het te verwachten gebruik van een VoDSL dienst anders is dan de normale spraaktelefoon, hetgeen door een ander wordt bestreden.

Een marktpartij geeft aan dat de beoordeling van een dienst als VoDSL afhankelijk is van de relevante 'zelfstandige' markt. Dergelijke markten moeten nog worden afgebakend in het kader van de nTw.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

Cluster 2: Het wholesale aanbod

Uit het consultatiedocument blijkt dat het college bij de beoordeling van een mogelijk tariefvoorstel voor een VoDSL dienst nadrukkelijk aandacht zal schenken aan het level playing field. Het college heeft in het consultatiedocument aangegeven dat een apart tarief voor het bellen naar een VoDSL aansluiting zou kunnen leiden tot een apart terminating tarief voor een VoDSL aansluiting. Wanneer het tarief voor het bellen naar een VoDSL aansluiting niet wordt gedifferentieerd, is een apart terminating tarief voor VoDSL niet nodig. Eventuele kostenvoordelen van een VoDSL dienst worden in deze situatie verdisconteerd in gemiddeld lagere prijzen.

Het college hanteert in het consultatiedocument de voorlopige stellingname dat ook een apart originating tarief niet noodzakelijk is, aangezien partijen in staat worden geacht te kunnen concurreren met de AMM-partij op basis van het wholesale BitStream Access (hierna: BSA) aanbod. Het college acht het onder deze voorwaarden niet noodzakelijk om gedifferentieerde originating en terminating tarieven voor verkeer van en naar een VoDSL aansluiting aan de AMM-partij op te leggen. Hiermee geeft het college aan dat hij infrastructuurconcurrentie prefereert boven dienstenconcurrentie.

Reactie van marktpartijen

De algemene reactie van aanwezige marktpartijen is dat het BSA aanbod van KPN niet transparant en niet geschikt is als bouwsteen van een eigen VoDSL dienst. Een belangrijk argument hierbij is dat het aanbieden van breedbandtoegang niet vergelijkbaar is met het aanbieden van telefoon. Aanbieders van breedbandtoegang zouden telefoondiensten moeten aanbieden, terwijl aanbieders van telefoondiensten breedbandtoegang zouden moeten aanbieden. Het aanbieden van deze nieuwe diensten vergt een lange leercurve voor deze aanbieders. Daarnaast merkt een marktpartij op dat er momenteel ook problemen zijn met de toegang tot de aansluiting. Naar de mening van deze marktpartij is het door de problemen met dit wholesale aanbod niet goed mogelijk effectief met KPN te kunnen concurreren.

De vertegenwoordiger van diverse marktpartijen vraagt zich af of 'BSA-lite' (consumenten BSA) wel een reële optie is. Wanneer 'BSA-lite' geen reële optie blijkt te zijn, volgt volgens deze vertegenwoordiger automatisch dat BSA (en dus VoDSL) alleen geschikt is voor de zakelijke markt. Hiermee zal OPTA rekening moeten houden.

Een andere wholesale belemmering die door marktpartijen naar voren gebracht wordt, betreft het feit dat KPN zich niet wil committeren aan een snelle portering van xDSL aansluitingen. Een snelle portering is essentieel voor het creëren van een effectief concurrerende markt voor VoDSL. Met name de bundeling van de VoDSL dienst (gereguleerd) en de xDSL lijn (niet gereguleerd) maakt het volgens marktpartijen erg lastig om effectief te kunnen concurreren met KPN op de VoDSL dienst. Ook de weigering van KPN om 'wederverkoop van het abonnement' mogelijk te maken, is volgens een marktpartij een probleem. Marktpartijen zijn het met elkaar eens dat eerst dergelijke randvoorwaarden afgedekt moeten zijn, voordat het college het aanbieden van een VoDSL dienst door een AMM-partij goedkeurt. Wanneer dit niet het geval is, treedt er een 'lock in' effect op voor

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

abonnees die bij de AMM-partij een VoDSL aansluiting hebben. Door het gecombineerde aanbod van BSA en VoDSL heeft dit ook direct een 'lock in' effect op de breedbandmarkt.

Een andere marktpartij geeft aan het niet eens te zijn met deze opvattingen. Volgens deze marktpartij zijn er voldoende alternatieven op de markt voor het BSA aanbod van KPN. Concurrenten hebben het KPN aanbod niet nodig om een dienst als VoDSL in de markt te zetten. Deze opvatting wordt gesterkt doordat concurrenten van KPN zelfstandig een dergelijke dienst introduceren. Daarnaast komen de gepresenteerde feiten in de discussie niet overeen met de feitelijke ontwikkelingen op de markt. Zo heeft de rechter OPTA's besluit inzake consumenten BSA geschorst. De keuze voor de dienst is aan de consument en onder het nieuwe kader is het nog maar de vraag of er een wholesale verplichting zal bestaan voor KPN.

De voorzitter vraagt aan de aanwezigen of het zakelijk BSA aanbod problemen oplevert. Marktpartijen geven aan dat het zakelijk BSA aanbod een aantal andere problemen oplevert. In haar toelichting op de BSA dienstverlening heeft KPN aangegeven dat er voor de BSA aansluiting een overboekingsfactor van 1:1 nodig is. Marktpartijen gaven aan dat in dat geval VoDSL niet goedkoper aangeboden kan worden dan de huidige spraakdienst, naar verwachting zelfs duurder.

Cluster 3: De prijssteezettoetsen

In het consultatiedocument heeft het college aangegeven dat er, afhankelijk van het gehanteerde uitgangspunt over de dienst VoDSL, verschillende mogelijkheden zijn om te toetsen op de aanwezigheid van prijssteeze, te weten aan de hand van de bestaande toets of aan de hand van een nieuw te ontwikkelen toets.

Reactie van marktpartijen

Een marktpartij merkt op dat uit de prijssteezettoetsen welke zijn opgenomen in het consultatiedocument blijkt dat het college nadenkt over de ontwikkeling van een steezettoets op het niveau van de aansluiting. Dit ziet men als een positieve ontwikkeling. En andere marktpartij geeft aan dat het hem onduidelijk is op welke wijze mogelijke kostenvoordelen van een VoDSL dienst verrekend dienen te worden in de bestaande kostentoerekeningssystemen zoals BULRIC en EDC. Marktpartijen zijn van mening dat de voordelen van VoDSL al in de bestaande modellen verrekend dienen te worden en dat dit niet nogmaals dienst te gebeuren in aparte modellen voor VoDSL.

Een marktpartij stelt zich de vraag of het toepassen van een prijssteezettoets past binnen het nieuwe wettelijke kader. OPTA geeft aan dat dit vooralsnog niet duidelijk is, maar dat op basis van het huidige beleid het college wel kan toetsen op prijssteeze. Dezelfde marktpartij vraagt zich af waarom het college er niet voor heeft gekozen om een toets te ontwikkelen op basis van line sharing. In reactie hierop is het college van oordeel dat VoDSL slechts in combinatie met een breedband data-aansluiting geleverd kan worden, hetgeen het lastig maakt om een toets te ontwikkelen die uitgaat van een separaat aanbod. Met andere woorden: het aanbod van VoDSL is niet los te zien van het aanbod van BSA. Hierdoor is een toets op basis van line sharing niet aan de orde.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

Een marktpartij vraagt hoe het college omgaat met een VoDSL voorstel op het moment dat het BSA aanbod nog niet voldoet aan de wettelijke eisen. OPTA geeft aan dat het dan waarschijnlijk is dat VoDSL beoordeeld wordt als de 'normale' spraakdienst.

Marktpartijen kunnen instemmen met de aanname op pagina 4 van het consultatiedocument dat de retailopslag van 23% in de te hanteren prijssqueeze-toets mogelijk naar boven bijgesteld dient te worden als gevolg van lagere netwerkkosten.

Cluster 4: Gevolgen voor PSTN/ISDN diensten

Het college acht de leegloop van het PSTN net door ontwikkelingen zoals VoDSL een potentieel riskante ontwikkeling. Bij de introductie van een VoDSL dienst bestaat het risico dat een situatie ontstaat waarbij de kosten per minuut in het PSTN net stijgen. Dit komt enerzijds door het wegvloeien van minuten en anderzijds door het mogelijk versneld afschrijven van apparatuur in het PSTN netwerk. Mogelijk dat een dergelijke ontwikkeling ook gevolgen heeft voor de universele dienst.

Reactie van marktpartijen

De voornaamste vraag die het college zich stelt bij een dergelijke situatie is wat te doen met eventuele noodzakelijke extra afschrijvingen die gedaan moeten worden omdat het net van KPN efficiënter ingericht wordt. OPTA geeft aan dat het college van mening is dat hij KPN mogelijk kan verplichten tot het doen van extra afschrijvingen, namelijk via de kostentoerekening van de betreffende dienst. Deze kosten komen dan terug in EDC, maar niet in BULRIC. Een andere mogelijke optie is dat de extra afschrijvingen helemaal niet binnen deze systemen worden toegerekend aan de diensten, maar dat deze rechtstreeks ten laste komt van de winst- en verliesrekening van KPN.

Een marktpartij vraagt zich af of het reëel is dat er onderscheid wordt gemaakt in de gehanteerde wholesale tarieven op basis van een efficiënt en een inefficiënt pad door het netwerk van KPN. Hierdoor zou volgens een marktpartij een verstoord beeld kunnen ontstaan waarbij een neerwaarts effect bij één dienst een opwaarts effect bij een andere dienst veroorzaakt. OPTA geeft aan dat het college van oordeel is dat de ingreep in de toerekening van kosten die het college voor ogen heeft naar zijn verwachting zal leidt tot lagere kosten op middenlange termijn.

Het college heeft al in zijn consultatiedocument aangegeven dat hogere kosten ten gevolge van de leegloop van het PSTN/ISDN net niet in rekening gebracht zouden moeten worden bij de eindgebruikers van de PSTN/ISDN dienst. Het college acht het mogelijk dat deze hogere kosten juist ten laste komen van de eindgebruikers van de diensten die deze hogere kosten veroorzaken, zoals VoDSL.

Een marktpartij geeft aan dat hij verwacht dat het effect van VoDSL op de leegloop van het PSTN netwerk marginaal is. Andere factoren, zoals het wegvallen van internetinbelminuten en substitutie van de vaste telefoondienst door de mobiele telefoondienst, hebben een groter effect op het wegvloeien van verkeer van het PSTN net dan de introductie van VoDSL. De introductie van VoDSL diensten heeft op het wegvloeien van verkeer van het PSTN net zelfs een marginaal effect. Andere

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

marktpartijen bevestigen gedeeltelijk deze zienswijze, echter alleen voorzover het de andere factoren betreft.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

OPTA geeft aan dat het college verschillende mogelijkheden overweegt met betrekking tot de versnelde afschrijvingen van overcapaciteit in het PSTN/ISDN net. Zo kan de toerekening van extra afschrijvingen aan een bepaalde post in sterke mate het innovatieproces beïnvloeden. Het nieuwe wetgevend kader is er op gericht om innovaties te stimuleren. Hier zal het college bij een eventuele toekomstige beoordeling van een VoDSL dienst ook zeker rekening mee houden.

Cluster 5: Mogelijkheden voor concurrenten

In het consultatiedocument vraagt het college aan de marktpartijen om aan te geven of zij van plan zijn om op de korte termijn VoDSL diensten op de markt te introduceren. Het college heeft aan de marktpartijen gevraagd hem inzage te geven in de betreffende business cases.

Reactie van marktpartijen

De voorzitter heeft bij de bespreking van dit punt aan dat het hem duidelijk is dat de gevraagde informatie mogelijk bedrijfsvertrouwelijke informatie betreft. De voorzitter geeft aan dat, indien de marktpartijen hierover niet tijdens de rondetafel bijeenkomst willen praten, zij dit ook in hun schriftelijke reactie op het consultatiedocument aan het college kunnen mededelen. Twee marktpartijen geven aan dat zij al een dergelijke dienst aanbieden. Een marktpartij doet dit niet onder een aparte productnaam, maar biedt VoDSL diensten aan onder de noemer van de telefoondienst. Marktpartijen zijn van mening dat er veel belemmeringen zijn op te noemen (zoals de problemen rond het porteren van xDSL aansluitingen) die de introductie van VoDSL er niet makkelijker op maken. Volgens marktpartijen is VoDSL geen nieuwe dienst, maar is het slechts een manier om transmissie tot stand te brengen. Met dit in het achterhoofd dient OPTA de prille markt niet om zeep te helpen door een partij met AMM toe te staan een goedkoper tarief te rekenen voor VoDSL diensten. Als er een VoDSL dienst door de AMM-partij op de markt wordt geïntroduceerd, zou deze dienst aan alle voorwaarden van de normale spraakdienst dienen te voldoen.

Sluiting

De voorzitter sluit de bijeenkomst en geeft aan dat op enig moment een verslag van de bijeenkomst openbaar wordt gemaakt. Waar deze consultatie precies toe zal leiden kan hij nog niet zeggen. Te zijner tijd worden marktpartijen hierover geïnformeerd.⁴⁰

⁴⁰ Zie hiervoor het onderhavige goedkeuringsbesluit VoDSL en het gestelde in paragraaf 4.4 van dit besluit voor zover het de leegloop problematiek betreft.

Besluit

Openbaar bedrijfsvertrouwelijke passages zijn aangegeven als [bedrijfsvertrouwelijk]

Presentielijst

Presentielijst Consultatie VoDSL		
Organisatie	Naam	E-mail
OPTA	Frank van der Plas (voorzitter)	f.vanderplas@opta.nl
OPTA	Wino Penris	w.penris@opta.nl
OPTA	Maarten Klijn	m.klijn@opta.nl
OPTA	Elbert-Jan van Veldhuizen	e.vanveldhuizen@opta.nl
OPTA	Jorn van Steenis	j.vansteenissen@opta.nl
OPTA	Herjan Barnard	h.barnard@opta.nl
OPTA	Misja Bonke	m.bonke@opta.nl
Wanadoo Nederland	Michael Griffioen	michael.griffioen@nl.wanadoo.nl
Enertel NV	Ellen Koopmans	ekoopmans@enertel.nl
Scarlet B.V.	Maartje Verberne	mverberne@scarlet-telecom.nl
Act	Feyo Sickinghe	feyosickinghe@logicacmg.com
Clifford Chance	Babiche Westerbrink	Babische.westerbrink@cliffordchance.com
UPC	Marinus Neervoort	mneervoort@upccorp.com
Casema	Gerard Lieverse	glieverse@office.casema.nl
bbned NV	Inez Jolink	inez.jolink@bbned.nl
bbned NV	Folkert Moolenburg	folkert@bbned.nl
Rits Telecom BV	Ytsen Kooistra	ytsenkooistra@ritstele.com
KPN	Louis Ertner	e.v.h.etner@kpn.com
KPN	Nico Siljee	n.siljee@kpn.com
Tele2	Dennis de Gier	dennis.degier@tele2.com
Versatel	Sijmen Kooiman	Sijmen.kooiman@versatel.nl
Versatel	josee van den Berg	joseevandenberg@versatel.nl
Tiscali BV	G. Phoelick	g.phoelick@nl.tiscali.com
Tiscali BV	Q. Bosman	q.bosman@nl.tiscali.nl
MCI	M.de Ridder	martien.deridder@mci.com
Priority Telecom	M. Kil	mkil@prioritytelecom.nl
Priority Telecom	M. van de Meerakker	mvdmeerakker@prioritytelecom.com
Kabelfoon BV	Hans van der Giessen	jgiessen@caiwl.nl
Essent Kabelcom	Lex Musse	Lex.musse@essent.nl
Vecai	Michiel Prinsen	m.prinsen@vecai.nl