

Strategische agenda OPTA 2006

Openbare versie

Voorwoord

OPTA heeft in september 2005 haar plannen voor 2006 ter consultatie aan u voorgelegd. Deze plannen hebben betrekking op de aandachtsgebieden voor OPTA in 2006. Op deze consultatie zijn, ondanks de beperkte tijd die eenieder gegund was, zeer nuttige reacties ontvangen van vele marktpartijen. Voor u ligt de definitieve agenda zoals die is opgesteld met medeneming van deze reacties.

Bij de verwerking van de reacties heeft OPTA voor ogen gehad dat de voorliggende agenda van voldoende strategisch niveau moet zijn. Het vele zinvolle commentaar van meer operationele aard zult u hierin dan ook niet terugvinden. De verwerking hiervan maakt onderdeel uit van de begroting en heeft in bepaalde gevallen geleid tot specifieke operationele doelen.

Om u een volledig beeld te geven van de reacties is een notitie opgesteld die als bijlage bij de strategische agenda hoort. In deze notitie staan de reacties van de diverse marktpartijen op een geaggregeerd niveau, wordt aangegeven wat met deze reacties is gedaan en wordt, waar mogelijk, een koppeling gelegd met de begroting.

Ik hoop van harte dat deze strategische agenda een bijdrage levert aan de verdere verbetering van de transparantie van OPTA.

Hoogachtend,

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

mr. C.A. Fonteijn, voorzitter

1 Inleiding

De Strategische agenda voor 2006 geeft de voorgenomen prioriteiten voor komend jaar aan. Het is bij uitstek de bedoeling dat de agenda prioriteiten adresseert op strategisch niveau. Deze prioriteiten vormen de basis voor de begroting voor 2006 en zullen daar nader worden geconcretiseerd. De verantwoording over de uitvoering van de Strategische agenda zal plaatsvinden in het jaarverslag over 2006.

De agenda is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee leest u de missie en hoofddoelstellingen van OPTA op de post- en elektronische communicatiemarkten. In hoofdstuk drie worden de aandachtsgebieden voor OPTA in 2006 benoemd.

Bij de Strategische agenda hoort een notitie met daarin de geaggregeerde reacties van de marktpartijen, de wijze waarop OPTA deze heeft vertaald naar de agenda en de koppeling van de agenda en de reacties met de begroting.

De Strategische agenda en de bijlage zijn tevens gepubliceerd op onze website (www.opta.nl).

2 Missie en hoofddoelstellingen

Missie: OPTA stimuleert bestendige concurrentie in de markten voor elektronische communicatie en post. Dat wil zeggen: een duurzame situatie waarin particuliere en zakelijke eindgebruikers een keuze kunnen maken tussen aanbieders, zodanig dat het prijs- en kwaliteitsniveau tot stand komt door effectieve marktprikkels. Bij onvoldoende keuze beschermt OPTA eindgebruikers.

De hoofddoelstellingen van OPTA op de elektronische communicatiemarkt volgen uit artikel 1.3 van de Telecommunicatiewet:

- a) Het bevorderen van concurrentie bij het leveren van elektronische communicatie netwerken, diensten en bijbehorende faciliteiten, onder meer door efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur aan te moedigen en innovaties te steunen;
- b) Het bevorderen van belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit;
- c) De ontwikkeling van de interne markt.

De elektronische communicatiesector kenmerkt zich door convergentie en toenemende dynamiek. Concurrentie tussen infrastructuren is hierbij de beste waarborg voor duurzame concurrentie. OPTA ent haar beslissingen hierop. Bij het opleggen van toegangsverplichtingen waakt OPTA ervoor dat investeringen in nieuwe concurrerende infrastructuren niet worden gefrustreerd. Hierbij wordt het belang van dienstenconcurrentie als motor voor infrastructuurconcurrentie niet uit het oog verloren. Waar infrastructuurconcurrentie niet haalbaar is, ligt het zwaartepunt bij dienstenconcurrentie over bestaande infrastructuren.

Bij onvoldoende keuze door een gebrek aan concurrentie stelt OPTA stelt zich tot doel om eindgebruikers te beschermen waar nodig. Het kan hierbij gaan om misbruik van een machtspositie, maar ook om bijvoorbeeld spam of schending van privacy. Als eindgebruikers de vruchten moeten kunnen plukken van meer keuze en goede marktwerking moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Een belangrijke voorwaarde die OPTA zal bewaken is transparantie.

De Europese dimensie van de samenwerking onder de nieuwe Telecommunicatiewet is geregeld in de ERG – een officieel orgaan van nationale toezichthouders dat de Europese Commissie adviseert - en de IRG - een informeel samenwerkingsverband van nationale toezichthouders. Doel van deze samenwerking is harmonisatie van verplichtingen, zodat op de Europese deelmarkten een gelijk speelveld ontstaat. Waar omstandigheden tussen landen verschillen streeft OPTA echter naar maatwerk op nationaal niveau.

Op de postmarkt zorgt OPTA ervoor dat de concessiehouder zich aan de regels houdt, die betrekking hebben op de opgedragen dienstverlening. Ook zal OPTA handhaven dat alternatieve aanbieders de regels voor het niet vrijgegeven deel van de postmarkt in acht nemen. In het vrije deel van de markt zal OPTA, waar mogelijk, toegangsbarrières voor nieuwkomers slechten.

3 Aandachtsgebieden

In deze paragraaf wordt een onderscheid gemaakt naar ontwikkelingen in de markt (3.1), ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving (3.2), bestuurlijke en beleidsmatige ontwikkelingen (3.3), ontwikkelingen rondom de communicatie van OPTA met de markt (3.4) en ontwikkelingen die samenhangen met interne vraagstukken (3.5). Per ontwikkeling wordt aangegeven wat deze betekent voor de aandachtsgebieden van OPTA in 2006.

3.1 Markt

Inspelen op convergerende markten en toenemende dynamiek

Het landschap van de communicatiesector verandert voortdurend. De dynamiek neemt toe door convergentie en innovatie. Onzekerheid als gevolg van deze marktdynamiek zal voor OPTA een blijvend gegeven zijn. OPTA zal bij de analyses van de diverse markten een visie moeten hebben op de invloed van technologie op convergentie. Hiervoor kan onder andere kennis gebruikt worden die voortkomt uit de vaktechniekplatforms die binnen OPTA worden opgericht.

Dit vraagt om:

- Marktgericht denken en adaptief vermogen van de organisatie;
- Consistentie van beleid over marktsectoren heen;
- Ruimte geven aan nieuwe ontwikkelingen om investeringsprikkelers niet te verstoren;
- Het op de voet volgen van marktontwikkelingen om toekomstverwachtingen te kunnen objectiveren.

Toezicht op wholesale bottlenecks en retail mededingingsproblemen

Door convergentie en innovatie neemt het concurrentiepotentieel toe. Op sommige markten zijn echter ex ante toegangsverplichtingen nog steeds noodzakelijk. Dat betekent niet dat elke concurrent zonder meer recht op toegang heeft, want met toetreding tot de markt die blijvend inefficiënt is, is de samenleving op termijn niet gebaat. Bij het opleggen van toegangsverplichtingen zal OPTA er op toezien dat (diensten)-concurrenten op eerlijke voet kunnen concurreren met de dienstenaanbieders van de verticaal geïntegreerde dominante partij.

Naast wholesale bottlenecks zal OPTA toezien op het gedrag van dominante aanbieders in de retailmarkt. Mogelijke mededingingsproblemen hier zijn o.a. bundeling, te lage prijzen en prijsdiscriminatie.¹ Hierdoor kunnen diverse maatregelen noodzakelijk zijn waar dominante aanbieders zich aan zullen moeten houden.

In algemene zin zal OPTA aandacht moeten hebben voor de handhaving van opgelegde verplichtingen en maatregelen, waarbij bijvoorbeeld herziening van kostentoe rekeningsmodellen een

¹ OPTA/EGM/2005/200986, Beleidskader remedies voor mededingingsproblemen in de retailmarkt, 25-3-2005

rol speelt. Daarnaast moet OPTA, bijvoorbeeld in het Economisch Analyse Team, een duidelijke visie ontwikkelen op een aantal specifieke maatregelen en begrippen, zoals inefficiënte toetreding.

Verdieping in effecten van migratie naar het internet protocol (IP)

De vervanging van traditionele diensten, zoals klassieke telefonie en huurlijnen door diensten gebruikmakend van IP-netwerken zet door. OPTA zal in 2006 de effecten op de regulering hiervan verder in kaart brengen en bespreken met de markt. Deze ontwikkelingen hebben effecten op bestaande markten, maar leiden ook tot overgangsproblemen tussen de oude en nieuwe situatie, zoals op de markt voor vaste telefonie. Aandachtspunten zijn:

- interconnectie en interoperabiliteit
- kostenallocatie
- verschuiving van 'control points'
- nummeraspecten
- universele dienstverlening (in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken)

Ruimte geven aan innovatie en investeringen in netwerken

Concurrentie tussen infrastructures is belangrijk. OPTA zal haar beslissingen hierop enten. Alternatieve infrastructures zullen echter op de middellange termijn niet disruptief zijn, met name vanwege hun geringe dekking. Innovatie komt op dit moment voor een belangrijk deel voort uit de evolutie van bestaande netwerken. Innovatie uit zich voornamelijk in nieuwe applicaties, diensten en toepassingen over deze bestaande netwerken. Deze 'emerging markets' stelt OPTA voor een uitdaging. Overregulering kan leiden tot inefficiënt lage investeringsprikkels. Het vrijlaten van 'emerging markets' kan leiden tot (her)monopolisering van diensten door dominante aanbieders. OPTA neemt vanuit de marktanalyses en de herziening van het Europese kader deel aan de discussie op het gebied van emerging markets en diensten- versus infrastructuurconcurrentie. De eerder verrichte studies van het Economisch Analyse Team op beide terreinen kunnen als basis dienen voor het ontwikkelen van een visie hierop.

Waarborgen concurrentie breedband toegangs-aanbieders

Breedbandinfrastructures worden de dragers van de nieuwe diensten. OPTA zal adequaat toezicht houden op de naleving van opgelegde wholesale verplichtingen (ULL) op de breedbandmarkt. Dit is van essentieel belang voor verdere geografische uitrol en bestendige concurrentie op pakketten breedband- en spraakdiensten over deze netten.

Ontwikkelen visie op markten van bundels ('multi play')

OPTA heeft in 2005 een beleidskader ontwikkeld om aan te geven hoe het omgaat met bundeling door dominante aanbieders van producten uit verschillende markten². Als de convergentie verder doorzet wordt voor de wat langere termijn de vraag relevant wanneer er nieuwe relevante markten

² OPTA/EGM/2005/200986, Beleidskader remedies voor mededingingsproblemen in de retailmarkt, 25-3-2005

ontstaan als aanbieders producten gaan bundelen. Deze discussie wordt in 2006 relevant in het kader van de nieuwe 'Aanbeveling relevante markten' van de Europese Commissie³.

Werken aan markttransparantie

Meer aanbieders, productdifferentiatie en (flat fee) bundels maken de communicatiemarkt minder transparant. Daarnaast kunnen overstapdrempels hoger worden, omdat eindgebruikers voor producten meer 'gevangen' komen te zitten bij één aanbieder. Dit is een risico voor effectieve concurrentie, zeker vanwege de toenemende complexiteit, wat een belangrijke reden voor OPTA is om dit als speerpunt van de strategische agenda te beschouwen. OPTA stelt zich als doel dat eindgebruikers optimaal moeten kunnen profiteren van meer keuze en concurrentie. OPTA zal, indien noodzakelijk, instrumenten zoals kenbaarheidbeleid en voorlichting inzetten. Hierbij wordt de rol en eigen verantwoordelijkheid van aanbieders onderkend en als uitgangspunt genomen om te bepalen in hoeverre OPTA aanvullende maatregelen moet nemen of opleggen.

Aanpak problemen internetveiligheid

De integratie van de communicatie- en IT-sector brengt nieuwe problemen op het gebied van misbruik en fraude mee. Problemen op het terrein van internetveiligheid, zoals spam, dialers en spyware zijn problemen die eindgebruikers heel direct ervaren. Ze tasten de kwaliteit van en het vertrouwen in ICT-diensten aan. Daarnaast berokkenen ze economische schade. OPTA stelt zich als doel de problemen op het gebied van internetveiligheid verder aan te pakken. Dergelijke problemen kennen echter vaak een internationaal aspect, wat de uitdaging des te groter maakt, omdat OPTA alleen kan optreden tegen Nederlandse aanbieders.

3.2 Wet- en regelgeving

Afronden marktanalysebesluiten en toezicht op naleving verplichtingen

OPTA streeft er naar om alle besluiten, inclusief remedies, begin 2006 effectief te laten zijn. De overgangstermijn van 24 maanden loopt in mei 2006 af. Uitgangspunt is dat de marktanalysebesluiten voor drie jaar vast liggen. Alleen in zwaarwegende gevallen zal OPTA haar besluiten tussentijds aanpassen. Dit kan wanneer de uitgangspunten van de marktanalyse sterk zijn veranderd. Over de redenen en gevallen die aanleiding zijn voor tussentijdse aanpassing van marktanalysebesluiten zal OPTA een visie moeten ontwikkelen en transparant maken.

OPTA zal structureel markten gaan monitoren en gegevens analyseren. Er zal hiervoor een informatieverwerkingssysteem worden opgezet. Het gaat om het bijhouden van feitelijke informatie over marktontwikkelingen alsmede het objectiveren van de toekomstverwachtingen. OPTA zal overleggen met marktpartijen over de structurele aanlevering van marktinformatie. Het doel van OPTA is dat marktpartijen hierbij zo min mogelijk administratief worden belast.

³ Herziening van de Aanbeveling van de Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europese Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen. De nieuwe Aanbeveling relevante markten staat voor 2006 gepland.

OPTA zal zich conceptueel voorbereiden op de nieuwe ronde van marktanalysebesluiten en draaiboeken transparant maken richting de markt. Ook zal OPTA met de markt evalueren waar verbeterpunten in het proces liggen.

Participeren in internationale discussie ‘Aanbevelingen relevante markten’ en ‘Herziening Europees regelgevingskader’.

De Europese Commissie streeft er naar om in 2006 met de nieuwe ‘Aanbeveling relevante markten’ (Aanbeveling) te komen. Interessante vraagstukken hangen onder andere samen met de ontwikkelingen op het gebied van ‘Voice over IP’ en bundeling. Verder denkt de Commissie al na over de ‘Herziening van het Europees regelgevingskader’ (Review), welke gepland staat voor 2009. De implementatie van het huidige regelgevingskader heeft meer tijd gekost dan werd gedacht; in veel landen zijn de besluiten nog niet effectief. Landen moeten ervaring opdoen met het huidige systeem, bijvoorbeeld als het gaat om handhaving, alvorens het functioneren van het systeem goed beoordeeld kan worden. Dit kan er voor pleiten om zowel ten aanzien van de ‘Aanbeveling’ als de ‘Review’ alleen kleine reparaties en geen grote systeemwijzigingen door te voeren. OPTA zal in 2006 actief gaan participeren in deze discussies.

Uitvoeren consumentenbepalingen in de wet

OPTA besteedt zowel aandacht aan consumentenzaken die betrekking hebben op concurrentiebevordering als consumentenzaken die betrekking hebben op waarborgbepalingen voor de consument. In 2005 is veel aandacht naar dit laatste gegaan. OPTA is actief geweest met de aanpak van problemen op het gebied van internetveiligheid, krachtens het verbod op het versturen van spam en de aanpak van ongewenste belprogramma's (dialers) en spyware op computers. In 2006 heeft internetveiligheid opnieuw een hoge prioriteit. OPTA zal hierbij ook gezamenlijk op gaan trekken met het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). In 2005 hebben beide organisaties een samenwerkingsprotocol ondertekend. Er zijn afspraken gemaakt over het gezamenlijk toezicht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het gebruik van persoonsgegevens.

Om de concurrentie te bevorderen zal OPTA in 2006 consumentenbeleid voeren op het gebied van transparantie. OPTA kan behalve aan dominante aanbieders (via de remedies van de marktanalyse) transparantieverplichtingen aan de hele markt opleggen. Het gaat hierbij onder andere om het opleggen van kenbaarheidseisen ten aanzien van tarieven en voorwaarden. Daarnaast zal OPTA waar nodig publieksvoorlichting inzetten ter bevordering van een open en concurrerende markt. Hierbij wordt de rol en eigen verantwoordelijkheid van aanbieders onderkend en als uitgangspunt genomen om te bepalen in hoeverre OPTA aanvullende maatregelen moet nemen of opleggen. OPTA zal dus pas ingrijpen als dit nodig is en zal alleen in het uiterste geval verplichtingen opleggen, afhankelijk van de mate waarin de markt zelf met initiatieven komt, die een objectieve en doorzichtige vergelijking voor eindgebruikers mogelijk maakt.

Samenwerking met de Consumentenautoriteit

Het Ministerie van Economische Zaken is bezig met de oprichting van een Consumentenautoriteit, welke in 2006 operationeel moet zijn. Bij de Consumentenautoriteit komt een informatieloket, dat

consumenten kan verwijzen naar de juiste instantie. OPTA ziet voordelen bij de komst van dit loket, omdat zij minder vaak mensen zal hoeven door te verwijzen. Het is echter belangrijk dat de informatie en klachten die OPTA nodig heeft om haar werkzaamheden te verrichten, binnen blijven komen. In 2006 zal OPTA een actieve samenwerking op gaan bouwen met de Consumentenautoriteit.

Handhavings- en geschilbeleid

Na het analyseren van markten, het aanwijzen van dominante partijen en het opleggen van remedies tegen mogelijke anti-competitieve gedragingen zal in 2006 het toezicht op de naleving van verplichtingen een belangrijke plaats in gaan nemen. In het kader van transparantie zal OPTA duidelijk maken welke instrumenten ze inzet en waarom in een bepaalde situatie voor een bepaald handhavingsinstrument wordt gekozen.

OPTA kiest voor een liberale benadering van regulering. Om de markt zekerheid te bieden zullen verplichtingen zoveel mogelijk meerjarig worden ingevuld. Deze vrijheid mag echter niet worden misbruikt. OPTA zal in ieder geval nadrukkelijker dan in het verleden gebruikmaken van haar bevoegdheid om opgelegde maatregelen te handhaven. OPTA heeft inmiddels boetebeleidsregels opgesteld. OPTA zal ook nog beleidsregels opstellen voor de last onder dwangsom.

Daarnaast zal OPTA transparant maken hoe zij haar geschilbeslechtende bevoegdheid onder de nieuwe Telecommunicatiewet ziet en hoe zij deze afbakt ten opzichte van andere bevoegdheden, zoals het handhavingsinstrument en de bevoegdheid tot marktregulering. Tot slot zal OPTA komend jaar een zeer hoge prioriteit moeten geven aan beheersing van de doorlooptijden van handhavings- en geschilprocedures. Dit is een terugkerend punt van aandacht.

Implementatie nieuw nummerplan

In december 2004 heeft het Ministerie van Economische Zaken een onderzoek gepubliceerd naar de toekomst van het nummerplan, met name gefocust op de bestemming geografische nummers⁴. Hierin wordt geconcludeerd dat 'Voice over IP' (VoIP) wellicht meerdere soorten nummers vereist en wordt het Ministerie van Economische Zaken onder andere aanbevolen om in de bestemming geografische nummers minder dwingend te maken. Het onderzoek beveelt aan om het gebruik van geografische nummers voor VoIP-diensten mogelijk te maken, zolang het doel is deze niet-nomadisch te gebruiken. Het Ministerie van Economische Zaken is nu bezig met de aanpassing van het nummerplan. Dit moet in het najaar van 2005 gereed zijn. OPTA zal dit in 2006 implementeren.

Vorbereiden op nieuwe Postwet

Op de postmarkt houdt OPTA toezicht op de naleving van de verplichtingen die betrekking hebben op de opgedragen dienstverlening. Deze activiteiten zal OPTA in 2006 continueren. De postmarkt zal naar verwachting in het voorjaar van 2007 volledig vrij gegeven zijn voor concurrenten. Voor OPTA zal 2006 in het teken staan van de voorbereidingen op de liberalisering. OPTA zal het Ministerie van

⁴ Stratix Consulting B.V., Onderzoek geografische nummers, 5-11-04

Economische Zaken adviseren om op deze manier bij te dragen aan een werkbare Postwet en lagere regelgeving. Daarnaast zal OPTA zich voorbereiden op haar nieuwe toezichtstaken.

3.3 Bestuur, beleid en relaties met derden

Werken aan legitimiteit en verantwoording

De kosten en baten van markttoezicht⁵ en de gepercipieerde afstand van Zelfstandige Bestuursorganen tot de politieke verantwoordelijkheid⁶ zijn onderwerpen die hoog op de politieke agenda staan. OPTA zal hier aan bijdragen door voor sleutelproducten de kosten en baten voor de markt in kaart te brengen. Daarnaast zal OPTA bij blijven dragen aan de realisatie van de ministeriele verantwoordelijkheid. Dat wil zeggen uitleggen en verantwoorden aan de markt, de politiek en de eindgebruiker wat OPTA doet en wat hem dit oplevert. Hiermee beoogt OPTA de legitimiteit en het draagvlak voor haar werkzaamheden versterken.

Rekening houden met administratieve lasten

OPTA zal de huidige vraagstelling van de Marktanalyses met marktpartijen en het ACTAL evalueren. OPTA zal vervolgens afspraken met marktpartijen maken over de wijze waarop partijen structureel informatie bij OPTA aan kunnen leveren waarbij de administratieve lasten worden geminimaliseerd. Administratieve lasten blijven een thema dat hoog op de politieke agenda staat. Overheden zijn verplicht om bij iedere nieuwe wet- en regelgeving de administratieve lasten in kaart te brengen. OPTA zal hier ook expliciet aandacht aan besteden, zowel bij processen rond grote besluiten als bij processen rond (samenhangende) kleinere besluiten. Dit vloeit onder meer voort uit de verbeterpunten rond de evaluatie.

Samenwerking met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)

De nieuwe Telecommunicatiewet convergeert in zekere zin met het mededingingsrecht. Daarnaast heeft de NMa onder de nieuwe Telecommunicatiewet een aantal eigen bevoegdheden. Vanwege dit alles is de samenwerking met de NMa de komende jaren belangrijk. OPTA zal hierin blijven investeren. Zo zal er nadrukkelijk samenwerking worden gezocht met betrekking tot het uitwisselen van kennis en ervaringen.

Oppakken verbeterpunten evaluatie OPTA

Het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van OPTA in 2005 is naar de Tweede Kamer gestuurd. De evaluatie concludeert dat het functioneren van OPTA op een hoog niveau ligt. Het college onderschrijft in grote lijnen de uitkomsten van de evaluatie en de bijbehorende aanbevelingen. Die bieden het college aanknopingspunten om de wijze waarop OPTA toezicht houdt te optimaliseren.

De evaluatie geeft aan dat de uitvoering van de wettelijke taken bevredigend verloopt. Uit de evaluatie komt wel naar voren dat het creëren van draagvlak en transparantie in de besluitvorming

⁵ Oxera, Conceptual framework to assess costs and benefits of market regulators, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. Naar aanleiding van de motie Heemskerk (Tweede Kamer, 2003-2004, 29 200 XIII, nr. 5)

⁶ Werkgroep Kohnstamm, Interdepartementaal beleidsonderzoek verzelfstandigde organisatie op rijksniveau (IBO VOR).

verbeterpunten zijn. Daarnaast komt uit de evaluatie naar voren dat OPTA haar interne processen verder kan stroomlijnen en rationaliseren, dat OPTA de transparantie in de bekostiging van de organisatie kan vergroten en dat OPTA haar doelmatigheid effectiever in kaart kan brengen. Op een aantal van deze punten wordt elders in deze agenda nader ingegaan.

Ontwikkelen van een Visie op toezicht

In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van OPTA in 2005 verzoekt de Minister van Economische Zaken OPTA om een visie te ontwikkelen op de wijze waarop zij in de komende vier jaar haar rol als toezichthouder zal invullen. OPTA zal dit in 2006 gaan doen. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om een beleidsinhoudelijke visieontwikkeling, maar om het ontwikkelen, expliciteren en communiceren van een toezichtstijl.

3.4 Communicatie met de markt

Draagvlak en verhoging transparantie

Veelvuldige communicatie met de markt is belangrijk. Om receptief te zijn voor de markt zal OPTA met marktpartijen blijven communiceren via bilaterale contacten. Daarnaast zijn er klankbordgroepen waarin OPTA beoogd niet alleen te luisteren naar de specifieke boodschappen die marktpartijen willen meegeven, maar ook aangeeft op welke wijze zij dit zal meenemen en terugkoppelen. Verder organiseert OPTA horizontale themasessies over onderwerpen die onderdeel uitmaken van de besluitvorming.

OPTA maakt toezicht- en reguleringsvoornemens tijdig kenbaar. Zoveel mogelijk zal OPTA hierbij streven naar reële doorlooptijden die ruim van tevoren worden gecommuniceerd en waar OPTA zich aan zal houden. Daarbij zal OPTA de markt consulteren en expliciet aangeven wat met bepaalde alternatieven, informatie en argumenten van marktpartijen is gebeurd. Tevens zal het aangeven waarom voor een bepaald proces gekozen is en niet voor een ander proces.

OPTA zal werken aan transparantie in haar prioriteitstelling. Dat wil zeggen duidelijk maken waarom aan bepaalde zaken meer aandacht wordt besteed en aan andere zaken minder. Deze prioriteiten zullen gekoppeld worden aan de knelpunten in de markt, alsmede het economisch effect dat met het handelen (of het achterwege blijven daarvan) van OPTA wordt gesorteerd. Dit zal in de begroting van OPTA in 2006 al tot uitdrukking komen.

3.5 Intern

Realiseren doelstellingen reorganisatie

Per 1 september 2005 werkt OPTA in een nieuwe organisatiestructuur. OPTA heeft gekozen voor een 'marktenmodel' dat goed aansluit bij de nieuwe Telecommunicatiewet. In de nieuwe organisatie staat integraal management centraal. Dat wil zeggen dat de lijnmanagers, die direct onder de voorzitter van het college vallen, integrale verantwoordelijkheid dragen voor het complete besluitvormingsproces. In 2006 zullen de beoogde effecten van de reorganisatie zichtbaar moeten worden:

- Een goede aansluiting op de nieuwe Telecommunicatiewet. Deze vereist meer maatwerk ook in de bewijsvoering.
- Een adaptieve en marktgerichte organisatie die het hoofd kan bieden aan de toenemende marktdynamiek en complexere politiek-bestuurlijke omgeving.
- Een heldere prioriteitsstelling in de werkzaamheden.
- Verdere stroomlijning en rationalisering van interne processen en ad hoc afstemming.
- Beperken van de doorlooptijden van interne processen.

Borgen horizontale afstemming

Doordat markten convergeren is horizontale afstemming tussen de marktsectoren in de OPTA-organisatie belangrijk. OPTA zal horizontale issues op een adequate wijze organiseren om deze ook in de toekomst te kunnen waarborgen. Het gaat hierbij om:

- De horizontale consistentie van besluiten;
- Een adequate juridische en economische onderbouwing van besluiten;
- Een goede balans tussen het ontwikkelen van visie en lange termijn denken aan de ene kant en de primaire productietaken aan de andere kant.

Om deze horizontale afstemming te borgen worden meerdere typen structuren en overlegvormen binnen OPTA gecontinueerd, zoals een Economisch Analyse Team (EAT) voor de visievorming op economisch gebied, of in het leven geroepen, zoals een Juridisch Analyse Team (JAT) voor visievorming op juridisch gebied en vaktechniekplatforms voor de interne verspreiding en borging van kennis in een aantal vakgebieden. Verder zullen projectteams voor de duur van een project opgericht worden om specifieke horizontale problemen aan te pakken.

Implementatie nieuwe bekostiging van OPTA

Het Ministerie van Economische Zaken heeft een nieuw stelsel ontwikkeld voor de bekostiging van OPTA. Naar verwachting zal dit stelsel in 2006 geïntroduceerd worden. Marktpartijen zullen dan worden aangeslagen op basis van omzet. OPTA zal de invoering van het nieuwe stelsel goed organiseren, zodat de administratieve lasten voor de markt zo laag mogelijk zullen zijn.

Bijlage

1 Inleiding

Deze bijlage bij de Strategische agenda 2006 geeft per paragraaf een geaggregeerd overzicht van de reacties op de geconsulteerde agenda en de wijze waarop het commentaar is verwerkt. Op de punten waar deze reacties vertaald kunnen worden in operationele gevolgen, wordt aangegeven hoe dit door de begroting van OPTA over 2006 wordt gereflecteerd.

Omdat niet elke partij de indeling van de Strategische agenda heeft gevolgd bij het opstellen van een reactie, heeft OPTA de vrijheid genomen om bepaalde standpunten te scharen onder één of meerdere aandachtsgebieden uit de agenda die hiervoor het meest in aanmerking lijken te komen. Als punten uit de Strategische agenda niet zijn genoemd, is er geen specifiek commentaar op dit punt geleverd of zijn de gegeven reacties niet van toepassing geacht op deze punten.

2 Algemeen commentaar

Een punt dat meerdere partijen aandragen is de mate waarin de agenda concrete inzichten geeft. Er wordt door een paar partijen gepleit voor een plan van aanpak, voor een nadere operationalisering en voor meetbaarheid van de uitvoering.

Marktpartijen vinden dat OPTA moet aangeven wat er gebeurt met ontwikkelingen die nu nog niet zijn voorzien, maar die wel een stempel drukken op de agenda. Aan het einde van het jaar moet er een rapportage komen over de uitvoering van de agenda om de transparantie te vergroten.

Reactie OPTA: De Strategische agenda geeft expliciet op hoofdlijnen weer wat de speerpunten van OPTA voor 2006 zijn. In de begroting zal hiervan een nadere uitwerking worden gegeven. De agenda geeft door het strategische niveau tevens een handvat voor de aanpak van ontwikkelingen die nu nog niet zijn voorzien. De verantwoording over de uitvoering van de Strategische agenda 2006 wordt afgelegd in het jaarverslag.

3 Aandachtsgebieden

3.1 Markt

Inspelen op convergerende markten en toenemende dynamiek

OPTA moet zich rekenschap geven van het feit dat diverse soorten netwerken naar elkaar toe groeien en basis gaan bieden voor dezelfde multiplayer strategieën. Het ligt voor de hand om ook regulering naar elkaar toe te laten groeien en geen onderscheid te maken op basis van technologie. OPTA moet dus een visie ontwikkelen op technologische ontwikkelingen om te voorkomen dat zij door een verkeerde aanpak de natuurlijke dynamiek van markten verstoort. OPTA mag asymmetrische beslissingen nooit baseren op technologische verschillen, maar slechts op marktmacht.

Bij het naar elkaar toe groeien van markten moet OPTA rekening houden met het feit dat alleen omroepnetwerken een verplichting hebben om radio- en televisiezenders door te geven, hetgeen op de

Bijlage

bedrijfsvoering van de exploitanten van deze netwerken drukt. Het ontbreken van deze verplichting voor andere netwerken belemmert het streven naar gelijke speelvelden.

Reactie OPTA: De invloed van technologische ontwikkelingen vormt onderdeel van de analyse van de diverse markten. Bij deze analyses wordt zowel de plaats bepaald van nieuwe diensten en infrastructuren in bestaande markten als bepaald of markten die tot dan toe apart beoordeeld werden intussen geconvergeerd zijn. OPTA zal te allen tijde rekening moeten houden met de omstandigheden die gelden voor bepaalde markten of aanbieders bij de bepaling van op te leggen maatregelen.

Toezicht op wholesale bottlenecks en retail mededingingsproblemen

In algemene zin wordt aangegeven dat OPTA een visie moet ontwikkelen waarin duidelijk wordt aangegeven wanneer toezicht door OPTA meerwaarde heeft boven algemene mededingingsregels. Dit betekent dat OPTA vaker de vraag moet stellen of de NMa kan ingrijpen.

Diverse marktpartijen geven verder een aantal punten aan als voorbeelden van problemen waar OPTA aandacht aan zou moeten besteden:

- De positie van KPN op de markt voor vaste telefonie, bijvoorbeeld in relatie tot het ontbreken van de mogelijkheid voor lokale interconnectie.
- Integrale toetsing van referentie-aanbiedingen van KPN.
- Verbeteren van afdwingbaarheid van verplichtingen voor KPN door deze meer te concretiseren en te operationaliseren. Ontbreken van service level agreements en leveringsprocessen is hier onderdeel van.
- OPTA moet beleidsregels maken over de voorwaarden voor pilots van KPN.
- Het stoplichtmodel⁷ moet expliciet aandacht krijgen met nadruk op het mogelijke anti-competitieve aspect ervan als OPTA veel tijd nodig blijft hebben om ex ante toetsingen uit te voeren en eventuele correcties af te dwingen.
- De ontwikkeling van een nieuw model voor toerekening van de wholesale kosten moet prioriteit krijgen en de kostentoerekening moet transparanter worden. Toerekening van wholesale specifieke kosten (WSK) moet meer prioriteit krijgen.
- Overwegen om de retail price cap af te schaffen na de invoering van wholesale line rental (WLR).
- Er moet een duidelijke visie komen op de vraag wanneer er sprake is van inefficiënte toetreding en wat de korte en lange termijn effecten zijn.
- OPTA moet een visie ontwikkelen over het wegnemen van symptomen versus het bestrijden van oorzaken. Als voorbeeld van symptoombestrijding wordt MTA genoemd, terwijl wellicht ook een keuze gemaakt had kunnen worden voor aanpak van de oorzaken.
- Er dient expliciete aandacht te zijn voor het MTA-probleem vanuit een analyse van de subsidiëring van mobiele netwerken door gebruikers van vaste netwerken.

⁷ Op basis van het zogenaamde stoplichtmodel is bepaalbaar in welke gevallen KPN voorgenomen retailtarieven ter goedkeuring aan het college moet voorleggen. Als een tarief volgens KPN voldoet aan de combinatorische prijsqueezetoeets, geldt dat tarief als niet anti-competitief en mag KPN het zonder voorafgaande toetsing invoeren (groen). Als deze toets niet slaagt, kan KPN het tarief ter toetsing bij het college voorleggen met de onderbouwing waarom het tarief desalniettemin niet anti-competitief is (oranje). Anti-competitieve tariefstelling valt in het rode gebied en is nooit toegestaan.

Bijlage

Reactie OPTA: De afweging of algemene mededinging volstaat is een voortdurende opdracht die aan OPTA is meegegeven. OPTA geeft zich hier rekenschap van binnen de rol die de NMa en OPTA hebben op basis van de regelgeving. De lijst van aandachtspunten wordt door OPTA meegenomen in de afwegingen rond handhaving binnen de diverse markten.

Ruimte geven aan innovatie en investeringen in netwerken

Diverse partijen geven aan dat een prioriteit moet liggen bij de bepaling van de optimale samenhang tussen diensten- en infrastructuurconcurrentie, met als uitgangspunt dat beide bestaansrecht hebben en elkaar positief kunnen beïnvloeden. De prioriteit lijkt nu eenzijdig bij infrastructuurbevordering te liggen, tenzij dit niet mogelijk is.

OPTA moet voorzichtig om gaan met een afwijkende behandeling van vermeende emergent markets, zeker waar er slechts sprake lijkt te zijn van een nieuwe technologie en niet van nieuwe diensten.

Reactie OPTA: Het belang van een duidelijke visie op diensten- versus infrastructuurconcurrentie en op emergent markets is groot en wordt door OPTA onderkend. Het Economisch Analyse Team heeft hier diverse publicaties over gedaan die ter ondersteuning van de verdere ontwikkeling van beleid kunnen worden gebruikt. Onder andere vormen beide aspecten punten van bijzondere aandacht in de herziening van het Europese kader, waar OPTA bij betrokken is.

Waarborgen concurrentie breedband toegangsverleners

Aandacht wordt gevraagd voor de positie van KPN op de breedbandmarkt met daarbij een pleidooi voor lage kwaliteit breedbandtoegang via gereguleerde wholesale bitstream.

Reactie OPTA: In het voorlopige marktanalysebesluit heeft OPTA geconcludeerd dat op de markt voor wholesale-breedbandtoegang de lage kwaliteit toegang voldoende concurrerend is.

Ontwikkelen visie op markten van bundels (multiplay)

Bundeling wordt als aandachtspunt genoemd, zeker als een bundel monopolieproducten bevat. Ook aanpak van overheveling van marktmacht op wholesale markten naar retailmarkten moet volgens enkele partijen een hogere prioriteit krijgen.

Reactie OPTA: Een visie op bundeling en op overheveling van marktmacht vormen onderdeel van de bepaling van mededingingsproblemen en de maatregelen die daardoor noodzakelijk kunnen zijn. Deze visie is reeds gemaakt bij de diverse marktanalyses en zal worden gebruikt als basis voor de verdere ontwikkeling van een visie op bundels in een multiplay omgeving binnen de relevante markten.

Werken aan markttransparantie

Markttransparantie wordt door meerdere partijen als verantwoordelijkheid van de markt zelf gezien en niet als taak van OPTA. Toch wordt aandacht gevraagd voor overstapdrempels, bijvoorbeeld bij nummerportabiliteit en de aanleg of migratie van aansluitlijnen.

Bijlage

Reactie OPTA: Markttransparantie is een speerpunt van de strategische agenda. OPTA onderkent de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen en zal ook pas ingrijpen als deze verantwoordelijkheid onvoldoende wordt ingevuld. Dit vergt uiteraard een inspanningsverplichting van OPTA om deze invulling te toetsen.

Aanpak problemen internetveiligheid

Maatregelen ter vergroting van de internetveiligheid dienen proportioneel te zijn aan de problemen. Hierbij speelt een belangrijke rol dat veel van de problemen van internationale aard zijn. OPTA moet dit niet hoog op de agenda plaatsen.

Reactie OPTA: OPTA is inderdaad beperkt in mogelijkheden door internationale aspecten van dit probleem. Het is echter juist van belang om veel aandacht te geven aan het zoeken naar de opties die wel openstaan om internetveiligheid aan te pakken.

3.2 Wet- en regelgeving

Afronden marktanalyse besluiten en toezicht op naleving verplichtingen

Partijen houden er rekening mee dat de marktanalyses in 2005 zijn afgerond, dus restpunten moeten in 2006 de allerhoogste prioriteit krijgen.

OPTA moet zich rekenschap geven van de mogelijkheid om dingen die nu op de strategische agenda staan al op te nemen in de definitieve marktanalyse besluiten. Ook dient er een visie te zijn op de vraag hoe marktontwikkelingen ná de definitieve marktanalyse besluiten worden meegenomen. Onder andere is meer duidelijkheid over het begrip 'zwaarwegende gevallen' nodig.

Reactie OPTA: OPTA zal in 2006 een visie moeten ontwikkelen over het vraagstuk wanneer sprake is van situaties waarin marktanalysebesluiten (tussentijds) aangepast worden en met name over het begrip zwaarwegende gevallen.

Uitvoeren consumentenbepalingen

Consumentenbepalingen dienen pas aandacht te krijgen als er concrete problemen zijn. Die worden nu nog niet gezien, dus kan OPTA dit laag op de agenda plaatsen. Bovendien hebben partijen hierin een eigen verantwoordelijkheid en dient OPTA eerst en vooral na te gaan of de voorgenomen verplichtingen wel (het juiste) effect hebben.

Reactie OPTA: Uitvoering van consumentenbepalingen is een speerpunt van de strategische agenda. OPTA onderkent de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen en zal ook pas ingrijpen als deze verantwoordelijkheid onvoldoende wordt ingevuld. Dit vergt uiteraard een inspanningsverplichting van OPTA om deze invulling te toetsen.

Samenwerking met de consumentenautoriteit

OPTA moet duidelijk aangeven hoe consumentenorganisaties betrokken worden bij de besluitvorming en hoe dergelijke instanties worden geïnformeerd.

Bijlage

Reactie OPTA: OPTA zal de samenwerking met diverse consumentenorganisaties transparanter maken. Een samenwerkingsprotocol met de Consumentenautoriteit zal worden ontwikkeld zodra deze autoriteit actief is.

Handhavings- en geschilbeleid

Doorlooptermijnen van geschillen en de ontwikkeling een goede regeling voor spoedprocedures moet bijzondere aandacht krijgen.

Er wordt geadviseerd het Handhavingsplan van Dte te bekijken als voorbeeld van een manier waarop de verschillende instrumenten voor handhavings- en geschilbeleid, alsmede de keuze voor specifieke instrumenten transparant kan worden gemaakt.

Reactie OPTA: Doorlooptijden en de wijze waarop partijen gebruik kunnen maken van speciale procedures bij OPTA krijgt een zeer hoge prioriteit. In de begroting wordt hiervoor voldoende ruimte opgenomen om concrete projecten te kunnen definiëren om dit te operationaliseren.

3.3 Bestuur, beleid en relaties met derden

Rekening houden met administratieve lasten

Verlichting van administratieve lasten dient over het hele front te worden aangepakt en niet alleen te zijn gericht op de grote besluiten. Vaak ontstaat er een grote last door elkaar deels overlappende besluiten.

Reactie OPTA: Administratieve lasten krijgen over de hele linie aandacht van OPTA, dit is niet beperkt tot grote projecten. Ook beperking van administratieve lasten door verbeterde processen rond (samenhangende) kleinere projecten vormt onderdeel van dit aandachtspunt.

Oppakken verbeterpunten evaluatie OPTA

Doorlooptijden die beloofd zijn dienen te worden gehaald. Niet gehaalde doorlooptijden mogen niet tot effect hebben dat marktpartijen op ongelukkige momenten (vakanties) of binnen korte termijn moeten reageren.

Kwaliteit van motiveren van besluiten verdient aandacht.

Reactie OPTA: Procesrationaliteit is een van hoofdpunten die in het kader van de evaluatie worden opgepakt. In de begroting wordt dit verder uitgewerkt binnen de aandachtspunten rond de interne organisatie.

3.4 Communicatie op de markt

Draagvlak en verhoging transparantie

OPTA moet alle partijen op gelijke, transparante wijze betrekken in besluitvorming en er voor waken dat de invloed van grote partijen, met name KPN, onevenredig is. Partijen zouden in een laatste ronde

Bijlage

de gelegenheid moeten krijgen om commentaar op een bijna definitief besluit te geven. Dit speelt zeker bij besluiten waarbij bezwaar in eerste instantie onmogelijk is.

OPTA zou meer gebruik moeten maken van de mailservice. Onder andere had de strategische agenda op die manier sneller en beter onder de aandacht van marktpartijen kunnen worden gebracht.

Reactie OPTA: Draagvlak creëren en verhoging van de transparantie van de activiteiten van OPTA zijn, net als procesrationaliteit, hoofdpunten die in het kader van de evaluatie worden opgepakt. In de begroting wordt dit verder uitgewerkt binnen de aandachtspunten rond de interne organisatie. Onder andere kan worden gekeken naar wensen en verbeteringen rond de mogelijkheden die OPTA kent om geïnformeerd te worden over wijzigingen op de website, zoals bij publicatie van documenten.

3.5 Intern

Realiseren doelstelling reorganisatie

Betere interne afstemming zou moeten leiden tot verkorting van (interne) doorlooptijden en voor meer consistentie in beleid tussen afdelingen.

Reactie OPTA: Interne afstemming is één van de speerpunten die onder andere vorm krijgt door het aanleggen van horizontale verbanden en verbetering van ad hoc afstemming.

Borgen horizontale afstemming

Een directe verwijzing naar het werk en de publicaties van het (oude) EAT wordt gemist.

Borging van juridische kwaliteit wordt als belangrijk ervaren.

Reactie OPTA: Het Economisch Analyse Team (EAT) blijft bestaan voor de ontwikkeling van visies op economische vraagstukken. Bovendien worden een Juridisch Analyse Team (JAT) voor juridische visies en een drietal vaktechniekplatforms opgezet voor de ontwikkeling, overdracht en borging van kennis op technisch, economisch en juridisch vlak.

Implementatie nieuwe bekostiging OPTA

De toezichtvergoedingen moeten geminimaliseerd worden. Tevens dient OPTA meer directe invloed van marktpartijen op de begroting mogelijk te maken zolang OPTA gefinancierd wordt uit de sector en niet uit algemene middelen.

Reactie OPTA: OPTA kan slechts beperkte invloed uitoefenen op de wijze van financiering. Een nieuw vergoedingstelsel is op dit moment in de maak bij EZ, waardoor vergoedingen gerelateerd zullen worden aan omzet.