



**DE WHOLESALMARKTEN VOOR GESPREKSAFGIFTE □
OP AFZONDERLIJKE OPENBARE TELEFOONNETWERKEN, □
VERZORGD OP EEN VASTE LOCATIE □
(OPENBARE VERSIE) □**

□

21 december 2005

Ontwerpbesluit betreffende het opleggen van verplichtingen voor □
ondernemingen die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht □
als bedoeld in hoofdstuk 6A. van de Telecommunicatiewet



**DE WHOLESALMARKTEN
VOOR GESPREKSAFGIFTE
OP AFZONDERLIJKE
OPENBARE
TELEFOONNETWERKEN,
VERZORGD OP EEN VASTE
LOCATIE**

**- Besluit betreffende het opleggen van
verplichtingen voor ondernemingen die
beschikken over aanmerkelijke
marktmacht als bedoeld in hoofdstuk
6A. van de Telecommunicatiewet -**

Den Haag, 21 december 2005
OPTA/TN/2005/203466
OPENBARE VERSIE

1	Inleiding en samenvatting	5
1.1	<i>Inleiding</i>	5
1.2	<i>Hoofdpunten van het besluit.....</i>	6
2	Juridisch kader	9
2.1	<i>Inleiding</i>	9
2.2	<i>De Telecommunicatiewet</i>	10
2.3	<i>Beleidsregels voor OPTA</i>	13
2.4	<i>De Europese regelgeving.....</i>	14
2.5	<i>De consultatie</i>	16
3	Gehanteerde benadering bij de marktanalyses.....	18
3.1	<i>Inleiding</i>	18
3.2	<i>Bepaling van de relevante markten.....</i>	18
3.3	<i>De beoordeling van aanmerkelijke marktmacht</i>	22
3.4	<i>Het opleggen van passende verplichtingen</i>	23
4	Beschrijving van de gevolgde procedure	29
5	Bepaling van de relevante wholesalemarkten voor gespreksafgifte in afwezigheid van AMM-regulering	31
5.1	<i>De wholesaleverkeersmarkten in onderlinge samenhang</i>	32
5.2	<i>Algemene beschrijving van de huidige situatie</i>	33
5.3	<i>Afbakening van de relevante productmarkten bij vaste gespreksafgifte: algemeen.....</i>	39
5.4	<i>De relevante productmarkten voor vaste gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers</i>	46
5.5	<i>De relevante productmarkten voor gespreksafgifte op nummers van vervolgdiensten</i>	56
5.6	<i>De relevante geografische markten</i>	62
5.7	<i>Conclusie ten aanzien van de relevante markten</i>	63
6	De noodzaak tot ex-ante regulering van relevante markten voor gespreksafgifte.....	64
6.1	<i>Inleiding</i>	64
6.2	<i>Gespreksafgifte op 0800/090x-nummers</i>	65
6.3	<i>Conclusie.....</i>	66
7	Dominantieanalyse van de niet-gereguleerde wholesalemarkten voor gespreksafgifte..	68

7.1	<i>Inleiding</i>	68
7.2	<i>Individuele dominantie</i>	71
7.3	<i>Beoordeling collectieve dominantie</i>	80
7.4	<i>Relatie met mededingingsproblemen</i>	80
8	Potentiële mededingingsproblemen op de niet-gereguleerde markten voor vaste gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers	82
8.1	<i>Inleiding</i>	82
8.2	<i>Gedragingen die de toegang ten behoeve van vaste gespreksafgifte belemmeren</i>	84
8.3	<i>Prijsgelateerde gedragingen</i>	89
8.4	<i>De positie van KPN als aanbieder van vaste gespreksafgifte</i>	95
8.5	<i>Conclusie</i>	96
9	Verplichtingen voor de markten voor gespreksafgifte	98
9.1	<i>Inleiding</i>	98
9.2	<i>Prioritaire doelstelling</i>	99
9.3	<i>Verplichtingen voor aanbieders van vaste gespreksafgifte</i>	100
9.4	<i>Toegangsverplichtingen op de markten voor gespreksafgifte</i>	101
9.5	<i>Transparantieverplichting op de markten voor gespreksafgifte</i>	106
9.6	<i>Verplichting tot non-discriminatie op de markten voor gespreksafgifte</i>	111
9.7	<i>Tariefregulering op de markten voor gespreksafgifte</i>	114
9.8	<i>Verplichting tot gescheiden boekhouding voor KPN</i>	116
9.9	<i>Conclusie verplichtingen</i>	118
10	Nadere invulling van verplichtingen op de relevante markten voor gespreksafgifte	119
10.1	<i>Verplichting van toegang tot, en gebruik van, specifieke netwerkfaciliteiten voor KPN</i>	119
10.2	<i>De transparantieverplichting voor andere vaste aanbieders dan KPN</i>	123
10.3	<i>Invulling van de verplichting van KPN tot het doen van een referentieaanbod</i>	124
10.4	<i>Non-discriminatie</i>	125
10.5	<i>Tariefregulering</i>	125
10.6	<i>Tariefregulering voor andere aanbieders</i>	140
10.7	<i>Gescheiden boekhouding</i>	142
10.8	<i>Conclusie nadere invulling van verplichtingen</i>	142
11	Effectenanalyse van de opgelegde verplichtingen	143

11.1	<i>Reguleringskosten</i>	143
11.2	<i>Statische welvaartseffecten</i>	145
11.3	<i>Nadere opsplitsing van welvaartseffecten tussen wholesalemarkten</i>	158
11.4	<i>Dynamische markteffecten</i>	158
11.5	<i>Conclusie effectenanalyse</i>	159
11.6	<i>Conclusie passende verplichtingen</i>	160
12	Besluit	162

Annex 1 Kwantitatieve analyse van het welvaartseffect en consumentensurplus door regulering

Annex 2 Advies directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa)

Annex 3 Nota van bevindingen ten aanzien van de bij de ontwerpbesluiten voor de wholesalemarkten en voor de retailmarkten voor vaste telefonie ontvangen bedenkingen

Annex 4 Opmerkingen van de Europese Commissie (EC)

Annex A Kostentoerekening en financiële rapportages: algemeen

Annex B Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale

Annex C Tariefregulering wholesale: wholesale price cap

Annex D Wholesale tariefregulering: rendementsregulering

Annex E Gescheiden boekhouding

Annex Q Nota van bevindingen ten aanzien van de inzake annex A tot en met H bij de ontwerpbesluiten ontvangen bedenkingen

1 Inleiding en samenvatting

1.1 Inleiding

1. Op grond van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet (hierna: Telecommunicatiewet of Tw) dient het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: college) bepaalde relevante markten in de elektronische communicatiesector te onderzoeken, teneinde vast te stellen of op die markten sprake is van daadwerkelijke concurrentie dan wel dat op de markten ondernemingen beschikken over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM). Aan ondernemingen die beschikken over aanmerkelijke marktmacht legt het college passende verplichtingen op.
2. Dit besluit betreft de wholesalemarkten voor gespreksafgifte op het vaste openbare telefoonnetwerk, (hierna: markt voor gespreksafgifte). Het besluit bestaat uit een algemeen deel (hoofdstukken 2 en 3), dat voor alle marktanalysebesluiten vrijwel identiek is, en een deel dat specifiek ziet op de relevante markt voor gespreksafgifte (hoofdstukken 4 tot en met 11). In hoofdstuk 1 is een beknopte samenvatting van het besluit opgenomen, waarin het college de belangrijkste onderwerpen van dit besluit kort toelicht.
3. Onderhavig document betreft de finale analyse van de wholesalemarkten voor gespreksafgifte op het vaste openbare telefoonnetwerk. Als zodanig is dit document gebaseerd op het op 1 juli 2005 ter nationale consultatie voorgelegde ontwerp, getiteld "De wholesalemarkten voor gespreksafgifte op afzonderlijke openbare telefoonnetwerken, verzorgd op een vaste locatie" van 1 juli 2005, kenmerk OPTA/IBT/2005201850, en waarin de naar aanleiding van de nationale consultatie door het college besloten aanpassingen – zoals neergelegd in het document "Nota van bevindingen ten aanzien van de bij de ontwerpbesluiten voor de wholesalemarkten (voor gespreksopbouw, doorgiftdiensten, gespreksafgifte en toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk) en voor de retailmarkten voor vaste telefonie ontvangen bedenkingen" van 4 november, kenmerk OPTA/TN/2005/203112 - zijn opgenomen. Waar onderhavig document afwijkt van het ontwerpbesluit wordt dit aangegeven in een voetnoot waarin wordt verwezen naar de relevante passage in de nota van bevindingen, die als 0 bij dit document is gevoegd. Tot slot is in 0 bij onderhavig document de reactie van de Europese Commissie, naar aanleiding van de notificatie van 4 november 2005, opgenomen.
4. Het college beschrijft in hoofdstuk 2 het relevante juridische kader, zowel op nationaal als op Europees niveau. In hoofdstuk 3 licht het college de uitgangspunten en de benadering van het college bij het bepalen van relevante markten, het vaststellen van AMM en het opleggen van verplichtingen, in algemene zin nader toe. Hierbij betreft het college een aantal begrippen en concepten uit het algemene mededingingsrecht. In hoofdstuk 4 licht het college vervolgens de gevolgde procedure ter voorbereiding van dit besluit toe. In de hoofdstukken 5 tot en met 11 voert het college de feitelijk marktanalyse uit, bakent hij de relevante markten af, analyseert hij de dominantie van ondernemingen op die markten en bepaalt hij de verplichtingen die worden opgelegd.

1.2 Hoofdpunten van het besluit

5. Het college heeft onderzocht welke relevante markten in Nederland overeenkomen met de in de Aanbeveling van de Commissie vermelde wholesalemarkt voor gespreksafgifte op het vaste openbare telefoonnetwerken. Onder gespreksafgifte verstaat het college het deel van de wholesaleverkeersstroom dat begint op de plaats in het vaste telefoonnetwerk waar de aflevering van een gesprek alleen nog kan worden gedaan door de aanbieder die de (fysieke) toegang tot de gebelde gebruiker beheerst. Die plaats in het netwerk is waar gespreksdoorgifte of gespreksopbouw eindigt. De relevante markten voor gespreksafgifte omvatten gespreksafgifte voor telefoongesprekken (inclusief fax- en dataverkeer en de toegang tot internetdiensten).
6. Het college heeft de volgende relevante markten voor vaste gespreksafgifte afgebakend:
 - gespreksafgifte op geografische nummers op een afzonderlijk vast netwerk;
 - gespreksafgifte op 088-nummers op een afzonderlijk vast netwerk;
 - gespreksafgifte op 084/087-nummers op een afzonderlijk vast netwerk;
 - gespreksafgifte op 112 op een afzonderlijk vast netwerk;
 - gespreksafgifte op 06760-nummers en 067-nummers ten behoeve van internetdiensten en datadiensten;
 - gespreksafgifte op 0800/090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten.
7. De relevante markten voor gespreksafgifte omvatten geheel Nederland, en beperken zich tot Nederland.
8. Op de relevante markten heeft iedere aanbieder van gespreksafgifte een marktaandeel van 100 procent. Het college stelt op grond van een dominantieanalyse vast dat de in tabel 1 genoemde aanbieders over AMM beschikken op de in deze tabel aangegeven markten voor gespreksafgifte.

	De relevante markten voor gespreksafgifte op			
	geografische nummers	088-nummers	084/087-nummers	112
Koninklijke KPN N.V.	•	•	•	•
<i>Overige vaste aanbieders</i>				
bbned NV	•			
BT Nederland N.V.	•	•		
Casema B.V.	•	•		
Colt Telecom B.V.	•	•		
Eager Telecom B.V.	•	•		
Edutel B.V.	•	•	•	
Enertel N.V.	•	•	•	
Essent Kabelcom B.V.	•	•		
Global Call B.V.	•			
GN Tel B.V.	•		•	
Infonet Services Europe B.V.	•	•		
MCI Nederland B.V.	•	•	•	

Novaxess Telecom Carrier B.V. ¹	•	•		
Ortel Telecom Internationaal B.V.	•			
Plex Telecom B.V.	•	•		
Priority Telecom B.V.	•	•	•	
Prorail			•	
Scarlet Telecom B.V.	•			
Schiphol Telematics B.V.	•	•		
SNT Connect B.V.		•		
Tele2 Nederland B.V.	•			
Tiscali B.V.	•			
TTG Netherlands B.V.			•	
3U Telecom B.V.	•			
UPC Nederland B.V.	•	•		
Ventelo Nederland B.V.	•	•		
Versatel Nederland B.V.	•	•		
Via Net.Works Nederland B.V.	•	•	•	
Vocalis Telecom Diensten B.V.	•	•	•	
Zeus Telecom B.V.	•	•	•	

Tabel 1 Partijen met aanmerkelijke marktmacht op de relevante markten voor gespreksafgifte².

9. Als gevolg van het bestaan van AMM kunnen zich op deze markten de in Tabel 2 gegeven mededingingsbeperkende gedragingen voordoen:

	De relevante markten voor gespreksafgifte op:						
	geografische nummers		084/087-nummers		088-nummers		112
	KPN	Overige aanbieders	KPN	Overige aanbieders	KPN	Overige aanbieders	KPN
Mededingingsproblemen:							
<i>gerelateerd aan toegang</i>							
- discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie	•	•			•	•	•
- vertragingstactieken	•	•			•	•	•
- onbillijke voorwaarden	•	•			•	•	•
- kwaliteitsdiscriminatie	•	•			•	•	•
- strategisch productontwerp	•	•			•	•	•

¹ Thans opererend onder de naam Easynet Nederland BV.

² De lijst is aangepast naar aanleiding van bedenkingen van marktpartijen. Zie hiervoor van de Nota van Bevindingen van 4 november 2005, kenmerk OPTA/TN/2005/203112. Naar aanleiding van de bedenking van KPN (randnummer 180 Nota van Bevindingen) waarin zij aangeeft dat de lijst van aanbieders van gespreksafgifte niet compleet is heeft het college de lijst gecompleteerd. Naar aanleiding van de bedenking van Tiscali (randnummer 182 Nota van Bevindingen) waarin zij aangeeft geen ten onrechte te zijn aangewezen als AMM aanbieder voor gespreksafgifte naar 088-nummers heeft het college de aanwijzing van Tiscali geschrapt.

- oneigenlijk gebruik van informatie	•	•			•	•	•
<i>gerelateerd aan prijs</i>							
- prijsdiscriminatie	•		•		•		•
- buitensporige prijzen	•	•	•	•	•	•	•
- marge-utholling	•	•			•	•	•

Tabel 2. Overzicht van mededingingsproblemen op de markten voor gespreksafgifte.

10. Uit de marktanalyse van het college blijkt dat op de hierboven genoemde relevante wholesalemakten voor gespreksafgifte geen infrastructuurconcurrentie tot stand kan komen. De doelstellingen van de verplichtingen die het college aan de aanbieders van gespreksafgifte op deze markten oplegt zien op de bevordering van marktwerking op de bredere markten voor vaste telefonie en op de bescherming van de belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, kwaliteit en prijs. Daarbij is de regulering van KPN³ in de eerste plaats gericht op de bevordering van marktwerking, terwijl de regulering van de overige vaste aanbieders de bescherming van eindgebruikers als prioritaire doelstelling kent.

11. Ter voorkoming van de geconstateerde mededingingsbeperkende gedragingen, en met het oog op het doel van de regulering, legt het college aanbieders van vaste gespreksafgifte die beschikken over AMM de in Tabel 3 genoemde verplichtingen op:

verplichtingen:	De relevante markten voor gespreksafgifte op:						
	geografische nummers		084/087-nummers		088-nummers		112
	KPN	Overige aanbieders	KPN	Overige aanbieders	KPN	Overige aanbieders	KPN
- toegang	•	•			•	•	•
- transparantie		•		•		•	
- referentie-aanbod	•		•		•		•
- non-discriminatie	•		•		•		•
- tariefregulering (wholesale price cap)	•		•		•		•
- tariefregulering (vertraagde reciprociteit)		•		•		•	
- gescheiden boekhouding	•		•		•		•

Tabel 3. Overzicht van AMM-verplichtingen op de markten voor gespreksafgifte.⁴

³ Overall waar in dit besluit "KPN" wordt vermeld dient hieronder te worden verstaan: Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen, als bedoeld in artikel 24b, boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, voor zover zij actief zijn op deze markt als aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of openbare elektronische communicatiediensten.

⁴ In deze figuur geeft een • aan dat een verplichting een bepaald mededingingsprobleem adresseert.

2 Juridisch kader

2.1 Inleiding

12. De Telecommunicatiewet is als gevolg van de implementatie van het Europese regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en –diensten ingrijpend gewijzigd. De gewijzigde Telecommunicatiewet is op 19 mei 2004 in werking getreden.⁵ De voor die datum geldende wet wordt hierna aangeduid als Tw oud of oude Telecommunicatiewet.

13. Het college neemt het onderhavige besluit op grond van de bepalingen van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet. Daarbij wordt uitvoering gegeven aan het juridisch kader zoals dat ook op Europees niveau door de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement en de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Commissie) is vormgegeven. Dit Europese kader wordt onder meer gevormd door de volgende relevante richtlijnen:
 1. Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (Toegangsrichtlijn), PbEG L 108/51 van 24 april 2002;
 2. Richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten (Machtigingsrichtlijn), PbEG L 108/21 van 24 april 2002;
 3. Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevend kader voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten (Kaderrichtlijn), PbEG L 108/33 van 24 april 2002;
 4. Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en –diensten (Universeledienstrichtlijn), PbEG L 108/51 van 24 april 2002;
 5. Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische-communicatie (Richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie), PbEG L 201/37 van 31 juli 2002.

14. Een nadere uitwerking van het relevante Europese kader wordt hierna in paragraaf 2.4 gegeven.

15. Het college heeft in dit besluit de relevante markten afgebakend, onderzocht of er op deze markten ondernemingen actief zijn die beschikken over een AMM-positie en, indien dit het geval is, aan deze ondernemingen passende verplichtingen opgelegd. De daartoe door het college gehanteerde benadering is in algemene zin verder uitgewerkt in hoofdstuk 3 van dit besluit.

16. In paragraaf 2.2 wordt allereerst ingegaan op de Telecommunicatiewet zoals deze als gevolg van de genoemde wijziging is komen te luiden, voor zover het de marktanalyse en het in dat verband

⁵ Stb. 2004, 189, inwerking getreden op 19 mei 2004, Stb. 2004, 207.

opleggen van verplichtingen aan ondernemingen met AMM betreft (hoofdstuk 6a van de Tw). In paragraaf 2.3 komen de beleidsregels aan de orde zoals die recentelijk zijn vastgesteld door de Minister van Economische Zaken (hierna: minister). Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 het aan de Tw ten grondslag liggende Europese kader kort besproken. Ten slotte zal in paragraaf 2.5 worden ingegaan op de voor de totstandkoming van de hier relevante besluiten te volgen procedure, zoals beschreven in hoofdstuk 6b van de Tw, waarbij zowel de nationale consultatie als de Europese consultatie en notificatie kort worden beschreven. Het college werkt het verloop van deze procedure nader uit in hoofdstuk 4 van dit besluit.

2.2 De Telecommunicatiewet

17. De belangrijkste wijziging van de Telecommunicatiewet ten opzichte van de oude Telecommunicatiewet betreft de toegenomen betekenis van algemeen mededingingsrechtelijke beginselen. Zo worden de relevante markten niet langer benoemd in de Telecommunicatiewet, maar dient het college op grond van de uit het mededingingsrecht voortvloeiende systematiek de relevante markten ex ante te analyseren en af te bakenen. Voorts is bij de beoordeling of een onderneming AMM heeft, aangesloten bij het mededingingsrechtelijke begrip “economische machtspositie”.
18. Hoofdstuk 6a van de Tw bevat een regeling inzake verplichtingen voor ondernemingen die beschikken over AMM. Over de achtergronden van dit hoofdstuk merkt de wetgever in de memorie van toelichting bij de Tw het volgende op:

“Dit wetsvoorstel heeft onder andere tot doel om op alle relevante markten van de elektronische communicatiesector daadwerkelijke concurrentie te bevorderen, zodat er voor eindgebruikers voldoende keuzevrijheid bestaat, ook voor wat betreft prijs en kwaliteit. Teneinde te bevorderen dat markten, waarop nog geen sprake is van daadwerkelijke concurrentie, daadwerkelijk concurrerend worden, kan het college op grond van hoofdstuk 6a verplichtingen opleggen. (...). Net als op grond van hoofdstuk 6 van de huidige Telecommunicatiewet kunnen deze verplichtingen alleen worden opgelegd aan aanbieders met aanmerkelijke marktmacht. (...). Van belang is dat het college een aantal procedurele stappen moet doorlopen voordat hij een aanbieder met aanmerkelijke marktmacht verplichtingen kan opleggen. In een notendop zijn deze stappen:

- het bepalen van relevante markten waarop asymmetrische ex ante verplichtingen gerechtvaardigd kunnen zijn,*
- het onderzoeken van deze markten teneinde vast te stellen of hierop aanbieders actief zijn die beschikken over een aanmerkelijke marktmacht en, zo ja,*
- welke verplichtingen, gelet op de omstandigheden op de desbetreffende markt, voor deze aanbieders passend zijn”.⁶*

19. Het college bepaalt, in overeenstemming met de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht, op grond van artikel 6a.1, eerste lid, van de Tw allereerst de relevante markten. De bepaling van de relevante markt speelt een fundamentele rol bij het beantwoorden

⁶ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 18.

van de vraag of een onderneming AMM bezit, omdat daadwerkelijke mededinging enkel kan worden beoordeeld in relatie tot de aldus omschreven relevante markt.⁷

20. Het college kan op grond van artikel 6a.1, tweede lid, van de Tw in overeenstemming met de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht andere relevante markten bepalen, indien hier naar zijn oordeel aanleiding toe is, of indien dit voortvloeit uit artikel 6a.4 of uit artikel 27 van de Kaderrichtlijn. Indien het college een markt bepaalt die afwijkt van de markten die in de Aanbeveling⁸ van de Commissie (hierna: Aanbeveling) worden genoemd, dient het college te toetsen of deze markt zodanige kenmerken heeft dat het opleggen van wettelijke verplichtingen op deze markt gerechtvaardigd kan zijn. Dat dient hij te doen aan de hand van de hierna onder 2.3.2 beschreven criteria.
21. Vervolgens onderzoekt het college deze markten (artikel 6a.1, derde of vierde lid, van de Tw) en stelt hij vast of de desbetreffende markten al dan niet daadwerkelijk concurrerend zijn en of hierop ondernemingen actief zijn die beschikken over AMM (artikel 6a.1, vijfde lid, onder a, van de Tw).
22. Indien uit het hiervoor genoemde marktonderzoek blijkt dat een markt niet daadwerkelijk concurrerend is, stelt het college op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder a, van de Tw vast welke ondernemingen beschikken over AMM.
23. Het begrip AMM, dat gedefinieerd is in artikel 1.1, onder s, van de Tw sluit aan bij het in het mededingingsrecht gehanteerde begrip “economische machtspositie” en kan daaraan, aldus de wetgever, in deze wet worden gelijkgesteld. Van een economische machtspositie is in het mededingingsrecht sprake als een onderneming alleen, of samen met andere ondernemingen, een economische kracht bezit die haar in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen.⁹ De wetgever heeft hiermee gekozen voor een functioneel criterium in plaats van voor een getalscriterium. Bepalend is of een onderneming zich onafhankelijk op de markt kan gedragen, bijvoorbeeld door duurzaam haar prijzen te verhogen, zonder daarvan (per saldo) negatieve effecten te ondervinden. Bij de vaststelling van een economische machtspositie zal het college, in overeenstemming met het mededingingsrecht, rekening houden met meer factoren dan alleen marktaandeel.¹⁰
24. Nadat het college heeft onderzocht of er op de relevante markt ondernemingen actief zijn die beschikken over AMM, onderzoekt hij op grond van artikel 6a.1, vijfde lid, onder a, van de Tw welke verplichtingen passend zijn voor deze ondernemingen. Vervolgens legt het college, voor

⁷ Richtsnoeren, randnummer 34, alsmede zaak nr. C-209/98, Entreprenørforenings Affalds, Jurispr. 2000, blz. I-3743, r.o. 57 en zaak nr. C-242/95, GT-Link, Jurispr. 1997, blz. I-4449. r.o. 36. Volgens de Commissie dient te worden erkend dat de marktomschrijving geen doelstelling op zich is, maar deel uitmaakt van een proces, namelijk het nagaan hoe groot de marktmacht van een onderneming is.

⁸ Aanbeveling van de Commissie betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische-communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen.

⁹ Zaak nr. 27/76, United Brands tegen de Commissie, Jurispr. 1978, blz. 207.

¹⁰ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 20; zie ook hoofdstuk 4.3.

zover passend, de in hoofdstuk 6a van de Tw genoemde verplichtingen op.¹¹ Anders dan onder de oude Telecommunicatiewet, volgen verplichtingen voor een AMM-partij dus niet meer rechtstreeks uit de Telecommunicatiewet.

25. In het derde lid van artikel 6a.2 van de Tw is beschreven wat onder “passend” in de hiervoor bedoelde zin moet worden verstaan. Een verplichting is passend, indien deze gebaseerd is op de aard van het op de desbetreffende markt geconstateerde probleem en in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 proportioneel en gerechtvaardigd is. De in artikel 1.3, eerste lid, van de Tw genoemde doelstellingen zijn het bevorderen van concurrentie bij het leveren van elektronische communicatienetwerken, elektronische communicatiediensten, of bijbehorende faciliteiten, de ontwikkeling van de interne markt en het bevorderen van belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.
26. Volgens de wetgever moet het college aan de hand van een analyse van de concrete marktomstandigheden bepalen welke verplichtingen passend zijn. Dit blijkt uit de hiervoor weergegeven invulling van het begrip “passend” die stelt dat een verplichting moet zijn gebaseerd op de aard van het geconstateerde probleem. Door deze aanpak kan maatwerk worden geleverd waardoor overregulering kan worden voorkomen. Door het opleggen van verplichtingen moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat zich problemen zullen voordoen die de ontwikkeling van de concurrentie op de betrokken markt in ernstige mate kunnen schaden of ertoe kunnen leiden dat de belangen van eindgebruikers ernstig worden geschaad. Ook indien het college op grond van de uitgevoerde marktanalyse tot de conclusie komt dat het aannemelijk is dat dergelijke gedragingen zich in de toekomst zullen voordoen, kunnen bepaalde verplichtingen worden opgelegd om dergelijke gedragingen zoveel mogelijk te voorkomen, aldus de wetgever.¹²
27. Het college kan op grond van hoofdstuk 6a van de Tw verplichtingen opleggen op groothandels- en eindgebruikersniveau. Bij verplichtingen op groothandelsniveau gaat het om toegangsverplichtingen en daarmee samenhangende verplichtingen. Voor verplichtingen op eindgebruikersniveau geldt dat deze betrekking hebben op de levering van eindgebruikersdiensten. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de verplichting om kostengeoriënteerde eindgebruikerstarieven in rekening te brengen.¹³ Het college kan slechts eindgebruikersverplichtingen opleggen voor zover verplichtingen op wholesaleniveau ontoereikend zijn om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken of de belangen van eindgebruikers te beschermen (artikel 6a.2, tweede lid, onder b, van de Tw).
28. Op grond van artikel 6a.6 van de Tw gelden bijzondere voorwaarden voor het opleggen van toegangsverplichtingen. Een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot bepaalde vormen van toegang kan worden opgelegd, indien het weigeren van toegang of het stellen van onredelijke voorwaarden met eenzelfde effect de ontwikkeling van een door duurzame

¹¹ Indien een markt niet daadwerkelijk concurrerend is, houdt het college volgens artikel 6a.2, eerste lid, onder b, van de Tw eerder opgelegde of in stand gehouden verplichtingen in stand. Artikel 6a.2, eerste lid, onder c, van de Tw bepaalt dat eerder opgelegde of in stand gehouden verplichtingen worden ingetrokken, indien deze niet langer passend zijn.

¹² Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 21-22.

¹³ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 22.

concurrentie gekenmerkte eindgebruikersmarkt zou belemmeren of niet in het belang van de eindgebruiker zou zijn.

29. Voor het opleggen van verplichtingen betreffende de beheersing van tarieven of kostentoe rekening geldt op grond van artikel 6a.7 van de Tw als aanvullende voorwaarde dat moet worden aangetoond dat de betrokken exploitant de prijzen door het ontbreken van daadwerkelijke concurrentie op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen, in beide gevallen ten nadele van eindgebruikers.
30. Bij amendement¹⁴ is in artikel 1.3, vierde lid, van de Tw bepaald dat het college, indien hij een besluit neemt dat aanzienlijke gevolgen voor de desbetreffende markt heeft, onderbouwt, onder andere op basis van een verantwoording van de voorzienbare gevolgen, zowel in kwalitatieve als voor zover redelijkerwijs mogelijk in kwantitatieve zin, dat de maatregel noodzakelijk is voor het bereiken van de in het eerste lid genoemde doelstellingen en dat een andere minder ingrijpende maatregel niet effectief is. De achtergrond van het amendement is dat vanwege de verdere uitbreiding van beleidsbevoegdheden van het college en de impact van de door het college op te leggen verplichtingen het noodzakelijk werd geacht een kenbaar en toetsbaar controlemiddel in het leven te roepen.
31. Het amendement is, voorzien van een gewijzigde toelichting, door de Tweede Kamer aangenomen. Vervolgens heeft de minister in de Memorie van Antwoord gesteld dat in verband met dit amendement van het college geen "wetenschappelijk" waterdicht bewijs kan worden verlangd. Het college zal volgens de minister in voldoende mate aannemelijk moeten maken dat de voorgenomen maatregelen noodzakelijk zijn om de doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw te bevorderen. Voor zover een kwantitatieve onderbouwing daarbij redelijkerwijs mogelijk is, zal het college een dergelijke onderbouwing moeten geven, aldus de minister.

2.3 Beleidsregels voor OPTA

32. Op 9 juni 2005 heeft de minister de "Beleidsregels van de minister van Economische Zaken over de door het college uit te oefenen taken in de elektronische communicatiesector" (hierna: beleidsregels) vastgesteld.¹⁵ Dit zijn beleidsregels in de zin van artikel 19, eerste lid, van de Wet Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit.¹⁶ De beleidsregels hebben enerzijds betrekking op de wijze van interpretatie van de in de beleidsregels aangehaalde wetsartikelen (artikel 3 inzake efficiënte kosten en 5 inzake tarieftransparantie) en anderzijds op de wijze waarop het college in zijn besluitvorming om dient te gaan met verschillende belangen (artikel 2 inzake duurzame concurrentie en 4 inzake kwaliteit en toegang). Deze beleidsregels worden nader besproken in paragraaf 3.4 van dit besluit.

¹⁴ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 9, gewijzigd bij Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 38 en Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 44.

¹⁵ Staatscourant 9 juni 2005, nr. 109, p. 11

¹⁶ Stb. 1997, 320.

2.4 De Europese regelgeving

33. Bij de marktafbakening door het college en door de nationale regelgevende instanties in andere lidstaten van de Europese Unie (hierna tezamen: nri's) moet rekening worden gehouden met de door het Europese regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en –diensten beoogde harmonisering en rechtszekerheid. Het college dient op grond van artikel 15, derde lid, van de Kaderrichtlijn zowel bij de marktafbakening als bij de aanwijzing van ondernemingen met AMM rekening te houden met het daartoe door de Commissie ontwikkelde beleid. De Commissie heeft in overeenstemming met de relevante richtlijnen¹⁷ het Europese reguleringskader nader uitgewerkt in de hierna te bespreken Richtsnoeren en Aanbeveling. Voorts dient het college rekening te houden met het door de European Regulators Group (hierna: ERG), waar OPTA zitting in heeft, en de Commissie gezamenlijk opgestelde “ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework” (hierna: Common Position).¹⁸

2.4.1 Richtsnoeren

34. Krachtens artikel 15, tweede lid, van de Kaderrichtlijn heeft de Commissie Richtsnoeren gepubliceerd voor de marktanalyse en de beoordeling van AMM (hierna: Richtsnoeren).¹⁹ In de Richtsnoeren worden de beginselen geformuleerd die de nri's dienen toe te passen bij de analyse van de markten en daadwerkelijke mededinging in het bestek van het nieuwe regelgevingskader.²⁰
35. Volgens de Commissie dienen de Richtsnoeren als gids voor de nri's bij de uitoefening van hun nieuwe bevoegdheden bij het bepalen van de relevante markten en het beoordelen van AMM.²¹ Het doel van de Richtsnoeren is onder meer de nri's te helpen de geografische dimensie af te bakenen van die product- en dienstenmarkten die in de Aanbeveling²² worden genoemd en met behulp van de methode van hoofdstuk 3 van de Richtsnoeren een marktanalyse te maken van de mededingingsomstandigheden op de genoemde markten.²³ Op grond van artikel 15, derde lid, van de Kaderrichtlijn moeten de nri's zoveel mogelijk rekening houden met de Richtsnoeren.
36. De volgende onderwerpen komen in de Richtsnoeren aan bod: a) marktdefinitie, b) beoordeling van AMM, c) aanwijzing van ondernemingen met AMM, en d) procedurele kwesties in verband met deze onderwerpen.²⁴

¹⁷ Zie hoofdstuk 2.1.

¹⁸ ERG, “Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework”, ERG (03)30rev1, April 2004.

¹⁹ Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, PbEG C 165/6 van 11 juli 2002.

²⁰ Richtsnoeren, randnummer 1.

²¹ Richtsnoeren, randnummer 6.

²² Zie hierna onder 2.4.2.

²³ Richtsnoeren, randnummer 9.

²⁴ Richtsnoeren, randnummer 8.

2.4.2 De Aanbeveling betreffende relevante producten en dienstenmarkten

37. De Commissie heeft op 11 februari 2003 de Aanbeveling van de Commissie betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische-communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en –diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen vastgesteld. De Aanbeveling is tot stand gekomen op grond van artikel 15, eerste lid, van de Kaderrichtlijn.

38. In de Aanbeveling geeft de Commissie aan welke relevante producten en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector voor ex ante regulering in aanmerking komen, omdat op die markten nog onvoldoende concurrentie bestaat. Aan de hand van een drietal cumulatieve criteria heeft de Commissie vastgesteld of de afgebakende markten zodanige kenmerken hebben dat het opleggen van wettelijke verplichtingen op de diverse markten gerechtvaardigd kan zijn.²⁵ Deze criteria luiden als volgt:

- is de markt onderhevig aan aanzienlijke toegangsbelemmeringen die niet van voorbijgaande aard zijn;
- beschikt de markt over kenmerken waardoor deze na verloop van tijd een ontwikkeling richting daadwerkelijke concurrentie zal vertonen; en
- een afweging van de relatieve doeltreffendheid van het mededingingsrecht en aanvullende regelgeving ex ante.

39. De Commissie zal voornoemde drie criteria gebruiken bij toekomstige herzieningen van de Aanbeveling en verwacht dat nri's dezelfde basiscriteria en principes volgen bij het vaststellen van andere markten dan die welke in de Aanbeveling worden genoemd.

2.4.3 De 'Common Position' van de European Regulators Group inzake verplichtingen

40. Op 1 april 2004 heeft de ERG de eerdergenoemde Common Position goedgekeurd. De Common Position beoogt een consistente en geharmoniseerde aanpak te verzekeren bij het opleggen van verplichtingen door de nri's. Dit is in lijn met het proportionaliteitsbeginsel en de doelstellingen van artikel 8 van de Kaderrichtlijn.²⁶ In het bijzonder gaat het hier om de doelstelling genoemd in artikel 8, derde lid, onder d, van de Kaderrichtlijn, dat de nri's bijdragen aan de ontwikkeling van de interne markt, en wel door met elkaar en met de Commissie op transparante wijze samen te werken om de ontwikkeling van een consistente regelgevende praktijk en de consistente toepassing van de relevante richtlijnen te waarborgen. Bovendien geven de Commissie en de nri's hiermee uitvoering aan artikel 7, tweede lid, van de Kaderrichtlijn, waarin deze zelfde doelstelling is neergelegd. In dit document worden standaard mededingingsproblemen op de markten voor elektronische-communicatie geïdentificeerd en onderverdeeld. Verder bevat de Common Position een catalogus van de beschikbare (standaard)verplichtingen, beginselen om de nri's te leiden in de keuze voor passende verplichtingen en een onderdeel waarin de op te leggen verplichtingen worden gekoppeld aan de genoemde standaard mededingingsproblemen (zie verder hoofdstuk 3).

²⁵ Aanbeveling, overweging 9 tot en met 16.

²⁶ Kort gezegd luiden deze doelstellingen als volgt: bevorderen van de concurrentie bij de levering van elektronische-communicatienetwerken en –diensten en de bijbehorende faciliteiten en diensten, bijdragen aan de ontwikkeling van de interne markt en het bevorderen van de belangen van de burgers van de Europese Unie.

2.5 De consultatie

41. Hoofdstuk 6b van de Tw heeft als titel “Consultatie”. Ingevolge dit hoofdstuk dient het college de besluiten waarin verplichtingen aan een onderneming met AMM worden opgelegd – en de daaraan ten grondslag liggende bepaling van de relevante markt(en) – zowel nationaal als Europees ter consultatie voor te leggen.

2.5.1 De nationale consultatie

42. Overeenkomstig artikel 6b.1, eerste lid, van de Tw is op de voorbereiding van een besluit van het college als bedoeld in artikel 6a.2 van de Tw, de uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing. Afdeling 3.4 van de Awb betreft de samenvoeging van de afdelingen 3.4 en 3.5 van de Awb tot één uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Tot de datum van inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb op 1 juli 2005 was in plaats van afdeling 3.4, paragraaf 3.5.6 van de Awb van toepassing. Deze paragraaf is, samen met de overige paragrafen uit afdeling 3.5 per 1 juli 2005 komen te vervallen. De Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb behelst in artikel IV, eerste lid, echter een overgangsregeling.
43. Het college stelt een ontwerpbesluit inzake de marktafbakening, het onderzoek van de betrokken markt en de op te leggen (dan wel in te trekken) verplichtingen, op. Vervolgens legt het college het ontwerp, met de daarop betrekking hebbende stukken, ter inzage (artikel 3:11 Awb). Voorafgaand aan de terinzagelegging geeft het college in één of meer dag-, nieuws of huis aan huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis van het ontwerp. Ook wordt een kennisgeving in de Staatscourant geplaatst (artikel 3:12, eerste en tweede lid Awb). Belanghebbenden hebben gedurende een periode van zes weken (artikel 3:16 Awb) de gelegenheid om schriftelijk of mondeling, hun zienswijze bij het college naar voren te brengen (artikel 3:15 Awb). Van mondeling naar voren gebrachte zienswijzen wordt een verslag gemaakt (artikel 3:17 Awb).

2.5.2 De Europese consultatie en notificatie

44. Indien een op grond van artikel 6a.2 van de Tw genomen besluit van invloed is op de handel tussen de lidstaten, legt het college op grond van artikel 6b.2, eerste lid, van de Tw een ontwerp van het desbetreffende besluit, en de gronden die daaraan ten grondslag liggen, voor aan de Commissie. Voorts dient het college ook de nri's, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Kaderrichtlijn, te raadplegen, aldus hetzelfde artikel 6b.2, eerste lid, van de Tw. Zowel de Commissie als deze nri's kunnen gedurende een maand opmerkingen maken. Op grond van artikel 6b.2, tweede lid, van de Tw neemt het college het besluit niet eerder dan nadat deze termijn is verstreken.²⁷
45. Ingevolge artikel 6b.2, derde lid, van de Tw dient het college bij het nemen van het besluit zoveel mogelijk rekening te houden met de opmerkingen die de hiervoor genoemde instellingen over het ontwerp aan het college hebben medegedeeld.

²⁷ Artikel 6b.2, tweede lid, van de Tw.

46. Indien de Commissie van mening is dat het voorgelegde ontwerpbesluit een belemmering vormt voor de interne Europese markt of indien zij ernstige twijfels heeft over de verenigbaarheid van het genoemde ontwerp met het Gemeenschapsrecht, deelt zij dit mee aan het college binnen de hiervoor genoemde termijn van een maand.²⁸ In het geval dat de Commissie de hierboven genoemde mededeling doet, wacht het college op grond van artikel 6b.2, vierde lid, van de Tw ten minste twee maanden vanaf de datum van die mededeling met het vaststellen van zijn besluit.
47. De Commissie kan een beschikking geven waarin het college wordt gelast het ontwerpbesluit in te trekken. Een dergelijke beschikking gaat vergezeld van een gedetailleerde en objectieve analyse van de redenen waarom de Commissie van mening is dat het ontwerpbesluit niet moet worden genomen, tezamen met specifieke voorstellen tot wijziging.²⁹ Als de Commissie een dergelijke beschikking heeft gegeven, brengt het college het ontwerp met betrekking tot de door de Commissie in de beschikking aangegeven voorstellen in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht, of besluit het college het desbetreffende ontwerpbesluit niet vast te stellen (artikel 6b.2, vijfde lid, onder a en b, van de Tw).
48. De procedure die nri's dienen te volgen indien zij op grond van artikel 7 van de Kaderrichtlijn ontwerp maatregelen ter consultatie voorleggen aan andere nri's en de Commissie is beschreven in de Aanbeveling betreffende kennisgevingen, termijnen en raadplegingen als bedoeld in artikel 7 van de Kaderrichtlijn.³⁰

²⁸ Artikel 7, vierde lid, van de Kaderrichtlijn.

²⁹ Artikel 7, vierde lid (slot), van de Kaderrichtlijn.

³⁰ Aanbeveling van de Commissie van 23 juli 2003 betreffende kennisgevingen, termijnen en raadplegingen als bedoeld in artikel 7 van Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten, PbEG L 190/13 van 30 juli 2003.

3 Gehanteerde benadering bij de marktanalyses

3.1 Inleiding

49. In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten en de benadering van het college bij het bepalen van relevante markten, het vaststellen van AMM en het opleggen van verplichtingen in algemene zin nader toegelicht.³¹ Hierbij betreft het college een aantal begrippen en concepten uit het algemene mededingingsrecht.

3.2 Bepaling van de relevante markten

50. Bij de bepaling van relevante markten ten behoeve van dit besluit houdt het college rekening met de door de Commissie opgestelde en in hoofdstuk 2 kort besproken Richtsnoeren en de Aanbeveling.

51. Een relevante markt kent twee dimensies: de productdimensie en de geografische dimensie. Bij de vaststelling van de relevante productmarkt wordt bezien welke producten en diensten met elkaar in concurrentie staan en daarom tot dezelfde relevante productmarkt behoren. Bij de vaststelling van de relevante geografische markt wordt bezien binnen welk geografisch gebied aanbieders van de relevante producten en/of diensten in concurrentie met elkaar staan.

52. De relevante markt voor een product of dienst omvat alle producten of diensten die daarmee substitueerbaar of voldoende uitwisselbaar zijn, niet alleen op grond van hun objectieve kenmerken, waardoor ze geschikt zijn om in een constante behoefte van de consumenten te voorzien, de prijs of beoogde toepassing ervan, maar ook op grond van de mededingingsvoorwaarden en/of de structuur van vraag en aanbod op de betrokken markt. Producten die alleen in beperkte of relatief beperkte mate onderling uitwisselbaar zijn, behoren niet tot dezelfde markt.³²

53. De relevante geografische markt omvat het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van de betrokken goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden op elkaar lijken of voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat er duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden bestaan.³³

54. De grenzen van een relevante markt worden bepaald door de mate van concurrentiedruk op de prijsstelling van de producent(en) of dienstverlener(s) die de betrokken producten of diensten

³¹ De uitgangspunten van het college met betrekking tot het opleggen van verplichtingen zijn voorts nader uitgewerkt in het 'Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen' van 22 december 2004 (kenmerk: OPTA/EGM/2004/204404).

³² Richtsnoeren, randnummer 44.

³³ Richtsnoeren, randnummer 56.

aanbieden. Bij de bepaling van relevante markten zijn er twee belangrijke bronnen van concurrentiedruk die onderzocht moeten worden: i) substitutie aan de vraagzijde en ii) substitutie aan de aanbodzijde. Een derde bron van concurrentiedruk is potentiële concurrentie. Het verschil tussen aanbodssubstitutie en potentiële concurrentie schuilt in het feit dat bij aanbodssubstitutie onmiddellijk wordt gereageerd op een prijsverhoging, terwijl potentiële concurrenten mogelijk meer tijd nodig hebben om tot de markt te kunnen toetreden. Om die reden wordt de concurrentiedruk die uitgaat van potentiële markttoetreding onderzocht in het kader van de vaststelling of op een afgebakende relevante markt partijen zijn met AMM.³⁴

55. Substitueerbaarheid aan de vraagzijde is een maat voor de bereidheid van de consument om de betrokken dienst of het betrokken product te vervangen door andere diensten of producten. Substitueerbaarheid aan de aanbodzijde geeft aan in hoeverre andere leveranciers dan die welke de betrokken diensten of producten aanbieden, bereid zijn hun productlijn op zeer korte termijn om te schakelen dan wel de betrokken producten of diensten kunnen aanbieden zonder aanzienlijke extra investeringen.³⁵
56. Een methode om na te gaan of er sprake is van vraag- en/of aanbodssubstitutie is de zogenaamde “hypothetische monopolist test” die in het mededingingsrecht wordt gebruikt. Deze test wordt ook wel SSNIP (Small but Significant Non-transitory Increase in Price) test genoemd. Een set van producten wordt verondersteld een aparte relevante markt te zijn, indien een hypothetische monopolistische aanbieder van die producten een kleine maar significante,³⁶ duurzame prijsverhoging door kan voeren zonder daarbij zoveel verkopen te verliezen dat de prijsverhoging niet meer winstgevend is. Indien een prijsverhoging niet winstgevend zou zijn doordat vragers overstappen naar andere producten (vraagsubstitutie) of doordat aanbieders van andere producten zouden beginnen met het aanbieden van de betrokken producten (aanbodssubstitutie), moet de marktafbakening worden verbreed door de andere producten en/of de andere aanbieders tot de markt te rekenen.
57. In dit besluit worden markten in eerste instantie afgebakend op basis van overwegingen met betrekking tot vraagsubstitutie. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre andere producten beschouwd kunnen worden als substituten door afnemers, indien een hypothetische monopolist een kleine maar significante, duurzame prijsverhoging boven het concurrerende niveau doorvoert. Daarna zal worden bezien in hoeverre mogelijkheden voor aanbodssubstitutie extra beperkingen aan het prijsgedrag van de hypothetische monopolist opleggen die niet reeds zijn meegenomen in de analyse van vraagsubstitutie. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat aanbodssubstitutie alleen een effectieve beperking aan het gedrag van een hypothetische monopolist oplegt, indien de toetreding van andere aanbieders op zeer korte termijn³⁷ en zonder significante investeringen kan plaatsvinden en dat deze toetreding ook waarschijnlijk is.³⁸

58. Er kunnen zich situaties voordoen waarin aanbieders van andere producten ook aanbieder zijn

³⁴ Richtsnoeren, randnummer 38.

³⁵ Richtsnoeren, randnummer 39.

³⁶ Doorgaans wordt daarmee een prijsverhoging van 5 tot 10 procent bedoeld.

³⁷ Doorgaans maximaal één jaar.

³⁸ Richtsnoeren, randnummer 52.

van vraagsubstituten voor de betrokken producten waarvoor een hypothetische monopolist een kleine maar significante, duurzame prijsverhoging heeft doorgevoerd. Deze aanbieders zijn niet relevant in het kader van de analyse van aanbodssubstitutie, aangezien zij reeds actief zijn in het aanbod van de betrokken producten. De concurrentiedruk die uitgaat van hun aanwezigheid is reeds meegewogen in de analyse van vraagsubstitutie en levert geen additionele concurrentiedruk op. Wel is het zo dat de effecten van een mogelijke expansie van hun productie van de betrokken producten kunnen worden meegewogen in de analyse van AMM.

59. In bepaalde gevallen kunnen producten of diensten, afnemers of geografische gebieden die op grond van alleen vraag- en aanbodssubstitutie-overwegingen tot aparte markten gerekend zouden worden, toch tot een zelfde relevante markt behoren. Hiervan kan sprake zijn, indien in meerdere op grond van vraag- en aanbodssubstitutie afgebakende markten een gemeenschappelijke overheersende factor zorgt voor prijsdruk.³⁹ Dit wordt over het algemeen een gemeenschappelijke prijsbeperking genoemd.
60. De afbakening van de relevante eindgebruikersmarkten gaat logischerwijs vooraf aan de bepaling van de relevante groothandelsmarkten, aangezien de vraag naar groothandelsdiensten een afgeleide vraag is van de vraag naar eindgebruikersdiensten. Een onderneming die diensten aanbiedt op een eindgebruikersmarkt dient daarvoor immers de noodzakelijke bestanddelen zelf te produceren dan wel in te kopen bij een aanbieder op de groothandelsmarkt. Om die reden worden eerst de relevante markten op eindgebruikersniveau afgebakend teneinde op basis daarvan de relevante markten op (wholesale) groothandelsniveau te bepalen. Deze benadering is in overeenstemming met overweging 7 van de Aanbeveling. Deze benadering wordt niet gehanteerd indien er geen directe relatie bestaat tussen de betrokken groothandels- en eindgebruikersmarkten.
61. De bepaling van de relevante markt vormt de basis voor het onderzoek naar de vraag of een bepaalde onderneming AMM heeft op de relevante markt en, indien dat het geval is, te bepalen wat passende en proportionele ex ante verplichtingen zijn voor die aanbieder om de (potentiële) mededingingsproblemen op de markten als gevolg van die AMM te remediëren. Om die reden is het noodzakelijk om bij de initiële afbakening van de eindgebruikersmarkt (en de daaropvolgende afbakening van wholesalemarkt) uit te gaan van een situatie waarin er geen wholesalerverplichtingen aanwezig zijn.
62. Indien bij de afbakening van de eindgebruikersmarkt zou worden uitgegaan van een situatie waarin er wel verplichtingen op de betrokken wholesalemarkt zouden bestaan, zou de beoordeling van aanwezigheid van aanmerkelijke marktmacht en daarmee de noodzaak van het opleggen van verplichtingen op die betrokken wholesalemarkt afhankelijk zijn van een afbakening van de eindgebruikersmarkt die is gestoeld op de aanwezigheid wholesalerverplichtingen. Dit zou een onzuivere en circulaire benadering zijn van het bepalen van relevante markten.⁴⁰

³⁹ Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan situaties waarin een en dezelfde grote partij op verschillende geografische markten actief is of situaties waarin het voor een aanbieder niet mogelijk of niet rendabel is prijzen voor verschillende afnemers te differentiëren.

⁴⁰ Zie hiervoor ook bijvoorbeeld: Ofcom, Review of the retail leased lines, symmetric broadband origination and wholesale trunk segments markets, Explanatory Statement and Notification, 18 december 2003, paragraaf 2.15.

63. Bij de bepaling van de relevante markt ten behoeve van de beoordeling van AMM op lager gelegen niveaus moet echter wel rekening worden gehouden met de aanwezigheid van de voorgestelde verplichtingen op een hoger gelegen markt. De reden hiervoor is dat de aanwezigheid van regulering op de hoger gelegen relevante markt effecten kan hebben op de concurrentiesituatie op de lager gelegen markt doordat toetreding mogelijk wordt gemaakt of aanbodssubstitutie eenvoudiger wordt.
64. De hierboven beschreven benadering is in overeenstemming met artikel 6a.2, tweede lid, van de Tw, waarin is bepaald dat het college alleen verplichtingen kan opleggen aan ondernemingen met AMM op de eindgebruikersmarkt, indien wholesalemaatregelen en verplichtingen met betrekking tot carrier(voor)keuze ontoereikend zijn. De effecten van wholesalemaatregelen moeten dus worden meegewogen in de analyse van AMM op de eindgebruikersmarkt.
65. Het is logisch deze benadering ook toe te passen in de relatie tussen meerdere verticaal gerelateerde wholesalemarkten. De verplichtingen op een hoger gelegen wholesalemarkt zullen namelijk tot doel hebben om de concurrentie op een lager gelegen wholesalemarkt te faciliteren. Bij de beoordeling van de noodzaak om verplichtingen op het lager gelegen wholesaleniveau op te leggen dient dus de aanwezigheid van verplichtingen op het hoger gelegen niveau te worden meegewogen.
66. Gelet op het voorgaande volgt het college bij de bepaling van relevante markten de volgende werkwijze:
- (1) het college bakent alle relevante markten af in de afwezigheid van regulering, beginnend bij de laagst gelegen markt (de eindgebruikersmarkt) via eventuele tussengelegen markten, met als doel de bepaling van de hoogst gelegen relevante markt (de hoogst gelegen wholesalemarkt);
 - (2) het college onderzoekt de mate van concurrentie op de betrokken eindgebruikersmarkt die zou bestaan indien wordt geabstraheerd van bestaande AMM-verplichtingen;
 - (3) het college onderzoekt de hoogst gelegen wholesalemarkt op de aanwezigheid van aanmerkelijke marktmacht en bepaalt, indien noodzakelijk, welke passende verplichtingen worden opgelegd op de hoogst gelegen wholesalemarkt;
 - (4) het college bepaalt een lager gelegen markt in de aanwezigheid van verplichtingen op de hoger gelegen markt;
 - (5) het college onderzoekt die lager gelegen markt op de aanwezigheid van aanmerkelijke marktmacht en bepaalt, indien noodzakelijk, welke passende verplichtingen worden opgelegd op die lager gelegen markt;
 - (6) het college herhaalt stap vier en vijf tot op het niveau van de eindgebruikersmarkt.
67. Het college hanteert de hierboven beschreven volgorde in ieder geval als inhoudelijk uitgangspunt. Het kan voorkomen dat omwille van de duidelijkheid en leesbaarheid de verschillende stappen in het besluit in een andere volgorde worden gepresenteerd.

3.3 De beoordeling van aanmerkelijke marktmacht

68. Het college dient op grond van artikel 6a.1, derde lid, van de Tw de bepaalde relevante markten zo spoedig mogelijk te onderzoeken. Het onderzoek dient er in ieder geval op gericht te zijn om vast te stellen of de desbetreffende markten al dan niet daadwerkelijk concurrerend zijn en of hierop ondernemingen actief zijn die beschikken over AMM.
69. Het bovenstaande impliceert niet dat het college eerst moet vaststellen of een bepaalde relevante markt daadwerkelijk concurrerend is en daarna pas kan vaststellen of er op die markt ondernemingen AMM hebben. De conclusie dat een bepaalde markt daadwerkelijk concurrerend is, is equivalent aan de conclusie dat geen enkele onderneming individueel of gezamenlijk met een andere onderneming over AMM op die markt beschikt. Dat betekent andersom gezien ook dat, indien op een bepaalde relevante markt één of meer ondernemingen individueel dan wel gezamenlijk over AMM beschikken, die relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is.⁴¹
70. Uit de definitie van het begrip AMM blijkt dat op een bepaalde relevante markt één onderneming AMM kan hebben (een enkelvoudige machtspositie), maar ook dat meerdere ondernemingen gezamenlijk een positie van AMM op een bepaalde relevante markt kunnen innemen. De laatstgenoemde situatie wordt een collectieve machtspositie genoemd. In beide gevallen kunnen ondernemingen op grond van de Tw worden aangewezen als ondernemingen met AMM.
71. Verder kan er sprake zijn van AMM op een bepaalde markt indien een onderneming een dominante positie heeft op een nauw verbonden markt en deze positie aanwendt om haar marktmacht op de eerstgenoemde markt te vergroten.⁴² Dit kan zich voordoen bij een verticaal geïntegreerde onderneming die een sterke marktpositie heeft op de betrokken netwerkmarkt en die positie gebruikt om zijn positie op de dienstenmarkt te versterken. In dat geval kan de onderneming met AMM worden aangewezen als onderneming met AMM op beide markten gezamenlijk.
72. Bij de beoordeling van de aanwezigheid van ondernemingen met AMM gaat het om de vraag of een onderneming, alleen of samen met andere, een economische kracht bezit die haar in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen. Het bestaan van een AMM-positie kan worden aangetoond aan de hand van een aantal criteria. De belangrijkste criteria voor de beoordeling van de aanwezigheid van ondernemingen met AMM zijn beschreven in paragraaf 3.1 van de Richtsnoeren.
73. Het marktaandeel van een onderneming wordt vaak gebruikt als indicatie van de marktmacht. Alhoewel het marktaandeel alleen veelal niet volstaat om AMM te constateren kan grofweg worden gesteld dat in het mededingingsrecht er in het algemeen van wordt uitgegaan dat er sprake kan zijn van een economische machtspositie indien een bedrijf een marktaandeel heeft van meer dan 40% en dat daarvan vaak sprake zal zijn indien het marktaandeel groter is dan

⁴¹ Zie hiervoor: Richtsnoeren, randnummers 19 en 112, en Memorie van Toelichting bij de Tw, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 113.

⁴² Zogenaamde "hefboomwerking", artikel 14, derde lid, van de Kaderrichtlijn.

50%.⁴³

74. Naast het marktaandeel worden in de Richtsnoeren de volgende criteria genoemd op basis waarvan AMM kan worden aangetoond:

- de totale omvang van de onderneming;
- de controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur;
- de technologische voorsprong of superioriteit;
- het ontbreken van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen;
- gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten/financiële middelen;
- product-/dienstendiversificatie (bijvoorbeeld bundeling van producten of diensten);
- schaalvoordelen;
- breedtevoordelen;
- verticale integratie;
- een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk;
- het ontbreken van potentiële concurrentie;
- grenzen aan de expansie.

75. De in de Richtsnoeren genoemde criteria kunnen niet worden beschouwd als een eenvoudige checklist om te beoordelen of er sprake is van AMM of van daadwerkelijke concurrentie. Een marktanalyse omvat in het onderhavige kader een algehele, toekomstgerichte analyse van de economische kenmerken van een bepaalde relevante markt, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke feiten van het individuele geval. Derhalve zal AMM alleen kunnen worden geconstateerd door toepassing van en toetsing aan de hand van meerdere van de genoemde criteria. Om deze reden en vanwege de diversiteit van de betrokken markten, acht het college het niet passend om aan de verschillende criteria vooraf een bepaald gewicht toe te kennen. Welke criteria het college met name van belang acht, zal hij bekijken in de context van een bepaalde markt, daarbij rekening houdend met de specifieke kenmerken van die markt.⁴⁴

76. De bepaling van AMM in een toekomstgerichte analyse betekent dat niet alleen wordt gekeken naar de bestaande concurrentiesituatie, maar dat ook wordt gezien of een eventueel gebrek aan daadwerkelijke concurrentie blijvend is.⁴⁵ De marktanalyse in dit besluit is uitgevoerd op een prospectieve wijze, waarbij toekomstige ontwikkelingen die de concurrentiesituatie op de onderzochte markten significant zullen beïnvloeden zijn meegewogen, voor zover zij redelijkerwijs voorzienbaar zijn in de periode tot de volgende marktanalyse. Gelet op artikel 6a.4 van de Tw hanteert het college daarvoor een periode van maximaal drie jaar.

3.4 Het opleggen van passende verplichtingen

77. Artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw bepaalt dat het college, indien hij heeft vastgesteld dat een

⁴³ Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 20.

⁴⁴ Zie ook: ERG Working paper on the SMP concept for the new regulatory framework, May 2003, paragraaf 6, erg.eu.int.

⁴⁵ Richtsnoeren, randnummer 20.

onderneming op een bepaalde relevante markt beschikt over een AMM-positie:

- a. aan die onderneming, voor zover passend, de relevante verplichtingen oplegt;
- b. eerder opgelegde verplichtingen, voor zover zij betrekking hebben op deze markt, in stand houdt indien zij nog steeds passend zijn, of
- c. eerder opgelegde of in stand gehouden verplichtingen, voor zover zij betrekking hebben op deze markt, intrekt indien zij niet langer passend zijn.

78. Het college is van oordeel dat het best kan worden voldaan aan de vereisten van de Tw inzake passendheid van verplichtingen⁴⁶ door de europeesrechtelijke proportionaliteitsnorm als uitgangspunt te hanteren. Dit algemene beginsel van gemeenschapsrecht is onder meer nader ingevuld door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Hof).⁴⁷ Toepassing van deze norm ligt voor de hand om een aantal redenen. De norm is relatief duidelijk ingevuld door het Hof, de vereisten van artikel 6a.2 van de Tw zijn gebaseerd op bepalingen in de Europese richtlijnen (artikel 8 van de Toegangsrichtlijn en artikel 17 van de Universeledienstrichtlijn) die expliciet spreken over proportionaliteit, en de norm omvat in ieder geval het evenredigheidsbeginsel van de Awb.

79. Met het hanteren van de Europese proportionaliteitsnorm voldoet het college in ieder geval aan de vereisten van artikel 6a.2 van de Tw en aan de kwalitatieve motiveringsvereisten van artikel 1.3, vierde lid, van de Tw. Ten aanzien van de kwantitatieve motivering geldt dat ter onderbouwing van de proportionaliteitstoets “waar redelijkerwijs mogelijk” een kwantificering van de verwachte relevante gevolgen dient plaats te vinden. Naar het oordeel van het college vormt deze aanvullende motiveringseis een integraal onderdeel van de proportionaliteitstoets.

80. Dit betekent dat de door het nieuwe kader voorgeschreven proportionaliteitstoets een motivering vereist die aantoont dat het toegepaste instrument voor het bereiken van de doelstellingen van het beleid:

- geschikt is voor het bereiken van de doelstellingen van artikel 1.3, eerste lid, van de Tw; en
- noodzakelijk is, dus dat:
 - a: zonder aanwending van het middel het doel hetzij in het geheel niet hetzij in onvoldoende mate zou worden bereikt; en bovendien
 - b: indien verschillende geschikte middelen bestaan, het gekozen instrument het minst zware effectieve middel is; en
- de voordelen die volgen uit de toepassing van het middel in termen van het bereiken van de doelstellingen opwegen tegen de mogelijke nadelen daarvan.

81. Daar waar redelijkerwijs mogelijk baseert het college de motivering van de bovengenoemde

⁴⁶ Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld HvJEG, Zaak C-331/88 van 13 november 1990, FEDESA, Jur 1990 I p. 4023: *Ingevolge het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, zijn maatregelen waarbij economische activiteiten worden verboden, slechts wettig wanneer zij geschikt en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande, dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel.*

aspecten op beschikbare kwantitatieve informatie.

82. Om de hierboven beschreven toets goed te kunnen uitvoeren, acht het college het noodzakelijk om een aantal uitgangspunten te formuleren met betrekking tot de verhouding van de in artikel 1.3, eerste lid, van de Tw genoemde doelstellingen tot elkaar. Op basis daarvan wordt in het concrete geval een keuze gemaakt voor een prioritaire doelstelling. Deze uitgangspunten worden in dit hoofdstuk kort weergegeven.
83. Het college heeft het ERG-standpunt gebruikt als raamwerk om te bepalen welke mededingingsproblemen te verwachten zijn op de onderzochte relevante markt en welke verplichtingen mogelijkerwijs geschikt zijn om de problemen te voorkomen dan wel op te lossen.⁴⁸ Op dit standpunt wordt in dit hoofdstuk eveneens kort ingegaan.
84. In deze fase heeft het college aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek van de relevante markt bepaald aan welke van de drie doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw in het onderhavige geval prioriteit wordt gegeven. Concreet gaat het daarbij om de vraag of de maatregelen van het college zich richten op de bevordering van op infrastructuur gebaseerde concurrentie, op de bevordering van dienstenconcurrentie dan wel de directe bescherming van de consument.
85. De sleutel in deze afweging vormt het begrip duurzame concurrentie. Het uiteindelijke doel van het reguleringskader is het tot stand brengen van een situatie van duurzame concurrentie, ofwel effectieve concurrentie die voor haar bestaan en effectiviteit niet (meer) afhankelijk is van het bestaan van sectorspecifieke regulering. Een situatie waarbij diverse ondernemingen met elkaar concurreren met gebruikmaking van eigen infrastructuur (infrastructuurconcurrentie) is zo gezien duurzamer dan een concurrentiesituatie die afhankelijk is van het bestaan van bijvoorbeeld toegangsverplichtingen.⁴⁹
86. In de toelichting bij artikel 2 van de beleidsregels wordt het volgende over duurzame concurrentie gesteld:⁵⁰

“De doelstelling van nieuwe kader is om in de gehele elektronische communicatiesector daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken, zodat op termijn specifieke regels kunnen worden afgeschaft en volstaan kan worden met het algemene mededingingsrecht. Om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken is het noodzakelijk dat aanbieders van alternatieve infrastructuur, dat wil zeggen andere infrastructuur dan die van de onderneming met AMM gestimuleerd blijven om te investeren.”

⁴⁸ ERG, “Common position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework”, ERG(03)30rev1, April 2004.

⁴⁹ Zie hiervoor bijvoorbeeld: OPTA, “Economic considerations on balancing infrastructure and services based competition”, Economic policy note No 1, december 2003, blz. 8: “An alternative infrastructure tackles competitive problems at their source, i.e. the market power held by the (fixed) network owner. Therefore, competition on services resulting from competition between infrastructures is preferable to competition on services delivered over the same infrastructure.” Zie ook: de ERG “Common Position”, paragraaf 4.2.3, blz. 66-70, “supporting feasible infrastructure investment”.

⁵⁰ Zie toelichting bij de beleidsregels, Staatscourant 9 juni 2005, nr. 109, blz. 11.

87. Gelet op het voorgaande is het college van oordeel dat een situatie van duurzame concurrentie het best kan worden bereikt door, daar waar mogelijk, in de keuze van verplichtingen voorrang te geven aan maatregelen die infrastructuurconcurrentie bevorderen. Deze lijn wordt ook in het gezamenlijk standpunt van de ERG over verplichtingen gekozen en wordt ondersteund door de afwegingen van de Commissie in de toelichting bij de Aanbeveling.⁵¹

“Het doel van het nieuwe regelgevende kader is uiteindelijk een situatie tot stand te brengen waarbij sprake is van een volledige infrastructuurconcurrentie tussen een aantal verschillende infrastructuren. Dit kan plaatsvinden binnen of tussen platforms. Regelgeving die de verplichte toegang tot bestaande netwerken oplegt, dient als overbruggingsmaatregel om te zorgen voor concurrentie tussen diensten en keuzemogelijkheden voor de consument, totdat er voldoende infrastructuurconcurrentie bestaat. Investerings in nieuwe netwerkinfrastructuur zullen ervoor zorgen dat des te sneller regelgeving ex ante betreffende deze markt kan worden ingetrokken”.

88. Alleen waar de infrastructuur waarover concurrerende diensten kunnen worden geleverd binnen de termijn van de herziening niet repliceerbaar is en waar niet spontaan wholesalemakten ontstaan, zodat op basis hiervan effectieve dienstenconcurrentie mogelijk is, wordt dienstenconcurrentie bevorderd en geïntroduceerd door middel van toegangsverplichtingen. Daarbij zijn twee situaties te onderscheiden. In de situatie waarin op in de voorstelbare toekomst na de termijn van de herziening de infrastructuur niet repliceerbaar zal zijn, is dienstenconcurrentie noodzakelijk om de effecten van duurzame concurrentie te helpen nabootsen. In de situatie waarin in de voorzienbare toekomst na de termijn van de herziening wel sprake kan zijn van repliceerbaarheid, zullen verplichtingen als toegang en prijsregulering zodanig worden vormgegeven dat investeringsprikkels jegens marktpartijen niet negatief worden beïnvloed en zo mogelijk het beklimmen van de “investeringsladder” wordt bevorderd.⁵² In dat geval kan dienstenconcurrentie een opstap vormen naar infrastructuurconcurrentie. Op deze wijze geeft het college invulling aan de vereisten van artikel 2 van de beleidsregels.

89. Waar infrastructuur- en dienstenconcurrentie tekort schieten in het disciplineren van de AMM-aanbieder geldt ten slotte de doelstelling van eindgebruikersbescherming, dat wil zeggen het bevorderen van de belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijzen en kwaliteit. Dit betreft die gevallen waarin infrastructuurconcurrentie noch dienstenconcurrentie afdoende zijn om te verzekeren dat consumenten de voordelen van concurrentie genieten en waarin direct regulerend ingrijpen dus optreedt als een substituut voor marktdiscipline.

90. De in artikel 1.3 van de Tw genoemde doelstelling van de ontwikkeling van de interne markt is niet leidend bij de afweging van de keuze tussen infrastructuur- en dienstenconcurrentie en/of wholesale- en retailmaatregelen op bepaalde markten. Deze keuzes vloeien voort uit de analyse van de specifieke situatie op een nationale markt. De ontwikkeling van de interne markt vormt wel een belangrijke randvoorwaarde bij deze keuzes in de zin dat een nri geen maatregelen mag

⁵¹ Toelichting bij Aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten, Publicatieblad EG 203, L114/45, blz. 29.

⁵² Zie ook: de ERG “Common Position”, paragraaf 4.2.3, blz. 66-70, “supporting feasible infrastructure investment”.

nemen die belemmeringen voor de interne Europese markt opwerpen. De Commissie ziet hierop toe in de Europese consultatie en notificatie.⁵³ Naar het oordeel van het college vergt daarom de interne markt geen afzonderlijke maatregelen, maar de effecten daarop van de keuze tussen verschillende reguleringsmogelijkheden worden bij de afweging wel meegenomen.

91. Op basis van het onderzoek van de relevante markt bepaalt het college de prioritaire doelstelling voor die betreffende relevante markt. Daarbij spelen met name de hoogte van de toetredingsbarrières, de mate van repliceerbaarheid van de infrastructuur waarover de diensten in de relevante markt geleverd worden en de mate van concurrentie een rol.
92. Nadat de mogelijke mededingingsproblemen zijn geconstateerd en de prioritaire doelstelling is vastgesteld, heeft het college de mogelijke verplichtingen gekozen, gebaseerd op de aard van het geconstateerde mededingingsprobleem. In de situatie dat er geen bestaande AMM-verplichtingen gelden op de betrokken markt heeft het college, waar redelijkerwijs mogelijk, de omvang van het probleem getracht te kwantificeren (in elk geval in termen van orde van grootte). In andere gevallen heeft het college een beoordeling gemaakt van de waarschijnlijkheid waarmee een potentieel mededingingsprobleem zich zal voordoen.
93. In het gemeenschappelijk standpunt van de ERG over verplichtingen wordt een viertal typische marktconstellaties beschreven. Het document beschrijft vervolgens voor elk van deze typische marktsituaties het te verwachten marktgedrag door dominante marktpartijen en de potentiële mededingingsproblemen die daaruit voortvloeien.
94. Deze situaties zijn:
 - het overhevelen van marktmacht in een wholesalemarkt naar een verticaal gerelateerde wholesalemarkt of retailmarkt (“vertical leveraging”): problemen kunnen ontstaan door gedrag dat de kosten van concurrenten opdrijft en/of de verkoopmogelijkheden van concurrenten inperkt, met als doel de concurrentie op de betreffende wholesale- of retailmarkt uit te sluiten (“foreclosure”);
 - het overhevelen van marktmacht naar een – niet verticaal gerelateerde – andere markt (“horizontal leveraging”): problemen die ontstaan uit gedrag dat er op gericht is concurrentie op de betreffende markt uit te sluiten;
 - het gebruik van enkelvoudige marktdominantie (“single market dominance”) in de AMM markt zelf: problemen kunnen ontstaan door gedrag, gericht op het belemmeren van markttoetreding, door het gebruik van uitbuitingsprijzen en door het bestaan van productieve inefficiënties, in de betreffende AMM-markt;
 - specifieke situatie van “two-way access” oftewel afwikkelen van verkeer: problemen kunnen ontstaan doordat (1) netwerken, als de facto monopolies voor het afwikkelen van verkeer op hun eigen netwerk, buitensporige prijzen hanteren; (2) wederzijds afhankelijke partijen samenspannen ten koste van eindgebruikers (negatieve welvaartseffecten); of (3) door uitsluitingsgedrag.

Enige overlap tussen deze vier situaties is niet uitgesloten.

⁵³ Zie paragraaf 2.5.2 van dit besluit.

95. Voorts geeft het gezamenlijke standpunt van de ERG voor elk van de benoemde situaties aan welke maatregelen geschikt kunnen zijn om de in die situatie waarschijnlijke mededingingsproblemen te voorkomen dan wel op te lossen.
96. Het college heeft de benadering in het gezamenlijke standpunt van de ERG als startpunt van de analyse gebruikt. Daarbij is bepaald met welke van de vier beschreven constellaties de daadwerkelijke marktsituatie de meeste overeenkomst vertoont. Daarnaast is voor de bepaling van potentiële mededingingsproblemen gebruik gemaakt van een aantal policy notes en externe studies.⁵⁴
97. Bij de vaststelling van passende verplichtingen houdt het college voorts rekening met de door de minister vastgestelde beleidsregels.⁵⁵ Met name artikel 2 inzake duurzame concurrentie en artikel 4 inzake kwaliteit en toegang zijn van belang bij het opleggen van verplichtingen omdat de minister in deze artikelen ingaat op de wijze waarop het college in zijn besluitvorming om dient te gaan met de afweging van verschillende belangen. De wijze waarop het college rekening houdt met artikel 2 inzake duurzame concurrentie is hiervoor reeds besproken.⁵⁶
98. Het college begrijpt de beleidsregel kwaliteit en toegang zo dat deze relevant is in situaties waarin cumulatief aan de volgende voorwaarden is voldaan:
- de kwaliteitsniveaus op het niveau van eindgebruikersmarkten zijn in concurrentie dan wel op grond van wettelijke vereisten ontstaan;
 - de kwaliteit op wholesaleniveau kan worden gedifferentieerd (“ontbundeld”) van de kwaliteit op eindgebruikersniveau; en
 - het college is voornemens wholesalemaatregelen te nemen die tot effect zouden hebben dat ondernemingen beperkt worden in hun mogelijkheden om op eindgebruikersniveau te concurreren op kwaliteit (bijvoorbeeld doordat een onderneming met AMM niet de werkelijk door hem gemaakte kosten voor het bestaande kwaliteitsniveaus in zijn wholesaleprijzen mag doorberekenen).
99. Voor zover de hierboven beschreven situatie relevant is voor de in dit besluit behandelde relevante markten wordt daarop in dit besluit bij de vormgeving van de verplichtingen expliciet ingegaan.

⁵⁴ Zie voor de policy notes de producten van het Economic Analysis Team van OPTA (EAT) en voor verdere verwijzing naar externe studies de verschillende onderdelen van dit besluit.

⁵⁵ Zie randnummer 32.

⁵⁶ Zie randnummer 86.

4 Beschrijving van de gevolgde procedure

100. Het onderhavige besluit is tot stand gekomen op basis van eigen onderzoek, literatuurstudie en informatie van marktpartijen. De volgende partijen hebben het college naar aanleiding van zijn verzoek informatie verstrekt ten behoeve van de onderhavige marktanalyse.

Partijen	
ACN Europe BV	Orange Nederland NV
Aspider BV	Ortel Telecom International BV
Atlantic Holding B.V.	Planet Media Group
Bbnet N.V./Bbbeyond	Pretium Telecom B.V.
Belnet Europe BV	Primus Nederland B.V.
BT Nederland NV	Priority Telecom Netherlands B.V.
Vereniging voor Bedrijfs Telecommunicatie Grootgebruikers (BTG)	Rits Telecom B.V.
Budget Phone	Scarlet Telecom B.V.
CAI Westland Media B.V.	Schiphol Telematics BV
N.V. Casema	SNT Connect BV
Colt Telecom BV	Solcon Internetdiensten BV
Comfour	Stichting Telecom- & Internetgebruikers Nederland (sTN)
Consumentenbond	Support Net BV
DailyCom B.V.	Systemec Internet Services B.V.
Davitel BV	Technos BV
Eager Telecom B.V.	Tele2 Nederland BV
Easynet Nederland B.V.	Teleconcept Benelux
Edutel B.V.	Telediscount B.V.
Enertel BV	Teleglobe BV
Essent Kabelcom BV	Telfort BV
Euphony	THUS plc (Demon)
Global Crossing Benelux	Tiscali International Networks B.V.
Granton Telecommunications B.V.	T-Mobile Netherlands BV
HILF Telecom BV	T-Systems Nederland BV
IDT Netherlands BV	Universal Telecom
Infonet Nederland BV	UPC Nederland BV
Infopact Netwerkdiensten B.V.	3U Telecom B.V.
InterNLnet BV	Ventelo Nederland B.V./TTG Netherlands
IntroWeb BV	Versatel Nederland BV
Koninklijke KPN NV	Vocalis Telecom Diensten B.V.
KPN Mobile Nederland BV	Vodafone NV
MCI Nederland B.V.	Wanadoo Nederland BV
Multikabel N.V.	Yiggers Nederland B.V.

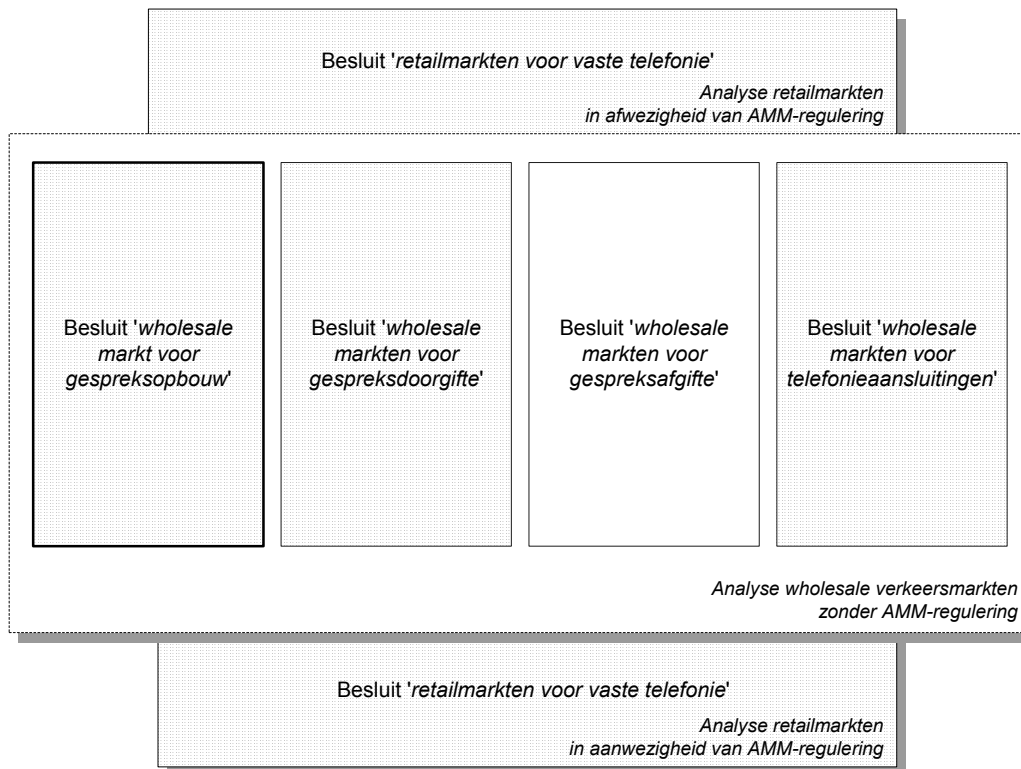
Tabel 1. Partijen die informatie geleverd hebben ten bate van de marktanalyse vaste telefonie

101. Het college heeft op grond van artikel 18.3 van de Tw jo. artikel 14 van het Samenwerkingsprotocol tussen NMa en OPTA het voorliggende ontwerpbesluit voor advies voorgelegd aan de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. De directeur-generaal heeft bij brief van 30 juni 2005 gereageerd. Hierin onderschrijft de d-g NMa de conclusie van het college in het ontwerpbesluit. Dit advies is opgenomen in 0 van het besluit.
102. Op 1 juli 2005 heeft het college het voorontwerp van dit besluit en de bij dit besluit behorende annexen inzake tariefregulering en gescheiden boekhouding KPN bekendgemaakt. Overeenkomstig artikel 6b.1 van de Tw zijn belanghebbenden gedurende zes weken na de formele terinzagelegging van het ontwerpbesluit en de bijbehorende Annexen op 20 juli 2005, in de gelegenheid gesteld hun schriftelijke zienswijze tegen het ontwerpbesluit en de Annexen bij het college kenbaar te maken. De integrale openbare versies van de bedenkingen van marktpartijen zijn gepubliceerd op de website van OPTA.⁵⁷ Tevens zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze mondeling naar voren te brengen in de daarvoor gehouden hoorzitting op 18 augustus 2005. Het verslag van de hoorzitting is gepubliceerd op de website van OPTA. Voor een beknopte weergave van de ingediende zienswijzen alsmede de reactie van het college hierop verwijst het college voorts naar 0 en 0 bij dit besluit. Het betreft respectievelijk de Nota van bevindingen ten aanzien van de bij de ontwerpbesluiten voor de wholesalemarkten (voor gespreksopbouw, doorgiftdiensten, gespreksafgifte en toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk) en voor de retailmarkten voor vaste telefonie ontvangen bedenkingen van 4 november, kenmerk OPTA/TN/2005/203112 en de Nota van Bevindingen ten aanzien van de inzake Annexen A tot en met H bij de ontwerpbesluiten ontvangen bedenkingen van 4 november, kenmerk OPTA/TN/2005/203078.
103. Op 4 november 2005 heeft het college het ontwerpbesluit en de bij dit besluit behorende Annexen inzake tariefregulering en gescheiden boekhouding van KPN overeenkomstig artikel 6b.2 van de Tw ter notificatie voorgelegd aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen en aan de nationale regelgevende instanties uit de EU-lidstaten. Daarbij heeft het college ook zijn reactie op de ingediende zienswijzen van marktpartijen kenbaar gemaakt (zie de in 0 en 0 genoemde nota's van bevindingen van 4 november 2005). De wijzigingen die het gevolg zijn van deze reactie, zijn opgenomen in het onderhavige besluit.
104. Bij brief van 5 december 2005, kenmerk SG-Grefte (2005) D/206585, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen overeenkomstig artikel 7, lid 3, van de Richtlijn 2002/21/EG een aantal opmerkingen gemaakt over de genotificeerde ontwerpbesluiten voor de wholesalemarkten. De opmerkingen hebben betrekking op de wholesalemarkten voor laag- en hoogcapacitaire telefonieaansluitingen. Voor de brief van de Commissie wordt verwezen naar 0 bij dit besluit. Voor de reactie van het college op de opmerkingen van de Commissie wordt naar het besluit voor de wholesalemarkten voor laag- en hoogcapacitaire telefonieaansluitingen verwezen. Van de nationale regelgevende instanties uit de EU-lidstaten zijn geen opmerkingen binnengekomen.

⁵⁷ Zie <http://www.OPTA.nl>

5 Bepaling van de relevante wholesalemarkten voor gespreksafgifte in afwezigheid van AMM-regulering

105. In dit besluit wordt de markt voor gespreksafgifte geanalyseerd. Bij deze analyse wordt uitgegaan van de, denkbeeldige, situatie waarin geen AMM-regulering bestaat, conform de methodologie zoals deze werd beschreven in hoofdstuk 3. De rechtvaardiging voor de analyse van de wholesalemarkt voor gespreksafgifte zoals deze in onderhavig besluit plaatsvindt wordt gegeven door de analyse van de retailmarkten voor verkeer zonder AMM-regulering beschreven in het besluit 'retailmarkten voor vaste telefonie'. In deze analyse van de retailmarkten voor verkeer werd vastgesteld dat KPN in een situatie zonder AMM-regulering beschikt over AMM, en dat zich zonder AMM-regulering mededingingsproblemen voordoen op de retailmarkten voor vaste verkeersdiensten. Het nieuw regelgevend kader schrijft voor dat de mededingingsproblemen op retailmarkten zoveel mogelijk moeten worden opgelost door regulering op bovenliggende wholesalemarkten, voordat retailregulering kan worden overwogen. Derhalve worden, alvorens regulering op de retailverkeersmarkten te overwegen, de relevante wholesalemarkten voor vaste verkeersdiensten geanalyseerd. De wholesalemarkten voor gespreksafgifte die in dit besluit wordt onderzocht, samen met gespreksopbouw en gespreksdoorgifte die in afzonderlijke markten worden onderzocht, vormen de relevante wholesalerverkeersmarkten. In de analyse van de wholesalerverkeersmarkten wordt nagegaan in hoeverre op deze markten zonder AMM-regulering sprake zou zijn van AMM en – indien sprake is van AMM – welke mededingingsproblemen zich als gevolg hiervan voordoen op deze wholesalemarkten. Op grond van de bevindingen wordt vervolgens regulering opgelegd om de mededingingsproblemen tegen te gaan. Vervolgens worden de retailverkeersmarkten opnieuw geanalyseerd, waarbij dit maal het effect van de hiervoor vastgestelde wholesaleregulering wordt meegewogen. Deze analyse vindt weer plaats in het besluit 'retailmarkten voor vaste telefonie'. Deze analyse van de retailverkeersmarkten met wholesaleregulering heeft als doel om vast te stellen in welke mate de wholesaleregulering afdoende is geweest om de mededingingsproblemen die werden geconstateerd op de retailverkeersmarkten op te lossen. Indien de wholesaleregulering afdoende is kan worden afgezien van regulering van de retailverkeersmarkten. Daar waar dit niet het geval is, wordt in het besluit 'retailmarkten voor vaste telefonie' retailregulering opgelegd. In onderstaande figuur wordt het onderlinge verband van de marktanalysebesluiten voor de vaste verkeersdiensten verder verduidelijkt.



Figuur 1. Onderlinge verband van de marktanalysebesluiten voor de vaste verkeersdiensten.

5.1 De wholesalerverkeersmarkten in onderlinge samenhang

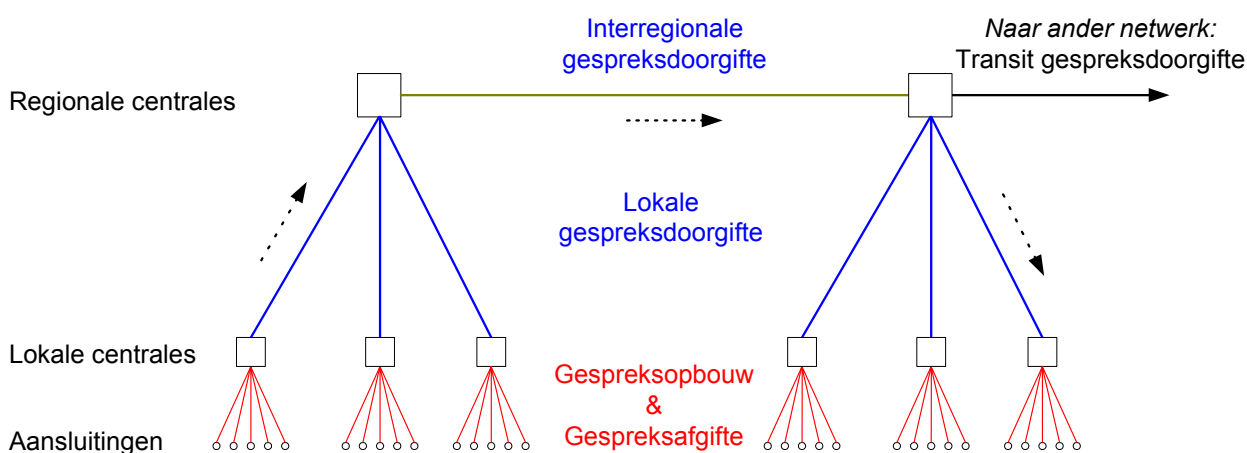
106. De in dit besluit geanalyseerde diensten en markten onderscheiden zich van diensten die aanbieders direct leveren aan eindgebruikers. Groothandelsdiensten (hierna: wholesalediensten) worden verkocht en gekocht door aanbieders onderling. Deze wholesalediensten vormen op hun beurt de bouwsteen voor het leveren van spraakdiensten aan eindgebruikers.
107. Om een gesprek aan te kunnen bieden op de retailverkeersmarkt dienen op wholesaleniveau gespreksopbouw-, gespreksdoorgifte- en gespreksafgiftediensten beschikbaar te zijn. Ieder gesprek bestaat uit een opgaand deel (gespreksopbouw) en een neergaand deel (gespreksafgifte). Indien een gesprek op een andere centrale dient te worden afgegeven dan waar het origineerde (hetgeen veelal het geval is), dient het gesprek tevens te worden doorgegeven tussen centrales (gespreksdoorgifte). Dit kan schematisch als volgt worden weergegeven:



Figuur 2. Gespreksopbouw, gespreksdoorgifte en gespreksafgifte.

108. Dit onderscheid tussen de verschillende wholesalebouwstenen zorgt dat er geen overlap bestaat tussen de verschillende diensten: waar gespreksopbouw ophoudt begint gespreksdoorgifte, waar gespreksdoorgifte eindigt begint gespreksafgifte.
109. De Europese Commissie stelt ter zake van de afgrenzing van de wholesalemarkten in de toelichting bij de Aanbeveling het volgende: 'De verschillende lidstaten in de EU hebben communicatienetwerk topologieën die aanzienlijk van elkaar verschillen. In deze context zal het onderscheid tussen wat een dienst als gespreksopbouw is of wat een doorgiftdienst is, in termen van welke delen van het netwerk daarbij zijn betrokken, van lidstaat tot lidstaat verschillen. Het wordt aan de nationale regelgevende instanties overgelaten over dergelijke technische aspecten te beslissen, in het licht van de nationale omstandigheden en binnen de in deze Aanbeveling uiteengezette randvoorwaarden'.⁵⁸ Voorts stelt de Europese Commissie: 'afhankelijk van de netwerktechnologieën kan de precieze afgrenzing tussen gespreksopbouw en transitdiensten variëren en het wordt aan de nationale regelgevende instanties overgelaten de elementen te definiëren die elk van deze onderdelen uitmaken'.⁵⁹
110. In Figuur 3 is weergegeven hoe de besproken wholesalediensten onderling samenhangen. De gestippelde pijlen geven het onderscheid tussen opgaand verkeer (originerend) en neergaand (terminerend) verkeer aan.

Wholesale diensten



Figuur 3. Onderlinge samenhang wholesalediensten bij lokale uitrol.

5.2 Algemene beschrijving van de huidige situatie

111. Hieronder zal de relevante markt in relatie tot de dienst gespreksafgifte worden bepaald in een

⁵⁸ Toelichting bij Aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten, Publicatieblad EG 203, L114/45, blz. 18.

⁵⁹ Toelichting bij Aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten, Publicatieblad EG 203, L114/45, blz. 21.

situatie zonder AMM-regulering (zie tweede blok in *Figuur 4*). Het effect van AMM-regulering op deze markt wordt hierbij buiten de analyse gehouden om redenen die zijn uiteengezet onder randnummer 61. Deze analyse volgt logischerwijs nadat de relevante retailmarkten in afwezigheid van AMM-regulering zijn bepaald; dit werd gedaan in het besluit “De retailmarkten voor vaste telefonie”.

1	Afbakening & dominantieanalyse retailmarkten zonder AMM-regulering
2	Afbakening wholesalemarkten zonder AMM-regulering
3	Dominantieanalyse wholesalemarkten zonder AMM-regulering
4	Verplichtingen wholesalemarkten zonder AMM-regulering
5	Afbakening & dominantieanalyse retailmarkten met wholesaleregulering
6	Verplichtingen retailmarkten met wholesaleregulering

Figuur 4. Samenhang van marktafbakening en andere stappen.

5.2.1 Beschrijving van de dienst gespreksafgifte op een vast telefoonnetwerk

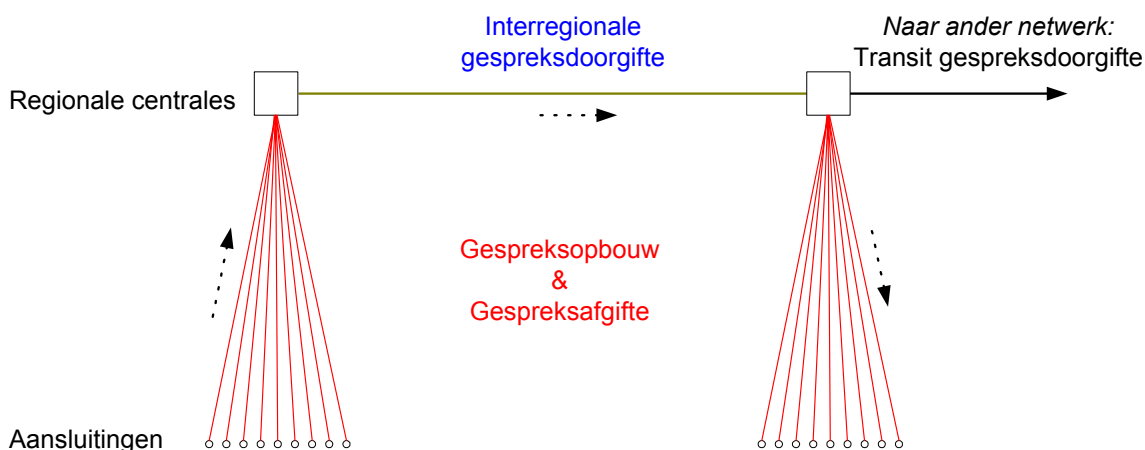
112. De wholesaledienst ‘*gespreksafgifte op een vast telefoonnetwerk*’ betreft het afleveren van een gesprek op de door de bellende eindgebruiker aangekozen bestemming op een vast netwerk. Deze bestemming kan een andere eindgebruiker zijn (bijvoorbeeld aankiesbaar door middel van een geografisch nummer of een nummer voor persoonlijke-assistentdiensten), of een nummer, waarachter een dienst wordt aangeboden (vervolgdiensten). Voorbeelden van dergelijke vervolgdiensten zijn onder meer internettoegang, informatie- en servicenummers (0800/090x).
113. Gespreksafgifte begint op de plaats in het vaste telefoonnetwerk waar de aflevering van een gesprek alleen nog kan worden gedaan door de aanbieder die de (fysieke) toegang tot de gebelde gebruiker beheerst. Die plaats in het netwerk is waar gespreksdoorgifte of gespreksopbouw eindigt.
114. Voor gesprekken die bij eindgebruikers op het netwerk van KPN worden afgeleverd, begint de dienst gespreksafgifte op het niveau van de lokale nummercentrale, voor zover de gebelde partij op deze centrale is aangesloten⁶⁰ en dit kenbaar⁶¹ is. Voor andere aanbieders bestaat immers de mogelijkheid om voor dergelijke gevallen lokaal met het netwerk van KPN te interconnecteren. *Figuur 3* geeft gespreksafgifte op het vaste telefoonnetwerk van KPN schematisch weer.

⁶⁰ Bijvoorbeeld dienstenaanbieders zijn over het algemeen niet op nummercentraleniveau aangesloten. Ook VoB aansluitingen zijn over het algemeen niet op telefonie niveau (ongeacht het onderliggend transport niveau) aangesloten op de lokale centrale.

⁶¹ Voor verkeer naar 084/087 en 088-nummers is het naar de aard van het nummer niet kenbaar op welke geografische locatie de gebelde partij zich bevindt.

115. Andere aanbieders hebben veelal een minder gelaagd aansluitnetwerk dan het PSTN-netwerk van KPN, hun netwerk is anders geconfigureerd omdat zij minder aansluitingen en een kortere historie hebben. Om die reden kennen deze netwerken geen lokale centrales waarop geïnterconnecteerd kan worden, maar kan gespreksafgifte in tegenstelling tot bij KPN alleen op een hoger niveau in het netwerk worden afgenomen. De dienst vaste gespreksafgifte van deze aanbieders begint derhalve op het niveau van de regionale centrale. Het netwerk van de andere aanbieders is schematisch weergegeven in Figuur 5.⁶²

Wholesale diensten



Figuur 5. Onderlinge samenhang van wholesalediensten waarbij aanbieders niet lokaal zijn uitgerold.

116. Op basis van de retailmarktafbakening wordt geen onderscheid gemaakt naar de gebruikte (vaste) infrastructuur of de gebruikte schakeltechnologie (circuit- of pakketgeschakeld) om retail-telefoniediensten mee te leveren. Indien een aanbieder retail-telefoniediensten aanbiedt, betekent dit logischerwijs dat deze aanbieder gespreksafgifte van andere aanbieders als wholesalebouwsteen gebruikt. Op wholesaleniveau is gespreksafgifte tevens onafhankelijk van de gebruikte infrastructuur of schakeltechnologie.
117. De door het college gehanteerde definitie van gespreksafgifte op een vast netwerk is in overeenstemming met hetgeen de Europese Commissie stelt in haar toelichting bij de Aanbeveling:⁶³ *“Om gesprekken af te geven op locaties of aan abonnees die worden gebeld, is gespreksafgifte op wholesaleniveau nodig. Aanbieders die netwerken in bezit hebben of exploiteren om telefoniediensten te verzorgen kunnen op relatief hoge niveaus binnen het netwerk (op enkele onderling verbonden punten) interconnectie tot stand brengen. Gespreksafgifteregelingen kunnen in de praktijk derhalve zowel gespreksdoorgifte als lokale gespreksafgifte omvatten. Partijen die worden geconfronteerd met een prijsverhoging op het gebied van bijvoorbeeld binnenlandse gespreksafgifte zouden echter kunnen besluiten lokale*

⁶² In het geval sprake is van VoB is het zeer wel denkbaar dat uitsluitend op nationaal niveau wordt geschakeld. In een dergelijke situatie, die op KPN van toepassing kan zijn, kan de afgiftdienst worden beschouwd als het verkeersdeel vanaf een dergelijke nationale centrale tot en met de eindgebruikersaansluiting.

⁶³ Toelichting bij Aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten, Publicatieblad EG 203, L114/45, blz. 22

gespreksafgifte en gespreksdoorgifte afzonderlijk af te nemen.”

118. De Europese Commissie stelt in de Aanbevelingen dat het *“dan ook zinnig is de aandacht te richten op lokale gespreksafgifte als de relevante markt voor gespreksafgifte. Wanneer de mogelijkheden voor vraag- en aanbods substitutie worden bestudeerd om ten behoeve van mededingingsanalyse een relevante markt te definiëren, is het gebruikelijk te beginnen met een strakke definitie en deze uit te breiden waar dit van toepassing is. In dit geval is het startpunt gespreksafgifte op een specifieke locatie, abonnee of specifiek nummer.”*
119. In dit besluit zal de term ‘vaste gespreksafgifte’ worden gehanteerd voor het afleveren van gesprekken op aansluitingen op vaste telefoonnetwerken.
120. Hierna worden de diverse vormen van vaste gespreksafgifte en de aanbieders en afnemers van deze diensten beschreven.

5.2.2 Diensten

121. Uit de analyse van de retailmarkten⁶⁴ blijkt dat in Nederland verkeer naar diverse bestemmingen worden aangeboden. Daarbij kunnen eindgebruikers die bellen de bestemmingen door het aankiezen van verschillende nummerreeksen bereiken. Voor het bereiken van deze bestemmingen bieden aanbieders op wholesaleniveau vaste gespreksafgiftediensten aan. Deze diensten kunnen door de wholesale-aanbieder worden aangeboden in combinatie met gespreksdoorgifte naar het netwerk waarop het gesprek dient te worden afgegeven.
122. Er zijn vormen van gespreksafgifte die verkeer afleveren op nummers van eindgebruikers en er zijn vormen van gespreksafgifte die verkeer afleveren op nummers van vervolgdiensten. Vervolgdiens ten zijn diensten die een bellende eindgebruikers afneemt door het betreffende nummer aan te kiezen. Hierna geeft het college een overzicht van de vormen van vaste gespreksafgifte die door marktpartijen worden aangeboden.

Gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers:

- gespreksafgifte op geografische nummers;
- gespreksafgifte op 088-nummers voor bedrijven of instellingen;
- gespreksafgifte op 084-/087-nummers voor persoonlijke assistent-diensten (hierna: pa-diensten);
- gespreksafgifte op internationale bestemmingen.

Gespreksafgifte op nummers van vervolgdiensten:

- gespreksafgifte op gratis nummers en informatienummers (0800/090x-);
- gespreksafgifte op nummers die toegang tot internet bieden (06760);
- gespreksafgifte op nummers die toegang tot datanetwerken bieden (067).

123. In aanvulling op bovenstaand overzicht wordt hier opgemerkt dat afgifte op mobiele nummers evenzeer een noodzakelijke bouwsteen is voor het aanbieden van vaste verkeersdiensten op de

⁶⁴ Zie paragraaf 5.2 van het besluit ‘De retailmarkten voor vaste telefonie’, van 21 december 2005, kenmerk OPTA/TN/2005/203468.

retailmarkten. Evenzeer geldt dat de voornoemde vaste afgiftdiensten in meerderheid een noodzakelijke bouwsteen vormen voor het aanbieden van verkeersdiensten op de retailmarkt voor mobiele telefonie. Hoewel vaste en mobiele afgiftdiensten in afzonderlijke besluiten behandeld worden, wordt de analyse van de vaste afgiftemarkten tegen de achtergrond van zowel de mobiele als de vaste retailmarkten voor spraakverkeer gedaan.

5.2.3 Type aanbieders

124. De aanbieders van de wholesalediensten vaste gespreksafgifte zijn partijen die beschikken over een eigen vast aansluitnetwerk. De gebruikte infrastructuur kan bijvoorbeeld gebruikmaken van aansluitlijnen op basis van koper, glasvezel of coax ('de kabel').

KPN

125. KPN heeft als voormalig monopolist een uitgebreid aansluitnetwerk dat zich uitstrekt tot praktisch alle huishoudens en organisaties in Nederland. KPN levert gespreksafgifte aan zichzelf, en op grond van de regulering onder de oude Tw, tevens gespreksafgifte aan derden. Het aansluitnetwerk is voornamelijk op basis van koperdraad en voor een beperkt deel op basis van glasvezel uitgerold. KPN heeft in termen van marktaandeel van [bedrijfsvertrouwelijk 90-100%] procent op de markt voor laagcapacitaire aansluitingen (dit zijn aansluitingen met een capaciteit die kleiner of gelijk is aan twee spraakkanalen) en van [bedrijfsvertrouwelijk 80- 90%] procent op de markt voor hoogcapacitaire aansluitingen (aansluitingen met een capaciteit die groter is dan twee spraakkanalen).

Kabelaanbieders

126. Een aantal kabelaanbieders sluit eindgebruikers aan op het eigen aansluitnetwerk. Het gaat hierbij met name om particuliere en kleinzakelijke eindgebruikers. Deze aanbieders bieden alle typen verkeer aan. Thans zijn dit Essent, UPC en Casema. Kabelaanbieders verzorgen slechts een klein deel van het totale vaste telefonieverkeer, namelijk minder dan [1-5] procent.

Aanbieders met een glasvezelaansluitnetwerk

127. Een bepaalde categorie grote aanbieders beschikt over een glasvezelaansluitnetwerk en richt zich primair op de zakelijke afnemers en wholesale-afnemers. Het gaat hierbij met name om aanbieders als BT, Colt, EnerTel, Versatel en MCI. Deze aanbieders zijn vrijwel allemaal volledig geïnterconnecteerd met KPN op regionaal niveau, dat wil zeggen op alle 20 EVKC's. Zij gebruiken die interconnectie onder meer om zelf C(P)S-diensten te leveren aan zakelijke klanten, maar zij vervullen ook een 'intermediairfunctie'. Dat wil zeggen: zij kopen wholesalediensten in bij KPN en leveren wholesalediensten aan C(P)S-aanbieders die veelal geen eigen netwerk hebben. De zakelijke afnemers worden voor een deel indirect aangesloten (dus via C(P)S) en voor het andere deel direct (met eigen aansluitingen). Deze eigen aansluitingen (direct access) zijn over het algemeen hoogcapacitaire aansluitingen op basis van glasvezel. Als aanbieders met een eigen aansluitnetwerk leveren deze aanbieders ook gespreksafgifte aan andere aanbieders van telefonie.

Aanbieders van Voice over Broadband

128. Aanbieders van Voice over Broadband (VoB) leveren vaste telefoniediensten over een breedbandaansluiting. Over het algemeen wordt deze telefonieaansluiting geleverd door de aanbieder die tevens de breedbandtoegang verzorgt. Een andere mogelijkheid is dat een derde

aanbieder onafhankelijk van de aanbieder van de breedbandtoegang de telefonieaansluiting levert. Een voorbeeld van een dergelijke aanbieder is Rits Telecom. Hoewel door de combinatie van breedbandtoegang het in technische zin minder evident is waar de telefonieaansluiting exact uit bestaat, anders dan bij traditionele telefonie, is de telefonieaansluiting in functionele zin duidelijk te onderscheiden. Er wordt immers een faciliteit aangeboden die het mogelijk maakt om in- en uitgaande vaste telefoniegesprekken te voeren. Over deze aansluiting leveren zij gespreksafgifte aan andere aanbieders van telefonie.

5.2.4 Type afnemers

129. De afnemers van de wholesaledienst vaste gespreksafgifte zijn andere aanbieders van vaste en mobiele telefonie, alsmede aanbieders die een intermediairfunctie vervullen voor aanbieders van retailverkeersdiensten. De afnemers zijn derhalve in de eerste plaats partijen met een eigen aansluitnetwerk waarop eindgebruikers zijn aangesloten. Deze partijen nemen gespreksafgifte af indien hun eindgebruikers een bestemming aankiezen die door een andere aanbieder wordt gecontroleerd. Daarnaast wordt vaste gespreksafgifte afgenomen door partijen zonder eigen aansluitnetwerk (zoals veelal C(P)S aanbieders) die gespreksopbouw en –afgifte inkopen bij andere aanbieders die wel over een eigen aansluitnetwerk beschikken.

5.2.5 Bestaande regulering van vaste gespreksafgifte

130. In deze paragraaf beschrijft het college de bestaande regulering bij vaste gespreksafgifte en geeft hij aan welke impact deze regulering heeft op de vorming van de markten. Dit overzicht is nodig om in afwezigheid van regulering de relevante markt(en) voor gespreksafgifte te kunnen bepalen en – voor zover er sprake is van aanmerkelijke marktmacht – de passende remedies vast te stellen.

131. Op dit moment zijn aanbieders van vaste gespreksafgifte onderworpen aan regulering die de mededinging tussen partijen kunnen beïnvloeden. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de regulering die voor gespreksafgifte door KPN geldt en de regulering die op het afleveren van gesprekken door andere vaste aanbieders van toepassing is.

Bestaande regulering KPN

132. Op grond van artikel 6.4, eerste lid, van de Telecommunicatiewet (oud) is KPN aangewezen als aanbieder met AMM op de markt voor vaste telefonie.⁶⁵ Als zodanig heeft KPN bij het aanbieden van gespreksafgifte een aantal verplichtingen. Ten eerste dient zij haar tarieven voor gespreksafgifte op kosten te oriënteren. Het college toetst de afgiftetarieven van KPN jaarlijks op kostenoriëntatie.⁶⁶ Daarnaast dient KPN gespreksafgifte transparant en non-discriminatoir aan te bieden. Transparantie wordt onder meer gewaarborgd door de publicatie van het referentieaanbod van KPN, waarin zij aangeeft hoe en onder welke voorwaarden zij gespreksafgifte aanbiedt. Non-discriminatie houdt in dat bij gelijke omstandigheden KPN gespreksafgifte aan partijen onder gelijke voorwaarden dient te bieden als dat zij aan zichzelf of aan haar dochtermaatschappijen levert.

⁶⁵ Bij besluit van 19 december 2002 is de marktmacht van KPN op deze markt laatstelijk geëvalueerd (OPTA/EGM/2002/203803). Het college heeft de aanwijzing van KPN in stand gelaten.

⁶⁶ Het college toetst de tarieven aan de hand van de BULRIC methodiek. Deze methodiek neemt niet de werkelijke kosten van KPN als uitgangspunt, maar de kosten die een efficiënte aanbieder zou maken.

Bestaande regulering andere aanbieders

133. De AMM-verplichtingen die de gespreksafgifte van KPN reguleren zijn niet van toepassing op gespreksafgifte van ander aanbieders. Wel hebben deze aanbieders de verplichting om redelijke tarieven voor gespreksafgifte te hanteren. Artikel 6.1, eerste lid, van de Tw (oud) bepaalt dat aanbieders van openbare telecommunicatiediensten en openbare telecommunicatienetwerken, die daarbij de toegang tot de eindgebruiker controleren, zorg dragen voor de interconnectie van de betrokken telecommunicatienetwerken ten einde te verzekeren dat de daarop aangesloten eindgebruikers over en weer met elkaar kunnen communiceren. Het vragen van onredelijk hoge afgifte tarieven moet volgens de Memorie van Toelichting beschouwd worden als een weigering tot interconnectie, en daarmee strijdig met de wet.
134. Het college heeft in 2003 beleidsregels vastgesteld, waarmee een toetsingskader wordt gegeven om de redelijkheid van afgiftetarieven van andere aanbieders te beoordelen.⁶⁷ De beleidsregels schrijven voor dat de tarieven van andere aanbieders getoetst kunnen worden aan het beginsel van vertraagde reciprociteit. Het beginsel van vertraagde reciprociteit brengt mee dat andere aanbieders in beginsel geen tarieven mogen hanteren die hoger zijn dan de tarieven die KPN drie jaar daarvoor voor gespreksafgifte hanteerde.

5.2.6 Marktsituatie in afwezigheid van regulering

135. Bij de afbakening van de relevante markt en het bepalen van passende verplichtingen in geval van aanmerkelijke marktmacht op deze markten is van belang dat de marktanalyse uitgaat van een situatie waarin geen regulering bestaat die de uitkomsten van de analyse bepaalt.
136. Het wegdenken van de in paragraaf 5.2.5 beschreven AMM-regulering leidt tot een marktsituatie waarin KPN niet langer gehouden is om gespreksafgifte non-discriminatoir en transparant aan te bieden tegen kostengeoriënteerde tarieven. Het wegvallen van deze verplichtingen heeft naar verwachting geen gevolg voor de afbakening van de relevante product- en geografische markten voor gespreksafgifte. Deze verplichtingen zien namelijk niet toe op de karakteristieken van gespreksafgifte zelf.
137. Hierna zal het college ingaan op de afbakening van de relevante productmarkten voor vaste gespreksafgifte.

5.3 Afbakening van de relevante productmarkten bij vaste gespreksafgifte: algemeen

5.3.1 Inleiding

138. In randnummer 122 worden de verschillende vormen van vaste gespreksafgifte door het college benoemd. Hierna stelt het college voor iedere vorm van gespreksafgifte de relevante product- en geografische wholesalemarkt(en) vast. Daarbij wordt uitgegaan van een situatie zonder regulering die samenhangt met bestaande AMM-aanwijzingen.

⁶⁷ OPTA/IBT/2003/201171, 18 april 2003.

139. Zoals hierna zal blijken, komt uit de marktanalyse naar voren dat bepaalde aspecten van vraag- en aanbodsubstitutie voor alle vormen van vaste gespreksafgifte gelden. Deze aspecten worden in deze paragraaf voor alle vormen van gespreksafgifte gezamenlijk behandeld. Bij het beschrijven van de effecten van vraag- en aanbodsubstitutie wordt steeds een onderscheid gemaakt tussen (directe) substitutie via de wholesalemkt (paragraaf 5.3.2) en (indirecte) substitutie via de eindgebruikermarkt (paragraaf 5.3.3).
140. Voorts komt uit de marktanalyse naar voren dat bepaalde aspecten van vraag- en aanbodsubstitutie alleen voor specifieke vormen van gespreksafgifte gelden. In paragraaf 5.4 worden de kenmerken van vaste gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers beschreven, terwijl in paragraaf 5.5 wordt ingegaan op de specifieke aspecten die gelden voor gespreksafgifte op nummers voor vervolgdiensten.
141. Bij het afbakenen van een relevante (product)markt is het gebruikelijk om de kleinst mogelijke markt te identificeren en vervolgens aan de hand van vraag- en aanbodsubstitutie te bezien in hoeverre aanleiding bestaat om de relevante markt uit te breiden. De kleinst denkbare markt voor vaste gespreksafgifte betreft het afleveren van verkeer op één bepaalde aansluiting van een specifieke eindgebruiker of een specifieke vervolgdienst. In 5.3.4 zal het college voor alle vormen van gespreksafgifte nagaan in hoeverre er aanleiding bestaat om de relevante markt te vergroten.
142. Het college zal voor elke vorm van gespreksafgifte deze kleinst mogelijke markt als startpunt van de marktafbakening nemen. Vervolgens zal aan de hand van vraag- en aanbodsubstitutie worden onderzocht of de relevante markt meer omvat dan de betreffende specifieke vorm van gespreksafgifte en of gespreksafgifte op een bepaald netwerk een substituut vormt voor gespreksafgifte op een ander netwerk.

5.3.2 Substitutie op wholesaleniveau

143. De diverse vormen van gespreksafgifte zijn wholesalediensten die een vaste aanbieder aan andere aanbieders van telefonie aanbiedt om hen in staat te stellen verkeer af te leveren bij een (eind-)gebruiker op het betreffende netwerk.
144. Het college merkt op dat de bellende eindgebruiker de bestemming van telefoonverkeer bepaalt door het aankiezen van een specifiek nummer en daarmee bepaalt of zijn telefoonaanbieder het gesprek op een ander (specifiek) netwerk moet afleveren. Is dat het geval dan moet een aanbieder - om het gesprek niet te laten doodlopen - het verkeer overdragen aan de aanbieder die in staat is om het gesprek op het betreffende nummer af te leveren. Het college merkt voorts op dat de door bellende eindgebruiker gekozen bestemming alleen maar bereikt kan worden via de gespreksafgiftedienst van de aanbieder op wiens netwerk dit nummer is aangesloten. Deze twee kenmerken van het afwikkelen van verkeer brengen mee dat op wholesaleniveau geen substitutiemogelijkheden bestaan voor de gespreksafgiftedienst van de aanbieder die de toegang tot het aangekozen nummer beheerst.
145. In dit verband dient opgemerkt te worden dat in Nederland situaties bestaan waarbij eindgebruikers bij het afnemen van telefonie de keuze uit meerdere infrastructuren hebben. Het gaat hierbij met name om eindgebruikers die zowel op het netwerk van KPN als op het netwerk

van een kabelaanbieder kunnen worden aangesloten. Dit leidt echter niet tot een praktijk waarbij de substitutiemogelijkheden bij gespreksafgifte worden vergroot. Aanbieders die gesprekken bij de betreffende eindgebruiker willen afleveren zullen hem alleen kunnen bereiken via de gespreksafgiftedienst van de betreffende netwerkaanbieder.

146. Op wholesaleniveau kunnen afnemers van gespreksafgifte er wel voor kiezen om op de langere termijn hun aansluitnetwerk uit te breiden, waardoor zij minder afhankelijk worden van gespreksafgiftediensten van andere aanbieders (zelfvoorziening). Aangezien dit repliceren aanzienlijke investeringen met zich meebrengt en niet op korte termijn te realiseren is, zal het zelf aanleggen van een verbinding naar de eindgebruiker onvoldoende zijn als alternatief voor het afnemen van gespreksafgifte bij andere aanbieders.
147. Om dezelfde redenen kunnen andere partijen er eveneens niet toe overgaan om in reactie op een prijsverhoging hun aansluitnetwerk uit te breiden om gespreksafgifte aan derden te gaan leveren.

Zienswijze marktpartijen

148. Het merendeel van de marktpartijen ondersteunt de constatering dat er geen rechtstreekse vraag- en aanbodsubstituten zijn voor de wholesaledienst gespreksafgifte.

Conclusie

149. Het college komt tot de conclusie dat er voor aanbieders die een gesprek willen afleveren op een bepaald telefoonnummer geen alternatieven bestaan voor vaste gespreksafgifte die door de aanbieder van het betreffende netwerk wordt aangeboden.
150. Deze conclusie is in lijn met het oordeel van de Europese Commissie. In de toelichting bij de Aanbeveling stelt zij daarover het volgende: "*indien alle vaste locaties of abonnees in een bepaald geografisch gebied op twee of meer netwerken zouden zijn aangesloten, dan zouden er alternatieve mogelijkheden zijn om gesprekken op bepaalde locaties af te geven. Indien het technisch mogelijk zou zijn voor een andere onderneming dan die welke het plaatselijke netwerk exploiteert om gesprekken af te geven op een bepaalde plaats of een bepaalde eindgebruiker, zou er een andere mogelijke bron van aanbodsubstitutie bestaan. Momenteel behoort een dergelijke substitutie niet tot de mogelijkheden.*"⁶⁸
151. Echter, het college onderkent wel substitutie-effecten via de eindgebruikermarkt. Deze substitutie-effecten zijn van belang voor de wijze waarop de markt wordt afgebakend. Een groot aantal aanbieders wijst op de (indirecte) substitutie-effecten vanaf de retailmarkt. Deze effecten bespreekt het college uitgebreid in het hiernavolgende.

5.3.3 Substitutie-effecten via de retailmarkt

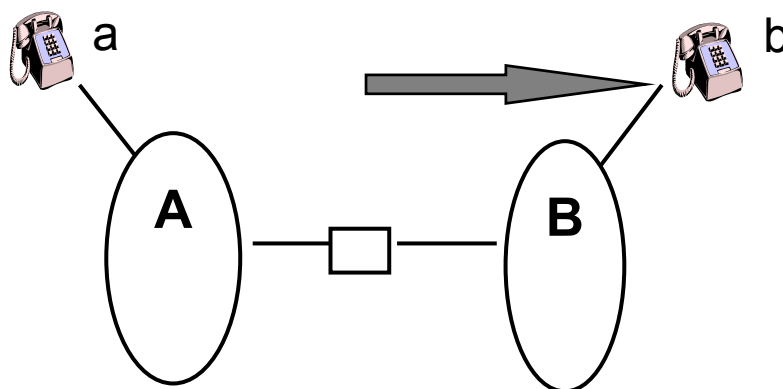
152. Het ontbreken van substitutiemogelijkheden op wholesaleniveau laat onverlet dat zich substitutie-effecten via de retailmarkt voor vaste telefonie kunnen voordoen. Het college heeft onderzocht in hoeverre het gedrag van eindgebruikers op de retailmarkt concurrentieprikkels

⁶⁸ Toelichting bij Aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten, Publicatieblad EG 203, L114/45, blz. 22.

geeft voor de aanbieder van de vaste gespreksafgifte. Daarbij heeft het college gekeken naar mogelijke indirecte concurrentiedruk van de gebruiker die gebeld wordt (bijvoorbeeld de eindgebruiker, ISP of de aanbieder van informatiediensten) en van de gebruiker die belt.

Concurrentieprikkels door het gedrag van de gebelde gebruiker

153. In Nederland wordt het afleveren van vaste gesprekken naar vaste eindgebruikers en naar vervolgdiensten uiteindelijk betaald door de eindgebruiker die het gesprek initieert. Ook in andere lidstaten van de EU is dit het uitgangspunt bij het afrekenen van vaste gespreksafgifte. Een gebruiker op een vast telefoonnetwerk die gebeld wordt betaalt zijn eigen aanbieder dus niet voor het afleveren van het telefoongesprek dat hij ontvangt. Ter illustratie: indien eindgebruiker a, met een abonnement bij operator A, belt naar eindgebruiker b, met een abonnement bij operator B, verzorgt operator B in opdracht van operator A de afwikkeling van het deel van het telefoongesprek over netwerk B. Operator B brengt operator A het vaste gespreksafgiffetarief in rekening ter vergoeding van de gespreksafgifte. Operator A brengt een retailtarief voor het gehele gesprek in rekening bij de opbeller (eindgebruiker a). Zie Figuur 6.



Figuur 6 Schematische weergave van verkeer op een vaste aansluiting.

154. Het principe, waarbij de eindgebruiker die het gesprek initieert de kosten van het hele telefoongesprek betaalt, dus voor de toegang, gespreksopbouw, eventuele doorgifte en afgifte, wordt het 'calling party pays' (CPP)-principe genoemd. Een uitzondering daarop vormt het bellen naar vervolgdiensten achter 0800-nummers, waarbij op grond van de wet het afleveren van verkeer op deze nummers gratis dient te zijn voor degene die belt.

155. De partij die gebeld wordt kan overwegen naar een andere aanbieder over te stappen, indien zijn huidige aanbieder de tarieven voor zijn gespreksafgiffediensten verhoogt. De vraag is hoe groot deze prikkel om over te stappen in de praktijk is. Het feit dat het tarief voor gespreksafgifte niet betaald wordt door degene die gebeld wordt, maakt het aannemelijk dat hij in beginsel ongevoelig zal zijn voor prijsverhogingen van deze dienst.⁶⁹ In het algemeen geldt dat de prikkel om over te stappen naar een andere aanbieder juist kleiner wordt zodra de gebelde partij van een hoger afgiffetarief profiteert doordat zijn aanbieder met de extra inkomsten uit het hogere

⁶⁹ Zie voor een vergelijkbare conclusie ten aanzien van mobiele gespreksafgifte het ontwerpbesluit van het college inzake de markt voor gespreksafgifte op afzonderlijke mobiele netwerken en NMa, *Rapportage over de marktdefinitie van het afwickelen van gesprekken op mobiele netten*, 1 augustus 2002, blz. 14.

gespreksafgiftetarief lagere retailtarieven aan zijn eindgebruiker subsidieert. Is sprake van deze vorm van kruissubsidie, dan zal een gebelde partij - ook in geval van hoge afgiftetarieven - niet snel geneigd zijn over te stappen naar een andere aanbieder.

156. Dit zou anders kunnen zijn in die gevallen waarin de bellende eindgebruiker en de gebelde (eind-)gebruiker in een commerciële relatie tot elkaar staan. Dit kan het geval zijn indien een eindgebruiker belt naar een vervolgdienst of indien de gebelde eindgebruiker de kosten van het bellen voor zijn rekening neemt. Hierna onderzoekt het college deze prikkel voor de verschillende vormen van gespreksafgifte.

Concurrentieprikkels door het gedrag van de bellende eindgebruiker

157. Indien een aanbieder van gespreksafgifte het tarief voor het afleveren van verkeer verhoogt, dan kan deze verhoging worden doorgevoerd in het retailtarief dat de bellende eindgebruiker betaalt. De bellende eindgebruiker kan dan overwegen om minder te bellen naar klanten van 'dure' aanbieders, een ander nummer te bellen (voor zover dit een alternatief is), of te kiezen voor een andere wijze van communiceren. Dergelijke alternatieven zouden kunnen bestaan uit het bellen naar de mobiele aansluiting van de persoon in kwestie of een gesprek waarbij geen specifieke regeling voor gespreksafgifte is gemaakt (bijvoorbeeld wanneer de partijen zelf het gesprek regelen via IP-verbindingen), of uit communicatie via diverse andere kanalen (bijvoorbeeld e-mail, voicemail, semafoons).
158. De druk die deze potentiële prikkel op de aanbieder van gespreksafgifte kan opleveren is in belangrijke mate afhankelijk van de geloofwaardigheid van een dreiging dat de bellende eindgebruiker geheel of gedeeltelijk stopt met het bellen naar het netwerk van de vaste aanbieder. In dat geval komen immers de inkomsten uit gespreksafgifte onder druk te staan.
159. In het algemeen geldt dat een dergelijke dreiging voor een aanbieder van gespreksafgifte reëler wordt indien een bellende eindgebruiker economische substituten ziet voor het bellen naar de eindgebruiker van deze vaste aanbieder. In dit verband merkt het college op dat de analyse van de retailmarkt voor vaste telefonie heeft uitgewezen dat eindgebruikers van vaste telefonie bij een prijsstijging van vaste telefonie met 5 à 10 procent in onvoldoende mate overstappen op andere vormen van communicatie om deze vormen als economische substituten aan te merken. Voor een verdere uiteenzetting van de argumenten van deze conclusie verwijst het college naar paragraaf 4.4. van zijn besluit inzake de analyse van de retailmarkten voor vaste telefonie.⁷⁰
160. Het komt het college om die reden aannemelijk voor dat deze potentiële alternatieven geen onderdeel van de relevante markten voor gespreksafgifte op vaste aansluitnetwerken zijn. Een verhoging van de afgiftetarieven met 5 à 10 procent zal niet leiden tot een zodanige overstap van eindgebruikers die bedreigend is voor de omzet van gespreksafgifte en daarmee de winstgevendheid van die prijsverhoging. Hierbij dient bedacht te worden dat een prijsverhoging van het afgiftetarief een geringere stijging van het eindgebruikerstarief zal veroorzaken omdat het eindgebruikerstarief niet uitsluitend bestaat uit gespreksafgiftecomponent.

⁷⁰ Zie het besluit 'De retailmarkten voor vaste telefonie', van 21 december 2005, kenmerk OPTA/TN/2005/203468.

161. De concurrentiedruk die van het gedrag van de bellende eindgebruikers uitgaat kan per vorm van gespreksafgifte anders zijn. Omdat eindgebruikers Internet Service Providers (hierna: ISPs) en alternatieve mogelijkheden van diensten achter 0800/090x-nummers via meerdere nummers kunnen bereiken, acht het college het aannemelijk dat de druk die hierdoor ontstaat op het aanbieden van gespreksafgifte aanzienlijk groter is dan bij het aanbieden van gespreksafgifte op geografische nummers, 088-nummers of 084/087-nummers, waarbij eindgebruikers over het algemeen maar via een nummer bereikbaar zijn.

Conclusie

162. Het college concludeert op basis van het voorgaande dat van het gedrag van eindgebruikers in beginsel onvoldoende prikkels uitgaan om bij wholesale-gespreksafgifte te kunnen spreken van substitutie-effecten vanuit de retailmarkt.
163. Dit zou anders kunnen zijn in die gevallen waarin de bellende eindgebruiker en de gebelde (eind-)gebruiker in een commerciële relatie tot elkaar staan, zoals het geval kan zijn indien een eindgebruiker een vervolgdienst belt of indien de gebelde eindgebruiker de kosten van het bellen voor zijn rekening neemt.
164. Dit kan ook anders zijn indien de bellende eindgebruiker een keuze heeft uit meer dan 1 nummer om de gebelde partij te bereiken. Dat zal het geval kunnen zijn bij gesprekken naar nummers van vervolgdiensten, waarbij bijvoorbeeld ISPs of alternatieve mogelijkheden van diensten via meerdere nummers kunnen bereiken.

Zienswijze marktpartijen

165. Marktpartijen onderkennen in meerderheid de door het college beschreven substitutie-effecten. Een aantal partijen (MCI, Enertel, Essent en Orange) ondersteunt ook de tweedeling die het college maakt tussen afgifte ten behoeve van verkeer tussen eindgebruikers enerzijds, en afgifte ten behoeve van vervolgdiensten anderzijds. Partijen als KPN, Tele2 en Priority onderkennen dat er sprake is van verschillende mate van prijsdruk tussen bepaalde categorieën van verkeer, maar komen niet tot de twee categorieën van het college.
166. KPN en Priority zijn van mening dat erbij afgifte ten behoeve van 0800-090x in het geheel geen sprake is van afgifte, omdat hiervoor het zogenaamde originatingmodel wordt gehanteerd. Het college kan deze denkwijze niet volgen. Bij ieder gesprek is immers zowel sprake van opbouw als afgifte. Het feit dat de betalingsstromen voor afgiftdienstverlening worden verdisconteerd met andere betaalstromen (en daarom minder als zodanig herkenbaar zijn) doet hier niet aan af.
167. Tele2 maakt onderscheid tussen afgifte op geografische, niet-geografische en internationale nummers. Het college is van mening dat deze indeling onvoldoende recht doet aan de geïdentificeerde vraag- en aanbods substitutie-effecten. Zoals het college in het hiernavolgende zal beschrijven is het niet het geografische aspect dat van belang is, maar het is het effect van de mate waarin beller en gebelde druk uitoefenen op de aanbieder van afgiftdiensten.
168. Daarnaast is er een aantal partijen dat een nadere opdeling in het geheel niet ondersteunt. Een aantal aanbieders geeft aan dat beide categorieën van afgifte aan vergelijkbare substitutie-effecten onderhevig zijn dankzij differentiatie van het eindgebruikerstarief, en het bestaan van

substituten zoals mobiel of e-mail, en dat er derhalve geen reden is voor een verdere opsplitsing.

169. Het college merkt hierover op dat in de praktijk aanbieders in hoge mate zelfstandig hun afgiftetarieven voor verkeer tussen eindgebruikers kunnen vaststellen, zonder dat zij hiervan een concurrentienadeel ondervinden dat opweegt tegen de voordelen. In het hiernavolgende zal hier verder op worden ingegaan. Het kan derhalve niet worden verdedigd dat de substitutie-effecten ten aanzien van afgifte tussen eindgebruikers dermate sterk zijn dat deze ervoor zorgen dat aanbieders onderling concurreren ten aanzien van deze dienst.
170. De zienswijze van marktpartijen geeft het college geen aanleiding om de benoemde substitutie-effecten via de retailmarkt te herzien.
171. Hierna wordt onderzocht of de relevante markt voor gespreksafgifte groter is dan gespreksafgifte op één specifieke aansluiting

5.3.4 De relevante productmarkt is groter dan gespreksafgifte op één specifieke aansluiting

172. In randnummer 141 is aangegeven dat de kleinst denkbare markt voor gespreksafgifte wordt gevormd door het afleveren van verkeer op één bepaalde aansluiting van een specifieke eindgebruiker of een specifieke vervolgdienst. Omdat iedere specifieke bestemming ('nummer') in principe uniek is, zou het afgeven van verkeer op iedere specifieke bestemming steeds als een afzonderlijke markt kunnen worden beschouwd. Er zouden dan evenveel markten als geografische nummers zijn.
173. Uit de marktanalyse blijkt evenwel dat aanbieders van vaste gespreksafgifte om praktische redenen ervoor kiezen om hun tarieven of andere voorwaarden voor een bepaalde vorm van gespreksafgifte niet te differentiëren naar het afleveren van verkeer op een specifieke aansluiting. Concrete redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld te vinden in hoge kosten door complexe wholesalebilling, moeilijkheden om per nummer vast te stellen wat een geschikt tarief is, en een mogelijk negatieve zienswijze bij de eindgebruikers als deze met verschillende tarieven worden geconfronteerd. In de praktijk kiezen aanbieders ervoor om uniforme gespreksafgiftetarieven vast te stellen voor bestemmingen die met een specifieke vorm van gespreksafgifte wordt aangekozen. Daarbij kan overigens nog wel een uniform onderscheid gemaakt worden tussen verschillende nummerreeksen die met de verschillende vormen van gespreksafgifte worden bereikt.⁷¹
174. Gezien deze common pricing constraint gaat het college er voor elke vorm van gespreksafgifte vanuit dat de relevante markt in elk geval bestaat uit het afleveren van gesprekken op een bepaald netwerk. Voor de verschillende vormen van gespreksafgifte zal hierna worden bezien in hoeverre de relevante markt groter is dan een bepaald vaste telefoonnetwerk.

⁷¹ Zo wordt bij gespreksafgifte op geografische nummers onderscheid gemaakt tussen lokale bestemmingen en interlokale bestemmingen en kan bij gespreksafgifte op nummers van persoonlijke assistentdiensten onderscheid worden gemaakt per nummerreeks.

175. Hierna specificeert het college de substitutie-effecten voor de verschillende vormen van vaste gespreksafgifte. Daarbij wordt in 5.4 de relevante markten voor afgiftediensten die betrekking hebben op het bellen naar *eindgebruikers* (zoals bellen naar geografische nummers, bedrijfsnummers en pa-diensten) onderzocht. In 5.5 zal het college nagaan hoe de relevante markten dienen te worden afgebakend voor afgiftediensten die betrekking hebben op het bellen naar *vervolgdiensten* (zoals bellen naar internetdiensten en contentdiensten).

5.4 De relevante productmarkten voor vaste gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers

176. In deze paragraaf wordt ingegaan op vormen van gespreksafgifte die betrekking hebben op het afleveren van verkeer op telefoonnummers waarop eindgebruikers direct dan wel indirect bereikbaar zijn. Het gaat hierbij om:

- op geografische nummers;
- op 088-nummers van bedrijven of instellingen;
- op 084/087-nummers van pa-diensten;
- op internationale nummers;
- op het 112-nummer van noodhulpdiensten.

177. In paragraaf 5.3 heeft het college een aantal generieke kenmerken van de markten voor vaste gespreksafgifte vastgesteld. Voor alle vormen van gespreksafgifte geldt dat voor het afleveren van verkeer op een bepaald nummer op wholesaleniveau geen substitutiemogelijkheden bestaan voor de afgiftedienst van de aanbieder op wiens netwerk het betreffende nummer is aangesloten en dat de relevante productmarkt voor een bepaalde vorm van gespreksafgifte in elk geval het individuele netwerk van de aanbieder van gespreksafgifte omvat. Voorts werd geconstateerd dat substitutie-effecten vanuit de retailmarkt de omvang van de relevante markt mede kunnen bepalen.

178. Hierna onderzoekt het college de gevolgen van de substitutie-effecten vanuit de retailmarkt voor elke vorm van gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers. Daarbij bekijkt het college allereerst of de relevante productmarkt voor gespreksafgifte op geografische nummers eveneens andere vormen van gespreksafgifte omvat. Vervolgens behandelt het college de vraag of de relevante productmarkt voor gespreksafgifte op geografische nummers ruimer is dan het individuele netwerk.

5.4.1 De relevante productmarkt voor gespreksafgifte op geografisch nummers

179. Met geografische nummers worden, uitzonderingen daargelaten, natuurlijke personen, c.q. eindgebruikers (hetzij privé-persoonen of personen aangesloten bij organisaties zonder dat deze organisaties vervolgdiensten leveren) gebeld.

Omvat de relevante markt meer dan gespreksafgifte op geografische nummers?

180. Ten aanzien van de vraag of andere vormen van gespreksafgifte samen met gespreksafgifte op geografische nummers een relevante markt vormen overweegt het college het volgende.

181. Hierboven is al vastgesteld in paragraaf 5.3.2 dat op wholesaleniveau andere vormen van gespreksafgifte geen alternatief zijn voor een bepaalde vorm van gespreksafgifte. Zodra de (bellende) eindgebruiker een specifieke nummer of bestemming kiest heeft de aanbieder geen keuze. Voor het afleveren van het gesprek kan hij vervolgens alleen de afgiftdienst afnemen die toegang tot het specifieke nummer geeft.
182. Wat betreft de substitutie-effecten vanuit de retailmarkt kan worden opgemerkt dat een belangrijk kenmerk van het bellen naar een natuurlijke persoon is dat bellers zich niet laten ontmoedigen door een hoger eindgebruikertarief (met andere woorden, de prijselasticiteit van de vraag voor deze afgiftdiensten is relatief laag). Zoals uit de analyse van de retailmarkt voor vaste telefonie is gebleken, heeft de bellende eindgebruiker economisch gezien geen keuze. Het is niet mogelijk om een natuurlijke persoon op een andere, voordeligere manier te bereiken.⁷² Het college acht het aannemelijk dat dit gebrek aan keuze van de bellende eindgebruiker leidt tot een relatief lage prijselasticiteit ten aanzien van gespreksafgifte. Een versterkende factor hierbij bestaat erin dat de bellende eindgebruiker veelal niet weet dat hij een hoger tarief voor gespreksafgifte moet betalen voor het bellen naar bepaalde typen bestemmingen. Immers, het is voor hem in de regel niet duidelijk op welk netwerk degene die hij belt is aangesloten.
183. Substitutie-effecten vanuit retailmarkt zullen evenmin ontstaan aan de kant van gebelde eindgebruiker. De eindgebruiker die gebeld wordt zal niet geneigd zijn om zijn gedrag te laten beïnvloeden door de hoogte van het afgiftetarief. In de eerste plaats betaalt hij het afgiftetarief zelf niet. Bovendien geldt dat een vaste aanbieder door hoge tarieven voor gespreksafgifte extra inkomsten uit gespreksafgifte kan genereren. Met deze extra inkomsten is hij in staat zijn eigen abonnees (de gebelde eindgebruikers, die op zijn netwerk zijn aangesloten) lagere retailtarieven in rekening brengen. Een eindgebruiker die gebeld wordt geeft daarom onvoldoende om de kosten van het gebeld worden en zal in reactie op een prijsstijging van de afgiftetarieven naar alle waarschijnlijkheid niet overstappen op een andere telefonieaanbieder.
184. Dat de hoogte van de tarieven voor vaste gespreksafgifte geen significante invloed heeft op het gedrag van eindgebruikers blijkt ook in de praktijk. Na de introductie van aparte nummers voor internetinbelverkeer in oktober 2001 zijn de overige aanbieders in staat geweest hun tarieven voor gespreksafgifte op geografische nummers met tientallen procenten te verhogen.
185. Een goed praktijkvoorbeeld levert voorts gespreksafgifte op mobiele nummers van eindgebruikers op. Zoals de d-g NMa in zijn rapportage van 1 augustus 2002 constateert is het niet aannemelijk dat een eindgebruiker die op zijn mobiele telefoon wordt gebeld gevoelig is voor de daaraan verbonden kosten van het gebeld worden en dat ook een kwantitatieve analyse uitwijst dat een verhoging van het gespreksafgiftetarief niet leidt tot een significante daling van het aantal afgegeven minuten.⁷³ Er bestaat een analogie tussen de situaties bij gespreksafgifte

⁷² Voor een verdere uiteenzetting van de argumenten van deze conclusie verwijst het college naar paragraaf 4.4. van het besluit 'De retailmarkten voor vaste telefonie', van 21 december 2005, kenmerk OPTA/TN/2005/203468.

⁷³ NMa, *Rapportage over de marktdefinitie van het afwickelen van gesprekken op mobiele netten*, 1 augustus 2002. De situatie zoals beschreven in deze rapportage is sindsdien niet of nauwelijks gewijzigd. Het college acht de conclusies uit dit rapport dan ook nog steeds actueel.

op mobiele netwerken en gespreksafgifte op vaste netwerken vanwege overeenkomstige kenmerken van beide afgiftediensten. Deze analogie maakt het mogelijk om aan de rapportage van de NMa argumenten te ontleen voor het ontbreken van substitutie-effecten bij gespreksafgifte.

186. Het voorgaande betekent in termen van een SSNIP-test dat een prijsverhoging van 5-10% boven het competitieve tariefniveau niet zal leiden tot veel afname van de vraag naar gespreksafgifte.
187. Het college leidt daaruit af dat andere vormen van gespreksafgifte niet tot dezelfde relevante markt als gespreksafgifte op geografische nummers behoren.

Omvat de relevante markt voor geografische gespreksafgifte meer dan één netwerk?

188. In randnummer 174 is het college voor alle vormen van gespreksafgifte tot de conclusie gekomen dat de relevante productmarkt van een gespreksafgiftedienst op grond van een 'common pricing constraint' in elk geval het netwerk van de aanbieder van de betreffende dienst omvat. Ten aanzien van de vraag of voor gespreksafgifte op geografische nummers de relevante markt ruimer is dan het netwerk waarop de gespreksafgiftedienst wordt aangeboden merkt het college het volgende op.
189. Hetgeen onder randnummer 181 is opgemerkt over het gebrek aan keuze bij het afleveren van verkeer op wholesaleniveau leidt ook tot de conclusie dat de gespreksafgiftedienst van een vaste aanbieder, waarbij een afnemer de mogelijkheid wordt geboden om gesprekken af te leveren bij eindgebruikers op dat netwerk geen alternatief kan zijn om gesprekken af te leveren op een specifiek nummer van een eindgebruiker die op een ander netwerk is aangesloten.
190. Voorst overweegt het college dat een aanbieder van vaste gespreksafgifte in beginsel geen prikkel heeft om zijn tarieven zo laag mogelijk vast te stellen. In de eerste plaats kan een vaste aanbieder door hoge tarieven voor gespreksafgifte hogere inkomsten uit gespreksafgifte genereren zonder dat dit ten koste van zijn eigen abonnees (de eindgebruikers die op zijn netwerk zijn aangesloten) gaat. Met deze extra inkomsten is hij zelfs in staat zijn eigen abonnees (de gebelde eindgebruikers, die op zijn netwerk zijn aangesloten) lagere retailtarieven in rekening brengen.
191. Deze vorm van kruissubsidie maakt het voor de aanbieder van gespreksafgifte ook nog extra lonend om de tarieven te verhogen. Lagere retailtarieven zal het aantal eindgebruikers op het eigen netwerk namelijk doen toenemen. De toename van eindgebruikers op het eigen netwerk zal vervolgens leiden tot een stijging van het verkeer dat de aanbieder op zijn netwerk voor andere aanbieders moet afleveren. Hierdoor zal de omzet uit gespreksafgifte stijgen.
192. Het voorgaande betekent overigens ook dat een aanbieder uit concurrentieoverwegingen niet snel geneigd zal zijn om de tarieven die hij voor het afleveren van gesprekken aan andere aanbieders vraagt te verlagen. De kosten van het afleveren van verkeer op het netwerk vormen (inkoop)kosten voor de andere aanbieders bij het aanbieden van telefonie aan eindgebruikers ('raising rivals' costs'). Het verlagen van de afgiftetarieven aan andere (vaste) aanbieders, die op retailniveau met hem concurreren bij het aanbieden van vaste telefonie, zou betekenen dat

hij de kosten van zijn concurrenten verlaagt.

193. Ook de substitutie-effecten vanuit de retailmarkt zoals omschreven in randnummers 182-186 betekenen in het geval van gespreksafgifte op geografische nummers dat de relevante markt niet groter is dan het afleveren van verkeer op een individueel netwerk.

Conclusie

194. In paragraaf 5.3 is het college al tot de conclusie gekomen dat de kleinst denkbare relevante markt voor gespreksafgifte op grond van 'common pricing constraint' in elk geval een specifieke vorm van gespreksafgifte en in elk geval het individuele netwerk omvat, waarop de dienst wordt aangeboden.
195. Het college concludeert dat bij gespreksafgifte op geografische bestemmingen de mogelijke substitutie-effecten te zwak zijn om verschillende vormen van gespreksafgifte of gespreksafgifte op verschillende netwerken tot een relevante markt te rekenen. Dit betekent voor afgifte op geografische nummers dat de relevante productmarkt geen andere vormen van gespreksafgifte bevat en dat ieder netwerk een afzonderlijke relevante markt vormt.
196. Overigens wijst het college erop dat ook de Europese Commissie in haar Aanbeveling tot de conclusie komt dat sprake is van gespreksafgifte op afzonderlijke netwerken.⁷⁴

Zienswijze marktpartijen

197. Volgens UPC en Vodafone zijn de individuele netwerken geen afzonderlijke markten voor geografische afgifte, omdat netwerken ten aanzien van geografische afgifte onderling met elkaar concurreren. Vodafone stelt bovendien dat de relevante markt alle vormen van gespreksafgifte omvat.
198. Zoals hierboven is gebleken leidt de marktanalyse het college tot de conclusie dat de relevante markt beperkter gedefinieerd moet worden. Vodafone en UPC maken ook niet aannemelijk dat de markt groter is dan de kleinst denkbare markt die uit de marktanalyse van het college volgt.
199. De zienswijze van marktpartijen geeft het college geen aanleiding om de voorgaande conclusie te herzien. Dit leidt tot de eindconclusie dat ieder netwerk een afzonderlijke markt voor geografische afgifte vormt.

5.4.2 De relevante productmarkt voor gespreksafgifte op 088-nummers

200. Op 21 oktober 2004 is de 088-nummerreeks toegevoegd aan het nationale nummerplan.⁷⁵ 088-nummers zijn telefoonnummers bestemd voor ondernemingen en instellingen met meerdere locaties in Nederland.⁷⁶ De 088-nummers zijn niet geografisch herleidbaar en maken het

⁷⁴ Toelichting bij Aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten, Publicatieblad EG 203, L114/45, blz. 22-24.

⁷⁵ Zie wijziging van het Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten, besluit van de Minister van 1 september 2004, Staatscourant 2004, nr. 172.

⁷⁶ Het Nummerplan definieert het gebruik van 088-nummers als: "Toegang tot ondernemingen en instellingen, voor zowel vaste als mobiele toepassingen, waarbij geen diensten worden geboden van erotische, seksuele of pornografische aard of die daar (in)direct naar verwijzen, of diensten waarvan het hoofddoel is om de duur van

mogelijk dat verschillende vestigingen van een bedrijf via éénzelfde doorkiesreeks (088- x xxx xxx) gebeld kunnen worden. Aan de 088-reeks kunnen zowel vaste als mobiele aansluitingen van een bedrijf worden aangesloten. De inrichting van de 088-nummerdienst wordt bepaald door het bedrijf of de instelling die de 088-nummerdienst van zijn telefonieaanbieder afneemt.

201. Het afleveren van gesprekken op 088-nummers onderscheidt zich van gespreksafgifte op geografische nummers doordat het nummer voor de afnemer van gespreksafgifte niet herleidbaar is tot een specifieke geografische bestemming. Anders gezegd, de beller weet in beginsel niet waar degene die hij belt zich (geografisch) bevindt. Het zal voor de bellende eindgebruiker ook niet transparant zijn of hij een vaste dan wel een mobiele aansluiting belt.
202. Uit de marktanalyse in paragraaf 5.4.1 vloeit al voort dat geografische gespreksafgifte en gespreksafgifte op 088-nummers niet tot een zelfde relevante markt behoren. Hierna gaat het college in op de omvang van de relevante markt voor gespreksafgifte op 088-nummers in relatie tot de overige vormen van gespreksafgifte.

Omvat de relevante markt voor gespreksafgifte op 088-nummers andere vormen van gespreksafgifte en/of meer dan één netwerk?

203. De 088-nummerreeks is recent geïntroduceerd zodat het college niet over informatie beschikt ten aanzien van het verkeer naar deze nummers. Bij de analyse van het substitutievraagstuk bij gespreksafgifte op 088-nummers kijkt het college naar de voor geografische gespreksafgifte beschikbare data. Het college acht dit redelijk omdat ook op de geografische afgiftemarkt veel zakelijk bestemmingen wordt afgeleverd en het verkeer dat naar verwachting via 088-nummers wordt afgewikkeld voorheen voornamelijk via geografische nummers werd afgewikkeld.
204. Gespreksafgifte op 088-nummers heeft wat substitutiemogelijkheden op wholesaleniveau betreft dezelfde kenmerken als gespreksafgifte op geografische nummers. Hetgeen onder randnummer 181 is opgemerkt, geldt dan ook mutadis mutandis voor gespreksafgifte op 088-nummers. Zodra een eindgebruiker een 088-nummer belt heeft zijn telefonieaanbieder geen keuze. Het gesprek dat tot stand gebracht moet worden kan alleen ontstaan indien hij de gespreksafgiftedienst afneemt van het netwerk waarop het specifieke nummer is aangesloten. Andere vormen van gespreksafgifte zullen het gesprek niet tot stand doen brengen. Andere aanbieders van gespreksafgifte op 088-nummers zijn niet in staat om verkeer op het aangekozen nummer af te leveren.
205. De substitutie-effecten vanuit de retailmarkt zullen bij gespreksafgifte op 088-nummers in grote mate overeenkomen met de effecten die het college hierboven in randnummers 182-194 voor geografische gespreksafgifte heeft geanalyseerd.
206. De eindgebruiker die een 088-nummer belt (althans zijn telefonieaanbieder die op wholesaleniveau gespreksafgifte moet afnemen om een gesprek tot stand te brengen) zal net als bij het aankiezen van een geografische bestemming over het algemeen geen alternatief hebben om het bedrijf of de instelling achter het nummer te bereiken. Aan de kant van de

het gesprek te verlengen, of amusementsdiensten worden geboden, of betaalde dienstverlening door de nummerhouder/nummergebruiker wordt geboden die wordt afgerekend via de telefoonrekening. Bovendien is doorschakelen naar voornoemde diensten uitgesloten."

gebelde instelling zal naar verwachting ook geen substitutie plaatsvinden in geval van hoge afgiftetarieven. Door de hoge afgiftetarieven kan de aanbieder immers de aansluitkosten van de gebelde instelling subsidiëren, zodat deze in reactie op een prijsstijging van de afgiftetarieven niet zal overstappen. De gebelde instelling wordt daarom met lagere kosten geconfronteerd, ten koste van de bellende eindgebruiker.

207. Voor gespreksafgifte op geografische nummers is in de praktijk ook gebleken dat zakelijke (en particuliere) eindgebruikers onvoldoende aanleiding zien om naar een andere aanbieder te gaan indien de kosten om hen te bereiken enkele tientallen procenten hoger liggen dan bij andere aanbieders. Zo hebben Versatel en UPC hun gespreksafgiftetarieven in het verleden verhoogd.⁷⁷ Dit betekent dat via de eindgebruikersmarkt onvoldoende substitutie-effecten bestaan, die concurrentiedruk opleveren bij het aanbieden van gespreksafgifte op geografische nummers. Het college acht deze conclusie ook aannemelijk voor gespreksafgifte op 088-nummers omdat de zakelijke eindgebruikers die 088-nummers afnemen voor hun bereikbaarheid voorheen gebruik maakten van geografische nummers.
208. Op basis van het voorgaande concludeert het college dat andere vormen van gespreksafgifte geen substituut vormen voor gespreksafgifte op 088-nummers. De vaste gespreksafgifte op 088-nummers die de verschillende aanbieders aanbieden voor het afleveren van verkeer op het eigen netwerk behoren vanwege het ontbreken van substitutiemogelijkheden evenmin tot dezelfde markt. De relevante productmarkt wordt door het college daarom afgebakend als de markt voor vaste gespreksafgifte op 088-nummers op een individueel vast telefoonnetwerk.⁷⁸

Zienswijze marktpartijen

209. Deze markt werd in de vragenlijst van het college niet expliciet benoemd. Geen van de marktpartijen heeft over gespreksafgifte op bedrijfsnummers specifieke opmerkingen gemaakt.

5.4.3 Gespreksafgifte op internationale bestemmingen

210. Het college heeft in de vragenlijst die in het kader van het onderzoek naar aanmerkelijke marktmacht aan marktpartijen is toegezonden de dienst gespreksafgifte op internationale bestemming gedefinieerd als gespreksafgifte op een platform van een vaste aanbieder. Daarbij werd de feitelijke afgifte van verkeer bij een eindgebruiker in het land van bestemming voorgesteld als een vervolgdienst.

Zienswijze marktpartijen

211. Marktpartijen kunnen zich in meerderheid niet vinden in de geformuleerde hypothese. Zij stellen dat het hier gaat om internationale doorgifte van verkeer dat wordt overgedragen naar het buitenland. Een aanbieder in het land van bestemming zal het verkeer uiteindelijk afleveren bij de eindgebruiker.

⁷⁷ Het netwerk van Versatel kent vrijwel uitsluitend zakelijke aansluitingen, waarop gesprekken worden afgeleverd. UPC heeft met name particuliere eindgebruikers.

⁷⁸ Het nummerplan staat toe dat met 088-nummer ook mobiele bestemmingen kunnen worden aangekozen. Dit betekent wel beschouwd dat gespreksafgifte op 088-nummers niet zonder meer als afgifte op een vast telefoonnetwerk kan worden beschouwd. Dit is voor de marktafbakening als zodanig evenwel minder van belang omdat 088-nummers als een afzonderlijke relevante markt wordt afgebakend.

212. Het college acht de door de marktpartijen gegeven invulling van gespreksafgifte op internationale bestemmingen meer in overeenstemming met de feitelijk aangeboden dienst dan de door hem voorgestelde hypothese en neemt deze invulling over. Hieruit volgt dat gespreksafgifte op internationale nummers plaatsvindt in het buitenland. Het college bakent de relevante markt voor gespreksafgifte op internationale nummers niet verder af, omdat hij alleen bevoegd is ten aanzien van gespreksafgifte op aansluitingen in Nederland.

5.4.4 De markt voor gespreksafgifte op 084/087-nummers

213. Het nummerplan stelt 084- en 087-nummerreeksen beschikbaar voor de bereikbaarheid van natuurlijke personen en zijn niet bestemd voor bedrijven of instellingen. Daarbij is bepaald dat de toepassing van de nummers ook een persoonlijk karakter moet hebben.⁷⁹ Deze nummers worden gebruikt voor pa-diensten. Pa-diensten maken het voor een particuliere eindgebruiker mogelijk om zijn bereikbaarheid achter één telefoonnummer op een flexibele en persoonlijke wijze te regelen. Zo kan achter het 084/087-nummer zowel een vaste aansluiting of een voicemailbox van de particuliere eindgebruiker worden aangesloten, maar ook een eventuele mobiele aansluiting of een telefax.

214. Veel aanbieders van pa-diensten maken het voor hun klanten alleen mogelijk om op het 084/087-nummer gebeld te worden ('one way access'). Indien deze klanten willen bellen, doen zij dat veelal via andere (geografische of mobiele) aansluitingen. Het bellen en gebeld worden ('two way access') via deze nummers zal in de toekomst evenwel gebruikelijker zijn, met name omdat het 084-nummer ook gebruikt zal worden voor telefonie op basis van IP-technologie (VoB en/of VoIP).⁸⁰

215. Hierna gaat het college in op het afleveren van gesprekken op 084/087-nummers.

216. Het afleveren van gesprekken op 084/087-nummers onderscheidt zich van gespreksafgifte op geografische nummers doordat het nummer voor de afnemer van gespreksafgifte niet herleidbaar is tot een specifieke geografische bestemming. Anders gezegd, de beller weet in beginsel niet waar degene die hij belt zich (geografisch) bevindt. Zo zal het voor de bellende eindgebruiker ook niet duidelijk zijn of hij een vaste dan wel een mobiele aansluiting belt.

217. Gespreksafgifte op 084/087-nummers onderscheidt zich van gespreksafgifte op 088-nummers door het verschil in bestemming. 088-nummers zijn immers bestemd voor gebruik door bedrijven en instellingen, terwijl 084/087-nummers alleen door natuurlijke personen voor gebruik met een persoonlijk karakter bestemd zijn.

218. Voorts betekent een aparte, niet-geografische nummerreeks voor pa-diensten dat aanbieders

⁷⁹ Zie het Nummerplan telefoon en ISDN diensten, stcrt. 1999, 14 laatstelijk gewijzigd bij besluit van 28 april 2004, stcrt. 5 mei 2004, nr. 85.

⁸⁰ VoB betekent Voice over Broadband. VoIP telefonie is een vorm van VoB en maakt het voor een eindgebruiker mogelijk om op verschillende vaste locaties met een vaste aansluiting op het IP-netwerk van een telefonieaanbieder in te "loggen" zodat hij kan bellen en gebeld worden. Dit wordt het nomadisch gebruik van aansluitingen genoemd.

de mogelijkheid hebben om voor het bellen naar deze nummers van particuliere eindgebruikers een tariefstelling te hanteren die gedifferentieerd is van de tarifiering bij geografische nummers. Deze differentiatie vindt in de praktijk ook plaats. Zo hanteren veel aanbieders van gespreksafgifte op 084/087-nummers voor het verkeer dat afkomstig is van (eindgebruikers van) KPN geen afgiftetarief voor het afwickelen van verkeer op 084/087-nummers zoals bij gespreksafgifte op geografische nummers het geval is. In plaats daarvan wordt de vergoeding voor het afleveren van verkeer op 084/087-nummers geregeld via de dienst 'PSTN 084/087 connect service' van KPN.⁸¹

219. In paragraaf 5.3.4 heeft het college vastgesteld dat bij gespreksafgifte de relevante productmarkt op grond van een common pricing constraint in elk geval de specifieke vorm van gespreksafgifte op het afzonderlijke netwerk omvat. Hierna bespreekt het college of de relevante productmarkt voor gespreksafgifte op 084/087-nummers ook andere vormen van gespreksafgifte omvat en onderzoekt hij of de relevante markt ruimer is dan het afzonderlijke telefoonnetwerk van de aanbieder.

Omvat de relevante markt voor gespreksafgifte op 084/087-nummers andere vormen van gespreksafgifte en/of meer dan één netwerk?

220. In paragraaf 5.3.2, waar de generieke kenmerken van gespreksafgifte worden beschreven, wordt geconcludeerd dat andere vormen van gespreksafgifte geen alternatief zijn voor een specifieke vorm van gespreksafgifte. Dit is ook het geval bij het afleveren van verkeer op 084/087-nummers. Op wholesaleniveau heeft een aanbieder, die voor zijn klant een gesprek met een 084/087-nummer tot stand wil brengen geen keuze. Zodra zijn eindgebruiker een 084/087-nummer belt, kan hij het gesprek alleen tot stand brengen indien hij de gespreksafgiftedienst afneemt van de aanbieder van het netwerk waarop het specifieke nummer is aangesloten. Andere vormen van gespreksafgifte zullen het gesprek niet tot stand doen brengen. Ook andere aanbieders van gespreksafgifte op 084/087-nummers zijn niet in staat om verkeer op het aangekozen nummer af te leveren, omdat zij de toegang tot het betreffende nummer niet controleren.
221. De substitutie-effecten vanuit de retailmarkt die bij gespreksafgifte op 084/087-nummers optreden, zijn vergelijkbaar met die van geografische gespreksafgifte. De eindgebruiker die een 084/087-nummer belt (althans de telefonieaanbieder die op wholesaleniveau gespreksafgifte moet afnemen om een gesprek tot stand te brengen) zal geen alternatief voor het 084/087-nummer hebben om de particuliere eindgebruiker te bereiken. Immers een eindgebruiker, die een pa-dienst afneemt om zijn bereikbaarheid op zijn wensen aan te passen, zal de toegevoegde waarde, die deze dienst voor hem heeft zoveel mogelijk willen maximaliseren. Daarom ligt het in de rede om te veronderstellen dat een eindgebruiker met een 084/087-nummer veelal alleen bereikbaar zal willen zijn achter dit nummer. Voorts laten bellers naar een natuurlijk persoon zich niet ontmoedigen door een hoger eindgebruikertarief. Daarin wijkt

⁸¹ Deze dienst houdt in dat KPN voor het bellen naar 084/087-nummers bij zijn eindgebruikers een door de 084/087-dienstenaanbieder bepaald retailtarief in rekening brengt dat direct aan de aanbieder van gespreksafgifte op 084/087-nummer wordt doorbetaald. Op wholesaleniveau dient de 084/087-dienstenaanbieder aan KPN een vergoeding te betalen voor het gebruik van het netwerk van KPN (de zogenaamde retentie) en de door KPN verzorgde retailbilling. Zie voor een uitgebreidere dienstbeschrijving www.kpn.com.

gespreksafgifte op 084/087-nummers niet af van geografische gespreksafgifte of gespreksafgifte op 088-nummers.

222. Aan de kant van de gebelde particuliere eindgebruiker zal naar verwachting ook geen substitutieprikkel ontstaan in geval van hogere tarieven voor het bellen naar 084/087-nummers. Door de hoge afgiftetarieven kan de aanbieder immers de aansluitkosten van de gebelde particuliere eindgebruiker subsidiëren, zodat deze in reactie op een prijsstijging van de afgiftetarieven naar verwachting niet zal overstappen. De gebelde particuliere eindgebruiker wordt daarom met lagere kosten geconfronteerd, ten koste van de bellende eindgebruiker, die geconfronteerd wordt met relatief hoge tarieven voor het bellen naar 084/087-nummers. Veel aanbieders bieden hun pa-diensten gratis aan hun klanten aan.

Conclusie

223. Het voorgaande geeft grond voor de constatering dat de substitutiemogelijkheden op wholesaleniveau bij gespreksafgifte op 084/087-nummers ontbreken en dat vanuit de retailmarkt onvoldoende druk bestaat om andere vormen van gespreksafgifte tot de relevante productmarkt te rekenen of om de relevante productmarkt ruimer te definiëren dan het afzonderlijke netwerk van de specifieke aanbieder.
224. Het college komt tot de conclusie dat de relevante productmarkt voor gespreksafgifte op 084/087-nummers wordt afgebakend als de markt voor vaste gespreksafgifte op 084/087-nummers op een afzonderlijk vast netwerk.⁸²

Zienswijze marktpartijen

225. Een aantal marktpartijen is van mening dat afgifte op 084/087-nummers niet beschouwd moet worden als gespreksafgiftdienst op een nummer van eindgebruikers, maar als gespreksafgifte op nummers van vervolgdiensten. Daartoe wordt door Tele2 aangevoerd dat bij gespreksafgifte op 084/087-nummers vaak sprake is van afgifte op een platform zoals dat ook bij gespreksafgifte op nummers van vervolgdiensten (0800/090x, 06760-nummers) het geval is.
226. Het college merkt op dat de technische wijze van afwikkeling op zichzelf niet bepalend is voor de vraag tot welke relevante productmarkt een bepaalde vorm van gespreksafgifte behoort. Bepalend daarbij zijn de op wholesale- en retailniveau bestaande substitutiemogelijkheden. De marktanalyse leidt het college tot de conclusie dat de substitutie-effecten die bij gespreksafgifte op 084/087-nummers optreden anders zijn dan de effecten die optreden bij het afleveren van verkeer op nummers ten behoeve van vervolgdiensten, zoals ISPs en informatiediensten. Met name het ontbreken van alternatieven voor de bellende eindgebruiker om de eindgebruiker achter het 084/087-nummer te bereiken maakt dat de substitutie-effecten, anders dan voor het afleveren van verkeer op nummers ten behoeve van vervolgdiensten, zeer sterk vergelijkbaar zijn met gespreksafgifte op geografische nummers.

⁸² Het nummerplan staat toe dat met 084/087-nummers ook mobiele bestemmingen kunnen worden aangekozen. Dit betekent wel beschouwd dat gespreksafgifte op 084/087-nummers niet zonder meer als afgifte op een vast telefoonnetwerk kan worden beschouwd. Dit is voor de marktabakening als zodanig evenwel minder van belang omdat 084/087-nummers als een afzonderlijke relevante markt wordt afgebakend.

227. De zienswijze van marktpartijen leiden niet tot aanpassing van de marktafbakening. Op grond van het bovenstaande definieert het college de relevante markt als de markt voor gespreksafgifte op 084/087-nummers op een afzonderlijk vast netwerk.

5.4.5 De markt voor gespreksafgifte op 112

228. Het nummerplan heeft het nummer 112 gereserveerd voor noodoproepen naar hulpdiensten.⁸³ Met het 112-nummer kunnen de regionale centrales van noodhulpdiensten worden gebeld. KPN beschikt over een door de overheid verstrekte exclusieve licentie om noodoproepen naar 112-nummers mogelijk te maken. Alle regionale noodoproepcentrales zijn aangesloten op het netwerk van KPN. Hierdoor is KPN op dit moment de enige aanbieder van gespreksafgifte op 112.

229. De markt voor gespreksafgifte op 112 heeft de algemene substitutiekenmerken van gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers (zie paragraaf 3 van dit hoofdstuk). Zodra een eindgebruiker het 112 nummer belt hebben andere aanbieders op wholesaleniveau geen keuze dan het gesprek voor aflevering aan te bieden bij KPN.

230. Voor gespreksafgifte op 112 wordt dit substitutiekenmerk nog eens versterkt doordat de overheid KPN een exclusieve licentie heeft verstrekt om het 112-nummer aan te sluiten op haar netwerk.

231. Ook bij gespreksafgifte op 112 kan KPN in beginsel de tarieven onafhankelijk vaststellen van (potentiële) concurrenten. In het geval van een kleine, blijvende prijsverhoging van deze gespreksafgiftedienst zullen afnemers bij gebrek aan alternatieven niet overstappen op een andere gespreksafgiftedienst, noch zullen andere aanbieders gespreksafgifte aanbieden naar 112. Dit geldt te meer nu alle aanbieders van vaste openbare telefoniediensten uit oogpunt van het algemeen belang door artikel 7.7, eerste lid, van de Tw worden verplicht om te waarborgen dat elke eindgebruiker het 112-nummer kosteloos kan bellen.

232. Het college acht het niet aannemelijk dat vanuit de retailmarkt prikkels bestaan die de marktafbakening bij (wholesale) gespreksafgifte beïnvloeden.

233. Het college concludeert dan ook dat bij gebreke van vraag- en aanbodsubstitutie de relevante markt voor gespreksafgifte op 112 gevormd wordt door de markt voor gespreksafgifte op 112 op het afzonderlijke netwerk van de aanbieder die de exclusieve licentie van de overheid heeft verkregen. Voor de te reguleren periode is dat KPN. De relevante markt bestaat derhalve uit gespreksafgifte ten behoeve van 112 op het netwerk van KPN.

234. Op grond van het bovenstaande definieert het college de relevante markt als de markt voor gespreksafgifte op het 112-nummer op het afzonderlijke vaste netwerk van KPN.

⁸³ Het Nummerplan definieert pa-diensten als: persoonlijke assistent-diensten, voor zowel vaste als mobiele toepassingen, met uitsluiting van: - diensten van erotische, seksuele of pornografische aard of die daar (in)direct naar verwijzen; - diensten waarvan het hoofddoel is om de duur van het gesprek te verlengen; - amusementsdiensten; - doorschakelen naar voornoemde diensten.

5.5 De relevante productmarkten voor gespreksafgifte op nummers van vervolgdiensten

235. In paragraaf 5.4 werd ingegaan op specifieke kenmerken van gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers. In deze paragraaf wordt ingegaan op vormen van gespreksafgifte voor het afnemen van vervolgdiensten. Het gaat hierbij om:

- gespreksafgifte op 06760-nummers voor het afnemen van internetdiensten;
- gespreksafgifte op 067-nummers voor het afnemen van overige datadiensten; en
- gespreksafgifte op 0800/090x-nummers voor het afnemen van contentdiensten.

236. Het college zal hierna eerst ingaan op de vraag of de relevante markt voor gespreksafgifte ten behoeve van een vervolgdienst een of alle vaste telefoonnetwerken omvat. Dit aspect van de marktafbakening geldt voor alle vormen van gespreksafgifte ten behoeve van vervolgdiensten en wordt om die reden generiek behandeld. Vervolgens wordt ingegaan op aspecten die gelden voor een specifieke vorm van gespreksafgifte ten behoeve van vervolgdiensten.

5.5.1 Een relevante markt per netwerk of voor alle netwerken gezamenlijk?

237. Uit de marktanalyse komt naar voren dat vaste aanbieders bij het aanbieden van gespreksafgifte ten behoeve van vervolgdiensten concurrentiedruk ondervinden vanuit de retailmarkt. Met name valt op dat de tarieven van deze vormen van gespreksafgifte worden gedisciplineerd door zowel het gedrag van de bellende eindgebruiker en het gedrag van de vervolgdienstverlener die gebeld wordt. Het college licht dit toe.

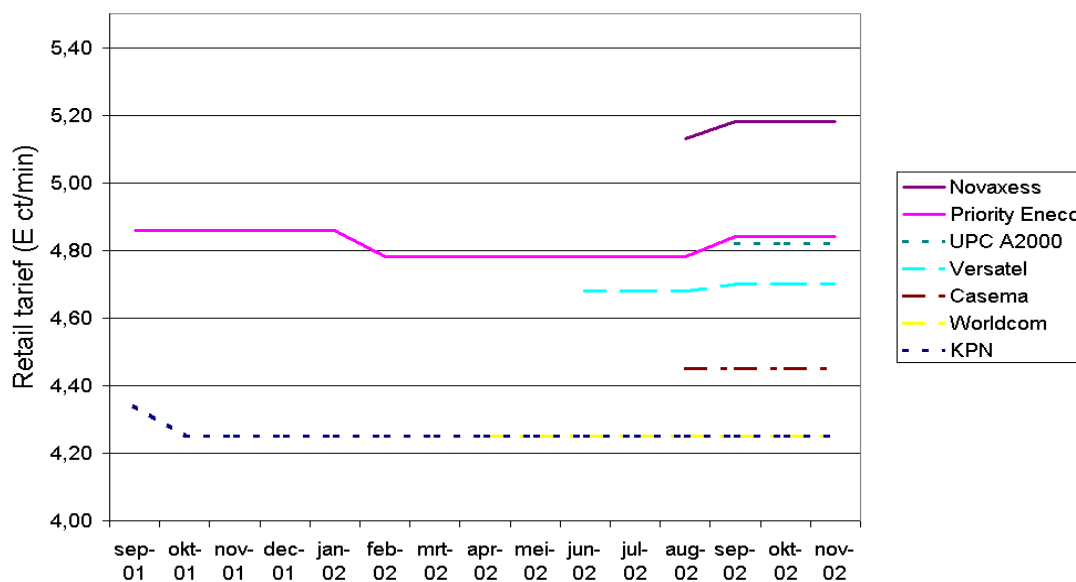
238. Deze indirecte prijsdruk vanuit de retailmarkt geeft substitutie-effecten, die bepalend zijn voor de afbakening van de relevante wholesalemarkt en maken dat de vormen van gespreksafgifte zich onderscheiden van gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers (paragraaf 5.4).

239. Enerzijds kunnen deze concurrentieprikkels ontstaan doordat voor eindgebruikers gelijksoortige vervolgdiensten veelal via verschillende nummers bereikbaar zijn. Zo kan men via verschillende internetinbelnummers ISPs bellen die toegang tot het internet bieden. Veel van deze ISPs bieden een zelfde functionaliteit, te weten toegang tot het internet. De bellende eindgebruiker heeft dus een keuze bij het bellen naar vervolgdiensten.

240. Anderzijds hechten aanbieders van de vervolgdiensten waarde aan de kosten van het gebeld worden. Zij hebben er belang bij dat de tarieven voor het bellen naar hun dienst zo laag mogelijk blijven. Een afnemer van vervolgdiensten zal immers naar een concurrerende vervolgdienst uitwijken indien het inbellen te duur wordt. Om die reden zal hij bij zijn telefonieaanbieder druk uitoefenen om de tarieven van gespreksafgifte zo laag mogelijk te houden.

241. Het college heeft in de praktijk ook aanwijsbare effecten van de indirecte concurrentiedruk bij gespreksafgifte ten behoeve van internetinbelverkeer gevonden. Voor de introductie van de 06760 nummerreeks in oktober 2001 was het voor aanbieders van gespreksafgifte niet mogelijk om internetinbelverkeer te scheiden van gespreksafgifte voor andere eindgebruikers. Na de introductie van deze nummerreeks werd dit wel mogelijk. In de loop van 2002 is de migratie ten aanzien van het afleveren van internetinbelverkeer van geografische nummers naar 06760-

nummers goed op gang gekomen. Sindsdien zijn de tarieven voor gespreksafgifte naar eindgebruikers van andere vaste aanbieders gestegen, terwijl de tarieven voor het bellen naar ISPs relatief laag blijven. Figuur 7 laat het verloop van de tarieven voor het bellen naar eindgebruikers van andere vaste aanbieders vanaf het netwerk van KPN zien. De verhogingen in de tarieven in het derde kwartaal van 2002 zijn het gevolg van de verhoging van de gespreksafgiffetarieven van de andere vaste aanbieders.



Figuur 7: Gevolg van de FTA tarieven op de KPN-eindgebruikersgesprekstarieven (conveyance, piekperiode).

242. De keuze die de bellende eindgebruiker en gebelde vervolgdienstverlener op de retailmarkt hebben betekent dat aanbieders van gespreksafgifte ten behoeve van vervolgdiensten ten opzichte van elkaar in concurrentie staan. Om die reden acht het college het aannemelijk dat de relevante markt voor gespreksafgifte van vervolgdiensten alle vaste netwerken omvat waarop gespreksafgifte ten behoeve van vervolgdiensten worden aangeboden.

Zienswijze van marktpartijen

243. Marktpartijen hebben zich niet eenduidig uitgelaten over de vraag of de relevante markt voor gespreksafgifte ten behoeve van vervolgdiensten per netwerk of als alle vaste netwerken gezamenlijk moet worden gedefinieerd.

5.5.2 Afgifte op bestemmingen ten behoeve van vervolgdiensten één grote productmarkt, of afzonderlijke productmarkten

244. In dit deel van het besluit behandelt het college de vraag of de diverse vormen van gespreksafgifte ten behoeve van vervolgdiensten tot één relevante productmarkt behoort dan wel sprake is verschillende relevante productmarkten.
245. De vervolgdiensten achter 06760-bestemmingen (internetbellen), afgifte op 067-nummers of

0800/090x-bestemmingen (helpdesk, informatie, amusement)⁸⁴ zijn zeer uiteenlopend van aard. Dit zijn voor eindgebruikers geen uitwisselbare diensten. Dit betekent voor de diverse vormen van gespreksafgifte ten behoeve van de diverse vervolgdiensten dat geen vraagsubstitutie-effecten bestaan.

246. Voor de bepaling van de relevante markt is voorts de mate van aanbods substitutie tussen de verschillende vormen van gespreksafgifte van belang. Dit kan het geval zijn indien aanbieders van bijvoorbeeld gespreksafgifte ten behoeve van 0800/090x-nummers zonder significante investeringen en op korte termijn ook andere vormen van gespreksafgifte ten behoeve van vervolgdiensten kunnen aanbieden. Uit de reacties van marktpartijen komt evenwel naar voren dat aanbieders niet eenvoudig kunnen overstappen van de ene op een andere vorm van gespreksafgifte ten behoeve van vervolgdiensten. Het college acht het aannemelijk dat tussen de meeste vormen van gespreksafgiftediensten ten behoeve van vervolgdiensten geen aanbods substitutie bestaat.
247. Een uitzondering daarop vormt gespreksafgifte ten behoeve van 06760-nummers en gespreksafgifte op 067-nummers. De productiemiddelen die nodig zijn voor deze vormen van gespreksafgifte zijn dermate gelijkvormig dat het aannemelijk is dat aanbieders van gespreksafgifte ten behoeve van internetinbelverkeer op een prijsverhoging van afgifte op 067-nummers zullen reageren door zelf deze afgiftediensten aan te bieden vice versa. Op grond van aanbods substitutie geldt dat afgifte op 067-nummers afgifte ten behoeve van internetinbeldiensten onderdeel zijn van dezelfde markt.
248. Het college gaat er voor de afgiftediensten ten behoeve van vervolgdiensten van uit dat iedere vorm van afgifte ten behoeve van vervolgdiensten een afzonderlijke relevante markt vormt.

Zienswijze van marktpartijen

249. Marktpartijen hebben zich niet eenduidig uitgelaten over de vraag of afgifte ten behoeve van vervolgdiensten zich bevinden in één grote markt, of in verschillende markten per afgiftesoort.

Conclusie

250. Het college komt tot de conclusie dat gespreksafgifte ten behoeve van vervolgdiensten achter 067-nummers en 06760-nummers tot een relevante productmarkt behoren vanwege de bestaande aanbods substitutie tussen deze diensten. Voor de overige vormen van gespreksafgifte ten behoeve van vervolgdiensten geldt dat door het ontbreken van zowel vraag- als aanbods substitutie steeds sprake is van aparte relevante productmarkten.
251. Hierna gaat het college in op aspecten van de afzonderlijke markten voor gespreksafgifte ten behoeve van vervolgdiensten.

5.5.3 Gespreksafgifte ten behoeve van de levering van internetverkeer

252. Voor gespreksafgifte ten behoeve van internetinbelverkeer geldt dat de prijs voor de inbellende eindgebruiker een belangrijk criterium is. De bellende eindgebruiker zoekt veelal een ISP uit met

⁸⁴ Het is ook denkbaar in dat geval dat afgifte ten behoeve van 0800- en 090x-bestemmingen zich elk weer in een afzonderlijke markt zouden bevinden.

zo laag mogelijke kosten voor het inbellen. ISPs laten zich daarom aansluiten op het netwerk van een aanbieder die lage afgiftetarieven hanteert. Indien de ISP een overeenkomst zou sluiten met een netwerkaanbieder die hoge afgiftetarieven hanteert, zou de ISP zich uit de markt prijzen.

253. Zodra de netwerkaanbieder van de ISP zijn afgiftetarieven verhoogt, heeft de inbellende eindgebruiker een prikkel om van ISP te veranderen, en heeft de ISP daardoor een prikkel om zich via een ander netwerk aankiesbaar te laten maken. Hierdoor verliest de aanbieder van het netwerk verkeer aan andere netwerkaanbieders. Weliswaar wordt de overstap van eindgebruikers mede bepaald door de hoogte van de kosten om van de ene ISP naar de andere ISP over te stappen, maar deze kosten zijn voor internetverkeer dat via internetinbelverkeer wordt afgewikkeld relatief laag.
254. Ook de Europese Commissie⁸⁵ is van mening dat “gespreksafgifte op wholesaleniveau als onderdeel van de levering van Internetdiensten verschilt van gespreksafgifte op vaste of mobiele netwerken ten behoeve van voltooiing van een gesprek tussen twee eindgebruikers.” De Europese Commissie stelt voorts dat “afgiftekosten zijn verwerkt in het uiteindelijke bedrag dat door de leverancier van Internetdiensten in rekening wordt gebracht (en betaald door de eindgebruiker) en eindgebruikers kunnen kiezen tussen elkaar beconcurrerende leveranciers van Internetdiensten. Deze feiten zullen leveranciers van Internetdiensten ertoe aansporen de afgiftekosten voor eindgebruikers tot een minimum te beperken. Over het algemeen zullen leveranciers van Internetdiensten een brede keus aan afgevendende exploitanten hebben en er zijn gevallen bekend van leveranciers van Internetdiensten die van afgevendende exploitant zijn gewisseld.”

Zienswijze marktpartijen

255. De meerderheid van de marktpartijen ondersteunt bovenstaande analyse van het college.
256. Enertel, Tele2 en UPC geven aan dat er geen sprake is van een concurrerende markt voor gespreksafgifte ten behoeve van internetinbelverkeer. Volgens hen wordt dit veroorzaakt doordat KPN als verticaal geïntegreerde aanbieder het meeste verkeer zowel origineert als termineert en daarnaast grote ISPs als dochterondernemingen heeft.
257. Naar de mening van het college wijst dit standpunt van partijen er niet op dat ieder vast telefoonnetwerk voor gespreksafgifte ten behoeve van internetinbellen een afzonderlijke markt vormt, maar onderstreept dit dat bij gespreksafgifte ten behoeve van internetdiensten voor aanbieders geen prikkel bestaat om hun tarieven te hoog te stellen.

Conclusie

258. Het college komt tot de conclusie dat de relevante markt voor gespreksafgifte ten behoeve van

⁸⁵ Aanbeveling van de Commissie betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische-communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen.

internetdiensten wordt gevormd door het afleveren van gesprekken ten behoeve van internetdiensten op alle vaste telefoonnetwerken gezamenlijk.

5.5.4 Gespreksafgifte ten behoeve van verkeer naar 067-nummers

259. 067-nummers worden gebruikt voor andere datadiensten dan internetdiensten. Het afleveren van verkeer op 067-nummers ten behoeve van datadiensten komt vrijwel overeen met gespreksafgifte op 06760-nummers voor internetdiensten. Voor gespreksafgifte ten behoeve van verkeer naar 06760-nummers geldt wat betreft vraagsubstitutie dat naar analogie met gespreksafgifte op 06760-nummers ook hier prikkels bestaan die concurrentiedruk geven op het tarief van gespreksafgifte.
260. Om de gespreksafgifte op 067-nummers c.q. op 06760-nummers aan te bieden zijn relatief beperkte investeringen vereist. Een aanbieder dient voor deze dienst een platform op te zetten dat het mogelijk maakt om enerzijds originerend telefoonverkeer voor 067/06760-nummers te ontvangen, en waarop anderzijds ISPs (of andere aanbieders van datadiensten) kunnen worden aangesloten bij wie het verkeer afgegeven kan worden. Voor het aansluiten van de ISPs op het platform is geen uitgebreid aansluitnetwerk noodzakelijk. Het aantal ISPs zal relatief beperkt in aantal zijn en veelal op een aantal centrale punten kunnen worden aangesloten. Dit geldt in grotere mate voor aanbieders die gespreksafgifte op 06760-nummers aanbieden en ook gespreksafgifte op 067-nummers kunnen aanbieden vice versa.
261. Het voorgaande betekent naar het oordeel van het college dat op grond van de bestaande aanbodssubstitutie gespreksafgifte op 067-nummers en gespreksafgifte op 06760-nummers tot een relevante productmarkt behoort.

Zienswijze marktpartijen

262. Marktpartijen hebben geen specifieke opmerkingen gemaakt ten aanzien van afgifte ten behoeve van verkeer naar 067-nummers.

5.5.5 Gespreksafgifte ten behoeve van de levering van 0800/090x-diensten

263. Voor afgifte ten behoeve van 090x-verkeer geldt een vergelijkbare redenering als voor afgifte ten behoeve van internetdiensten. De gebelde instanties zijn hier de nummerhouders (helpdesks, aanbieders van informatie of amusement, etc.). Deze hebben er eveneens belang bij dat de aanbieder van afgiftdiensten op wiens netwerk de nummerhouders zijn aangesloten zo laag mogelijke afgiftetarieven hanteert. Immers, als het bellen naar hun nummers duurder wordt, zullen eindgebruikers geneigd zijn minder naar het nummer te bellen, waardoor de inkomsten van de 090x-nummerhouder zullen dalen. Dit zal voor de nummerhouder een prikkel zijn om zich op een ander netwerk aan te laten sluiten.
264. Niet in alle gevallen zijn eindgebruikers bij een stijging van de eindgebruikerstarieven geneigd om minder te bellen. Net als bij geografisch verkeer kan een eindgebruiker ook voor bepaalde 090x-nummers weinig alternatieven hebben (bijvoorbeeld in het geval van een helpdesk). Deze hoge kosten zullen dan echter niet worden veroorzaakt door hoge aflevertarieven, maar door de grote afdracht aan de nummerhouders. Immers, indien de nummerhouders hun onderhandelingsmacht aanwenden, zouden zij ervoor kunnen zorgen dat de netwerkaanbieder slechts een minimaal aflevertarief in rekening brengt, zodat de nummerhouder een zo groot

mogelijk deel van datgene wat de bellende eindgebruiker betaalt, ontvangt. Nummerhouders hebben de keuze uit verschillende netwerken om zich bij aan te sluiten, en hebben net als ISPs de mogelijkheid te onderhandelen over de hoogte van de tarieven die worden afgedragen aan de terminerende aanbieder. Deze keuzemogelijkheid komt tot uitdrukking in de verdeling van de marktaandelen tussen KPN en de overige aanbieders die afgifte verzorgen op 0800/090x-nummers. Figuur 8 geeft de verdeling van de markt weer.

	Marktverdeling 2003Q2-2004Q1
BT	[20-30%]
Enertel	[10-20%]
KPN	[40-50%]
MCI	[10-20%]
Overigen	[0-1%]

*Figuur 8 Marktaandelen gespreksafgifte op 0800/090x nummers, in volume.
[openbare versie]*

265. Het kan zijn dat ondanks lage afgiftetarieven toch hoge eindgebruikerstarieven tot stand komen voor het bellen naar bepaalde 090x-nummers. Deze hoge eindgebruikerstarieven hangen dan samen met de vergoeding die voor de vervolgdiensten (helpdesk, informatie, amusement) worden gevraagd. De markten voor dergelijke vervolgdiensten ('content') vallen in beginsel buiten de bevoegdheid van het college, zodat het college zich onthoudt van een oordeel over deze vervolgdiensten.
266. Voor 0800-nummers is het evident in het belang van de nummerhouder dat de tarieven die de netwerkaanbieder in rekening brengt zo laag mogelijk worden gehouden, omdat de gebelde eindgebruiker hier alle kosten voor zijn rekening neemt ('called party pays').
267. Omdat aanbieders van afgifte ten behoeve van 0800/090x-diensten onderling met elkaar concurreren, is er geen sprake van afzonderlijke markten per netwerk, maar is sprake van een grotere markt waar de afgiftdiensten van alle aanbieders onderdeel van uitmaken.

Zienswijze van marktpartijen

268. Alle aanbieders zijn van mening dat bij afgifte ten behoeve van 0800/090x-diensten zich voldoende krachtige substitutie-effecten voordoen bij beller en gebelde.
269. De zienswijze van marktpartijen geeft het college geen aanleiding om de voorgaande conclusie te herzien.
270. Het college concludeert dat de relevante productmarkt voor gespreksafgifte op 0800/090x-nummers bestaat uit gespreksafgifte op alle vaste netwerken in Nederland.

5.6 De relevante geografische markten

271. In deze paragraaf onderzoekt het college de geografische afbakening van de relevante markten voor vaste gespreksafgifte. Daarbij gaat hij in op de relevante markten voor gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers als op de relevante markten voor gespreksafgifte ten behoeve van vervolgdiensten.
272. In Nederland bieden de meeste grote aanbieders van vaste telefonie hun telefoonnetwerk en telefoniediensten, waaronder gespreksafgifte, in beginsel nationaal aan of zijn erop gericht om dit op termijn landelijk te gaan doen. Daarbij hanteren de meeste aanbieders van gespreksafgifte een landelijke, uniforme tariefstructuur.
273. Voor KPN kan dit worden verklaard doordat de bestaande AMM-regulering haar niet toestaat om afgiftetarieven regionaal te differentiëren. Andere aanbieders hanteren landelijke tariefstructuren omdat een regionale differentiatie van de tarieven administratief complex en daarom minder aantrekkelijk is.
274. Voor gespreksafgifte waarbij ieder netwerk een afzonderlijke relevante productmarkt vormt (zoals afgifte op geografische bestemmingen) geldt dat een aanbieder zijn tarieven door het ontbreken van substitutiekrachten in hoge mate onafhankelijk van andere aanbieders kan vaststellen. Bij het vaststellen van tarieven zijn (verschillen in) de regionale concurrentieomstandigheden minder relevant. Er is sprake van een relevante geografische markt die het gehele netwerk omvat.
275. Voor de afgiftemarkten waarvan meerdere afzonderlijke netwerken deel uitmaken – dit zijn de meeste vormen van gespreksafgifte ten behoeve van vervolgdiensten – geldt dat de concurrentie op nationaal niveau plaatsvindt. Het gaat daarbij om het afleveren van relatief grote verkeersvolumes, waardoor de repliceerbaarheid van de aansluiting hoog is. Veelal hebben de partijen die zijn aangesloten op een platform daarom voldoende alternatieven om zich te laten aansluiten. De verschillen in regionale concurrentieomstandigheden zijn onvoldoende om te leiden tot afzonderlijke regionale markten.
276. De relevante markten voor vaste gespreksafgifte beperken zich bovendien tot Nederland,⁸⁶ omdat gespreksafgifte op buitenlandse bestemmingen voor aanbieders van vaste en mobiele verkeersdiensten geen alternatief is voor gespreksafgifte op Nederlandse bestemmingen.

Zienswijze van marktpartijen

277. Alle marktpartijen delen de mening dat er geen regionale markten bestaan, en dat de markten zoals deze in het voorgaande zijn besproken nationale markten zijn.

Conclusie

278. Het college komt tot de conclusie dat de relevante geografische omvang van de

⁸⁶ Met uitzondering van gespreksafgifte op internationale nummers. Voor deze specifieke markt heeft het college in het voorgaande al aangegeven dat hij zich niet bevoegd acht om deze markt te reguleren

geïdentificeerde relevante productmarkten Nederland is.

5.7 Conclusie ten aanzien van de relevante markten

279. In dit hoofdstuk heeft het college de relevante product- en geografische markten voor de diverse vormen van vaste gespreksafgifte afgebakend.

280. Op grond van de overwegingen in dit hoofdstuk komt het college tot de volgende relevante productmarkten:

- a. gespreksafgifte op geografische nummers op een afzonderlijk vast netwerk;
- b. gespreksafgifte op 088-nummers op een afzonderlijk vast netwerk;
- c. gespreksafgifte op 084/087-nummers op een afzonderlijk vast netwerk;
- d. gespreksafgifte op 112 op het afzonderlijke vaste netwerk van KPN;
- e. gespreksafgifte op 06760-nummers en 067-nummers ten behoeve van internetdiensten en datadiensten;
- f. gespreksafgifte op 0800/090x-nummers ten behoeve van vervolgdiensten.

281. De relevante geografische markten omvatten geheel Nederland en beperken zich tot Nederland.

6 De noodzaak tot ex-ante regulering van relevante markten voor gespreksafgifte

6.1 Inleiding

282. Het college zal een afgebakende relevante markt nader onderzoeken op het bestaan van aanmerkelijke marktmacht en daaruit voortvloeiende (potentiële) mededingingsproblemen en proportionele remedies kunnen opleggen indien deze markt voor ex-ante regulering in aanmerking komt. In haar Aanbeveling hanteert de Commissie drie criteria om te bepalen of een relevante markt voor ex-ante regulering in aanmerking komt.⁸⁷ Deze criteria zijn:

- de aanwezigheid van hoge toegangsbelemmeringen van niet-voorbijgaande aard;
- een marktstructuur die niet neigt naar daadwerkelijke mededinging binnen een relevante tijdshorizon;
- de relatieve doeltreffendheid van het mededingingsrecht en aanvullende regelgeving ex-ante.

283. Voor vaste gespreksafgifte heeft de Europese Commissie deze criteria al nagelopen. In de toelichting op haar Aanbeveling⁸⁸ komt zij tot de conclusie dat deze markten met uitzondering van de relevante markt voor gespreksafgifte ten behoeve van internetdiensten in geval van (potentiële) mededingingsproblemen die het gevolg zijn van aanmerkelijke marktmacht voor ex ante regulering in aanmerking komen.

284. Het college stelt vast dat de in het voorgaande hoofdstuk afgebakende relevante markten voor gespreksafgifte op geografische nummers, op 084/087-nummers, op het noodnummer 112 en op 088-nummers in Nederland voor ex-ante regulering in aanmerking komen. Dit betekent dat het college voor deze markten het noodzakelijk acht dat potentiële mededingingsproblemen door ex-ante regulering worden geadresseerd. Daartoe zal hij in hoofdstuk 7 en verder deze markten nader onderzoeken.

285. Gezien de Aanbeveling van de Europese Commissie komt de relevante markt voor gespreksafgifte op 067/06760-nummers niet voor ex-ante regulering in aanmerking en zal het college deze markt ook niet nader onderzoeken.

⁸⁷ Europese Commissie, Aanbeveling van de Commissie, betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, 11 februari 2003, blz. 3, (9)

⁸⁸ Toelichting bij Aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten, Publicatieblad EG 203, L114/45, blz. 30.

6.2 Gespreksafgifte op 0800/090x-nummers

286. Hiervoor heeft het college een afzonderlijke markt voor vaste gespreksafgifte op 0800/090x-nummers afgebakend. De Europese Commissie identificeert in haar Aanbeveling deze markt niet. Omdat bij de afbakening van de relevante markten naar voren is gekomen dat de markt voor gespreksafgifte ten behoeve van 0800/090x-nummers en de markt voor gespreksafgifte ten behoeve van 06760/067-nummers grote overeenkomsten vertonen wat betreft de daarop aanwezige mededinging, acht het college het nodig om aan de hand van de drie criteria van de Europese Commissie na te gaan of deze markten voor ex-ante regulering in aanmerking komen.

criterium 1: de aanwezigheid van toetredingsbarrières van niet-voorbijgaande aard

287. De toetreding tot een markt wordt in belangrijke mate bepaald door de daaraan verbonden kosten. Uit de marktanalyse blijkt dat voor het aanbieden van de 0800/090x gespreksafgiftedienst relatief beperkte investeringen zijn vereist. De aanbieder van gespreksafgifte ten behoeve van 0800/090x-nummerdiensten dient een platform op te zetten dat het mogelijk maakt enerzijds originerend verkeer van eindgebruikers te ontvangen en via dit platform anderzijds het verkeer bij aanbieders van vervolgdiensten te kunnen afleveren. Een uitgebreid aansluitnetwerk is daarvoor niet noodzakelijk. Andere toetredingsdrempels tot de markt voor afgifte op 0800/090x-nummers die de concurrentie op deze markt zouden kunnen belemmeren, zijn beperkt.

288. Het ontbreken van aanzienlijke toetredingsdrempels wordt ook geïllustreerd door het feit dat in de afgelopen jaren tientallen partijen gespreksafgifte op 0800/090x-nummers zijn gaan verzorgen. Aanbieders van vervolgdiensten die gebruik maken van een 0800/090x-nummer kunnen dan ook al jaren kiezen tussen verschillende aanbieders van gespreksafgifte. Deze keuzemogelijkheid veroorzaakt concurrentiedruk op de tarieven voor gespreksafgifte op deze markt.

289. Het college acht het aannemelijk dat op de relevante markt voor gespreksafgifte op 0800/090x-nummers geen aanzienlijke belemmeringen van niet-voorbijgaande aard ten aanzien van de toetreding bestaan.

criterium 2: een marktstructuur die niet neigt naar daadwerkelijke mededinging binnen een relevante tijdshorizon

290. Voor de beantwoording van dit criterium heeft het college de ontwikkeling van marktaandelen van de verschillende partijen onderzocht. In onderstaande figuren Figuur 9 en Figuur 10 worden de marktaandelen op de markt voor gespreksafgifte ten behoeve van 0800/090x-nummers in verkeersvolume over Q2/2003-Q1/2004 weergegeven.

291. Uit de Figuur 9 blijkt dat KPN via haar dochteronderneming SNT weliswaar de het grootste marktaandeel op deze markt bezit, maar dat dit marktaandeel met [bedrijfsvertrouwelijk 35-45] procent aanzienlijk onder de 50 procent gelegen is.

292. Het college acht het verder van belang om de ontwikkeling van het marktaandeel van KPN te bezien. In de onderstaande Figuur 10 is het verloop van het marktaandeel uitgezet in de tijd.

Daaruit blijkt dat het marktaandeel van KPN in de afgelopen jaren gestaag gedaald is. In januari 2001 was het marktaandeel van KPN voor gespreksafgifte circa [bedrijfsvertrouwelijk 65-75] procent, terwijl dit marktaandeel gedurende de jaren 2002, 2003 en 2004 gestaag daalde tot circa [bedrijfsvertrouwelijk 35-45] procent (Q1/2004).

	2001	2002	2003	2003Q2-2004Q1
KPN	[60-70%]	[40-50%]	[40-50%]	[40-50%]
Versatel	[0-1%]	[0-1%]	[0-1%]	[0-1%]
Enertel	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]
MCI	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]
BT	[1-5%]	[10-20%]	[20-30%]	[20-30%]
Edutel	[0-1%]	[0-1%]	[0-1%]	[0-1%]

[openbare versie van:]

Figuur 9. Marktaandelen gespreksafgifte op 0800/090x nummers, in volume

Figuur 10. Marktaandelen gespreksafgifte op 0800/090x nummers, in volume.

293. De hoogte van het marktaandeel van KPN in combinatie met de gestage daling van het marktaandeel in de afgelopen jaren wijst niet onmiddellijk op een dominante positie van KPN op deze markt. De structurele kenmerken van deze markt, zoals de mogelijkheid van de aanbieders van de vervolgdiensten om over te stappen naar andere aanbieders van gespreksafgifte, de mogelijkheid van bellende eindgebruikers om vervolgdiensten die vanaf andere netwerken te bereiken zijn af te nemen, het aantal bestaande aanbieders van gespreksafgifte ten behoeve van 0800/090x-nummers en de lage toetredingsdrempels voor potentiële aanbieders van gespreksafgifte wijzen eveneens in de richting van een markt met voldoende mogelijkheden tot (een verdere ontwikkeling richting) daadwerkelijke mededinging. Het college heeft in het verleden dan ook weinig tot geen klachten van marktpartijen ontvangen over beperkte concurrentie voor deze diensten.

criterium 3: de relatieve doeltreffendheid van het mededingingsrecht en aanvullende regelgeving ex-ante

294. Op basis van het voorgaande voorziet het college voor de komende reguleringsperiode geen mededingingsbeperkende gedragingen op deze markt die kunnen ontstaan door het bestaan van een dominante positie. Dit laat evenwel onverlet dat zich gedragingen kunnen voordoen die in strijd met eerlijke concurrentie worden beschouwd. Zo zouden de in de markt aanwezige partijen zeer lage prijzen kunnen gaan hanteren om toetreding te voorkomen, of om al togetreden nieuwe concurrenten uit de markt te drijven. Het college gaat er echter vanuit dat in het niet verwachte geval dat dit soort gedragingen op de markt ontstaan het generieke mededingingsrecht toereikend is om deze problematiek ex-post te adresseren.

6.3 Conclusie

295. In haar Aanbeveling geeft de Europese Commissie voor gespreksafgifte aan dat de relevante markten in geval van potentiële mededingingsproblemen die het gevolg zijn van aanmerkelijke marktmacht in beginsel voor ex ante regulering in aanmerking komen. De Europese Commissie

geeft daarbij voorts aan dat de markten voor gespreksafgifte op 067/06760-nummers niet voor ex-ante regulering in aanmerking komen.

296. Het college heeft in paragraaf 6.2 de markt voor gespreksafgifte ten behoeve van 0800/090x-nummers getoetst aan de criteria van de Europese Commissie. Daarbij is geconstateerd dat de markt lage toetredingsdrempels kent, de daadwerkelijke mededinging op deze markt voldoende ontwikkeld is en het generieke mededingingsrecht toereikend is om gedragingen te adresseren die in strijd met eerlijke concurrentie zijn. Op basis hiervan komt het college tot de conclusie dat ook de markt voor gespreksafgifte ten behoeve van 0800/090x-nummers niet voor ex-ante regulering in aanmerking komt.

297. Hierna zal het college op de relevante markten van gespreksafgifte op geografische nummers, 084/087-nummers, het noodnummer 112 en 088-nummers het bestaan van aanmerkelijke marktmacht, (potentiële) mededingingsproblemen en de daaraan verbonden gevolgen nader onderzoeken.

7 Dominantieanalyse van de niet-gereguleerde wholesalemarkten voor gespreksafgifte

7.1 Inleiding

298. In dit hoofdstuk onderzoekt het college of in Nederland op de geïdentificeerde relevante markten partijen bestaan die beschikken over aanmerkelijke marktmacht. Het college zal daarbij ingaan op zowel individuele (paragraaf 7.2) als collectieve dominantie (paragraaf 7.3).

299. In artikel 14, tweede lid van de Kaderrichtlijn⁸⁹ wordt aanmerkelijke marktmacht als volgt gedefinieerd: *“Een onderneming wordt geacht een aanmerkelijke marktmacht te hebben, wanneer zij, alleen of samen met andere, een aan machtspositie gelijkwaardige positie, dit wil zeggen een economische kracht bezit die haar in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen.”* Deze definitie is door de Nederlandse wetgever in de Telecommunicatiewet geïmplementeerd in artikel 1.1 onder s.

300. Het startpunt voor de dominantieanalyse vormen de in dit besluit afgebakende relevante wholesalemarkten voor gespreksafgifte waarvan de (potentiële) mededingingsproblemen op deze markten voor ex-ante regulering in aanmerking komen. Deze markten heeft het college in hoofdstuk 3 en 4 van dit besluit geïdentificeerd. Het gaat hier om de relevante markten voor:

- gespreksafgifte op geografische nummers op een afzonderlijk vast telefoonnetwerk;
- gespreksafgifte op 084/087-nummers op een afzonderlijk vast telefoonnetwerk;
- gespreksafgifte op 088-nummers op een afzonderlijk vast telefoonnetwerk;
- gespreksafgifte op 112 op het afzonderlijke vaste netwerk van KPN.

301. In Nederland zijn meerdere netwerkaanbieders actief. Het college heeft meerdere netwerkaanbieders geïdentificeerd die gespreksafgifte aanbieden voor het afleveren van verkeer op bovengenoemde nummerreeksen. Daartoe heeft het college eerst onderzocht welke aanbieders met KPN een overeenkomst hebben gesloten voor het afleveren van verkeer afleveren op deze nummers en in de periode 2Q/2003 tot en 1Q/2004 ook daadwerkelijk verkeer afwikkelden.⁹⁰ Tabel 4 geeft een overzicht van de geïdentificeerde netwerkaanbieders en de door hen aangeboden vormen van gespreksafgifte.⁹¹

⁸⁹ PbEG 2002, L 108, blz. 33.

⁹⁰ Voor deze periode is gekozen omdat het college zich dan kan baseren op de meest recente, door de marktpartijen verstrekte informatie over een jaar kan baseren.

⁹¹ Het college merkt op dat mede door de recente introductie van 088-nummers in de markt niet alle aanbieders al daadwerkelijk verkeer op 088-aansluitingen afleveren. Het college gaat er evenwel vanuit dat dit binnen de komende periode van drie jaar wel het geval zal zijn.

	De relevante markten voor gespreksafgifte op			
	geografische nummers	088-nummers	084/087-nummers	112
Koninklijke KPN N.V.	•	•	•	•
<i>Overige vaste aanbieders</i>				
Bbnded NV	•			
BT Nederland N.V.	•	•		
Casema B.V.	•	•		
Colt Telecom B.V.	•	•		
Eager Telecom B.V.	•	•		
Edutel B.V.	•	•	•	
Enertel N.V.	•	•	•	
Essent Kabelcom B.V.	•	•		
Global Call B.V.	•			
GN Tel B.V.	•		•	
Infonet Services Europe B.V.	•	•		
MCI Nederland B.V.	•	•	•	
Novaxess Telecom Carrier B.V. ⁹²	•	•		
Ortel Telecom Internationaal B.V.	•			
Plex Telecom B.V.	•	•		
Priority Telecom B.V.	•	•	•	
Prorail			•	
Scarlet Telecom B.V.	•			
Schiphol Telematics B.V.	•	•		
SNT Connect B.V.		•		
Tele2 Nederland B.V.	•			
Tiscali B.V.	•			
TTG Netherlands B.V.			•	
3U Telecom B.V.	•			
UPC Nederland B.V.	•	•		
Ventelo Nederland B.V.	•	•		
Versatel Nederland B.V.	•	•		
Via Net.Works Nederland B.V.	•	•	•	
Vocalis Telecom Diensten B.V.	•	•	•	
Zeus Telecom B.V.	•	•	•	

Tabel 4 Partijen met aanmerkelijke marktmacht op de relevante markten voor gespreksafgifte⁹³.

302. De in Tabel 4 genoemde aanbieders leveren circa 98 procent van alle gespreksafgifte op geografische nummers en 084/087-nummers. Het college gaat er daarom vanuit dat met het onderzoek naar gespreksafgifte door deze aanbieders een volledig beeld kan ontstaan over aanmerkelijk marktmacht en daaruit voortvloeiende mededingingsproblemen op de relevante

⁹² Thans opererend onder de naam Easynet Nederland B.V.

⁹³ De lijst is aangepast naar aanleiding van de bedenkingen van marktpartijen. Zie de in Annex 3 opgenomen Nota van bevindingen van 4 november 2005, kenmerk OPTA/TN/2005/203112. Naar aanleiding van de bedenking van KPN waarin wordt gesteld dat de lijst van aanbieders niet compleet is (randnummer 180) heeft het college de lijst gecompleteerd. Naar aanleiding van de bedenking van Tiscali (randnummer 182) dat zij, ten onrechte, is aangewezen als aanbieder met AMM op de markt voor gespreksafgifte naar 088 nummers, omdat zij geen 088-(gespreks)afgifte diensten aanbiedt, heeft het college deze aanwijzing geschrapt.

markten voor gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers.

303. Vanwege de recente introductie van 088-nummers hebben marktpartijen nog geen gegevens kunnen verstrekken over gespreksafgifte op deze nummers. Het college gaat er vanuit dat de aanbieders van gespreksafgifte op geografische nummers en op 084/087-nummers in staat zijn om gespreksafgifte op 088-nummers te verzorgen.
304. Deze dominantieanalyse heeft ten doel te bepalen of er aanbieders met AMM bestaan op deze relevante markten. De stap van dominantieanalyse zonder regulering past logischerwijs tussen de afbakening van de wholesalemarkten zonder regulering en het eventueel opleggen van verplichtingen. Dit verband tussen de verschillende fases in de analyse is weergegeven in het derde blok in Figuur 11.

1	Afbakening & dominantieanalyse retailmarkten zonder AMM-regulering
2	Afbakening wholesalemarkten zonder AMM-regulering
3	Dominantieanalyse wholesalemarkten zonder AMM-regulering
4	Verplichtingen wholesalemarkten zonder AMM-regulering
5	Afbakening & dominantieanalyse retailmarkten met wholesaleregulering
6	Verplichtingen retailmarkten met wholesaleregulering

Figuur 11. Samenhang van dominantieanalyse en andere stappen.

305. Vanwege de grote overeenkomsten tussen de verschillende relevante markten zal het college zijn dominantieanalyse zoveel mogelijk in generieke overwegingen beschrijven. Daarbij zal het college de relevante markten waarop hij de dominantie en de toepasselijkheid van verplichtingen onderzocht nader aanduiden als de relevante markten voor '*vaste gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers*'. Voor overwegingen die specifiek voor een aparte relevante markt of groep van relevante markten worden gemaakt zal dit uitdrukkelijk worden aangeven.
306. Bij de bepaling van dominantie op de markten voor vaste gespreksafgifte volgt het college het algemene analysekader, zoals beschreven in hoofdstuk 3 van dit besluit. Dit betekent onder meer dat de dominantie vastgesteld dient te worden op wholesalemarkten waarop de bestaande AMM-verplichtingen zijn weggedacht. In deze denkbeeldige situatie zou KPN niet meer verplicht zijn tot kostengeoriënteerde tarieven voor gespreksafgifte en zou zij niet meer gehouden zijn om gespreksafgifte non-discriminatoir en transparant aan te bieden. Dit betekent overigens dat het toetsingskader voor de redelijkheid van gespreksafgifte tarieven van andere vaste aanbieders ook dient te worden weggedacht. Dit kader relateerde immers de tarieven van andere vaste aanbieders aan de gereguleerde tarieven van KPN.
307. Het college zal waar nodig ingaan op de impact van de bestaande regulering op de dominantie van marktpartijen. Op voorhand merkt hij daarover op dat de dominantieproblemen in de huidige

marktsituatie minder goed aanwijsbaar zijn omdat de bestaande AMM-regulering de dominantieproblemen bij vaste gespreksafgifte deels adresseert.

7.2 Individuele dominantie

7.2.1 Marktaandeelen

308. De omvang van het marktaandeel van een aanbieder is een belangrijk criterium bij het bepalen van marktmacht. Uit de afbakening van de relevante markten van vaste gespreksafgifte volgt dat iedere aanbieder een marktaandeel van 100% heeft en monopolist is bij het aanbieden van vaste gespreksafgifte op zijn eigen netwerk. Elke aanbieder beheerst de toegang tot de eigen eindgebruikers volledig. Een andere partij die deze eindgebruikers wil bereiken voor het afleveren van een gesprek, is daarvoor afhankelijk van de medewerking van de betreffende vaste aanbieder. De bestaande AMM-regulering van KPN heeft geen effect op de omvang van het marktaandeel. Deze regulering verplicht KPN namelijk niet om vaste gespreksafgifte op zijn netwerk door andere aanbieders toe te staan.

309. De monopoliepositie is een sterke aanwijzing voor aanmerkelijke marktmacht van een aanbieder van vaste gespreksafgifte op zijn eigen netwerk. Hieronder onderzoekt het college omstandigheden op of buiten de relevante markten die deze dominante positie mogelijk zouden kunnen afzwakken. De volgende factoren worden geanalyseerd: de mate van prijsdruk, de hoogte van toetredingsdrempels en potentiële concurrentie, de aanwezigheid van kopersmacht, op de wholesale- of retailmarkt, en onderhandelingen tussen netwerkaanbieders op wholesaleniveau.

7.2.2 Prijsdruk

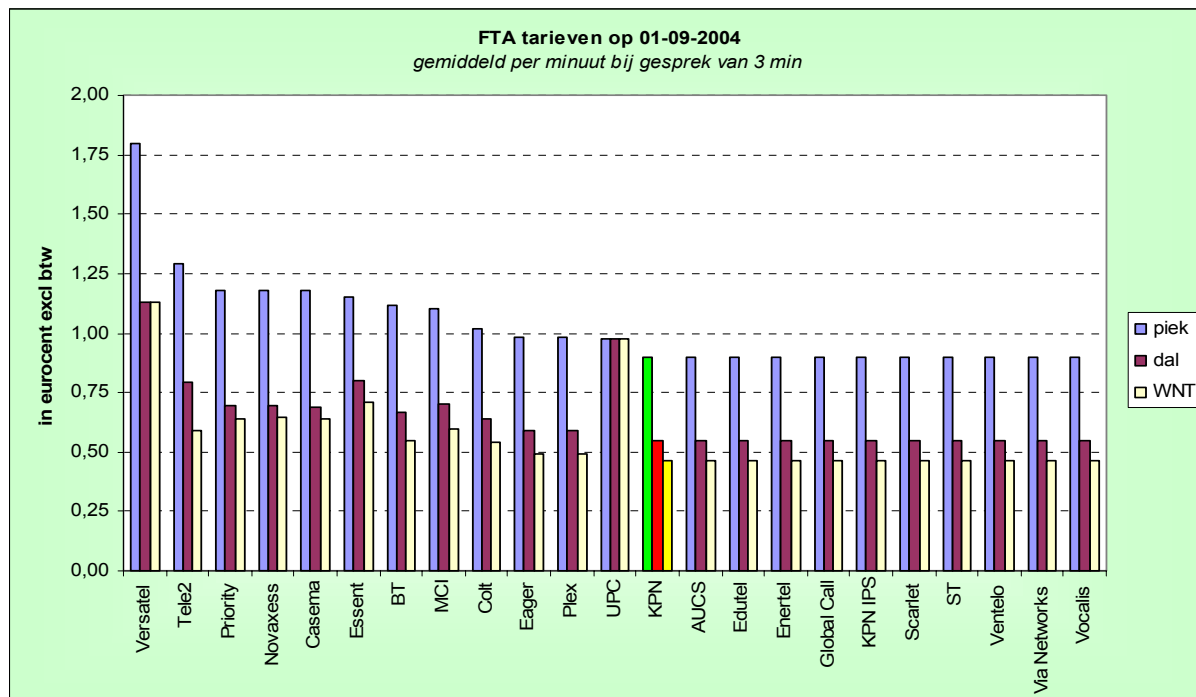
310. Zoals in paragraaf 5.5.1 beschreven, zijn de overige vaste aanbieders, anders dan KPN die gebonden was aan wholesaleregulering van afgiftetarieven, vanaf medio 2002 in staat geweest om hun prijzen aanmerkelijk te verhogen zonder dat dit gevolgen heeft voor hun verkeersvolumes. Deze verhoging werd mogelijk nadat het zogenaamde internetinbelverkeer onderscheiden kon worden van spraakverkeer naar eindgebruikers.

311. De reden hiervoor was dat een specifiek nummer werd gealloceerd voor internetinbellen, te weten de 06760-nummerreeks. Hierdoor verviel de prikkel om de tarieven voor vaste gespreksafgifte laag te houden ten behoeve van de dienstverlening aan ISPs (zie hierover paragraaf 5.5). Door onderscheidbare nummers voor internetinbelverkeer en verkeer naar geografische nummers, werd het voor aanbieders van wholesale-afgiftediensten mogelijk om tarieven te differentiëren. Aan de stijging van tarieven voor afgiftediensten ten behoeve van geografische nummers die dit aanvankelijk tot gevolg had, is eerst een einde gekomen nadat het college op 18 april 2003 beleidsregels heeft geïntroduceerd die de redelijkheid van de tarieven voor vaste gespreksafgifte van andere aanbieders dan KPN nader inkaderde.⁹⁴

312. Voorts valt op dat andere aanbieders voor gespreksafgiftetarieven in rekening kunnen brengen die tientallen procenten hoger zijn dan de gereguleerde tarieven voor gespreksafgifte van KPN.

⁹⁴ OPTA/IBT/2003/201171, 18 april 2003,.

Dit geldt zowel voor aanbieders met zakelijke klanten als om aanbieders met overwegend particuliere eindgebruikers.⁹⁵ Figuur 12 laat dit zien.



Figuur 12. Gespreksafgiftetarieven per 1 september 2004.

De markt voor gespreksafgifte op 088-nummers

313. Het college beschikt niet over veel kwantitatieve gegevens over de markt voor gespreksafgifte op bedrijfsnummers omdat aanbieders deze dienst pas recentelijk aanbieden.⁹⁶ De tariefstelling van gespreksafgifte op 088-nummers van de aanbieders die inmiddels verkeer op 088-nummers afwikkelen, geven evenwel een indicatie. In tegenstelling tot het bovenbeschreven effect van tariefdifferentiatie door de introductie van aparte 06760-nummers, constateert het college dat de tarieven voor 088-nummer afgiftediensten niet veel verschillen van de tarieven op de markt van afgifte op geografische nummers. Dit is verklaarbaar doordat vóór de introductie van 088-nummers het spraakverkeer naar bedrijven veelal op geografische nummers werd afgeleverd door aanbieders.

De markt voor gespreksafgifte op 084/087-nummers

314. In paragraaf 4.4.2 (randnummer 218) is opgemerkt dat aanbieders van gespreksafgifte op 084/087-nummers voor het bellen naar deze nummers geen wholesale-gespreksafgiftetarieven hanteren, maar op basis van de dienst 'PSTN 084/087 connect service' van KPN het retailtarief

⁹⁵ Versatel vormt een voorbeeld van een aanbieder met overwegend zakelijke eindgebruikers die zijn afgiftetarieven tientallen procenten boven het gereguleerde KPN tarief vaststelde. UPC is een voorbeeld van een aanbieder met overwegend particuliere eindgebruikers.

⁹⁶ De Minister van EZ heeft 088-nummers voor bedrijven en instellingen in augustus 2004 aan het Nummerplan toegevoegd. Het college heeft deze nummers nadien beschikbaar gesteld voor gebruik door marktpartijen.

voor het bellen naar dit nummer ontvangen.⁹⁷ Daarom zal het college ten aanzien van de prijsdruk bij gespreksafgifte kijken naar de hoogte van het retailtarief voor het bellen naar 084/087-nummers. Immers, de voor gespreksafgifte op 084/087-nummers gekozen betalingsconstructie dient er feitelijk toe dat de aanbieder van gespreksafgifte een vergoeding ontvangt voor het afleveren van verkeer op het 084/087-nummer.

315. De tarieven voor het bellen naar 084/087-nummers kunnen aanzienlijk hoger liggen dan de tarieven voor het bellen naar een geografische aansluiting, een 088-nummer of een mobiele telefoon. De markt laat voorbeelden zijn waarbij het tarief €1,30 per gesprek of €0,80 per minuut bedraagt. De hoogte van de tarieven is in het licht van de volgende elementen opvallend.
316. In de eerste plaats is de bereikbaarheidsdienst die aan de beller wordt geboden geen andere dan die aan een beller van een 088-nummer of een mobiel nummer wordt geboden. Ook vanuit technisch opzicht zijn de verschillen tussen geografische gespreksafgifte en gespreksafgifte op 084/087-nummers beperkt. Daaruit leidt het college af dat de onderliggende werkelijke kosten van het afleveren van verkeer op 084/087-nummers niet wezenlijk hoger zijn dan de kosten van geografische gespreksafgifte.
317. Daarbij merkt het college uitdrukkelijk op dat de kosten, die gepaard gaan met het doorschakelen van gesprekken naar vaste of mobiele aansluitingen achter het 084/087-nummer voor rekening van de gebelde partij dienen te zijn. Het college acht dit in geval van een bereikbaarheidsdienst van een eindgebruiker redelijk omdat de kosten van doorrouteren van het verkeer veroorzaakt worden door de flexibele wijze waarop de gebelde partij bereikt wil worden en het bellen naar een 084/087-nummer voor de beller geen grotere toegevoegde waarde kent dan het bellen naar een geografische aansluiting of een mobiele telefoon.⁹⁸
318. In de tweede plaats zijn 084/087-nummers alleen bestemd voor particulier gebruik en kunnen de hogere retailtarieven niet gerechtvaardigd worden door een vervolgdienst die achter het gebelde nummer wordt aangeboden, zoals dat het geval kan zijn bij 0800/090x-nummers.

De markt voor gespreksafgifte ten behoeve van 112

319. Het tarief van KPN voor gespreksafgifte ten behoeve van 112 is gereguleerd. Het valt om deze reden niet na te gaan in welke mate sprake is van prijsdruk. Gegeven de substitutiekenmerken van deze diensten, die in grote mate overeenkomen met die van geografische gespreksafgifte, en de positie waarin KPN zich als enige aanbieder die deze dienst kan leveren bevindt, acht het college het aannemelijk dat bij deze dienst de prijsdruk in onvoldoende mate aanwezig is.

Conclusie

320. Op grond van het voorgaande acht het college het aannemelijk dat bij vaste gespreksafgifte op nummers voor eindgebruikers onvoldoende prijsdruk bestaat.

⁹⁷ Op dit tarief worden door KPN de kosten voor het gebruik van het eigen netwerk en een vergoeding voor de retailbilling ingehouden. Zie verder hetgeen in noot 81 is opgemerkt.

⁹⁸ In vergelijkbare zin kan worden gezien de doorschakeldienst *21 van KPN of het bellen naar Nederlandse mobiele eindgebruikers, die zich in het buitenland bevinden. De kosten van deze doorschakeldiensten komen evenmin voor rekening van de beller.

7.2.3 Toetredingsdrempels en potentiële concurrentie

321. Het bestaan van toetredingsdrempels tot een relevante markt of het ontbreken van potentiële concurrenten op deze markt zijn omstandigheden die de dominantie van een aanbieder mede bepalen.
322. Voor vaste gespreksafgifte op nummers voor eindgebruikers heeft het college in de paragrafen 5.3 en 5.4 bij het afbakenen van de relevante markten vastgesteld dat voor de gespreksafgifte van een vaste aanbieder geen volwaardige substituten op de markt bestaan. De vaste aanbieder blijft in alle gevallen de enige aanbieder van gespreksafgifte op zijn eigen netwerk. Toetreding tot de relevante markt is niet mogelijk omdat de aanbieder van een vast telefoonnetwerk de toegang tot zijn eindgebruikers volledig beheerst en alleen hij het spraakverkeer bij deze klanten kan afleveren.
323. Gezien het feit dat geen toetreding mogelijk is, zal een potentieel concurrerend product gebruik moeten maken van een andere technologie. Zo kan de introductie van IP-technologie bij vaste gespreksafgifte er op termijn voor zorgen dat een eindgebruiker via meerdere aanbieders van gespreksafgifte bereikbaar wordt. Dit zal met name het geval kunnen zijn indien VoB/VoIP een belangrijk deel van de retailmarkt voor vaste telefonie gaat uitmaken.⁹⁹
324. Het college verwacht evenwel niet dat binnen de reguleringsperiode van drie jaar de introductie van VoIP-telefonie zo snel zal vorderen dat dit de marktafbakening of dominantie van een vaste aanbieder bij vaste gespreksafgifte merkbaar zal beïnvloeden. Het college baseert zich daarbij op de antwoorden van marktpartijen in reactie op de vragenlijsten en het rapport over de ontwikkeling van VoIP dat het onderzoeksbureau Verdonk, Klooster & Associates in opdracht van het college in maart 2005 heeft gemaakt.¹⁰⁰
325. Op basis van het bovenstaande acht het college het aannemelijk dat binnen de te reguleren periode er geen mogelijkheden bestaan voor andere aanbieders om toe te treden tot de relevante markten voor gespreksafgifte of vaste gespreksafgifte potentiële concurrentie zal ondervinden door de introductie van nieuwe technologieën.

7.2.4 Kopersmacht en concurrentiedruk vanuit de retailmarkt

326. De aanwezigheid van afnemers met een sterke onderhandelingspositie kan van invloed zijn op de mate waarin een onderneming zich onafhankelijk van zijn afnemers kan gedragen. Bij gespreksafgifte zou tegenwicht van de vrager (*countervailing buyer power*) de mogelijkheden voor bijvoorbeeld het hanteren van buitensporig hoge afgiftetarieven kunnen beperken.
327. Kopersmacht wordt over het algemeen bepaald door te kijken naar de absolute omvang van de vraag alsook naar de omvang van de afname van de grootste vragers in relatie tot de totale afzet van een onderneming. Indien een klein aantal afnemers een groot deel van de totale vraag

⁹⁹ IP-technologie maakt het mogelijk dat over breedbandaansluitingen tevens telefonie aangeboden wordt. De breedbandaansluiting en telefonieaansluiting kunnen dan door verschillende aanbieders worden verzorgd. Zie ook randnummer 128.

¹⁰⁰ Zie het rapport 'De invloed van IP-telefonie op de vaste telefoniemarkt in Nederland, Een beknopte analyse', Verdonk, Klooster & Associates, 11 april 2005.

voor zijn rekening neemt, kan sprake zijn van kopersmacht. In bepaalde gevallen zijn bijvoorbeeld grootzakelijke klanten in staat om bij hun leveranciers betere voorwaarden te bedingen dan kleinere klanten. Van belang daarbij is wel dat deze vragers dan een alternatief hebben en dat de overstap naar een concurrerende aanbieder of vervangende dienst een geloofwaardige dreiging is.

Keuzemogelijkheid ontbreekt

328. Het college heeft onderzocht of er voor afnemers van vaste gespreksafgifte alternatieven bestaan die hen voldoende keuze geven om kopersmacht uit te oefenen. Het college constateert echter dat alternatieven ontbreken omdat de aanbieder van vaste gespreksafgifte de toegang tot de eindgebruikers op zijn telefoonnetwerk volledig beheerst.
329. Omdat spraakverkeer dat bestemd is voor eindgebruikers op vaste telefoonnetwerken ook via een transitoperator wordt gerouteerd (ook wel indirecte interconnectie genoemd), heeft het college nader onderzocht of de indirecte routing als alternatief kan worden beschouwd dat voor indirecte prijsdruk bij vaste gespreksafgifte kan zorgen.
330. Aanbieders die verkeer bij een vaste eindgebruiker willen afleveren, kunnen ervoor kiezen om een telefoongesprek af te wikkelen door middel van indirecte interconnectie. In dat geval verloopt een telefoongesprek van netwerk A naar netwerk B via een derde netwerk. Operator A neemt dus niet zelf de dienst vaste gespreksafgifte af, maar laat zijn verkeer door een derde netwerkoperator bij aanbieder B ter afwikkeling aanbieden. In Nederland wordt door de meeste aanbieders voor het grootste deel van het verkeer naar de kleinere vaste netwerken en naar de mobiele netwerken gebruik gemaakt van de transitdienst van KPN Telecom.¹⁰¹
331. Een transitoperator kan weliswaar zorgen voor een alternatieve koppeling met het netwerk van de aanbieder, waarbij het gesprek moet worden afgeleverd, maar voor het afleveren van het gesprek bij de betreffende eindgebruiker is nog steeds de dienst vaste gespreksafgifte nodig van de aanbieder die de toegang tot de vaste eindgebruiker op het betreffende netwerk beheerst. Daarnaast is het zo dat, zelfs indien een transitoperator wel toegang tegen meer aantrekkelijke afgiftetarieven krijgt, het alternatief van indirecte interconnectie additionele kosten (namelijk transitkosten) met zich meebrengt vergeleken met directe interconnectie. Dit maakt het alternatief via indirecte interconnectie minder aantrekkelijk en om die reden minder realistisch.
332. Het college concludeert dat de mogelijkheid van indirecte interconnectie op zichzelf de afnemers van vaste gespreksafgifte geen keuze biedt die hen in staat stelt om kopersmacht uit te oefenen.

Asymmetrische belangen bij gespreksafgifte

333. Aanbieders van vaste telefonie die beschikken over een eigen telefoonnetwerk zijn zowel afnemers van gespreksafgifte op andere telefoonnetwerken als aanbieders van gespreksafgifte op het eigen netwerk. De onderhandelingen over de voorwaarden voor het afleveren van verkeer op elkaars netwerken worden door deze aanbieders meestal aan elkaar gerelateerd.

¹⁰¹ Naast KPN biedt in elk geval ook Orange transitdiensten aan.

Daarbij kan een asymmetrie in belangen die de aanbieders hebben bij gespreksafgifte op het andere netwerk impact hebben op de onderhandelingen. Deze asymmetrie kan zich voordoen op twee gebieden: ten eerste, de relatieve grootte van een netwerk kan onderhandelingen beïnvloeden; en ten tweede, de onbalans in inkomend en uitgaand verkeer kan effect hebben op de overeen te komen wederzijdse afgiftevergoedingen. Beide punten worden hieronder verder geanalyseerd.

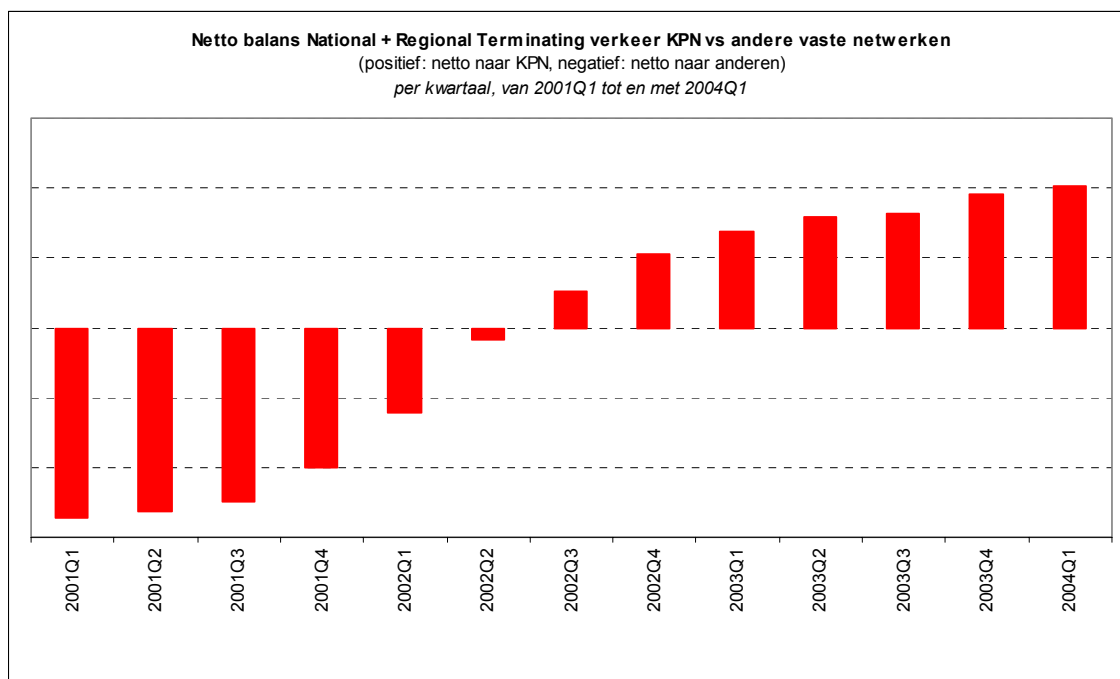
334. Een aanbieder met een groot telefoonnetwerk, zoals KPN, heeft minder belang bij gespreksafgifte op een klein netwerk omdat zij een relatief klein deel van haar totale verkeer zal moeten afleveren bij eindgebruikers op het kleine netwerk. In beginsel zou de grote aanbieder van het afleveren van verkeer op het kleine netwerk kunnen afzien zonder dat dit aanmerkelijke problemen zal opleveren bij het aanbieden van telefonie op de retailmarkt voor vaste telefonie.
335. In de omgekeerde relatie is dit belang aanmerkelijk groter. In Nederland zijn verreweg de meeste vaste eindgebruikers aangesloten op het vaste telefoonnetwerk van KPN.¹⁰² Dit betekent dat kleinere aanbieders een groter deel van hun totale telefoonverkeer dienen af te leveren bij eindgebruikers op het netwerk van KPN. Voor het aanbieden van een volwaardige telefoondienst aan eindgebruikers is het voor andere kleinere aanbieders, zoals een nieuwe toetreders tot de markt voor vaste telefonie, daarom van groot belang dat zij gesprekken kunnen afleveren bij KPN. Onderstaande Figuur 13 laat de relatieve afhankelijkheid van het netwerk van KPN zien die andere vaste aanbieders kennen bij het afwickelen van het verkeer van eigen eindgebruikers. De figuur geeft daarbij het procentuele aandeel van het verkeer dat wordt afgeleverd op het netwerk van KPN in het totale retailverkeer dat andere aanbieders verzorgen.

	2003Q2-2004Q1
Casema	[90-95%]
Colt	[50-60%]
Priority	[60-70%]
Tele2	[95-99%]
UPC	[70-80%]

Figuur 13. Het procentuele aandeel van het verkeer dat termineert bij KPN in het totale retailverkeer dat andere aanbieders hebben afgewikkeld in de periode 2Q2003-1Q2004 [openbare versie]

¹⁰² Begin 2004 had KPN een marktaandeel van [bedrijfsvertrouwelijk 90-100%] op de markt voor laagcapacitaire aansluitingen (veelal particuliere aansluitingen) en [bedrijfsvertrouwelijk 80- 90%] van de hoogcapacitaire aansluitingen (veelal zakelijke aansluitingen).

336. Een andere asymmetrie in de posities van partijen kan ontstaan indien sprake is van een onbalans in verkeersstromen die over en weer op elkaars netwerken worden afgewikkeld en een van de partijen een netto ontvanger van verkeer is. In een dergelijk geval zal de partij die meer verkeer ontvangt daarvoor een zo hoog mogelijke vergoeding willen ontvangen, terwijl de andere partij dan daarvoor een zo'n laag mogelijk bedrag wil betalen.



Figuur 14. Saldo verkeersstromen tussen KPN en de andere vaste aanbieders met eigen netwerken over de periode Q1 2001 tot en met Q1 2004 [openbare versie]

337. In Figuur 14 wordt per kwartaal voor elke interconnectrelatie tussen KPN enerzijds en andere vaste aanbieders met eigen netwerken anderzijds het saldo weergegeven van de onderlinge verkeersstromen die op elkaars netwerken wordt afgeleverd. Figuur 13 geeft ook het verloop weer van dit saldo over de periode Q1 2001 tot en met Q1 2004. Hieruit blijkt dat een onbalans bestaat in het verkeer dat KPN afwikkelt voor andere aanbieders en het verkeer dat de andere vaste aanbieders voor KPN afwikkelen.
338. Op beide gebieden kan deze asymmetrie leiden tot een betere onderhandelingspositie van KPN ten opzichte van andere netwerkaanbieders. Immers, in de denkbeeldige situatie dat KPN niet gebonden zou zijn aan het bestaande AMM-kader van kostenoriëntatie non-discriminatie en transparantie zou zij deze afhankelijkheid kunnen gebruiken om in de onderhandelingen over vaste gespreksafgifte betere voorwaarden te bedingen. KPN zou dan kopersmacht kunnen hebben bij gespreksafgifte op andere netwerken. Hierdoor zouden ook naar netwerk gedifferentieerde afgiftetarieven kunnen ontstaan.
339. De kopersmacht van aanbieders wordt bij gespreksafgifte echter aanzienlijk beperkt doordat zij op grond van wettelijke interoperabiliteitsverplichtingen gehouden zijn om de eind-tot-eindverbindingen tussen eindgebruikers te waarborgen.¹⁰³ Het is wel zo dat deze inperking van

¹⁰³ Zie artikel 6.3 van de Tw en het Besluit Interoperabiliteit, Stb. 2004, 205.

onderhandelingsmacht door de interoperabiliteitsverplichting voor verschillende netwerken anders kan uitpakken. Door de relatieve grootte en netto verkeersstromen van KPN's netwerk kan het zo zijn dat de inperking van onderhandelingsmacht van KPN geringer is dan die van andere partijen (zie 7.12 voor meer over de bijzondere positie van KPN).

340. Een andere situatie waarbij zich een aanmerkelijke asymmetrie in belangen van de aanbieder en de afnemer van vaste gespreksafgifte voordoet is bij spraakverkeer dat voor aflevering wordt aangeboden door een C(P)S-aanbieder. Een C(P)S-aanbieder biedt zelf geen of nauwelijks gespreksafgifte aan zodat van een wederkerig belang als hierboven omschreven geen sprake is. Dit betekent dat de concurrentieprikkel die in wederkerige interconnectierelaties zou kunnen uitgaan van het gegeven dat aanbieders zowel afnemer als aanbieder van gespreksafgifte zijn bij gespreksafgifte ten behoeve van C(P)S-aanbieders geheel ontbreekt.
341. Een tweede situatie waarbij de concurrentieprikkel kan ontbreken die in wederkerige interconnectierelaties zou kunnen uitgaan van het gegeven dat aanbieders zowel afnemer als aanbieder van gespreksafgifte zijn, is gespreksafgifte op 084/087-nummers. Veel aanbieders die pa-diensten aanbieden zijn in deze dienstverlening gespecialiseerd. Zoals in paragraaf 4.4.2 (randnummer 214) is uiteengezet, wordt op 084/087-nummers vaak alleen verkeer afgeleverd ('one way access'). Dat betekent dat de aanbieder van gespreksafgifte op 084/087-nummers er geen rekening mee hoeft te houden dat hij ook verkeer op andere netwerken moet afleveren. Dit zal met name het geval zijn indien de aanbieder van pa-diensten geen andere vormen van telefonie aanbiedt waarbij hij voor gespreksafgifte afhankelijk is van het gebruik van netwerken van andere aanbieders.

Kopersmacht via de retailmarkt voor verkeer

342. In het voorgaande werd een analyse gemaakt van een gebrek aan kopersmacht op wholesaleniveau. Daarbij kan worden opgemerkt dat in paragrafen 5.3 en 5.4 bij het afbakenen van de relevante markten ook is geconstateerd dat bij vaste gespreksafgifte geen sprake is van vraagsubstitutie waarvan een effectieve directe concurrentiedwang uit kan gaan. Dit sluit evenwel niet uit dat indirecte concurrentiedwang vanuit retailmarkten een disciplinerende werking op aanbieders van vaste gespreksafgifte kan hebben. Ten aanzien van een concurrentieprikkel vanuit de retailmarkt op vaste gespreksafgifte merkt het college het volgende op.
343. Vaste gespreksafgifte betekent in feite ook dat een eindgebruiker de mogelijkheid heeft om gebeld te worden. In deze hoedanigheid wordt vaste gespreksafgifte door vaste aanbieders ook als onderdeel van een pakket van diensten aan retailklanten aangeboden (de mogelijkheid van het gebeld worden). Het is evenwel niet aannemelijk dat vanuit een dergelijke nationale retailmarkt voor vaste telefoniediensten een disciplinerende werking uitgaat. Het feit dat de abonnee het tarief om gebeld te worden niet zelf betaalt (het CPP principe, zie randnummer 154) maakt het echter op voorhand onwaarschijnlijk dat een verhoging van het afgiftetarief de relatieve prijs van het eigen retailpakket zal doen verhogen. Het is zelfs eerder denkbaar dat het verhogen van het gespreksafgifte tarief zal leiden tot een verhoging van de kosten van het retailpakket van andere aanbieders van telefonie.
344. Voorts geldt dat de individuele eindgebruikers (consumenten of bedrijven) die bellen met een

eindgebruiker op een vast telefoonnetwerk niet in staat zijn de aanbieder van gespreksafgifte te disciplineren. De meeste vaste aanbieders wikkelen miljoenen verkeersminuten op hun netwerk af via de dienst gespreksafgifte. Het door één individuele eindgebruiker gegenereerde spraakverkeer maakt veelal een verwaarloosbaar deel van het totale afgifteverkeer op het betreffende netwerk uit. Daarbij geldt bovendien ook voor vaste telefonie in steeds grotere mate dat de bellende eindgebruiker niet bekend is met de kosten van gespreksafgifte omdat hij veelal niet bekend is op welk netwerk het gesprek dat hij heeft opgezet wordt afgeleverd.

345. Verder is het zogenaamde “waterbed” effect, zoals dat door de Competition Commission in haar onderzoek naar mobiele afgiftetarieven¹⁰⁴ is onderscheiden, hier geen reden om geen dominantie bij individuele netwerken vast te stellen in afgiftediensten. Kort gezegd komt het “waterbed” effect erop neer dat de opbrengsten door hoge afgiftetarieven worden “weggeconcurrereerd” door lagere verkeerstarieven op de retailmarkt. Als het binnenhalen van een abonnee veel opbrengt omdat die abonnee hoge afgifteopbrengsten genereert als hij of zij gebeld wordt, dan zal concurrentie tussen netwerken voor het binnenhalen van abonnees intensief zijn en ertoe leiden dat verkeerstarieven lager zijn omdat door lage verkeerstarieven abonnees binnengehaald kunnen worden. Door dit “waterbed” effect, zo luidt dan het argument, zouden hoge afgiftetarieven niet schadelijk zijn omdat die worden gecompenseerd door lage verkeerstarieven. Dit argument houdt echter geen rekening met een aantal factoren, waaronder het punt dat vanuit maatschappelijke efficiëntie oogpunt het beter is dat tarieven van individuele diensten zoveel mogelijk op basis van onderliggende kosten worden vastgesteld.
346. Op grond van het bovenstaande wordt gesteld dat door het gedrag van eindgebruikers op de retailmarkt voor vaste telefonie bij het afnemen van vaste gespreksafgifte geen kopersmacht ontstaat die de marktmacht van vaste aanbieders bij het aanbieden van vaste gespreksafgifte vermindert.

7.2.5 Conclusie ten aanzien van individuele dominantie

347. Op de onderzochte relevante wholesalemakten voor gespreksafgifte ten behoeve van geografische bestemmingen, ten behoeve van 084-nummers (padiensten) en ten behoeve van 088 (bedrijfs-)nummers, is elke aanbieder monopolist bij het aanbieden van vaste gespreksafgifte en heeft hij per definitie een marktaandeel van 100%. Ten aanzien van gespreksafgifte naar het 112-nummer geldt eveneens dat KPN monopolist is.
348. Op deze relevante markten bestaat onvoldoende prijsdruk. Er bestaat geen (potentiële) concurrentie, omdat de aanbieder de toegang tot eindgebruikers volledig beheerst en het per definitie onmogelijk is om als aanbieder tot de markt toe te treden. Voorts hebben afnemers van gespreksafgifte niet genoeg kopersmacht om voldoende druk uit te oefenen op aanbieders van gespreksafgifte. Het college concludeert dan ook dat een aanbieder van vaste gespreksafgifte nu en in de nabije toekomst bij het aanbieden van gespreksafgifte op wholesaleniveau geen directe concurrentiedruk ondervindt.

¹⁰⁴ Zie Ofcom, Wholesale Mobile Voice Call Termination. Proposal for the identification and analysis of markets, determination of market power and setting of SMP conditions. Explanatory Statement and Notification, 19 december 2003.

349. Ook van indirecte concurrentiedruk vanuit de retailmarkt is geen sprake. Als gevolg van het CPP-beginsel, dragen de abonnees van vaste aanbieders niet de kosten van het gebeld worden. Dit maakt hen ongevoelig voor prijsverhogingen van de dienst gespreksafgifte van zijn eigen aanbieder. De eindgebruikers die bellen zijn veelal onbekend met de kosten van gespreksafgifte.
350. Een vaste aanbieder beschikt over individuele dominantie bij het aanbieden van vaste gespreksafgifte in de zin dat hij in staat is zich in belangrijke mate onafhankelijk van afnemers en concurrenten te gedragen. Het college concludeert daarom dat een vaste aanbieder aanmerkelijke marktmacht heeft op de relevante markten voor vaste gespreksafgifte op het eigen netwerk.
351. Het college merkt op dat toezichthouders in andere lidstaten van de Europese Unie in het kader van de marktanalyse ten aanzien van de dominantie tot een zelfde conclusie komen.

7.3 Beoordeling collectieve dominantie

352. Artikel 14, tweede lid, van de Kaderrichtlijn is van toepassing op situaties waarin twee of meer ondernemingen gezamenlijk een positie van aanmerkelijke marktmacht innemen. In het navolgende zal deze situatie worden aangehaald als een collectieve economische machtspositie. Blijkens bijlage II van de Kaderrichtlijn wordt in artikel 14, tweede lid, van de Kaderrichtlijn, met name bedoeld op de vaststelling van een collectieve machtspositie in de afwezigheid van structurele banden tussen de betrokken ondernemingen.¹⁰⁵ Dit wordt in de Richtsnoeren van de Commissie geformuleerd als “een collectieve machtspositie in de vorm van stilzwijgende coördinatie.”
353. Op de relevante markten van gespreksafgifte op een individueel vast telefoonnetwerk is slechts sprake van één aanbieder. Ook bestaat binnen afzienbare termijn geen mogelijkheid tot toetreding van andere partijen als aanbieder op deze markt. Op grond hiervan kan per definitie geen sprake zijn van collectieve dominantie.
354. Het college concludeert dat op de relevante markten voor vaste gespreksafgifte op een individueel vast telefoonnetwerk geen collectieve dominantie bestaat.

7.4 Relatie met mededingingsproblemen

355. In dit deel van het besluit gaat het college nader in op mededingingsbeperkende gedragingen die als gevolg van de aanmerkelijke marktmacht bij vaste gespreksafgifte (kunnen) ontstaan. Bij deze analyse van de (potentiële) mededingingsbeperkende gedragingen is het college uitgegaan van een denkbeeldige marktsituatie waarbij KPN geen AMM-verplichtingen kent bij het afleveren van verkeer.

¹⁰⁵ Dit laat onverlet dat artikel 14, tweede lid, van de Kaderrichtlijn ook van toepassing kan zijn in een situatie waar wel sprake is van structurele banden tussen de betrokken ondernemingen.

356. Het startpunt voor het onderzoek naar mogelijke mededingingsbeperkende gedragingen is de 'Common Position on the approach to Appropriate remedies in the new regulatory framework' van de ERG uit 2003.¹⁰⁶ In dit document hebben de Europese Commissie en de Europese NRA's ter bevordering van een geharmoniseerde aanpak van mededingingsproblemen in de Europese Unie een gezamenlijke analyse gemaakt van de problemen die in geval van aanmerkelijke marktmacht kunnen ontstaan op onderscheiden relevante markten in de telecommunicatiesector.
357. Het ERG document wordt in hoofdstuk 2 en 3 van dit besluit al nader toegelicht. Hierna beschrijft het college de in het ERG document genoemde potentiële mededingingsbeperkende gedragingen die hij bij vaste gespreksafgifte in Nederland heeft geïdentificeerd. Daarbij gaat hij in op de problemen die het gevolg van deze gedragingen bij vaste gespreksafgifte (kunnen) zijn. Deze problemen kunnen zowel op de wholesalemarkten voor vaste gespreksafgifte als op de retailmarkten voor het aanbieden van telefonie ontstaan.

¹⁰⁶ ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework, ERG(03)30rev1.

8 Potentiële mededingingsproblemen op de niet-gereguleerde markten voor vaste gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers

8.1 Inleiding

358. Een AMM-positie van een aanbieder op de relevante markt brengt met zich mee dat deze aanbieder in staat is tot mededingingsbeperkende gedragingen. Dit hoofdstuk richt zich expliciet op de mededingingsproblemen die voort kunnen komen uit een AMM-positie. Mededingingsproblemen komen voort uit gedragingen van AMM-aanbieders die er in het algemeen op gericht zijn om concurrenten van de markt te verdrijven, toetreding te weren (uitsluiting) of om welvaart te onttrekken aan eindgebruikers (uitbuiting).
359. Het college benadrukt dat de in dit hoofdstuk beschreven mededingingsproblemen potentiële problemen zijn die zich voor kunnen doen als gevolg van de aanwezigheid van een partij met aanmerkelijke marktmacht op de relevante markt, het gaat hierbij dus niet noodzakelijkerwijs om daadwerkelijk geconstateerde gedragingen. Het college zal voor elk van de in dit hoofdstuk beschreven mededingingsproblemen aangeven waarom het waarschijnlijk is dat een bepaalde gedraging zich op de betrokken markt voor zal doen en, indien de gedraging zich voordoet, welke effecten daarvan kunnen uitgaan. Het college houdt daarbij zoveel mogelijk rekening met de antwoorden die marktpartijen hebben gegeven op vragen over welke mededingingsproblemen zij verwachten op deze markt.
360. Als gevolg van het bestaan van een AMM-positie en potentiële mededingingsbeperkende gedragingen, worden in dit hoofdstuk passende geschikte en noodzakelijke verplichtingen opgelegd. Door het opleggen van geschikte en noodzakelijke verplichtingen aan de aanbieder met AMM op deze markt, kan het college mededingingsproblemen wegnemen en hierdoor meer (mogelijkheden voor) concurrentie introduceren. De stap van het opleggen van geschikte en noodzakelijke passende verplichtingen vindt logischerwijs plaats na de dominantieanalyse op de wholesalem Markt in afwezigheid van AMM-regulering.¹⁰⁷ Dit is weergegeven in Figuur 15.

¹⁰⁷ Het effect van AMM-regulering op deze markt wordt hierbij buiten de analyse gehouden om redenen die zijn uiteengezet onder randnummer 61.

1	Afbakening & dominantieanalyse retailmarkten zonder AMM-regulering
2	Afbakening wholesalemarkten zonder AMM-regulering
3	Dominantieanalyse wholesalemarkten zonder AMM-regulering
4	Verplichtingen wholesalemarkten zonder AMM-regulering
5	Afbakening & dominantieanalyse retailmarkten met wholesaleregulering
6	Verplichtingen retailmarkten met wholesaleregulering

Figuur 15. Samenhang van verplichtingen en andere stappen.

361. In dit hoofdstuk onderzoekt het college potentiële mededingingsproblemen die het gevolg zijn van dominantie op de in dit besluit afgebakende relevante wholesalemarkten voor:

- gespreksafgifte op geografische nummers op een afzonderlijk vast telefoonnetwerk;
- gespreksafgifte op 084/087-nummers op een afzonderlijk vast telefoonnetwerk;
- gespreksafgifte op 088-nummers op een afzonderlijk vast telefoonnetwerk; en
- gespreksafgifte op 112 op het afzonderlijke vaste netwerk van KPN.

362. Zoals in randnummer 300-305 aangegeven duidt het college deze specifieke groep van afgiftemarkten aan als de relevante markten voor ‘vaste gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers’.

363. Zoals werd beschreven in paragraaf 2.4.3 heeft de ERG een gezamenlijk document opgesteld waarin potentiële mededingingsproblemen worden geïdentificeerd (Common Position). De door de ERG geïdentificeerde mededingingsproblemen zijn als uitgangspunt genomen om te komen tot een overzicht van de meest aannemelijke mededingingsproblemen die zich voor kunnen doen op de onderzochte markten voor gespreksafgifte.

364. Op basis van de marktanalyse identificeert het college voor de relevante markten van vaste gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers in Nederland de volgende (potentiële) mededingingsbeperkende gedragingen:

- het discriminatoire gebruik of het achterhouden van informatie;
- het vertragen van onderhandelingen bij het sluiten van overeenkomsten voor gespreksafgifte;
- het stellen van onbillijke voorwaarden aan gespreksafgifte;
- een strategisch productontwerp;
- kwaliteitsdiscriminatie;
- oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten
- prijsdiscriminatie;
- buitensporig hoge tarieven; en

- marge-utholling.¹⁰⁸

365. Vanwege de grote overeenkomsten tussen de verschillende relevante markten zal het college de analyse van de potentiële mededingingsproblemen zoveel mogelijk in generieke overwegingen beschrijven. Voor overwegingen die specifiek voor een aparte relevante markt of groep van relevante markten worden gemaakt zal dit uitdrukkelijk worden aangeven.
366. De (potentiële) mededingingsbeperkende gedragingen kunnen enerzijds andere aanbieders in de toegang tot eindgebruikers op het vaste telefoonnetwerk voor het afleveren van spraakverkeer belemmeren. Anderzijds zijn deze gedragingen prijsgerelateerd en kunnen voor andere aanbieders een stijging veroorzaken van de kosten van gespreksafgifte en daarmee uiteindelijk de tarieven voor eindgebruikers van andere aanbieders die willen bellen naar het betreffende vaste netwerk verhogen.
367. De gedragingen kunnen erop gericht zijn om de eigen kosten van interoperabiliteit te vermijden, om op de markt voor vaste telefonie bestaande concurrenten van de markt te verdrijven of toetreding van potentiële concurrenten te voorkomen. Het kan bijvoorbeeld voor een grote aanbieder als KPN een aantrekkelijke strategie zijn om derden te benadelen ten opzichte van haar eigen retailbedrijven om op deze wijze de concurrentie op de retailmarkt te beperken. Voorts kunnen de gedragingen erop gericht zijn om het eigen producentensurplus te vergroten ten koste van het consumentensurplus. In het laatste geval gaat het dan met name om prijsgerelateerde gedragingen die tot gevolg kunnen hebben dat de welvaart van eindgebruikers door deze gedragingen afneemt.¹⁰⁹

8.2 Gedragingen die de toegang ten behoeve van vaste gespreksafgifte belemmeren

368. Een vaste aanbieder kan de concurrentie op de markten voor vaste en mobiele telefonie beïnvloeden door de toegang tot de dienst gespreksafgifte te weigeren. Indien vaste aanbieder A weigert om de dienst vaste gespreksafgifte te leveren aan aanbieder B, is het voor B niet mogelijk om zijn eindgebruikers het bellen aan te bieden naar de eindgebruikers van netwerk A. Een dergelijke weigering levert met name problemen op voor (potentiële) aanbieders van vaste of mobiele telefonie, omdat het voor hen van vitaal belang is dat zij de eindgebruikers op andere netwerken kunnen bereiken. Het zal erg moeilijk zijn potentiële eindgebruikers aan zich te binden indien deze niet kunnen bellen met eindgebruikers op andere, vaste mobiele netwerken.¹¹⁰
369. De vaste aanbieders die de toegang tot eindgebruikers op het eigen telefoonnetwerk

¹⁰⁸ Zie ook ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework, 2003.

¹⁰⁹ In gelijke zin ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework, 2003.

¹¹⁰ ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework, 2003, blz.119.

controleren hebben op grond van artikel 6.3, eerste lid, van de Tw en het besluit Interoperabiliteit de verplichting om interoperabiliteit tussen eindgebruikers te waarborgen. Dit betekent dat een aanbieder van vaste gespreksafgifte over het algemeen ook zonder aanvullende AMM-verplichtingen op grond van hoofdstuk 6A van de Tw verplicht is toegang te verlenen tot eindgebruikers op zijn netwerk voor het afleveren van gesprekken. Veelal zal deze toegang aan andere aanbieders verleend worden door het aanbieden van fysieke toegang tot het netwerk (interconnectie) en het afleveren van telefoonverkeer bij de eindgebruiker (de dienst gespreksafgifte). Van een absolute toegangsweigering voor het afleveren van gesprekken bij eindgebruikers op het netwerk zal in het algemeen dan ook geen sprake zijn.

370. Wel komt uit de marktanalyse naar voren dat niet alle vaste aanbieders evenveel belang hebben bij het afleveren van gesprekken voor andere aanbieders. Deze asymmetrie in belangen kan een prikkel geven tot mededingingsbeperkende gedragingen, die de toegang tot een vaste netwerk voor het afleveren van verkeer bij eindgebruikers kan belemmeren zonder dat daarbij in alle gevallen duidelijk sprake zal zijn van een (absolute) toegangsweigering, die in strijd moet worden geacht met de resultaatsverplichting om interoperabiliteit te waarborgen. Het college licht dit toe.
371. Aanbieders met kleine netwerken hebben een groter belang bij gespreksafgifte op een ander netwerk dan een aanbieder met een groot netwerk. Zo heeft KPN als grootste marktpartij op de markt voor vaste telefonie ook met afstand de meeste eindgebruikers op haar netwerk. Veel eindgebruikers op het eigen netwerk betekent dat KPN een groot deel van het verkeer onnet kan afwikkelen en niet afhankelijk is van andere aanbieders. Aanbieders die een relatief kleine groep eindgebruikers op het eigen telefoonnetwerk hebben aangesloten zullen daarentegen veel verkeer hebben dat bestemd is voor eindgebruikers van KPN en dus meer afhankelijk zijn van gespreksafgifte door KPN.¹¹¹ Overigens hebben zich in het verleden geen grote problemen ten aanzien van de toegang tot het netwerk van KPN voorgedaan doordat gespreksafgiftedienst van KPN onderworpen is aan AMM-regulering.
372. Daarnaast zijn er aanbieders die zelf niet of nauwelijks gespreksafgifte voor andere aanbieders verzorgen, terwijl zij wel telefoonverkeer bij eindgebruikers van andere vaste aanbieders willen afleveren. Het gaat hierbij met name om C(P)S-aanbieders als Tele2. Deze aanbieders van vaste telefonie zijn in grote mate afhankelijk van de toegang die een vaste aanbieder met een eigen netwerk biedt voor het afleveren van verkeer bij eindgebruikers.
373. Deze toegangsbelemmerende gedragingen kunnen ertoe leiden dat de mededinging tussen aanbieders van telefonie wordt belemmerd en de belangen van eindgebruikers worden benadeeld door beperking van het aanbod in kwaliteit en kwantiteit. Het college gaat hierna nader in op de gedragingen die de toegang ten behoeve van vaste gespreksafgifte belemmeren.

8.2.1 Discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie

374. De dominante positie bij vaste gespreksafgifte stelt de aanbieder in staat om informatie over het afleveren van gesprekken op zijn netwerk strategisch te gebruiken. Als monopolist is hij in

¹¹¹ Zie in dit verband ook paragraaf 7.2.4 van dit besluit.

beginsel de enige partij die over informatie beschikt die nodig is voor het afleveren van verkeer op zijn netwerk.

375. Voor andere aanbieders van telefonie is bepaalde informatie essentieel om vaste gespreksafgifte efficiënt te kunnen afnemen. Zo is het voor de interconnectie tussen netwerken ten behoeve van het afleveren van gesprekken nodig dat een afnemer van gespreksafgifte informatie krijgt over de topologie van het vaste telefoonnetwerk waarop het verkeer wordt afgeleverd of de technische specificaties van de apparatuur die bij vaste gespreksafgifte gebruikt wordt.
376. Zowel het niet als het niet-tijdig verstrekken van de noodzakelijke informatie aan afnemers van gespreksafgifte kan de mededinging beperken. Zo kan een afnemer van gespreksafgifte ernstig in zijn concurrentiepositie bij het aanbieden van telefonie op de retailmarkt worden benadeeld indien informatie over bepaalde wijzigingen in het vaste telefoonnetwerk pas in een laat stadium wordt gecommuniceerd. Het spraakverkeer dat de andere aanbieder voor zijn eindgebruikers moet afwikkelen op het betreffende vaste telefoonnetwerk zal dan problemen kunnen gaan ondervinden, waardoor de kwaliteit van zijn retaildienstverlening achteruit kan gaan of de daaraan verbonden kosten kunnen stijgen.
377. De concurrentiepositie van de betreffende afnemer van gespreksafgifte zou verder kunnen worden benadeeld indien de aanbieder van gespreksafgifte discrimineert in zijn informatievoorziening en de voor gespreksafgifte noodzakelijke informatie wel zou verstrekken aan andere aanbieders van vaste telefonie of aan de eigen retaildochter.

8.2.2 Vertragingstactieken

378. De dominante positie bij vaste gespreksafgifte stelt een vaste aanbieder in staat om een efficiënte aflevering van spraakverkeer op zijn netwerk door andere aanbieders te vertragen. Vertragingstactieken hebben tot doel te verhinderen dat externe partijen op korte termijn in staat zijn wholesalediensten af te nemen of veranderingen door te voeren in de wijze waarop de wholesalediensten worden afgenomen. Voorbeelden van vertragingstactieken die een dominante aanbieder kan toepassen zijn het rekken van onderhandelingen over interconnectie, het starten van juridische procedures of het aanvoeren van vermeende technische problemen.
379. De mogelijkheden van een afnemer van gespreksafgifte om op de retailmarkt voor vaste telefonie te concurreren worden beperkt indien zij door de vertragingstactieken verkeer van hun eindgebruikers minder goed kunnen afleveren bij eindgebruikers op het betreffende vaste netwerk. Het toepassen van vertragingstactieken kan dan ook beschouwd worden als een gedraging die in de afgiftemarkten een mededingingsbeperkend effect kan hebben.

8.2.3 Onbillijke voorwaarden

380. De dominante positie bij vaste gespreksafgifte stelt een vaste aanbieder voorts in staat om onbillijke voorwaarden te hanteren. Onbillijke voorwaarden zijn voorwaarden die niet noodzakelijk zijn voor het leveren van de dienst gespreksafgifte.
381. Door het stellen van onbillijke voorwaarden kan het afnemen van gespreksafgifte door externe afnemers in hoge mate bemoeilijkt worden, of zelfs geheel onmogelijk gemaakt worden. Het

stellen van onbillijke voorwaarden kan op uiteenlopende manieren plaatsvinden. Voorbeelden hiervan zijn de verplichting tot het stellen van een onredelijk hoge bankgarantie ter zekerstelling van betalingsverplichtingen of het verplicht afnemen van relatief grote minimum hoeveelheid verkeersminuten.

382. Ook deze gedragingen kunnen de mededinging tussen marktpartijen op de retailmarkt voor vaste telefonie beperken. Zo zullen hoge bankgaranties de liquide middelen van andere aanbieders verkleinen en kunnen minimale afnameverplichtingen ervoor zorgen dat de kosten voor gespreksafgifte verhoogd worden. Het toepassen van onbillijke voorwaarden kan beschouwd worden als een gedraging die in deze markt een mededingingsbeperkend effect kan hebben.

8.2.4 Kwaliteitsdiscriminatie

383. De dominante positie bij vaste gespreksafgifte stelt een vaste aanbieder in staat om bij het afleveren van spraakverkeer een lagere kwaliteit voor externe afnemers aan te houden dan dat zij aanhoudt bij de afwikkeling van het eigen verkeer. Belangrijke kwaliteitsaspecten zijn zaken als beschikbaarheid en de hoeveelheid ruis. Bij gespreksafgifte kan het bijvoorbeeld gaan om het beschikbaarheidspercentage van de dienst. Zo zou tijdens piekuren voorrang gegeven kunnen worden aan het eigen spraakverkeer, waardoor de 'call completion rate' van andere aanbieders lager wordt.

384. Door de kwaliteitsdiscriminatie bij gespreksafgifte zal de concurrentiepositie van andere aanbieders op de retailmarkt voor vaste telefonie nadelig worden beïnvloed. Immers, indien de wholesaledienst gespreksafgifte die door externe partijen wordt afgenomen van een lagere kwaliteit is, zal ook de retaildienst die op basis van deze inferieure wholesaledienst wordt aangeboden van een lagere kwaliteit zijn. Het toepassen van kwaliteitsdiscriminatie kan derhalve beschouwd worden als een gedraging die in deze markt een mededingingsbeperkend effect kan hebben.

8.2.5 Strategisch productontwerp

385. De dominante positie van een aanbieder van vaste gespreksafgifte stelt hem voorts in staat om zijn wholesaledienstverlening zo in te richten dat externe afnemers van gespreksafgifte worden benadeeld ten opzichte van de eigen retailorganisatie. Dit betekent dat de dominante aanbieder zijn wholesaledienst gespreksafgifte zodanig ontwerpt dat externe partijen niet, of uitsluitend tegen zeer hoge kosten gebruik kunnen maken van de dienstverlening.
386. Voorbeelden van een strategisch ontwerp van gespreksafgifte zijn een netwerktopologie die het direct interconnecteren verhindert of uitsluitend tegen zeer hoge kosten mogelijk maakt (bijvoorbeeld niet gestandaardiseerde of internationaal niet erkende interconnectieprotocollen) en een wholesaledienst gespreksafgifte die niet of slechts beperkt bruikbaar is voor concurrenten.
387. Door een dergelijk handelen bij gespreksafgifte kan de concurrentie op retailniveau worden benadeeld. Een andere aanbieder van vaste telefonie zal immers niet een volwaardig pakket van retaildiensten kunnen aanbieden indien hij geen spraakverkeer op het betreffende vaste telefoonnetwerk kan afleveren. Het strategisch ontwerpen van wholesaledienstverlening kan

derhalve beschouwd worden als een gedraging die een mededingingsbeperkend effect kan hebben.

8.2.6 Oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten

388. Tot slot acht het college oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten als potentieel mededingingsbeperkende gedraging relevant voor vaste gespreksafgifte.
389. Oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten vindt plaats indien een aanbieder de informatie die zij van afnemers van gespreksafgifte verkrijgt voor het op juiste wijze kunnen afleveren van spraakverkeer aanwendt voor andere doeleinden zoals het behalen van concurrentievoordeel op de retailmarkt.
390. Een aanbieder van gespreksafgifte kan bijvoorbeeld de karakteristieken van het van concurrenten ontvangen spraakverkeer en bijbehorende routeringsinformatie analyseren. Daaruit zijn zowel het telefoonnummer van de bellende eindgebruiker en de gebelde klant zichtbaar is. Deze informatie kan commerciële waarde hebben, die door de vaste aanbieder kan worden aangewend voor marketingdoeleinden bij het aanbieden van retaildiensten. Zo kan uit de informatie potentieel interessante klanten worden afgeleid of kan de informatie de vaste aanbieder helpen om de strategie van concurrerende aanbieders te doorgronden.
391. De dominante aanbieder is in staat om deze gedragingen te vertonen, met als gevolg dat de concurrentiepositie van retailconcurrenten wordt ondermijnd. De mate waarin dit gebeurt is sterk afhankelijk van de positie van de aannemer in de relevante retailmarkten. Het oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten kan derhalve beschouwd worden als een gedraging die een mededingingsbeperkend effect kan hebben.

8.2.7 Toegangsproblemen bij gespreksafgifte op 084/087-nummers

392. De toegangsproblemen kunnen zich vooral voordoen indien een aanbieder van gespreksafgifte een prikkel heeft om de toegang tot (eindgebruikers op) zijn netwerk te beperken voor het afleveren van verkeer voor andere aanbieders van telefonie. Een dergelijk 'incentive' zal vooral worden veroorzaakt doordat afnemers van gespreksafgifte op de retailmarkten tevens concurrenten zijn van de aanbieder van gespreksafgifte bij het aanbieden van diensten aan eindgebruikers.
393. In dit verband dient opgemerkt te worden dat de omstandigheden die van invloed zijn op het gedrag om wel of geen toegang te verlenen bij gespreksafgifte op 084/087-nummers anders zijn dan bij gespreksafgifte op andere nummers.
394. Zoals in randnummer 214 van dit besluit beschreven kunnen de meeste eindgebruikers op een 084/087-nummer veelal alleen verkeer ontvangen ('one way access'). Dit betekent dat deze aanbieders juist een belang hebben om de toegang tot deze nummers voor andere aanbieders zoveel mogelijk te faciliteren. Immers, zijn zij voor hun omzet in relatief grotere mate afhankelijk van de inkomsten uit gespreksafgifte dan aanbieders, die ook (inkomsten uit) originierend verkeer genereren. Dit zal nadrukkelijk zo zijn in het geval de aanbieder van 084/087-nummer diensten zijn onderneming in hoge mate of uitsluitend heeft ingericht op het aanbieden van diensten.

395. Overigens merkt het college op dat de omstandigheden bij gespreksafgifte op 084/087-nummers kunnen wijzigen indien eindgebruikers vanaf deze nummers ook kunnen bellen ('two way access' telefonie).¹¹² In dit verband zij er op gewezen dat de introductie van VoB/VoIP telefonie ertoe kan leiden dat 084-nummers op grote schaal voor 'two way access' telefonie gebruikt gaan worden. De gevolgen van de introductie van VoIP-telefonie voor de markt en eventuele hiermee samenhangende mededingingsproblemen zijn op dit moment evenwel onvoldoende duidelijk om te beoordelen of de in de vorige paragrafen beschreven toegangsproblemen zich dan zullen gaan voordoen.

8.2.8 Conclusie

396. Het college concludeert op basis van het voorgaande dat aanbieders van vaste telefonie de potentiële mededingingsbeperkende gedraging discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp en oneigenlijk gebruik van informatie kunnen veroorzaken op de markten voor gespreksafgifte op geografische nummers, gespreksafgifte op 088-nummers en op de markt voor gespreksafgifte op 112.

397. Het college komt tot de conclusie dat de omstandigheid dat een aanbieder van 084/087-nummerdiensten (pa-diensten) alleen verkeer op deze nummers aflevert met zich meebrengt dat de toegangsproblemen bij gespreksafgifte op 084/087-nummers als gevolg van aanmerkelijke marktmacht niet aannemelijk zijn. Aanbieders van gespreksafgifte op 084/087-nummers zijn immers voor hun omzet in hoge mate afhankelijk van de inkomsten uit van gespreksafgifte. Het ontbreken van potentiële mededingingsproblemen maken het opleggen van toegang gerelateerde AMM-verplichtingen niet geschikt en noodzakelijk.

8.3 Prijsgerelateerde gedragingen

398. De dominante positie bij het aanbieden van vaste gespreksafgifte stelt vaste aanbieders voorts in staat tot een categorie mededingingsbeperkende gedragingen die aan de vergoeding voor vaste gespreksafgifte gerelateerd zijn. Het college heeft voor de Nederlandse situatie de volgende gedragingen geïdentificeerd, te weten prijsdiscriminatie, buitensporige prijzen en marge-utholling.

399. Deze gedragingen kunnen ertoe leiden dat de concurrentiepositie van andere aanbieders op de retailmarkt voor vaste telefonie wordt ondermijnd door de tarifiering die de vaste aanbieder hanteert bij vaste gespreksafgifte. Voorts kunnen deze gedragingen ertoe leiden dat de eindgebruikers hogere tarieven voor het bellen naar een bepaald vast telefoonnetwerk betalen. Dit komt omdat de afnemers van gespreksafgifte de hogere afgifte tarieven zoveel mogelijk willen doorberekenen aan de bellende eindgebruiker.

8.3.1 Prijsdiscriminatie en buitensporig hoge prijzen

400. Prijsdiscriminatie en het hanteren van buitensporige prijzen zijn gedragingen die zich op deze wholesalemakten afzonderlijk en in combinatie met elkaar kunnen voordoen. De dominante

¹¹² Op dit moment maakt Edutel het mogelijk om vanaf 087/084 nummers te bellen. Zie www.edutel.nl.

positie bij vaste gespreksafgifte stelt een vaste aanbieder in staat om te discrimineren op prijs door voor het afwikkelen van verkeer van haar eigen retailbedrijven lage prijzen te rekenen en buitensporig hoge tarieven voor het afwikkelen van verkeer van concurrenten op de retailmarkt.

401. Op zich kan dit type prijsdiscriminatie leiden tot een beperking van concurrentie op de retailmarkt of in het nadeel van eindgebruikers werken. De concurrerende vaste aanbieders die met buitensporig hoge gespreksafgiftetarieven worden geconfronteerd kunnen hun marge op hun dienstverlening uitgehold zien of worden genoodzaakt de hogere kosten van gespreksafgifte door te berekenen aan hun eindgebruikers in de vorm van hogere retailtarieven. Deze problemen zullen zich met name kunnen voordoen in het geval in de interconnectierelatie sprake is van asymmetrische belangen als beschreven in randnummers 333 en verder van dit besluit. Indien de asymmetrie groot is, zullen deze problemen aanzienlijk kunnen zijn.
402. Om een goed beeld te krijgen van het risico dat aanbieders van vaste gespreksafgifte voor hun diensten buitensporig hoge tarieven rekenen, heeft het college gekeken naar de mogelijkheden en de prikkels die aanbieders daartoe hebben. Ook de hoogte van de tarieven en de ontwikkelingen daarin is bezien.
403. De monopoliepositie stelt een aanbieder van gespreksafgifte in staat om (veel) hogere winsten (monopoliewinsten) te realiseren dan in een situatie waarin sprake is van concurrentiedruk. Het CPP-beginsel (de beller betaalt) leidt er toe dat er sprake is van een lage prijselasticiteit voor de tarieven die gelden voor het ontvangen van gesprekken; omdat consumenten niet hoeven te betalen om gesprekken te ontvangen is het aannemelijk dat zij niet gevoelig zijn voor tariefsverhogingen van gespreksafgifte van hun eigen aanbieder. De vraag naar (wholesale) gespreksafgifte wordt slechts in zeer beperkte mate bepaald door de directe afnemers (mobiele en vaste operators) maar eerder door hun klanten: de eindgebruikers, die vaak niet weten bij welke operator degene die gebeld wordt is aangesloten.
404. Daarnaast vormt de concurrentie op de retailmarkt voor vaste telefonie voor aanbieders een prikkel om zo hoog mogelijke tarieven voor gespreksafgifte te vragen. Elke aanbieder zal immers proberen de dienstverlening aan de eigen eindgebruikers zo goedkoop mogelijk te maken om daarmee zoveel mogelijk nieuwe klanten aan zich te binden. Door hoge tarieven voor gespreksafgifte kunnen de kosten van vaste telefonie worden afgewenteld op andere (vaste en mobiele) aanbieders en daarmee uiteindelijk op de eindgebruikers van (andere) vaste en mobiele telefoonnetwerken.
405. Prikkels tot verlaging van de tarieven voor gespreksafgifte zijn niet aanwezig. Verlaging van het gespreksafgiftetarief verlaagt immers de kosten voor concurrenten op de retailmarkt voor vaste telefonie en stelt hen in de gelegenheid hun concurrentiepositie te verbeteren door de tarieven voor vast bellen te verlagen. Een eenzijdige verlaging van het eigen gespreksafgiftetarief leidt tot een verslechtering van de eigen concurrentiepositie.
406. Deze prikkels gelden in de huidige marktsituatie onafhankelijk van de technologie op basis waarvan de eindgebruiker is aangesloten op het netwerk van de AMM-aanbieder. Een aanbieder van gespreksafgifte voor aansluitingen op basis van pakketgeschakelde technologie, bijvoorbeeld een VoB-aansluiting, zal tevens een prikkel ondervinden om hoge tarieven voor

gespreksafgifte op deze aansluitingen te vragen.

407. Het college is zich ervan bewust dat door marktontwikkelingen in de toekomst deze prikkels kunnen veranderen. Door efficiëntere vormen van interconnectie ten behoeve van pakketgeschakelde telefonie (IP-interconnectie) en eventuele interconnectierelaties waarbij geen volumeafhankelijke tarieven in rekening worden gebracht voor gespreksafgifte ('peering') kunnen deze prikkels tot het vragen van buitensporige tarieven verdwijnen.
408. Het college stelt daarom vast dat aanbieders van vaste gespreksafgifte in de huidige marktomstandigheden niet alleen de mogelijkheid hebben om buitensporig hoge tarieven voor hun diensten te vragen, maar bovendien een sterke prikkel om dat ook daadwerkelijk te doen. De praktijk in Nederland bij niet-gereguleerde gespreksafgifte op vaste en mobiele netwerken bevestigt dit beeld.
409. Zoals in randnummers 310-312 al is aangegeven zijn aanbieders van vaste gespreksafgifte, waarvan de gespreksafgiftetarieven niet gereguleerd waren, in staat geweest om de tarieven voor gespreksafgifte met tientallen procenten te verhogen zonder dat dit nadelige gevolgen heeft voor het verkeersvolume dat voor andere aanbieders wordt afgeleverd.
410. Ook kan gewezen worden op de door de regulering afgedwongen verlaging van de gespreksafgiftetarieven van KPN. In het kader van de tariefregulering werd KPN in 2001 door de invoering van het BULRIC-model gedwongen om efficiënte kosten als uitgangspunt te nemen voor de tarifiering van de gespreksafgiftedienst. Het gevolg hiervan was dat de tarieven voor gespreksafgifte aanzienlijk gedaald zijn ten opzichte van de tarieven in eerdere jaren.¹¹³ Deze daling duidt er feitelijk op dat KPN kennelijk prikkels heeft om hogere dan efficiënte kosten in rekening te brengen.
411. Voorts bleek onder andere in 2003 dat het college op grond van het toen enkele jaren bestaande BULRIC-model uitkwam op lagere tarieven dan de tarieven die KPN als kostengeoriënteerde tarieven beschouwde. KPN heeft dan ook bezwaar en beroep ingesteld tegen het beoordelingsresultaat van het college. Uiteindelijk heeft KPN de door het college als kostengeoriënteerd beoordeelde tarieven overgenomen en rekent zij met deze tarieven. Dit voorbeeld duidt erop dat KPN een prikkel heeft om tarieven voor te stellen die hoger liggen dan wanneer uitgegaan wordt van de efficiënte kosten. Er is op voorhand ook geen reden om aan te nemen dat KPN niet hogere tarieven zou kunnen rekenen in de situatie waarin haar gespreksafgifte tarieven niet gereguleerd zouden zijn. Een en ander indiceert dat er een reëel risico op buitensporige prijzen/marge uitholling bestaat.
412. Overigens moge duidelijk zijn dat de huidige gespreksafgiftetarieven van de vaste aanbieders geen goede indicator vormen voor het vaststellen van (het bestaan van prikkels tot) buitensporig hoge tarieven. De tarieven van KPN zijn door AMM-regulering bepaald, terwijl de afgiftetarieven van de overige vaste aanbieders zijn onderworpen aan de beleidsregels inzake de redelijkheid van vaste terminating tarieven.¹¹⁴ In deze beleidsregels wordt uitgegaan van de systematiek van

¹¹³ Deze tarieven zijn vanaf 1997 tot heden met circa 40 procent gedaald.

¹¹⁴ Zie OPTA/IBT/2003/201171, 18 april 2003.

vertraagde reciprociteit. Dit houdt in dat – bij de vaststelling – van het maximaal redelijke FTA-tarief in de formule het FTA-tarief dat voor KPN drie jaar tevoren is vastgesteld als richtlijn dient te gelden. Voor de duidelijkheid stelt het college hier dat het FTA-tarief van KPN dat als uitgangspunt is gehanteerd is opgebouwd uit gespreksafgifte plus lokale doorgifte (onder het oude kader aangeduid als regional terminating). De uitzonderingsgrond die in de beleidsregels was opgenomen, is geschrapt. De reden hiervoor is dat het op basis van vertraagde reciprociteit vastgestelde tarief voldoende recht doet aan de achterstandspositie van marktpartijen. De uitzonderingsbepaling was uitsluitend van toepassing in zeer uitzonderlijke gevallen, waarin vastgesteld kon worden dat de hogere kosten economisch te rechtvaardigen waren en daarmee geen inefficiënte toetreding zou optreden. In de huidige fase van ontwikkeling is een dergelijke uitzonderingsbepaling niet meer op zijn plaats.¹¹⁵

413. Voor vaste gespreksafgifte komt het college tot de conclusie dat het hanteren van discriminatoire voorwaarden, waartoe alle aanbieders van vaste gespreksafgifte op grond van aanmerkelijke marktmacht in beginsel in staat zijn, alleen op de relevante markten voor vaste gespreksafgifte op het afzonderlijke netwerk van KPN kan leiden tot een mededingingsprobleem dat een daadwerkelijk gevolg voor de mededinging bij het aanbieden van retailtelefonie. De marktanalyse toont immers aan dat de meeste overige vaste aanbieders van telefonie bij het afwickelen van verkeer een grote mate van afhankelijkheid van KPN kennen omdat verreweg de meeste vaste eindgebruikers in Nederland op het netwerk van KPN zijn aangesloten.¹¹⁶ Voorts kennen ook mobiele aanbieders bij het afleveren van verkeer een grote afhankelijkheid van KPN en van elkaar. Dit is anders in het geval van gespreksafgifte door overige vaste aanbieders. Aanbieders van (vaste of mobiele) telefonie zijn veel minder afhankelijk van gespreksafgifte van de overige vaste aanbieders. Elk van de overige vaste aanbieders heeft een relatief gering aantal eindgebruikers op het netwerk, waardoor andere aanbieders naar verhouding weinig verkeer op dat netwerk zullen moeten afleveren. Dit betekent dat de overige aanbieders ieder voor zich niet in staat zijn om door discriminatoire voorwaarden de marktwerking te verstoren.
414. Prijsdiscriminatie en buitensporig hoge prijzen, als aparte gedraging dan wel in combinatie, kunnen derhalve worden beschouwd als potentiële mededingingsbeperkende gedragingen op de markten voor vaste gespreksafgifte op het netwerk van KPN. Buitensporig hoge prijzen kunnen worden beschouwd als potentiële mededingingsbeperkende gedragingen op de markten voor vaste gespreksafgifte op de netwerken van overige vaste aanbieders. Hierna wordt in paragraaf 8.3.2 ingegaan op de nadelige gevolgen die deze gedragingen kunnen hebben voor de concurrentie op de markt voor vaste telefonie tussen vaste aanbieders en voor eindgebruikers.

¹¹⁵ Naar aanleiding van bedenkingen van KPN die stelt dat niet duidelijk is dat de uitzondering in de beleidsregels is geschrapt (randnummer 208 van de Nota van Bevindingen van 4 november 2005, kenmerk OPTA/TN/2005/203112) en de bedenkingen van de ACT-leden en Casema hieromtrent (randnummer 253 respectievelijk 252 Nota van Bevindingen) heeft het college verduidelijkt wat de systematiek van vertraagde reciprociteit inhoudt en aangegeven dat de uitzonderingsregel niet meer zal worden toegepast.

¹¹⁶ Zie noot 102.

8.3.2 Marge-utholling

415. In de Common Position wordt marge-utholling (margin squeeze) niet als een zelfstandig mededingingsprobleem beschouwd, maar als een effect van andere mededingingsproblemen, met uitsluiting van retailconcurrenten tot gevolg. Deze mededingingsproblemen zijn: koppelverkoop, het toepassen van prijsdiscriminatie, van (bepaalde vormen van) kruissubsidie¹¹⁷ en het hanteren van rooftprijzen op de retailmarkt.^{118,119} Hieraan kan het hanteren van buitensporige wholesaletarieven worden toegevoegd. Immers, een verticaal geïntegreerde aanbieder kan discrimineren in tarieven tussen haar eigen retailbedrijf en externe retailaanbieders door haar eigen retailbedrijf een lager wholesaletarief te rekenen dan externe retailaanbieders. Dit kan er in resulteren dat externe partijen met buitensporige tarieven worden geconfronteerd.
416. Vanwege de grote gevolgen voor de mededinging die marge-utholling kan hebben in de situatie waarin sprake is van verticaal geïntegreerde partijen die beschikken over AMM, wordt hier zelfstandig aandacht aan besteed.¹²⁰ Blijkens de Memorie van Toelichting is van het uithollen van marges sprake *“als het verschil tussen de groothandelsprijzen die een onderneming met aanmerkelijke marktmacht aan andere ondernemingen in rekening brengt en haar eigen eindgebruikerstarieven zodanig is dat die andere ondernemingen geen reële mogelijkheid hebben om een marktpositie te verwerven of te behouden.”*¹²¹
417. Een aanbieder van gespreksafgifte is in staat marges van concurrerende ondernemingen – op de retailmarkten voor verkeer – uit te hollen door te lage prijzen te vragen op de retailmarkten voor verkeer al dan niet in combinatie met buitensporige hoge prijzen voor vaste gespreksafgifte. Hierdoor kunnen de marges voor concurrenten bij het aanbieden van vaste telefonie aan retailklanten te klein worden om te kunnen concurreren. Deze marge-utholling kan toetreding tot de retailmarkt voor vaste telefonie voorkomen of kan zelfs uittreding van concurrenten uit deze markt bewerkstelligen.
418. Marge-utholling bij het aanbieden van vaste telefonie is zeer aannemelijk in relatie tot de

¹¹⁷ Kruissubsidie tussen diensten is in zijn algemeenheid een normaal verschijnsel, en vormt niet noodzakelijkerwijs een mededingingsprobleem. Van een mededingingsprobleem is uitsluitend sprake indien deze gedraging wordt aangewend om de mededinging te beperken. Met name in het geval van een verticaal geïntegreerde onderneming die concurreert met aanbieders die afhankelijk zijn van zijn wholesalediensten kan kruissubsidie een mededingingsprobleem vormen. Door het toepassen van kruissubsidie kan de aanbieder een deel van zijn retailmarge overhevelen naar zijn wholesalemarge. Dit betekent dat zijn retailconcurrenten worden geconfronteerd met relatief hoge wholesale-inkoopkosten, en relatief lage retailopbrengsten. Dit kan leiden tot marge-utholling, ook zonder dat strikt genomen sprake is van buitensporige tarieven op de wholesalemarkt en rooftprijzen op de retailmarkt.

¹¹⁸ Memorie van Toelichting bij artikel 6a.7 van de Tw, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3.

¹¹⁹ Uitholling van marges wordt tevens een prijsklem genoemd. Alternatieve aanbieders bevinden zich dan in een prijsklem tussen de wholesale tarieven en de retailtarieven die de AMM-aanbieder rekent aan respectievelijk zijn wholesale afnemers en zijn retail eindgebruikers.

¹²⁰ Zie tevens: Beschikking van de Commissie, Zaak COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 – Deutsche Telekom AG, PbEG, 2003, L 263.

¹²¹ Memorie van Toelichting bij artikel 6a.7 van de Tw, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3.

wholesalemarkten voor vaste gespreksafgifte. Zo kan een buitensporig hoog tarief voor gespreksafgifte voor andere aanbieders in combinatie met lage retailtarieven voor bellen door eigen klanten ertoe leiden dat de winstmarges van de andere aanbieders van vaste telefonie onder druk komen te staan. Deze kans wordt groter naarmate een vaste aanbieder meer afhankelijk is voor het afleveren van verkeer van andere aanbieders.

419. Zoals hierboven in randnummers 333 en verder al beschreven werd, zijn de meeste aanbieders bij het afleveren van verkeer op geografische nummers sterk afhankelijk van KPN. Zo zou een verhoging door KPN van haar afgiftetarief met € 0,01 op basis van de verkeersvolumes 2Q/2003-1Q/2004 ertoe leiden dat de kosten van gespreksafgifte voor andere aanbieders op jaarbasis met € 20 miljoen zouden stijgen. Deze stijging dienen andere aanbieders door te berekenen aan hun eindgebruikers dan wel in mindering te brengen op hun winstmarge. Ervan uitgaande dat KPN de tariefsverhoging niet bij zichzelf in rekening zal brengen indien AMM-regulering haar daartoe niet verplicht, zullen haar kosten voor gespreksafgifte niet stijgen en zal zij haar retailtarieven niet behoeven te verhogen. Dit betekent dat de concurrerende vaste aanbieders ter voorkoming van een verlies aan marktaandeel gedwongen zullen zijn hun winstmarge te verkleinen.
420. Vanwege de recente introductie van 088-nummers heeft het college geen informatie van marktpartijen kunnen ontvangen over marge-uitholling tengevolge van gedraging en op gespreksafgifte op 088-nummers. Gezien het grote marktaandeel dat KPN heeft op de retailmarkt voor hoogcapacitaire (derhalve meestal zakelijke) aansluitingen acht het college het aannemelijk dat KPN ook een groot deel van de aansluitingen van 088-nummers zal gaan verzorgen. Dit betekent dat tariefgerelateerde gedragingen van KPN bij gespreksafgifte op 088-nummers eveneens marge-uitholling kunnen veroorzaken.
421. Wat betreft de markten voor 084/087-gespreksafgifte dient opgemerkt te worden dat marge-uitholling minder aannemelijk is. Zoals in randnummer 341 beschreven, leveren de meeste overige vaste aanbieders van gespreksafgifte op 084/087-nummers immers zelf geen verkeer af op 084/087-nummers op andere netwerken. Er bestaat dan geen afhankelijkheid van de gespreksafgiftedienst van KPN of van andere vaste aanbieders. Zoals onder randnummer 395 opgemerkt kunnen de omstandigheden bij gespreksafgifte op 084/087-nummers wijzigen indien eindgebruikers vanaf deze nummers ook kunnen bellen ('two way access' telefonie) en dat 084-nummers mede door de introductie van VoB/VoIP telefonie hiervoor op grotere schaal gebruikt gaan worden. De gevolgen van de introductie van VoB/VoIP-telefonie voor de markt en eventuele hiermee samenhangende mededingingsproblemen zijn op dit moment evenwel onvoldoende duidelijk om te beoordelen of marge-uitholling zich dan kan gaan voordoen.

8.3.3 Conclusie

422. Het college concludeert op basis van het voorgaande dat aanbieders van vaste telefonie de potentiële mededingingsbeperkende gedraging marge-uitholling kunnen veroorzaken op de markten voor gespreksafgifte op geografische nummers, gespreksafgifte op 088-nummers en op de markt voor gespreksafgifte op 112.
423. Het college acht het niet aannemelijk dat prijsgerelateerde gedragingen van aanbieders van gespreksafgifte op de relevante markten van gespreksafgifte op 084/087-nummers marge-

uitholling kunnen veroorzaken omdat de meeste aanbieder van 084/087-nummer op dit moment niet afhankelijk zijn van de afgiftediensten van andere concurrerende aanbieders.

8.4 De positie van KPN als aanbieder van vaste gespreksafgifte

424. In beginsel kan elke aanbieder met een eigen vast telefoonnetwerk door zijn dominante positie bij vaste gespreksafgifte op het eigen netwerk de beschreven mededingingsbeperkende gedragingen vertonen en daardoor de mededinging tussen aanbieders van vaste telefonie verstoren.
425. De hoeveelheid spraakverkeer die KPN op haar vaste telefoonnetwerk op geografische nummers, 088-nummers en 084/087-nummers aflevert voor andere vaste aanbieders is aanzienlijk groter dan het verkeer dat afkomstig is van KPN en bij eindgebruikers op een ander vast telefoonnetwerk dient te worden afgeleverd. Dit geldt zowel in absolute zin voor het aantal minuten dat wordt afgewikkeld als in relatieve zin voor de verhouding tussen het on- en off-net-verkeer van KPN.
426. Enerzijds zijn verreweg de meeste vaste eindgebruikers aangesloten op het netwerk van KPN en wordt het grootste deel van het telefoonverkeer naar vaste aansluitingen door KPN afgeleverd. Hierdoor zijn andere aanbieders van telefonie niet in staat om op retailmarkten een concurrerend aanbod voor vaste of mobiele telefonie te doen zonder dat zij verkeer kunnen afleveren bij eindgebruikers op het netwerk van KPN. Dit maakt het belang van een efficiënte afwikkeling van gesprekken door KPN voor de mededinging op de retailmarkten zeer groot. Dit geldt temeer omdat KPN bij het aanbieden van vaste telefonie op de retailmarkt beschikt over aanmerkelijke marktmacht en een prikkel heeft om deze positie te beschermen ten koste van andere aanbieders.
427. Anderzijds is KPN bij het aanbieden van telefonie aan eindgebruikers minder afhankelijk van de gespreksafgifte van andere aanbieders omdat zij het grootste deel van het telefoonverkeer dat bestemd is voor vaste eindgebruikers op het eigen netwerk aflevert. Dit betekent dat in een interconnectierelatie, waarbij KPN en een andere vaste aanbieder over en weer verkeer op elkaars netwerken afwikkelen, ongelijke onderhandelingsposities bestaan. De andere aanbieder zal daarbij door zijn grotere afhankelijkheid een grotere prikkel dan KPN hebben om verkeer snel en efficiënt op het eigen netwerk af te wikkelen.
428. Daarbij komt nog een andere asymmetrie, namelijk onbalans van verkeersstromen, die maakt dat in onderhandelingen van andere netwerkaanbieders over afgiftetarieven, relatieve onderhandelingsposities van geval tot geval verschillen en zonder beperkingen, zoals transparantie en non-discriminatie, tot per netwerk gedifferentieerde afgiftetarieven kunnen leiden. Netwerken met een relatief ongunstige positie ten opzichte van KPN staan dan zwakker en worden niet beschermd door de betere onderhandelingsmacht van andere aanbieders. Dit speelt met name bij afgiftetarieven van KPN omdat hier de verschillen in relatieve onderhandelingsmacht naar alle waarschijnlijkheid het grootst zijn.
429. Het gegeven dat marktpartijen bij het aanbieden van telefonie op retailmarkten veel minder

afhankelijk zijn van gespreksafgifte van een andere, individuele vaste aanbieder maakt dat de gevolgen van problemen bij gespreksafgifte bij deze andere alternatieve vaste aanbieder voor de mededinging op de retailmarkten veel beperkter zullen zijn. Zo zal directe interconnectie met deze andere netwerken ten behoeve van gespreksafgifte immers in het algemeen pas bij grotere verkeersvolumes efficiënt zijn. Mede vanwege de voor afnemers van gespreksafgifte al bestaande mogelijkheid om verkeer via KPN voor gespreksafgifte op een ander vast netwerk dan dat van KPN aan te bieden, zal het aantal verzoeken om interconnectie aan andere aanbieders dan KPN naar verwachting in aantal beperkt zijn.

430. De onderhandelingsmacht van aanbieders van afgiftdiensten wordt beperkt doordat zij op grond van wettelijke interoperabiliteitsverplichtingen gehouden zijn om op verzoek van eindgebruikers gesprekken op andere netwerken af te leveren. De verplichting bepaalt dat partijen bij onderhandelingen over wederzijdse afgiftetarieven niet kunnen grijpen naar het dreigement om weg te lopen van de onderhandelingstafel. Toch is de interoperabiliteitsverplichting slechts één van de factoren die de onderhandelingsmacht van een netwerkaanbieder bepalen. Andere factoren kunnen belangrijk zijn en de uiteindelijke afgiftetarieven substantieel beïnvloeden. Door de relatieve grootte en netto inkomende verkeersstromen van KPN's netwerk is de inperking van onderhandelingsmacht van KPN door de interoperabiliteitsverplichting naar verwachting geringer dan die van andere partijen.
431. Het college concludeert dan ook dat, indien bij het aanbieden van gespreksafgifte door KPN de in paragrafen 8.2 en 8.3 geïdentificeerde potentiële mededingingsproblemen zouden voorkomen, dit een aanzienlijk grotere impact op de concurrentiepositie van andere aanbieders op de (retail)markten voor vaste telefonie zal hebben dan de gevolgen die gelijksoortige gedragingen van andere aanbieders bij gespreksafgifte zouden hebben.

8.5 Conclusie

432. In hoofdstuk 8 heeft het college op de relevante markten voor vaste gespreksafgifte de volgende potentiële mededingingsbeperkende gedragingen geïdentificeerd. In Tabel 5 worden deze gedragingen weergegeven:

Mededingingsproblemen:	De relevante markten voor gespreksafgifte op:						
	geografische nummers		084/087-nummers		088-nummers		112
	KPN	Overige aanbieders	KPN	Overige aanbieders	KPN	Overige aanbieders	KPN
<i>gerelateerd aan toegang</i>							
- discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie	•	•			•	•	•
- vertragingstactieken	•	•			•	•	•
- onbillijke voorwaarden	•	•			•	•	•
- kwaliteitsdiscriminatie	•	•			•	•	•

- strategisch productontwerp	•	•			•	•	•
- oneigenlijk gebruik van informatie	•	•			•	•	•
<i>gerelateerd aan prijs</i>							
- prijsdiscriminatie	•		•		•		•
- buitensporige prijzen	•	•	•	•	•	•	•
- marge-utholling	•	•			•	•	•

Tabel 5. Overzicht van mededingingsproblemen op de markten voor gespreksafgifte.

433. Elke aanbieder van vaste gespreksafgifte is tot deze gedragingen in de staat vanwege de aanmerkelijke marktmacht die hij op de relevante markten voor gespreksafgifte bezit. De gevolgen van deze gedragingen bij gespreksafgifte door KPN voor het aanbieden van vaste telefonie aan eindgebruikers door andere vaste aanbieders zijn echter veel groter dan de gevolgen van dit soort gedragingen bij gespreksafgifte door de overige vaste aanbieders. Dit komt omdat andere aanbieders bij het afleveren van verkeer bij eindgebruikers in veel grotere mate afhankelijk zijn van KPN.
434. De prijsgerelateerde gedragingen kunnen behalve tot een beperking van de mededinging tussen aanbieders van vaste telefonie ook nadelige gevolgen hebben voor eindgebruikers doordat deze gedragingen kunnen leiden tot minder keuze op de retailmarkt, hogere retailprijzen en een slechtere kwaliteit van dienstverlening.
435. De hierboven geconstateerde potentiële problemen kunnen worden geadresseerd door het opleggen van maatregelen op wholesaleniveau. In het hoofdstuk 9 wordt onderzocht welke maatregelen op de markt voor vaste gespreksafgifte daartoe passend zijn. Uitgangspunt is hierbij steeds dat deze wholesalemaatregelen proportioneel zijn in relatie tot de op te lossen mededingingsproblemen. Bij de beschrijving van deze wholesaleverplichtingen dient daarbij het effect op de retailmarkt te worden meegewogen om te bezien of de in het vorige hoofdstuk beschreven retailproblemen door het opleggen van wholesalemaatregelen worden voorkomen. Indien het opleggen van wholesalemaatregelen naar verwachting niet zal leiden tot het wegnemen van de geconstateerde retailproblemen kan alsnog worden overgegaan tot het opleggen van retailmaatregelen.

9 Verplichtingen voor de markten voor gespreksafgifte

9.1 Inleiding

436. Als gevolg van het bestaan van AMM-posities en potentiële mededingingsbeperkende gedragingen, worden in dit hoofdstuk passende verplichtingen opgelegd. Door het opleggen van passende verplichtingen aan de aanbieder met AMM op deze markten, kan het college mededingingsproblemen wegnemen en hierdoor meer (mogelijkheden voor) concurrentie introduceren. De stap van het opleggen van passende verplichtingen vindt logischerwijs plaats na de dominantieanalyse op de wholesalemarkten zonder AMM-regulering. Een en ander is weergegeven in Figuur 14.

1	Afbakening & dominantieanalyse retailmarkten zonder AMM-regulering
2	Afbakening wholesalemarkten zonder AMM-regulering
3	Dominantieanalyse wholesalemarkten zonder AMM-regulering
4	Verplichtingen wholesalemarkten zonder AMM-regulering
5	Afbakening & dominantieanalyse retailmarkten met wholesaleregulering
6	Verplichtingen retailmarkten met wholesaleregulering

Figuur 14. Samenhang van verplichtingen en andere stappen.

437. In dit hoofdstuk wordt voor deze afgiftemarkten eerst een korte opsomming gegeven van: a) de aanbieder met een AMM-positie, en b) de potentiële mededingingsproblemen op deze markt. Daarna wordt het doel van regulering bepaald en wordt per verplichting de geschiktheid en noodzakelijkheid gegeven. Van ieder van deze verplichtingen volgt in hoofdstuk 10 de nadere, specifieke invulling.

Aanbieder met een AMM-positie op de markt voor gespreksafgifte

438. In randnummer 280 zijn de relevante markten voor gespreksafgifte gedefinieerd. Op de markten voor gespreksafgifte ten behoeve van geografische nummers, ten behoeve van bedrijfsnummers respectievelijk ten behoeve van pa-diensten werden de aanbieders van gespreksafgifte aangewezen als een aanbieder met AMM. KPN is als AMM aanbieder aangewezen op de markt voor gespreksafgifte ten behoeve van 112. Hierna zal het college de verplichtingen beschrijven die voor aanbieders van vaste gespreksafgifte op deze markten zullen gelden. De verplichtingen gelden voor alle aanbieders, tenzij uitdrukkelijk anders is aangegeven.

Mededingingsproblemen op de markten voor gespreksafgifte

439. De verplichtingen die het college oplegt, dienen gebaseerd te zijn op de aard van de

onderliggende mededingingsproblemen. Op de genoemde markten voor gespreksafgifte werden feitelijke dan wel potentiële toegangsgelateerde en prijsgerelateerde problemen geïdentificeerd. In paragraaf 8.5 worden in tabel 5 de feitelijke dan wel potentiële mededingingsproblemen per relevante markt voor gespreksafgifte weergegeven.

9.2 Prioritaire doelstelling

440. In deze paragraaf wordt uitgaande van het resultaat van de dominantieanalyse en de geïdentificeerde mededingingsproblemen de prioritaire doelstelling van regulering bepaald.
441. Zoals in paragraaf 3.4 van dit besluit over het opleggen van passende verplichtingen nader uiteen is gezet, dienen de verplichtingen die aan een onderneming worden opgelegd op grond van artikel 6a.2, derde lid, van de Tw proportioneel en gerechtvaardigd te zijn in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw.
442. Het college geeft hierna een specifieke invulling van deze doelstellingen voor de verplichtingen die hij in dit besluit aan de aanbieder van vaste gespreksafgifte bij eindgebruikers oplegt.

Het bevorderen van concurrentie

443. Op de relevante markt voor vaste gespreksafgifte op een individueel netwerk is het bevorderen van infrastructuur- of dienstenconcurrentie niet mogelijk. Een vaste aanbieder controleert de toegang die nodig is voor het afleveren van telefoongesprekken bij eindgebruikers op zijn netwerk volledig. Duplicatie van de voor gespreksafgifte benodigde infrastructuur is in functioneel en economisch opzicht binnen de te reguleren periode niet haalbaar. Bovendien zou duplicatie in elk geval bij afgifte voor eindgebruikerdiensten ook niets opleveren. Maatregelen die gericht zijn op het stimuleren van infrastructuurconcurrentie of dienstenconcurrentie op de relevante markten voor vaste gespreksafgifte zijn dan ook niet effectief.
444. Regulering van vaste gespreksafgifte bij eindgebruikers kan wel bewerkstelligen dat de marktwerking op andere markten niet nadelig wordt beïnvloed door de aanmerkelijke marktmacht op de relevante markten voor vaste gespreksafgifte.
445. Een dergelijk doel wordt vooral nagestreefd met de regulering van de gespreksafgiftedienst van KPN. Zoals in de analyse van de gevolgen van dominantie naar voren is gekomen, kunnen mededingingsbeperkende gedragingen van KPN bij het aanbieden van vaste gespreksafgifte grote gevolgen hebben voor de mededinging op de retailmarkt voor vaste telefonie.¹²²

De ontwikkeling van de interne markt

446. De ontwikkeling van de interne markt is in principe het meeste gediend bij het verlagen van toetredingsdrempels. Dit doel is echter niet leidend bij de afweging voor de keuze tussen infrastructuur- en dienstenconcurrentie en/of wholesale- en retailmaatregelen. Naar het oordeel van het college vergt de doelstelling van het ontwikkelen van de interne markt geen nadere maatregelen op de markt voor gespreksafgifte op een vast netwerk.

¹²² Zie paragraaf 8.4 van dit besluit.

Het bevorderen van de belangen van eindgebruikers

447. De belangen van eindgebruikers komen in beginsel het meest tot hun recht op markten waarop duurzame mededinging bestaat. Duurzame mededinging zorgt op de lange termijn voor marktuitkomsten met het grootst mogelijke consumentensurplus. Het college zal in dit besluit de bevordering van de belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit nastreven door het opleggen van verplichtingen die tot uitkomsten leiden zoals die in geval van duurzame concurrentie tot stand zouden zijn gekomen.

Conclusie

448. Het bevorderen van de belangen van eindgebruikers vormt de prioritaire doelstelling die het college met regulering van vaste aanbieders op de relevante markten voor vaste gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers beoogt. De gedachte is dan dat lagere wholesale-afgiffetarieven leiden tot lagere retailtarieven. Daarbij komt voor de relevante markten van gespreksafgifte op het netwerk van KPN dat het college bij de regulering eveneens prioriteit geeft aan het voorkomen van de nadelige gevolgen die mededingingsbeperkende gedragingen kunnen hebben voor de mededinging op de retailmarkt voor vaste telefonie.

9.3 Verplichtingen voor aanbieders van vaste gespreksafgifte

9.3.1 Inleiding

449. Hierna beschrijft het college de verplichtingen die hij een aanbieder van vaste gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers oplegt om de mededingingsproblemen te adresseren. Daarbij zal worden ingegaan op de geschiktheid en noodzakelijkheid van verplichtingen in relatie tot de doelstellingen van de regulering van vaste gespreksafgifte.

450. In hoofdstuk 7 en 8 heeft het college vastgesteld dat de verschillende vormen van vaste gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers een zelfde dominantieanalyse en dezelfde mededingingsproblemen kennen. Tevens heeft het college daarbij geconstateerd dat deze problemen bij gespreksafgifte op verschillende netwerken eveneens in vergaande mate dezelfde zijn met dien verstande dat de omvang van de problemen en de daaraan verbonden gevolgen voor de mededinging bij het aanbieden van telefonie op retailmarkten kan variëren per netwerk en omvang van de specifieke vorm van vaste gespreksafgifte.

451. Vanwege de grote overeenkomsten in dominantie, de potentiële mededingingsproblemen en de daaraan verbonden gevolgen op de verschillende relevante markten voor gespreksafgifte op nummers ten behoeve van eindgebruikers is het mogelijk om de onderbouwing van de regulering die aan aanbieders van vaste gespreksafgifte wordt opgelegd hierna voor alle vormen van gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers generiek te onderbouwen. Waar het college differentiatie van de regulering voor een specifieke vorm van gespreksafgifte of een specifieke aanbieder nodig acht zal hij de geschiktheid en noodzaak van deze differentiatie nader onderbouwen. Zie in dit verband ook paragraaf 3.4 dat voor deze afwegingen een kader geeft.

9.4 Toegangsverplichtingen op de markten voor gespreksafgifte

452. Het college is bevoegd om op grond van artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw de verplichting op te leggen om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door het college te bepalen vormen van toegang, onder andere indien het college van oordeel is dat het weigeren van toegang of het stellen van onredelijke voorwaarden met een zelfde effect, de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte eindgebruikermarkt zou belemmeren of niet in het belang van de eindgebruiker zou zijn. In het onderstaande wordt onderzocht of het opleggen van een toegangsverplichting op de markten voor gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers een geschikte en noodzakelijke maatregel is, die de concurrentie op de retailmarkt voor telefonie bevordert of de belangen van de eindgebruiker bevordert wat betreft keuze, kwaliteit en prijs.
453. Indien een aanbieder van telefonie de controle over een moeilijk te dupliceren infrastructuur heeft, waarvan andere aanbieders van telefonie gebruik moeten maken om hun diensten te kunnen aanbieden, is leveringsweigeren een (potentieel) mededingingsprobleem. Het college heeft dit probleem in paragraaf 8.2 uiteengezet voor aanbieders die de controle hebben over de toegang tot de nummers van vaste eindgebruikers voor het afleveren van spraakverkeer. In dergelijke situaties zullen andere verplichtingen dan toegangsverplichtingen, zoals maatregelen die zien op transparantie of non-discriminatie, op zichzelf geen concurrentie kunnen bevorderen op de onderliggende retailmarkten. Immers, zonder een toegangsverplichting kan de aanbieder die over moeilijk te repliceren infrastructuur beschikt, naar eigen inzicht de toegang weigeren. De verplichtingen tot non-discriminatie en transparantie zullen dan pas effectief kunnen zijn indien eerst een verplichting wordt opgelegd, die de toegang waarborgt.
454. Omdat er bij het oplossen van toegangsproblemen bij gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers geen (lichtere) alternatieven bestaan, acht het college het gerechtvaardigd onmiddellijk de geschiktheid en noodzakelijkheid van een toegangsverplichting te toetsen. Het college zal een toegangsverplichting niet opleggen indien blijkt dat deze niet passend is. Bovendien zal het college, na het opleggen van de toegangsverplichting, analyseren welke mededingingsproblemen nog resteren. Met behulp van overige passende verplichtingen zal vervolgens het gebrek aan effectieve concurrentie als gevolg van deze mededingingsproblemen worden geadresseerd.
455. Het college heeft vastgesteld dat bij het verkrijgen van toegang tot vaste telefoonnetwerken ten behoeve van het afleveren van verkeer bij eindgebruikers een aantal potentiële toegangsproblemen bestaan. Het gaat dan om problemen die de levering van de dienst gespreksafgifte zelf betreffen of die kunnen ontstaan bij de interconnectie met het vaste netwerk ten behoeve van gespreksafgifte. Daarbij heeft het college eveneens vastgesteld dat problemen bij de toegang tot het vaste netwerk van KPN een grotere impact op de mededinging op de markt voor vaste telefonie kunnen hebben dan problemen die optreden bij gespreksafgifte op andere netwerken.
456. In paragraaf 8.2.7 heeft het college vastgesteld dat toegangsproblemen bij gespreksafgifte op 084/087-nummers die het gevolg zijn van aanmerkelijke marktmacht van de aanbieder niet aannemelijk zijn. Om die reden acht het college het opleggen van toegangsverplichtingen op de relevante markten voor gespreksafgifte om 084/087-nummers niet geschikt en noodzakelijk. De

hierna beschreven toegangsverplichtingen legt het college dus uitdrukkelijk niet op voor het afleveren van verkeer op de relevante markten voor gespreksafgifte op 084/087-nummers

9.4.1 Verplichting tot levering van gespreksafgifte

457. Artikel 6a.6, tweede lid, onder g, van de Tw bepaalt dat een toegangsverplichting kan inhouden dat een aanbieder ‘.. bepaalde diensten aanbiedt die nodig zijn voor interoperabiliteit van de aan gebruikers geleverde eind- tot einddiensten, inclusief faciliteiten voor intelligente netwerkdiensten..’ Op grond van deze bepaling kan het college een aanbieder van vaste gespreksafgifte verplichten om aan andere aanbieders de dienst gespreksafgifte aan te bieden voor het afleveren van verkeer op nummers van eindgebruikers.

De geschiktheid van de verplichting tot levering van gespreksafgifte

458. Deze toegangsverplichting is geschikt omdat daarmee door het college geïdentificeerde (potentiële) mededingingsproblemen worden geadresseerd. De verplichting is er met name op gericht om te voorkomen dat spraakverkeer niet of niet op juiste wijze over het netwerk wordt afgeleverd op nummers van eindgebruikers door toegangsbelemmerende gedragingen van de aanbieder van vaste gespreksafgifte, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, een strategisch ontwerp van de aangeboden dienst of oneigenlijk gebruik van informatie van concurrenten. Voor een uitwerking van deze problemen verwijst het college naar de paragraaf 8.2 van dit besluit.

459. Deze verplichting waarborgt dat andere aanbieders telefoonverkeer tot stand kunnen brengen tussen eigen klanten en de eindgebruikers op het gebelde vaste netwerk. Hierdoor zijn eindgebruikers op andere netwerken in staat eindgebruikers op het betreffende vaste netwerk te bereiken. De keuzemogelijkheid voor de beller betekent een prikkel voor aanbieders van telefonie tot het doen van een concurrerend aanbod voor telefonie. De opgelegde toegangsverplichting is dan ook in het belang van eindgebruikers en de concurrentie tussen telefonieaanbieders.

De noodzakelijkheid van de verplichting tot levering van gespreksafgifte

460. Het college acht een leveringsverplichting noodzakelijk omdat er geen lichtere maatregelen bestaan die het afleveren van verkeer bij eindgebruikers kunnen waarborgen. Daarbij overweegt hij in het licht van de vraag naar de proportionaliteit van de betreffende toegangsmaatregel het volgende.

461. Zowel de Toegangsrichtlijn¹²³ als de Tw kent twee mogelijkheden om verplichtingen in verband met interconnectie en toegang op te leggen. In de eerste plaats kunnen op grond van artikel 5, eerste lid, onder a, van de Toegangsrichtlijn en artikel 6.3, eerste lid, van de Tw aan ondernemingen die de toegang tot eindgebruikers controleren verplichtingen worden opgelegd om eind-tot-eindverbindingen te waarborgen. Dit kan onder meer een verplichting tot interconnectie inhouden. In de tweede plaats kunnen op grond van artikel 12 van de Toegangsrichtlijn en artikel 6a.6 van de Tw verplichtingen tot interconnectie en het aanbieden

¹²³ Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, PbEG 24 april 2004, L 108/7.

van diensten zoals mobiele gespreksafgifte worden opgelegd aan partijen die over AMM beschikken. Deze verplichtingen hebben dan uitdrukkelijk tot doel het oplossen van een of meerdere op de relevante markt geconstateerde mededingingsproblemen. Door de Europese en de Nederlandse wetgever is dus uitdrukkelijk voorzien in twee verschillende grondslagen om de betreffende verplichtingen op te leggen. Nu in dit geval de problemen in de markt daartoe aanleiding geven, is naar het oordeel van het college een keuze voor het opnemen van de bedoelde verplichtingen in dit besluit dan ook gerechtvaardigd.

462. Dit geldt te meer omdat de beide verplichtingen elkaar aanvullen. Op grond van artikel 6.3, eerste lid, van de Tw kunnen bij algemene maatregel van bestuur categorieën van openbare elektronische communicatiediensten worden aangewezen waarvan de aanbieders van een tot een aangewezen categorie behorende diensten en de aanbieders van de daarbij betrokken netwerken, voor zover zij de toegang tot de eindgebruikers controleren, in Nederland eind- tot-eindverbindingen tot stand moeten brengen en waarborgen. Op grond van artikel 2 van het Besluit interoperabiliteit¹²⁴ is de openbare telefoondienst als zodanig aangewezen. De verplichting tot interconnectie op grond van artikel 6a.6 van de Tw en artikel 12 van de Toegangsrichtlijn bevat niet de beperking tot het tot stand brengen en waarborgen van eind- tot-eindverbindingen. De beide regimes sluiten elkaar dan ook niet uit, maar vullen elkaar aan. Ook om die reden is de keuze voor het opnemen van de bedoelde verplichtingen in dit besluit gerechtvaardigd.
463. Het opleggen van de verplichtingen op grond van artikel 6a.6 van de Tw, zoals de verplichting tot het interconnecteren onder redelijke voorwaarden, waaronder onder omstandigheden ook een verplichting tot directe interconnectie kan worden gerekend, wordt dan ook door het college beschouwd als proportioneel en passend.
464. Hierbij speelt ten slotte ook de overweging mee dat het opleggen van deze verplichtingen voor de partijen met een AMM in ieder geval geen extra belasting zal vormen. Voor zover de verplichtingen immers al volledig zouden kunnen worden afgeleid uit het regime van hoofdstuk 6 van de Tw, zouden zij ook voor alle mobiele aanbieders bestaan, en tevens door het college kunnen worden gehandhaafd.

9.4.2 Verplichting tot interconnectie

465. De toegangsverplichting kan op grond van artikel 6a.6, tweede lid, onder i, van de Tw inhouden dat een vaste aanbieder ‘... *zorgt voor interconnectie van openbare elektronische communicatienetwerken of netwerkfaciliteiten*’. Het college kan de vaste aanbieder op grond van deze bepaling verplichten om aan een redelijk verzoek tot interconnectie ten behoeve van gespreksafgifte op zijn vaste netwerk te voldoen.
466. Deze verplichting brengt mee dat de aanbieder van vaste gespreksafgifte in geval van een redelijk verzoek een aanbod tot interconnectie zal moeten doen. De redelijkheid van dit aanbod wordt in hoge mate bepaald door de omstandigheden waaronder de interconnectie tot stand gebracht dient te worden. Zo dient de hoogte van de vergoeding die de vaste aanbieder vraagt voor de interconnectie ten behoeve van gespreksafgifte gebaseerd te zijn op de noodzakelijke

¹²⁴ Besluit interoperabiliteit, Stb. 2004, 205.

kosten die hij maakt voor het tot stand brengen en het in stand houden van de interconnectieverbinding.

467. De ontwikkeling van een aanbod is in eerste instantie een zaak van de betrokken partijen die rekening kunnen houden met de omstandigheden waaronder interconnectie tot stand gebracht moet worden. Dit laat onverlet dat de redelijkheid van een concreet aanbod van een vaste aanbieder door het college in voorkomende gevallen ambtshalve of op verzoek van een marktpartij beoordeeld kan worden.

De geschiktheid van de verplichting tot interconnectie

468. Deze toegangsverplichting is geschikt omdat daarmee door het college geïdentificeerde (potentiële) mededingingsproblemen worden geadresseerd. De verplichting is er met name op gericht om te voorkomen dat interconnectie ten behoeve van gespreksafgifte niet tot stand komt door toegangsbelemmerende gedragingen van de aanbieder van vaste gespreksafgifte, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden en strategisch ontwerp van de aangeboden dienst. Voor een uitwerking van deze problemen verwijst het college naar de paragraaf 8.2 van dit besluit.
469. De verplichting bevordert dat interconnectie met vaste netwerken voor het afleveren van gesprekken op nummers van eindgebruikers op een efficiënte wijze tot stand komt. Een efficiënte afwikkeling van het verkeer is in het belang van de eindgebruikers omdat aanbieders daardoor in staat zijn het bellen naar het betreffende netwerk tegen zo laag mogelijke kosten aan te bieden. Met de verplichting kan door een afnemer van vaste gespreksafgifte immers interconnectie worden afgedwongen indien dat onder de gegeven omstandigheden voor hem de meest efficiënte wijze is om telefoonverkeer voor afgifte op een vast netwerk aan te bieden.

De noodzakelijkheid van de verplichting tot interconnectie

470. Het college acht de verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot interconnectie noodzakelijk bij het afleveren van verkeer op nummers van eindgebruikers. In het licht van de doelstellingen van de regulering dient voorkomen te worden dat een aanbieder door zijn AMM bij vaste gespreksafgifte een op zich efficiënte interconnectieverbinding niet tot stand laat komen. De hierboven beschreven verplichting tot interconnectie adresseert de potentiële mededingingsproblemen op de lichtst mogelijke manier. De maatregel verplicht aanbieders van gespreksafgifte immers alleen tot interconnectie in die gevallen waarin daarom uitdrukkelijk verzocht wordt en het verzoek redelijk is. Voorts dient bedacht te worden dat een op zich lichtere maatregel als transparantie geen effect zal sorteren omdat deze maatregel een aanbieder niet kan dwingen om interconnectie tot stand te brengen.
471. Het college acht het opleggen van een interconnectieverplichting ook noodzakelijk indien deze wordt gezien in samenhang met het regime van interoperabiliteit. Hetgeen hierover in randnummers 461-464 is opgemerkt in relatie tot de toegangsverplichting om gesprekken af te leveren geldt mutadis mutandis voor de verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot interconnectie.

9.4.3 Nadere invulling van toegangsverplichtingen van KPN

472. De bovenstaande algemene invulling van de toegangsverplichtingen ten behoeve van gespreksafgifte acht het college voldoende om de potentiële mededingingsproblemen bij vaste gespreksafgifte door andere aanbieders dan KPN te adresseren. Het college heeft bij de marktanalyse in paragraaf 8.4 evenwel geconstateerd dat problemen bij gespreksafgifte door KPN veel grotere gevolgen kunnen hebben voor de mededinging dan problemen bij gespreksafgifte op netwerken van andere vaste aanbieders. Dit betekent dat het belang om toegangsproblemen ten behoeve van gespreksafgifte door KPN te voorkomen ook groter is. Ter waarborging van dit grotere belang acht het college het noodzakelijk om de toegangsverplichtingen van KPN bij gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers nader in te vullen.
473. Paragraaf 10.1 van dit besluit geeft de nadere invulling van de toegangsverplichting van KPN. Deze verdere invulling van de toegangsverplichtingen van KPN is geschikt omdat daarmee vooraf duidelijk is tot welke toegang KPN in elk geval verplicht is bij het afleveren van verkeer bij eindgebruikers. Daarmee wordt een leidraad gegeven voor onderhandelingen met KPN over gespreksafgifte op zijn netwerk. Het college acht het opleggen van deze verplichtingen ook noodzakelijk uit oogpunt van de bevordering van de mededinging. Duidelijkheid over de minimale omvang van het aanbod ten behoeve van gespreksafgifte verkort onderhandelingen met KPN over een interconnectieovereenkomst. Dit voorkomt dat potentiële toetreders tot de markt voor telefonie niet toetreden omdat gespreksafgifte op het netwerk van KPN niet of niet-tijdig gerealiseerd kan worden en om die reden geen concurrerend retailaanbod gemaakt kan worden waarmee een positie in de markt kan worden veroverd.

9.4.4 Conclusie toegangsverplichtingen

474. Op grond van artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw kunnen aanbieders van vaste gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers worden verplicht om toegang tot aansluitingen op hun netwerk te geven voor het afleveren van verkeer op nummers van eindgebruikers. Daarbij kan:
- op grond van artikel 6a.6, tweede lid, onder g, van de Tw kan het college een aanbieder van vaste gespreksafgifte verplichten om aan andere aanbieders de dienst gespreksafgifte te leveren voor het afleveren van verkeer op nummers van eindgebruikers;
 - op grond van artikel 6a.6, tweede lid, onder i, van de Tw verplichten om aan een redelijk verzoek tot interconnectie ten behoeve van gespreksafgifte op zijn vaste netwerk te voldoen.
475. Deze verplichtingen zijn geschikt en noodzakelijk om te waarborgen dat de aanbieder van vaste gespreksafgifte met een AMM-positie door toegangsbelemmerende gedragingen, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden of een strategisch ontwerp van de aangeboden dienst in staat is andere aanbieders geen of onvoldoende toegang tot zijn vaste netwerk te geven voor het afleveren van gesprekken op nummers van eindgebruikers.
476. De problemen die bij gespreksafgifte door KPN kunnen ontstaan hebben potentieel veel grotere gevolgen voor de mededinging dan problemen die bij gespreksafgifte op netwerken van andere vaste aanbieders kunnen ontstaan. Het college acht het daarom noodzakelijk om de toegangsverplichtingen van KPN bij gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers nader in te vullen. Paragraaf 10.1 vult de toegangsverplichting van KPN nader in.

477. Vanwege het ontbreken van potentiële toegangsproblemen die het gevolg zijn van aanmerkelijke marktmacht bij het afleveren van verkeer op 084/087-nummers is het opleggen van de hierboven beschreven toegangsverplichtingen aan aanbieders van gespreksafgifte op de relevante markten voor gespreksafgifte op 084/087-nummers niet geschikt en noodzakelijk.
478. Hierna bespreekt het college of andere verplichtingen op grond van hoofdstuk 6a van de Tw geschikt en noodzakelijk zijn om in het kader van de geformuleerde doelstellingen van de regulering de geïdentificeerde mededingingsproblemen te adresseren. Het gaat daarbij om maatregelen betreffende transparantie van het aanbod, non-discriminatie, kostenoriëntatie en gescheiden boekhouding.

9.5 Transparantieverplichting op de markten voor gespreksafgifte

9.5.1 Inleiding

479. Het college kan op grond van artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw de verplichting opleggen om door het college nader vast te stellen informatie met betrekking tot door het college te bepalen vormen van toegang bekend te maken (hierna: algemene transparantieverplichting). Op grond van artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw kan het college een aanbieder verplichten tot het publiceren van een referentieaanbod. Daarbij kan het college op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw, kan het college voorschriften verbinden ten aanzien van de mate van detaillering en de wijze van bekendmaking van het aanbod.
480. Deze transparantieverplichtingen betekenen dat een aanbieder van vaste gespreksafgifte verplicht wordt om op een bepaalde wijze bepaalde informatie bekend te maken over tarieven en andere voorwaarden die hij aan toegang ten behoeve van vaste gespreksafgifte bij eindgebruikers op zijn netwerk verbindt. Een referentieaanbod bevat voorts een omschrijving van door het college te bepalen vormen van toegang en daarbij gehanteerde tarieven en andere voorwaarden.
481. In paragraaf 8.2.1 van dit besluit heeft het college vastgesteld dat aanbieders van vaste gespreksafgifte door hun AMM in staat zijn om informatie die relevant is voor het afnemen van de dienst gespreksafgifte niet te verstrekken of om onvolledige of onjuiste informatie te verstrekken. Ook werd vastgesteld dat dit nadelige gevolgen kan hebben voor de concurrentie tussen aanbieders van vaste telefonie op de retailmarkten voor vaste en mobiele telefonie.
482. Voor de adressering van deze potentiële mededingingsproblemen acht het college transparantieverplichtingen als bedoeld in artikel 6a.6, eerste lid en artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw geschikt omdat de aanbieder van gespreksafgifte dan gehouden is om de relevante informatie bekend te maken aan afnemers van gespreksafgifte die met de vaste aanbieder concurreren op de retailmarkt voor vaste telefonie of die telefonie aanbieden op de markt voor mobiele telefonie.
483. Het college acht de transparantieverplichting voorts geschikt omdat daarmee de door het college geïdentificeerde potentiële problemen die verband houden met het verkrijgen van

toegang ten behoeve van gespreksafgifte kunnen worden geadresseerd.¹²⁵ Hoewel transparantieverplichtingen zelf niet tot een bepaalde vorm van toegang verplichten, kunnen zij voorkomen dat onduidelijkheden in het aanbod voor vaste gespreksafgifte de toegang tot een vast telefoonnetwerk ten behoeve van het afleveren van verkeer bemoeilijkt of de facto onmogelijk maakt. Daarmee zijn transparantieverplichtingen dus ondersteunend aan de toegangsverplichtingen voor aanbieders van vaste gespreksafgifte.

484. Hierna beschrijft het college eerst de geschiktheid van de transparantieverplichting die hij oplegt aan andere aanbieders van vaste gespreksafgifte dan KPN. Vervolgens gaat het college in op de geschiktheid van de transparantieverplichting die hij aan KPN bij het aanbieden van gespreksafgifte oplegt. Daarna onderbouwt het college de noodzakelijkheid van de aan KPN en andere aanbieders van vaste gespreksafgifte opgelegde transparantieverplichtingen.

9.5.2 De transparantieverplichting voor andere vaste aanbieders dan KPN

485. De algemene transparantieverplichting van artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw betekent voor een andere vaste aanbieder dan KPN dat hij in geval van een verzoek om toegang ten behoeve van gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers een aanbod dient te doen waarin de tarieven en overige voorwaarden zijn opgenomen die aan het aanbieden van vaste gespreksafgifte worden verbonden en waaruit kan worden opgemaakt wat nodig is voor het afnemen van gespreksafgifte en interconnectie ten behoeve van gespreksafgifte.

De geschiktheid van de algemene transparantieverplichting

486. De verplichting tot transparantie is geschikt omdat ze de vaste aanbieder van gespreksafgifte verplicht tot het verstrekken van informatie die een afnemer nodig heeft om het aanbod tot gespreksafgifte en interconnectie ten behoeve van gespreksafgifte te beoordelen. Alleen de aanbieder van vaste gespreksafgifte kan de daarvoor benodigde informatie verschaffen. De aanmerkelijke marktmacht van de vaste aanbieder bij het aanbieden van vaste gespreksafgifte maakt dat zonder de opgelegde informatieverplichting niet gewaarborgd is dat de afnemer van gespreksafgifte tijdig over volledige informatie beschikt.
487. Deze verplichting is voorts geschikt omdat deze voorkomt dat een vaste aanbieder door zijn AMM-positie bij het afleveren van verkeer in staat is om voor concurrerende aanbieders van vaste telefonie gespreksafgifte op zijn netwerk te bemoeilijken door informatie niet of niet tijdig te leveren of onvolledig c.q. onjuiste informatie te verstrekken. Transparantie draagt bij aan het tot stand komen effectieve mededinging op de retailmarkten voor telefonie doordat wordt voorkomen dat problemen rondom de informatieverstrekking een efficiënte afname van gespreksafgifte en interconnectie ten behoeve van gespreksafgifte in de weg staat. Hierdoor zijn de afnemers van gespreksafgifte beter in staat om een concurrerend aanbod te doen voor het bellen naar aansluitingen op het betreffende vaste netwerk, hetgeen bij het afnemen van vaste of mobiele telefonie leidt tot een grotere keuze voor eindgebruikers wat betreft keus, prijs en kwaliteit.
488. Het college komt tot de conclusie dat de verplichting tot transparantie geschikt is om (de

¹²⁵ Zie paragraaf 8.2, 8.2.2, 8.2.3 en 8.2.5

gevolgen van) de geïdentificeerde potentiële problemen rondom de informatievoorziening bij gespreksafgifte door andere vaste aanbieders dan KPN te adresseren.

De noodzakelijkheid van de algemene transparantieplichting

489. Het college acht de generieke transparantieplichting voor andere vaste aanbieders dan KPN noodzakelijk. Deze verplichting is de lichtst denkbare maatregel die kan waarborgen dat een afnemer van gespreksafgifte de voor gespreksafgifte noodzakelijke informatie ontvangt. Ook voor gespreksafgifte door deze aanbieder geldt dat de toegangsverplichtingen die het college op grond van artikel 6a.6 van de Tw heeft opgelegd niet toereikend zijn omdat deze de geïdentificeerde problemen bij het verkrijgen van de benodigde informatie niet wegnemen. De toegangsverplichtingen zien immers in beperkte mate op de wijze waarop informatie ten behoeve van gespreksafgifte wordt verstrekt.
490. Anders dan bij KPN acht het college bij gespreksafgifte door andere vaste aanbieders dan KPN een uitgebreidere transparantieplichting niet proportioneel. De beperkte schaal van een andere vaste aanbieder betekent dat de gevolgen van de potentiële problemen bij gespreksafgifte door deze alternatieve vaste aanbieder voor de mededinging op de retailmarkten veel minder groot zijn. De beperkte omvang van de onderneming in relatie tot het relatief geringere belang voor de mededinging op de retailmarkten voor vaste en mobiele telefonie brengt met zich mee dat een zwaardere transparantieplichting niet passend zou zijn vanwege de daaraan verbonden administratieve lasten. Andere vaste aanbieders kennen op dit moment geen referentieaanbod en zullen hun onderneming daaraan moeten aanpassen.
491. Om deze reden acht het college voor andere vaste aanbieders dan KPN een verdergaande verplichting, te weten de verplichting tot het doen van een referentieaanbod voor gespreksafgifte niet noodzakelijk om de beoogde toegang ten behoeve van gespreksafgifte te bevorderen.

9.5.3 De verplichting voor KPN tot het doen van een referentieaanbod

492. De bovenstaande algemene transparantieplichting acht het college voldoende om de potentiële mededingingsproblemen bij vaste gespreksafgifte door andere aanbieders dan KPN te adresseren. Het college heeft bij de marktanalyse in paragraaf 8.4 evenwel geconstateerd dat problemen bij gespreksafgifte door KPN aanmerkelijk grotere gevolgen voor de concurrentie op de retailmarkten voor vaste telefonie kunnen hebben dan in het geval gelijksoortige problemen bij gespreksafgifte door andere vaste aanbieders ontstaan. Daarmee wordt het belang van transparantie bij vaste gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers door KPN om potentiële mededingingsproblemen te voorkomen ook groter. Voor een verdere onderbouwing wordt verwezen naar paragraaf 8.4.
493. Ter waarborging van dit grotere belang kan het college KPN ten aanzien van gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers op grond van artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw in verband met artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw de verplichting opleggen om een referentieaanbod bekend te maken, waarin een omschrijving is opgenomen van de dienst vaste gespreksafgifte en de interconnectie ten behoeve van de vaste gespreksafgifte op het netwerk van KPN. De verplichting betekent dat KPN in een referentieaanbod alle diensten dient op te nemen, die hij

aanbiedt voor het afleveren van verkeer bij eindgebruikers op zijn netwerk.

De geschiktheid van de verplichting voor KPN tot het doen van een referentieaanbod

494. De grote gevolgen die gebrekkige informatie over de toegang tot het netwerk van KPN ten behoeve van gespreksafgifte kan hebben voor de mededinging op de retailmarkt voor vaste telefonie brengt naar het oordeel van het college met zich mee dat in het belang van de ontwikkeling van de mededinging op de markt voor vaste telefonie en de bescherming van de belangen van eindgebruikers de transparantie bij gespreksafgifte door KPN sterker geborgd dient te worden dan bij gespreksafgifte door andere vaste aanbieders. De verplichting tot het doen van een referentieaanbod is daarvoor om de volgende redenen geschikt.
495. In de eerste plaats betekent een referentieaanbod dat een (potentiële) afnemer van gespreksafgifte van KPN vooraf beschikt over de informatie die nodig is om te bepalen of en hoe hij verkeer bij eindgebruikers van KPN kan afleveren. Een referentieaanbod is een gestandaardiseerd minimum aanbod, dat een afnemer van gespreksafgifte in staat stelt om gespreksafgifte en de daarvoor benodigde interconnectie met het netwerk van KPN snel en efficiënt tot stand te brengen en te houden.
496. In de tweede plaats is een referentieaanbod geschikt omdat een afnemer van gespreksafgifte door een referentieaanbod beter in staat is om te controleren of hij bij het afleveren van verkeer bij eindgebruikers van KPN benadeeld wordt ten opzichte van andere partijen, KPN of dochterondernemingen van KPN.
497. Een referentieaanbod voor gespreksafgifte zorgt er dus voor dat de informatieachterstand van de afnemer van gespreksafgifte zoveel mogelijk ongedaan wordt gemaakt. Transparantie bevordert daarmee een efficiëntere afname van gespreksafgifte en interconnectie ten behoeve van gespreksafgifte. Dit vergemakkelijkt de toetreding tot de markt voor vaste of mobiele telefonie door nieuwe aanbieders en betekent meer keuze voor eindgebruikers wat betreft prijs en kwaliteit van telefonie.
498. In de praktijk hebben afnemers van gespreksafgifte bij KPN behoefte aan een veelheid aan informatie. Zo is (tarief)informatie nodig om de kostenstructuur van het eigen (retail)dienstenaanbod op te stellen en is technische informatie nodig om het eigen netwerk te koppelen met het netwerk van KPN. Ook is procedurele informatie, zoals order- en forecastprocedures, nodig om de diensten zonder problemen te kunnen afnemen. De door het college in paragraaf 10.3 van dit besluit gegeven invulling van het referentieaanbod is geschikt omdat de (potentiële) afnemer van gespreksafgifte van KPN hiermee vooraf kan beschikken over de relevante informatie die nodig is bij het afnemen van gespreksafgifte van KPN.
499. Het college acht het opleggen van een referentieaanbod voorts geschikt omdat het publiceren van een referentieaanbod, gegeven het grote belang van gespreksafgifte door KPN voor de markt, de omvang van de onderneming van KPN op de Nederlandse markt en in ogenschouw nemende dat KPN al een referentieaanbod voor gespreksafgifte heeft ontwikkeld, geen onevenredige belasting voor KPN vormt.
500. Het college komt tot de conclusie dat de verplichting tot het publiceren van een

referentieaanbod geschikt is om (de gevolgen van) de geïdentificeerde potentiële problemen rondom de informatievoorziening bij gespreksafgifte door KPN te adresseren. Het college geeft in paragraaf 10.3 van dit besluit een invulling van de onderwerpen die het referentieaanbod van KPN dient te bevatten en de wijze waarop KPN het referentieaanbod bekend dient te maken.

501. Hierna gaat het college in op overwegingen ten aanzien van de noodzakelijkheid van transparantieverplichtingen bij gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers door KPN en andere vaste aanbieders.

De noodzakelijkheid van de verplichting voor KPN tot het doen van een referentieaanbod

502. Het college acht het opleggen van de verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod aan KPN noodzakelijk gegeven het belang van gespreksafgifte door KPN voor de mededinging op de retailmarkten voor telefonie. Andere aanbieders dienen zonder problemen snel en efficiënt verkeer bij KPN te kunnen afleveren willen zij in staat zijn om op de retailmarkten van telefonie een concurrerend aanbod te doen. Daarvoor is het noodzakelijk dat KPN een referentieaanbod publiceert zodat de voorwaarden voor het afnemen van gespreksafgifte en de daarvoor benodigde interconnectie zoveel mogelijk vooraf bekend zijn en dat een afnemer zoveel mogelijk vooraf weet wat voor interconnectie met het netwerk van KPN mogelijk is en tegen welke voorwaarden.

503. Een referentieaanbod met daarin opgenomen de benodigde informatie is voorts noodzakelijk om daarmee (onnodige) discussies/geschillen tussen KPN en (potentiële) afnemers van gespreksafgifte over de noodzakelijkheid van de voorwaarden uit het aanbod van KPN zoveel mogelijk worden voorkomen. De (potentiële) afnemers van gespreksafgifte kunnen in geval van een referentieaanbod van KPN voorts bij beslissingen ten aanzien van aanbieden van telefonie voorts rekening houden met de voorwaarden die KPN voor gespreksafgifte stelt.

504. De verplichting tot het doen van een referentieaanbod is de lichtst denkbare maatregel die dit kan bewerkstelligen. De uit de toegangsverplichtingen die het college op grond van artikel 6a.6, van de Tw kan opleggen zijn daarvoor niet toereikend omdat deze de geïdentificeerde problemen bij het verkrijgen van de benodigde informatie niet wegnemen. De toegangsverplichtingen zien immers in beperkte mate op de wijze waarop informatie ten behoeve van gespreksafgifte wordt verstrekt. Een generieke transparantieverplichting geeft mede in het licht van het belang van gespreksafgifte door KPN voor de ontwikkeling van de mededinging op de retailmarkten onvoldoende zekerheid dat afnemers tijdig de voor gespreksafgifte benodigde informatie kan beschikken.

505. Daarbij is een verplichting tot het doen van een referentieaanbod proportioneel omdat KPN niet onevenredig benadeeld wordt, gegeven het grote belang van gespreksafgifte voor de markt, de omvang van de onderneming en in ogenschouw nemende dat KPN al een referentieaanbod voor gespreksafgifte heeft ontwikkeld.

9.5.4 Conclusie ten aanzien van transparantieverplichtingen

506. Het college acht de algemene transparantieverplichting van artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw in geval van vaste gespreksafgifte door andere vaste aanbieders dan KPN geschikt en noodzakelijk om de geïdentificeerde potentiële problemen rondom de informatieverstrekking te

adresseren. De opgelegde verplichting is geschikt omdat daarmee, gegeven het belang van de gespreksafgifte door de andere vaste aanbieder voor de ontwikkeling van de mededinging op de retailmarkten voor vaste en mobiele telefonie, zoveel mogelijk voorkomen wordt dat de toegang wordt bemoeilijkt door onduidelijkheden in het aanbod van gespreksafgifte van de andere aanbieders. De verplichting is noodzakelijk omdat er geen lichtere remedie bestaat die de geïdentificeerde problemen kan voorkomen. In paragraaf 10.2 geeft het college een nadere invulling van de generieke transparantieplichting.

507. Het college acht het opleggen van de verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod als bedoeld in artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw aan KPN geschikt en noodzakelijk om de geïdentificeerde potentiële problemen bij het verstrekken van de voor gespreksafgifte benodigde informatie te adresseren. De opgelegde verplichting is geschikt omdat daarmee, gegeven het belang van de gespreksafgifte door KPN voor de ontwikkeling van de mededinging op de retailmarkten voor vaste en mobiele telefonie, zoveel mogelijk voorkomen wordt dat de toegang wordt bemoeilijkt door onduidelijkheden in het aanbod van gespreksafgifte van KPN. De verplichting is noodzakelijk omdat er geen lichtere remedie bestaat die de geïdentificeerde problemen kan voorkomen. Het college geeft in paragraaf 10.3 van dit besluit een opsomming van de onderdelen die het referentieaanbod van KPN dient te bevatten.
508. Met de toegangsverplichtingen en transparantieplichtingen worden niet alle mededingingsproblemen geadresseerd. Zo voorkomen deze verplichtingen niet dat bij vaste gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers een aanbieder op grond van zijn AMM-positie op zijn netwerk kan discrimineren in zijn dienstverlening, buitensporig hoge tarieven kan rekenen en marge-utholling bij concurrenten kan veroorzaken. Hierna bekijkt het college of de verplichting tot non-discriminatie, tariefregulering en gescheiden boekhouding deze maatregelen kan voorkomen.

9.6 Verplichting tot non-discriminatie op de markten voor gespreksafgifte

509. Het college kan op grond van artikel 6a.8 van de Tw bij het aanbieden van vaste gespreksafgifte een non-discriminatieplichting opleggen. Dit artikel luidt: *“Het college kan op grond van artikel 6a.2, eerste lid, voor door het college te bepalen vormen van toegang de verplichting opleggen om deze toegang onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat de onderneming [bij het verlenen van toegang] gelijke voorwaarden toepast als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor haarzelf, haar dochterondernemingen of haar partnerondernemingen.”* Het opleggen van de verplichting tot non-discriminatie houdt in dat een aanbieder van vaste gespreksafgifte een bepaalde afnemer gespreksafgifte moet aanbieden onder gelijke voorwaarden als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor hemzelf, voor aan hem gelieerde of voor andere ondernemingen.

9.6.1 Is een non-discriminatieplichting geschikt en noodzakelijk bij gespreksafgifte door andere vaste aanbieders dan KPN?

510. De verplichting tot non-discriminatie ziet vooral op het voorkomen van potentiële

mededingingsproblemen die de marktwerking tussen aanbieders kunnen verstoren.¹²⁶

511. De ernst van de gevolgen van discriminatoire toegangsvoorwaarden bij het aanbieden van gespreksafgifte door een bepaalde aanbieder voor de marktwerking bij het aanbieden telefonie op retailmarkten is gerelateerd aan de mate van afhankelijkheid van deze specifieke dienst die andere aanbieders kennen. De marktwerking bij het aanbieden van telefonie op de retailmarkt kan ernstig worden verstoord indien de afhankelijkheid van andere aanbieders van telefonie groot is.
512. De marktanalyse toont aan dat de meeste overige vaste aanbieders van telefonie bij het afwikkelen van verkeer een grote mate van afhankelijkheid van KPN kennen omdat verreweg de meeste vaste eindgebruikers in Nederland op het netwerk van KPN zijn aangesloten.¹²⁷ Voorts kennen ook mobiele aanbieders bij het afleveren van verkeer een grote afhankelijkheid van KPN en van elkaar. Dit is anders in het geval van gespreksafgifte door overige vaste aanbieders. Aanbieders van (vaste of mobiele) telefonie zijn veel minder afhankelijk van gespreksafgifte van de overige vaste aanbieders. Elk van de overige vaste aanbieders heeft een relatief gering aantal eindgebruikers op het netwerk, waardoor andere aanbieders naar verhouding weinig verkeer op dat netwerk zullen moeten afleveren.
513. Voor vaste gespreksafgifte brengt het college dit tot de conclusie dat het hanteren van discriminatoire voorwaarden, waartoe alle aanbieders van vaste gespreksafgifte op grond van aanmerkelijke marktmacht in beginsel in staat zijn, alleen op de relevante markten voor vaste gespreksafgifte op het afzonderlijke netwerk van KPN kan leiden tot een mededingingsprobleem dat een daadwerkelijk gevolg voor de mededinging bij het aanbieden van retailtelefonie kan hebben. Dit betekent voorts dat de overige aanbieders ieder voor zich niet in staat zijn om door discriminatoire voorwaarden de marktwerking te verstoren.
514. Het college merkt voorts op dat de overige aanbieders bij het aanbieden van gespreksafgifte op geografische nummers en 088-nummers gehouden zijn om redelijke voorwaarden te hanteren. Van deze verplichting gaat een zekere dempende werking uit op de mate van discriminatie die bij het aanbieden van gespreksafgifte kan worden toegepast. Wat betreft het aanbieden van gespreksafgifte op 084/087-nummers gaat het college er vanuit dat het belang dat de overige aanbieders, die deze vorm van gespreksafgifte aanbieden dusdanig groot is dat daaruit een voldoende stimulans zal uitgaan om de gevolgen van ongelijke voorwaarden voor de marktwerking bij het aanbieden van retailtelefonie te beperken.
515. Het bovenstaande brengt het college tot de conclusie dat een verplichting tot non-discriminatie geen geschikte en noodzakelijke maatregel is op de relevante markten voor gespreksafgifte op de afzonderlijke vaste netwerken van andere aanbieders dan KPN.
516. Hierna gaat het college nader in op de geschiktheid en noodzakelijkheid van een non-discriminatieverplichting voor het aanbieden van gespreksafgifte door KPN.

¹²⁶ Zie de Memorie van Toelichting bij artikel 6a.8 van de Tw, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3.

¹²⁷ Zie noot 102.

9.6.2 Is een non-discrimatieverplichting geschikt en noodzakelijk bij gespreksafgifte door KPN?

Geschiktheid van de non-discrimatieverplichting

517. De verplichting tot non-discriminatie betekent dat KPN jegens een bepaalde afnemer geen ongunstiger voorwaarden kan hanteren dan jegens een andere afnemer. Het college acht deze verplichting geschikt omdat daarmee wordt voorkomen dat KPN bij gespreksafgifte of bij interconnectie ten behoeve van gespreksafgifte discriminerende voorwaarden hanteert die kunnen leiden tot een verstoring van de concurrentiepositie van een andere aanbieder op de retailmarkt.
518. De verplichting tot non-discriminatie is met name geschikt om (in combinatie met de verplichting tot transparantie) het gebrek aan effectieve concurrentie als de gevolg van de geïdentificeerde problemen van discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie, kwaliteitsdiscriminatie en prijsdiscriminatie te adresseren.¹²⁸
519. Zo zal het voor KPN niet mogelijk zijn om informatie van wholesale-afnemers aan te wenden voor zijn retailactiviteiten of om kwaliteitsdiscriminatie en prijsdiscriminatie in de praktijk te brengen doordat KPN verplicht wordt haar eigen retailbedrijven – in gelijke gevallen – op gelijke wijze te behandelen, als externe afnemers.
520. Doordat het voor andere aanbieders mogelijk wordt om onder gelijke voorwaarden gespreksafgifte te kunnen afnemen, wordt effectieve mededinging op de retailmarkten voor vaste telefonie bevorderd. Door bij te dragen aan het tot stand komen van effectieve mededinging wordt bevorderd dat eindgebruikers keuze hebben, dat concurrerende prijzen tot stand komen en dat diensten voldoen aan het kwaliteitsniveau dat door de eindgebruiker wordt gevraagd.

Noodzakelijkheid van de non-discrimatieverplichting

521. De verplichting tot non-discriminatie is noodzakelijk om te voorkomen dat KPN op basis van zijn aanmerkelijke marktmacht bij gespreksafgifte een afnemer van vaste gespreksafgifte die concurreert op de retailmarkt voor vaste telefonie benadeeld door het hanteren van slechtere voorwaarden voor gespreksafgifte. Dit heeft negatieve gevolgen voor de effectieve mededinging op de retailmarkt voor vaste telefonie. Het voorkomen van deze negatieve gevolgen kan niet worden bereikt door een andere, lichtere maatregel. Toegangsmatregelen of transparantieverplichtingen verplichten immers niet om afnemers non-discriminatoir te behandelen.
522. Het opleggen van een verplichting tot non-discriminatie aan KPN is, op grond van het voorgaande, een noodzakelijke verplichting.

Conclusie

523. Het college acht een verplichting tot het hanteren van non-discriminatoire voorwaarden bij gespreksafgifte door andere aanbieders dan KPN niet geschikt en noodzakelijk.

¹²⁸ Voor een beschrijving van deze mededingingsbeperkende gedragingen wordt verwezen naar paragraaf 8.2 waarin de mededingingsproblemen worden behandeld.

524. Het college acht een non-discriminatieverplichting als bedoeld in artikel 6a.8 van de Tw bij het aanbieden van vaste gespreksafgifte door KPN geschikt en noodzakelijk om de gevolgen van de geïdentificeerde problemen van discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie, kwaliteitsdiscriminatie en prijsdiscriminatie voor de mededinging op de retailmarkt voor telefonie te adresseren.

9.7 Tariefregulering op de markten voor gespreksafgifte

525. Het college kan op grond van artikel 6a.7 van de Tw een aanbieder van vaste gespreksafgifte een tariefverplichting opleggen indien deze aanbieder de tarieven van gespreksafgifte “..door het ontbreken van werkelijke concurrentie op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen, in beide gevallen ten nadele van de eindgebruikers.” De situatie bij vaste gespreksafgifte voldoet aan deze voorwaarde voor het nemen van een tariefmaatregel. Zoals bij de analyse van de markt al is uiteengezet, beschikt de vaste aanbieder over aanmerkelijke marktmacht bij gespreksafgifte op zijn vaste netwerk en is (een risico op) buitensporig hoge tarifiering voor vaste gespreksafgifte in het nadeel van de eindgebruikers c.q. leidt dit tot marge-uitholling.

526. Het college geeft in paragraaf 10.5 en 10.6 een nadere invulling aan de tariefverplichtingen. Deze invulling is gebaseerd op de doelstellingen die met het opleggen van de regulering worden beoogd. De belangen van de eindgebruikers worden het best beschermd door het opleggen van verplichtingen die tot uitkomsten leiden zoals die in geval van duurzame concurrentie tot stand zouden komen. Wat de tariefverplichting betreft is dit het geval indien de aanbieders vaste gespreksafgifte tegen een competitief (wholesale)tarief aanbieden, dat wil zeggen tegen een prijs die tot stand zou komen indien bij vaste gespreksafgifte duurzame mededinging zou bestaan. Een dergelijk tariefniveau zou ontstaan indien de aanbieder van vaste gespreksafgifte niet zou beschikken over aanmerkelijke marktmacht bij het afleveren van gesprekken op zijn netwerk. In dat hypothetische geval kan een effectief concurrerende markt voor gespreksafgifte ontstaan waarop marktwerking zorgt voor het verdwijnen van excessieve marges en het dalen van de tarieven tot het niveau van de onderliggende efficiënte kosten plus een redelijke winstopslag.

527. Hierna wordt ingegaan op de geschiktheid en noodzakelijkheid van de tariefregulering om de geïdentificeerde mededingingsproblemen op de relevante markten voor vaste gespreksafgifte te adresseren.

Geschiktheid van tariefregulering

528. Tariefregulering is geschikt om de geïdentificeerde potentiële problemen van buitensporig hoge tarieven en marge uitholling te adresseren. Door het opleggen van tariefregulering worden de mogelijkheden voor aanbieders van gespreksafgifte met AMM tot het hanteren van tarieven die leiden tot marge-uitholling beperkt (zie tevens artikel 6a.7, eerste lid, van de Tw).^{129,130}

¹²⁹ Artikel 6a.7, eerste lid, van de Tw bepaalt dat verplichtingen met betrekking tot tariefbeheersing of kostentoe rekening voor door het college te bepalen toegangsvormen opgelegd kunnen worden “indien uit een

Dergelijke aanbieders kunnen marge-uitholling laten ontstaan, zoals werd beschreven in paragraaf 8.3.2, door de mogelijkheden die zij hebben tot prijsdiscriminatie, het hanteren van roefprijzen en het subsidiëren van retailinkomsten met wholesale-inkomsten.¹³¹

529. Het toepassen van tariefregulering op de markten voor gespreksafgifte (mogelijk in combinatie met een nog vast te stellen vorm van retailtariefregulering) zorgt ervoor dat deze aanbieders concurrerende aanbieders niet van de wholesale- en retailmarkt kunnen weren door prijsgedrag dat leidt tot marge-uitholling. Het voorkomen van dergelijke uitsluiting van andere aanbieders bevordert effectieve mededinging op de retailverkeersmarkt. Hierdoor wordt bevorderd dat eindgebruikers keuze hebben, dat concurrerende prijzen tot stand komen en dat diensten voldoen aan het kwaliteitsniveau dat door de eindgebruiker wordt gevraagd.

Noodzakelijkheid van tariefregulering

530. Het reguleren van het tarief van vaste gespreksafgifte is naar het oordeel van het college ook noodzakelijk. Het is de lichtste remedie die in staat is om bij gespreksafgifte de problemen van buitensporig hoge tarieven die in het nadeel van eindgebruikers zijn of tot marge-uitholling leiden te voorkomen.
531. Uit de marktanalyse is gebleken dat de monopoliepositie van een aanbieder van vaste gespreksafgifte en het ontbreken van concurrentieprikkels die het gedrag van deze monopolist beperken tot een situatie kan leiden waarin aanbieders buitensporig hoge tarieven voor gespreksafgifte kunnen vragen. Alleen tariefregulering kan onder deze omstandigheden het prijsgerelateerde mededingingsprobleem adresseren.
532. Lichtere maatregelen zoals de verplichtingen tot het bieden van toegang, transparantie en non-discriminatie hebben onvoldoende effect op het tariefniveau van gespreksafgifte. Een verplichting tot toegang houdt geen regulering van het tarief in. Transparantiemaatregelen leiden niet tot lagere tarieven omdat afnemers van vaste gespreksafgifte door het monopolie bij gespreksafgifte geen keuze hebben en voorts onvoldoende concurrentieprikkels bestaan die het gedrag van de monopolist kunnen beperken.
533. De verplichting tot non-discriminatie heeft een beperkt effect op tarieven. Op grond van de non-discriminatieverplichting zijn aanbieders van gespreksafgifte immers gehouden om hun eigen retailondernemingen of gelieerde onderneming niet te bevoordelen ten opzichte van externe afnemers van gespreksafgifte. Dit geldt in beginsel ook voor de tarieven die in rekening gebracht worden.
534. Dit effect is echter onvoldoende om buitensporig hoge afgifte tarieven te voorkomen of het probleem van marge-uitholling uit te sluiten. Zonder tariefregulering blijft voor de aanbieder van vaste gespreksafgifte de mogelijkheid en de prikkel bestaan om afnemers van gespreksafgifte

marktanalyse blijkt dat de betrokken exploitant de prijzen door het ontbreken van werkelijke concurrentie op een buitensporig peil kan handhaven of de marges kan uithollen, in beide gevallen ten nadele van de eindgebruikers.”

¹³⁰ Voor een beschrijving van deze mededingingsbeperkende gedragingen wordt verwezen naar het voorgaande hoofdstuk waarin de mededingingsproblemen werden behandeld.

¹³¹ Het subsidiëren van retailinkomsten met wholesale-inkomsten is een specifieke vorm van kruissubsidie.

zodanig hoge tarieven te rekenen dat zij hierdoor bij het aanbieden van telefonie worden geconfronteerd met het probleem van marge-utholling. Non-discriminatie voorkomt dit niet omdat, zelfs in het geval de aanbieder van vaste gespreksafgifte gespreksafgifte zelf tegen even hoge tarieven inkoopt als zijn concurrenten, een eventuele lagere marge die deze aanbieder dan vervolgens behaalt op de retailmarkt goed gemaakt kan worden met de hogere tarieven op de wholesalemarkt.

535. Dit leidt ertoe dat effectieve mededinging onmogelijk wordt gemaakt, gegeven de vaststelling dat effectieve mededinging uitsluitend mogelijk is indien partijen in staat zijn om tegen voldoende concurrerende voorwaarden gespreksafgifte af te nemen. Om deze potentiële gedragingen te voorkomen staan het college geen andere, lichtere maatregelen ter beschikking dan een nader te bepalen vorm van tariefregulering. Op grond van het voorgaande is tariefregulering derhalve een noodzakelijke maatregel.

Conclusie

536. Het college concludeert dat het opleggen van tariefregulering aan aanbieders met AMM voor gespreksafgifte een geschikte en noodzakelijke maatregel is omdat het de lichtst denkbare remedie is die de geïdentificeerde mededingingsproblemen van buitensporig hoge afgifte tarieven die in het nadeel zijn van eindgebruikers of leiden tot marge-utholling kan adresseren.
537. Paragraaf 10.5 geeft een nadere invulling van de tariefverplichting voor KPN. In paragraaf 10.6 vult het college de tariefregulering van de andere aanbieders van gespreksafgifte op vaste netwerken nader in.

9.8 Verplichting tot gescheiden boekhouding voor KPN

538. Het college is op grond van artikel 6a.10 van de Tw bevoegd om de verplichting op te leggen om een gescheiden boekhouding te voeren waarin de opbrengsten en de kosten van de door het college te bepalen vormen van toegang, aan de onderneming zelf of aan andere ondernemingen, gescheiden zijn van die van de door de onderneming verrichte overige activiteiten. In het onderstaande wordt beargumenteerd dat het opleggen van een verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding aan KPN op de gespreksafgiftemarkt een geschikte en noodzakelijke maatregel is. De nadere, specifieke invulling van deze verplichting wordt in paragraaf 10.7 gegeven.

9.8.1 Geschiktheid van gescheiden boekhouding

539. Het doel van het opleggen van gescheiden boekhouding is om de naleving van de verplichting tot non-discriminatie beter te kunnen controleren.¹³² Dat is met name van belang om bij verticaal geïntegreerde ondernemingen met AMM eenvoudiger vast te kunnen stellen of zij hun retailbedrijf niet bevoordelen dan wel dat er sprake is van oneigenlijke kruissubsidiëring.
540. De verplichting tot gescheiden boekhouding houdt in dat de AMM-partij de kosten en opbrengsten van toegangsdiensten apart administreert van zijn andere activiteiten. Het

¹³² Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr.3, blz. 24.

retailbedrijf van de AMM-partij koopt als het ware infrastructurele voorzieningen (of: toegangsdiensten) bij haar eigen wholesalebedrijf in tegen dezelfde voorwaarden als waartegen andere marktpartijen deze diensten af kunnen nemen.¹³³ Dit wordt ook wel aangeduid als het inkoopmodel. Toepassing van het inkoopmodel houdt in dat de onderneming er bij de rapportage over de resultaten van haar retailbedrijf vanuit dient te gaan dat toegang bij het wholesalebedrijf is ingekocht tegen de gereguleerde wholesaletarieven. Indien wordt geconstateerd dat door verrekening op basis van deze tarieven een lage of zelfs negatieve marge voor het retailbedrijf resulteert, kan dat een aanwijzing zijn dat de onderneming in werkelijkheid lagere wholesaletarieven hanteert voor het eigen retailbedrijf ten opzichte van externe inkopende partijen.¹³⁴ Deze constatering kan voor het college reden zijn een onderzoek te starten naar de mogelijke overtreding van de verplichting tot non-discriminatie.

541. Een verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding zou onevenredig veel kosten voor de AMM-partij met zich meebrengen indien deze nog geen kostentoerekeningssysteem heeft.¹³⁵ Daarom is de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding in beginsel alleen geschikt in het geval tevens de verplichting tot het hanteren van een kostentoerekeningssysteem is opgelegd. Dit is ten aanzien van een aantal whosalemarkten voor vaste telefonie vanwege de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven. Ook in het kader van de tariefregulering van retailmarkten voor vaste telefonie is een kostentoerekeningssysteem noodzakelijk.¹³⁶ Op grond hiervan concludeert het college dat het voeren van een gescheiden boekhouding voor gespreksafgifte niet onevenredig veel kosten voor KPN met zich mee brengt.
542. De verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding ziet toe op naleving van de verplichting tot non-discriminatie en de mededingingsproblemen van discriminatoir gedrag en marge-utholling. Het opleggen van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding aan KPN is, op grond van het voorgaande, een geschikte verplichting.

9.8.2 Noodzakelijkheid van gescheiden boekhouding

543. De verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding is ondersteunend aan de verplichting tot non-discriminatie en dient er met name toe om discriminatoir gedrag tijdig te signaleren. Het college toetst de noodzakelijkheid van een gescheiden boekhouding daarom aan het risico van discriminatoir gedrag. In het licht van de eerder beschreven toepassing van gescheiden boekhouding dient het college hier in feite een inschatting te maken van het risico van het optreden van discriminatoir gedrag en marge-utholling tussen de verticaal gerelateerde retail- en wholesalebedrijven. De constatering daarvan is immers het signaal dat een mogelijke overtreding van non-discriminatie plaatsvindt. Zoals vastgesteld bij de behandeling van de

¹³³ Memorie van Toelichting, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr.3, blz. 123.

¹³⁴ Er zijn meerdere mogelijke verklaringen voor een geringe marge bij het retailbedrijf. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn doordat de retailkosten of de verleende kortingen hoger zijn dan verwacht was. Een eventuele overtreding van de non-discriminatieverplichting is daarom pas na nader onderzoek vast te stellen.

¹³⁵ In het kader van de controle op non-discriminatie biedt de marge van het retailbedrijf die op basis van de gescheiden boekhouding gerapporteerd wordt alleen zinvolle informatie als de wholesale- en retailgegevens aan dezelfde bron ontleend zijn.

¹³⁶ Zie het ontwerpbesluit 'Retailmarkten voor vaste telefonie', van 1 juli 2005, kenmerk OPTA/IBT/2005/201849

potentiële mededingingsproblemen is het optreden van discriminatoir gedrag en marge-
uitholling een reëel risico in de markt voor gespreksafgifte.

Conclusie

544. Het college stelt vast dat het opleggen van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding voor gespreksafgifte aan KPN een geschikte en noodzakelijke maatregel is.

9.9 Conclusie verplichtingen

545. In dit hoofdstuk heeft het college geschiktheid en de noodzakelijkheid onderzocht van de maatregelen die de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen als gevolg van aanmerkelijke marktmacht op de relevante markten voor gespreksafgifte te adresseren. Daarbij is het college tot de conclusie gekomen dat de volgende verplichtingen in het hierna weergegeven overzicht geschikt en noodzakelijk zijn op de markten voor gespreksafgifte op geografische nummers, 084/087-nummers, op 088-nummers en op het 112-nummer.

verplichtingen:	De relevante markten voor gespreksafgifte op:						
	geografische nummers		084/087-nummers		088-nummers		112
	KPN	Overige aanbieders	KPN	Overige aanbieders	KPN	Overige aanbieders	KPN
- toegang	•	•			•	•	•
- transparantie		•		•		•	
- referentie-aanbod	•		•		•		•
- non-discriminatie	•		•		•		•
- tariefregulering (wholesale price cap)	•		•		•		•
- tariefregulering (vertraagde reciprociteit)		•		•		•	
- gescheiden boekhouding	•		•		•		•

Tabel 6. Overzicht van AMM-verplichtingen op de markten voor gespreksafgifte.¹³⁷

546. In het volgende hoofdstuk geeft het college aan deze verplichtingen een nadere specifieke invulling. Daarna wordt ten aanzien van deze verplichtingen een effectenanalyse uitgevoerd teneinde te concluderen dat deze verplichtingen passend zijn.

¹³⁷ In deze figuur geeft een • aan dat een verplichting een bepaald mededingingsprobleem adresseert.

10 Nadere invulling van verplichtingen op de relevante markten voor gespreksafgifte

547. In het voorgaande hoofdstuk is op hoofdlijnen vastgesteld welke verplichtingen geschikt en noodzakelijk zijn op de markten voor gespreksafgifte op geografische nummers, op 088-nummers van bedrijven of instellingen en 084/087-nummers voor pa-diensten en het 112-nummer voor noodhulpoproepen. Hierna worden deze verplichtingen voor zover nodig nader uitgewerkt. Het gaat daarbij om de volgende verplichtingen:

548. Voor KPN:

- verplichting van toegang tot, en gebruik van, specifieke netwerkfaciliteiten, krachtens artikel 6a.6 van de Tw;
- transparantieverplichting in de vorm van een referentieaanbod krachtens artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw;
- non-discriminatieverplichting, krachtens artikel 6a.8 van de Tw;
- tariefregulering, krachtens artikel 6a.7 van de Tw.

549. Voor de overige aanbieders van vaste gespreksafgifte:

- verplichting van toegang tot, en gebruik van, specifieke netwerkfaciliteiten, voor zover dit betrekking heeft op bijbehorende faciliteiten, krachtens artikel 6a.6, eerste lid en tweede lid, sub g en i, van de Tw;
- transparantieverplichting, krachtens artikel 6a.9 van de Tw;
- tariefregulering, krachtens artikel 6a.7 van de Tw.

10.1 Verplichting van toegang tot, en gebruik van, specifieke netwerkfaciliteiten voor KPN

550. In deze paragraaf beschrijft het college de nadere invulling van de toegangsverplichtingen die hij in paragraaf 9.4 van dit besluit heeft opgelegd aan KPN.

551. Het college kan op grond van artikel 6a.6, tweede lid, van de Tw een nadere invulling geven aan de verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door het college te bepalen vormen van toegang. Het college acht het van belang dat de toegangsverplichting, die aan KPN wordt opgelegd, in ieder geval de navolgende invulling omvat.

552. KPN dient aanbieders van elektronische communicatiediensten toegang te verlenen tot netwerkelementen of faciliteiten voor zover deze noodzakelijk zijn voor het afnemen van gespreksafgifte. Om deze verplichting tot het leveren van toegang effectief te laten zijn, dient KPN bij toegang behorende diensten dan wel diensten die onlosmakelijk verbonden zijn met te leveren toegangsvormen, te leveren. Immers, als deze bijbehorende of onlosmakelijk met toegang verbonden diensten niet geleverd zouden worden, zou de toegangsverplichting in zichzelf geen betekenis hebben voor de totstandkoming van de effectieve concurrentie. Dit

impliceert dat KPN in ieder geval verplicht is in het kader van deze toegangsverplichting ten behoeve van gespreksafgifte de volgende te diensten te leveren. KPN dient:

- a. co-locatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten te leveren, (inclusief gedeeld gebruik van kabelgoten, gebouwen of masten);
- b. te voorzien in directe interconnectie (in de vorm van een directe fysieke koppeling, op verzoek van toegangsvragende partijen) opdat het netwerk van de toegangsverzoekende partij rechtstreeks gekoppeld kan worden aan het netwerk van KPN, hieronder wordt ook het uitvoeren van testen begrepen (NIT-testing);
- c. open toegang te verlenen tot technische interfaces, protocollen of andere kerntechnologieën die onmisbaar zijn voor de interoperabiliteit.¹³⁸

553. Daarbij geldt dat KPN:

- d. verzoeken om toegang tijdig en adequaat in behandeling neemt en zo nodig met de toegangsverzoekende partij te bespreken. De reactie op het verzoek om toegang dient KPN binnen een redelijke termijn aan de toegangsverzoekende partij te verstrekken. KPN dient hiervoor een procedure te hanteren;
- e. te goeder trouw dient te onderhandelen met aanbieders van elektronische communicatiediensten die verzoeken om toegang; deze nadere invulling spreekt feitelijk voor zich. Een toegangsverplichting waarbij KPN te kwader trouw zou onderhandelen met (potentiële) afnemers, zou ineffectief en inefficiënt zijn, omdat KPN alsdan onderhandelingsprocessen zeer zou kunnen vertragen. Feitelijk voorziet deze nadere invulling dan ook in het oplossen van het mededingingsprobleem dat samenhangt met vertragingstactieken. Zie hiervoor ook paragraaf 8.2.2;
- f. de reeds verleende toegang tot faciliteiten niet intrekt, tenzij voortgezette verlening van toegang redelijkerwijs niet van KPN mag worden verlangd. KPN dient een voornemen tot intrekking minimaal drie maanden voorafgaand aan de voorgenomen datum van intrekking aan het college over te leggen.¹³⁹ De effectiviteit van de toegangsverplichting zou – met name uit oogpunt van het treffen van een snelle en adequate toegangvoorziening – onder druk komen te staan, als KPN eerst de verleende toegang zou intrekken, en vervolgens opnieuw met partijen in onderhandeling zou treden.

¹³⁸ Zie artikel 6a.6, tweede lid, onder e, van de Tw (de wetgever gebruikt interoperabiliteit hier in het kader van een toegangsverplichting).

¹³⁹ Naar aanleiding van de bedenkingen van KPN heeft het college, conform het gestelde onder randnummer 323 van de in de annex 3 opgenomen Nota van bevindingen van 4 november 2005, kenmerk OPTA/TN/2005/203112; het ontwerpbesluit op dit punt aangepast. KPN gaf in haar bedenkingen, zoals verwoord in randnummer 323 van de Nota van Bevindingen, aan dat het verbod om reeds verleende toegang in te trekken te algemeen en zonder enige tijdsbepaling was gesteld en daarmee niet voldeed aan het vereiste van passendheid. Het college heeft hierop het verbod op het intrekken van reeds verleende toegang aangevuld met de bepaling dat intrekking uitsluitend is toegestaan indien het voortzetten van de geboden toegang redelijkerwijs niet kan worden verlangd. Daarnaast is een termijn opgenomen waarbinnen KPN het voornemen tot intrekking bij het college dient te melden.

554. Op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw, kan het college aan de toegangsverplichting tevens nadere voorwaarden verbinden betreffende billijkheid, redelijkheid en opportuniteit. Toegang kan immers alleen economisch zinvol worden afgenomen als deze op een zo effectief en efficiënt mogelijke wijze aangeboden wordt. De toegangsverplichting zou niet meer dan een lege huls zijn als met betrekking tot genoemde criteria geen nadere voorwaarden zouden worden gesteld. In dat kader is het van belang dat KPN ten aanzien van het verlenen van toegang (inclusief bijbehorende dan wel onlosmakelijk verbonden faciliteiten):

- informatie die een toegangverzoekende partij nodig heeft om een voldoende specifiek verzoek om toegang te kunnen doen, desgevraagd tijdig en volledig verstrekt;
- aan het verlenen van toegang geen onbillijke voorwaarden verbindt. In dit verband wordt verwezen naar het weergegeven mededingingsprobleem in paragraaf 8.2.3;
- geen beperkingen oplegt zonder objectiveerbare redenen. Een in zichzelf redelijk verzoek kan alleen worden afgewezen op grond van objectieve criteria die betrekking hebben op de technische haalbaarheid of de noodzaak om de integriteit van het netwerk te handhaven. Het enkele feit dat een partij verzoekt om een vorm van toegang die KPN zichzelf (nog) niet levert, vormt op zichzelf geen objectieve reden om een verzoek af te wijzen; het opleggen van beperkingen zonder objectiveerbare redenen zou al snel tot willekeur kunnen leiden en het opleggen van selectieve beperkingen om concurrenten uit de markt te weren. In dit verband zal het college terzake van de vaststelling of sprake is van objectiveerbare redenen met een aantal factoren rekening houden;¹⁴⁰
- informatie die zij bij het verlenen van toegang verkrijgt slechts gebruikt om toegang te verlenen, en niet gebruikt voor andere doeleinden; de waarde van deze verplichting is hierin gelegen dat KPN aldus niet in staat wordt gesteld om informatie te gebruiken die zij heeft verkregen in het wholesaledomein ten behoeve van haar retailactiviteiten, zoals beschreven bij het mededingingsprobleem van oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten;
- toegangsdiensten niet strategisch ontwerpt, teneinde het mededingingsprobleem dat samenhangt met het realiseren van strategisch productontwerpen te adresseren; zie hiervoor ook paragraaf 8.2.5.

555. In aanvulling op de bovenstaande algemene voorschriften ten aanzien van redelijkheid, billijkheid en opportuniteit legt het college KPN, op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw, meer specifiek op om in het kader van het verlenen van toegang ten behoeve van het kunnen afnemen van diensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de markt voor gespreksopbouw, ten minste in een aantal aan toegang verwante aspecten te voorzien. Het hierin voorzien is van belang om de effectiviteit en efficiëntie van de toegangsverplichting te waarborgen. Het gaat hierbij in ieder geval om:

¹⁴⁰ Het college zal bij de beoordeling van de redelijkheid van een toegangsverzoek onder andere rekening houden met de volgende aspecten:

- een toegangsverzoek mag de ontwikkeling van (innovatieve) diensten niet ontmoedigen;
- een toegangsverzoek mag de lange termijn ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie niet ontmoedigen;
- aantoonbare structurele capaciteitsschaarste kan een reden zijn om geen toegang te verlenen;
- een om toegang verzoekende partij dient om die vorm van toegang te vragen welke voor eindgebruikers geen nadelige effecten sorteert.

- het hanteren van technische standaarden ten aanzien van het netwerk en/of de toegangsdienst en bijbehorende faciliteiten;¹⁴¹
- het hanteren van procedures voor verkeers- en netwerkmanagement ter waarborging van het ordelijk verloop van verkeer in geval van storing of overflow. Deze waarborging kan bijdragen aan verbetering van de effectiviteit van de toegangsverplichting en vermindert het risico dat toegang niet tot stand wordt gebracht. Hierin zijn begrepen onder andere verkeersrouting om dienstverlening te herstellen bij storing of overflow, het opzetten van overflowprocedures (ook wel overloopfaciliteit genoemd) bij blokkering en overbelaste verbindingen. De overflowprocedures zijn thans reeds onderdeel van het (op grond van de Tw verplicht gestelde) referentieaanbod van KPN;¹⁴²
- het hanteren van flexibele procedures voor (prognosticeren), bestellen en leveren. Deze flexibiliteit is met name van belang met het oog op het kunnen inspelen van KPN op veranderende omstandigheden in vraag en aanbod. In dit verband dient KPN transparante testprocedures te hanteren;
- het garanderen van een minimum kwaliteit aan de hand van serviceniveaus voor bestelling, levering en exploitatie van diensten. Dit betekent in de praktijk naar het oordeel van het college het hanteren van expliciete kwaliteitsparameters inzake de te verstrekken diensten, een resultaatsverplichting voor de minimum serviceniveaus en een hieraan gekoppeld boetebeding in geval van niet-nakoming van de gestelde kwaliteitsniveaus. Het garanderen van een minimum kwaliteit is van belang om zeker te stellen dat de afnemende partij erop kan vertrouwen dat de toegangsdienst gepaard gaat met een bepaalde kwaliteit. Als dat niet het geval zou zijn – en er bijvoorbeeld sterke fluctuaties in de kwaliteit zouden optreden, zou de toegangsvorm minder betrouwbaar en daardoor minder effectief zijn;
- het hanteren van redelijke contractuele bepalingen. Deze verplichting volgt uit de eis dat de partij die toegang verleent dit onder redelijke condities doet. Hieronder vallen onder andere betalingsvoorwaarden met inbegrip van facturerings- en betalingsprocedures, een transparante wijzigingsprocedure met in ieder geval bepalingen die betrekking hebben op de mogelijkheden tot wijziging van diensten, tarieven en voorwaarden die in een referentieaanbod zijn opgenomen, bepalingen inzake contractherzieningen, beëindiging van een overeenkomst en opschorting van diensten, een vorm van contractuele aansprakelijkheid indien KPN tekortschiet in de nakoming van een of meer verplichtingen, een geschilbeslechtsingsprocedure met adequate reactietermijnen zonder inbreuk te maken op de rechten van aanbieders om gebruik te maken van de mogelijkheid om een geschil bij het college in te dienen.

¹⁴¹ Hierdoor heeft de partij die toegang afneemt zekerheid met betrekking tot de technische randvoorwaarden en normen van het netwerk en bijbehorende diensten. Aldus wordt de partij in staat gesteld helderheid te verkrijgen over de elementen waarop hij aanspraak kan maken.

¹⁴² Deze overweging bevat een nadere motivering in antwoord op de bedenking van KPN (randnummer 24 van de in annex 3 opgenomen Nota van Bevindingen van 4 november 2005, kenmerk OPTA/TN/2005/203112.). KPN gaf aan dat niet duidelijk was wat bedoeld met 'overflowprocedure'. Het college verwijst voor een nadere duiding van deze procedure naar het zgn. RIA-oordeel van het college van 25 juli 2000, welk oordeel als uitgangspunt geldt voor de nadere invulling van de in dit besluit opgelegde toegangsverplichting (Besluit van 28 juli 2000, OPTA/IBT/2000/202134 en besluit van 1 november 2002, OPTA/IBT/2002/203590, nadere invulling RIA-oordeel.

556. Ten aanzien van de nadere invulling van de toegangsverplichting dient KPN het RIA-oordeel van het college van 28 juli 2000 als uitgangspunt te nemen.¹⁴³ KPN dient daarbij rekening te houden met de hierboven genoemde algemene voorschriften. Het college heeft in dit RIA-oordeel aangegeven en nader onderbouwd aan welke voorwaarden de geboden toegang die wordt beschreven in een referentieaanbod tenminste dient te voldoen om redelijk te zijn. Het college constateert dat het materiële beoordelingskader om de redelijkheid van geboden toegang te beoordelen, niet is veranderd. Uitgangspunt voor het college is immers dat de vraag of toegang als verplichting dient te worden opgelegd, los staat van de beoordeling of deze toegang tegen redelijke voorwaarden geschiedt. Er is dan ook geen reden om ten aanzien van de verplichting tot het leveren van toegang en de daarbij geldende algemene voorschriften thans andere of minder vergaande voorschriften op te nemen. Veranderende marktomstandigheden kunnen in de toekomst overigens aanleiding zijn om deze beoordeling op bepaalde punten te herzien. Daar moet dan wel een duidelijk aanwijsbare reden voor zijn.

10.2 De transparantieverplichting voor andere vaste aanbieders dan KPN

557. In paragraaf 9.5 heeft het college beschreven dat bij vaste gespreksafgifte door andere aanbieders dan KPN de algemene transparantieverplichting van artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw, geschikt en noodzakelijk is om de geïdentificeerde problemen rondom de informatievoorziening te adresseren. Hierna vult het college de transparantieverplichting voor andere aanbieders dan KPN nader in.

558. De transparantieverplichting van artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw betekent dat de aanbieder van vaste gespreksafgifte verplicht is om door het college nader te bepalen informatie bekend te maken over alle diensten die hij levert in het kader van de aan hem opgelegde toegangsverplichting op de markten voor gespreksafgifte (inclusief bijbehorende faciliteiten). Voor de verplichtingen verwijst het college naar paragraaf 9.4 Daartoe dient een aanbod tot het leveren van de dienst gespreksafgifte en interconnectie ten behoeve van gespreksafgifte, dat op verzoek van een andere aanbieder wordt gedaan, in elk geval de volgende informatie dient te bevatten:

- een overzicht van diensten, ontbundeld tot het niveau van afneembare dienstverlening, die de vaste aanbieder voor gespreksafgifte en de interconnectie ten behoeve van vaste gespreksafgifte kan aanbieden, met de daarbij behorende voorwaarden (o.a. technische voorwaarden), condities en tarieven;
- de technische kenmerken en andere eigenschappen van het vaste telefoonnetwerk, voorzover de afnemer deze informatie voor gespreksafgifte en de interconnectie ten behoeve van vaste gespreksafgifte nodig heeft;
- een overzicht van alle locaties van de toegangspunten van het vaste telefoonnetwerk waarop interconnectie kan worden afgenomen;
- de voorwaarden van betaling en facturering.

¹⁴³ RIA-oordeel zoals gegeven in 'Besluit inzake de beoordeling door OPTA van de Referentie-Interconnectie-Aanbieding van KPN Telecom B.V.', 28 juli 2000, kenmerk OPTA/IBT/2000/202134, van 28 juli 2000, alsmede 'nadere invulling van het RIA-oordeel', 28 juli 2000, kenmerk OPTA/IBT/2002/203590, van 1 november 2002.

10.3 Invulling van de verplichting van KPN tot het doen van een referentieaanbod

559. In paragraaf 9.5.3 verplicht het college KPN op grond van artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw om alle diensten en bijbehorende faciliteiten die KPN levert in het kader van gespreksafgifte op geografische nummers, op 084/087-nummers¹⁴⁴, op 088-nummers en op het 112-nummer op te nemen in een referentieaanbod. Hierbij dient zoveel mogelijk aangesloten te worden bij het bestaande referentieaanbod. Het referentieaanbod is opgesplitst naar de onderscheiden vormen van toegang en de daarbij gehanteerde tarieven en andere voorwaarden. Aan een dergelijke verplichting kan het college voorschriften verbinden met betrekking tot de mate van detaillering en de wijze van bekendmaking.

560. Op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw, kan het college voorschriften verbinden ten aanzien van de mate van detaillering en de wijze van bekendmaking. Het referentieaanbod dient, om voldoende effectief te zijn voor toegangsverzoekende partijen, voldoende te zijn uitgesplitst naar diensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de markt voor gespreksafgifte en de daarbij gehanteerde tarieven en andere voorwaarden. Het referentieaanbod omvat tenminste die onderwerpen die het college in het kader van de toegangsverplichting onder paragraaf 10.1 heeft opgenomen. Voorts is er nog een aantal onderwerpen waarvan het college het redelijk acht dat deze thuishoren in een referentieaanbod omdat het referentieaanbod alleen dan voldoende inzicht geeft in de toegangsdiensten als de volgende elementen daarin zijn opgenomen:

- een beschrijving van de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten met inbegrip van alle (technische en operationele) voorwaarden;
- een beschrijving van alle van toepassing zijnde processen en procedures;
- informatieverstrekking over de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten, waaronder onder andere een overzicht valt van de locaties van punten waarop de diensten kunnen worden afgenomen, de wijze waarop de informatie verstrekt wordt, de wijze waarop bekendmaking van voorgenomen wijzigingen plaatsvindt, en voorwaarden ten aanzien van het vertrouwelijk behandelen van door een aanbieder aan KPN verstrekte informatie;
- een overzicht van de tarieven van de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten;
- KPN dient het referentieaanbod op elektronische wijze bekend te maken op zijn website;
- KPN dient een afschrift van het referentieaanbod en van elke wijziging hiervan aan het college te verstrekken;
- KPN dient uiterlijk 10 weken na publicatie van dit besluit een referentieaanbod bekend te maken;
- KPN dient een marktpartij binnen 10 werkdagen na ontvangst van een schriftelijk verzoek daartoe een afschrift van het referentieaanbod toe te sturen.

¹⁴⁴ De verplichting van een referentieaanbod ziet bij het aanbieden van gespreksafgifte op 084/087-nummers op een afzonderlijk netwerk alleen op de door KPN gehanteerde tarieven en bijbehorende voorwaarden.

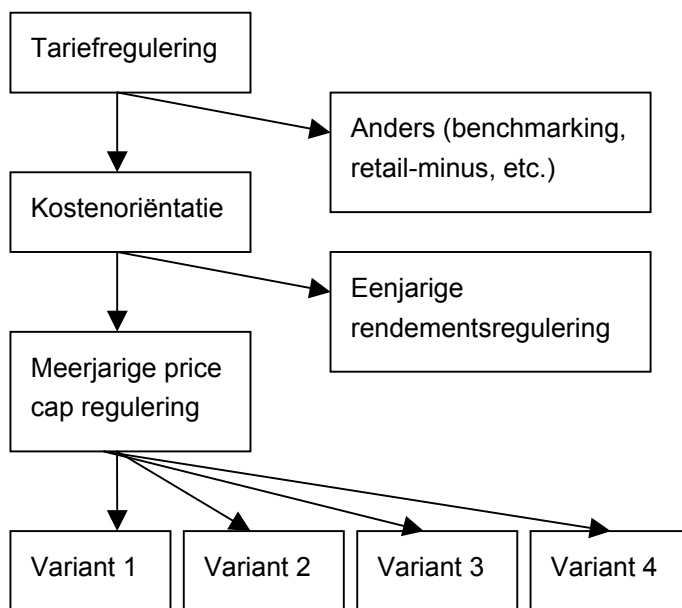
10.4 Non-discriminatie

561. De verplichting tot non-discriminatie strekt zich uit tot alle diensten en bijbehorende faciliteiten die KPN levert in het kader van de toegangsverplichting op de markt voor gespreksafgifte. Het college is van mening dat de verplichting tot non-discriminatie geen nadere explicitering behoeft, en verwijst hierbij naar artikel 6a.8 van de Tw.

10.5 Tariefregulering

10.5.1 Inleiding

562. Hiervoor heeft het college gemotiveerd dat het opleggen van tariefregulering op de markt voor vaste gespreksafgifte een geschikte en noodzakelijke maatregel betreft. In deze paragraaf zal het college onderbouwen hoe hij deze tariefregulering nader zal invullen. Voor deze onderbouwing gaat het college uit van de specifieke karakteristieken van de markt voor vaste gespreksafgifte. Daarbij wordt aan de hand van de hieronder getoonde beslisboom een aantal stappen doorlopen:



563. Als eerste stap wordt onderzocht of het toepassen van kostenoriëntatie proportioneel is. Indien dit niet het geval is, zal het college andere vormen van tariefregulering onderzoeken. Tariefregulering op basis van kostenoriëntatie kan vervolgens op twee manieren worden ingevuld: met eenjarige rendementsregulering of met meerjarige price cap regulering. Het college hanteert ten behoeve van meerjarige regulering een wholesale price cap systeem (hierna: WPC systeem). Daarbinnen heeft het college vier varianten gedefinieerd, waarmee voor iedere te onderscheiden markt de proportionele vorm van tariefregulering kan worden opgelegd.

10.5.2 Proportionaliteit van kostenoriëntatie

564. Een keuze voor het toepassen van kostenoriëntatie betekent dat bij het bepalen van tarieven de onderliggende relevante kosten als uitgangspunt worden genomen. Men spreekt in dit verband

ook wel van kostengeoriënteerde tarieven.

565. Het college beschouwt kostenoriëntatie als relatief zware invulling van tariefregulering, omdat hiermee de tariefvrijheid van KPN in hoge mate beperkt wordt, waarbij doorgaans sprake zal zijn van lagere tarieven dan die KPN in vrijheid zelf zou vaststellen. Daar komt bij dat kostenoriëntatie tot relatief grote administratieve lasten bij alle betrokken partijen, zowel KPN, de andere marktpartijen als het college, leidt. De geschiktheid en noodzakelijkheid van het toepassen van kostenoriëntatie op de onderhavige markt dienen derhalve vast komen te staan. Het college merkt hierover het volgende op.
566. De markt voor vaste gespreksafgifte laat zich karakteriseren door de volledige afhankelijkheid van afnemers van het aanbod van KPN. KPN wordt daardoor onvoldoende gedisciplineerd in haar tariefstelling. Dit betekent dat het risico bestaat dat KPN ten nadele van haar wholesale-afnemers en tevens eindgebruikers excessieve tarieven hanteert voor vaste gespreksafgifte. In een situatie waarin afnemers volledig afhankelijk zijn van het wholesale-aanbod van KPN, met andere woorden waar geen sprake is van dienstenconcurrentie, is de hoogte van de tarieven voor toegang uiterst belangrijk. Deze tarieven zullen namelijk een belangrijk deel van de onderliggende kosten van de bijbehorende retaildienst uitmaken. Het is in een dergelijke situatie zaak dat tegen redelijke tarieven toegang wordt geboden zodat potentiële toetreders niet worden geweerd van de markt.
567. Ten aanzien van de methodiek waarop tariefregulering dient te worden gebaseerd, merkt het college op dat hij voor het waarborgen van redelijke tarieven kostenoriëntatie geschikt acht. Daarbij legt het college redelijke tarieven uit als tarieven die in redelijke verhouding tot de onderliggende kosten staan. De reden om de redelijkheid van tarieven aan de onderliggende kosten te toetsen is als volgt. Hiermee wordt voorkomen dat KPN te hoge winsten uit de markt voor vaste gespreksafgifte genereert, waarmee vervolgens andere markten kunnen worden gesubsidieerd. Dit geldt vanzelfsprekend ook andersom: voorkomen moet worden dat de KPN te lage winsten genereert die vervolgens door een andere markt gecompenseerd moeten worden. Met kostenoriëntatie kunnen dit soort kruissubsidies die het 'level playing field' verstoren worden voorkomen. Andere bekende methodieken zijn hiervoor minder geschikt. Benchmarking is minder geschikt om het ontstaan van over- of onderwinsten en daarmee kruissubsidies te voorkomen. Er wordt immers niet uitgegaan van de kosten van KPN, maar van een tariefniveau dat in een andere markt is ontstaan. Tarieven die zijn gebaseerd op de relevante onderliggende kosten resulteren daarentegen in de vanuit welvaartsoptimalisatie meest wenselijke allocatie van schaarse middelen. Ook een methodiek als retail-minus acht het college om die reden hier minder geschikt. Bij deze methodiek wordt namelijk ook niet uitgegaan van het onderliggende kostenniveau, maar van een tarief dat in een andere (retail)markt is ontstaan.
568. Op basis van het bovenstaande is het college van oordeel dat het toepassen van kostenoriëntatie voor de tarieven op de markt van gespreksafgifte geschikt is. Aangezien alternatieve methodieken minder geschikt zijn gebleken, acht het college het opleggen van kostenoriëntatie tevens noodzakelijk.

10.5.3 Kostenoriëntatie en efficiënte kosten

569. Bij de toepassing van kostenoriëntatie geldt dat het KPN in beginsel niet is toegestaan om inefficiënties in de eigen bedrijfsvoering door te berekenen aan wholesale-afnemers en/of eindgebruikers. Het college beschouwt dit als een gerechtvaardigd uitgangspunt omdat dit de verantwoordelijkheid voor inefficiënties bij de juiste partij legt. Alleen KPN kan er namelijk voor zorgen dat tegen efficiënte kosten wordt geproduceerd.
570. Een en ander kan tot gevolg hebben dat de door het college bepaalde tarieven onvoldoende zijn om de daadwerkelijke kosten¹⁴⁵ van KPN te dekken. Het college vindt voor een dergelijke uitkomst echter steun in de Tw en de Memorie van Toelichting daarbij. Op verschillende plaatsen wordt door de wetgever aangegeven dat voorkomen moet worden dat inefficiënte kosten worden doorberekend aan afnemers.
571. Het college heeft in deze benadering echter het risico onderkend dat, in het geval efficiëntiekortingen op de tarieven van KPN worden toegepast, partijen die wel efficiënter opereren dan KPN toch niet tot de markt toetreden. Deze situatie is het eenvoudigst voor te stellen aan de hand van een voorbeeld. Stel dat het kostenniveau van KPN op 100 ligt, maar dat daarvan 20 als inefficiënt wordt beoordeeld. In dat geval zal het tariefniveau op 80 worden gesteld. Potentiële toetreders met een kostenniveau hoger dan 80 zullen dan niet tot de markt toetreden. Een partij met een kostenniveau van 90, dat beduidend lager ligt dan dat van KPN, zal er derhalve toch voor kiezen om niet toe te treden. Dit betekent dat infrastructuurconcurrentie belemmerd wordt. Efficiëntiekortingen zouden volgens deze redenering niet kunnen worden opgelegd op markten waar infrastructuurconcurrentie (een van de doelstelling(en) is.
572. Het college heeft echter geconstateerd dat bovenstaande redenering niet juist is. In een in december 2003 gepubliceerde EPN¹⁴⁶ is reeds op dit onderwerp ingegaan. Daarin wordt geconcludeerd dat het te simpel is om ervan uit te gaan dat lage tarieven infrastructuurconcurrentie altijd belemmeren.¹⁴⁷ Er dient rekening gehouden te worden met het dynamische proces van een nieuwe toetreders die een nieuwe positie op de markt verwerft. Dit vereist tariefregulering waarbij in het beginstadium sprake is van een breed aanbod tegen lage tarieven. Cave stelt hierover: "A policy of high access prices in this phase of their activity may kill the entrant's business model stone dead." Dit leidt tot de suggestie van het instellen van opstartscenario's, waarin toetreders hun infrastructuur geleidelijk kunnen uitrollen. Daarbij is de competitieve situatie op de markt bepalend voor de vraag wanneer tariefregulering versoepeld kan worden.

¹⁴⁵ Onder daadwerkelijke kosten wordt hier verstaan de kosten die KPN volgens de eigen boekhouding, uitgaande van een juiste toerekening van kosten, daadwerkelijk heeft gemaakt.

¹⁴⁶ Economic Policy Note no.1, Economic considerations of balancing infrastructure and services based competition, december 2003.

¹⁴⁷ In de EPN wordt dit onder andere verwoord met een verwijzing naar Cave, The relationship between access pricing regulation and infrastructure competition, maart 2001: "The notion derived from naïve and static analysis, that low access prices are bad for infrastructure competition and high access prices are good for it is mistaken – or at least over simplistic in the era where telecommunications markets have been newly liberalized."

573. Een ander dynamisch proces heeft betrekking op de investeringen in infrastructuur door de geregeerde partij en de nieuwe toetreders. Hierbij wordt in het EPN een onderscheid gemaakt tussen bestaande en nieuwe infrastructuur. Wat betreft bestaande infrastructuur wordt geconcludeerd dat infrastructuurconcurrentie beter met lage dan met hoge tarieven kan worden gestimuleerd. Deze situatie ligt wat genuanceerder voor nieuwe infrastructuur, waar het in bepaalde gevallen zinvol is om een opslag in het tarief te verwerken.
574. Op basis van de analyse in het genoemde EPN acht het college het niet aannemelijk dat het toepassen van efficiëntiekortingen een negatieve invloed op infrastructuurconcurrentie heeft. Het college is derhalve van oordeel dat efficiëntiekortingen kunnen worden opgelegd in een markt waar infrastructuurconcurrentie (een van) de doelstelling(en) is.
575. Daarbij merkt het college nog op dat het bovenstaande niet betekent dat efficiëntiekortingen in alle gevallen zullen worden toegepast. Het al dan niet opleggen van efficiëntiekortingen zal het college toetsen aan de karakteristieken van de betreffende markt. Indachtig de hiervoor aangehaalde analyse in het EPN van december 2003, is de competitieve situatie op de markt bepalend voor de vraag wanneer tariefregulering versoepeld kan worden. Het college zal het al dan niet opleggen van efficiëntiekortingen vooral laten afhangen van de mate van *bestaande* infrastructuurconcurrentie en in mindere mate van *verwachte* infrastructuurconcurrentie. Pas als infrastructuurconcurrentie zich in voldoende mate heeft ontwikkeld acht het college het opleggen van efficiëntiekortingen niet langer proportioneel.

10.5.4 Efficiëntiekortingen en de beleidsregel inzake duurzame concurrentie

576. Eerder in dit besluit is reeds ingegaan op de beleidsregels voor OPTA van de minister (zie paragraaf 2.3). Vanzelfsprekend dient de invulling van tariefregulering te voldoen aan deze beleidsregels. Ten aanzien van het opleggen van efficiëntiekortingen acht het college de beleidsregel inzake duurzame concurrentie (artikel 2) relevant.
577. De beleidsregel inzake duurzame concurrentie stelt dat het college de krachtens artikel 6a.2 van de wet aan hem verleende bevoegdheid om passende verplichtingen op te leggen zo dient uit te oefenen dat aanbieders van alternatieve elektronische communicatienetwerken of bijbehorende faciliteiten zo min mogelijk de stimulans ontnomen wordt om te investeren in die netwerken en faciliteiten.
578. In de vorige paragraaf heeft het college, aan de hand van de analyse in het EPN van december 2003, onderbouwd dat efficiëntiekortingen en infrastructuurconcurrentie samen kunnen gaan. Het opleggen van efficiëntiekortingen acht het college derhalve niet in strijd met de beleidsregel inzake duurzame concurrentie.

10.5.5 Meerjarige of eenjarige tariefregulering

579. In de vorige paragraaf heeft het college gemotiveerd dat het opleggen van kostenoriëntatie, eventueel met toepassing van efficiëntiekortingen, passend en gerechtvaardigd is. Daarna volgt de vraag (zie de beslisboom hiervoor) of de tarieven voor één of meerdere jaren worden vastgelegd. Ten aanzien van dit punt overweegt het college het volgende.
580. Vanuit de specifieke doelstellingen in artikel 6a.7 van de Tw, te weten het voorkomen van

excessieve tarieven en marge-utholling, acht het college een meerjarige invulling van de regulering van KPN's wholesaletarieven in beginsel even geschikt als de tot dusverre gehanteerde eenjarige rendementsregulering. Beide invullingen kunnen zodanig worden ingericht dat aan de genoemde doelstellingen van tariefregulering wordt voldaan.

581. Het college geeft echter in principe de voorkeur aan meerjarige regulering vanwege de voordelige effecten hiervan. In de eerste plaats betreft dit de meerjarige tariefzekerheid voor potentiële toetreders. In het eerder aangehaalde EPN van december 2003 is reeds ingegaan op het positieve effect van tariefzekerheid op het stimuleren van efficiënte infrastructuurconcurrentie. Daarnaast zorgt meerjarige tariefregulering voor een efficiëntieprikkel aan KPN. Deze voordelen van meerjarige regulering worden overigens breed gedragen door betrokken marktpartijen, zoals onder andere bleek tijdens de in 2002 gehouden consultatie inzake het meerjarige wholesale tariefsysteem.¹⁴⁸
582. Als voorwaarde voor de geschiktheid van meerjarige regulering stelt het college wel de eis dat er zekerheid moet bestaan dat de vooraf vastgestelde tariefontwikkeling de toekomstige kosten- en volumeontwikkelingen in voldoende mate recht zal doen. Dit betekent niet dat het college meerjarige regulering alleen geschikt vindt als vooraf precies bekend is wat er met de kosten en volumes van KPN zal gebeuren. Zoals hierna nog zal blijken, acht het college andere bronnen van informatie ook geschikt ten behoeve van voorspellingen van toekomstige ontwikkelingen. Het college dient echter wel voldoende inzicht en vertrouwen te hebben in de ontwikkelingen die verwacht mogen worden. Bovendien dienen de ontwikkelingen in kosten en volumes een voldoende stabiel karakter te hebben.
583. Indien aan de hiervoor gestelde voorwaarde is voldaan, geeft het college de voorkeur aan meerjarige regulering. Bovendien geldt dat eenjarige rendementsregulering kan worden beschouwd als een zwaardere verplichting dan meerjarige price cap regulering. Dit geldt in de eerste plaats ten aanzien van de administratieve lasten die bij jaarlijkse rendementsregulering groter zijn dan bij meerjarige regulering. In het eerste geval moeten immers jaarlijks tarieven worden bepaald, terwijl dit in het tweede geval voor meerdere jaren tegelijk gebeurt. In de tweede plaats geldt dat rendementsregulering de gereguleerde partij minder tariefvrijheid laat dan price cap regulering. Bij rendementsregulering worden tarieven namelijk jaarlijks aan de onderliggende kosten aangepast. Eventuele efficiëntiewinsten die bij meerjarige price cap regulering zijn te verdienen, ontbreken vrijwel geheel in het geval van rendementsregulering.
584. Op basis van de voorkeur voor meerjarige regulering en het feit dat eenjarige regulering de zwaardere verplichting betreft, beschouwt het college meerjarige regulering als de proportionele invulling van kostengeoriënteerde tariefregulering. Daarbij dient nog wel voor iedere specifieke markt onderzocht te worden of aan de voorwaarde van voldoende zekerheid is voldaan. Indien dit niet het geval is, zal het college alsnog kiezen voor eenjarige rendementsregulering conform Annex D bij dit besluit.
585. Ten aanzien van de markt voor vaste gespreksafgifte is het college van oordeel dat hij met voldoende zekerheid voorspellingen kan doen over toekomstige kosten- en

¹⁴⁸ Consultatiedocument inzake het MWTS, OPTA/IBT/2002/202979, 11 december 2002.

volumeontwikkelingen. Het college zal hiertoe, naast de door KPN op te leveren kosten- en volumevoorspellingen, tevens gebruik maken van een comparatieve efficiëntie analyse. Deze analyse is toepasbaar op de markt voor vaste gespreksafgifte. Daarnaast heeft het college reeds enige jaren ervaring met het reguleren van de tarieven voor vaste gespreksafgifte. Het college kan deze ervaring gebruiken bij het bepalen van toekomstige tarieven. Ten slotte merkt het college op dat de tariefontwikkeling voor vaste gespreksafgifte de afgelopen jaren relatief stabiel is geweest, en het college ziet geen reden waarom dit de komende jaren zou veranderen. Op basis hiervan acht het college meerjarige kostengeoriënteerde tariefregulering voor vaste gespreksafgifte proportioneel.

10.5.6 Het WPC systeem

586. De wholesalediensten van KPN waarvoor meerjarige kostengeoriënteerde tariefregulering proportioneel wordt geacht, zullen worden gereguleerd met behulp van het wholesale price cap systeem (hierna: WPC systeem). Het WPC systeem wordt zodanig ingericht dat voor alle te onderscheiden diensten wordt voorzien in een meerjarige kostengeoriënteerde tariefontwikkeling. Voor een nadere beschrijving en beschouwing van het WPC systeem wordt verwezen naar Annex C.
587. Binnen het WPC systeem bestaat de mogelijkheid om de tariefontwikkeling van de opgenomen diensten te differentiëren. Op die manier kan voor iedere dienst in het WPC systeem de proportionele invulling van kostenoriëntatie opgelegd worden. De in dit verband binnen het WPC systeem gehanteerde methodiek bestaat uit het op verschillende wijzen combineren van de onderliggende kosten van KPN met de toepassing van een zogenaamde comparatieve efficiëntie analyse (hierna: CEA). Met behulp van de CEA kan, op basis van een objectieve maatstaf van efficiëntie, ingegrepen worden op de werkelijke kostenontwikkeling die KPN voor haar diensten heeft berekend. Daarmee kan per dienst worden bepaald welke efficiënte kosten redelijkerwijs in het tarief mogen terugkomen. Hiervoor heeft het college reeds toegelicht dat hij het onder omstandigheden opleggen van efficiëntiekortingen een proportionele maatregel vindt.

10.5.7 WPC systeem en de beleidsregels

588. Eerder in dit besluit is reeds ingegaan op de beleidsregels voor OPTA van de minister. Vanzelfsprekend dient de invulling van tariefregulering te voldoen aan deze beleidsregels. Ten aanzien van de toepassing van het WPC systeem acht het college de beleidsregels inzake efficiënte kosten (artikel 3) en kwaliteit en toegang (artikel 4) relevant.
589. Het artikel in de beleidsregels inzake efficiënte kosten stelt dat het college voor het aantonen van efficiënte kosten gebruik kan maken van een maatstafvergelijking of een door het college bepaald kostentoerekeningsstelsel dat losstaat van een door de onderneming gebruikt systeem. Binnen het WPC systeem wordt een CEA gehanteerd als objectieve norm voor efficiëntie. Deze CEA omvat een empirische meting van de efficiëntie van andere telecombedrijven. Om deze vergelijking te maken wordt gebruik gemaakt van een groot aantal gegevens van Amerikaanse aanbieders. Er kan derhalve worden gesproken van een vergelijking van de efficiëntie van KPN met een maatstaf in de vorm van de Amerikaanse aanbieders. Het college acht deze methodiek dan ook in lijn met de beleidsregel inzake efficiënte kosten.

590. Het artikel in de beleidsregels inzake kwaliteit en toegang stelt dat het college, teneinde concurrentie op kwaliteit tussen aanbieders van elektronische communicatiediensten te bevorderen, zijn bij of krachtens hoofdstuk 6a van de Tw verleende bevoegdheden zo uitoefent dat ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht zoveel mogelijk worden gestimuleerd om aan die concurrentie op kwaliteit bij te dragen. De beleidsregel komt er kort gezegd op neer dat KPN in beginsel zelf een keuze mag maken ten aanzien van de kwaliteit die zij met haar netwerk wenst te bieden. Bij het opleggen van tariefregulering dient het college vervolgens met dit kwaliteitsniveau rekening te houden.
591. Het college acht de toepassing van de CEA in lijn met de beleidsregel inzake kwaliteit. De CEA vergelijkt KPN met een groot aantal Amerikaanse aanbieders met ieder een bepaald kwaliteitsniveau. Het college heeft daarbij geen reden om te veronderstellen dat de gemiddelde kwaliteit van deze aanbieders significant hoger of lager ligt dan de kwaliteit van KPN. Het gaat hier immers om werkelijk bestaande partijen die te maken hebben met klanten die een hoge kwaliteit van dienstverlening eisen. Uitgaande van vergelijkbare kwaliteitsniveaus, zou KPN derhalve geen hogere met kwaliteit verband houdende kosten mogen hebben dan de Amerikaanse aanbieders.
592. In het geval de kwaliteit van KPN toch significant hoger zou zijn dan het gemiddelde van de Amerikaanse aanbieders, beschouwt het college dit als belangrijke aanwijzing dat KPN een te hoge kwaliteit wil doorberekenen aan haar wholesale-afnemers. De beleidsregels van de minister zijn daar ook zeer duidelijk over: “Als uit het onderzoek¹⁴⁹ blijkt dat het gebruikelijk is dat in het buitenland diensten worden geleverd tegen een (veel) lagere kwaliteit, is dit een belangrijke aanwijzing voor het college dat er een te hoge kwaliteit wordt geleverd.” Bovendien wordt hierover opgemerkt: “Indien het college, bijvoorbeeld op basis van een benchmarkonderzoek, heeft vastgesteld dat het geleverde kwaliteitsniveau te hoog is, dan kan het college de onderneming met aanmerkelijke marktmacht krachtens artikel 6a.2 van de wet verplichten om een tarief te rekenen dat uitgaat van een redelijk kwaliteitsniveau. In die situatie wordt dus een deel van de kosten, zijnde de kosten die verband houden met het te hoge kwaliteitsniveau, niet doorberekend aan partijen die toegang hebben.”
593. De toepassing van de CEA zorgt er in feite voor dat KPN een redelijk kwaliteitsniveau mag doorberekenen. Dit redelijke kwaliteitsniveau en de kosten die daarmee gepaard gaan worden bepaald op basis van de kosteninformatie van de Amerikaanse aanbieders. Als KPN een hoger kwaliteitsniveau zou willen doorberekenen, dan zou de CEA daarvoor corrigeren.
594. Samengevat wordt KPN toegestaan haar kwaliteitsniveau in de tarieven door te berekenen. Dit is alleen niet het geval als uit de vergelijking met de Amerikaanse aanbieders blijkt dat KPN een te hoog kwaliteitsniveau wil doorberekenen. In dat geval zal de werking van de CEA ervoor zorgen dat de kosten die verband houden met het te hoge kwaliteitsniveau niet in de tarieven worden verwerkt. Het college handelt hiermee in lijn met de beleidsregels van de Minister.

¹⁴⁹ Als voorbeeld van een dergelijk onderzoek spreken de beleidsregels over een vergelijking met andere EU-landen. De diversiteit onder de Amerikaanse aanbieders is echter minstens zo groot en het aantal nog veel groter, waardoor het college ook de Amerikaanse aanbieders zeer geschikt acht voor een dergelijke vergelijking.

10.5.8 Afwegingskader

595. In deze paragraaf zal het college de laatste stap in de eerder getoonde beslisboom uitwerken. Deze bestaat uit de uiteenzetting van het afwegingskader waarmee de invulling van de voor iedere dienst te gelden proportionele invulling van tariefregulering wordt bepaald. Aan de hand van dit afwegingskader worden vier varianten binnen het WPC systeem gedefinieerd. Deze varianten verschillen van elkaar in de mate waarin en de wijze waarop gedurende de reguleringsperiode op de tariefvrijheid van KPN wordt ingegrepen.
596. Zoals in de paragraaf over het opleggen van passende verplichtingen aangegeven en gemotiveerd, is het college van oordeel dat een situatie van duurzame concurrentie het best kan worden bereikt door, daar waar mogelijk, in de keuze van verplichtingen voorrang te geven aan maatregelen die infrastructuurconcurrentie stimuleren. Alleen waar infrastructuurconcurrentie niet mogelijk is, dient door het opleggen van toegangsverplichtingen te worden gekozen voor dienstenconcurrentie. Deze benadering kiest het college ook ten aanzien van de nadere invulling van tariefregulering, wat resulteert in het volgende afwegingskader ten behoeve van de nadere invulling van de tariefverplichting.
597. Waar mogelijk dient in de nadere invulling van de tariefverplichting voorrang te worden gegeven aan (de ontwikkeling van) infrastructuurconcurrentie. Hiertoe wordt aan de hand van het criterium van repliceerbaarheid bepaald in hoeverre (de ontwikkeling van) infrastructuurconcurrentie mogelijk moet worden geacht.
598. Waar replicatie mogelijk is, wordt de tariefverplichting zo ingericht dat daarmee infrastructuurconcurrentie wordt gestimuleerd. Bepalend bij die inrichting is de feitelijke concurrentiedruk die gedurende de reguleringsperiode van die infrastructuurconcurrentie uitgaat.
599. Waar replicatie binnen de termijn van de herziening niet te verwachten valt of waar deze onvoldoende is om te kunnen spreken van duurzame concurrentie, wordt de tariefverplichting zo ingericht dat daarmee in eerste instantie dienstenconcurrentie wordt gefaciliteerd. Bij die inrichting dient – in het licht van de doelstelling en in het geval dat replicatie na de termijn van de herziening wel wordt verwacht – te worden voorkomen dat investeringsprikkels in alternatieve infrastructuur negatief worden beïnvloed.
600. Alleen waar het bevorderen van infrastructuur- of dienstenconcurrentie nog onvoldoende disciplinerende werking heeft, bijvoorbeeld in die situaties waarin replicatie niet mogelijk is, wordt ter bescherming van de belangen van eindgebruikers direct ingegrepen.
601. Het bovenstaande kader gecombineerd met de opmerkingen van het college in het kader van efficiëntiekortingen, leidt in algemene zin tot de volgende benadering. In het geval infrastructuurconcurrentie zich in redelijke mate heeft ontwikkeld, zal het college in beginsel geen efficiëntiekortingen toepassen. In het geval infrastructuurconcurrentie wordt verwacht maar zich nog niet in redelijke mate heeft ontwikkeld, zal het college wel kunnen overgaan tot efficiëntiekortingen. Vanzelfsprekend zal dit alleen gebeuren indien de kosten van KPN hiertoe aanleiding geven.

602. Bij het opleggen van tariefverplichtingen dient het college te waarborgen dat aan het vereiste van proportionaliteit wordt voldaan. Daartoe heeft het college aan de hand van bovenstaand afwegingskader een viertal varianten gedefinieerd. Het onderscheid tussen de varianten is gebaseerd op de mate van tariefvrijheid die KPN als aanbieder met AMM in ieder van de varianten kan worden toegestaan, gegeven de verschillende mate van infrastructuurconcurrentie. De varianten kunnen als volgt worden getypeerd:¹⁵⁰

- variant 1: geen uitzicht op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie;
- variant 2: uitzicht op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie die ná de termijn van de herziening zal leiden tot duurzame concurrentie;
- variant 3: uitzicht op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie die binnen de termijn van de herziening zal leiden tot duurzame concurrentie;
- variant 4: infrastructuurconcurrentie heeft zich ontwikkeld maar concurrenten dienen beschermd te worden tegen te lage tarieven.

603. Deze varianten vinden hun toepassing in het hiervoor besproken WPC systeem. Hierna volgt een nadere beschrijving van de vier varianten.

Variant 1: geen uitzicht op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie

604. In variant 1 is er – ook ná de termijn van de herziening - geen uitzicht op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie die zal leiden tot duurzame concurrentie. Dit kan het gevolg zijn van de afwezigheid van een make-or-buy decision, of van het bestaan van een natuurlijk monopolie. Het gegeven dat er geen uitzicht is op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie impliceert dat de onderliggende infrastructuur niet in voldoende mate kan worden gerepliceerd om uiteindelijk te leiden tot duurzame concurrentie. Dit betekent dat ter bescherming van de belangen van eindgebruikers direct ingegrepen moet worden.

605. Gegeven dat de proportionaliteit van de nadere invulling van tariefregulering afhankelijk is van de in een markt te verwachten mate van duurzame concurrentie, geldt in variant 1 de noodzaak dat met tariefregulering wordt verzekerd dat de tariefvrijheid voor de AMM-partij blijvend en volledig wordt weggenomen. Het ontbreken van uitzicht op duurzame concurrentie betekent immers dat de belangen van de eindgebruiker volledig afhankelijk zijn van de mate waarin het college direct ingrijpt in de tarieven.

606. Het voorgaande betekent dat de relevante tariefregulering zodanig vorm gegeven moet worden dat ze resulteert in een uitkomst die representatief is voor een effectief concurrerende markt; alleen langs deze weg kan worden verzekerd dat elke excessiviteit wordt weggenomen. Deze uitkomst kan worden getypeerd als het kostenniveau van een aanbieder die beschikt over een optimaal efficiënte infrastructuur en tevens optimaal efficiënt op de markt opereert. De noodzaak om de tariefvrijheid blijvend en volledig weg te nemen, rechtvaardigt deze relatief strikte invulling van kostenoriëntatie.

¹⁵⁰ In dit hoofdstuk worden de varianten beschreven. In de Annex over het wholesale price cap systeem wordt de nadere invulling van de varianten besproken.

Variant 2: uitzicht op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie die ná de termijn van de herziening zal leiden tot duurzame concurrentie

607. In variant 2 zal infrastructuurconcurrentie op termijn leiden tot duurzame concurrentie. Het valt echter niet te verwachten dat de mate van replicatie binnen de termijn van de herziening voldoende is om reeds binnen die termijn van duurzame concurrentie te kunnen spreken. In termen van de investeringsladder geldt in deze variant dat infrastructuurconcurrenten binnen de termijn van de herziening nog onvoldoende 'omhoog zullen klimmen' om hun op basis van toegangsverplichtingen opgebouwde klantenbestand overwegend met eigen infrastructuur te kunnen benaderen.
608. Het gegeven dat infrastructuurconcurrenten nog onvoldoende hoog op de investeringsladder zijn aanbeland, betekent dat zij voor de bediening van hun (toekomstige) klantenbestand nog in grote mate afhankelijk zijn van de door de AMM-partij te leveren toegang, en daarmee van de tarifiering daarvan. De nog zeer aanzienlijke tariefvrijheid van de AMM-partij dient derhalve te worden ingeperkt. Echter, omdat replicatie niet mag worden uitgesloten maar juist moet worden gestimuleerd, zal daarnaast in de vormgeving van de betreffende tariefverplichting moeten worden voorkomen dat de investeringsprikkel van infrastructuurconcurrenten negatief worden beïnvloed. Met andere woorden, de toegangsverplichting dient zodanig te worden ingericht dat daarmee het (verder) beklimmen van de investeringsladder wordt bevorderd.
609. Op grond van deze overwegingen moet worden geconcludeerd dat met de nadere bepaling van de relevante kostenbasis moet worden beoogd om de tariefvrijheid van de AMM-partij in grote mate in te perken. De binnen de termijn van de herziening onverkort geldende afhankelijkheid van partijen van de infrastructuur van de AMM-partij, staat meer vrijheid immers niet toe. Dit betekent dat net als in de eerste variant moet worden gekozen voor een invulling van de tariefverplichting die resulteert in een uitkomst die representatief is voor een effectief concurrerende markt, welke kan worden getypeerd als het kostenniveau van een efficiënt opererende aanbieder beschikkend over een efficiënte infrastructuur. Hieruit volgt dat het college het ook in deze variant proportioneel acht om efficiëntiekortingen toe te passen. Zoals hiervoor toegelicht, acht het college dit niet in strijd met de uiteindelijke doelstelling van infrastructuurconcurrentie aangezien deze zich nog niet in redelijke mate heeft ontwikkeld.
610. Echter, omdat in deze variant infrastructuurconcurrentie op den duur wel zal leiden tot duurzame concurrentie, mag het niet proportioneel worden geacht om in de bepaling van de relevante kostenbasis uit te gaan van dezelfde kostenbasis als in de eerste variant. Het feit dat het ontstaan van infrastructuurconcurrentie in de eerste variant niet wordt verwacht terwijl dit in de tweede variant wel het geval is, zij het pas na de termijn van de herziening in voldoende mate om van duurzame concurrentie te kunnen spreken, betekent dat de AMM-partij in minder grote mate in zijn tariefvrijheid hoeft te worden beperkt. Met andere woorden, de toegepaste efficiëntiekorting bij de tweede variant mag niet zo groot zijn als bij de eerste variant. Waar in de eerste variant wordt uitgegaan van het optimaal efficiënt kostenniveau, kan en moet in de tweede variant derhalve voor een enigszins minder strenge norm worden gekozen.

Variant 3: uitzicht op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie die binnen de termijn van de herziening zal leiden tot duurzame concurrentie

611. In variant 3 zal infrastructuurconcurrentie binnen de termijn van de herziening leiden tot

duurzame concurrentie, zij het dat hiervan aan het begin van de termijn nog niet kan worden gesproken. Het ligt daarbij voor de hand dat de aanwezige of op afzienbare termijn te verwachten infrastructuurconcurrentie in ieder geval deels is toe te schrijven aan regulering in het verleden; de aanwezige infrastructuurconcurrenten zijn op basis van die vroegere regulering onderweg op de investeringsladder. Het nu afbreken van die regulering zou waarschijnlijk betekenen dat infrastructuurconcurrenten van de investeringsladder 'afvallen'.

612. Het voorgaande moet betekenen dat het uitgangspunt in variant 3 nog steeds is dat toegangsverplichtingen opgelegd (of liever gezegd, gehandhaafd) moeten worden. Net als in de tweede variant geldt hierbij dat voorkomen moet worden dat de investeringsprikkels van infrastructuurconcurrenten negatief worden beïnvloed.
613. In wezen betreft variant 3 het vervolg op variant 2, in de zin dat infrastructuurconcurrenten nu reeds of binnen de termijn van de herziening in significante mate zijn gekomen tot eigen infrastructuur. Ten opzichte van de tweede variant geldt hier dat de AMM-partij – gegeven de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie en de daarmee kleiner wordende afhankelijkheid van partijen van de AMM-partij – tijdens de termijn van de herziening steeds minder in zijn tariefvrijheid hoeft te worden beperkt. Er zal tijdens de reguleringsperiode immers duurzame concurrentie ontstaan. Dit betekent dat in de bepaling van de relevante kostenbasis meer dan in variant 2 tijdens de termijn van de herziening tariefvrijheid kan worden toegestaan. Er moet echter worden voorkomen dat de ingezette ontwikkeling wordt onderbroken door een plotseling wijziging in de regulering op deze markten.
614. Het bovenstaande impliceert ten eerste dat de invulling van tariefregulering bij de start van de reguleringsperiode voor variant 3 gelijk dient te zijn aan variant 2. Een minder strikte invulling zou immers de ingezette ontwikkeling naar infrastructuurconcurrentie onderbreken. Dit betekent dat het college een zelfde toepassing van efficiëntiekortingen proportioneel acht. In de tweede plaats dient de tariefontwikkeling tijdens de reguleringsperiode te voorzien in een geleidelijke vergroting van de tariefvrijheid. Dit doet recht aan de infrastructuurconcurrentie die gedurende deze periode zal ontstaan. Zoals eerder toegelicht, acht het college het namelijk proportioneel om de efficiëntiekortingen te laten afnemen met het ontstaan van infrastructuurconcurrentie.

Variant 4: infrastructuurconcurrentie heeft zich ontwikkeld maar concurrenten dienen beschermd te worden tegen te lage tarieven

615. In variant 4 geldt dat infrastructuurconcurrentie aanwezig is; infrastructures zijn in significante mate gerepliceerd wat heeft geleid tot concurrentie. Echter, de nog steeds aanwezige dominante positie van de AMM-partij op de betreffende markt maakt dat er een risico bestaat dat de AMM-partij de ontstane concurrentie zal frustreren door het hanteren van rooftprijzen.
616. De ontstane infrastructuurconcurrentie maakt dat partijen niet meer afhankelijk zijn van het aanbod van de AMM-partij. Regulering van de bovengrens van de tarieven dient derhalve niet langer proportioneel te worden geacht. Het risico dat de AMM-partij door het hanteren van rooftprijzen de concurrentie frustreert, dient echter wel te worden geremedieerd door het instellen van een ondergrens.
617. De hoogte van de ondergrens dient te resulteren in een tariefniveau dat de AMM-partij de ruime

mate van tariefvrijheid biedt die passend is voor de situatie op de betreffende markt. De voor het bepalen van de ondergrens relevante kostenbasis dient derhalve op het niveau te liggen, waaronder het voor de AMM-partij niet mogelijk is de betreffende dienst zonder verlies aan te bieden. Deze relevante kostenbasis betreft het kostenniveau van de AMM-partij als deze optimaal efficiënt zou opereren. Dit is dezelfde kostenbasis als bij de eerste variant, zij het dat deze bij variant 1 een bovengrens uitdrukt en bij variant 4 een ondergrens.

618. Als variant 4 op een bepaalde wholesaledienst van toepassing wordt verklaard, dan geldt dit zowel in het geval deze wholesaledienst ongebundeld wordt aangeboden als in het geval dat deze wholesaledienst wordt aangeboden als onderdeel van een bundel. Er is bijvoorbeeld sprake van een bundel als een 'variant 4 dienst' in combinatie met een andere wholesaledienst wordt aangeboden.
619. Als de dienst waarop variant 4 van toepassing is als onderdeel van een bundel wordt aangeboden dienen de kosten en opbrengsten van de bundel aan de diensten (losse componenten) uit de bundel toegerekend te worden om zodoende te kunnen bepalen of de tarieven voor interregionale gespreksdoorgifte aan de verplichtingen van variant 4 voldoen.
620. Voor deze toerekening dient KPN de volgende methode te hanteren:
- om de opbrengsten van de wholesaledienst met een ondergrens te bepalen, moeten de opbrengsten van de diensten zonder ondergrens van de opbrengsten van de bundel worden afgetrokken. De opbrengsten van de diensten zonder ondergrens worden bepaald op basis van de niet gebundelde tarieven die in de markt worden aangeboden. Het dient hierbij te gaan om tarieven die als representatief voor het betreffende aanbod kunnen worden beschouwd. Onder een representatief tarief wordt in dit verband verstaan een naar omzet gewogen gemiddelde over de afnemers van de betreffende diensten zonder ondergrens. Als dergelijke tarieven niet bestaan, kunnen in plaats daarvan de kosten worden genomen die bepaald worden volgens de regels gegeven in Annex A en Annex B. (de EDC-principes). KPN mag daarbij de meerjarige efficiëntiecorrectie toepassen die in het kader van variant 1 van de wholesale price cap wordt vastgesteld;
 - als bundeling van de diensten leidt tot aantoonbare kostenvoordelen dan mogen de kostenvoordelen in zijn geheel aan de dienst met een ondergrens worden toegerekend.
621. KPN dient op basis van de bovenstaande methode zelf te bepalen of het aanbieden van een bundel met daarin een dienst waarop variant 4 van toepassing is verklaard voldoet aan de ondergrensregulering. Daarnaast wordt aan KPN op basis van artikel 6a.7, vierde lid, van de Tw een voorschrift opgelegd op basis waarvan KPN aan het college meldt welke nieuwe of gewijzigde wholesaleaanbiedingen door haar worden ingevoerd. Deze nieuwe aanbieding dient KPN alleen dan aan het college te melden indien een wholesaledienst waarop variant 4 van toepassing is, onderdeel uitmaakt van die nieuwe of gewijzigde aanbieding. Het college kan op basis van deze melding te allen tijde de bij deze wholesaleaanbieding behorende toets aan de ondergrens opvragen bij KPN.
622. De hiervoor beschreven uitwerking is in uitgebreidere vorm opgelegd in de retailmarkten voor

vaste telefonie met ondergrenstariefregulering. De belangrijkste verschillen zijn als volgt. Allereerst wordt in de uitwerking van de wholesalemarkten geen ex-ante tarieftoetsing opgelegd. In de paragraaf van de Tw is in het kader van de met toegang verband houdende verplichtingen hiertoe geen apart wetsartikel opgenomen in tegenstelling tot de paragraaf aangaande verplichtingen op eindgebruikersniveau (specifiek artikel 6a.14 van de Tw). Het college acht een dergelijke verplichting daarom niet proportioneel voor wholesalemarkten. Die methode vereist immers voorafgaande tarieftoetsing. Ten tweede geeft het college geen nader voorschrift op basis waarvan het college aanvullende periodieke monitoringsinformatie kan opvragen bij KPN. Het college acht de jaarlijkse rapportage voldoende.

10.5.9 Invulling tariefregulering – toepassing op vaste gespreksafgifte

623. De hierboven beschreven varianten zijn in volgorde van afnemende zwaarte gepresenteerd. De keuze om een dienst volgens een bepaalde variant te reguleren betekent dat de daarop volgende variant onvoldoende is om het mededingingsprobleem op te lossen. De varianten zijn daarbij zodanig gedefinieerd dat de eerder in onderhavig besluit gepresenteerde analyse van de competitieve situatie op de relevante markten tot een eenduidige keuze voor een bepaalde variant leidt.
624. Gegeven de situatie op de markten voor vaste gespreksafgifte, zoals beschreven in hoofdstuk 7 en 8 van dit besluit en het hiervoor beschreven afwegingskader voor de nadere invulling van tariefregulering, verklaart het college variant 1 op vaste gespreksafgifte van toepassing. Daarbij is de tariefregulering die het college op de dienst vaste gespreksafgifte van toepassing acht in beginsel onafhankelijk van de technologie die bij de levering van de dienst wordt gebruikt. Dit betekent dat gespreksafgifte via PSTN en IP-technologie door dezelfde bovengrens gereguleerd worden.
625. In de besluiten betreffende de retailmarkten voor vaste telefonie heeft het college in het kader van de aan KPN opgedragen retailverplichtingen aangegeven dat een gedifferentieerd tarief voor IP-gespreksafgifte wordt toegestaan. Ten overvloede merkt het college op dat dit gedifferentieerde tarief niet hoger mag liggen dan de binnen het WPC systeem bepaalde bovengrens voor gespreksafgifte. Tevens dient het gedifferentieerde tarief voor alle partijen non-discriminatoire te gelden.

10.5.10 Invulling tariefregulering – toepassing op bijbehorende faciliteiten

626. Eerder in dit besluit heeft het college aangegeven voor welke bijbehorende faciliteiten hij tariefregulering proportioneel acht. In deze paragraaf zal het college nader ingaan op de wijze waarop het college deze tariefregulering vorm zal geven.
627. Ten aanzien van de tariefregulering van bijbehorende faciliteiten is het college in de eerste plaats van oordeel dat ook deze diensten, waar mogelijk, in het WPC systeem moeten worden opgenomen. Immers, het heeft de voorkeur om de voordelen van dit systeem, te weten voorspelbaarheid van tarieven en de inherente efficiëntie prikkel, ook op de bijbehorende faciliteiten van toepassing te laten zijn.
628. Tegelijkertijd dient echter te worden bedacht dat het afwegingskader zoals hiervoor besproken niet zonder meer toepasbaar is op de bijbehorende faciliteiten. Er is voor deze diensten immers

geen sprake van te onderscheiden markten waarvoor de doelstellingen van infrastructuur- en duurzame concurrentie gelden. Daarmee is ook het afwegingskader, dat vanuit deze doelstellingen is opgesteld, minder goed toepasbaar.

629. Niettemin is het essentieel dat partijen de bijbehorende faciliteiten tegen redelijke voorwaarden kunnen afnemen. Om die reden is ook tariefregulering ten aanzien van deze dienstverlening opgelegd. Wat betreft de invulling van tariefregulering overweegt het college dat partijen ten aanzien van de bijbehorende faciliteiten in hoge mate afhankelijk zijn van KPN. Het college verwacht verder niet dat deze afhankelijkheid gedurende de termijn van de herziening dermate zal afnemen dat de invulling van tariefregulering aanpassing behoeft. KPN dient derhalve gedurende de gehele reguleringsperiode in dezelfde mate in haar tariefvrijheid te worden beperkt.
630. Op basis van bovenstaande redenering acht het college het proportioneel dat een relatief strikte vorm van kostenoriëntatie wordt opgelegd, zij het niet de meest strikte invulling. De meest strikte vorm van tariefregulering (vergelijkbaar met variant 1) is namelijk gereserveerd voor diensten waarvoor replicatie uitgesloten moet worden. Hoewel het hiervoor beschreven afwegingskader hier niet als zodanig wordt toegepast, komt de voor bijbehorende faciliteiten te gelden tariefregulering overeen met variant 2 in het WPC systeem.
631. Op deze regel geldt een uitzondering¹⁵¹. Ten aanzien van de bijbehorende faciliteiten zal bekeken moeten worden of de resultaten van de CEA toegepast kunnen worden. Deze dienstverlening is in een aantal gevallen minder dan de 'reguliere' toegangsverplichtingen in verband te zien met de algemene efficiëntie van netwerk en bedrijfsvoering. Het college zal dan ook voor iedere bijbehorende faciliteit onderzoeken of toepassing van de CEA geschikt is.

10.5.11 Verplichtingen ter zake van wholesale tariefregulering

632. Zoals toegelicht wordt voor de regulering van KPN's wholesaletarieven kostenoriëntatie proportioneel geacht. In het kader daarvan legt het college KPN verplichtingen op ten aanzien van het te hanteren kostentoerekeningssysteem en de toepassing daarvan.
633. Op grond van artikel 6a.7, tweede lid van de Tw legt het college KPN de verplichting op om een door het college te bepalen of goed te keuren kostentoerekeningssysteem te hanteren. In de Annexen A en B van dit besluit worden de eisen ten aanzien van het kostentoerekeningssysteem uitgewerkt en gemotiveerd. Uiterlijk drie maanden na het van kracht worden van onderhavig besluit dient KPN het kostentoerekeningssysteem ter goedkeuring voor te leggen aan het college. KPN dient dit kostentoerekeningssysteem, de hieronder bedoelde rapportages en de beschrijving van het systeem als een samenhangend geheel aan het college te presenteren.

¹⁵¹ Zoals toegelicht in randnummer 254 van Annex Q en de brief van het college met kenmerk OPTA/IBT/2005/202108, is de uitzonderingspositie van de co-locatie dienstverlening niet langer van toepassing. Voor de toepassing van tariefregulering voor co-locatie wordt derhalve aangesloten bij de overige bijbehorende faciliteiten.

634. De verplichting om een door het college goed te keuren kostentoe rekeningssysteem te hanteren is een geschikte maatregel omdat het college daarmee over de kosteninformatie komt te beschikken die nodig is voor de toepassing van het WPC systeem. Op welke wijze deze informatie wordt gebruikt staat uitgebreid beschreven in Annex C. Bovendien wordt door het vereiste dat het college het systeem goedkeurt verzekerd dat de kosteninformatie op de juiste wijze, dat wil zeggen conform de door het college in de Annexen A en B gestelde regels, door KPN wordt opgeleverd. Een lichtere maatregel acht het college onvoldoende. Indien KPN immers geen verplichting zou worden opgelegd om een kostentoe rekeningssysteem te hanteren zou de voor wholesaletarieffregulering benodigde kosteninformatie niet kunnen worden aangeleverd. In het geval deze verplichting wel zou worden opgelegd maar dan zonder het vereiste van een goedkeuring door het college, zouden er onvoldoende waarborgen zijn dat de kosteninformatie op de juiste wijze zou zijn samengesteld. Het college is derhalve van oordeel dat de verplichting om een door het college goed te keuren kostentoe rekeningssysteem te hanteren een geschikte en tevens noodzakelijke maatregel is.
635. Op grond van artikel 6a.7, vierde lid, van de Tw kan het college voorschriften verbinden met betrekking tot het overleggen van de resultaten van de toepassing van het kostentoe rekeningssysteem. Het college legt KPN de verplichting op om het resultaat van de toepassing van het kostentoe rekeningssysteem over het boekjaar 2004 aan het college te overleggen. Tevens dient KPN prospectieve rapportages over de boekjaren 2005, 2006, 2007 en 2008 aan het college te overleggen. In de Annexen A en B van dit besluit worden de eisen ten aanzien van deze financiële rapportages uitgewerkt. Uiterlijk drie maanden na het van kracht worden van onderhavig besluit dient KPN deze rapportages voor te leggen aan het college. KPN dient deze rapportages, het hiervoor bedoelde kostentoe rekeningssysteem en de beschrijving van het systeem als een samenhangend geheel aan het college te presenteren.
636. Het college acht het opleggen van de verplichting tot het leveren van de genoemde rapportages een geschikte en noodzakelijke maatregel. Deze rapportages heeft het college namelijk nodig voor de juiste toepassing van het WPC systeem. Daarbij dient de rapportage over 2004 voor het bepalen van het startpunt van de meerjarige tariefontwikkeling. De prospectieve rapportages over 2005-2008 zijn nodig voor de bepaling van de tariefontwikkeling tijdens de reguleringsperiode. Een lichtere maatregel acht het college onvoldoende. In dat geval zou het college namelijk niet over de informatie beschikken die noodzakelijk is voor het toepassen van het WPC systeem zoals beschreven in de betreffende Annex.
637. Op grond van artikel 6a.7, vijfde lid, onder a van de Tw dient KPN een beschrijving van het kostentoe rekeningssysteem bekend te maken. KPN dient hiervoor de voorschriften in de Annexen A en B van dit besluit in acht te nemen. Uiterlijk drie maanden na het van kracht worden van onderhavig besluit dient KPN deze beschrijving voor te leggen aan het college. Het college zal daarna de procedure ten aanzien van openbaarheid zoals vermeld in de Annexen A en B van dit besluit volgen. KPN dient de beschrijving van het systeem, het hiervoor bedoelde kostentoe rekeningssysteem en de rapportages als een samenhangend geheel aan het college te presenteren.
638. Op grond van artikel 6a.7, vijfde lid, onder b, van de Tw onderzoekt het college dan wel een door het college aan te wijzen onafhankelijke deskundige derde jaarlijks of er in

overeenstemming met het systeem is gehandeld. Op basis daarvan legt het college KPN de verplichting op om het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem over het voorafgaande kalenderjaar elk jaar in de eerste week van de maand mei aan het college te overleggen. In de Annexen A en B van dit besluit worden de eisen ten aanzien van deze financiële rapportage uitgewerkt.

639. De verplichtingen op grond van artikel 6a.7, vijfde lid, van de Tw volgen rechtstreeks uit de verplichting tot het opstellen van een kostentoerekeningssysteem en behoeven derhalve geen nadere onderbouwing door het college.

10.6 Tariefregulering voor andere aanbieders

640. Eerder in dit besluit heeft het college gemotiveerd dat het opleggen van tariefregulering voor gespreksafgifte door de overige vaste aanbieders proportioneel moet worden geacht. In deze paragraaf beschrijft het college hoe hij deze tariefregulering invult.
641. In zijn Beleidsregels inzake de redelijkheid van vaste terminating tarieven¹⁵² heeft het college bepaald dat niet-aangewezen aanbieders vanwege hun relatieve positie ten opzichte van KPN een gespreksafgifte tarief mogen rekenen dat niet hoger is dan het tarief dat drie jaar tevoren voor KPN gegolden heeft ('vertraagde reciprociteit'). Wat betreft deze relatieve positie heeft het college geconstateerd dat KPN een voorsprong heeft op andere vaste aanbieders vanwege onder andere voordelen ten aanzien van de wholesaledienstverlening, waaronder het gegeven dat KPN meer gelegenheid heeft gehad initiële netwerkinvesteringen terug te verdienen, een hogere bezettingsgraad en grotere schaalvoordelen heeft. Deze voordelen zijn voor een zeer belangrijk deel terug te voeren op de omstandigheid dat KPN de markt veel eerder heeft kunnen betreden dan de overige vaste aanbieders. Daarbij heeft KPN decennialang als monopolist een zeer sterke positie kunnen opbouwen.
642. Het college stelt vast dat de eerder geconstateerde voorsprong van KPN nog niet wezenlijk is veranderd. Om die reden acht het college het redelijk dat het principe van vertraagde reciprociteit zoals dat is verwoord in de Beleidsregels in stand blijft. Er zal derhalve voor het bepalen van de maximaal te hanteren tarieven voor gespreksafgifte op de markten van gespreksafgifte op geografische nummers van andere aanbieders dan KPN worden uitgegaan van de regionale gespreksafgifte tarieven van de afgelopen drie jaren, op basis van de methodiek zoals deze reeds wordt gehanteerd. Tevens blijft de mogelijkheid om een ontmiddeelde vorm van vertraagde reciprociteit toe te passen in stand.¹⁵³ Daarnaast merkt het college op dat indien de vertraagde reciproque tarieven lager zouden uitvallen dan de tarieven van KPN, een reciproque tarief redelijk geacht wordt. Op de markten van gespreksafgifte op 084/087-nummers en op de markten van gespreksafgifte op 088-nummers geldt voor de maximaal te hanteren tarieven op grond van drie jaar vertraagde reciprociteit van de op deze

¹⁵² Beleidsregels inzake de redelijkheid van vaste terminating tarieven, OPTA/IBT/2003/201171, 18 april 2003.

¹⁵³ Zie bijlage 2 van het besluit inzake het geschil tussen KPN en Priority, OPTA/IBT/2003/202192, van 1 juli 2003.

markten overeenkomstige “nationale”¹⁵⁴ tarieven van KPN.

643. Ten aanzien van de beleidsregels voor OPTA van de minister acht het college de beleidsregel inzake kwaliteit en toegang relevant voor dit besluit. Deze beleidsregel komt er kort gezegd op neer dat de betrokken partij in beginsel zelf een keuze mag maken ten aanzien van de kwaliteit die met het netwerk wordt geboden. Bij het opleggen van tariefregulering dient het college vervolgens met dit kwaliteitsniveau rekening te houden.
644. Het college geeft op de volgende wijze invulling aan deze beleidsregel. Als uitgangspunt kiest het college een neutrale houding ten aanzien van kwaliteitsverschillen en geeft hij eerst expliciet toepassing aan de beleidsregel indien aannemelijk is dat kwaliteitsverschillen wezenlijk zijn, deze een materiële invloed hebben op de concurrentieposities van verschillende marktpartijen én “ontbundeling” van deze kwaliteitsverschillen op wholesaleniveau niet mogelijk is. Daarbij gaat het college ervan uit dat een belangrijke bewijslast hiervoor ligt bij de betrokken marktpartijen.
645. Het voorgaande betekent dat het college bij de regulering van gespreksafgiffetarieven van andere aanbieders niet zal uitgaan van verschillen in kwaliteitsniveau. Indien een aanbieder meent een beroep te kunnen doen op de beleidsregel inzake kwaliteit en toegang dat kan deze dit doen in bijvoorbeeld een openbare voorbereidingsprocedure dan wel in een beroepsprocedure.
646. Naar aanleiding van de ten aanzien van het ontwerpbesluit ontvangen bedenkingen van marktpartijen wenst het college hier te expliciteren dat het in de Beleidsregels verwoorde beleid in stand blijft met uitzondering van de in randnummer 23 van die Beleidsregels geformuleerde uitzonderingsgrond (zoals die in de bijlage I bij die Beleidsregels onder de kopjes ‘Alinea 23’ en ‘Alinea 24’ is toegelicht). Wat betreft de onderbouwing van deze uitzondering zij hier verwezen naar randnummer 254 van de Nota van bevindingen van 4 november 2005 (OPTA/TN/2005/203112). Ten slotte kan het voorkomen dat voor nieuwe diensten, bijvoorbeeld 084/087 en 088 verkeer, geen tarief in 1997 aanwezig was. In dat geval dient het bijbehorende (huidige) tarief van KPN ontbonden te worden in een geografisch regionale afgifte component en een nationale regionale afgifte component. Voor iedere component op zich kan het vertraagde reciproque tarief worden bepaald en in dezelfde verhouding worden samengevoegd.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Op de markten voor gespreksafgifte op 084/087-nummers en op de markten voor gespreksafgifte op 088-bedrijfsnummers wordt de tariefbasis, op grond waarvan het 3-jaars vertraagd reciproque afgiffetarief van aanbieders wordt afgeleid, gevormd door het kostengeoriënteerde afgiffetarief dat KPN aan andere aanbieders in rekening brengt indien het verkeer op één (nationaal) interconnectie punt wordt aangeboden.

¹⁵⁵ Een voorbeeld voor afgifte op 088 nummers. Stel de nationale geografische, regionale geografische en ‘nationale’ 088 afgiffetarieven: t_n , t_r , en t_{088} . De vertraagd reciproque tarieven voor geografisch nationaal en regionaal kunnen berekend worden volgens de beleidsregels (met als uitgangspunt de respectievelijke tarieven die in 1997 golden) en zijn v_n en v_r . De regionale component (aandeel a) van het t_{088} tarief bedraagt $a = (t_{088} - t_n) / (t_r - t_{088})$. De nationale component bedraagt $(1-a)$. Het maximale redelijke vertraagde 088 afgiffetarief bedraagt dat $a*v_r + (1-a)*v_n$. Indien gebruik wordt gemaakt van ontmiddelde vertraagde reciprociteit kan deze berekening op ieder component worden toegepast.

10.7 Gescheiden boekhouding

647. Het college legt aan KPN op grond van artikel 6a.10 van de Tw de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding op. Deze verplichting betreft alle diensten en bijbehorende faciliteiten die KPN levert in het kader van de toegangsverplichting op de markt voor gespreksafgifte. Dit betekent dat bij alle diensten en bijbehorende faciliteiten waarop de verplichting van non-discriminatie van toepassing is ook de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding geldt.
648. Op grond van artikel 6a.10, tweede lid, van de Tw kan het college aan de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding voorschriften verbinden met betrekking tot de methode van inrichting van de boekhouding en het aan het college verstrekken van boekhoudkundige documenten met inbegrip van gegevens over van derden ontvangen inkomsten. In het kader van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding dient KPN jaarlijks uiterlijk in de eerste week van mei een rapportage op te leveren. In deze rapportage dient KPN de goedgekeurde kostentoerekeningssystemen te hanteren. Onderdeel daarvan is het inkoopmodel. De voorschriften inzake de kostentoerekening en financiële rapportage zijn nader uitgewerkt in Annex A, B en E.

10.8 Conclusie nadere invulling van verplichtingen

649. In het voorgaande heeft het college de verschillende verplichtingen op de markten voor gespreksafgifte nader ingevuld. Hieronder zal het college, nu deze nadere invullingen bekend zijn, een effectenanalyse uitvoeren voor deze verplichtingen.

11 Effectenanalyse van de opgelegde verplichtingen

650. In het kader van de passendheid van op te leggen verplichtingen dient het college te analyseren of de *gevolgen* van de verplichtingen het opleggen van deze verplichtingen rechtvaardigen. Daartoe zullen de effecten worden geanalyseerd van de voorgestelde verplichtingen op de retailmarkten vaste telefonie.
651. De analyse beschrijft de effecten van de maatregelen en de aan daaraan verbonden kosten op een kwalitatieve en, voor zover mogelijk, op een kwantitatieve wijze. Daarbij worden de effecten ingedeeld in een tweetal categorieën: (1) reguleringskosten en (2) markteffecten (statisch en dynamisch).
652. Binnen deze categorieën wordt een onderscheid gemaakt in effecten die de regulering heeft op afnemers van vaste telefonie diensten, de onderneming met AMM en overige betrokken partijen (de maatschappij als geheel, waaronder OPTA, alternatieve aanbieders, eindgebruikers). Dit laatste onderscheid is nodig omdat de effecten van de regulering voor verschillende partijen anders kunnen uitwerken.
653. In het hiernavolgende worden de effecten van de verplichtingen op zowel de retailmarkten voor vaste telefonie als de wholesalemakten voor vaste telefonie vergeleken met de reguleringskosten. Het college zal indien mogelijk een opsplitsing maken tussen de effecten/kosten op de wholesalemakten en de effecten/kosten op de retailmarkten

11.1 Reguleringskosten

654. De opbrengsten die uit de regulering voortvloeien, kunnen mede worden gerealiseerd op grond van de kosten die gemaakt worden en die samenhangen met regulering. Vanzelfsprekend is het daarbij van belang dat de te verwachten opbrengsten hoger zijn dan de kosten. Deze afweging volgt aan het slot van dit hoofdstuk.
655. Het onderzoeksbureau OXERA heeft in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken onderzoek gedaan naar de kosten en baten van markttoezichthouders, waaronder OPTA.¹⁵⁶ In het door OXERA ontwikkelde raamwerk wordt een benaderingswijze van de directe reguleringskosten van OPTA beschreven. Het college acht de door OXERA beschreven methode een bruikbare methode om de reguleringskosten van OPTA te berekenen.
656. De directe reguleringskosten vallen uiteen in twee soorten kosten: de directe kosten van de OPTA organisatie en de nalevingkosten die bedrijven in de gereguleerde markten dienen te maken.
657. De directe reguleringskosten betreffen de kosten die OPTA moet maken voor de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van AMM-verplichtingen. Deze kosten zijn vastgesteld aan de hand

¹⁵⁶ OXERA, *Costs and Benefits of Market Regulators*, oktober 2004, <http://www.minez.nl>.

van de financiële administratie en begroting van OPTA. De directe reguleringskosten van de AMM-verplichtingen op de retailmarkten voor vaste telefonie bedragen circa 1,8 miljoen euro per jaar. Deze kosten vallen uiteen in circa 0,5 miljoen euro voor retailaansluitingen en circa 1,3 miljoen euro voor retailverkeer. De directe reguleringskosten van wholesaleverplichtingen op de wholesalemakten voor vaste telefonie bedragen circa 1,8 miljoen euro.

658. De nalevingkosten worden gedefinieerd als de kosten die ondernemingen niet zouden maken indien zij niet gereguleerd waren. Relevante nalevingkosten zijn derhalve incrementele kosten van naleving van regulering.¹⁵⁷ Uit het OXERA onderzoek blijkt dat de geschatte nalevingkosten van ondernemingen drie tot vier maal de directe kosten van OPTA bedragen. Deze factor van 3:1 of 4:1 is ook in andere sectoren waargenomen en wordt beschouwd als een vuistregel voor de verhouding van de totale (naleving- en OPTA-)kosten tot de directe kosten van OPTA. Gelet daarop schat het college de nalevingskosten voor de AMM-verplichtingen op de retail- en wholesalemakten voor vaste telefonie zoals in onderstaande tabel is weergegeven.

		Kosten (€ per jaar)
Interne kosten OPTA	Retailaansluitingen	0,5 miljoen
	Retailverkeer	1,3 miljoen
Nalevingskosten van KPN en overige partijen		5,4 – 7,2 miljoen
Totale kosten reguleringsperiode		7,2 – 9 miljoen

Tabel 7. Reguleringskosten retailmarkten voor vaste telefonie.

		Kosten (€ per jaar)
Interne kosten OPTA wholesalemakten		1,8 miljoen
Nalevingskosten van KPN en overige partijen		5,4 – 7,2 miljoen
Totale kosten reguleringsperiode		7,2 – 9 miljoen

Tabel 8. Reguleringskosten wholesalemakten voor vaste telefonie.

Alternatieve berekening nalevingskosten

659. Als controle op de bovenstaande berekening kunnen de nalevingskosten ook direct worden bepaald op basis van de antwoorden van marktpartijen op de vragenlijst.¹⁵⁸

660. *Kosten KPN.* KPN heeft aangegeven [*bedrijfsvertrouwelijk*] aan kosten te hebben voortvloeiend uit alle huidige regulering door OPTA. [*bedrijfsvertrouwelijk*]

¹⁵⁷ Het gaat daarbij bijvoorbeeld om kosten van het hebben van een afdeling “reguleringszaken”, administratiekosten en kosten van IT-systemen, voorzover die direct voortvloeien uit regulering. De bijdragen van onder toezicht staande ondernemingen aan de financiering van OPTA zijn geen nalevingkosten maar vormen directe kosten van regulering. Indien deze kosten als nalevingkosten behandeld zouden worden zou dat leiden tot een dubbeltelling.

¹⁵⁸ In antwoord op vraag 734 en vraag 739 van de vragenlijst. Het betreft zowel de interne (eigen personeel) kosten als externe kosten aan advocaten, accountant en overige consultancy.

] Het college schat dat hooguit 70%¹⁵⁹ van deze kosten is toe te rekenen aan de markten voor vaste telefonie (zowel retail- als wholesalemarkten). Dit betekent dus circa [*bedrijfsvertrouwelijk*] aan jaarlijkse kosten voor regulering van de retail- en wholesalemarkten voor vaste telefonie.

661. *Kosten andere marktpartijen*. In respectievelijk vraag 734 en vraag 739 van de vragenlijst voor vaste telefonie¹⁶⁰ vraagt het college marktpartijen een inschatting te maken van de reguleringskosten.¹⁶¹ Op basis van het relatief beperkte aantal antwoorden dat het college heeft ontvangen op deze vraag, schat het college in dat de totale reguleringskosten voor andere marktpartijen dan KPN voor vaste telefonie per jaar circa [*bedrijfsvertrouwelijk*] bedragen.
662. De op deze alternatieve wijze berekende nalevingskosten bedragen circa [*bedrijfsvertrouwelijk*] (*[bedrijfsvertrouwelijk] + [bedrijfsvertrouwelijk]*) voor zowel reguleringskosten als gevolg van retail- en wholesaleverplichtingen. De hiervoor genoemde schatting van nalevingskosten van ondernemingen op basis van drie tot vier maal de directe kosten van OPTA, resulteert in een hogere schatting. Als veilige schatting zal verder worden uitgegaan gegaan van de eerder geschatte waarden in Tabel 7 en Tabel 8.
663. De geschatte directe reguleringskosten bedragen dus maximaal 9 miljoen euro per jaar voor de retailmarkten en maximaal 9 miljoen euro per jaar voor de wholesalemarkten.

11.2 Statische welvaartseffecten

664. Het college bepaalt de statische markteffecten van regulering aan de hand van twee indicatoren. Ten eerste heeft regulering als doel het bevorderen van concurrentie op de relevante (wholesale)markt; toegenomen concurrentie resulteert in een welvaartwinst. Ten tweede wordt door regulering voorkomen dat producenten het gebrek aan effectieve concurrentie benutten door middel van gedragingen die afroaming van het consumentensurplus ten bate van het producentensurplus tot effect hebben.¹⁶² De relevante indicator hiervoor is de omvang van de verschuiving van het producentensurplus naar het consumentensurplus.
665. In de economische literatuur wordt vaak betoogd dat de verschuiving, ten gevolge van

¹⁵⁹ Deze inschatting is gemaakt aan de hand van de verdeling van directe reguleringskosten van OPTA voor de markten voor vaste telefonie over het totaal van directe reguleringskosten voor vaste telefonie, breedband en huurlijnen.

¹⁶⁰ OPTA, *verzoek om informatie van het college van OPTA op grond van artikel Iva van de wet van 17 december 2003, Stb. 2004, 23*, maart 2004.

¹⁶¹ De vraag of kosten die aanbieders maken op wie geen wholesale- of retailverplichtingen van toepassingen zijn, gezien kunnen worden als nalevingskosten wordt bij deze berekening buiten beschouwing gelaten.

¹⁶² De *sociale welvaart* is de som van consumentensurplus en producentensurplus. Het *consumentensurplus* is een economische term die staat voor het verschil tussen het totaal van wat de (alle) consumenten gezamenlijk bereid zijn te betalen voor een bepaald product en wat zij daarvoor daadwerkelijk betalen. Consumenten in economische zin zijn alle eindgebruikers. Het *producentensurplus* is het verschil tussen de opbrengsten (prijs x afzet) en kosten van alle producenten gezamenlijk.

regulering, van producentensurplus naar consumentensurplus vanuit het oogpunt van maatschappelijke welvaart neutraal is en dat derhalve alleen een verandering van de totale welvaart een relevante factor is. In artikel 1.3 van de Tw. wordt echter de bevordering van de belangen van de eindgebruikers als expliciete doelstelling van regulering genoemd. Gelet daarop acht het college, naast het gebruik van totale welvaartwinst of toename in totaal surplus, ook de verschuiving van het producentensurplus naar het consumentensurplus van belang om een goed inzicht te krijgen in de statische effecten van regulering.

666. De hoogte van de welvaartswinst en de verschuiving van consumentensurplus kunnen worden ingeschat aan de hand van gegevens betreffende de omzet en afzet van de producten in afwezigheid van regulering. Aangezien de tarieven van KPN sinds de liberalisering van de telecommunicatiemarkten sinds 1997 zijn gereguleerd, zijn er geen empirische gegevens hoe groot de afzet en omzet in afwezigheid van regulering zou zijn. In Annex C is echter een methode beschreven op welke wijze deze indicatoren benaderd kunnen worden. Opgemerkt dient te worden dat een dergelijke hypothetische situatie zonder regulering zich in de praktijk niet voordoet. Deze methode geeft dan ook, zoals ieder model, een gestileerde beschrijving van de werkelijkheid. Ondanks de nadelen van het gebruik van een dergelijke gestileerde beschrijving acht het college niettemin toepassing van deze methode noodzakelijk om zo kwantitatief mogelijk de effecten van regulering in kaart te brengen. In de praktijk blijkt het onmogelijk om op een eenduidige en exacte wijze welvaartseffecten te bepalen (zie tevens OXERA); daarom zal een gevoeligheidsanalyse worden gebruikt om te bepalen binnen welke bandbreedte de welvaartswinst en de verschuiving van het consumentensurplus als gevolg van regulering zich bevinden.
667. Het college schat in het navolgende eerst de kwantitatieve effecten voor de welvaart en het consumentensurplus op de retailmarkten voor zowel aansluiting als verkeer als gevolg van het opleggen van het pakket aan verplichtingen op zowel de wholesale- als retailmarkten. Zoals in het onderhavige besluit is beschreven, zijn verplichtingen op de betreffende retailmarkten opgelegd na een beoordeling van de vraag of het opleggen van maatregelen op de bovenliggende wholesalemarkten afdoende zou zijn.

11.2.1 Statische welvaartseffecten op de markt voor laagcapacitaire aansluitingen

668. Wat de markt voor laagcapacitaire aansluitingen betreft, is de verwachting gerechtvaardigd dat KPN door het gebrek aan concurrentie op deze markt in staat is winstgevend hogere tarieven te berekenen dan op een effectief concurrerende markt zouden ontstaan. Een verhoging zal door twee mechanismen begrensd worden. Ten eerste zullen bij een verhoging van een tarief minder aansluitingen worden afgenomen waardoor bij een bepaalde verhoging de situatie kan ontstaan dat de tariefstijging teniet wordt gedaan door het verlies aan verkoop van het aantal producten. Ten tweede kunnen klanten – voor zover mogelijk gegeven de concurrentiële situatie – een alternatief product of een alternatieve aanbieder kiezen, indien een aanbieder zijn prijzen verhoogt. Dan zal eveneens de situatie ontstaan dat bij een bepaalde tariefhoogte een verdere verhoging niet meer winstgevend is.
669. Op de markt voor laagcapacitaire aansluitingen zal zich voornamelijk het laatste mechanisme voordoen omdat het niet mogelijk is om geleidelijk minder telefoonaansluitingen af te nemen (de keuze is het wel of niet afnemen van een telefoonaansluiting). Bij een te grote verhoging van het

tarief van KPN zullen daarom veel klanten overstappen naar alternatieve producten (bijvoorbeeld mobiele telefonie, telefonieaansluitingen via kabel of aansluitingen concurrerende aanbieders op basis WLR).

670. Op basis van een 'critical loss analysis'^{163 164} heeft het college ingeschat hoeveel eindgebruikers hun laagcapacitaire aansluiting van KPN zouden moeten opzeggen voordat een tariefstijging niet meer winstgevend is en met welk percentage KPN in staat wordt geacht het tarief voor aansluitingen te doen stijgen. Indien KPN het tarief voor een laagcapacitaire aansluiting (BelBasis) zou verhogen met ongeveer €2,04 per maand (10%) dan heeft dit tot gevolg dat KPN meer winst behaalt op aansluitingen. Om deze extra winst teniet te doen zouden meer dan 800.000 eindgebruikers hun aansluiting van KPN dienen op te zeggen of over te stappen op een alternatieve aansluiting.^{165,166} Indien minder dan 800.000 aansluitingen van KPN worden opgezegd, is de tariefstijging winstgevend. Het college acht het niet aannemelijk dat meer dan 800.000 aansluitingen van KPN zouden worden opgezegd als gevolg van de relatief kleine prijsverhoging van €2,04 per maand en dat deze aansluitingen zouden worden omgezet in bijvoorbeeld mobiele aansluitingen of VoB-aansluitingen.¹⁶⁷ Ook in het verleden heeft KPN de tarieven voor aansluitingen verhoogd en gecorrigeerd voor prijsinflatie deze verhoging bedroeg ongeveer 10% terwijl in die periode slechts 4% van de aansluitingen werd opgezegd.¹⁶⁸ Bij een verhoging van €4,08 (20%) zouden circa 1,5 miljoen aansluitingen dienen te worden opgezegd. Bij een prijsstijging van €6,12 (30%) zouden meer dan 2 miljoen aansluitingen dienen te worden opgezegd.

¹⁶³ Een critical loss analysis stelt de vraag wat, gegeven een bepaalde percentuele verhoging van de prijs door een onderneming, de percentuele teruggang in afzet zou moeten zijn om deze prijsverhoging niet meer winstgevend te laten zijn (critical loss). Als de daadwerkelijke teruggang in afzet minder is dan de critical loss, dan is de prijsverhoging winstgevend. Als de teruggang in afzet groter is dan de critical loss, dan is de prijsverhoging niet winstgevend.

¹⁶⁴ Zie tevens: B.C. Harris en J.J. Simons, Focusing Market Definition: How Much Substitution is Necessary?, (1989) 12 Research in Law and Economics 207.

¹⁶⁵ Bij deze berekening wordt uitgegaan van marginale kosten van €46 per jaar per aansluiting. De vermijdbare kosten van een laagcapacitaire aansluiting zijn niet eenduidig te bepalen omdat deze afhangen van de tijdshorizon waarover deze worden bepaald en daarnaast afhangen van keuzes van de onderneming (extra of juist minder marketing kosten en periode waarover wordt afschrijvingen). Het college heeft van deze vermijdbare kosten een inschatting gemaakt door als minimum vermijdbare kosten de retailkosten (zijnde 18% (1-(1/23%)) van het retailtarief) van €245 x (18%) = ongeveer €46 te nemen.

¹⁶⁶ Namelijk de 822.000 aansluitingen genereren $(€245-€46) \times 822.000 = 164$ miljoen euro extra winst. Bij een verhoging van 10% ($10\% \times €245 = €24,50$) zullen de resterende $7.500.000 - 822.000 = 6,68$ miljoen aansluitingen een extra winst genereren van $6,68 \text{ miljoen} \times €24,50 = 164$ miljoen euro. Indien er meer dan 822.000 aansluitingen zouden worden opgezegd, zou dit verliesgevend zijn.

¹⁶⁷ Zoals tevens in het besluit voor retailmarkten van vaste telefonie werd beschreven is KPN in ieder geval in staat zijn prijzen met 10% te verhogen. Mobiele telefonie biedt voor veel eindgebruikers geen alternatief vanwege de beperkte capaciteit voor internetverkeer. Veel huishoudens beschikken reeds over DSL en zullen hierdoor minder snel geneigd zijn hun vaste aansluiting op te zeggen.

¹⁶⁸ 4% van 7.500.000 zou neerkomen op slechts 300.000 aansluitingen. Dit is significant minder dan de 822.000 aansluitingen als gevolg waarvan de prijsverhoging van 10% niet als winstgevend kan worden beschouwd.

671. Uit extern onderzoek blijkt dat het aannemelijk is dat bij een prijsverhoging van 10% maximaal 2% van de klanten de dienst beëindigt.¹⁶⁹ Dit geeft aan dat de prijselasticiteit gering is en $-0,5$ bedraagt. Daarom heeft het college in onderstaande analyse de prijselasticiteit gevarieerd tussen de $-0,1$ en de $-0,5$.¹⁷⁰ Op basis van een prijselasticiteit van $-0,5$ zou echter een theoretische prijsverhoging van ongeveer 120% (€294) mogelijk kunnen zijn. Het college acht een dergelijke prijsstijging niet realistisch doordat in een dergelijk geval de markt verruimd¹⁷¹ zou worden omdat andere typen aansluitingen zoals mobiele telefonie een meer aannemelijk alternatief zouden worden waardoor KPN zou worden weerhouden van een dergelijke prijsstijging. Bij een dergelijke prijsstijging zouden de hieronder ingeschatte welvaartswinsten van regulering veel hoger zijn. Het college acht de inschatting van een mogelijke prijsstijging van 30% van het tarief voor een laagcapacitaire aansluiting van KPN daarom meer realistisch.
672. Bovenstaande inschattingen zijn weergegeven in Tabel 9. In deze inschatting zijn de marginale kosten van een aansluiting gevarieerd tussen €46 en €150 per jaar.

Tarief (€ per jaar) ¹⁷²	Afzet (miljoen) ¹⁷³	Maginale kosten (€ per jaar) ¹⁷⁴	Verhoging (% / € per maand)	Critical Loss (miljoen)
245	7,5	min. 46 – max. 150	10% / €2,04	0,8 – 1,54
245	7,5	min. 46 – max. 150	20% / €4,08	1,48 – 2,55
245	7,5	min. 46 – max. 150	30% / €6,12	2,02 – 3,27

Tabel 9. Inschatting van de critical loss voor laagcapacitaire aansluitingen.

673. Hiervoor werd aannemelijk gemaakt dat het een realistische schatting is dat KPN het tarief voor een laagcapacitaire aansluiting zou kunnen verhogen met 30%. Uitgaande van deze verhoging maakt het college hieronder inschattingen van de minimale, maximale en aannemelijke welvaartswinst en toename van het consumentensurplus als gevolg van regulering.

¹⁶⁹ Oxera, *Costs and Benefits of Market Regulators*, oktober 2004 en *Review of price elasticities of demand for fixed line and mobile telecommunications services*, augustus 2003

¹⁷⁰ OFCOM gebruikt tevens een prijselasticiteit van tussen $-0,1$ en de $-0,5$ voor de markten van vaste telefonie (zie OFCOM, *Review of BT's network charge controls, Consultation document*, 23 maart 2005). Het inschatten van de prijselasticiteit is empirisch gezien niet eenduidig te maken. Een negatieve prijselasticiteit geeft aan dat bij een prijsverhoging de afname terugloopt. Bij de inschatting van $-0,1$ is de ingeschatte welvaartstoename minimaal. Indien het college een prijselasticiteit van meer dan $-0,5$ zou hanteren in deze inschattingen zou de welvaartswinst zelfs toenemen. Deze aanname zal hierdoor waarschijnlijk een onderschatting inhouden.

¹⁷¹ Althans verruimd indien de 'cellophane fallacy' niet zou worden weggenomen.

¹⁷² Het huidige tarief voor een laagcapacitaire aansluiting per jaar is €245.

¹⁷³ Het huidige aantal laagcapacitaire aansluiting is 7.500.000.

¹⁷⁴ Zoals hiervoor genoemd gaat het college bij deze inschatting uit van een minimum aan vermijdbare kosten van €46 per jaar. De maximum inschatting van het college is circa €150 per jaar. Deze inschatting van het college is gebaseerd op activa die niet vermijdbaar lijken te zijn zoals kosten voor het aansluitnetwerk.

674. Tabel 10 geeft een samenvatting van een aantal scenario-berekeningen die het college heeft uitgevoerd. Deze tabel geeft het minimale scenario weer waarin de welvaartswinst van regulering voor laagcapacitaire aansluiting ongeveer 8.5 miljoen euro bedraagt.
675. Het minimale scenario wordt als volgt berekend. Bij een toename van €2,04 zal (10%) er in deze inschatting 1% van het aantal aansluitingen van KPN worden opgezegd, oftewel 75.000 aansluitingen.¹⁷⁵ Ten gevolge van het aantal opzeggingen van 75.000 zal het producentensurplus (winst van KPN) toenemen met 174 miljoen euro;¹⁷⁶ echter het consumentensurplus zal met ongeveer 183 miljoen euro afnemen.¹⁷⁷ Aangezien de welvaartswinst de som is van het producenten- en consumentensurplus, zal de totale welvaartswinst 174 miljoen - 183 miljoen bedragen. Dit is een afname van ongeveer 8 miljoen euro. KPN wordt verondersteld het tarief met 10% te kunnen verhogen. Een dergelijke verhoging zou tot een welvaartsverlies leiden van ongeveer 8 miljoen euro. Als door regulering wordt voorkomen dat het door KPN verhoogde tarief met 10% verlaagd zou worden tot het huidige tarief, resulteert dit in een welvaartswinst van 8 miljoen euro.
676. Het maximale scenario (berekend op dezelfde wijze als het minimale scenario), waarin marginale kosten laag zijn en waarbij de prijselasticiteit op -0,5 wordt geschat, zou resulteren in een welvaartstoename van 257 miljoen euro. Om een realistische inschatting te kunnen geven van het effect van regulering op de welvaart en het consumentensurplus heeft het college echter het middelpunt van deze twee schattingen bepaald; dit is het middenscenario. Dit leidt tot een inschatting van de welvaartswinst van ongeveer 78 miljoen euro en een toename van het consumentensurplus van ongeveer 356 miljoen euro als gevolg van regulering van laag-capacitaire aansluitingen.

	Marginale kosten (€ per jaar)	Elasticiteit	Verhoging (€ per maand)	Welvaarts-toename (miljoen €)	Consumenten-surplus (miljoen €)
Minimaal	150	-0,1	10% / €2,04	8	183
Midden	98	-0,3	20% / €4,08	78	356
Maximaal	46	-0,5	30% / €6,12	257	510

Tabel 10. Scenario's van welvaartstoename voor laagcapacitaire aansluitingen.

677. Samenvattend leidt bovenstaande inschatting tot een welvaartswinst van tussen de 8 en 257 miljoen euro, en in het middenscenario 78 miljoen euro. De inschatting van de toename van het

¹⁷⁵ Deze verandering zal optreden als gevolg van de prijsverhoging van 10% bij een prijselasticiteit van -0.1.

¹⁷⁶ Het aantal aansluitingen zal als gevolg van de verhoging dalen met 75.000. 75.000 maal het tarief minus de marginale kosten levert een daling van het producentensurplus van ongeveer 8 miljoen euro: $75.000 \times (245 - 150)$. Echter het producentensurplus zal aan de andere kant toenemen met de tariefsverhoging maal het aantal overgebleven aansluitingen: $(10\% \times €245) \times (7.500.000 - 75.000) = €24,50 \times 7.425.000 =$ ongeveer 182 miljoen euro. Het saldo van deze afname en de toename is dus: 182 miljoen euro - 8 miljoen euro = 174 miljoen euro.

¹⁷⁷ Voor achtergrond bij de berekening van de afname van het consumentensurplus verwijst het college naar Annex 1.

consumentensurplus bedraagt tussen de 183 en 510 miljoen euro, en in het middenscenario 356 miljoen euro.

Verdeling statische markteffecten wholesale- en retailregulering voor laagcapacitaire aansluitingen

678. De hiervoor beschreven welvaartswinst voor laagcapacitaire aansluitingen is het gevolg van zowel wholesale- als retailregulering.
679. Een kwantitatieve opsplitsing van de welvaartswinst naar de afzonderlijke gevolgen van wholesale- en retailregulering is naar het oordeel het college niet eenduidig te maken.
680. Het college had, om op de korte termijn welvaartswinsten te genereren (statisch welvaartsperspectief), kunnen volstaan met het louter stringent reguleren van retailtarieven op de verschillende retailmarkten; dit had namelijk op de korte termijn geleid tot een daling van de retailtarieven en dus tot welvaartswinsten. In dit geval had het college van deze retailverplichtingen afzonderlijk de welvaartseffecten kunnen inschatten. Het alleen opleggen van retailverplichtingen sluit echter niet aan bij het Nieuwe Reguleringskader en houdt onvoldoende rekening met het bevorderen van duurzame concurrentie en innovatie op de langere termijn (dynamisch welvaartsperspectief). Daarentegen zou het alleen opleggen van wholesaleverplichtingen onvoldoende rekening houden met het beschermen van de belangen van eindgebruikers als gevolg van te hoge eindgebruikerstarieven en de mogelijkheid van marge-utholling als gevolg van te lage eindgebruikerstarieven. In dat geval zou KPN door mededingingsbeperkende gedragingen op de retailmarkten de concurrentie die gebruik maakt van de wholesaleregulering (C(P)S en WLR) kunnen belemmeren, bijvoorbeeld door prijsgevoelige klanten te prijsdiscrimineren met rooftprijzen. Retailregulering voorkomt deze mogelijke mededingingsbeperkende gedragingen en versterkt daardoor de effecten van wholesaleregulering.
681. Om recht te doen aan zowel de statische als de dynamische welvaartseffecten heeft het college daarom gekozen om een combinatie van wholesale- en retailregulering op te leggen. Het pakket van wholesale- en retailmaatregelen leidt er namelijk toe dat duurzame concurrentie en innovatie worden bevorderd. De hiervoor onderbouwde keuze voor een combinatie van wholesale- en retailmaatregelen leidt ertoe dat het afzonderlijk inschatten van welvaartseffecten niet goed mogelijk is.
682. Samengevat is het college van mening dat – gegeven het feit dat een zinvol en reëel onderscheid niet goed valt te maken – zowel de wholesaleregulering als de retailregulering beiden evenveel bijdragen aan de hiervoor beschreven welvaartswinst en verhoging van het consumentensurplus voor laagcapacitaire aansluitingen. Proportionele wholesale verplichtingen zijn niet voldoende effectief zonder proportionele retailverplichtingen en vice versa. Hierdoor dragen zowel wholesale- als retailregulering beiden evenveel bij aan de beschreven welvaartswinst en toename van het consumentensurplus. Tevens versterken de effecten van de onderscheiden vormen van regulering elkaar, en als zodanig zijn (de effecten van) deze vormen van regulering dan ook niet goed van elkaar te onderscheiden.

Conclusie laagcapacitaire aansluitingen

683. Concluderend schat het college het positieve welvaartseffect van maatregelen op de wholesalemarkt voor laagcapacitaire telefonieaansluitingen en retailmaatregelen op de retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen, beiden in de orde van grootte van de tussen de 4 en 122 miljoen euro, en in het middenscenario 38 miljoen euro.¹⁷⁸ Het college schat de verschuiving van het producent- naar het consumentensurplus van wholesaleregulering en retailregulering voor laagcapacitaire aansluitingen ieder in de orde van grootte van de tussen de 91 en 256 miljoen euro, en in het middenscenario 178 miljoen euro.

11.2.2 Statische welvaartseffecten op de markt voor hoogcapacitaire aansluitingen

684. Dezelfde inschatting kan gemaakt worden voor de markt voor hoogcapacitaire aansluitingen. Gelijk aan Tabel 9 heeft het college onderstaande inschatting gemaakt voor het aantal hoogcapacitaire aansluitingen dat dient te worden opgezet bij een prijsstijging van 10%, 20% of 30% om deze prijsstijging niet winstgevend te laten zijn. De verhoudingen van het aantal aansluitingen dat dient te worden opgezegd ligt in dezelfde orde van grootte als dat van laagcapacitaire aansluitingen. Bij een prijsverhoging van €240 (10%) per jaar dienen ten minste 2.411 aansluitingen direct te worden opgezegd. Het aantal alternatieven voor afnemers van hoogcapacitaire aansluitingen is echter relatief beperkt. Mobiele telefonie is door de grote capaciteit van hoogcapacitaire aansluitingen geen alternatief. Daarnaast is het relatief onwaarschijnlijk dat dit aantal hoogcapacitaire aansluitingen geleverd kan worden door alternatieve aanbieders op basis van alternatieve infrastructuur.

Tarief (€ per jaar) ¹⁷⁹	Afzet ¹⁸⁰	Maginale kosten (€ per jaar) ¹⁸¹	Verhoging (€ per jaar)	Critical Loss
2400	22.000	min. 450 - max. 1200	10% / €240	2.411 – 3.667
2400	22.000	min. 450 - max. 1200	20% / €480	4.346 – 6.286
2400	22.000	min. 450 - max. 1200	30% / €720	5.933 – 8.250

Tabel 11. Inschatting van de critical loss voor hoogcapacitaire aansluitingen.

685. Uitgaande van de inschatting de KPN het tarief voor hoogcapacitaire aansluiting met niet meer dan 30% kan laten stijgen, maakt het college hieronder inschattingen van de minimale, maximale en aannemelijke welvaartswinst en toename van het consumentensurplus als gevolg

¹⁷⁸ Deze welvaartswinsten en verschuivingen van producenten- naar consumentensurplus bedragen de helft van de in randnummer 677 genoemde totalen doordat zowel wholesale als retailregulering beiden evenveel bijdragen.

¹⁷⁹ Het huidige tarief voor een hoogcapacitaire aansluiting per jaar is circa €2400.

¹⁸⁰ Het huidige aantal hoogcapacitaire aansluiting is circa 22.000.

¹⁸¹ Het college heeft een inschatting gemaakt van de vermijdbare kosten van hoogcapacitaire aansluitingen. De vermijdbare kosten zijn in ieder geval de retailkosten. Dit is $\text{€}2400 \times (1 - 1/23\%) = \text{€}450$. De maximale marginale kosten heeft het college ingeschat op €1200 rekening houdend met de schaalvoordelen binnen netwerk van KPN bij het aanbieden van hoogcapacitaire aansluitingen.

van regulering voor hoogcapacitaire aansluitingen.

686. Gelijk aan Tabel 10 voor laagcapacitaire aansluitingen, geeft Tabel 12 voor hoogcapacitaire aansluitingen een samenvatting van een aantal scenarioberekeningen die het college heeft uitgevoerd. In deze analyse heeft het college zowel de marginale kosten gevarieerd, de prijselasticiteit gevarieerd tussen de -0,1 en de -0,5. Deze tabel geeft het minimale scenario weer waarin de welvaartswinst van regulering voor laagcapacitaire aansluiting ongeveer 289 duizend euro bedraagt. Het maximale scenario, waarin marginale kosten laag zijn en waarbij er een relatief hoge prijselasticiteit bestaat, zou resulteren in een welvaartstoename van 7 miljoen euro. Om een realistische inschatting te kunnen geven van het effect van regulering op de welvaart en het consumentensurplus heeft het college echter het middelpunt van deze twee schattingen bepaald; dit is het middenscenario. Dit leidt tot een inschatting van de welvaartswinst van ongeveer 2 miljoen euro en een toename van het consumentensurplus van ongeveer 10 miljoen euro als gevolg van retailregulering van hoogcapacitaire aansluitingen.

	Marginale kosten (€ per jaar)	Elasticiteit	Verhoging (€ per jaar)	Welvaarts- toename (miljoen €)	Consumenten- surplus (miljoen €)
Minimaal	1200	-0,1	10% / €240	0,3	5,3
Midden	825	-0,3	20% / €480	2,3	10,2
Maximaal	450	-0,5	30% / €720	7,1	14,7

Tabel 12. Scenario's van welvaartstoename voor hoogcapacitaire aansluitingen.

687. De welvaartswinst en toename van het consumentensurplus voor hoogcapacitaire aansluitingen is enkel het gevolg van retailregulering aangezien er voor hoogcapacitaire aansluitingen geen wholesaleregulering is opgelegd.

688. Samengevat leidt bovenstaande inschatting tot een welvaartswinst van tussen de 289 duizend euro en 7 miljoen euro, en in het middenscenario 2 miljoen euro. De inschatting van de toename van het consumentensurplus bedraagt tussen de 5 en 15 miljoen euro, en in het middenscenario 10 miljoen euro.

Conclusie hoogcapacitaire aansluitingen

689. Concluderend schat het college het positieve welvaartseffect van retailregulering voor hoogcapacitaire aansluitingen ieder in de orde van grootte van de tussen de 4 en 122 miljoen euro, en in het middenscenario 38 miljoen euro. Het college schat de verschuiving van het producent- naar het consumentensurplus van wholesaleregulering en retailregulering voor laagcapacitaire aansluitingen ieder in de orde van grootte van de tussen de 91 en 256 miljoen euro, en in het middenscenario 178 miljoen euro.

11.2.3 Statische welvaartseffecten op de wholesale- en retailmarkten voor verkeer

690. Voor de bepaling van de statische effecten op de diverse verkeersmarkten dient berekend te worden wat de tarieven zouden zijn in een situatie zonder regulering. Bij de diverse verkeersmarkten met regulering is ongeveer 30 procent van het marktaandeel in handen van

andere partijen dan KPN. Zoals in het besluit 'De retailmarkten voor vaste telefonie' is beschreven, hanteert KPN gemiddeld 20 procent hogere tarieven dan de C(P)S-aanbieders terwijl het marktaandeel van KPN nauwelijks verandert.

691. In een situatie zonder regulering zal de concurrentie door C(P)S-aanbieders vervallen. Alleen de concurrenten met eigen infrastructuur blijven over. Hierdoor kan KPN zijn tarief voor verkeer verhogen. Een verhoging zal door twee mechanismen begrensd worden. Ten eerste zullen bij een verhoging van een tarief minder verkeersminuten worden afgenomen waardoor bij een bepaalde verhoging de situatie kan ontstaan dat de tariefstijging teniet wordt gedaan door het verlies aan verkoop van het aantal minuten. Ten tweede kunnen klanten – voor zover mogelijk gegeven de concurrentiële situatie – een alternatief product of een alternatieve aanbieder kiezen, indien een aanbieder zijn prijzen verhoogt. Dan zal eveneens de situatie ontstaan dat bij een bepaalde tariefhoogte een verdere verhoging niet meer winstgevend is.
692. Op basis van een 'critical loss analysis'¹⁸² heeft het college ingeschat hoeveel verkeersminuten minder gebeld zouden moeten worden over het netwerk van KPN voordat een tariefstijging niet meer winstgevend is en met welk percentage KPN in staat wordt geacht het tarief voor verkeer te doen stijgen. Indien KPN het tarief voor een gemiddelde verkeersminuut zou verhogen met ongeveer €0,004 (10%) dan heeft dit tot gevolg dat KPN meer winst behaalt op verkeer. Om deze extra winst teniet te doen zouden minimaal 6,8 miljard verkeersminuten per jaar minder gebeld dienen te worden. Bij een prijsstijging van €0,012 (30%) zouden minimaal 16,7 miljard verkeersminuten per jaar minder gebeld dienen te worden. Deze afname in afzet, uitgedrukt in percentages, ligt in dezelfde orde van grootte als die voor aansluitingen.
693. Uit extern onderzoek blijkt dat het aannemelijk is dat bij een prijsverhoging van 10% maximaal 2% van de klanten de dienst beëindigt.¹⁸³ Dit geeft aan dat de prijselasticiteit gering is en -0,5 bedraagt. Daarom heeft het college in onderstaande analyse de prijselasticiteit gevarieerd tussen de -0,1 en de -0,5.¹⁸⁴ Op basis van een negatieve prijselasticiteit van -0,5 zou echter een maximum prijsverhoging van ongeveer 120% (€0,052 per minuut) mogelijk kunnen zijn, die voor KPN winstgevend zou zijn. Bij een dergelijke prijsstijging zouden de hieronder ingeschatte welvaartswinsten van regulering veel hoger zijn. Het college acht een prijsstijging in die orde van grootte niet realistisch doordat het bij dergelijke prijsverhogingen niet onaannemelijk is dat

¹⁸² Een critical loss analysis stelt de vraag wat, gegeven een bepaalde percentuele verhoging van de prijs door een onderneming, de percentuele teruggang in afzet zou moeten zijn om deze prijsverhoging niet meer winstgevend te laten zijn (critical loss). Als de daadwerkelijke teruggang in afzet minder is dan de critical loss, dan is de prijsverhoging winstgevend. Als de teruggang in afzet groter is dan de critical loss, dan is de prijsverhoging niet winstgevend.

¹⁸³ Oxera, *Costs and Benefits of Market Regulators*, oktober 2004 en *Review of price elasticities of demand for fixed line and mobile telecommunications services*, augustus 2003

¹⁸⁴ Ofcom gebruikt tevens een prijselasticiteit van tussen -0.1 en de -0.5 voor de markten van vaste telefonie (zie Ofcom, *Review of BT's network charge controls, Consultation document*, 23 maart 2005). Een inschatting van de prijselasticiteit is empirisch gezien niet eenduidig te maken. Een negatieve prijselasticiteit geeft aan dat bij een prijsverhoging de afname terugloopt. Bij de inschatting van -0.1 is de ingeschatte welvaartstoename minimaal. Indien het college een prijselasticiteit van meer dan -0.5 zou hanteren in deze inschattingen zou de welvaartswinst zelfs toenemen. Deze aanname zal hierdoor waarschijnlijk een onderschatting inhouden.

eindgebruikers alternatieven zoals mobiele telefonie zullen overwegen, en overstappen naar andere typen aansluitingen, waardoor KPN zou worden weerhouden van een dergelijke prijsstijging. Bij deze prijsstijging zou het totale tarief per minuut circa €0,10 bedragen; bij een dergelijk prijsniveau is mobiele telefonie gegeven de huidige tarifiering een reëel alternatief. Het college acht de inschatting van een mogelijke prijsstijging in de orde van 10% tot 30% van het tarief voor verkeersminuten van KPN daarom meer realistisch en meer in overeenstemming met de praktijk.

694. Bovenstaande inschattingen zijn weergegeven in Tabel 13. In deze inschatting zijn de marginale kosten van een verkeersminuut gevarieerd tussen €0,008 en €0,02.

Tarief (€ per minuut) ¹⁸⁵	Afzet (miljard) ¹⁸⁶	Maginale kosten (€ per minuut) ¹⁸⁷	Verhoging (% / € minuut)	Critical Loss (miljard)
0,043	61,8	min. 0,008 – max. 0,02	10% / €0,004	6,8 – 9,7
0,043	61,8	min. 0,008 – max. 0,02	20% / €0,008	12,2 – 16,7
0,043	61,8	min. 0,008 – max. 0,02	30% / €0,012	16,7 – 22,2

Tabel 13. Inschatting van de critical loss voor verkeer.

695. Hiervoor werd aannemelijk gemaakt dat het een realistische schatting is dat KPN het tarief voor een verkeer zou kunnen verhogen met 30%. Uitgaande van deze verhoging maakt het college hieronder inschattingen van de minimale, maximale en aannemelijke welvaartswinst en toename van het consumentensurplus als gevolg van regulering.
696. Tabel 14 geeft een samenvatting van een aantal scenarioberekeningen die het college heeft uitgevoerd. Deze tabel geeft het minimale scenario weer waarin de welvaartswinst van regulering voor verkeersmarkten ongeveer 16 miljoen euro bedraagt.
697. Het minimale scenario wordt als volgt berekend. Bij een toename van €0,004 zal (10%) er in deze inschatting 1% van het verkeersminuten wegvallen, oftewel 618 miljoen verkeersminuten.¹⁸⁸ Ten gevolge van deze daling zal het producentensurplus (winst van KPN) naar schatting toenemen met 249 miljoen euro;¹⁸⁹ echter het consumentensurplus zal met

¹⁸⁵ Het huidige gemiddelde tarief voor een verkeersminuut is €0,043.

¹⁸⁶ Het huidige aantal verkeersminuten per jaar is 61,8 miljard.

¹⁸⁷ Zoals hiervoor genoemd gaat het college bij deze inschatting uit van een minimum aan vermijdbare kosten van €0,008. De maximum inschatting van het college is circa €0,02.

¹⁸⁸ Deze verandering zal optreden als gevolg van de prijsverhoging van 10% bij een prijselasticiteit van -0.1.

¹⁸⁹ Het aantal verkeersminuten zal als gevolg van de verhoging dalen met 618 miljoen. 618 miljoen maal het tarief minus de marginale kosten levert een daling van het producentensurplus van ongeveer 14 miljoen euro: 618 miljoen x (0,043-0,02). Echter het producentensurplus zal aan de andere kant toenemen met de tariefsverhoging maal het aantal overgebleven aansluitingen: (10% x €0,043) x (61,8 miljard - 618 miljoen) = €0,0043 x 61,2 miljard = ongeveer

ongeveer 265 miljoen euro afnemen.¹⁹⁰ Aangezien de welvaartswinst de som is van het producenten- en consumentensurplus, zal de totale welvaartswinst 249 miljoen à 265 miljoen bedragen. Dit is een afname van ongeveer 16 miljoen euro. KPN wordt verondersteld het tarief met 10% te kunnen verhogen. Een dergelijke verhoging zou tot een welvaartsverlies leiden van ongeveer 16 miljoen euro. Als door regulering wordt voorkomen dat het tarief met 10% verlaagd zou worden tot het huidige tarief, resulteert dit in een welvaartswinst van 16 miljoen euro.

698. Het maximale scenario (berekend op dezelfde wijze als het minimale scenario), waarin marginale kosten laag zijn en waarbij de prijselasticiteit op -0,5 wordt geschat), zou resulteren in een welvaartstoename van circa 356 miljoen euro. Om een realistische inschatting te kunnen geven van het effect van regulering op de welvaart en het consumentensurplus heeft het college echter het middelpunt van deze twee schattingen bepaald; dit is het middenscenario. Dit leidt tot een inschatting van de welvaartswinst van ongeveer 120 miljoen euro en een toename van het consumentensurplus van ongeveer 517 miljoen euro als gevolg van regulering van verkeersmarkten.

	Marginale kosten	Elasticiteit	Verhoging	Welvaarts-toename (miljoen €)	Consumenten-surplus (miljoen €)
Minimaal	0,043	-0,1	10% / €0,004	16	265
Midden	0,043	-0,3	20% / €0,008	120	517
Maximaal	0,043	-0,5	30% / €0,012	356	742

Tabel 14. Scenario's van welvaartstoename voor verkeer.

699. Naast bovenstaande inschatting van de welvaartswinsten van regulering met betrekking tot de verkeersmarkten, zal het college hieronder tevens aan de hand van de ontwikkeling van de wholesaletarieven over de reguleringsperiode vanaf 1997 een tweede inschatting trachten te maken van de welvaartswinsten. Gedurende de reguleringsperiode vanaf 1997 zijn de wholesaletarieven voor gespreksopbouw- en gespreksafgifteverkeer gedaald van respectievelijk 1,22 en 1,95 naar 0,65 en 0,77 eurocent per minuut. Deze dalingen zijn ten gevolge van wholesaleregulering voor KPN. Dit heeft KPN er toe gedwongen efficiëntieverbeteringen door te voeren en door te berekenen aan de wholesaleafnemers. De gespreksopbouw- en gespreksafgiftewholesaletarieven gemiddeld met respectievelijk 9 en 14% per jaar gedaald.¹⁹¹ Dit is bij het huidige tariefsniveau een daling van 0,17 eurocent per jaar voor een gesprek dat bestaat uit de gespreksopbouw- en de afgiftdienst. Gecombineerd met de circa 60 miljard minuten die per jaar aan verkeer worden geleverd aan eindgebruikers levert dit een

264 miljoen euro. Het saldo van deze afname en de toename is dus: 263 miljoen euro – 14 miljoen euro = 249 miljoen euro.

¹⁹⁰ Voor achtergrond bij de berekening van de afname van het consumentensurplus verwijst het college naar Annex 1.

¹⁹¹ De wholesaletarieven voor gespreksopbouw en gespreksafgifte waren in 1997 respectievelijk 1,95 en 1,23 eurocent per minuut. Deze tarieven zijn medio 2005 respectievelijk 0,77 en 0,65 eurocent per minuut.

verschuiving van het producentensurplus naar het consumentensurplus van ruim 100 miljoen euro op en een welvaartswinst van circa 40 miljoen euro. Opgemerkt dient te worden dat het waarschijnlijk is dat wholesaleregulering meer effecten heeft dan de daling van de wholesaletarieven. Het is immers aannemelijk dat KPN wholesaletarieven zou hanteren die hoger zouden zijn dan de kostengeoriënteerde tarieven die uit EDC volgen.

700. Samenvattend leidt bovenstaande inschatting tot een welvaartswinst van tussen de 16 en 356 miljoen euro, en in het middenscenario 120 miljoen euro. De inschatting van de toename van het consumentensurplus bedraagt tussen de 265 en 742 miljoen euro, en in het middenscenario 517 miljoen euro. Het college heeft een tweede schatting gemaakt van de welvaartswinst op basis van daling van wholesaletarieven sinds 1997. Hieruit volgt een welvaartswinst van circa 40 miljoen euro.

Verdeling statische markteffecten wholesale- en retailregulering voor verkeer

701. De hiervoor beschreven welvaartswinst voor verkeer is het gevolg van zowel wholesale- als retailregulering.
702. Een kwantitatieve opsplitsing van de welvaartswinst naar de afzonderlijke gevolgen van wholesale- en retailregulering is naar het oordeel van het college, net als voor aansluitingen, niet eenduidig te maken.
703. Het college had, om op de korte termijn welvaartswinsten te genereren (statisch welvaartsperspectief), kunnen volstaan met het louter stringent reguleren van retailtarieven op de verschillende retailmarkten; dit had namelijk op de korte termijn geleid tot een daling van de retailtarieven en dus tot welvaartswinsten. In dit geval had het college van deze retailverplichtingen afzonderlijk de welvaartseffecten kunnen inschatten. Het alleen opleggen van retailverplichtingen sluit echter niet aan bij het Nieuwe Reguleringskader en houdt onvoldoende rekening met het bevorderen van duurzame concurrentie en innovatie op de langere termijn (dynamisch welvaartsperspectief). Daarentegen zou het alleen opleggen van wholesalerverplichtingen onvoldoende rekening houden met het beschermen van de belangen van eindgebruikers als gevolg van te hoge eindgebruikerstarieven en de mogelijkheid van marge-utholling als gevolg van te lage eindgebruikerstarieven. In dat geval zou KPN door mededingingsbeperkende gedragingen op de retailmarkten de concurrentie die gebruik maakt van de wholesaleregulering (C(P)S en WLR) kunnen belemmeren, bijvoorbeeld door prijsgevoelige klanten te prijsdiscrimineren met rooftprijzen. Retailregulering voorkomt deze mogelijke mededingingsbeperkende gedragingen en versterkt daardoor de effecten van wholesaleregulering.
704. Om recht te doen aan zowel de statische als de dynamische welvaartseffecten heeft het college daarom gekozen om een combinatie van wholesale- en retailregulering op te leggen. Het pakket van wholesale- en retailmaatregelen leidt er namelijk toe dat duurzame concurrentie en innovatie worden bevorderd. De hiervoor onderbouwde keuze voor een combinatie van wholesale- en retailmaatregelen leidt ertoe dat het afzonderlijk inschatten van welvaartseffecten niet goed mogelijk is.
705. Samengevat is het college van mening dat – gegeven het feit dat een zinvol onderscheid niet

goed valt te maken – zowel de wholesaleregulering als de retailregulering beiden evenveel bijdragen aan de hiervoor beschreven welvaartswinst en verhoging van het consumentensurplus voor verkeersmarkten. Proportionele wholesaleverplichtingen zijn niet voldoende effectief zonder proportionele retailverplichtingen en vice versa. Hierdoor dragen zowel wholesale- als retailregulering beiden evenveel bij aan de beschreven welvaartswinst en toename van het consumentensurplus. Tevens versterken de effecten van de onderscheiden vormen van regulering elkaar, en als zodanig zijn (de effecten van) deze vormen van regulering dan ook niet goed van elkaar te onderscheiden.

Conclusie verkeer

706. Concluderend schat het college het positieve welvaartseffect van maatregelen op de wholesalemarkten voor verkeer (gespreksopbouw, gespreksdoorgifte en gespreksafgifte) en retailmaatregelen op de retailmarkt voor verkeer, beiden in de orde van grootte van de tussen de 8 en 178 miljoen euro, en in het middenscenario 60 miljoen euro.¹⁹² Het college schat de verschuiving van het producenten- naar consumentensurplus van wholesaleregulering en retailregulering voor verkeer ieder in de orde van grootte van de tussen de 128 en 371 miljoen euro, en in het middenscenario 259 miljoen euro.
707. Op basis van de hiervoor gegeven inschatting kwam het college tot een inschatting van de verschuiving van producenten- naar consumentensurplus ten gevolge van het pakket aan vastgestelde wholesaleregulering op de markten voor gespreksopbouw, gespreksdoorgifte en gespreksafgifte. Deze inschatting kwam neer op circa 259 miljoen euro per jaar.¹⁹³ In randnummer 707 tot en met 709 geeft het college een tweede inschatting van de grootte van deze verschuiving specifiek als gevolg van wholesalemaatregelen op de (geografische) gespreksafgiftemarkt.¹⁹⁴
708. Op basis van het tariefverloop van het vaste afgiftetarief¹⁹⁵ van KPN sinds 1997 heeft het college een inschatting gemaakt van de verschuiving van producenten- naar consumentensurplus als gevolg van de regulering van tarieven voor vaste gespreksafgifte op het netwerk van KPN. Door deze tariefregulering is het vaste afgiftetarief van KPN tussen 1997 en 2004 gedaald met meer dan 50%. In totaal termineerden alternatieve aanbieders in 2003 circa 14 miljard nationale en regionale gespreksafgifte minuten op het netwerk van KPN.
709. Zonder regulering acht het college KPN in staat om gespreksafgiftetarieven te hanteren die op het niveau zouden liggen van het gespreksafgiftetarief van KPN in 1997. Op basis van het

¹⁹² Deze welvaartswinsten en verschuivingen van producenten- naar consumentensurplus bedragen de helft van de in randnummer 700 genoemde totalen doordat zowel wholesale- als retailregulering beiden evenveel bijdragen.

¹⁹³ In deze inschatting kwam het college tot drie scenario's: een minimaal, midden en maximum scenario. Deze verschuiving van 350 miljoen euro per jaar komt overeen met die van het midden-scenario.

¹⁹⁴ Het college maakt hier geen inschatting van de welvaartswinsten als gevolg van regulering van gespreksafgifte; het college maakt hierbij alleen een inschatting van de verschuiving van producten- naar consumentensurplus. In deze berekening wordt ervan uitgegaan dat dalingen van wholesale gespreksafgiftetarieven worden doorgegeven aan eindgebruikers op de retailmarkt(en).

¹⁹⁵ Nationale en regionale gespreksafgifte.

verschil tussen het gemiddelde tarief in 1997 en het gemiddelde tarief in 2004¹⁹⁶, komt het college op een verschuiving van producenten- naar consumentensurplus in de orde van grootte van 80 miljoen euro per jaar.¹⁹⁷

11.3 Nadere opsplitsing van welvaartseffecten tussen wholesalemarkten

710. Hierboven heeft het college ingeschat dat in het middenscenario de welvaartswinsten van wholesaleregulering op zowel de markt voor gespreksopbouw, gespreksdoorgifte en gespreksafgifte tezamen ongeveer 120 miljoen euro bedragen. Het college splitst deze bijdragen aan de welvaart niet verder op en komt niet tot een aparte bijdrage aan de welvaart van wholesalemaatregelen op de gespreksopbouw-, gespreksdoorgifte- en gespreksafgiftemarkten.
711. Het college acht een dergelijke nadere opsplitsing niet haalbaar omdat wholesalemaatregelen op al deze markten niet onafhankelijk van elkaar tot dit welvaartseffect leiden. De verschillende wholesalemaatregelen versterken elkaar. Het merendeel van de retailverkeersminuten bestaat uit een gespreksopbouw-, gespreksdoorgifte- en gespreksafgiftecomponent. Hierdoor acht het college het niet aannemelijk dat wholesaleregulering op een van deze markten significant meer bijdraagt aan de hiervoor ingeschatte welvaartseffecten dan de wholesalemaatregelen op een van de andere markten.

11.4 Dynamische markteffecten

712. Dynamische markteffecten van de maatregelen kunnen worden beoordeeld aan de hand van onder meer het effect van de maatregelen op toetredingsmogelijkheden van partijen, investeringsprikkel en innovatie. Op de langere termijn zorgt dynamische efficiëntie voor product- en procesinnovaties, meer keuzemogelijkheden voor de consument en verbeteringen in kwaliteit en dienstverlening.¹⁹⁸
713. Een toegangsverplichting in het algemeen zou echter investeringen in eigen infrastructuur kunnen beperken, hetgeen duurzame mededinging op basis van concurrerende infrastructuren op de lange termijn zou kunnen frustreren. Echter, voor gespreksafgiftemarkten is deze algemene stelling niet van toepassing doordat infrastructuurconcurrentie op een specifieke wholesalemarkt voor gespreksafgifte niet tot stand zal komen. In die zin belemmert een toegangsverplichting de dynamische welvaart dus niet.

¹⁹⁶ Gemiddelde gespreksafgiffetarief bij een gesprek van 3 minuten, 60% gesprekken in de piek-periode, 20% gesprekken in de dal-periode en 20% in de weekend/nacht-periode.

¹⁹⁷ Het is aannemelijk dat deze inschatting een onderschatting is omdat in deze berekening niet de regulering van andere AMM-aanbieders dan KPN is meegenomen en omdat hierin enkel geografische gespreksafgifte is meegenomen.

¹⁹⁸ M.P. Bennet, P. de Bijl en M. Canoy, *Future policy in telecommunications: An analytical framework*, CPB Document, Nr. 005. 2001.

714. Zoals tevens bij het vaststellen van de prioritaire doelstelling werd beschreven is het bevorderen van infrastructuurconcurrentie op de wholesalemarkten voor gespreksafgifte niet mogelijk. De hiervoor genoemde verplichtingen dienen als doel het beschermen van de eindgebruikers op de retailmarkten voor verkeer. Echter, de toegangsverplichtingen voor gespreksafgifte dragen ertoe bij dat nieuwe toetreders in staat worden gesteld gesprekken af te geven op reeds bestaande netwerken. Als gevolg daarvan kunnen partijen toetreden tot de retailmarkten voor verkeer, hierdoor draagt de toegangsverplichting bij aan keuze voor eindgebruikers op de retailmarkten en zal deze verplichting op de langere termijn een positief effect hebben op de dynamische welvaart.
715. Het college kiest wat betreft tariefregulering voor een invulling die de werkelijke kosten van de AMM-aanbieder als uitgangspunt neemt en voor een invulling die gedifferentieerd naar de geconstateerde mededingingsproblemen. De gekozen vorm van tariefregulering voor gespreksafgifte leidt ertoe dat wholesale-afgiftetarieven op kosten georiënteerd zullen zijn. Dit heeft als gevolg dat tarieven zullen dalen (dit heeft met name statische welvaartseffecten), maar bovendien heeft dit tot gevolg dat op de langere termijn de gevolgen van een eventuele onbalans in verkeersstromen tussen aanbieders (en als gevolg daarvan onbalans in geldstromen tussen aanbieders) worden verkleind. Dit heeft tot gevolg dat toetredingsdrempels voor toetreders tot de retailverkeersmarkten worden verlaagd. Op de langere termijn heeft dit positieve dynamische welvaartseffecten.
716. Bovendien kiest het college ervoor de tariefregulering ten aanzien van gespreksafgifte in te vullen met een meerjarig systeem (zie Annex C). Deze meerjarigheid vergroot de voorspelbaarheid van de tarieven die tijdens de reguleringsperiode zullen gelden. Voorspelbaarheid van tarieven biedt marktpartijen meer zekerheid bij het opstellen van hun ondernemingsplannen voor de komende jaren en bij het aantrekken van de benodigde financiering. Voor KPN en andere aanbieders is inzicht in de toekomstige inkomsten per dienst een belangrijke factor bij beslissingen omtrent benodigde investeringen in het netwerk en organisatie. Hiermee worden efficiënte investeringsbeslissingen en op de langere termijn dynamische welvaart gestimuleerd.

11.5 Conclusie effectenanalyse

717. Op basis van de hierboven gegeven effectenanalyse schat het college de effecten van wholesaleregulering op de verkeersmarkten (waaronder gespreksafgifte) in de orde van grootte van de tussen de 8 en 178 miljoen euro, en in het middenscenario 60 miljoen euro.¹⁹⁹ Het college schat de verschuiving van het producenten- naar consumentensurplus van wholesaleregulering en retailregulering voor verkeer ieder in de orde van grootte van de tussen de 128 en 371 miljoen euro, en in het middenscenario 259 miljoen euro.
718. Zoals tevens werd aangegeven schat het college de totale kosten van wholesaleregulering voor de verschillende verkeersmarkten (waaronder gespreksopbouw) in tussen 7,2 en 9 miljoen

¹⁹⁹ Deze welvaartswinsten en verschuivingen van producenten- naar consumentensurplus bedragen de helft van de in randnummer 700 genoemde totalen doordat zowel wholesale- als retailregulering beiden evenveel bijdragen.

euro. Op basis van de hierboven gegeven effectenanalyse schat het college de effecten van wholesaleregulering op de verkeersmarkten (waaronder gespreksafgifte) in de orde van grootte van de tussen de 7 en 178 miljoen euro, en in het aannemelijke scenario 60 miljoen euro.²⁰⁰ Het college schat de verschuiving van het producenten- naar consumentensurplus van wholesaleregulering en retailregulering voor verkeer ieder in de orde van grootte van de tussen de 132 en 371 miljoen euro, en in het aannemelijke scenario 258 miljoen euro.

719. Zoals tevens werd aangegeven schat het college de totale kosten van wholesaleregulering voor de verschillende verkeersmarkten (waaronder gespreksopbouw) in tussen 6,4 en 8 miljoen euro.

720. Tenslotte werd aangegeven dat de wholesaleverplichtingen op de langere termijn dynamische efficiëntie zal stimuleren in de vorm van meer keuzemogelijkheden voor consumenten, en verbetering van kwaliteit en dienstverlening.

11.6 Conclusie passende verplichtingen

721. Op grond van de voorgaande effectenanalyse van het opleggen van de voorgestelde maatregelen, in aanvulling op de eerdere vaststelling dat de voorgestelde maatregelen geschikt en noodzakelijk zijn, komt het college tot de conclusie dat de voorgestelde maatregelen passend zijn in de zin van artikel 6a.2 jo. artikelen 6a.6 tot en met 6a.10 van de Tw.

722. In het onderstaande

723. Tabel 15 worden deze verplichtingen van KPN op de relevante markten voor gespreksafgifte nogmaals opgesomd, en gerelateerd aan de mededingingsproblemen die zij – al dan niet volledig – oplossen. Een zelfde overzicht wordt in Tabel 16 gegeven voor de verplichtingen die de overige vaste aanbieders hebben bij aanbieden gespreksafgifte.

²⁰⁰ Deze welvaartswinsten en verschuivingen van producenten- naar consumentensurplus bedragen de helft van de in randnummer 700 genoemde totalen doordat zowel wholesale- als retailregulering beiden evenveel bijdragen.

	Toegang	Transparantie	Referentie-aanbod	Non-discriminatie	Tariefregulering	Gescheiden boekhouding
- toegangs/leveringsweigering	•					
- discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie	•	•	•	•		
- verdragingsacties	•	•	•	•		
- onbillijke voorwaarden	•	•	•			
- kwaliteitsdiscriminatie	•	•	•	•		
- strategisch productontwerp	•					
- oneigenlijk gebruik van informatie	•			•		
- prijsdiscriminatie				•	•	•
- buitensporige prijzen					•	
- marge-utholling					•	•
- koppelverkoop	•					

Tabel 15. Overzicht van verplichtingen van KPN bij gespreksafgifte in relatie tot de geïdentificeerde mededingingsproblemen.

	Toegang	Transparantie	Referentie-aanbod	Non-discriminatie	Tariefregulering	Gescheiden boekhouding
- toegangs/leveringsweigering	•					
- discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie	•	•		•		
- verdragingsacties	•	•		•		
- onbillijke voorwaarden	•	•				
- kwaliteitsdiscriminatie	•	•		•		
- strategisch productontwerp	•					
- oneigenlijk gebruik van informatie	•			•		
- prijsdiscriminatie				•	•	
- buitensporige prijzen					•	
- marge-utholling					•	
- koppelverkoop	•					

Tabel 16. Overzicht van verplichtingen van overige aanbieders bij gespreksafgifte in relatie tot de geïdentificeerde mededingingsproblemen.

724. De invloed van deze wholesaleverplichtingen zal worden meegewogen bij het bepalen van de noodzaak om, naast de opgelegde verplichtingen op de bovenliggende wholesalemarkten, nog aanvullende maatregelen op te leggen op de retailverkeersmarkten met het oog op het tot stand brengen van effectieve mededinging.

12 Besluit

Het college heeft op grond van artikel 6a.1, eerste lid, van de Tw onderzocht welke relevante markten overeenkomen met de in de Aanbeveling van de Commissie vermelde markten voor gespreksafgifte op het openbare telefoonnetwerk.

- i. Het college stelt vast dat voor het afleveren van verkeer op nummers van eindgebruikers de volgende relevante productmarkten voor gespreksafgifte op openbare vaste telefoonnetwerken zijn te onderscheiden:
 - gespreksafgifte op geografische nummers op een afzonderlijk vast netwerk;
 - gespreksafgifte op 088-nummers op een afzonderlijk vast netwerk;
 - gespreksafgifte op 084- en 087-nummers op een afzonderlijk vast netwerk;
 - gespreksafgifte op 112 op het afzonderlijke vaste netwerk van KPN.
- ii. Deze relevante markten omvatten geheel Nederland, en beperken zich tot Nederland;
- iii. Het college bepaalt dat deze (wholesale)markten relevante markten in de zin van artikel 6a.1, eerste lid, van de Tw zijn.
- iv. Het college stelt op basis van onderzoek in de zin van artikel 6a.1 van de Tw vast dat de onder i van dit dictum genoemde markten voor het afleveren van verkeer op nummers van eindgebruikers niet daadwerkelijk concurrerend zijn.
- v. Het college stelt op basis van onderzoek in de zin van artikel 6a.2 van de Tw vast dat de aanbieders van gespreksafgifte op deze markten beschikken over aanmerkelijke marktmacht. Het college wijst de hierna genoemde aanbieders van gespreksafgifte op openbare vaste telefoonnetwerken aan als partij met aanmerkelijke marktmacht op de hierna genoemde wholesalemakten voor gespreksafgifte:

	De relevante markten voor gespreksafgifte op			
	geografische nummers	088-nummers	084/087-nummers	112
Koninklijke KPN N.V.	•	•	•	•
<i>Overige vaste aanbieders</i>				
Bbnded NV	•			
BT Nederland N.V.	•	•		
Casema B.V.	•	•		
Colt Telecom B.V.	•	•		
Eager Telecom B.V.	•	•		
Eduutel B.V.	•	•	•	
Enertel N.V.	•	•	•	
Essent Kabelcom B.V.	•	•		
Global Call B.V.	•			
GN Tel B.V.	•		•	
Infonet Services Europe B.V.	•	•		
MCI Nederland B.V.	•	•	•	
Novaxess Telecom Carrier B.V. ²⁰¹	•	•		
Ortel Telecom Internationaal B.V.	•			
Plex Telecom B.V.	•	•		
Priority Telecom B.V.	•	•	•	
Prorail			•	
Scarlet Telecom B.V.	•			
Schiphol Telematics B.V.	•	•		
SNT Connect B.V.		•		
Tele2 Nederland B.V.	•			
Tiscali B.V.	•			
TTG Netherlands B.V.			•	
3U Telecom B.V.	•			
UPC Nederland B.V.	•	•		
Ventelo Nederland B.V.	•	•		
Versatel Nederland B.V.	•	•		
Via Net.Works Nederland B.V.	•	•	•	
Vocalis Telecom Diensten B.V.	•	•	•	
Zeus Telecom B.V.	•	•	•	

Tabel 17. Partijen met aanmerkelijk marktmacht op de relevante markten voor gespreksafgifte²⁰²

²⁰¹ Thans opererend onder de naam Easynet Nederland B.V.

²⁰² Naar aanleiding van de bedenking van KPN (randnummer 180 van de in de Annex 3 opgenomen Nota van Bevindingen van 4 november, kenmerk OPTA/TN/2005/203112) waarin zij aangeeft dat de lijst van aanbieders van gespreksafgifte niet compleet is heeft het college de lijst gecompleteerd. Naar aanleiding van de bedenking van Tiscali (randnummer 182 Nota van Bevindingen) waarin zij aangeeft geen ten onrechte te zijn aangewezen als AMM aanbieder voor gespreksafgifte naar 088-nummers heeft het college de aanwijzing van Tiscali geschrapt.

Verplichtingen

Voor KPN

- vi. Ter adressering van de in hoofdstuk 8 van dit besluit geïdentificeerde (potentiële) mededingingsproblemen legt het college Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen, als bedoeld in artikel 24b, boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, voor zover zij actief zijn op deze markt als aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of openbare communicatiediensten (hierna: KPN) voor het afleveren van verkeer op de markten voor gespreksafgifte op haar afzonderlijke netwerk, waarop KPN onder besluitonderdeel v is aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht de volgende verplichtingen op:

Toegang

- vii. KPN dient op grond van artikel 6a.6 van de Tw te voldoen aan redelijke verzoeken tot toegang, zodanig dat afnemers in staat worden gesteld om gespreksafgifte op de afgebakende markten af te nemen, met uitzondering van de 084/087-nummers. Deze verplichting houdt in dat KPN:
- a. aanbieders van elektronische communicatiediensten toegang verleent tot netwerkelementen of faciliteiten, die nodig zijn om gespreksafgifte te realiseren;
 - b. bij toegang behorende diensten dan wel diensten die onlosmakelijk verbonden zijn met de te leveren toegangsvormen, levert. Dit impliceert dat KPN verplicht is de volgende diensten te leveren:
 - i. co-locatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten, (inclusief gedeeld gebruik van kabelgoten, gebouwen of masten);
 - ii. directe interconnectie (in de vorm van een directe fysieke koppeling) opdat het netwerk van de toegangsverzoekende partij rechtstreeks gekoppeld kan worden aan het netwerk van KPN;
 - c. open toegang tot technische interfaces, protocollen of andere kerntechnologieën die onmisbaar zijn voor de interoperabiliteit;
 - d. toegang tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om eerlijke concurrentie bij het aanbieden van elektronische communicatiediensten te waarborgen;
 - e. verzoeken om toegang tijdig en adequaat in behandeling neemt en zo nodig met de toegangsverzoekende partij bespreekt en de reactie op het verzoek om toegang binnen een redelijke termijn aan de toegangsverzoekende partij verstrekt;
 - f. te goeder trouw onderhandelt met aanbieders van elektronische communicatiediensten die verzoeken om toegang;
 - g. de reeds verleende toegang tot faciliteiten niet in trekt.
- viii. Op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw verbindt het college aan de toegangsverplichting, tevens de volgende voorschriften. KPN dient:

- a. informatie die een toegangsverzoekende partij nodig heeft om een voldoende specifiek verzoek om toegang te kunnen doen, desgevraagd tijdig en volledig te verstrekken;
 - b. zich te onthouden van het verbinden van onbillijke voorwaarden aan de te verlenen toegang;
 - c. zich te onthouden van het opleggen van beperkingen indien daarvoor geen objectiveerbare redenen aanwijsbaar zijn;
 - d. informatie die zij ten behoeve van het verlenen van toegang verkrijgt slechts te gebruiken voor dat doel en niet voor andere doeleinden;
 - e. zich te onthouden van het strategisch ontwerpen van toegangsdiensten, zodanig dat toegang voor andere aanbieders nodeloos bemoeilijkt wordt;
 - f. zich te onthouden van het onnodig bundelen van toegangsdiensten, zodanig dat afnemers worden gedwongen meer af te nemen dan zij wensen.
- ix. Daarnaast verplicht het college KPN om, op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw ten behoeve van het kunnen afnemen van toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de markt voor gespreksafgifte tenminste in een aantal aspecten te voorzien. Deze aspecten zien met name op het hanteren van procedures en garanties ten aanzien van kwaliteit. KPN dient te voorzien in het volgende:
- a. het hanteren van technische voorwaarden/standaarden ten aanzien van het netwerk en/of de toegangsdienst en bijbehorende faciliteiten;
 - b. het hanteren van procedures voor verkeers- en netwerkmanagement ter waarborging van het ordelijk verloop van verkeer in geval van storing of overflow. Dit omvat in elk geval een procedure voor verkeersrouting om dienstverlening te herstellen bij storing of overflow, een procedure voor overflow bij blokkering en overbelaste verbindingen;
 - c. het hanteren van flexibele procedures voor (prognosticeren), bestellen en leveren, die KPN in staat stellen te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden in vraag en aanbod. Dit omvat het hanteren van transparante testprocedures;
 - d. het garanderen van een minimum kwaliteit aan de hand van serviceniveaus voor bestelling, levering en exploitatie van diensten. Dit impliceert het hanteren van expliciete kwaliteitsparameters inzake de te verstrekken diensten, een resultaatsverplichting voor de minimum serviceniveaus en een hieraan gekoppeld boetebeding in geval van niet-nakoming van de gestelde kwaliteitsniveaus;
 - e. het hanteren van redelijke contractuele bepalingen. Hieronder vallen in elk geval betalingsvoorwaarden met inbegrip van facturerings- en betalingsprocedures, een transparante wijzigingsprocedure met in ieder geval bepalingen die betrekking hebben op de mogelijkheden tot wijziging van diensten, tarieven en voorwaarden die in een referentieaanbod zijn opgenomen, bepalingen inzake contractherzieningen, beëindiging van een overeenkomst en opschorting van diensten, vorm van contractuele aansprakelijkheid indien KPN tekortschiet in de nakoming van een of meer verplichtingen, een geschilbeslechtsingsprocedure met adequate reactietermijnen zonder inbreuk te maken op de rechten van aanbieders om gebruik te maken van de mogelijkheid om een geschil bij het college in te dienen.

Non-discriminatie

- x. KPN dient op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.8 van de Tw toegang ten behoeve van gespreksafgifte onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat KPN ten opzichte van derden gelijke voorwaarden toepast als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor haarzelf, haar dochterondernemingen of haar partnerondernemingen.

Referentieaanbod

- xi. KPN dient op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw alle diensten en bijbehorende faciliteiten die KPN levert in het kader van de toegangsverplichting op grond van artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw op te nemen in een referentieaanbod.
- xii. Op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw verplicht het college KPN om het referentieaanbod uit te splitsen naar diensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de markt voor gespreksafgifte en de daarbij gehanteerde tarieven en andere voorwaarden. De volgende onderwerpen in het referentieaanbod te worden opgenomen:
 - a. een beschrijving van de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten zoals genoemd onder besluitonderdelen vii tot en met ix met inbegrip van alle (technische en operationele) voorwaarden;
 - b. een beschrijving van alle van toepassing zijnde processen en procedures, waaronder de processen en procedures vermeld onder besluitonderdeel ix;
 - c. informatieverstrekking over de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten, zoals genoemd onder besluitonderdeel vii, waaronder onder andere een overzicht valt van de locaties van punten waarop de diensten kunnen worden afgenomen, de wijze waarop de informatie verstrekt wordt, de wijze waarop bekendmaking van voorgenomen wijzigingen plaatsvindt, en voorwaarden ten aanzien van het vertrouwelijk behandelen van door een aanbieder aan KPN verstrekte informatie;
 - d. een overzicht van de tarieven van de te verstrekken toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten, zoals genoemd onder besluitonderdeel vii.
- xiii. Voorts gelden de volgende voorschriften ten aanzien van de wijze van bekendmaking van het referentieaanbod:
 - a. KPN dient het referentieaanbod op elektronische wijze bekend te maken op haar website;
 - b. KPN dient een afschrift van het referentieaanbod en van elke wijziging hiervan aan het college te verstrekken;
 - c. KPN dient uiterlijk 10 weken na publicatie van dit besluit een referentieaanbod bekend te maken.
- xiv. De verplichting van een referentieaanbod, zoals genoemd onder besluitonderdelen xi tot en met xiii, ziet bij het aanbieden van gespreksafgifte op 084/087-nummers op een afzonderlijk netwerk uitsluitend op de KPN gehanteerde tarieven en bijbehorende voorwaarden.

Tariefregulering

- xv. Op grond van artikel 6a.7 van de Tw legt het college KPN de verplichting op tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven ten aanzien van gespreksafgifte en bijbehorende faciliteiten.
- xvi. Voor de nadere invulling van voornoemde tariefregulering is KPN voor toegangsdiensten ten behoeve van gespreksafgifte gehouden aan kostenoriëntatie volgens variant 1 uit het wholesale price cap systeem. Dit systeem is nader uitgewerkt en onderbouwd in Annex C. Daarbij is KPN eveneens op grond van artikel 6a.7 van de Tw verplicht om een door het college te bepalen en goed te keuren kostentoerekeningssysteem te hanteren. Dit systeem is nader uitgewerkt en onderbouwd in de Annexen A en B. Tevens heeft het college op grond van het vierde lid van artikel 6a.7 van de Tw aan onderhavige verplichting voorschriften verbonden met betrekking tot het overleggen van de resultaten van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem. Ook deze voorschriften zijn nader uitgewerkt in de Annexen A en B. Zowel het kostentoerekeningssysteem als de toepassing daarvan voor de boekjaren 2004 (realisaties) en 2005 tot en met 2008 (prognoses) dient KPN binnen drie maanden na het van kracht worden van onderhavig besluit aan het college voor te leggen. Op grond van het vijfde lid, onder a, dient KPN binnen drie maanden na het van kracht worden van onderhavig besluit een beschrijving van het systeem bekend te maken, welke verplichting in de Annexen A en B nader is uitgewerkt.
- xvii. Ten aanzien van de bijbehorende faciliteiten komt de te gelden tariefregulering overeen met variant 2 in het WPC systeem. Op deze regel geldt een uitzondering. Ten aanzien van de onlosmakelijk verbonden diensten en faciliteiten zal individueel bekeken moeten worden of de resultaten van de comparatieve efficiëntie analyse toegepast kunnen worden. Het college zal dan ook voor iedere onlosmakelijk verbonden dienst en faciliteit onderzoeken of toepassing van de CEA geschikt is.

Gescheiden boekhouding

- xviii. KPN dient op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.10 van de Tw een gescheiden boekhouding te voeren waarin de opbrengsten en de kosten van de toegang ten behoeve van gespreksafgifte en bijbehorende faciliteiten aan KPN zelf of aan andere ondernemingen gescheiden zijn van de door KPN verrichte overige activiteiten. De invulling hiervan dient te voldoen aan de in het onderhavige besluit genoemde specificaties. Hierbij wordt verwezen naar Annex A, B en F. In het kader van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding dient KPN jaarlijks uiterlijk in de eerste week van mei een rapportage aan het college op te leveren.

12.1.1 Voor de overige vaste aanbieders

- xix. Ter adressering van de in hoofdstuk 8 van dit besluit geïdentificeerde (potentiële) mededingingsproblemen legt het college andere aanbieders dan KPN (hierna: de overige aanbieders) voor het afleveren van verkeer op de wholesalemarkten voor gespreksafgifte op een afzonderlijk vast netwerk, waarop deze aanbieders onder besluitonderdeel v zijn aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht de volgende verplichtingen op:

Toegang

- xx. De overige aanbieders dienen op grond van artikel 6a.6 van de Tw te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang, zodanig dat afnemers in staat worden gesteld om gespreksafgifte af te nemen.
- xxi. De opgelegde toegangsverplichting, zoals genoemd onder besluitonderdeel xx, wordt niet aan de overige aanbieders opgelegd voor het aanbieden van gespreksafgifte op 084/087-nummers.

Transparantie

- xxii. Het college legt aan de overige aanbieders op grond van artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw, de verplichting op om door het college hierna te bepalen informatie met betrekking tot alle diensten die zij leveren in het kader van de toegangsverplichting op de markten voor gespreksafgifte (inclusief bijbehorende faciliteiten), bekend te maken. Elk aanbod tot gespreksafgifte en interconnectie ten behoeve van gespreksafgifte dat op verzoek van een andere aanbieder wordt gedaan, bevat tenminste de volgende informatie:
 - a. een overzicht van diensten, ontbundeld tot het niveau van afneembare dienstverlening, die de vaste aanbieder voor gespreksafgifte en interconnectie ten behoeve van vaste gespreksafgifte kan aanbieden, met de daarbij behorende voorwaarden (technische en operationele voorwaarden), condities en tarieven;
 - b. de technische kenmerken en andere eigenschappen van het vaste telefoonnetwerk, voorzover de afnemer deze informatie voor gespreksafgifte en de interconnectie ten behoeve van vaste gespreksafgifte nodig heeft;
 - c. een overzicht van alle locaties van de toegangspunten van het vaste telefoonnetwerk waarop interconnectie kan worden afgenomen;
 - d. de voorwaarden van betaling en facturering.
- xxiii. De verplichting tot transparantie, zoals genoemd onder besluitonderdeel xxii, ziet bij het aanbieden van gespreksafgifte op 084/087-nummers op een afzonderlijk netwerk uitsluitend op de door de overige aanbieder gehanteerde tarieven en bijbehorende voorwaarden.

Tariefregulering

- xxiv. Op grond van artikel 6a.7 van de Tw legt het college de overige aanbieders ten aanzien van gespreksafgifte een tariefmaatregel op. Deze tariefmaatregel bestaat er uit dat deze aanbieders vanwege hun relatieve positie ten opzichte van KPN een tarief voor gespreksafgifte mogen rekenen dat niet hoger is dan het tarief dat drie jaar tevoren voor KPN gegolden heeft ('vertraagde reciprociteit'), conform de in de Beleidsregels inzake de redelijkheid van vaste terminating tarieven²⁰³ neergelegde methodiek (maar met uitzondering van de in randnummer 23 van die Beleidsregels geformuleerde uitzonderingsgrond).

²⁰³ Beleidsregels inzake de redelijkheid van vaste terminating tarieven, OPTA/IBT/2003/201171, 18 april 2003.

xxv. De datum van de inwerkingtreding van dit besluit is 1 januari 2006.

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,

mr. C.A. Fonteijn, voorzitter

Beroepsmogelijkheid

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag.

Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021,2500 EA 's-Gravenhage.

Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.

Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30.

Annex 1 KWANTITATIEVE ANALYSE VAN HET WELVAARTSEFFECT EN CONSUMENTENSURPLUS DOOR REGULERING

1. Het college dient krachtens artikel 1.3, vierde lid, van de Telecommunicatiewet bij besluiten met aanzienlijke gevolgen (hetgeen de besluiten betreffende marktafbakening zijn) kwantitatief aan te geven wat, voor zover redelijkerwijs mogelijk, de effecten van regulering zijn. Deze bijlage beschrijft verschillende economische berekening die voor dit doel gebruikt kunnen worden.
2. Onderstaand zal mathematisch worden beschreven hoe een onderneming zich kan gedragen bij afwezigheid van regulering. In paragraaf 1 zal worden ingegaan op de vraagfunctie. In paragraaf 2 zal hieruit worden afgeleid wat de gevolgen zijn op de welvaart en het consumentensurplus. In paragraaf 3 wordt gekeken naar de critical loss analyse. Tenslotte wordt in paragraaf 4 bekeken hoe de vergelijkingen dienen te worden bijgesteld in het geval er meerdere aanbieders van een product aanwezig zijn.

1 Vraagfunctie

3. Commerciële partijen hebben een natuurlijke prikkel om de winst van de onderneming te maximaliseren. Een onderneming kan zijn winst maximaliseren door een optimaal tarief te kiezen voor het artikel. Onderstaand zal dit nader worden uitgelegd.
4. De winst die één verkocht artikel oplevert is afhankelijk van de kosten en het (eindgebruikers-) tarief van het artikel. De winst per artikel is immers het verschil tussen het tarief en de kosten. In formule vorm kan dit worden weergegeven als

$$\Pi_{\text{artikel}} = p - C \quad (1)$$

5. waarbij Π de winst vertegenwoordigt, p het tarief en C de kosten.
6. Indien een onderneming in staat is een hoeveelheid (q) artikelen te verkopen, dan is de totale winst:

$$\Pi = (p - C) \cdot q \quad (2)$$

7. Echter, de hoeveel q is afhankelijk van het tarief dat de onderneming vraagt. Over het algemeen leidt een hoger tarief tot een lagere afzet. De hoeveelheid is dus een functie die afhankelijk is van het tarief. Deze functie wordt de vraagfunctie genoemd. In de literatuur zijn verschillende beschrijvingen van de vorm van deze functie. Het college zal in zijn berekening gebruik maken van de zogenaamde exponentiële functie. Deze functie is bijvoorbeeld ook door de Engelse toezichthouder Ofcom gebruikt in de berekening van de welvaart.²⁰⁴ Deze functie kent twee vrij te kiezen parameters (α en β) waarmee de vraagfunctie aan de geobserveerde vraag en verwachte

²⁰⁴ Ofcom, *Review of BT's network charge controls, Consultation document*, 23 maart 2005. Annex 10, *Quantified charge control cost benefit analysis*.

elasticiteit kan worden aangepast:

$$q = \alpha \cdot \exp(-\beta \cdot p) \quad (3)$$

8. In het algemeen wordt gesproken van de prijselasticiteit die aangeeft in welke mate de afzet (q) afhankelijk is van het tarief. Een prijselasticiteit van nul is een inelastische vraagfunctie en houdt in dat bij een tariefsverandering de vraag (afzet) niet verandert. Een prijselasticiteit van -1 houdt een zeer elastische vraag in. Dan zal bij een verhoging van het tarief de vraag evenredig dalen. Prijselasticiteiten zijn over het algemeen negatief. In het vervolg van deze bijlage zal voor de leesbaarheid prijselasticiteiten als positieve getal worden weergegeven. Een 'grotere' prijselasticiteit betekent daarmee een prijselasticiteit die meer negatief is. De prijselasticiteit (ε) is gegeven door:

$$\varepsilon = \frac{\delta q}{\delta p} \frac{p}{q} \quad (4)$$

9. Deze prijselasticiteit verhoudt zich tot de vraagfunctie (3) als

$$\varepsilon = \frac{\delta q}{\delta p} \frac{p}{q} = \frac{-\beta \alpha \exp(-\beta p) p}{\alpha \exp(-\beta p)} = -\beta p \quad (5)$$

10. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de prijselasticiteit afhankelijk is van het tarief. Bij een gegeven tarief (p_0), afzet (q_0) en prijselasticiteit kunnen de parameters α en β worden berekend met:

$$\beta = -\frac{\varepsilon}{p_0} \quad (6)$$

$$\alpha = q_0 \exp(\varepsilon) \quad (7)$$

11. Indien een aanbieder zijn tarief verandert (naar p_1) kan de bijbehorende afzet (q_1) worden berekend door gebruik te maken van de vraagfunctie (vergelijking 3) en de berekende parameters α en β (vergelijkingen 6 en 7) door:

$$q_1 = \alpha \cdot \exp(-\beta \cdot p_1) \quad (8)$$

2 Verandering van welvaart en consumentensurplus

12. Het zogenaamde consumentensurplus (CS) is gedefinieerd als het verschil tussen het tarief dat consumenten wensen te betalen en het bedrag waarvoor de consumenten daadwerkelijk de producten afnemen. Hetgeen de consumenten wensen te betalen wordt beschreven door de vraagfunctie (vergelijking 3) en hetgeen de consumenten dienen te betalen is p . Het totale

consumentensurplus is een sommatie van deze verschillen voor alle consumenten en wordt onderstaand uitgevoerd met een integraal.

$$CS = \int_p^{\infty} \alpha \exp(-\beta x) dx = \left[-\frac{\alpha \exp(-\beta x)}{\beta} \right]_p^{\infty} = 0 + \frac{\alpha \exp(-\beta p)}{\beta} = \frac{q}{\beta} \quad (9)$$

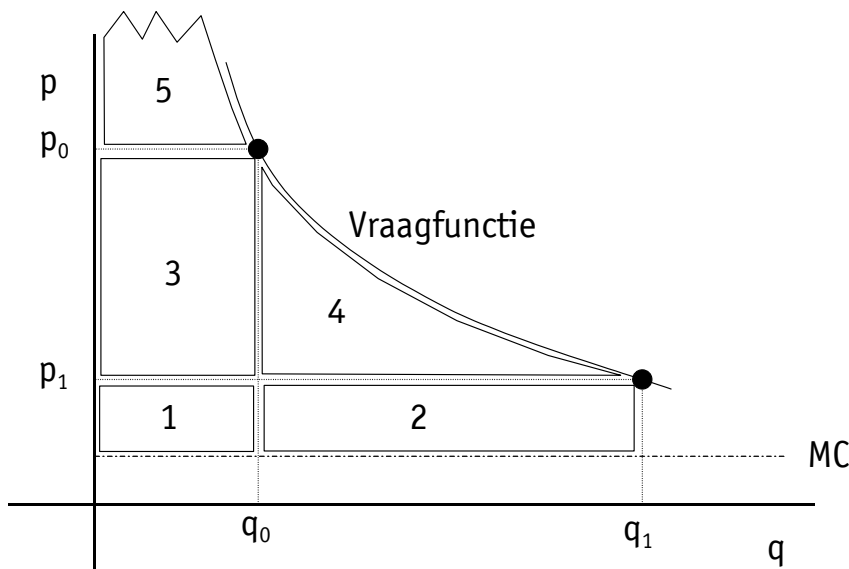
13. Het zogenaamde producentensurplus (PS) is het verschil tussen opbrengst van de verkochte producten en de kosten voor de productie van de producten.

$$PS = (p - MC)q \quad (10)$$

14. De (economische-) welvaart (W) is de som van het consumenten en het producten surplus. Indien de hoeveelheid p en q verandert (bijvoorbeeld door regulering) veranderen het consumentensurplus en het producentensurplus. Deze grootheden veranderen echter niet in gelijke mate, waardoor de som van deze twee grootheden niet gelijk blijft. Hierdoor kan de totale welvaart toenemen (of afnemen) door regulering. De toename van de welvaart wordt beschreven door:

$$\Delta W = \Delta CS + \Delta PS = \frac{q_1 - q_0}{\beta} + (p_1 - MC)q_1 - (p_0 - MC)q_0 \quad (11)$$

15. Onderstaand figuur geeft de grootheden grafisch weer.



Figuur 16 Grafische weergave van de berekening. In situatie 0 (met p_0 en q_0) is het consumentensurplus gegeven door blok 5 en het producentensurplus door blokken 1 en 3. In situatie 1 (met p_1 en q_1) is het consumentensurplus gegeven door blokken 3, 4 en 5 en het producentensurplus door blokken 1 en 2. De welvaartswinst die wordt bereikt door de overgang van situatie 0 naar 1 is gegeven door blokken 2 en 4.

3 Critical loss analyse

16. Uit bovenstaande berekeningen kan ook worden afgeleid bij hoeveel de afname moet verminderen om de winstgevendheid van een tariefstijging ongedaan te maken. Dit wordt ook wel aangeduid met 'critical loss' analyse.
17. De winst is beschreven in vergelijking 11 als het consumentensurplus. De verandering van het producentensurplus bij een tariefverhoging is in deze vergelijking:

$$\Delta PS = (p_1 - MC)q_1 - (p_0 - MC)q_0 \quad (12)$$

18. Een verhoging is niet meer winstgevend indien de afname van het aantal producten zodanig is dat het producentensurplus gelijk aan nul of negatief wordt. Dit treedt op bij de volgende waarde van q_1 :

$$\Delta PS = 0 \quad (12)$$

$$(p_1 - MC)q_1 - (p_0 - MC)q_0 = 0 \quad (13)$$

$$q_1 = q_0(p_0 - MC)/(p_1 - MC) \quad (14)$$

19. De critical loss (CL) bestaat uit het verschil tussen de originele afzet (q_0) en de nieuwe afzet (q_1) en is daarom gelijk aan

$$CL = q_0 - q_1 = q_1 - q_0(p_0 - MC)/(p_1 - MC) \quad (15)$$

4 Prijselasticiteit in een markt met meerdere aanbieders

20. In vergelijking 4 is de prijselasticiteit beschreven als een grootheid die een belangrijke rol speelt in de functie die aangeeft hoe de afzet zich verhoudt tot het tarief. Er zijn echter twee verschillende prijselasticiteiten te onderscheiden, namelijk de prijselasticiteit op de markt en de prijselasticiteit voor de onderneming. De prijselasticiteit op de markt geeft aan hoeveel producten *alle* aanbieders *samen* kunnen verkopen tegen een bepaald tarief. De prijselasticiteit voor de onderneming geeft aan hoeveel producten door één bepaalde onderneming kan worden verkocht tegen een bepaald tarief. In dit laatste geval is de afzet niet alleen afhankelijk van de bereidheid van de consument om het product te kopen, maar ook door de geboden alternatieven van andere aanbieders. Immers, bij te grote tariefverschillen met de concurrenten zal de aanbieder klanten verliezen aan aanbieders die tegen lagere tarieven hetzelfde product aanbieden.
21. In een standaard Cournot-model is de prijselasticiteit voor de onderneming ($\epsilon_{\text{onderneming}}$) gekoppeld aan de prijselasticiteit op de markt (ϵ_{markt}) door middel van de Herfindahl-Hirschman concentratie index (HHI):

$$\varepsilon_{\text{onderneming}} = \frac{\varepsilon_{\text{markt}}}{HHI} \quad (16)$$

22. De HHI index is gedefinieerd als de som van het kwadraat van het marktaandeel van iedere onderneming op de markt. De HHI kan tussen de 0 en 10.000 variëren²⁰⁵, waarbij 0 een markt met oneindig veel kleine partijen beschrijft en 10.000 de situatie met een monopolist. Gegeven dat het marktaandeel van een partij gegeven is door m , dan is vergelijking:

$$HHI = \sum_i (m_i)^2 \quad (17)$$

23. In de berekening van de winstmaximalisatie (vergelijking 9 en 6) dient voor de ε de prijselasticiteit voor de onderneming gekozen te worden, aangezien deze prijselasticiteit bepaalt in welke mate de tarieven winstgevend verhoogd kunnen worden. Het tarief dat uit deze berekening volgt zal door andere aanbieders gevolgd worden omdat de dominante partij over het algemeen in belangrijke mate het tarief in de markt bepaalt. Het totale consumentensurplus (en welvaartswinst) zal daarom niet alleen door de door de dominante aanbieder verkochte hoeveelheden worden bepaald (q in vergelijking 11) maar door alle door ondernemingen verkochte producten. Mathematisch betekent dit dat het tarief van de dominante aanbieder moet worden omgezet in een totaal aantal geleverde producten in de gehele markt met behulp van vergelijking 3, waarbij voor de bepaling van de parameters α en β in vergelijking 6 en 7 de prijselasticiteit van de markt moet worden gebruikt. Dezelfde parameters dienen ook in vergelijking 11 te worden opgenomen.

²⁰⁵ Opgemerkt dient te worden dat in berekeningen de waarde tussen de 0 en 1 varieert waarbij de HHI door 10.000 gedeeld dient te worden om van de eenheid %² tot een eenheidsloos kenmerk te komen.

Annex 2 ADVIES DIRECTEUR-GENERAAL VAN DE NEDERLANDSE MEDEDINGINGSAUTORITEIT (NMa)

1. Het college heeft op grond van artikel 18.3 van de Telecommunicatiewet het voorliggende ontwerpbesluit voorgelegd aan de directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. De directeur-generaal heeft bij brief van 30 juni 2005 gereageerd. Dit advies is opgenomen in een separaat document dat integraal onderdeel uitmaakt van dit besluit.

Aan

Het college van OPTA
T.a.v. de heer prof. dr. J.C. Arnbak
Postbus 90420
2509 LK DEN HAAG

per post per fax

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
30 JUN 2005	OPTA/IBT/2005/201716	4762/11.B261	-

Onderwerp

Zaaknummer 4762; Advies ontwerpbesluiten vaste telefonie

Geachte heer Arnbak,

Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: OPTA) heeft mij op 10 juni 2005 de ontwerpbesluiten omtrent vaste telefonie gestuurd, die op grond van de herziene Telecommunicatiewet zijn voorbereid. Het betreft ontwerpbesluiten inzake:

- de eindgebruikersmarkten voor vaste telefonie;
- de groothandelsmarkt voor gespreksopbouw;
- de groothandelsmarkten voor gespreksdoorgifte;
- de groothandelsmarkten voor gespreksafgifte;
- de groothandelsmarkten voor telefonieaansluitingen.

In de ontwerpbesluiten heeft OPTA de relevante markten afgebakend en geanalyseerd of er op deze markten ondernemingen zijn die beschikken over aanmerkelijke marktmacht. OPTA concludeert voor diverse relevante markten dat KPN beschikt over aanmerkelijke marktmacht. OPTA concludeert voorts dat op de groothandelsmarkten voor gespreksafgifte naast KPN ook andere door haar genoemde ondernemingen beschikken over aanmerkelijke marktmacht. Als gevolg van deze aanmerkelijke marktmacht en de op de betreffende markten door OPTA geconstateerde mededingingsproblemen legt OPTA aan KPN (en voor de groothandelsmarkten voor gespreksafgifte ook aan de andere door haar genoemde ondernemingen) bepaalde verplichtingen op.

Op grond van het samenwerkingsprotocol tussen OPTA en NMa consulteert OPTA in het kader van haar marktanalyses de NMa over de marktafbakening en de vraag of een marktpartij een positie van aanmerkelijke marktmacht heeft. In vervolg op veelvuldig contact op de werkvloer over eerdere concepten, treft u hierbij mijn advies aan.

Advies

De NMa deelt de conclusies van OPTA ten aanzien van de afbakening van en de dominantiebepaling op de bovengenoemde markten, met inachtneming van het onderstaande.

Bij de afbakening van markten houdt de NMa rekening met de substitueerbaarheid aan de aanbodzijde wanneer de gevolgen ervan in doelmatigheid en directheid vergelijkbaar zijn met die van de substitueerbaarheid aan de vraagzijde. Dit vergt dat aanbieders kunnen overschakelen op de productie van de relevante producten en deze op korte termijn op de markt kunnen brengen zonder aanzienlijke bijkomende kosten te maken of risico's te lopen in antwoord op geringe en duurzame wijzigingen van de betrokken prijzen.¹ Deze situaties doen zich gewoonlijk voor wanneer ondernemingen een breed assortiment kwaliteiten of soorten van één product op de markt brengen.²

Bij haar marktanalyses baseert OPTA zich op de "Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor de elektronische communicatienetwerken en -diensten (2002/C 165/03)". Op grond van deze richtsnoeren houdt OPTA geen rekening met aanbods substitutie van aanbieders die de betrokken diensten reeds aanbieden, terwijl dit onder het generieke mededingingsrecht wel gebruikelijk is. Op voorhand heeft de NMa echter geen reden om aan te nemen dat dit tot andere conclusies zou leiden ten aanzien van de marktmacht van KPN op de betrokken markten.

Indien er nog vragen zijn over deze brief, kan contact worden opgenomen met de heer A.F. Eeken, bereikbaar onder doorkiesnummer (070) 330 1940.

Met het oog op plaatsing van deze reactie op de website van de NMa, verzoek ik u aan te geven welke passages van deze brief door u als vertrouwelijk (in de zin van artikel 10 Wob) worden beschouwd. Indien ik binnen één week na dagtekening van deze brief geen reactie uwerzijds heb ontvangen, ga ik ervan uit dat de reactie geen vertrouwelijke gegevens (in de zin van artikel 10 Wob) bevat. Uiteraard zal met plaatsing van deze reactie op de website worden gewacht totdat OPTA de ontwerpbesluiten naar buiten heeft gebracht.

Hoogachtend,



Mr. P. Kalbfleisch

Directeur-generaal van de Nederlandse Mededingingsautoriteit

¹ Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, 9 december 1997, *PbEG* 1997 C 372, randnr. 20.

² *Ibidem*, randnr. 21.

Annex 3 **NOTA VAN BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN DE BIJ DE
ONTWERPBESLUITEN VOOR DE WHOLESALMARKTEN EN
VOOR DE RETAILMARKTEN VOOR VASTE TELEFONIE
ONTVANGEN BEDENKINGEN**



**Nota van bevindingen ten aanzien van de bij de ontwerpbesluiten
voor de wholesale markten (voor gespreksopbouw, doorgiftdiensten,
gespreksafgifte en toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk) en
voor de retailmarkten voor vaste telefonie ontvangen bedenkingen**

Samenvatting

Hieronder wordt een beknopte weergave gegeven van de reacties van marktpartijen op de ontwerpbesluiten voor de wholesale- en retailmarkten voor Vaste Telefoon. Voorzover deze reacties aanleiding hebben gegeven voor een substantiële wijziging ten opzichte van de ontwerpbesluiten, wordt hier aandacht aan besteed.

Gespreksopbouw

Diverse marktpartijen hebben bedenkingen naar voren gebracht ten aanzien van de marktanalyse en de aan KPN opgelegde verplichtingen in het ontwerpbesluit voor de wholesale gespreksopbouwmarkt. Hoewel het college op een aantal punten het ontwerpbesluit enigszins zal aanpassen of de onderbouwing zal aanscherpen, zijn er geen punten naar voren gebracht die de analyse en de daaruit door het college getrokken conclusies in het ontwerpbesluit fundamenteel veranderen. Een aantal partijen heeft bedenkingen geuit over verplichtingen voor KPN ten aanzien van informatiediensten (0800/090x-nummers), bedrijfsdiensten (088-nummers) en persoonlijke assistentdiensten (084/087-nummers). Door de verplichtingen in het ontwerpbesluit zou het voor alternatieve aanbieders commercieel niet meer haalbaar zijn om deze diensten aan te bieden. Het college heeft deze argumenten als onvoldoende steekhoudend beoordeeld.

Gespreksdoorgifte

Lokale doorgifte

De bedenkingen van marktpartijen bij lokale doorgifte hebben grotendeels betrekking op de opgelegde verplichtingen, en minder op marktafbakening, dominantieanalyse en mededingingsproblemen. Een aantal partijen merkt op dat lokale gespreksdoorgifte niet als zelfstandige dienst moet worden beschouwd. De belangrijkste bedenkingen hadden betrekking op inefficiënte topologie van KPN's netwerk die interconnectie op lokaal niveau bemoeilijkt en op de variant die voor de wholesale price cap van toepassing zou moeten zijn. De bedenkingen hebben er niet toe geleid dat het college het ontwerpbesluit aanpast.

Interregionale doorgifte

Bij interregionale doorgifte is het aantal bedenkingen van marktpartijen betrekkelijk gering. De belangrijkste bedenkingen hebben betrekking op de door het college berekende marktaandelen en het potentiële mededingingsprobleem van rooftprijzen. Het college heeft in onderhavig document onderbouwd waarom hij naar aanleiding van deze bedenkingen zijn ontwerpbesluit niet aanpast.

Transitgespreksdoorgifte

Bij transitgespreksdoorgifte zal het college naar aanleiding van bedenkingen van marktpartijen het ontwerpbesluit op enkele punten in het ontwerpbesluit aanpassen en aanscherpen, maar het college ziet geen grond om aan KPN andere verplichtingen op te leggen. Het belangrijkste punt van discussie dat voortkomt uit de bedenkingen is of het staffelverbod dat in het ontwerpbesluit wordt opgelegd voldoende is om effectieve concurrentie te bewerkstelligen, of dat een verdergaande verplichting van kostenoriëntatie nodig en passend is. Hoewel het college een verdergaande verplichting dan ontstaffeling vooralsnog niet passend acht, geven de bedenkingen wel aanleiding tot het voornemen

om de transitdoorgiftemarkt nauwlettend te monitoren. Indien zal blijken dat de markt zich niet ontwikkelt in de verwachte richting zullen zwaardere maatregelen worden overwogen.

Gespreksafgifte

Een betrekkelijk groot aantal marktpartijen heeft bedenkingen geuit over het ontwerpbesluit gespreksafgifte. Dit is mede te verklaren door het feit dat in deze markten meerdere aanbieders een AMM positie hebben en verplichtingen opgelegd krijgen. Bedenkingen hebben betrekking op marktafbakening en dominantieanalyse, maar vooral ook op de opgelegde verplichtingen. Tot de belangrijkste bedenkingen op dit gebied behoren onder andere de onderbouwing van de kosten waarop de wholesale price cap gebaseerd zal zijn (EDC in combinatie met de comparatieve efficiëntieanalyse en niet langer BULRIC), de verplichtingen ten aanzien van partijen anders dan KPN, en verplichtingen voor kleinere aanbieders. Het college heeft naar aanleiding van deze bedenkingen geen verplichtingen fundamenteel aangepast of ingetrokken of nieuwe verplichtingen opgelegd.

Wholesale Line Rental (WLR)

De belangrijkste bedenkingen bij toegang hadden betrekking op tariefregulering voor WLR diensten die KPN op laagcapacitaire aansluitingen moet gaan aanbieden: met name speelde hier of tarieven op basis van een cost-plus of een retail-minus benadering zouden moeten vastgesteld. In het ontwerpbesluit heeft het college voor een cost-plus benadering gekozen. Naar aanleiding van bedenkingen van KPN, kabelbedrijven en een aantal C(P)S aanbieders, heeft het college besloten om een retail-minus benadering te kiezen. Doorslaggevende argumenten voor het college om voor een retail-minus in plaats van een cost-plus benadering te kiezen zijn dat dienstenconcurrentie effectiever kan worden bevorderd. De reden is dat, onafhankelijk van de retail prijszetting van KPN, er altijd een gegarandeerde retail marge zal zijn; bij cost-plus is het zo dat bij veranderingen in de retailprijs van KPN de retail marge van concurrenten ook zal veranderen. Gegeven de belangrijkste doelstelling van het opleggen van WLR, het mogelijk maken dat andere aanbieders in staat zijn om verkeer en aansluitingen gezamenlijk te factureren, volstaat een retail-minus benadering. Derhalve zal het ontwerpbesluit worden aangepast, waarbij in plaats van een cost-plus benadering een retail-minus benadering zal worden gekozen.

Retail

De belangrijkste bedenkingen bij retail hadden betrekking op het reguleren van VoB en het onderscheid tussen type gebruikers dat niet terugkomt in de marktafbakening. Naar aanleiding van de bedenkingen heeft het college voor VoB de ondergrens in de tariefregulering weliswaar gehandhaafd maar versoepeld. Hierdoor krijgt VoB meer kans zich te ontwikkelen waardoor duurzame concurrentie wordt gestimuleerd. Ook is een soepelere regulering meer in lijn met het standpunt van de Europese Commissie inzake VoB. Het college heeft besloten de markt niet naar type gebruiker te differentiëren. Daarmee wordt de marktafbakening uit het ontwerpbesluit in stand gehouden.

Consultatie ontwerpbesluiten	1
1 De wholesale markt voor gespreksopbouw op het vaste openbare telefoonnetwerk	2
1.1 Afbakening van de relevante markt	2
1.2 Dominantieanalyse.....	3
1.3 Potentiële mededingingsproblemen.....	4
1.4 Verplichtingen	6
2 De wholesale markt voor lokale doorgiftdiensten op het vaste openbare telefoonnetwerk	10
2.1 Afbakening van de relevante markt	10
2.2 Dominantieanalyse.....	10
2.3 Mededingingsproblemen.....	11
2.4 Verplichtingen	11
2.4.1 Transparantie.....	11
2.4.2 Tariefregulering.....	12
3 De wholesalemarkt voor interregionale doorgiftdiensten op het vaste openbare telefoonnetwerk	14
3.1 Afbakening van de relevante markt	14
3.2 Dominantieanalyse.....	14
3.3 Mededingingsproblemen.....	15
3.4 Verplichtingen	16
3.4.1 Tariefregulering.....	16
3.4.2 Overgangsregime	18
3.4.3 Overige bedenkingen.....	18
4 De wholesalemarkt voor transit doorgiftdiensten op het vaste openbare telefoonnetwerk	20
4.1 Afbakening van de relevante markt	20
4.2 Dominantieanalyse.....	21
4.3 Mededingingsproblemen.....	24
4.4 Verplichtingen	26
4.4.1 Kostenoriëntatie	26
4.4.2 Proportionaliteit staffelverbod	28
4.4.3 Gevolgen van het staffelverbod	29
4.4.4 Premium transit.....	30
4.4.5 Overige bedenkingen.....	31
4.5 Aanpassingen naar aanleiding van zorg marktpartijen ten aanzien van gevolgen regulering	32
5 De wholesalemarkten voor gespreksafgifte op afzonderlijke openbare telefoonnetwerken, verzorgd op een vaste locatie	33
5.1 Afbakening van de relevante markt	33
5.2 Dominantieanalyse.....	34
5.3 Mededingingsproblemen.....	36
5.4 Verplichtingen	37
5.4.1 Onderscheid afgifte via PSTN en via IP	37

5.4.2	Verplichtingen KPN.....	39
5.4.3	Verplichtingen overige aanbieders	40
5.4.4	Overige bedenkingen.....	46
6	De wholesalemarkt voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk	47
6.1	<i>Afbakening van de relevante markt</i>	47
6.2	<i>Dominantieanalyse.....</i>	48
6.3	<i>Potentiële mededingingsproblemen.....</i>	50
6.4	<i>Verplichtingen</i>	50
6.4.1	Toegangsverplichting WLR.....	50
6.4.2	Tariefregulering WLR diensten	54
6.4.3	Implementatie WLR	56
6.4.4	Bedenkingen ten aanzien van C(P)S.....	56
7	Bedenkingen verplichtingen horizontaal (geldend voor alle wholesale vaste telefoniemarkten).....	58
7.1	<i>Algemene bedenkingen</i>	58
7.2	<i>Toegang</i>	58
7.3	<i>Transparantie en referentieaanbod.....</i>	60
7.4	<i>Non-discriminatie</i>	61
8	De retailmarkten voor vaste telefonie	62
8.1	<i>VoB en (groot)zakelijke gebruikers.....</i>	62
8.1.1	VoB	62
8.1.2	Het onderscheid tussen particuliere en (groot)zakelijke gebruikers.....	67
8.2	<i>Afbakening van de relevante markt</i>	68
8.2.1	Bedenkingen aangaande marktafbakening VoB	68
8.2.2	Bedenkingen over onderscheid particulier/niet-particulier.....	75
8.2.3	Bedenkingen over onderscheid grootzakelijke en overige gebruikers	76
8.2.4	Retailmarkt voor lokaal en nationaal verkeer	81
8.2.5	Overige punten	82
8.3	<i>Dominantieanalyse.....</i>	83
8.3.1	VoB	83
8.3.2	Retailmarkten voldoende concurrerend.....	84
8.3.3	Hoogcapacitaire aansluitingen.....	85
8.3.4	Grootzakelijke gebruikers	86
8.3.5	Diensten geleverd in een originating model	92
8.3.6	Internationaal verkeer	93
8.3.7	Overige punten	95
8.4	<i>Mededingingsproblemen.....</i>	96
8.4.1	Buitensporige tarieven	96
8.4.2	Margeuitholling, roofprijzen en prijsdiscriminatie.....	97
8.4.3	Overige punten	100
8.5	<i>Verplichtingen</i>	100
8.5.1	Tariefregulering.....	100
8.5.2	Non-discriminatie	107
8.5.3	Transparantie.....	108
8.5.4	Overige punten	109
8.6	<i>Conclusie</i>	110
9	Overige bedenkingen.....	111

10	Bedenkingen over de consistentie met andere markten dan telefonie	115
11	Bijlage A: OPTA verslag hoorzitting Vaste Telefoonie dd. 18 augustus 2005 (ochtendsessie)	117
12	Bijlage B: Oxera Report "Potential competition problems in voice-over-broadband services", 2 november 2005	117

Consultatie ontwerpbesluiten

Het college heeft op 1 juli 2005 de voorontwerpen van de besluiten van de marktanalyses van de markten voor Vaste Telefoon, Breedband en Huurlijnen bekendgemaakt. Overeenkomstig artikel 6b.1 van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) zijn belanghebbenden gedurende zes weken na de formele ter inzage legging van de ontwerpbesluiten op 20 juli 2005, in de gelegenheid gesteld hun schriftelijke zienswijze tegen de ontwerpbesluiten bij het college kenbaar te maken. Tevens zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze mondeling naar voren te brengen in de daarvoor gehouden hoorzitting op 18 augustus 2005. Een verslag van deze hoorzitting is als Bijlage A bij dit document gevoegd.

Voor de markten van Vaste Telefoon hebben de volgende belanghebbenden hun zienswijze naar voren gebracht: Koninklijke KPN N.V., de Associatie van Competitieve Telecomoperators (namens bbned, BT, Colt, Enertel, MCI, Priority, Tiscali, Versatel en Wanadoo), Enertel N.V., Versatel Nederland B.V., Wanadoo Nederland B.V., Priority Telecom Netherlands B.V., bbned N.V., Tiscali B.V., Colt Telecom B.V., MCI Nederland B.V., Edutel B.V., Vereniging van Bedrijfstelecommunicatie Grootgebruikers, Orange Nederland N.V., Pretium Telecom B.V., Vodafone Libertel N.V., N.V. Casema, Essent Kabelcom B.V., UPC Nederland B.V., VECAL, T-Mobile Netherlands B.V., Scarlet Telecom B.V. en Tele2 Nederland B.V.

Hieronder zal het college voor de wholesale en retail vaste telefonie markten achtereenvolgens ingaan op de zienswijze van partijen ten aanzien van de afbakening van de relevante markt, de vaststelling van de aanwezigheid van partijen met aanmerkelijke marktmacht en het opleggen van de verplichtingen.

Het college wijst erop dat de zienswijze van partijen voor hem aanleiding heeft gevormd om zijn ontwerpbesluiten van 20 juli 2005 op een aantal onderdelen aan te passen. In deze gevallen heeft het college in zijn reactie op de betreffende zienswijze aangegeven hoe het definitieve besluit zal komen te luiden. Verwerking van deze aanpassingen in het definitieve besluit zal plaatsvinden na afronding van de notificatieprocedure als bedoeld in artikel 6b.2 van de Tw.

1 De wholesale markt voor gespreksopbouw op het vaste openbare telefoonnetwerk

1.1 Afbakening van de relevante markt

1. **KPN:** OPTA heeft bij de afbakening van de markt onvoldoende aandacht besteed aan de specifieke kenmerken van de internetinbedienst (bijvoorbeeld de eenzijdige migratie naar breedbandinternet) en de 0800-90x Connect dienst.
2. **College:** Indien KPN hier bedoelt dat de markt niet afgebakend had moeten worden als één markt voor gespreksopbouw, ongeacht de bestemming van het gesprek, verwijst het college naar randnummer 130 van het ontwerpbesluit. Daar staat dat gespreksopbouwdiensten voor de verschillende bestemmingen technisch gezien in beginsel vergelijkbaar zijn. Voor een aanbieder van gespreksopbouw zou het economisch niet rationeel zijn om zich te beperken tot het aanbieden van opbouw voor bepaalde soorten verkeer. Dat zou ook op de retailmarkt zijn positie negatief beïnvloeden. Het college heeft dus op grond van de uitkomst van de aanbodssubstitutie geconcludeerd dat er één markt bestaat voor gespreksopbouwdiensten voor alle typen bestemmingen. De bedenking op dit punt vormt voor het college geen aanleiding zijn ontwerpbesluit te herzien.
3. Indien KPN met haar opmerking bedoelt dat door de eenzijdige migratie naar breedbandinternet, de relevante markt ook opbouw ten behoeve van breedbandinternet had moeten omvatten, plaatst het college hierbij de volgende kanttekeningen. Ten eerste volgt uit een eenzijdige migratie van afnemers van één dienst naar de andere nog niet dat beide diensten onderdeel uitmaken van dezelfde relevante markt. Een waargenomen trend betekent nog niet dat er sprake is van voldoende sterke prijsdruk om beide diensten tot dezelfde relevante markt te rekenen. Van voldoende prijsdruk is uit het onderzoek door het college niet gebleken en het college constateert dat KPN daar ook geen onderbouwing voor aanvoert. Ten tweede speelt de praktische overweging een rol dat bij een relevante markt die gespreksopbouw voor alle bestemmingen tezamen omvat, moeilijk specifieke alternatieven voor individuele diensten ook binnen die markt meegenomen kunnen worden. Dit geldt ook ten aanzien van KPN's opmerking over de 0800-90x Connect dienst.
4. KPN geeft niet expliciet aan op welke manier het college volgens KPN met de specifieke kenmerken van internetinbelverkeer en verkeer naar informatieplatforms (0800-90x) rekening had moeten houden bij de marktafbakening. Meer in het algemeen geldt dat het college zonder expliciete en concrete suggesties moeilijk rekening kan houden met het commentaar.
5. **KPN:** OPTA heeft ten onrechte de dienst Emergency Connect aangemerkt als onderdeel van de gespreksopbouwmarkt. KPN beschouwt deze dienst als een afgiftedienst op haar netwerk.
6. Het **college** is het met KPN op dit punt eens. De dienst Emergency Connect dient inderdaad als een afgiftedienst te worden beschouwd. De ontwerpbesluiten gespreksopbouw en gespreksafgifte zullen op dit punt worden aangepast (randnummer 111).

7. **KPN:** VoB-aanbieders kunnen geen gespreksopbouw bieden in de door het college gehanteerde definitie.
8. Het **college** is van mening dat er weliswaar bij gespreksopbouw voor VoB-diensten sprake is van een netwerk dat technisch anders functioneert, maar dat VoB aanbieders functioneel gezien wel degelijk gespreksopbouw diensten leveren. In plaats van dat de gespreksopbouwdienst eindigt op de lokale centrale, zal gespreksopbouw op basis van VoB waarschijnlijk hoger in het netwerk eindigen (immers, op het eerste punt in het netwerk waar het verkeer uitgekoppeld kan worden). Het college is daarom van oordeel dat de door het college gehanteerde definitie van wholesale gespreksopbouwdiensten de gespreksopbouwdiensten ten behoeve van VoB niet uitsluit. Het college verwerpt de -niet nader onderbouwde- bedenking van KPN op dit punt.
9. **KPN:** In randnummer 106 van het ontwerpbesluit wordt gesteld dat gespreksopbouw de verkeersstroom is die begint op de lokatie van de bellende eindgebruiker, zodat gespreksopbouw begint daar waar de aansluiting eindigt. Toch neemt OPTA als overweging in de aanbodsstitutieanalyse mee dat significante investeringen in een aansluitnet benodigd zijn om tot de wholesalemarkt voor gespreksopbouw toe te treden.
10. **College:** KPN's interpretatie van de definitie van gespreksopbouw is niet correct. Randnummer 106 definieert de wholesaledienst gespreksopbouw als het origineren van een gesprek vanaf de aansluiting van de bellende eindgebruiker. Deze definitie van gespreksopbouw is inclusief het verkeer over de aansluiting zelf. Uit deze definitie vloeit voort dat aanzienlijke investeringen in een aansluitnet een relevante overweging vormen bij de analyse van aanbodsstitutie. Het college zal randnummer 106 aanpassen om de mogelijke onduidelijkheid weg te nemen.

1.2 Dominantieanalyse

11. **KPN:** OPTA brengt in de aanbodsstitutieanalyse naar voren dat aanzienlijke investeringen in een aansluitnet vereist zijn voor toetreding tot de wholesalemarkt voor gespreksopbouw, maar OPTA gaat voorbij aan het feit dat kabelaanbieders, aanbieders met een glasvezelnetwerk en aanbieders van VoB dergelijke investeringen reeds gedaan hebben of die op dit moment doen.
12. **College:** Anders dan KPN beweert, is wel degelijk rekening gehouden met reeds gedane en verwachte investeringen in eigen aansluitingen. De relevante wholesalemarkt voor gespreksopbouw omvat namelijk mede de door deze alternatieve aanbieders geboden opbouwdiensten. Daarnaast wijst het college erop dat bij de analyse van de wholesalemarkt voor gespreksopbouw, ook de situatie op de bijbehorende retailmarkt(en) in ogenschouw dient te worden genomen (waaronder in dit geval de retailmarkt voor lokaal en nationaal verkeer). Het college heeft deze markt onderzocht. Hieruit is gebleken dat alternatieve aanbieders met een eigen aansluitnet op de retailmarkt voor lokale en nationale verkeersdiensten alternatieve aanbieders met een eigen aansluitnet vooralsnog slechts een zeer beperkt marktaandeel hebben. Dit wijst sterk op een beperkte invloed van deze groep aanbieders op de wholesalemarkt. Op retailniveau ondervindt KPN meer concurrentie van C(P)S aanbieders, die gespreksopbouw diensten op wholesale niveau vooral inkopen bij KPN. Indien C(P)S aanbieders niet langer gespreksopbouwdiensten konden inkopen bij KPN, dan zou dit een aanzienlijke beperking van de concurrentie op retailniveau betekenen. Dit wijst sterk op een aanmerkelijke marktmacht van KPN in de markt voor gespreksopbouw.

13. **KPN:** Bij het beoordelen van de proportionaliteit van de voorgestelde verplichtingen is het college ten onrechte voorbij gegaan aan de disciplinerende werking op de gespreksopbouwdienst die uitgaat van de door het college wel genoemde alternatieven als kabeltelefonie, direct access, Voice over Breedband (VoB), maar ook (in de toekomst) van mobiele telefonie en MSN.
14. **College:** Er is wel degelijk rekening gehouden met de disciplinerende werking van de door KPN genoemde alternatieven, en wel in de dominantieanalyse en in de vaststelling van de prioritaire doelstelling voor het opleggen van de verplichtingen. Daarnaast zijn de genoemde alternatieven ook uitgebreid meegewogen in de dominantieanalyse van verschillende retailmarkten. De retailmarkten staan in dit geval in een vrijwel één-op-één relatie met de wholesalemarkt voor gespreksopbouw. Bij het beoordelen van de proportionaliteit van verplichtingen voor gespreksopbouw heeft het college daarom ook rekening gehouden met potentiële mededingingsproblemen op de retailmarkt.
15. **KPN:** OPTA heeft geen rekening gehouden met de reële mogelijkheid, die zij staft door middel van berekeningen, dat grootzakelijke klanten worden aangesloten middels een ILL, hetgeen een extra alternatief voor gespreksopbouw vormt.
16. **College:** Het deel grootzakelijke klanten vormt slechts één segment binnen de relevante markt. Voor de overgrote groep van klanten (kleinzakelijke klanten) vormt het door KPN gesuggereerde alternatief geen realistisch alternatief. Verder is het college van mening dat het door KPN gesuggereerde alternatief weliswaar bestaat, en op redelijke schaal ook daadwerkelijk wordt gebruikt, maar dat het vooralsnog onvoldoende prijsdruk uitoefent op KPN.

1.3 Potentiële mededingingsproblemen

17. **KPN:** Het door het college gekozen uitgangspunt in de substitutieanalyse, inhoudende dat, bij afwezigheid van AMM-verplichtingen, KPN helemaal geen gespreksopbouw zou leveren aan derden, is niet gebaseerd op onderzoek door OPTA. Het gevaar van leveringsweigering is niet aanwezig omdat de levering van gespreksopbouw aan C(P)S-operators, die specifieke doelgroepen bedienen, een aanzienlijke omzetstroom voor KPN genereert. De verwachting is dat bij stopzetting van deze levering veel eindgebruikers van KPN over zullen stappen naar andere aanbieders.
18. **College:** Het is in de praktijk zeer lastig om met zekerheid vast te stellen of leveringsweigering door KPN daadwerkelijk zou optreden zonder een toegangsverplichting. Om diverse redenen, onder andere uiteengezet in randnummers 159 tot en met 162 van de besluittekst, acht het college dit echter wel aannemelijk. Het college stelt verder vast dat onder het huidige regime partijen erop hebben aangedrongen dat zij de mogelijkheid krijgen om bepaalde diensten als C(P)S-aanbieder aan te bieden (denk aan aansluitingen via WLR diensten en enkele niet-geografische verkeersdiensten (zogenaamde C(P)SIII-diensten)). KPN heeft in deze gevallen geweigerd de hiervoor vereiste wholesale inputs te leveren. Dit doet sterk vermoeden dat zonder toegangsverplichting KPN ook geen gespreksopbouw aan C(P)S-operators zou aanbieden. Bovendien heeft het college meerdere malen vastgesteld dat C(P)S niet onder redelijke

voorwaarden werd geleverd. Tot slot merkt het college op dat de verplichting voor KPN om wholesale diensten ten behoeve van C(P)S-aanbieders te leveren ook al rechtstreeks voortvloeit uit de artikelen 6a.16 en 6a.17 van de Tw (zie randnummer 195 van het ontwerpbesluit).

19. Wat betreft KPN's redenering waarom ze gespreksopbouw ten behoeve van C(P)S diensten ook uit eigen beweging zou leveren, merkt het college het volgende op. KPN wijst op de derving van een aanzienlijke omzetstroom in geval van een leveringsweigering. KPN gaat echter voorbij aan de mogelijkheid dat deze derving meer dan goed kan worden gemaakt door omzetwinst in de retailmarkten. In geval van weigering door KPN zullen aanbieders niet langer meer actief kunnen zijn op de retailmarkt, of met aanzienlijk hogere kosten geconfronteerd worden bij het inkopen van alternatieve wholesale gespreksopbouwdiensten. Dit leidt ertoe dat de concurrentiepositie van KPN ten opzichte van andere aanbieders op de retailmarkt sterk zal verbeteren. Naar verwachting van het college zullen eindgebruikers van alternatieve aanbieders vooral terugkeren naar KPN, en niet voor vraaguitval zorgen. De belangrijkste reden hiervoor is dat C(P)S-aanbieders in het verleden vooral klanten hebben 'afgepakt' van KPN en geen autonome additionele vraag hebben gecreëerd. Het college zal randnummers 159 tot en met 162 aanpassen naar aanleiding van bovenstaande punten.
20. **KPN:** Het door het college gebruikte voorbeeld over het hanteren van vertragingstactieken door KPN bij de implementatie van CPS lokaal in 2002, is niet juist. De oorspronkelijk opgegeven (latere) datum van CPS lokaal introductie betrof een eerste inschatting van KPN zijde.
21. **College:** Het college stelt vast dat hij in deze concrete situatie, die louter als voorbeeld is geschetst, zeer veel druk heeft moeten uitoefenen op KPN om de ruime inschatting realistischer te maken. Het is in de praktijk voor het college zeer lastig om aan te tonen of het al dan niet gaat om een opzettelijke gedraging. Voor de uitwerking van de gedraging op de concurrentieverhoudingen is het overigens minder van belang of aan een gedraging opzet ten grondslag ligt, indien het resultaat van dergelijke gedragingen leidt tot een beperking van de mededinging. Het is daarbij aannemelijk dat KPN prikkels heeft om vertragingstactieken toe te passen. Op grond hiervan acht het college het wenselijk deze gedragingen tegen te gaan, mits de maatregelen van het college ter voorkoming van de gedraging passend zijn. Het college zal randnummers 165 en 166 aanpassen.
22. **Colt:** De mogelijkheden om 0800/090x-nummers te bellen via CPS ertoe hebben geleid dat andere aanbieders dan KPN niet meer in staat zijn om mass- en mediacalling nummers aan te bieden. Dit omdat andere aanbieders vanwege, onder andere, complicaties op het gebied van de facturering niet onder dezelfde voorwaarden als KPN in staat zijn om interconnectieverbindingen te realiseren met CPS-aanbieders, met als gevolg dat deze andere aanbieders niet de mogelijkheid hebben om voor deze 0800/090x-diensten extra transitkosten te vermijden. Dit is anders voor KPN aangezien zij beschikt over niet of nauwelijks te repliceren directe interconnectieverbindingen met alle aanbieders in Nederland. KPN beschikt derhalve over een substantieel voordeel bij het aanbieden van deze diensten, met name op het gebied van mass- en mediacalling. OPTA is derhalve gehouden om maatregelen op te leggen.
23. **College:** Op dit punt zal het college ingaan in het onderdeel over transitdiensten.

1.4 Verplichtingen

24. **KPN:** Het college heeft de opgelegde toegangsverplichtingen (randnummers 241 tot en met 244) onvoldoende geconcretiseerd. Meer specifiek is het niet duidelijk wat het college (in randnummer 244) bedoelt met “het opzetten van overflowprocedures”. Ook heeft het college ten onrechte achterwege gelaten voor elke specifieke toegangsverplichting te motiveren waarom deze naar het oordeel van het college passend is.
25. **College:** In randnummer 241 specificiert het college bij toegang behorende diensten die de toegangsverplichting effectief maken en daar onlosmakelijk mee verbonden zijn. De proportionaliteit van deze diensten is reeds aangetoond met de proportionaliteit van de toegangsverplichting, juist omdat deze diensten noodzakelijk zijn om de toegangsverplichting effectief te maken. Dit geldt ook voor de voorwaarden die het college in randnummers 242 tot en met 244 stelt: deze voorwaarden zijn noodzakelijk voor een effectieve en efficiënte invulling van de toegangsverplichting.
26. Ten aanzien van het specifieke punt over “overflowprocedures” merkt het college op dat het hier gaat om procedures bij blokkering en overbelaste verbindingen die in het huidige referentieaanbod van KPN gespecificeerd zijn en die het uitgangspunt zullen vormen bij de nu vastgestelde toegangsverplichting. Het college zal op dit punt zijn besluit verduidelijken (randnummer 241).
27. **KPN:** Het college (in randnummer 247) verplicht KPN om voor alle gesprekken die origineren op het vaste aansluitnet van KPN in beginsel C(P)S mogelijk te maken. Het college gaat hiermee volgens KPN voorbij aan het feit dat voor een deel van deze gesprekken (o.a. 06760 Internet Connect) geldt dat KPN niet de factuurrelatie heeft met die eindgebruiker. Het college gaat hiermee verder dan hij in zijn besluit van 23 december 2004 (OPTA/IBT/2004/203801) inzake C(P)S naar niet-geografische nummers heeft bepaald.
28. **College:** De wetgever heeft bepaald dat een C(P)S verplichting geldt voor in beginsel alle gesprekken die origineren op het vaste aansluitnet van KPN. Tegen deze achtergrond heeft het college ook besloten om geen uitzondering te maken voor bepaalde nummers of nummerreeksen. Hieruit vloeit voort dat C(P)S-aanbieders bijvoorbeeld aanspraak kunnen maken op C(P)S voor 06760-bestemmingen die door KPN op basis van MIACO worden aangeboden.
29. **KPN:** De opgelegde verplichting om te voorzien in een administratieve vorm van toegang in die gevallen dat de levering van C(P)S-toegang voor bepaalde nummers om technische of economische redenen onmogelijk is, is onvoldoende gespecificeerd. Bovendien heeft het college ten onrechte niet gemotiveerd waarom deze verzwaring van de huidige verplichtingen passend is.
30. **College:** Het college zal deze toelichting verwijderen uit het besluit (randnummer 248), omdat dit naar de mening van het college een overbodige toevoeging is. Het college acht het noodzakelijk, zoals hij uiteenzet in het ontwerpbesluit, dat C(P)S-aanbieders in staat zijn om alle verschillende soorten verkeer te factureren. In beginsel, zeer uitzonderlijke omstandigheden daargelaten, dient KPN hierin te voorzien op basis van fysieke toegang in de vorm van C(P)S. Het college is van oordeel dat KPN ook op basis van de huidige verplichtingen in uitzonderlijke omstandigheden in

een administratieve oplossing zou dienen te voorzien. Zo heeft het college in zijn besluit OPTA/IBT/2005/201249 van 30 juni 2005¹ ook reeds een dergelijke oplossing overwogen. Omdat de noodzaak onvoldoende werd aangetoond, is dit verzoek tot een administratieve oplossing niet toegewezen.

31. **KPN:** De noodzaak tot en proportionaliteit van het opleggen van de verplichting tot het doen van een referentieaanbod wordt niet, althans niet overtuigend, onderbouwd in het ontwerpbesluit. Alle bestaande bijzondere toegangsovereenkomsten zijn tot stand gekomen zonder dat er ten aanzien van bijzondere toegang deze verplichting tot het doen van een referentieaanbod gold (deze gold onder de oude Tw alleen voor interconnectie). Onduidelijk is derhalve welk mededingingsprobleem het college met deze verplichting wil bestrijden.
32. **College:** Het college verwijst voor de noodzaak om KPN te verplichten tot het doen van een referentie-aanbod naar hetgeen hierbij eerder werd gesteld in het ontwerpbesluit. KPN gaat niet inhoudelijk in op de argumenten die het college hiervoor aanvoert. In aanvulling hierop stelt het college dat het totstandkomen van interconnectiecontracten op zichzelf niet inhoudt dat deze redelijk zijn of dat sprake is van voldoende transparantie. Het college heeft overigens met betrekking tot de door KPN genoemde overeenkomsten later vastgesteld dat deze niet voldeden aan de wettelijke vereisten (zie onder meer 'Besluit inzake de beoordeling door OPTA van de referentie-interconnectie-aanbieding van KPN Telecom B.V' van 28 juli 2000²). De vaststelling van KPN dat het aanbod voldoende transparant was, komt niet overeen met de toenmalige zienswijze van het college (zie het voornoemde besluit). Hoewel KPN suggereert dat KPN vrijwillig tot overeenkomst is gekomen, geldt evenwel dat KPN ook vóór de inwerkingtreding van de oude Tw reeds gehouden was om interconnectie tot stand te brengen.
33. **ACT:** ACT onderschrijft het onderscheid dat het college maakt tussen gespreksopbouw en lokale gespreksdoorgifte, maar wijst erop dat het van groot belang is dat de verplichtingen, die het college ten aanzien van beide diensten oplegt, niet divergeren.
34. **College:** De opgelegde verplichtingen op de markt voor gespreksopbouw zijn identiek aan de verplichtingen op de markt voor lokale gespreksdoorgifte. Wat betreft tariefregulering is dezelfde bovengrensvariant (namelijk variant 2) van toepassing en ook de overige verplichtingen komen overeen.
35. **Edutel:** Edutel stelt dat het college ten onrechte geen toegangsverplichting voor gespreksopbouw naar 088-nummers en 084/087-nummers heeft opgelegd. Een toegangsverplichting is voor Edutel noodzakelijk, evenals het college dit bij internetnummers, informatie- en amusementsnummers en VPN-nummers noodzakelijk vindt, om te kunnen concurreren op het gebied van de toegevoegde waarde- of bereikbaarheidsdiensten die worden aangeboden op basis van een ASP ('Application Service Provider') model. Het niet opleggen van een toegangsverplichting betekent volgens Edutel dat KPN als dominante partij van de betreffende wholesalediensten kan verhinderen dat andere partijen deze diensten kunnen aanbieden. Edutel is van oordeel dat ook de verplichtingen tot kostenoriëntatie, non-discriminatie, transparantie en referentieaanbod dienen te worden opgelegd.

¹ Aanvullend besluit van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit inzake CPS-overig in het kader van het geschil tussen Tele2 Netherlands B.V. en KPN Telecom B.V., 30 juni 2005

² OPTA/IBT/2000/202134.

36. **College:** Edutel is wel degelijk in staat om haar diensten aan te bieden, namelijk door gespreksafgifte aan te bieden aan KPN. Eventuele kosten die Edutel maakt in aanvulling op het termineren van het gesprek, bijvoorbeeld een doorschakeling naar een ander nummer, kan Edutel desgewenst in rekening brengen bij haar eigen klanten. Hiermee worden de kosten voor aanvullende routing neergelegd bij degene die ervoor kiest om op een bepaalde, meer kostbare wijze, aankiesbaar te zijn voor andere eindgebruikers. Voor 088-nummers en 084/087-nummers is Edutel daarmee niet langer in staat om het eindgebruikerstarief van KPN voor het bellen naar Edutel-nummers vast te stellen. Hiermee wordt voorkomen dat eindgebruikers worden geconfronteerd met zeer hoge tarieven die gevraagd kunnen worden door het bestaan van externaliteiten bij het afwickelen van gesprekken (de bellende eindgebruiker en zijn aanbieder hebben geen controle over de kosten die door de gebelde aanbieder worden gevraagd, hierdoor worden deze kosten zo hoog mogelijk vastgesteld).
37. Het college kan zich voorstellen dat, nu hij verhindert dat onredelijke tarieven tot stand komen, de business case van Edutel minder aantrekkelijk wordt. Dit argument is op zichzelf voor het college geen aanleiding om onredelijke tarieven toe te staan. Van belang is dat het in het geval van 084/087- en 088-diensten draait om bereikbaarheidsdiensten. Voor bereikbaarheidsdiensten geldt dat geen betaalde dienstverlening of content wordt geleverd, waardoor het niet voor de hand ligt om de originerende aanbieder uit naam van de terminerende aanbieder bedragen in rekening te laten brengen. In het geval van informatie of amusementsdiensten is het daarentegen noodzakelijk dat de originerende aanbieder meewerkt aan het in rekening brengen van de door haar aanbieders aangeboden betaalde dienstverlening en content.
38. **Tele2:** Het college kwalificeert diensten zoals 0900-diensten en KPN voice-mail diensten ten onrechte als opbouw (originating) diensten in plaats van afgiftdiensten. In het licht van CPS III is dit erg ongunstig voor de concurrentie (met KPN) op deze diensten, aangezien het risico van prijsstijging reëel is. Dit standpunt van het college is ook in strijd met maar eigen consultatie inzake aankiesbaarheid uit 2003, zonder dat het college duidelijk maakt waarom hij thans dit standpunt heeft verlaten.
39. **College:** Het college bestrijdt dat de wijze waarop hij de toegangsverplichting voor opbouw voor 0900-diensten invult in zichzelf leidt tot prijsstijging. Tele2 kan zelf bepalen welk retailtarief zij in rekening brengt, waaruit zij dan het C(P)S-tarief aan KPN, en de afdracht voor de informatie- of amusementsdienst moet betalen. Het college verplicht KPN, niet Tele2, om voor bepaalde diensten gespreksopbouw te leveren. Het college verwijst hiervoor naar paragraaf 9.2 van het ontwerpbesluit. Het college ziet daarom niet in wat de relevantie is van het door Tele2 aangehaalde consultatiedocument van 19 juli 2002. Overigens merkt het college op dat de stelling in het consultatiedocument niet tot beleid van het college is verworpen.
40. **Scarlet:** Aandacht van het college is nodig voor de te rekenen verkeerstarieven voor de 090x verkeersstromen en de zich daarbij voordoende negatieve marges voor Scarlet. Scarlet acht het van belang dat voor het te hanteren tariefmodel een vast of kostengeoriënteerd tarief zou moeten gelden. Daarbij is relevant dat voor 090x-verkeer een hogere marge dan voor 'normaal' verkeer zou moeten gelden, gelet op het feit dat dit verkeer een hoger risico (fraude risico) met zich meebrengt.
41. **College:** Het college ziet erop toe dat de wholesalebouwstenen die Scarlet moet inkopen aan

voldoende prijsdruk onderhevig zijn. Voor zover dit niet het geval is, legt het college kostenoriëntatie op. Voor het overige is het primair aan Scarlet zelf om een marge te genereren.

42. **Colt:** Colt acht het noodzakelijk dat het college zorgdraagt voor adequate maatregelen om te voorkomen dat KPN in retailrelaties gebruik maakt van informatie waarover zij beschikt in haar hoedanigheid van aanbieder van wholesaletoegangsdiensten. **Pretium Telecom** brengt dit punt ook naar voren.
43. **College:** Op grond van de marktanalysebesluiten is het het wholesalebedrijf van KPN niet toegestaan om het eigen retailbedrijf te bevoordelen. Dit was overigens ook onder de oude Tw niet toegestaan. Het college acht dit een effectieve en passende maatregel om bevoordeling van het retailbedrijf door het wholesalebedrijf van KPN te voorkomen.
44. **Colt:** Het is van belang dat de kostenoriëntatie en tariefverplichtingen betrekking hebben op alle onderdelen van de door KPN te leveren wholesale gespreksopbouwdiensten bij 0800/090x-diensten. In het bijzonder is van belang dat wordt gewaarborgd dat KPN ook voor de incasso- en factureringsonderdelen van deze diensten kostengeoriënteerde tarieven in rekening brengt.
45. **College:** De tarieven die KPN in rekening mag brengen voor 'third party billing', waaronder de incasso en facturering is begrepen, dienen kostengeoriënteerd te zijn. Zoals het college aangeeft onder randnummer 241 van het ontwerpbesluit, wordt deze vorm van dienstverlening als een noodzakelijk onderdeel beschouwd van de toegang ten behoeve van gespreksopbouw.
46. **MCI:** De retentie van KPN voor 090x-diensten is veel te hoog.
47. **College:** Het college merkt op dat de stelling van MCI op geen enkele wijze is onderbouwd. Het college ziet derhalve geen aanleiding om hierop in te gaan. Overigens merkt het college op dat de stelling van MCI niet wordt gedragen door de voor het college beschikbare gegevens.

2 De wholesale markt voor lokale doorgiftdiensten op het vaste openbare telefoonnetwerk

2.1 Afbakening van de relevante markt

48. **T-Mobile:** Er is geen sprake van een aparte relevante markt voor lokale gespreksdoorgifte. Volgens T-Mobile maakt dit onderdeel uit van de markt voor gespreksafgifte. Lokale gespreksdoorgifte is geen aparte relevant markt volgens T-Mobile omdat in de praktijk dit gedeelte van KPN's netwerk voor concurrenten niet dupliceerbaar blijkt. Dit blijkt volgens T-Mobile ook uit het feit dat er geen vraag is naar de dienst 'local terminating' van KPN. Deze dienst is een component van het huidige gespreksafgiffetarief van KPN en komt overeen met 'lokale gespreksdoorgifte'. In de praktijk is dit goed werkbaar volgens T-Mobile. De benadering van het college noopt bovendien niet tot deze scheiding.
49. **College:** Het college blijft bij zijn standpunt dat het gerechtvaardigd is om lokale doorgifte als afzonderlijke markt te nemen. Vanuit het oogpunt van repliceerbaarheid is het lokale centrale netwerk van KPN niet te vergelijken met aansluitlijnen (waarover gespreksafgifte en gespreksopbouw wordt geleverd). De make-or-buy-beslissing wordt op verschillende gronden gemaakt. De investeringsdynamiek ten aanzien van lokale gespreksdoorgifte is daarmee een andere dan die van aansluitingen. Overigens stelt het college tevens vast dat de marktafbakening geen gevolgen heeft voor de dominantie analyse en de verplichtingen die het college oplegt.

2.2 Dominantieanalyse

50. **KPN:** Het college concludeert op de markt voor lokale doorgifte ten onrechte dat alleen van het exact kopiëren van de netstructuur van KPN concurrentiedruk uit zou gaan. Volgens KPN gaat het college daarmee voorbij aan de concurrentiedruk die (zeker via de bovengenoemde retailmarkt) uitgaat van kabelaanbieders, aanbieders van een glasvezelnetwerk en aanbieders van VoB. Ook is KPN van oordeel dat het college ten onrechte voorbij gaat aan de disciplinerende werking op de tarieven voor lokale doorgifte die uitgaat van VoB. KPN wijst tevens op een extra alternatief voor lokale doorgifte, dat eruit bestaat dat grootzakelijke klanten worden aangesloten middels een ILL. KPN stelt dat door bovengenoemde alternatieven zij in haar businessplan ervan uitgaat dat het aantal verkeersminuten (waaronder lokale doorgifte) in de komende reguleringsperiode tot en met 2008 met bijna 50% zal afnemen ten opzichte van 2005.
51. **College:** Het college heeft op de retail verkeersmarkten in tegenstelling tot wat KPN suggereert vastgesteld dat geen sprake is van effectieve concurrentie. Deze beperkte concurrentie waarmee KPN op de retailmarkten voor verkeer wordt geconfronteerd, is in zeer hoge mate afhankelijk van de mogelijkheid om bij KPN lokale gespreksdoorgiftdiensten af te nemen. Enerzijds hebben afnemers deze dienst nodig om C(P)S-diensten af te kunnen nemen, anderzijds om gespreksafgifte af te kunnen nemen. Indien KPN de tarieven voor lokale gespreksdoorgifte vrijelijk zou kunnen verhogen, zouden alternatieve aanbieders met ernstige price squeezeproblemen worden geconfronteerd. Gegeven deze grote afhankelijkheid, die overigens ook voor aanbieders op basis van glasvezel, kabel of VoB geldt (zij nemen immers op grote schaal lokale doorgifte tezamen met afgiftdiensten af van KPN), wordt KPN niet of

nauwelijks gedisciplineerd bij het vaststellen van haar tarieven voor lokale gespreksdoorgifte.

2.3 Mededingingsproblemen

52. **De ACT-leden:** Door het definiëren van een markt voor lokale gespreksdoorgifte neemt het college ten onrechte de inefficiënte topologie van het netwerk van KPN tot uitgangspunt. Hierdoor laat het college in het ontwerpbesluit na KPN de verplichting op te leggen om het lokale verkeer efficiënter aan te bieden.
53. **Tele2 en Versatel:** Andere partijen wijzen er eveneens op dat de afwezigheid van een economisch rendabel aanbod van KPN voor lokale uitrol een groot mededingingsprobleem in Nederland vormt. Het college laat na hieraan in het ontwerpbesluit iets te doen, hetgeen niet in lijn is met zijn op 24 april 2003 uitgebrachte Beleidsvoornemen inzake een redelijk aanbod voor lokale interconnectie.³ Dit heeft tot gevolg dat het niveau van infrastructuurconcurrentie in Nederland achter blijft bij dat in andere Europese landen. Het college zou moeten bevorderen dat er een realistisch commercieel aanbod door KPN wordt gedaan voor lokale interconnectie. Gesuggereerd wordt dat KPN, naast de opgelegde verplichtingen op de markt voor lokale gespreksdoorgifte, de verplichting dient te krijgen een aanbod te doen voor virtuele lokale doorgifte waarbij in het aanbod onderscheid wordt gemaakt tussen de afname van switching diensten en afname van transmissiediensten. De alternatieve aanbieder zou in die situatie dan virtueel van zijn eigen transmissie faciliteiten gebruik moeten kunnen maken. Op deze wijze kan de aanbieder die uitgerold is naar de LAP's en dus geïnvesteerd heeft in co-locatie- en transmissiefaciliteiten deze investering in ieder geval terugverdienen met een lager lokale doorgifte-tarief.
54. Vergelijkbare bedenkingen worden gemaakt onder de hiernavolgende sectie over verplichtingen. Partijen, zoals **ACT** en **Orange** stellen in dit verband een strengere wholesale price cap variant voor.
55. **College:** Het college onderkent dat met het lokaal interconnecteren betrekkelijk hoge kosten gemoeid zijn. Het college kan deze kosten niet lager maken dan zij feitelijk zijn. Gegeven de beperkte replicerbaarheid van deze infrastructuur acht het college het noodzakelijk dat KPN kostengeoriënteerde tarieven hanteert. De lokale centrales van KPN zijn niet optimaal toegerust voor het lokaal interconnecteren. Bij de plaatsing van de lokale centrales is in het verleden geen rekening gehouden met interconnectiemogelijkheden. Vóór de liberalisering van de telecommunicatiemarkt was hier minder aanleiding toe. Daarom acht het college het niet redelijk dat de kosten voor het mogelijk maken van lokale interconnectie volledig voor rekening van KPN zouden komen. Voor zover marktpartijen de huidige interconnectievoorwaarden onredelijk achten, kunnen zij door middel van een geschil betere voorwaarden afdwingen.

2.4 Verplichtingen

2.4.1 Transparantie

56. **KPN:** De noodzaak tot en de proportionaliteit van het opleggen van de verplichting tot het doen

³ OPTA/IBT/2003/201415.

van een referentieaanbod is niet overtuigend onderbouwd in het ontwerpbesluit met betrekking tot de markt voor lokale gespreksdoorgifte. KPN wijst erop dat veel bestaande interconnectieovereenkomsten tot stand zijn gekomen zonder dat ten tijde van het sluiten ervan de verplichting gold een referentieaanbod bekend te maken (geldt eerst sinds 15 december 1998). Onduidelijk voor KPN is derhalve welk mededingingsprobleem het college met deze verplichting wil bestrijden.

57. **College:** Het college verwijst voor de noodzaak om KPN te verplichten tot het doen van een referentieaanbod naar hetgeen hierbij eerder werd gesteld in het ontwerpbesluit. KPN gaat niet inhoudelijk in op de argumenten die het college hiervoor aanvoert. In aanvulling hierop stelt het college dat het totstandkomen van interconnectiecontracten op zichzelf niet inhoudt dat deze redelijk zijn of dat sprake is van voldoende transparantie. Het college heeft overigens met betrekking tot de door KPN genoemde overeenkomsten later vastgesteld dat deze niet voldeden aan de wettelijke vereisten (zie onder meer 'Besluit inzake de beoordeling door OPTA van de referentie-interconnectie-aanbieding van KPN Telecom B.V' van 28 juli 2000). De vaststelling van KPN dat het aanbod voldoende transparant was komt niet overeen met de toenmalige zienswijze van het college (zie het voornoemde besluit). Hoewel KPN suggereert dat KPN vrijwillig tot overeenkomst is gekomen, geldt evenwel dat KPN ook voor de inwerkingtreding van de oude Tw reeds gehouden was om interconnectie tot stand te brengen.

2.4.2 Tariefregulering

58. **T-Mobile:** Het separaat reguleren van gespreksafgifte en lokale gespreksdoorgifte heeft als risico dat het totale tarief voor het afleveren van gesprekken bij KPN stijgt. Dit kan volgens T-Mobile niet de bedoeling zijn van regulering. Voor zover het college toch zou besluiten tot twee aparte markten, dan moet volgens T-Mobile in de definitieve besluiten als uitgangspunt worden vastgelegd dat het opknippen van de dienst gespreksafgifte in twee aparte diensten niet zal leiden tot een hoger tarief voor het afleveren van gesprekken dan voorheen, toen het nog als één dienst werd gereguleerd. Hiertoe meent T-Mobile dat het WPC-systeem, dat wordt gebruikt voor de bepaling van KPN's kostengeoriënteerde tarieven, dient te voorzien in een 'sanity check' met de voorheen gebruikte BULRIC-methodiek.
59. **College:** De door T-Mobile voorgestelde mogelijkheid dat de som van de tarieven voor gespreksafgifte en lokale gespreksdoorgifte hoger zal blijken dan het in het verleden als kostengeoriënteerd geldende tarief voor regionale gespreksafgifte volgt naar het oordeel van het college uit de systematiek binnen het nieuwe kader waarin de mededingingsproblemen op elke onderscheidenlijke relevante markt proportioneel moeten worden bestreden. Overigens zou de 'sanity check' alleen voldoende betrouwbaar zijn als het BULRIC-model op dezelfde wijze als voorgaande jaren zou worden herzien. Dit zou betekenen dat het college samen met KPN en andere marktpartijen een enkele maanden durend traject moet doorlopen dat voor alle partijen tot een aanzienlijke hoeveelheid werk leidt. Het college vindt het voordeel van een 'sanity check' niet opwegen tegen de extra belasting voor betrokken partijen.
60. **ACT en Orange:** Partijen delen niet de impliciete vaststelling (randnummers 271 en 273) van het college dat repliceerbaarheid van het netwerk naar lokale centrales in principe mogelijk is, ook niet na de huidige reguleringsperiode. Zij zijn het dan ook niet eens met de keuze van het college voor de toepassing van de voorgestelde tariefverplichting door middel van wholesale

price cap variant 2. Partijen achten daarentegen wholesale price cap variant 1 passend.

61. **ACT** is van mening dat de hoge kosten die KPN rekent voor lokale interconnectie, voor zover die een gevolg zijn van het gebruik van verouderde protocollen door KPN, voor rekening van KPN zouden moeten komen, in de vorm van een efficiëntiekorting op basis van wholesale price cap variant 1 dan wel in de vorm van toerekening van wholesalespecifieke kosten (zie ook bedenkingen tariefregulering).
62. **College:** Variant 1 kan uitsluitend worden opgelegd in het geval sprake is van infrastructuur die technisch niet dupliceerbaar is, zoals gespreksafgifte. Voor toegangsvormen waarbij sprake is van economisch moeilijk te dupliceren infrastructuur is variant 2 de meest strenge. Deze variant wordt dan ook door het college opgelegd voor deze markt, omdat het college met ACT van mening is dat lokale interconnectie in de komende reguleringsperiode niet op voldoende grote schaal tot stand zal komen.
63. Overigens leidt de door het college voorgenomen tariefreguleringssystematiek ertoe dat inefficiënte kosten die samenhangen met het gebruik van verouderde protocollen door de toepassing van de comparatieve efficiëntie analyse worden gecorrigeerd.
64. **De ACT-leden:** Daarnaast vinden de ACT-leden dat, in aanvulling op de opgelegde verplichtingen, moet worden gestimuleerd dat lokale interconnectie goedkoper en aantrekkelijker wordt, bijvoorbeeld door opheffing van het verbod om co-locatie voor MDF te gebruiken voor lokale interconnectie en de mogelijkheid van co-mingling. **Colt** wijst op het belang dat het college bij de verplichting tot het leveren van co-locatiedienstverlening tot een uniforme, geïntegreerde invulling overgaat. Het achterwege blijven daarvan leidt er volgens Colt toe dat marktpartijen te maken hebben met verschillende footprints voor diensten. Colt beschouwt dit als een vorm van 'strategisch productontwerp', dat onnodig kosten en vertragingen voor de toegangsvragende partijen met zich meebrengt.
65. **College:** De door het college voorgenomen tariefreguleringssystematiek leidt ertoe dat inefficiënte kosten die samenhangen met het gebruik van verouderde protocollen door de toepassing van de comparatieve efficiëntie analyse worden gecorrigeerd.
66. De door het college opgelegde verplichtingen aan KPN houden in dat KPN geen onnodige beperkingen mag opleggen. Immers, een onnodige beperking leidt tot een verminderde effectiviteit van de toegangsverplichting en beperkt daarmee de mededinging. Waar dergelijke onnodige beperkingen ertoe leiden dat de kosten voor marktpartijen om toegang af te nemen worden verhoogd heeft het college de mogelijkheid om in te grijpen. Hiertoe is bijvoorbeeld aanleiding indien andere aanbieders op kosten zouden worden gejaagd door een weigering van KPN om faciliteiten voor meerdere doeleinden te gebruiken, en tevens aannemelijk kan worden gemaakt dat dit een onnodige belemmering vormt. Strategisch productontwerp is niet toegestaan.

3 De wholesalemarkt voor interregionale doorgiftdiensten op het vaste openbare telefoonnetwerk

3.1 Afbakening van de relevante markt

67. Partijen hebben geen bedenkingen geuit ten aanzien van de afbakening van deze markt.

3.2 Dominantieanalyse

68. **KPN** bestrijdt dat zij marktmacht zou hebben op deze markt, waardoor zij in staat zou zijn rooftprijzen te hanteren voor interregionale doorgiftdiensten. KPN bestrijdt de inschatting door het college van het (hoge) marktaandeel van KPN op deze markt. Niet alleen is onduidelijk op welke basis dit is berekend, ook vindt KPN dat onvoldoende is gemotiveerd waarom het door KPN zelf aangedragen marktaandeel niet juist zou zijn.

69. Ook vindt KPN de overweging in het ontwerpbesluit, waarin het college stelt dat zonder AMM-regulering het marktaandeel van KPN zou toenemen, niet alleen twijfelachtig maar ook irrelevant.

70. **College:** Het college is bij het bepalen van het marktaandeel uitgegaan van al het verkeer dat tussen de regionale centrales wordt afgewikkeld, of dit verkeer nu over het netwerk van KPN of over het netwerk van andere aanbieders wordt getransporteerd. Hierbij is interne levering meegenomen. Naar het oordeel van het college wijkt deze benadering niet wezenlijk af van de benadering die KPN voorstaat. Overigens gebruikt het college het marktaandeel in deze markt als niet meer dan een indicatie.

71. Voorts acht het college de aanname waarin gesteld wordt dat zonder AMM-regulering het marktaandeel van KPN zou toenemen, voldoende onderbouwd. Voor de analyse is deze aanname van ondergeschikt belang. Uitsluitend zou de analyse hierdoor veranderen indien zou blijken dat KPN in een situatie zonder regulering een aanmerkelijk zwakkere positie zou hebben op de markt, hetgeen niet het geval is.

72. **Priority Telecom** bestrijdt de juistheid van de door het college vastgestelde marktaandelen op de markt voor interregionale gespreksdoorgifte. Zij is van mening dat interregionale gespreksdoorgifte niet op grote schaal door andere aanbieders dan KPN wordt aangeboden, zoals uit de door het college vastgestelde marktaandelen zou blijken. Het college laat ten onrechte achterwege het marktaandeel van de andere aanbieders dan KPN toe te lichten.

73. **College:** In het marktaandeel is tevens interne levering meegenomen. Het marktaandeel is uitsluitend als indicator beschouwd in deze markt. Overigens stelt Priority met het college vast dat KPN over AMM beschikt in deze markt. Het college constateert daarom dat ook indien het marktaandeel hoger had moeten worden vastgesteld, dit niet van invloed zou zijn op de conclusie van het college ten aanzien van AMM.

74. **KPN:** Naast het hoge marktaandeel bestrijdt KPN het tweede argument van het college op basis waarvan het concludeert dat KPN dominant is, te weten de asymmetrie tussen de positie van

KPN en de andere aanbieders. Dit argument gaat ervan uit dat nieuwe toetreders zich bij de uitrol hebben moeten conformeren aan de netwerkstructuur van KPN en daardoor met hogere kosten worden geconfronteerd dan KPN. KPN wijst erop dat dit enkele gegeven onvoldoende de conclusie rechtvaardigt dat dit een toetredingsbarrière zou vormen: niet alleen hebben ten minste vijf alternatieve aanbieders het regionale netwerk gerepliceerd ondanks deze vermeende barrière; ook is op geen enkele wijze onderbouwd dat alternatieve aanbieders van interregionale gespreksdoorgifte inderdaad duurzame kostennadelen zouden hebben. Ten slotte zou dit argument tot de niet te aanvaarden conclusie leiden dat KPN altijd en ongeacht haar marktaandeel en aanwezigheid van effectieve concurrentie, dominant zal blijven op de relevante markt, nu zij als incumbent als eerste haar netwerkstructuur heeft opgezet.

75. **College:** Voor andere aanbieders dan KPN is het het meest efficiënt gebleken om op slechts een paar punten in Nederland centrales te plaatsen. Hierbij spelen schaalaspecten en voortschrijdende technologische mogelijkheden een rol. Het netwerk van KPN zou ook minder centrales hebben indien het netwerk thans volledig van de grond af aan zou worden opgebouwd. Vanuit de positie van deze aanbieders zou het voor de hand hebben gelegen om op slechts enkele locaties met elkaar te interconnecteren. Omdat echter een groot deel van het verkeer in Nederland origineert en termineert op het netwerk van KPN zijn andere aanbieders ertoe overgegaan om transmissie aan te leggen naar het betrekkelijk grote aantal regionale centrales van KPN. Alternatieve aanbieders hebben zich hiermee aangepast aan de grootste aanbieder, in plaats van andersom. Dit is in zichzelf te rechtvaardigen, wel heeft dit gezorgd voor een asymmetrische uitgangssituatie. Marktpartijen hebben substantiële kosten moeten maken om zich aan te passen aan KPN. Een alternatieve benadering had kunnen zijn dat KPN zich had aangepast aan de situatie van de nieuwe toetreders, waardoor KPN met extra kosten geconfronteerd was geweest. Immers, op een hoger niveau interconnecteren brengt juist voor KPN extra transmissiekosten met zich mee. Het college acht het evident en voldoende onderbouwd dat hier sprake is van een asymmetrie die zich vertaalt in duurzame kostennadelen ten opzichte van KPN. Het is naar de mening van het college hiermee niet zo dat KPN hierdoor ook op de lange termijn per definitie over AMM zal blijven beschikken. Integendeel, het college verwacht dat naarmate concurrenten een sterkere marktpositie zullen opbouwen de kwetsbaarheid van partijen minder groot wordt. Dit zal ertoe leiden dat deze asymmetrie van minder doorslaggevende betekenis wordt, en niet langer zal leiden tot mededingingsproblemen.

3.3 Mededingingsproblemen

76. **Priority Telecom:** Veel aanbieders zijn voor het afwickelen van interregionale gespreksdoorgifte om een groot aantal redenen gebonden aan KPN. Priority vindt dat het college ten onrechte het gevaar van excessieve tarieven op de markt voor interregionale gespreksdoorgifte niet heeft onderkend als een mededingingsprobleem.
77. **College:** De infrastructuur ten behoeve van het leveren van interregionale gespreksdoorgifte is meerdere malen gerepliceerd. Dat betekent dat toegang tot de infrastructuur van KPN onmogelijk als een noodzakelijke verplichting kan worden beschouwd. Het college is zich ervan bewust dat het overstappen van KPN naar een alternatieve netwerkaanbieder aanpassingen vergt. Dit is ook de reden dat het college voorziet in een overgangstermijn. Priority stelt dat de dienstverlening die zij thans bij KPN afneemt niet geleverd wordt door andere aanbieders. Hier stelt het college tegenover dat aanbieders met een interregionale infrastructuur op substantiële

schaal interregionale gespreksdoorgiften leveren. Het college kan zich voorstellen dat bepaalde afnemers van interregionale gespreksdoorgifte in het verleden weinig prikkels hebben gehad om over te stappen van KPN naar een andere aanbieder, gegeven het feit dat zij tegen gereguleerde tarieven interregionale doorgifte konden afnemen. Dit doet evenwel niet af aan de feitelijke en economische mogelijkheid daartoe.

78. **Orange** vindt het onbegrijpelijk dat het college het doet voorkomen dat op markt voor interregionale gespreksdoorgifte (bijna) sprake zou zijn van effectieve mededinging. Het college gaat volgens Orange ten onrechte voorbij aan de diverse mededingingsproblemen op deze markt en legt ten onrechte niet de volgende verplichtingen op: bovengrens(tarief)regulering, toegangsverplichting, verplichting tot non-discriminatie, transparantieplichting en verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding.
79. **College:** Orange geeft op geen enkele wijze aan waarom, ondanks de aanwezigheid van concurrerende infrastructuur, er sprake zou zijn van andere mededingingsproblemen dan het college heeft geïdentificeerd. Bij gebreke van een onderbouwing van haar stellingen handhaaft het college dan ook onverkort zijn standpunt uit het ontwerpbesluit dat er geen andere mededingingsproblemen aanwezig zijn.

3.4 Verplichtingen

3.4.1 Tariefregulering

80. **KPN** deelt de analyse van het college op de markt voor interregionale doorgifte dat de markt effectief concurrerend is. Noodzakelijkerwijs zou hieruit moeten volgen, aldus KPN, dat er geen noodzaak bestaat voor verplichtingen. Het ontwerpbesluit waarin wordt voorgesteld tariefregulering, gericht op het voorkomen van rooftprijzen, op te leggen acht KPN dan ook niet consistent. Afgezien van de inconsistentie met de dominantieanalyse, is KPN het ook oneens met de voorgestelde tariefverplichting. In de eerste plaats gaat het college volgens KPN uit van de verkeerde veronderstelling dat KPN dominant is. De belangrijkste reden (de asymmetrietheorie) die het college hiervoor aandraagt, is op geen enkele wijze gerelateerd aan het door het college geschetste rooftprijzen scenario. Bovendien klopt dit scenario niet, aldus KPN. KPN zet uiteen dat de kans dat alternatieve aanbieders zullen uittreden in een situatie zonder tariefregulering denkbeeldig is.
81. **College:** In het ontwerpbesluit wordt uitvoerig uiteengezet waarom er, ondanks de verschillende concurrerende infrastructuren, zich bij het volledig wegvallen van de huidige regulering toch potentiële mededingingsproblemen voordoen.⁴ Het college geeft aan dat er een reëel risico is dat marktpartijen door prijsgerelateerde strategieën zullen worden verzwakt en gedwongen worden de markt te verlaten. Het bestaan van effectieve mededinging in aanwezigheid van regulering vormt, anders dan KPN lijkt te suggereren, geen garantie voor het bestaan van effectieve mededinging zonder regulering.
82. **KPN** beweert dat rooftprijzen niet aannemelijk zijn omdat uittreding onwaarschijnlijk is vanwege hoge verzonken kosten (uittreding bespaart weinig kosten, dus waarom zouden bestaande

⁴ Zie hoofdstuk 7 in het doorgiftebesluit.

partijen uittreden bij lage tarieven van KPN).

83. Hiertegen brengt het **college** in dat de verzonken kosten weliswaar hoog zijn, maar de terugkerende en door uittreding vermijdbare kosten tevens zeer substantieel zijn. Dit blijkt uit de kosten waarmee marktpartijen die regionaal zijn uitgerold worden geconfronteerd.
84. Tevens wordt een rooftprijzenstrategie in deze markt aantrekkelijker door reputatie-effecten. Een toetreder zal zich namelijk twee maal bedenken alvorens toe te treden tot een markt waar de zittende onderneming heeft bewezen bereid te zijn zeer agressieve tarieven te hanteren. Bovendien kan KPN door rivalen aan te vallen op een belangrijke wholesale dienst als interregionale doorgifte, de positie van die rivalen in alle markten waar die dienst als input wordt gebruikt aan het wankelen brengen. Deze elementen maken het risico van rooftprijzen door KPN volgens het college wel degelijk reëel.
85. **KPN** stelt dat de voor interregionale gespreksdoorgifte voorgenomen tariefregulering merkwaardig is, en vraagt zich daarbij af of ze passend en proportioneel is. Kort gezegd betoogt KPN dat de voorgenomen ondergrensregulering, die is gebaseerd op de tariefontwikkeling binnen variant 4 van de WPC, niet aansluit bij het doel van de regulering, te weten het voorkomen van rooftprijzen. In de WPC wordt immers uitgegaan van integrale kosten, die hoger zouden liggen dan de voor de constatering van rooftprijzen relevante marginale (of gemiddelde variabele) kosten.
86. Het **college** acht de voor interregionale gespreksdoorgifte voorgenomen tariefregulering wel degelijk proportioneel, zoals ook in het ontwerpbesluit is gemotiveerd. Het college is van oordeel dat een tariefstelling ter hoogte van de op EDC gebaseerde efficiënte kosten (bepaald met de benchmark tegen de 10% meest efficiënte US LECs) minimaal noodzakelijk is teneinde rooftprijzen te kunnen uitsluiten.
87. Het college merkt hierbij op dat in het mededingingsrecht in het algemeen sprake is van misbruik wanneer de prijs lager is dan de gemiddelde variabele kosten dan wel lager dan de gemiddelde totale kosten én onderdeel uitmaakt van een mededingingsbeperkend plan (de zgn. AKZO-test).⁵ In netwerkindustrieën doet de enkele toepassing van deze regel echter geen recht aan de economische realiteit. De kostenstructuren in netwerksectoren zijn doorgaans sterk verschillend van die in andere sectoren, omdat de vaste kosten aanzienlijk hoger zijn. Zo kan de prijs gelijk aan de variabele kosten van een dienst aanzienlijk lager zijn dan de prijs die een exploitant moet rekenen om de totale kosten van het aanbieden van die dienst te dekken. In de Bekendmaking Toegang⁶ heeft de Europese Commissie dit onderkend, en de norm voor rooftprijzen nader voor de telecommunicatiesector ingevuld.⁷ In de context van de onderhavige situatie waarin ten aanzien van een wholesale markt het mededingingsprobleem van rooftprijzen is geconstateerd, acht het college de invulling voor variant 4 van de WPC hiermee in lijn.
88. **KPN**: Ten slotte leidt de voorgestelde tariefregulering volgens KPN tot welvaartsverlies, in de

⁵ Zaak C-333/95, Tetra Pak, Jur. 1996, I-5951 en Bekendmaking Toegang, ov. 112.

⁶ Bekendmaking betreffende de toepassing van de mededingingsregels op overeenkomsten inzake toegang in de telecommunicatiesector, Pb. 1998, 233/2

⁷ In Garzaniti (2004) ("Telecommunications, Broadcasting and the Internet: EU Competition Law and Regulation (2nd edition)"), wordt op p.301 gesteld dat er ook van rooftprijzen sprake kan zijn bij selectieve kortingen ten opzichte van prijzen die boven totale kosten liggen. Daarmee zou er behalve een kostentest ook een prijs discriminatie test zijn voor rooftprijzen.

vorm van onderbenutting van haar capaciteit en inefficiënte infrastructuurinvesteringen.

89. **College:** Het is het college onduidelijk waarom sprake zou zijn van inefficiënte investeringen indien KPN wordt verplicht haar kosten goed te maken. Indien andere aanbieders tegen lagere kosten kunnen produceren dan KPN zullen zij toe treden, indien dit niet het geval is zullen zij niet toetreden. Indien dit standpunt zou worden doorgetrokken zou het college KPN in zijn algemeenheid niet langer moeten toestaan om haar kosten goed te maken.
90. **Priority Telecom:** Andere aanbieders dan KPN worden gedwongen een niet logisch netwerk te kopiëren met alle bijkomende kosten van dien.
91. **College:** Partijen worden hiertoe niet gedwongen. Replicatie heeft reeds op grote schaal plaats gevonden zodat er voor partijen alternatieven zijn.

3.4.2 Overgangsregime

92. **KPN:** De verplichting waarbij KPN verplicht wordt bestaande klanten tot 6 maanden na inwerkingtreding van het besluit in de markt voor interregionale gespreksdoorgifte te blijven leveren, is overbodig, aangezien KPN er geen enkel belang bij heeft om inkomsten uit deze dienst mis te lopen. Bovendien begrijpt KPN niet waarom deze verplichting niet voor alle aanbieders van interregionale doorgifte geldt.
93. **College:** Het opheffen van een verplichting die tot dan toe heeft gegolden brengt in de regel overgangsproblemen met zich mee. Te meer is dit het geval bij een toegangsverplichting waarvoor geldt dat afnemers tijd nodig hebben om te voorzien in een ander alternatief. Het instellen van een overgangstermijn voorkomt dat deze afnemers gedurende de termijn nodig om over te stappen overgeleverd zijn aan de toegangsverlenende partij en hierdoor zodanig onder druk worden gezet dat zij onder dwang ongunstige voorwaarden overeenkomen. KPN zou bijvoorbeeld prikkels kunnen ervaren om partijen onder dreiging van een onmiddellijke stopzetting van de toegang (hetgeen voor afnemers zou betekenen dat zij hun retaildienstverlening moeten stopzetten) te dwingen om het contract te verlengen. Voor andere aanbieders van interregionale doorgifte geldt deze problematiek uiteraard niet, omdat voor deze aanbieders geen sprake is van een toegangsverplichting die wordt opgeheven.
94. **Priority Telecom:** De opgelegde toegangsverplichting voor (slechts) 6 maanden is niet reëel aangezien volgens haar blijvende regulering vereist is, nu passende concurrentie zich volgens Priority in de komende 3 jaar zich niet zal ontwikkelen.
95. **College:** Op grond van het door Priority gestelde is er geen aanwijzing dat de door Priority aangegeven overstapproblemen zodanig zijn dat de overgangstermijn zou moeten verlengd. Priority doet hiertoe geen concreet voorstel, anders dan dat zij stelt dat de huidige regulering permanent moet worden opgelegd. Het college vindt voor een dergelijke permanente regulering, zoals hiervoor uiteen is gezet, echter geen rechtvaardiging en houdt vast aan zijn analyse in het ontwerpbesluit terzake.

3.4.3 Overige bedenkingen

96. **Orange** vindt het onbegrijpelijk dat het college het doet voorkomen dat er op deze markt al

(bijna) sprake is van effectieve concurrentie. Volgens Orange is er gelet op het marktaandeel van 60% van KPN, geen effectieve concurrentie. Op grond hiervan stelt Orange dat vrijwel alle mededingingsproblemen aan de orde zijn, en dat op grond daarvan het volledige pakket aan verplichtingen dient te worden opgelegd.

97. **College:** In het ontwerpbesluit (paragraaf 6.7) heeft het college geconcludeerd dat, ondanks het hoge marktaandeel van KPN, de infrastructuur die benodigd is voor het leveren van interregionale gespreksdoorgifte, substantieel is gerepliceerd en dat het relatief eenvoudig is voor aanbieders die uitsluitend intern leveren om daarnaast ook aan derden te leveren. Derhalve is sprake van druk door (potentiële) concurrentie. Orange onderbouwt haar stelling dat er geen sprake is van effectieve concurrentie, niet. Het college ziet derhalve geen aanleiding om zijn ontwerpbesluit aan te passen.

4 De wholesalem Markt voor transit doorgiftdiensten op het vaste openbare telefoonnetwerk

4.1 Afbakening van de relevante markt

98. **KPN en Vodafone** zijn het oneens met de afbakening van de markt voor transitgespreksdoorgifte. Volgens KPN baseert het college de markt voor transitgespreksdoorgifte op een definitie, in plaats van op een substitutie-analyse. Hierdoor zou directe interconnectie buiten de markt vallen. In de ogen van Vodafone maakt de transitdienstverlening deel uit van een ruimere markt waar ook de mogelijkheid tot directe interconnectie deel van uitmaakt. Vodafone stelt dat vanuit haar eigen positie directe interconnectie een reëel substituut vormt voor de transitdienst van KPN of van andere aanbieders van deze dienst. Vodafone acht het onzorgvuldig dat het college de positie van grote afnemers niet heeft betrokken in de besluitvorming.
99. Het **college** kan zich voorstellen dat de betreffende passage (randnummer 140 van het ontwerpbesluit) onbedoeld deze suggestie wekt. Echter, na randnummer 140 voert het college wel degelijk een substitutie-analyse uit om vast te stellen in hoeverre verkeer dat wordt uitgewisseld via directe interconnecties als onderdeel van de relevante markt moet worden beschouwd.
100. Om verwarring hierover te voorkomen zal het college paragraaf 140 anders formuleren. De strekking van deze passage blijft echter wel dat het uitwisselen van verkeer op basis van directe interconnecties voor intern gebruik niet dermate vergelijkbaar is met het leveren van een transitdienst aan derden dat het uitwisselen van verkeer op basis van directe interconnecties als interne levering dient te worden beschouwd en daarmee tot de markt behoort.
101. **Tele2** is van oordeel dat de markt voor transitdiensten (zowel lokaal als regionaal) alleen transit door derde partijen omvat. Lokale en interregionale gespreksdoorgifte bestaat volgens Tele2 niet. Tele2 sluit hierbij aan bij het standpunt van Ofcom en de Europese Commissie.
102. **College**: Anders dan Tele2 suggereert wijkt het college niet af van de Aanbeveling van de Europese Commissie. De Commissie laat in het midden of de markt voor doorgiftdiensten nog verder dient te worden opgesplitst. Tele2 onderbouwt niet waarom zij van mening is waarom interregionale gespreksdoorgifte en lokale gespreksdoorgifte niet bestaan. Zij lijkt te bedoelen dat lokale en interregionale gespreksdoorgifte altijd onlosmakelijk met gespreksafgifte en gespreksopbouw verbonden zijn, maar onderbouwt dit niet nader. Het is daarom voor het college niet mogelijk om inhoudelijk in te gaan op de reactie van Tele2, anders dan te herhalen wat het college reeds in het ontwerpbesluit heeft opgenomen met betrekking tot de marktafbakening.
103. **Vodafone** is van oordeel dat het college ten onrechte niet heeft onderzocht of er een onderscheid in markten zou kunnen bestaan tussen grote afnemers enerzijds en voor kleine afnemers anderzijds.
104. **KPN**: Als het college van mening is dat de relatief geringe kopersmacht voor de kleine partijen op zichzelf een indicatie zou zijn van dominantie, was het logisch geweest dat hij had onderzocht

in hoeverre mobiele en vaste afnemers van transit tot aparte relevante markten behoren.

105. **College:** De vraag of sprake is van een markt voor enerzijds mobiele en anderzijds vaste afnemers van transit is in ieder geval niet aan de orde, gegeven het feit dat niet wordt gediscrimineerd op basis van vast of mobiel, maar op basis van volume. Echter, ook een onderscheid op basis van het afgenomen volume leidt naar de mening van het college niet tot meerdere markten. In de eerste plaats zijn er drie staffels en zeven blocks of time, waartussen een tamelijk vloeiende overgang bestaat.
106. De notie van één grote markt wordt onderstreept door de vaststelling dat de majeure tariefverlaging in 2004 voor de verschillende segmenten in de markt van een vergelijkbare orde van grootte was. Zoals hiervoor werd gesteld geldt tevens dat de voornaamste mededingingsbeperkende gedraging van KPN, de staffeling, zich uitstrekt over alle segmenten. Daarbij geldt dat zowel kleine afnemers als grote afnemers aangeven dat KPN in staat is relatief hoge tarieven te vragen. Een aantal aanbieders geeft zelfs aan dat de tarieven als excessief moeten worden beoordeeld.
107. **Orange:** Het college heeft ten onrechte nagelaten in de markt voor transitgespreksdoorgifte drie deelmarkten te onderscheiden, respectievelijk voor transitverkeer naar vast, mobiel en platform.
108. Het **college** deelt de mening niet dat uitsluitend ten aanzien van transit naar mobiel sprake is van een toenemende prijsdruk, ook ten aanzien van transit naar platforms en vast zijn alternatieven voorhanden die leiden tot een toenemende prijsdruk. In de tarieven die door KPN worden gehanteerd wordt dan ook geen onderscheid gemaakt naar de bestemming, in beginsel worden dezelfde tarieven gehanteerd. Aan de stelling van Orange ligt geen onderbouwing ten grondslag in de vorm van een substitutieanalyse, waardoor het voor het college moeilijk is vast te stellen hoe Orange tot deze conclusie komt.

4.2 Dominantieanalyse

109. **KPN** bestrijdt de conclusie van het college dat de mogelijkheid tot het aangaan van directe interconnecties niet zodanige prijsdruk uitoefent op de hypothetische monopolist van transitgespreksdoorgifte dat deze niet in staat is om een competitieve prijs met 5 tot 10 procent te verhogen.
- Ten eerste merkt KPN op dat het aangaan van directe interconnecties in de praktijk reeds bij lage volumes plaatsvindt. Ter illustratie heeft KPN een tabel opgenomen met vermoedelijke verkeersstromen tussen interconnectiepartners.
 - Ten tweede merkt KPN op dat de moeizame totstandkoming van directe interconnecties tussen partijen die geen wederzijds belang hierbij hebben volledig opgelost kan worden door het handhaven van interoperabiliteitsverplichtingen.
 - Ten derde stelt KPN dat een verhoging van 5 tot 10 procent zou leiden tot het verlies van verkeer van KPN [**BEDRIJFSVERTROUWELIJK**], en waarschijnlijk nog meer partijen.
 - Ten vierde geeft KPN aan dat het college eraan voorbij gaat dat ook indien partijen slechts met een beperkt aantal partijen directe interconnectie hebben zij interessant kunnen zijn als leverancier voor andere aanbieders.
 - Ten vijfde bestrijdt KPN de conclusie van het college dat KPN dominant is op de markt voor transitgespreksdoorgifte. Volgens KPN hinkt het ontwerpbesluit op twee gedachten. Enerzijds

zegt het college dat er sprake is van effectieve concurrentie die zich uit in dalende prijzen, toetreding van nieuwkomers, directe interconnectie, een dalend marktaandeel van KPN en nog meer concurrentie in de toekomst. Anderzijds ziet het college dat KPN een relatief hoog marktaandeel heeft en dat kleinere vaste aanbieders wellicht minder kopersmacht hebben dan grote mobiele afnemers. KPN is van oordeel dat het marktaandeel een slechte indicator is voor de aanwezigheid van effectieve concurrentie.

- Ten zesde vindt KPN dat de relatief geringe kopersmacht voor de kleine partijen op zichzelf geen indicatie is voor marktmacht.

- Ten zevende is KPN van oordeel dat de dominantieanalyse bevestigt dat directe interconnectie onterecht niet tot de relevante markt is gerekend.

- Ten achtste stelt KPN dat relevante schaalvoordelen uitsluitend bestaan indien KPN voor alle andere partijen de transitdiensten zou verlenen. Door het gevaar van 'cherry-picking' van bepaalde bestemmingen door andere aanbieders loopt zij het risico deze schaalvoordelen kwijt te raken en ervaart zij druk op haar tarieven. Zij concludeert hieruit dat schaalvoordelen tussen KPN als grote aanbieder ten opzichte van andere, kleine aanbieders niet relevant zijn.

- Als negende argument suggereert KPN door de tekst heen een aantal malen dat het college in het ontwerpbesluit stelt dat sprake is van effectieve concurrentie en effectieve prijsdruk (KPN doet dit onder meer in voetnoot 6, waarin KPN aangeeft dat van een 'cellophane fallacy' geen sprake kan zijn).

110. Ook **Vodafone** is het oneens met de vaststelling door het college dat KPN dominant is op de markt voor transitgespreksdoorgifte. Dit geldt in elk geval niet in de door Vodafone voorgestelde markt voor grote aanbieders. Vodafone wijst ter adstructie op de significante druk die grote aanbieders kunnen uitoefenen op de prijsstelling van KPN, alsmede de mogelijkheid voor deze grote aanbieders om over te stappen naar andere transitaanbieders of naar de mogelijkheid van directe interconnectie. Volgens Vodafone leidt het door KPN gebruikte stelsel van volumekortingen ook tot lagere tarieven voor de kleine aanbieders. Vodafone bestrijdt de opvatting van het college (in randnummer 186) dat het hanteren van volumekortingen prijsdiscriminatie zou impliceren. Een dergelijk stelsel is volgens Vodafone toegestaan onder het mededingingsrecht en een logisch uitvloeisel van een normaal functionerende markt.

111. **College:** Ten aanzien van het eerste argument van KPN constateerde het college ook reeds in het ontwerpbesluit dat het denkbaar is dat bij relatief lage volumes (tussen één en twee miljoen minuten per maand) directe interconnectie haalbaar is in specifieke gevallen, waarin bijvoorbeeld sprake is van wederzijdse belangen en de staffeling door KPN niet remmend werkt.⁸ In paragraaf 6.2.3 van het ontwerpbesluit zet het college uitgebreid uiteen waarom replicering niettemin in de praktijk onvoldoende plaatsvindt. KPN gaat niet in op deze argumenten. Daar waar het college de suggestie heeft gewekt dat de problemen zich beperken tot uitsluitend vaste aanbieders geeft het college aan dat dit een onjuiste suggestie is. De problemen strekken zich uit over de gehele markt. Wel komen de problemen het meest pregnant naar voren bij de kleinere afnemers. Het college zal paragraaf 6.2.3 van het ontwerpbesluit op dit punt verduidelijken.

112. Ten aanzien van het tweede argument van KPN merkt het college op dat deze problematiek met name speelt ten aanzien van mobiele partijen. Om deze reden legt het college aan mobiele

⁸ Overigens zijn de inschattingen die KPN maakt in de tabel ten aanzien van de verkeersvolumes over bepaalde directe interconnecties niet in overeenstemming met de werkelijke verkeersvolumes.

partijen aanvullende verplichtingen op ten aanzien van directe interconnectie. Het college verwacht dat deze maatregelen de replicerbaarheid zullen verhogen. Het college realiseert zich hierbij evenwel tevens dat dit niet onmiddellijk zal leiden tot het verdwijnen van de problemen met directe interconnectie met mobiele aanbieders.

113. Ten aanzien van het derde argument stelt het college vast dat dit zeer speculatief is, en

[

BEDRIJFSVERTROUWELIJK

]. KPN gaat hierbij bovendien

voorbij aan het effect van de staffel, die partijen prikkels geeft om zoveel mogelijk verkeer bij KPN af te handelen om te voorkomen dat zij in een ongunstigere staffel terecht komen.

114. Ten aanzien van het vierde argument merkt het college op dat hem bekend is dat dit in de praktijk gebeurt, en het college is het met KPN eens dat dit een bron van prijsdruk kan zijn. In de praktijk geldt wel dat dergelijke oplossingen relatief duur kunnen zijn door hoge coördinatiekosten, een minder efficiënt gebruik van het netwerk (meer switching en transmissie) en dat het ontmoedigd wordt door de staffel van KPN. Het beeld dat KPN schetst dat partijen zonder meer directe interconnecties kunnen gebruiken om transitdiensten aan te bieden is daarom niet juist.

115. Ten aanzien van het vijfde argument beschouwt het college het marktaandeel als niet meer dan een indicator. Dat betekent dat de analyse primair steunt op de economische analyse waarbij de relevante dominantiecriteria worden onderzocht. Hierbij wordt verwezen naar de dominantieanalyse van het ontwerpbesluit, opgenomen in hoofdstuk 6.

116. Ten aanzien van het zesde argument stelt het college vast dat er verschillen zijn tussen verschillende aanbieders ten aanzien van hun onderhandelingspositie. Dit houdt echter niet in dat KPN uitsluitend marktmacht heeft ten aanzien van kleine aanbieders. Ook de grotere afnemers hebben vooralsnog beperkte alternatieven. De marktmacht van KPN manifesteert zich ook in die zin over de gehele breedte van de markt waar het gaat om de belangrijkste gedraging van KPN om deze marktmacht te behouden: de staffeling van de tarieven. Aanbieders worden hierdoor ontmoedigd om bij andere aanbieders transit af te nemen of zelf alternatieve infrastructuur op te zetten.

117. Ten aanzien van het zevende argument is het college in de marktanalyse uitgebreid ingegaan op de rol die directe interconnectie speelt in de marktanalyse, en deelt de mening van KPN dat directe interconnecties zeker een disciplinerend effect hebben op KPN. Echter, naar het oordeel van het college is dit effect onvoldoende om de AMM-positie van KPN te neutraliseren.

118. Het achtste argument is voor het college niet te volgen. Het is heel wel denkbaar dat KPN zijn tarieven niet boven een bepaald niveau kan vaststellen omdat dan interessante verkeersstromen zullen worden weggehaald, en minder interessante verkeersstromen resteren. Het is immers logisch dat boven een bepaalde prijs voorheen te kostbare alternatieven economisch haalbaar worden. Dat neemt niet weg dat KPN zolang zij onder dat niveau blijft kan profiteren van haar schaalvoordelen. Hierdoor worden andere aanbieders naast KPN met structureel hogere kosten geconfronteerd. Het college acht het in tegenstelling tot KPN evident dat dit verschil in

uitgangsposities relevant is voor de dominantieanalyse.

119. Ten aanzien van het negende argument geeft het college weliswaar aan dat het onwaarschijnlijk is dat KPN in staat zal zijn de komende reguleringsperiode duurzaam excessieve tarieven te hanteren, dit wil geenszins zeggen dat de tarieven zich hiermee thans op een voldoende concurrerend niveau bevinden. Sterker nog, het college zal de tariefontwikkeling nauwgezet volgen en zal strengere regulering ernstig overwegen indien geen sprake zal zijn van toenemende concurrentie en een tariefontwikkeling die op toenemende concurrentie wijst.

4.3 Mededingingsproblemen

120. De ACT-leden bestrijden de analyse van het college op de markt voor transitgespreksdoorgifte, in het bijzonder de conclusie van het college dat door KPN geen buitensporige prijzen kunnen worden gehanteerd.
121. **College:** De ontwikkelingen in de markt zijn zodanig dat KPN de komende reguleringsperiode niet in staat is om buitensporige tarieven te hanteren. Het college verwacht dat de dalende tendens van de tarieven zich de komende jaren zal voortzetten als gevolg van de toenemende prijsdruk op KPN. Het college stelt voorts vast dat ACT haar stelling dat de tarieven excessief zouden zijn zeer beperkt onderbouwt. Daarnaast heeft ACT in een pleitnotitie⁹, eveneens gesteld dat de markt vanaf 2004 duidelijk in beweging is gekomen.
122. **KPN** is van oordeel dat het college heeft nagelaten ten aanzien van de door hem geïdentificeerde potentiële mededingingsproblemen in de markt voor transitgespreksdoorgifte te onderbouwen waarom deze zich voor zouden kunnen doen. Het college beperkt zich volgens KPN tot een redenering die erop neer komt dat KPN dominant is en dus prikkels heeft om zich misbruikelijk te gedragen. Dit levert volgens KPN niet alleen een motiveringsgebrek op, maar ook ontbreekt hierdoor een legitimatie voor het opleggen van verplichtingen.
123. **College:** KPN is weinig specifiek in haar betoog. Het college is van oordeel dat hij wel degelijk een voldoende argumentatie heeft gegeven voor de waarschijnlijkheid van het optreden van mededingingsproblemen. Niet alleen heeft het college de prikkels onderzocht die KPN heeft tot mededingingsbeperkend gedrag, maar tevens de daadwerkelijke mogelijkheden die KPN hiertoe heeft. Het college verwijst hiervoor naar hoofdstuk 7 van het ontwerpbesluit, waarin potentiële mededingingsproblemen aan de orde komen.
124. **Vodafone** is van oordeel dat voor het opleggen van een verplichting op de markt voor transitgespreksdoorgifte geen aanleiding bestaat omdat zich op deze markt geen relevant mededingingsprobleem voordoet. De voorgestelde verplichting acht zij niet passend, nu het college zelf concludeert (randnummer 202 ev.) dat er op de markt geen daadwerkelijke concrete problemen voorkomen. De door het college geschetste omstandigheid dat door het hanteren van volumekortingen kleine aanbieders hogere tarieven moeten betalen dan grote aanbieders hetgeen leidt tot uitholling van de marges op de retailmarkten waarop deze kleine aanbieders actief zijn, levert volgens Vodafone geen mededingingsprobleem op. Volgens Vodafone is het

⁹ Pleitnotitie ten behoeve van de zitting van de Rechtbank van Rotterdam op 25 november 2004, inzake beroep op de beslissingen op bezwaar voor de EDC-besluiten.

een normaal economisch gegeven dat de kosten per eenheid voor een kleine afnemer hoger zijn dan voor een grote afnemer. Daar staat tegenover, aldus Vodafone, dat de organisatie en overheadkosten van kleine aanbieders lager zijn. Het college gaat aan deze aspecten ten onrechte voorbij in zijn analyse, aldus Vodafone. Zoals Vodafone ook aangeeft in het eerdere deel van haar betoog zijn de lagere tarieven die zij betaalt in ieder geval voor een deel toe te schrijven aan de onderhandelingspositie die zij heeft.

125. Vodafone wijst er voorts op dat de voorgestelde maatregel ook de mobiele afnemers treft terwijl er slechts een probleem is geconstateerd op de vaste retailmarkt. Dit maakt dat de maatregel niet proportioneel is.

126. Verder acht Vodafone het onwaarschijnlijk dat de voorgestelde maatregel daadwerkelijk leidt tot stimulering van alternatieve aanbieders van de transitdienst, nu het college achterwege laat te bepalen op welk niveau KPN haar uniforme tarief moet vaststellen. Hierdoor behoudt KPN de vrijheid om haar tarief vast te stellen op een voor haar optimaal niveau. [

BEDRIJFSVERTROUWELIJK

].

127. Ten slotte is Vodafone van oordeel dat het college de voorgestelde maatregel, het verbod op het hanteren van volumekortingen, ten onrechte heeft gekwalificeerd als een maatregel op grond van artikel 6a.7 van de Tw. De Tw bevat volgens Vodafone ook geen andere bepaling waarop deze maatregel kan worden gebaseerd. De maatregel is derhalve strijdig met de wet, aldus Vodafone.

128. **College:** Er doen zich wel degelijk problemen voor op deze markt, anders dan Vodafone hier suggereert. Het college stelt vast dat de verschillen tussen de staffels niet verklaard worden door schaalvoordelen. Het college constateert dat de transitmarkt zowel vaste als mobiele afnemers omvat. De regulering strekt zich uit over de gehele markt. Overigens hebben ook mobiele aanbieders aangegeven dat zij problemen ondervinden met betrekking tot de transitmarkt. Het enkele gegeven dat bepaalde afnemers in een markt geen problemen ondervinden impliceert bovendien niet dat de regulering om mededingingsproblemen op te lossen niet van toepassing zou zijn voor deze afnemers. De maatregel leidt volgens Vodafone tevens tot overregulering in het licht van de voorgestelde verplichtingen op de andere wholesale- en retailmarkten. Vodafone stelt in het voorgaande dat zij haar tarieven met KPN op basis van haar onderhandelingsmacht zo scherp mogelijk vaststelt. [**BEDRIJFSVERTROUWELIJK**

] Vodafone spreekt

zichzelf op dit punt tegen. [

BEDRIJFSVERTROUWELIJK

].

129. Daarnaast volgt het college Vodafone niet in haar laatste bedenking. Uit de wet blijkt niet dat het college deze maatregel niet op mag leggen. Niet valt in te zien waarom de opgelegde prijsmaatregel niet kwalificeert als een verplichting betreffende het beheersen van de tarieven, als bedoeld in artikel 6a.7, eerste lid van de Tw.

130. Ten slotte is Vodafone van oordeel dat de voorgestelde maatregel haar onevenredig schaadt.

Het college heeft ten onrechte de effecten van de voorgestelde regulering niet meegewogen, aldus Vodafone. Vodafone zal door de regulering evenveel gaan betalen voor de transitdienstverlening als haar concurrenten. Het college ziet niet in waarom dit Vodafone onevenredig veel schade toebrengt.

4.4 Verplichtingen

4.4.1 Kostenoriëntatie

131. **Orange** is het eens met het opgelegde staffelverbod maar acht deze tariefverplichting als zodanig onvoldoende. Voor de voorgestelde deelmarkten naar vast en naar platform moet volgens Orange tevens bovengrens tariefregulering worden opgelegd, gezien de beperkte concurrentie op die markten. Voor alle drie de voorgestelde deelmarkten (respectievelijk voor transitverkeer naar vast, mobiel en platform) moet tevens ondergrensregulering worden opgelegd aan KPN. Deze ondergrensregulering zou volgens Orange ook moeten gelden indien het college vasthoudt aan één transitmarkt.
132. **College:** Orange voert niet aan waarom een bovengrens moet worden gehanteerd voor transit naar vast en naar platforms, en waarom een ondergrens moet worden gehanteerd op alle door haar veronderstelde markten voor transit. Ook in het geval het college uitgaat van één markt voor transit acht Orange het noodzakelijk dat er een ondergrens wordt ingesteld. Het college veronderstelt dat Orange deze mening toegedaan is vanwege het gevaar van rooftprijzen. Zij noemt dit echter niet, laat staan dat zij dit verder onderbouwt. Het is voor het college derhalve niet duidelijk waarom Orange een ondergrens noodzakelijk acht, te meer omdat volgens de analyse van het college zich juist meer prijsdruk dient te ontwikkelen, en een strategie van marktbrede rooftprijzen niet aannemelijk is.
133. De **ACT-leden:** Op de markt voor transitgespreksdoorgifte heeft het college ten onrechte niet de verplichting tot kostenoriëntatie opgelegd. ACT trekt de vergelijking met de markt voor interregionale gespreksdoorgifte, waarin wel de verplichting tot kostenoriëntatie geldt, terwijl in beide markten volgens de ACT-leden de mededingingsproblemen van gelijke aard zijn. De stelling van het college dat de volumekortingen van KPN het enige mededingingsprobleem zijn onderschrijven de ACT-leden niet. Volgens hen wordt het meest urgente probleem in deze markt gevormd door de excessief hoge transittarieven. De ACT-leden dringen erop aan voor de tarieven voor transitgespreksdoorgifte de verplichting tot kostenoriëntatie op te leggen, waarbij zowel de ondergrens als de bovengrens wordt gereguleerd. Hiervoor zou wholesale price cap variant 1 gekozen dienen te worden. In het bijzonder vragen de ACT-leden aandacht voor het naar hun oordeel excessief hoge transitgesprekstarieef voor het afwickelen van 0800-verkeer afkomstig van mobiele bellers.
134. **College:** De argumentatie van de ACT-leden is niet te volgen wanneer zij stellen dat de situatie op de markt voor interregionale gespreksdoorgifte vergelijkbaar is met de situatie op de markt voor transitgespreksdoorgifte. Beide markten zijn principieel verschillend. Op de markt voor interregionale gespreksdoorgifte heeft een aanzienlijke replicering plaatsgevonden, terwijl deze replicering op de markt voor transitgespreksdoorgifte vooralsnog in veel beperktere mate heeft plaatsgevonden. De regulering op de markt voor interregionale gespreksdoorgifte richt zich dan ook op het voorkomen van uittreding door te lage tarieven, terwijl de regulering op de markt voor

transitgespreksdoorgifte zich juist richt op het aanmoedigen van toetreding, en het hierdoor versterken van de toenemende prijsdruk op deze markt.

135. Gegeven de zich ontwikkelende concurrentie, die verder wordt versterkt door de maatregelen van het college, zowel ten aanzien van de interconnectievoorwaarden met mobiele aanbieders als de ontstaffeling van de tarieven, acht het college het niet aannemelijk dat excessieve tarieven tot stand komen. Juist voor de aanbieders die zich thans in de dure staffels bevinden zullen de tarieven naar verwachting aanzienlijk kunnen dalen. Evenwel zal het college de tariefontwikkeling op deze transitgespreksdoorgiftemarkt nauwlettend volgen en aanvullende maatregelen nemen indien de verwachte prijsontwikkeling zich niet voor zal doen. Hierbij wordt uiteraard ook gekeken naar tarieven voor het afwikkelen van 0800-verkeer afkomstig van mobiele bellers. Tot deze aanvullende maatregelen die alsdan overwogen zullen worden, behoort ook het toepassen van een strengere kostenoriëntatienorm. Overigens komt tariefvariant 1 hierbij in geen enkel denkbaar geval in aanmerking gegeven de technische replicerbaarheid van de voor transitgespreksdoorgifte benodigde infrastructuur.
136. **Colt:** Kostengeoriënteerde transittarieven zijn volgens Colt noodzakelijk voor verdere marktontwikkeling. De thans in rekening gebrachte transittarieven door KPN zijn volgens Colt buitensporig hoog.
137. **College:** Er zijn, gegeven de structuur van de markt en de zich ontwikkelende prijsdruk, onvoldoende aanwijzingen dat zich de komende jaren een reëel risico voor zal doen op buitensporige tarieven.
138. **Colt** is van oordeel dat ook in geval van een ontluikende infrastructuurconcurrentie het opleggen van de verplichting tot kostenoriëntatie passend zou zijn. Dit gebeurt volgens Colt al in andere markten (zoals de wholesalemarkten voor huurlijnen) en bovendien voorziet het voorgestelde WPC-systeem daarin.
139. Het **college** deelt de mening dat kostenoriëntatie en ontluikende concurrentie niet aan elkaar in de weg hoeven te staan. In deze markt vindt het college de verplichting tot kostenoriëntatie evenwel om bovengenoemde redenen niet passend.
140. **Colt:** Tariefregulering op basis van kostenoriëntatie is ook noodzakelijk voor de transitdienstverlening naar 0800/090x-nummers. Zonder de verplichting tot kostenoriëntatie kunnen partijen niet meer concurreren met KPN bij het aanbieden van 0800/090x-diensten, met name waar het gaat om mass calling- en medianummers.
141. **College:** De op te leggen verplichtingen zien erop dat zich meer prijsdruk zal ontwikkelen ten aanzien van transitdiensten. Deze toenemende druk zal ook gelden ten aanzien van transit naar 0800/090x-bestemmingen. Voorts betwijfelt het college of de door Colt geschetste problemen onoverkomelijk zijn (Colt gaat niet in detail in op deze problemen). Het college kan zich voorstellen dat Colt hierover in onderhandeling treedt met C(P)S-aanbieders en KPN. Indien dit niet in redelijke oplossingen resulteert kan Colt een geschil indienen bij het college.
142. **Tele2** onderschrijft de conclusie van het college dat transitgespreksdoorgifte via het netwerk van een derde partij moet worden gereguleerd omdat directe interconnectie niet beschikbaar is en er geen commercieel levensvatbaar alternatief bestaat voor KPN's transitdienst. Partijen zoals

Tele2 hebben geen alternatief voor KPN's transitdienst en daarom moeten de tarieven worden gereguleerd op basis van FL-LRIC.

143. **College:** Het reguleren op basis van FL-LRIC acht het college niet passend in een markt waarin sprake is van een geleidelijke ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie.

4.4.2 Proportionaliteit staffelverbod

144. **KPN:** Ten eerste acht KPN het opmerkelijk dat het college haar wel als dominant beschouwt op de markt voor transitgespreksdoorgifte maar dat enkel tariefregulering ten aanzien van de door KPN gebruikte staffelkorting als proportioneel wordt beschouwd (zie verder: annex Q tariefregulering).
145. **College:** Anders dan KPN doet voorkomen legt het college naast tariefregulering tevens verplichtingen tot toegang, transparantie en non-discriminatie op. Anders dan KPN suggereert betekent het aantreffen van een AMM-positie in zijn algemeenheid niet dat hierbij automatisch een vorm van kostenoriëntatie dient te worden opgelegd.
146. **KPN:** De gestaffelde prijsstructuur is door KPN aan de NMa voorgelegd en de NMa heeft geen aanleiding gezien om in te grijpen. Het bevreemdt KPN dat het college thans wel reden ziet tot ingrijpen.
147. **College:** Ten aanzien van KPN's opmerking over de NMa merkt het college op dat de NMa vanuit een ander wettelijk kader opereert, en daardoor ook tot andere verplichtingen kan komen.
148. **KPN:** Het voorgenomen ingrijpen van het college heeft geen betrekking heeft op "klassieke" mededingingsproblemen die samenhangen met dominantie maar op een tariefsysteem, dat volgens KPN bovendien transparant en non-discriminatoire wordt aangeboden.
149. **College:** Ten aanzien van de derde bedenking heeft het college in zijn ontwerpbesluit aangegeven waarom hij van oordeel is dat de staffelstructuur anticompetitieve effecten heeft.
150. **KPN:** Volumekortingen zijn in het mededingingsrecht toegestaan, omdat ze geacht worden verband te houden met de onderliggende kosten.
151. **Tele2:** Volumekortingen moeten worden toegestaan als ze in overeenstemming zijn met het mededingingsrecht.
152. **College:** Het kader van de Tw wijkt op wezenlijke punten af van de Mw. Een verplichting tot kostenoriëntatie is naar de mening van het college niet proportioneel, omdat het mildere verbod op staffeling vooralsnog voldoende effectief wordt geacht. Het is aan het college om mededingingsproblemen te identificeren, en deze vervolgens op de lichtst mogelijke wijze te adresseren. Indien KPN het niet eens met de geïdentificeerde mededingingsproblemen of de gekozen verplichtingen te licht of te zwaar vindt, dient zij dit te motiveren. Een algemene constatering dat de Mw anders met staffeling om zou gaan – wat daar ook van zij – kan voor het college echter geen aanleiding zijn om zijn besluit aan te passen.

4.4.3 Gevolgen van het staffelverbod

153. **KPN:** Het verbod op de gestaffelde prijsstructuur heeft tot gevolg dat de tarieven voor kleine afnemers zullen stijgen. KPN verwacht dat een aantal grote afnemers zal overstappen naar alternatieve oplossingen, waardoor de tarieven van de kleine afnemers nog verder zullen stijgen.
154. **College:** Het scenario van KPN dat de tarieven voor relatief kleine volumes zullen stijgen acht het college onwaarschijnlijk, gegeven de mate van repliceerbaarheid van de benodigde infrastructuur, die door KPN als zeer hoog wordt ingeschat, en door het college als voldoende hoog om op termijn voldoende concurrentie te introduceren. Het college heeft de mate waarin KPN haar prijzen bij het afschaffen van staffels kan laten stijgen nader onderzocht aan de hand van een kwantitatieve modellering van de volumes in de verschillende staffels. Deze analyse wijst uit dat het onaannemelijk is dat KPN substantiële prijsstijgingen kan doorvoeren.
155. **KPN:** De opgelegde verplichting leidt direct tot een afname van de capaciteitsbenutting en dus tot een verminderde efficiency van het vaste net van KPN.
156. **College:** Het is een gegeven dat het introduceren van infrastructuurconcurrentie in netwerksectoren leidt tot het repliceren van infrastructuur, welke in het geval van een constante marktvraag leidt tot een afname van de capaciteitsbenutting van het netwerk van de incumbent. Hier tegenover staat dat de introductie van concurrentie prikkels geeft ter verhoging van zowel de productieve (afgezien van de verminderde schaalvoordelen) als de allocatieve efficiëntie.
157. **KPN:** Het college houdt geen rekening met de mogelijkheden die partijen hebben om de vraag naar transit te bundelen en daardoor te profiteren van een gunstiger staffel. Het is KPN dan ook volstrekt onduidelijk hoe dit een positief effect kan hebben op de effectieve concurrentie, laat staan op de belangen van de afnemers.
158. **College:** Het college heeft met deze mogelijkheden wel degelijk rekening gehouden. Dit leidt echter niet tot een andere conclusie.
159. **KPN:** De opgelegde verplichting in de markt voor transitgespreksdoorgifte, te weten het verbod op het gebruik van de staffelstructuur, verhindert efficiënte prijsstelling in de markt, hetgeen op langere termijn nadelig is voor alle huidige transitafnemers van KPN. KPN concludeert dan ook dat als gevolg van deze regulering welvaartsverlies zal optreden.
160. **College:** De redenering van KPN tendeert ernaar dat de markt voor transitgespreksdoorgifte een natuurlijk monopolie is waarin het optimaal is indien één partij alle transitverkeer verzorgt. Anderzijds stelt KPN echter in het overige deel van haar reactie dat schaalvoordelen niet van belang zijn en dat ook voor betrekkelijk kleine volumes vanaf één miljoen minuten per maand het reeds rendabel is om directe interconnecties aan te gaan. Uit de analyse komt naar voren dat een groot deel van de transitinfrastructuur op de langere termijn als repliceerbaar beschouwd kan worden, zij het dat deze repliceerbaarheid minder groot is dan KPN doet voorkomen. Van een naar een natuurlijk monopolie tenderende markt is volgens de bevindingen van het college dan ook geen sprake. Een welvaartsverlies in het geval van replicatie is om deze reden dan ook niet waarschijnlijk. In het voorgaande werd onder randnummer 155 daarentegen gesteld dat de welvaart naar verwachting juist zal toenemen indien zich meer concurrentie ontwikkelt.

161. **Tele2:** Het college zou KPN bovendien moeten verplichten om de co-locatie van actieve apparatuur in regionale en lokale centrales, die directe interconnectie tussen alternatieve aanbieders mogelijk maakt, te ondersteunen. Dit voorkomt het huidige inefficiënte gebruik van KPN's transit netwerk.
162. **College:** Indien Tele2 actieve apparatuur wil plaatsen op de centrales van KPN dient zij hiertoe een verzoek te doen bij KPN. Indien dit verzoek niet door KPN wordt gehonoreerd op de wijze waarop zij wil kan zij een geschil indien bij het college om de redelijkheid van het verzoek te toetsen. Indien KPN onnodige beperkingen stelt aan het gebruik van bepaalde faciliteiten, waardoor de kosten van Tele2 onnodig worden verhoogd en daarmee de effectiviteit van de toegangsverplichting wordt verminderd, kan er aanleiding zijn voor het college om deze beperkingen te verbieden.

4.4.4 Premium transit

163. **KPN:** Het college verklaart ten onrechte de verplichtingen voor transitgespreksdoorgifte, zonder enige marktanalyse of nadere toelichting van toepassing op 'premium transit'. KPN is van oordeel dat premium transit een andere dienst is dan de 'kale' transitgespreksdoorgifte en als zodanig ook geen noodzakelijk, onlosmakelijk onderdeel van de transitgespreksdoorgiftedienst uitmaakt. In het ontwerp besluit laat het college volgens KPN ook na voor deze aanname argumenten aan te voeren.
164. **College:** De premium-functionaliteit houdt met name in dat KPN zorgt voor het verrekenen van afgiftdiensten die alternatieve aanbieders via indirecte interconnecties met elkaar uitwisselen en de uitonderhandeling van de gespreksafgiffetarieven (deze tarieven zijn gelijk aan de tarieven die KPN voor zichzelf bedingt). De premium-functionaliteiten zijn een integraal onderdeel van de huidige transitdienstverlening; tot nu toe levert KPN in het geheel geen 'kale' transitdienst, zonder premium-faciliteiten. De 'kale' transitdienst is binnen de gegroeide transitrelatie tussen KPN en haar afnemers, waarbij KPN de rol als 'trusted third party' vervuld moeilijk voor te stellen. Dit zou inhouden dat marktpartijen zelf zouden moeten bijhouden hoeveel minuten zij aan KPN doorgeven bestemd voor alle derde partijen, en dat alle aanbieders bij zouden moeten houden hoeveel verkeer zij ontvangen van KPN dat oorspronkelijk afkomstig is van andere aanbieders. Dit betekent dat deze aanbieders een uitgebreide administratie moeten bijhouden van het ontvangen en het verzonden verkeer, en daarnaast moeten beschikken over accurate overzichten van welke nummers op welk netwerk aankiesbaar zijn gemaakt (nummerregister). In het geval de originerende aanbieder de accuratesse van de terminerende partij onvoldoende vertrouwt (zodat er mogelijk onjuiste terminatingvergoedingen in rekening worden gebracht) dient tevens de originerende aanbieder de belminuten bij te houden.
165. In de praktijk blijkt met name het verkrijgen van een accurate administratie van belminuten gecompliceerd te zijn. Dit wordt onderstreept door de strenge procedure die KPN hanteert voordat zij de administraties van andere aanbieders als voldoende accuraat erkent. Het factureren zou voor een terminerende partij gaan om ca. 60 facturen (60 partijen) per maand, hetgeen in zichzelf als complicerend maar niet onoverkomelijk moet worden beschouwd. De situatie wordt echter verder bemoeilijkt doordat de keuze om af te zien van de premium service niet bij één partij ligt: de bellende partij (A) moet premium betalen of de gebelde partij (C) moet extra kosten maken om de facturering te regelen. Dit kan in de praktijk leiden tot langdurige

procedures. Met name afnemers van grote volumes, die gunstigere tarieven kunnen bedingen, zullen in het algemeen minder bereid zijn andere afnemers rechtstreeks te factureren.

166. Het college beschouwt met het oog op de moeilijkheden die partijen ondervinden om de facturatie over te nemen van KPN de premium-functionaliteiten als noodzakelijk. Indien afnemers niet in staat worden gesteld de premium-functionaliteiten tegen redelijke tarieven af te nemen, wordt hun concurrentiepositie verzwakt. Concurrenten van KPN zouden hiervan grote schade ondervinden. Indien de tarieven voor de premium-functionaliteiten niet gereguleerd zouden worden zou KPN in staat zijn, gegeven de afhankelijkheid van afnemers van deze functionaliteiten, de regulering van de 'kale' transitdienst te ontduiken. Immers, het effect van een verbod op staffeling van de 'kale' transitdienst zou KPN teniet kunnen doen door de premium-functionaliteiten voor grote afnemers aanzienlijk goedkoper te maken dan voor kleine afnemers. Het college zal de ontwerpbesluittekst bij het gedeelte over de vaststelling van potentiële mededingingsproblemen (hoofdstuk 7 van het doorgifte ontwerpbesluit) aanpassen om bovenstaande argumenten mee te nemen.

4.4.5 Overige bedenkingen

167. **Colt:** De gescheiden boekhoudverplichting is noodzakelijk in het kader van 0800/090x-dienstverlening, met het oog op de relatie die KPN heeft met haar interne onderdeel KPN Telecommerce.
168. **College:** De noodzaak van deze verplichting wordt door Colt niet nader onderbouwd; Colt maakt het college niet duidelijk hoe de geïdentificeerde problemen zouden kunnen worden opgelost door de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding. In de analyse van het college is van deze noodzaak niet gebleken.
169. **Tele2** is van oordeel dat de komende drie jaar geen verbod moet worden opgelegd op volumekortingen om te verzekeren dat KPN transitdiensten blijft leveren op commercieel levensvatbare voorwaarden. Deze tariefregulering is voorts inconsistent met de tariefregulering in andere markten.
170. Het **college** vraagt zich af hoe het toestaan van volumekortingen zich verhoudt tot het verzoek van Tele2 om de strengst mogelijke vorm van kostenoriëntatie op te leggen. Enerzijds stelt Tele2 dat KPN excessieve tarieven kan rekenen, anderzijds stelt zij dat KPN in staat moet blijven om commercieel levensvatbare tarieven te hanteren. Het college is niet in staat om inhoudelijk te reageren op deze tegengestelde, niet nader onderbouwde stellingen van Tele2 te reageren. De regulering van transit is naar de mening van het college niet inconsistent met de regulering op andere markten. Ten aanzien van transit geldt dat een zwaardere vorm van tariefregulering vooralsnog niet noodzakelijk is, omdat de problemen voldoende kunnen worden geadresseerd met het staffelverbod. Een dergelijke invulling van tariefregulering zal naar verwachting in andere markten onvoldoende zijn. Het college acht het verbod op staffeling de lichtst mogelijke maatregel om de geconstateerde mededingingsproblemen te adresseren. Dat gestaffelde tarieven niet op gespannen voet hoeven te staan met het mededingingsrecht gaat voorbij aan de voor de Tw wezenlijke vraag of de maatregel al dan niet passend is. Voorts is het college van mening dat het gegeven dat deze maatregel alleen wordt opgelegd op de transitdoorgiftemarkt in zichzelf geen inconsistentie bevat, zolang aannemelijk wordt gemaakt waarom juist deze

maatregel op zijn plaats is in de specifieke marktsituatie. Het opleggen van passende maatregelen kan immers met zich meebrengen dat maatwerk wordt geleverd.

4.5 Aanpassingen naar aanleiding van zorg marktpartijen ten aanzien van gevolgen regulering

171. Om tegemoet te komen aan de zorgen van marktpartijen, waaronder **ACT**, **Tele2** en **Vodafone** dat het verbod op staffels niet het beoogde effect heeft, dan wel voor bepaalde marktpartijen onevenredige effecten heeft als gevolg van strategisch gedrag van KPN, stelt het **college** hier nogmaals uitdrukkelijk dat hij de effecten van de voorgenomen verplichtingen nauwlettend zal volgen. Indien hij ziet dat de prijsdruk zich over de gehele linie van de markt, dan wel ten aanzien van specifieke segmenten in de markt niet of onvoldoende verder ontwikkelt, zal hij strengere verplichtingen overwegen. Indien de marktontwikkelingen hier aanleiding toe geven, zal het college zo slagvaardig mogelijk ingrijpen in de tarieven die door KPN worden gehanteerd.

5 De wholesalemarkten voor gespreksafgifte op afzonderlijke openbare telefoonnetwerken, verzorgd op een vaste locatie

5.1 Afbakening van de relevante markt

172. **UPC:** De markt voor vaste gespreksafgifte is door het college te eng afgebakend door de afgiftdiensten die door UPC en anderen worden geleverd in isolatie (van de overige door haar aangeboden diensten) te beoordelen. Daarbij negeert het college volgens UPC dat afgifte diensten deel uitmaken van een bundel van diensten (inclusief originating- en transitdiensten) die door vaste aanbieders worden aangeboden.
173. **College:** Voor de door UPC voorgestane marktafbakening, waarbij afgiftdiensten deel uitmaken van een bundel met gespreksopbouw en -doorgifte mist het college helaas een onderbouwing. UPC stelt geen eigen substitutieanalyse, en geeft ook niet aan waarom de toch zeer verschillende diensten onderdeel zijn van een bundel. Het college handhaaft zijn eigen analyse en volstaat hier –bij gebreke van een onderbouwing door UPC van haar stelling- met de verwijzing naar de relevante passages in het ontwerpbesluit.
174. **T-Mobile:** De vaststelling van het college dat sprake is van een aparte relevante markt voor lokale gespreksdoorgifte is onjuist. Volgens T-Mobile maakt dit onderdeel uit van de markt voor gespreksafgifte. Lokale gespreksdoorgifte is geen aparte relevant markt volgens T-Mobile omdat in de praktijk dit gedeelte van KPN's netwerk voor concurrenten niet dupliceerbaar blijkt. Dit blijkt volgens T-Mobile ook uit het feit dat er geen vraag is naar de dienst 'local terminating' van KPN. Deze dienst is een component van het huidige gespreksafgiftetarief van KPN en komt overeen met 'lokale gespreksdoorgifte'. In de praktijk is dit goed werkbaar volgens T-Mobile. De benadering van het college noopt bovendien niet tot deze scheiding.
175. **College:** Zie hetgeen onder lokale gespreksdoorgifte is vermeld (randnummer 49 hiervoor). Daar stelt het college blijft bij zijn standpunt dat het gerechtvaardigd is om lokale doorgifte als afzonderlijke markt te nemen. Vanuit het oogpunt van repliceerbaarheid is het lokale centrale netwerk van KPN niet te vergelijken met aansluitlijnen (waarover gespreksafgifte en gespreksopbouw wordt geleverd). De make-or-buy-beslissing wordt op verschillende gronden gemaakt. De investeringsdynamiek ten aanzien van lokale gespreksdoorgifte is daarmee een andere dan die van aansluitingen.
176. Daarbij komt dat het college de markt afbakent op basis van het soort nummer dat wordt bereikt, ongeacht de technologie die wordt gehanteerd. Waar op de retailmarkt nog zou kunnen worden ingebracht dat de gehanteerde technologie van invloed kan zijn op de marktafbakening, gegeven het feit dat een eindgebruiker een keuze heeft of kan hebben tussen een aansluiting op basis van PSTN of VoB, geldt op wholesaleniveau dat deze keuze zich in het geheel niet voordoet. Immers, een aanbieder van telefonie op de retailmarkt die een gesprek op een bepaalde aansluiting moet termineren heeft geen enkele keuze. Vanuit het oogpunt van vraag- en aanbods substitutie is er derhalve geen enkele reden om op wholesaleniveau onderscheid te maken tussen soorten gespreksafgifte op basis van aansluittechniek zolang de prijsvorming op een vergelijkbare wijze tot stand komt.

177. Het college erkent dat dit zou kunnen veranderen wanneer de prijsvorming ten aanzien van VoB-afgiffetarieven zich wezenlijk zou gaan onderscheiden door de totstandkoming van bijvoorbeeld peering-agreements. Het college heeft dit reeds aangegeven (zie randnummer 408 e.v. van het ontwerpbesluit). Dergelijke ontwikkelingen kunnen aanleiding zijn om de marktanalyse op dit punt te herzien. Het college stelt echter tevens vast dat deze ontwikkeling vooralsnog op zich laat wachten, en dat het zeer onzeker is of deze ontwikkeling in de komende reguleringsperiode vorm zal krijgen, en zo ja welke vorm hieruit zal voortkomen. Tevens geldt dat het college reeds in de analyse van de retailmarkten, waarvan VoB-diensten een onderdeel vormen, uitvoerig heeft aangegeven dat zich op de retailmarkten problemen kunnen voordoen door excessieve VoB-gespreksafgiffetarieven (zie hiervoor: randnummer 305 e.v. van het ontwerpbesluit ten aanzien van de retailmarkten voor vaste telefonie). Het college ziet geen aanleiding of rechtvaardiging voor het buiten de relevante markten houden van gespreksafgifte op VoB aansluitingen.

5.2 Dominantieanalyse

178. **Tele2:** Alle aanbieders van afgiftdiensten zouden moeten worden aangewezen als aanbieder met AMM om een level playing field te verzekeren en om predatory termination pricing te voorkomen.

179. **College:** Alle aanbieders die een substantiële hoeveelheid afgifteverkeer afwikkelen, zijn aangewezen.

180. **KPN:** KPN deelt de conclusie van het college dat naast KPN ook de andere aanbieders van vaste gespreksafgifte als aanbieder met aanmerkelijke marktmacht voor gespreksafgifte worden aangewezen. KPN wijst er evenwel op dat in het ontwerpbesluit maar 19 aanbieders worden aangewezen terwijl er meer partijen op deze markt actief zijn. Deze zijn ten onrechte niet aangewezen, aldus KPN (zie p. 6).

181. Het **college** zal zorgvuldig onderzoeken in hoeverre aanbieders ten onrechte niet worden aangewezen. In het finale besluit zal een volledige lijst met aanbieders van afgiftdiensten opgenomen worden.

182. **Tiscali** is ten onrechte aangewezen als aanbieder met AMM op de markt voor gespreksafgifte naar 088-nummers, om reden dat zij geen 088-(gespreksafgifte)diensten aanbiedt. De opmerking van het college (randnummer 303) dat aanbieders van gespreksafgifte naar geografische nummers in staat zijn om gespreksafgifte naar 088-nummers te verzorgen, acht Tiscali niet relevant. Tiscali stelt zich op het standpunt dat zij thans geen 088-gespreksafgiffediensten aanbiedt en derhalve ook geen marktmacht heeft op die markt.

183. **College:** Indien Tiscali geen bedrijfsnummer aanbod heeft om 088-nummers bij haar klanten te termineren ziet het college af van een aanwijzing van Tiscali ten aanzien van gespreksafgifte op deze nummencategorie.

184. **Tiscali:** Tiscali is ten onrechte aangewezen als aanbieder met AMM op de markt voor gespreksafgifte naar geografische nummers. Tiscali stelt dat kleine aanbieders zoals zij zichzelf typeert, geen echte marktmacht kunnen uitoefenen, mede als gevolg van de disciplinerende

werking die de retailmarkt heeft op de wholesalemarkt.

185. Anders dan Tiscali stelt, is het **college** van oordeel dat ook betrekkelijk kleine aanbieders in de praktijk prikkels hebben om hun tarieven te hoog vast te stellen, zonder dat zij worden gedisciplineerd. Het college houdt dan ook vast aan het ontwerpbesluit op dit punt (zie onder meer paragraaf 7.2.2).
186. **Tiscali**: Ook nieuwe toetreders op de markt dienen bij toetreding als aanbieder met AMM te worden aangewezen.
187. **College**: Er wordt op toegezien dat ook nieuwe toetreders geen mededingingsbeperkende gedragingen aan de dag kunnen leggen. Dit betekent dat het in de rede ligt dat het college ook deze aanbieders zal aanwijzen als zij gespreksafgifte gaan leveren.
188. **UPC**: Mede als gevolg van de enge benadering van de markt heeft het college de concurrentieverhoudingen miskend die gelden op de markt voor gespreksafgiftediensten. UPC vindt dat de markt voor vaste elektronische communicatie een concurrerende markt is, zeker in het licht van de multiplay-ontwikkeling. Zo ondervinden kabelexploitanten volgens UPC niet alleen disciplinerende werking van concurrerende aanbiedingen voor vaste telefonie van KPN, Versatel, Wanadoo e.a. maar moeten zij in de prijsstelling voor hun multiplay aanbiedingen ook rekening houden met de prijzen die bedrijven rekenen voor (onder meer) internet en omroepdiensten.
189. Het **college** is het niet eens met het vermeende bestaan van een retailmarkt voor elektronische communicatie. Het bestaan van deze markt wordt door UPC niet nader toegelicht, zodat het college hier volstaat met verwijzing naar zijn standpunt terzake in het ontwerpbesluit. Voor zover deze markt reeds zou bestaan, sluit dit volgens het college niet uit dat ondanks het bestaan van voldoende concurrentie op de retailmarkt, er evengoed sprake is van AMM op één van de bovenliggende wholesalemakten, zoals de afgiftemarkt. Sterker nog, het college is van oordeel dat hij voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat UPC daadwerkelijk over AMM beschikt.
190. **UPC**: Ongeveer de helft van de alternatieve aanbieders hanteert afgiftetarieven die gelijk zijn aan die van KPN, en de anderen (behalve Versatel) tarieven die slechts fracties van een eurocent hoger liggen. UPC is van oordeel dat uit deze marktomstandigheden reeds voortvloeit dat zij zich niet onafhankelijk kan gedragen.
191. **College**: Ook fracties van eurocenten zijn, gegeven het tariefniveau, zeer substantieel. Deze tarieven zijn tot stand gekomen onder invloed van regulering. Het college acht het aannemelijk dat de tarieven in een ongereguleerde situatie aanmerkelijk hoger zouden zijn.
192. **UPC**: Het college heeft ten onrechte uit het enkele gegeven dat UPC een marktaandeel van 100% heeft de conclusie getrokken dat zij AMM heeft. Volgens UPC is het college daarbij voorbijgegaan aan een aantal relevante concurrentiefactoren: In de eerste plaats is de stelling van het college dat aanbieders geen prijsdruk meer ondervinden na de uitkoppeling van het internetverkeer naar 06760-nummers niet (juist) onderbouwd; UPC is van oordeel wel degelijk prijsdruk te ondervinden.
193. **College**: Aanbieders ondervinden inderdaad enige prijsdruk. Het college heeft echter

onderbouwd dat deze prijsdruk onvoldoende is.

194. **UPC:** In de tweede plaats beschikt KPN vanuit haar dominante positie (veel grotere financiële huishouding en schaalvoordelen dan UPC) over een veel grotere onderhandelingsmacht dan alternatieve aanbieders; deze asymmetrie erkent het college zelf (randnummers 333 e.v), aldus UPC. Deze onderhandelingsmacht openbaart zich bijvoorbeeld in het voeren van eindeloze juridische procedures die KPN aanspant tegen elk afgiftetarief dat afwijkt van haar eigen tarief, met alle kosten van dien voor alternatieve aanbieders.
195. **College:** Deze asymmetrie is voor het college juist aanleiding geweest om te differentiëren in de verplichtingen tussen KPN en de overige aanbieders.
196. **UPC:** In de derde plaats erkent het college dat KPN wel onderhandelingsmacht heeft ondanks de wettelijke interconnectieverplichtingen maar verzuimt hij nader te onderzoeken in hoeverre dit werkelijk mogelijk is en daadwerkelijk gebeurt.
197. Het **college** houdt zich reeds jarenlang bezig met de gespreksafgifteproblematiek, zowel op de vaste als op de mobiele markt. Daarnaast volgt het college de internationale ontwikkelingen op dit vlak nauwgezet. Het college beschikt anders dan UPC suggereert over een goed beeld over de onderhandelingsmacht van KPN. UPC laat helaas na haar andersluidende standpunt te onderbouwen, niet alleen in de huidige bedenkingen maar ook in de eerder toegezonden vragenlijst, waar expliciet op dit punt de input van partijen, waaronder UPC, is gevraagd. Bij gebreke hiervan legt het college de bedenking van UPC terzijde onder verwijzing naar de betreffende passage in het ontwerpbesluit.

5.3 Mededingingsproblemen

198. **UPC:** Het college concentreert zich ten aanzien van de mogelijke toegangsproblemen op het netwerk van KPN. Het college laat volgens UPC ten onrechte na te vermelden dat van toegangsproblemen ten aanzien van het netwerk van UPC in het geheel geen sprake is.
199. **College:** Ook ten aanzien van het netwerk van UPC kunnen zich naar het oordeel van het college toegangsproblemen voordoen (zie paragraaf 8.2 van het ontwerpbesluit). Het college besteedt in het ontwerpbesluit uitdrukkelijk aandacht aan de toegangsproblemen ten aanzien van alle aanbieders die gespreksafgifte aanbieden. Het college volgt UPC om deze reden niet wanneer zij stelt dat 'ten onrechte niet vermeld is dat in het geheel geen sprake is van toegangsproblemen'. Het college heeft dit immers nagelaten omdat wel degelijk sprake is van potentiële mededingingsproblemen ten aanzien van toegang voor een aanbieder als UPC.
200. **UPC:** Het college heeft niet onderzocht of UPC zich daadwerkelijk dominant gedraagt en beperkt zich tot de redenering dat een AMM-partij dit gedrag zou kunnen vertonen. Ook ten aanzien van de mogelijkheid van buitensporig hoge tarieven ontbreekt een (kwantitatieve) onderbouwing en ontbreekt een antwoord op de vraag of de tarieven werkelijk buitensporig hoog zijn. Anders dan bij de markt voor mobiele gespreksafgifte vergelijkt het college de tarieven niet met de situatie in andere landen.
201. Het **college** heeft in het ontwerpbesluit aannemelijk gemaakt dat UPC prikkels en mogelijkheden heeft om mededingingsbeperkend gedrag aan de dag te leggen. De huidige FTA-tarieven zijn

onderhevig aan regulering, waardoor deze tarieven geen weergave vormen van de tarieven in afwezigheid van regulering. Het is daarom niet mogelijk om aan te tonen dat de tarieven zonder regulering buitensporig hoog zouden zijn. Het college heeft derhalve een analyse verricht van de verwachte, aannemelijke gevolgen in een situatie zonder regulering. Deze analyse wijst uit dat het zeer aannemelijk is dat deze tarieven buitensporig zouden zijn in afwezigheid van regulering.

202. **KPN:** De zienswijze van het college dat andere aanbieders bij het afleveren van verkeer bij eindgebruikers in veel grotere mate afhankelijk zijn van KPN dan andersom is onjuist. Van deze asymmetrie in belangen is volgens KPN totaal geen sprake en voor het opleggen van zwaardere verplichtingen aan KPN dan aan andere aanbieders is dan ook geen enkele aanleiding. In de eerste plaats wijst KPN erop dat het college in zijn stelling dat sprake is van een ongelijke onderhandelingspositie tussen KPN en een andere aanbieder eraan voorbijgaat dat KPN er een groot belang bij heeft dat zij aan haar eindgebruikers een “complete” dienst kan bieden. Dit is voor KPN niet anders dan voor andere aanbieders, aldus KPN.
203. **College:** KPN gaat hiermee eraan voorbij dat in het geval haar eindgebruikers niet meer kunnen bellen met een aanbieder met een marktaandeel van enkele procenten of zelfs minder dan een procent dit een volstrekt andere situatie is als het omgekeerde, waarbij de eindgebruiker van een dergelijke kleine aanbieder de meerderheid van de Nederlandse huishoudens niet langer kan bereiken. Voor een dergelijke kleine aanbieder staat in een dergelijke situatie de continuïteit op het spel, terwijl dit voor KPN allerm minst het geval is. De zwaarte van het belang voor KPN om een ‘compleet aanbod’ te doen aan haar eindgebruikers weegt naar het oordeel van het college dan ook niet op tegen de zwaarte van het belang voor een relatief kleine aanbieder om in staat te zijn gesprekken af te laten wikkelen op het netwerk van KPN.
204. **KPN:** In de praktijk van vóór de regulering van de afgifftarieven kwamen ondanks de verschillen in grootte tussen de aanbieders reciproque tarieven tot stand.
205. **College:** Het college vindt hierin geen bevestiging van het standpunt van KPN dat vrije onderhandelingen leiden tot reciproque tarieven. In de eerste plaats was ook in 1997 sprake van onderhandelingen tussen ongelijkwaardige partijen, terwijl de verplichtingen op dat moment op het punt stonden te worden geïmplementeerd. Het begrip ‘vrij’ is derhalve hier voor het college niet op zijn plaats. Daarnaast deelt het college niet het standpunt van KPN dat reciproque tarieven per definitie redelijke tarieven zijn, getuige de differentiatie die het college passend acht. Reciproque tarieven kunnen daarnaast evengoed excessief zijn, ook om die reden is het vanuit de rol van het college onvoldoende om aan te sturen op reciproque tarieven.

5.4 Verplichtingen

5.4.1 Onderscheid afgifte via PSTN en via IP

206. **KPN** geeft aan dat het college ten onrechte gespreksafgifte via PSTN en gespreksafgifte via IP technologie over één kam heeft geschoren. Dat KPN de ruimte wordt gelaten om non-discriminatoir een gedifferentieerd tarief voor IP gespreksafgifte te hanteren, doet hier niet aan af. Hiermee gaat het college voorbij aan de marktdynamiek en de concurrentieverhoudingen in de markt voor op IP technologie gebaseerde diensten. KPN onderbouwt dit door aan te geven dat IP gespreksafgifte afwijkt van PSTN afgifte gegeven dat geen dedicated pad wordt opgezet

om een gesprek naar een IP gebruiker mogelijk te maken ('packet switching'), en dat in de internetomgeving peering overeenkomsten ('sender keeps all') gebruikelijk is.

207. Het **college** volgt KPN hierin niet. Juist met het feit dat het college KPN toestaat om voor IP gespreksafgifte generiek een lager tarief te vragen dan voor PSTN gespreksafgifte wordt KPN alle ruimte geboden om zelf recht te doen aan de met de IP technologie verbonden kostenvoordelen, of om te kiezen voor het principe van peering. Dat voor IP gespreksafgifte het generieke prijsplafond komt te gelden zoals dat ook voor PSTN gespreksafgifte van toepassing is, doet daar niet aan af. Overigens acht het college het niet alleen zeer onwaarschijnlijk maar ook onwenselijk dat voor IP gespreksafgifte een tarief zou kunnen komen te gelden dat hoger ligt dan het prijsplafond zoals dat ook voor PSTN gespreksafgifte geldt. De kostenvoordelen van IP technologie zouden daarmee immers niet tot uitdrukking komen en aan de eindgebruiker worden onthouden.
208. **KPN** brengt naar voren dat voor de met 'vertraagde reciprociteit' gegeven asymmetrische invulling van de tariefregulering voor vaste gespreksafgifte geen plaats is, gegeven dat geen sprake is van een verschil in relevante machtsposities. Daarbij geeft KPN aan dat de met de vertraging bestaande afwijking van het reciprociteitsbeginsel de wenselijke totstandkoming van IP peering overeenkomsten in het kader van de ontwikkeling van Voice over Breedband bemoeilijkt. De vertraagde reciprociteit werkt bij IP gespreksafgifte via IP technologie derhalve uit als een rem op innovatie en is in het nadeel van eindgebruikers.
209. Zoals het **college** uitvoerig betoogt, rechtvaardigt het verschil in uitgangspositie van de overige aanbieders een gedifferentieerde benadering ten opzichte van KPN. Dit verschil in uitgangspositie beschrijft het college in paragraaf 10.6 van het ontwerpbesluit. KPN gaat niet inhoudelijk in op de argumentatie van het college, en onderbouwt haar stelling niet nader.
210. Met betrekking tot het principe van peering acht het college het wenselijk dat partijen overgaan op innovatieve en efficiëntere vormen van interconnectie waarbij de overeengekomen wijze van verrekening recht doet aan de onderliggende kosten. Het college kan zich zeer wel voorstellen dat op peering gebaseerde vormen van verrekening daarbij als wenselijke opties naar voren komen. Indien partijen gezamenlijk besluiten voor hun VoB gespreksafgiftediensten dergelijke alternatieve regelingen overeen te komen, dus afwijkend van datgene dat voor afgifte op traditionele aansluitingen geldt, moet dit mogelijk zijn. Vertraagde reciprociteit staat hier, als zijnde het voor alternatieve aanbieders voor de door hun aangeboden gespreksafgifte geldende prijsplafond, dan ook niet aan in de weg. Van een remmende werking op innovatie en een nadelig effect voor eindgebruikers kan volgens het college dan ook geen sprake zijn.
211. Waar KPN stelt dat alternatieve aanbieders wegens de derving van de op basis van vertraagde reciprociteit relatief hogere tarieven voor gespreksafgifte niet tot peering zullen willen overgaan, merkt het college op dat dit niet een op voorhand uitgemaakte zaak is maar afhankelijk van een veelheid van aspecten, zoals daar zijn de bestaande verhouding in de wederzijds geleverde afgiftediensten, de ontwikkeling van VoB, en de ontwikkeling van de relatieve marktaandelen daarin. Zo maakt bijvoorbeeld het PSTN verkeer voorsnog het overgrote deel uit van het totale verkeer. Op grond hiervan is het college van oordeel dat dit argument niet kan opwegen tegen de argumentatie op grond waarvan het college tot de instandhouding van het principe van vertraagde reciprociteit heeft besloten.

212. Overigens bevestigt het college dat de in de Beleidsregels inzake de redelijkheid van vaste terminating tarieven opgenomen uitzonderingsclausule, die kort gezegd bepaalt dat partijen die aantoonbaar hogere efficiënte kosten hebben dan gereflecteerd in de verhoogd reciproque tarieven, komt te vervallen. Het college zal dit duidelijker opnemen in het besluit.

5.4.2 Verplichtingen KPN

213. **KPN:** Het ontwerpbesluit gaat volgens KPN volledig voorbij aan twee omstandigheden die de onderhandelingsmacht van KPN volledig teniet doen, te weten ten eerste het feit dat de afgiftetarieven van KPN zijn gereguleerd en ten tweede de wettelijke interoperabiliteitsverplichtingen.

214. **College:** Ten aanzien van het eerste geldt dat voorkomen moet worden dat een cirkelredenering wordt gebezigd. De analyse van het college begint met de situatie waarin geen AMM-regulering is opgelegd, en onderzoekt in hoeverre in een dergelijke situatie mededingingsproblemen optreden. De interoperabiliteitsverplichtingen heeft het college meegenomen in zijn analyse. Het college heeft echter beargumenteerd dat deze interoperabiliteitsverplichtingen onvoldoende zijn om de AMM-positie van KPN te neutraliseren. KPN gaat in zijn betoog steeds ten onrechte voorbij aan de argumentatie van het college dat KPN wel in staat is om door middel van het frustreren van de totstandkoming van interconnectie uitsluiting van marktpartijen te bewerkstelligen op de retailverkeersmarkten. Het college verwijst hierbij naar paragraaf 8.4 van het ontwerpbesluit.

215. **KPN:** In het ontwerpbesluit wordt niet overtuigend gemotiveerd waarom de toegangsverplichting die aan KPN wordt opgelegd uitgebreider wordt ingevuld dan de aan andere aanbieders opgelegde toegangsplicht.

216. **College:** Anders dan KPN stelt is het college van oordeel dat het ontwerpbesluit op dit punt voorziet in een dragende motivering. De positie van KPN is een geheel andere dan de positie van andere aanbieders, zoals onder meer onder randnummer 333 van het ontwerpbesluit wordt uitgewerkt. Omdat de gevolgen van het frustreren van tijdige toegang door andere aanbieders dan KPN veel minder groot zijn voor marktpartijen hebben deze andere aanbieders enerzijds minder prikkels om tegen te werken (het effect hiervan is immers maar beperkt) en hebben marktpartijen anderzijds minder last van deze tegenwerking als deze toch zou optreden.

217. **KPN:** Het wordt niet duidelijk waarom de toegangsverplichting voor andere partijen wordt beperkt tot gespreksafgifte op geografische nummers en op 088-nummers.

218. **College:** Deze beperking geldt ook voor KPN, zie onder meer hoofdstuk 8.2.7 en randnummer 457 van het ontwerpbesluit.

219. **KPN:** Er is geen noodzaak voor de opgelegde verplichting tot het doen van een referentieaanbod. Uit het ontwerpbesluit blijkt volgens KPN niet welk mededingingsprobleem het college hiermee beoogt te adresseren, waarom deze verplichting passend is en waarom niet volstaan kan worden met de algemene transparantieplichting, die aan andere aanbieders van mobiele afgifte wordt opgelegd. Ter adstructie van haar standpunt wijst KPN op een groot aantal bestaande interconnectiecontracten die tot stand zijn gekomen voordat de verplichting tot het bekend maken van een referentie-interconnectieaanbod in werking trad. Daarmee is volgens

KPN aangetoond dat het aanbod van KPN voldoende transparant was, zonder dat een wettelijke verplichting daartoe noopte.

220. Het **college** verwijst voor de noodzaak om KPN te verplichten tot het doen van een referentie-aanbod naar hetgeen hierbij eerder werd gesteld in het ontwerpbesluit. KPN gaat niet inhoudelijk in op de argumenten die het college hierin aanvoert. In aanvulling hierop stelt het college dat het totstandkomen van interconnectiecontracten op zichzelf niet inhoudt dat deze redelijk zijn of dat sprake is van voldoende transparantie. Het college heeft overigens met betrekking tot de door KPN genoemde overeenkomsten later vastgesteld dat deze niet voldeden aan de wettelijke vereisten (zie onder meer 'Besluit inzake de beoordeling door OPTA van de referentie-interconnectie-aanbieding van KPN Telecom B.V' van 28 juli 2000). De vaststelling van KPN dat het aanbod voldoende transparant was komt niet overeen met de toenmalige zienswijze van het college (zie het voornoemde besluit). Hoewel KPN suggereert dat KPN vrijwillig tot overeenkomst is gekomen, geldt evenwel dat KPN ook voor de inwerkingtreding van de oude Tw reeds gehouden was om interconnectie tot stand te brengen.
221. **ACT:** ACT onderschrijft de conclusies van het college ten aanzien van het opleggen van toegangs- en transparantieverplichtingen aan KPN en aan andere aanbieders van gespreksafgifte. Wel is zij van mening dat het college het door KPN uit te brengen referentieaanbod vooraf dient te beoordelen. Ook deelt zij de conclusies van het college ten aanzien van verplichting tot gescheiden boekhouding en de non-discriminatieverplichting zij het, voor wat betreft deze laatste verplichting, met diverse kanttekeningen ten aanzien van de invulling hiervan.
222. **College:** Zie de reactie van het college op de algemene kanttekeningen van ACT in sectie 8 met overige bedenkingen.
223. **T-Mobile:** Het separaat reguleren van gespreksafgifte en lokale gespreksdoorgifte heeft als risico dat het totale tarief voor het afleveren van gesprekken bij KPN stijgt, hetgeen volgens T-Mobile niet de bedoeling kan zijn van regulering. Voor zover het college toch zou besluiten tot twee aparte markten, dan moet volgens T-Mobile in de definitieve besluiten als uitgangspunt worden vastgelegd dat het opknippen van de dienst gespreksafgifte in twee aparte diensten niet zal leiden tot een hoger tarief voor het afleveren van gesprekken dan voorheen –toen het nog als één dienst werd gereguleerd. Hiertoe dient volgens T-Mobile het WPC-systeem, dat wordt gebruikt voor de bepaling van KPN's kostengeoriënteerde tarieven, te voorzien in een 'sanity check' met de voorheen gebruikte BULRIC-methodiek.
224. **College:** Zie onder lokale gespreksdoorgifte (randnummer 49). Daar wordt gesteld dat het college bij zijn standpunt blijft dat het gerechtvaardigd is om lokale doorgifte als afzonderlijke markt te nemen. Overigens stelt het college tevens vast dat de marktafbakening geen gevolgen heeft voor de dominantie analyse en de verplichtingen die het college oplegt.

5.4.3 Verplichtingen overige aanbieders

225. **Tele2:** Bij de bepaling van de tarieven van andere partijen wordt ten onrechte aansluiting gezocht bij de kosten van KPN. Deze andere partijen hebben hierop immers geen enkele invloed. Tele2 meent dat het college had moeten kiezen voor een FL-LRIC-systeem, waarbij de tarieven worden gebaseerd op de kosten van een hypothetische efficiënte aanbieder.

226. **Casema:** De voorgestelde tariefregulering op basis van vertraagde reciprociteit is een onjuiste invulling. Volgens Casema wordt ten onrechte aansluiting gezocht bij de tarieven van KPN, nu die gebaseerd zijn op het netwerk van KPN. Het netwerk van Casema verschilt echter in sterke mate van dat van KPN. Bovendien acht Casema de termijn van 3 jaar te kort. Het gaat er ten onrechte van uit dat Casema eenzelfde positie heeft als KPN drie jaar geleden.
227. **College:** Anders dan Tele2 en Casema veronderstellen zijn de gespreksafgiffetarieven op basis van vertraagde reciprociteit gebaseerd op historische BULRIC-tarieven van KPN. Deze kosten zijn te beschouwen als de kosten van een hypothetische efficiënte aanbieder. Voorts acht het college het redelijk van marktpartijen om te verwachten dat zij steeds meer de kosten van KPN benaderen.
228. **Casema:** Als Casema al als een partij met AMM op de markt voor vaste gespreksafgifte kan worden aangemerkt, dan is de aan haar opgelegde toegangsverplichting disproportioneel. Voor deze ex-ante verplichting is volgens Casema geen noodzaak aangezien artikel 6.3 Tw jo. artikel 2 Besluit interoperabiliteit voldoende waarborgt dat Casema eind tot eindverbindingen tot stand brengt.
229. **Colt:** Op de markten voor vaste gespreksafgifte dienen alleen verplichtingen voor KPN te gelden, niet voor andere partijen, waaronder Colt. Alleen KPN is volgens Colt immers in staat om zich onafhankelijk van afnemers en concurrenten te gedragen op deze markten.
230. **Tiscali:** De verplichtingen hadden aan Tiscali kunnen worden opgelegd zonder de AMM-aanwijzing, via het regime van "interoperabiliteit". Tiscali verzoekt het college aan te sluiten bij haar redenering in de ontwerpbesluiten voor omroep, waarbij kleinere kabelmaatschappijen op wholesaleniveau niet als AMM-partij binnen het eigen verzorgingsgebied zijn aangewezen, gelet op hun relatief minder sterke positie ten opzichte van grote kabelaanbieders.
231. **UPC:** De mogelijkheid van handhaving naar aanleiding van geschilbeslechting volstaat voor het waarborgen van toegang tot en controle over de tarieven voor de afgiftdienst. Op grond van artikel 6.3, eerste lid jo. artikel 2 Besluit interoperabiliteit zijn partijen immers al verplicht eind-tot-eind verbindingen met elkaar tot stand te brengen.
232. **College:** In paragraaf 8.2 van het ontwerpbesluit geeft het college aan waarom, ondanks het Besluit interoperabiliteit er niettemin mededingingsbeperkende gedragingen kunnen optreden. In randnummer 462 en verder wordt ingegaan op de noodzaak van de toegangsmaatregel in het licht van de reeds aanwezige verplichting tot het tot stand brengen van interoperabiliteit. Voorzover het Besluit interoperabiliteit reeds voldoende zou zijn om de geconstateerde mededingingsproblemen te adresseren – hetgeen het college bestrijdt – geeft het college onder randnummer 466 aan dat de uit hoofde van het AMM-regime opgelegde verplichtingen geen extra belasting vormen voor marktpartijen. Wel hebben marktpartijen onder het AMM-regime minder mogelijkheden om door middel van geschilprocedures de levering van gespreksafgifte onder redelijke voorwaarden te frustreren.
233. **Essent kabelcom:** Het effect van vertraagde reciprociteit zal in materiële zin nihil zijn, gelet op de ontwikkelingen in de terminating tarieven van KPN gedurende de laatste jaren. Het doel van de regulering is daarom onduidelijk.

234. **College:** Het uitgangspunt van vertraagde reciprociteit is dat alternatieve aanbieders steeds dichter komen bij het van KPN verwachte efficiëntieniveau. Het effect van vertraagde reciprociteit is relatief beperkt omdat het college het wenselijk acht dat aanbieders het tariefniveau van KPN naderen. De verwachting van het college is dat het materiële effect echter geenszins nihil zal zijn. Uiteraard is het verschil tussen het vertraagd reciproque tarief en dat van KPN afhankelijk van het nog vast te stellen gespreksafgifte tarief van KPN. Het college kan hier niet op vooruitlopen.
235. **Essent Kabelcom:** De non-discriminatie maatregel op de markt voor gespreksafgifte dient nader gespecificeerd te worden, om duidelijkheid te verkrijgen over de vraag welke afwijkingen in overigens gelijke omstandigheden een afwijkende tariefstelling rechtvaardigen. In dit verband verzoekt Essent Kabelcom duidelijkheid omtrent de mogelijkheid van het toepassen van volumekortingen.
236. **College:** Het college heeft ten aanzien van de uitleg van non-discriminatie aansluiting gezocht bij de wettekst, en hetgeen hierover is opgenomen in de wetsgeschiedenis.
237. **UPC:** Het college had het Ramsey-pricing principe moeten toepassen bij de analyse van de markt. Daaruit vloeit voort dat het beoordelen van de excessiviteit van één van de componenten (in casu afgiftediensten) van de bundel geen zin heeft, omdat eventuele hogere marges op afgiftediensten worden weggeconcurrereerd op de retailmarkt. De wijze waarop het college de markt afbakt miskent naar het oordeel van UPC de relatie tussen de componenten van de bundel aan diensten die UPC aanbiedt en daarmee de retail context waarbinnen de afgiftediensten van UPC moeten worden geplaatst.
238. **College:** Het is niet wenselijk dat UPC haar retailtarieven verlaagt door andere aanbieders hoge kosten in rekening te brengen op de wholesalemarkt. Met name zou hierdoor een subsidiestroom van de eindgebruikers van KPN naar UPC plaats vinden. Deze subsidiestroom stelt UPC in staat om zelfs indien zij inefficiënt zou zijn te blijven opereren op de retailmarkt. Een dergelijk situatie leidt tot welvaartsverliezen en is economisch niet te rechtvaardigen. Gegeven de gedwongen afname van gespreksafgiftediensten door andere afnemers (andere afnemers hebben immers geen keuze) is het voor UPC mogelijk om hoge bedragen te vragen voor het afwikkelen van verkeer. In een situatie waarbij inefficiënties kunnen worden afgewenteld op gedwongen afnemers, hetgeen geldt ten aanzien van gespreksafgifte, leidt de door UPC voorgestelde 'Ramsey-pricing' tot welvaartsverliezen.
239. **UPC:** De constatering in het ontwerpbesluit ten aanzien van de tariefstelling van KPN dient het college uitsluitend mee te nemen in de dominantieanalyse van KPN en kunnen niet als rechtvaardiging worden aangevoerd voor regulering van UPC.
240. **College:** De toetreding van partijen is voor het college geen doel op zich. De regulering van het college is gericht op het verhogen van de welvaart door het stimuleren van efficiënte toetreding. Om te voorkomen dat aanbieders toetreden die duurzaam hogere kosten hebben dan KPN neemt het college de kosten van KPN als uitgangspunt. Immers, indien aanbieders dit kostenniveau niet kunnen benaderen valt hun toetreding economisch niet te rechtvaardigen.
241. **UPC:** Het is juist dat het college KPN als AMM-aanbieder aanmerkt en UPC onderschrijft de regulering die op KPN wordt toegepast. Wel vindt UPC het opmerkelijk dat het college kiest voor

regulering op basis van een WPC-systeem dat is gebaseerd op de EDC-systematiek. Het college wijkt hiermee af van de thans geldende invulling van de tariefregulering op basis van BULRIC. EDC is volgens UPC veel minder transparant. UPC verzoekt het college te bepalen dat het gebruik van het EDC model niet mag leiden tot een hogere kostprijs dan de meest recente bepaling van de kosten aan de hand van het BULRIC model. Dit acht UPC met name van belang, aldus UPC, nu onder de afgiftedienst ook de lokale en regionale doorgifte worden begrepen. Gelet hierop dringt UPC erop aan dat het college bepaalt dat de nieuwe tarieven voor gespreksafgifte, lokale en regionale doorgifte tezamen niet hoger mogen zijn dan het tarief dat KPN nu hanteert voor gespreksafgifte.

242. **College:** Een dergelijke garantie kan niet worden afgegeven. Wel wijst het college erop dat in de nieuwe tariefbeoordelingssystematiek rekening wordt gehouden met efficiëntieprikkels (zie annex Q met tariefregulering).
243. **UPC:** De gekozen regulering op basis van verdraagde reciprociteit gaat ten onrechte uit van een modellering aan het netwerk van KPN. UPC stelt een van KPN afwijkende netwerkstructuur te hebben, dat met zich meebrengt dat zij ten aanzien van haar efficiënt ingerichte afgiftedienst een hogere kostenbasis heeft dan KPN. Kern van het bezwaar is dat de systematiek van verdraagde reciprociteit geen relatie meer heeft met de kosten (die UPC dient goed te maken) en (dientengevolge tevens het verkrijgen van) een redelijk rendement. Het college gaat ten onrechte voorbij aan het bestaan van alternatieve infrastructuren.
244. **College:** Indien aanbieders op basis van hun infrastructuur een structureel hogere kostenbasis hebben dan van KPN wordt verwacht, valt niet in te zien wat de toegevoegde waarde is van het toetreden van deze aanbieders tot de markt. Hun toetreding zal dan immers niet leiden tot positieve welvaartseffecten. Overigens merkt het college hierbij op dat UPC in toenemende mate VoB-diensten levert. Het college acht het aannemelijk dat de kosten hiervoor juist aanmerkelijk lager zijn dan het PSTN-netwerk dat tot nu toe model heeft gestaan voor de tariefregulering van KPN.
245. **UPC:** Verdraagde reciprociteit gaat ten onrechte uit van een horizon waarop de tarieven van UPC gelijk zijn gesteld aan die van KPN. Zolang sprake is van een geringer marktaandeel (minder "economies of scale") dan KPN is dit niet gerechtvaardigd. In elk geval is de termijn van drie jaar onvoldoende.
246. **College:** Het doel van het college is niet om het marktaandeel van KPN te verlagen. Een verlaging van het marktaandeel is een mogelijke uitkomst van een toenemende marktwerking. Het is zeer onaannemelijk dat het toestaan van substantieel hogere gespreksafgiffetarieven tot aan het moment dat UPC even groot is als KPN (zo dit reeds zal gebeuren) zal leiden tot efficiënte prikkels voor UPC. De drie jaar vertraging impliceert uiteraard, anders dan UPC aangeeft, op geen enkele wijze dat marktpartijen binnen drie jaar een vergelijkbare marktpositie hebben als KPN drie jaar daarvoor. Marktpartijen zullen immers op een dergelijke korte termijn niet over een met KPN vergelijkbare schaal kunnen beschikken. Dit is naar de mening van het college ook niet noodzakelijk om te kunnen concurreren met KPN. Nieuwe toetreders dienen juist over netwerken te beschikken die ondanks een kleinere schaal binnen een redelijke termijn toch minstens even efficiënt zijn als het netwerk van KPN. Daarbij geldt bovendien dat de beslissing om toe te treden tot de markt een vrijwillige, commerciële beslissing is van

marktpartijen. Eventuele aanloopverliezen, die voor de hand liggen bij het toetreden tot netwerksectoren, behoren te worden meegenomen in de investeringsbeslissing.

247. **UPC:** De FTA beleidsregels dienen onverkort, inclusief de uitzonderingsmogelijkheid, in stand te blijven. Deze uitzonderingsmogelijkheid biedt UPC de mogelijkheid een afgiftetarief te hanteren dat is gebaseerd op haar onderliggende (daadwerkelijke) kosten.
248. **College:** Het college acht het niet langer noodzakelijk om aanbieders, in dit stadium van de markt, de mogelijkheid te geven om afgiftetarieven te hanteren die hoger zijn dan de vertraagd reciproque tarieven. Het college is van oordeel dat het verschil tussen het tarief op basis van vertraagde reciprociteit en het gespreksafgiftetarief van KPN voldoende rekening houdt met de bijzondere positie van nieuwe toetreders. Het college merkt hierbij op dat UPC ook in het verleden niet in staat is geweest om aan te tonen dat zij in aanmerking diende te komen voor de uitzonderingsregeling, die uitsluitend van toepassing was wanneer kon worden aangetoond dat hogere kosten economisch konden worden gerechtvaardigd.
249. **UPC:** De verplichtingen doen geen recht aan de doelstelling van het stimuleren van infrastructuurconcurrentie, bedoeld in artikel 1.3 Tw. De benadering van het college, dat lagere wholesaletarieven leiden tot lagere retailtarieven, hetgeen per definitie goed zou zijn voor de eindgebruiker, is volgens UPC eenzijdig, zo niet kortzichtig. Volgens UPC leiden lagere retailtarieven weer tot een aantasting van de duurzame concurrentie op de retailmarkt. Uiteindelijk worden de eindgebruikers daarvan de dupe, aldus UPC.
250. **College:** Het college volgt UPC hierin niet. Het kan niet van eindgebruikers worden verwacht dat zij bijdragen aan de toetreding van nieuwe aanbieders, zonder dat dit op redelijke termijn leidt tot grotere efficiëntie en daarmee lagere tarieven. Het college verwijst hierbij naar hetgeen hij hiervoor heeft gesteld onder randnummer 239. Voor zover duurzame concurrentie reeds voort kan komen uit een beleid dat geen waarborgen biedt tegen inefficiënte toetreding, acht het college het economisch niet te rechtvaardigen om retailconcurrentie te bevorderen door aanbieders de mogelijkheid te geven om zeer hoge gespreksafgiftetarieven te laten hanteren.
251. **KPN:** In het definitieve besluit moet expliciet worden opgenomen dat de uitzonderingsclausule in de FTA-beleidsregels in het nieuwe kader zal komen te vervallen.
252. **Casema:** Het is onduidelijk in het ontwerpbesluit of de uitzondering in de Beleidsregels inzake de redelijkheid van vaste terminating tarieven nog van toepassing blijft of is komen te vervallen.
253. **ACT:** ACT is het in grote lijnen eens met de tariefverplichtingen aan aanbieders met aanmerkelijke marktmacht voor gespreksafgifte. Ten aanzien van de invulling ervan maakt ACT enkele kanttekeningen. ACT onderschrijft het voorstel van het college de vigerende Beleidsregels inzake de redelijkheid van vaste terminating tarieven in stand te laten onder de nieuwe reguleringsperiode. Zij is van oordeel dat deze onverkort van toepassing moeten blijven, inclusief de uitzonderingsbepaling die erin voorziet dat een aanbieder in specifieke gevallen een tarief mag hanteren dat hoger is dan het algemene maximaal redelijke tarief, zijnde het uitgangspunt in de beleidsregels. In het ontwerpbesluit wordt deze bepaling niet genoemd. Voor zover het college deze bepaling niet langer hanteert, acht ACT het onjuist om bij het bepalen van het maximaal redelijke 'terminating' tarief de regionale KPN tarieven nog als uitgangspunt te nemen. Het college dient dan uit te gaan van het nationale KPN 'terminating' tarief.

254. **College:** De uitzonderingsbepaling zal inderdaad niet langer van toepassing zijn. Dit zal in het besluit worden geëxpliciteerd, gegeven de kennelijke onduidelijkheid. De reden voor het schrappen van de uitzonderingsmogelijkheid is dat het college van mening is dat het op basis van verdraagde reciprociteit vastgestelde tarief voldoende recht doet aan de achterstandspositie van marktpartijen. De uitzonderingsbepaling in de beleidsregels was uitsluitend van toepassing in zeer uitzonderlijke gevallen, waarin vastgesteld kon worden dat de hogere kosten economisch te rechtvaardigen waren en waarin zich derhalve geen risico op inefficiënte toetreding voordeed. Het college is van mening dat een dergelijke uitzonderingsbepaling in de huidige fase van ontwikkeling van de markt niet langer op zijn plaats is. Het college ziet niet in waarom het schrappen van de uitzonderingsbepaling zou moeten leiden tot het veranderen van het ijkpunt voor de tarieven van regionale gespreksafgifte naar nationale gespreksafgifte.
255. **ACT:** ACT wijst erop dat de Beleidsregels qua systematiek en terminologie dienen te worden aangepast aan het nieuw regelgevende kader. Zo is in het nieuwe kader geen sprake meer van KPN 'terminating' tarieven, maar van KPN tarieven voor gespreksafgifte en lokale gespreksdoorgifte, die tezamen de nieuwe KPN 'terminating' tarieven vormen.
256. Het **college** neemt het advies van ACT over om in de besluitteksten explicieter in te gaan op de terminologie in relatie tot verdraagde reciprociteit.
257. **ACT:** Een verhoging van de afgiftetarieven door KPN zou voor de ACT-leden negatieve gevolgen kunnen hebben. Volgens de Beleidsregels zou dit betekenen dat er voor alternatieve aanbieders nagenoeg geen ruimte meer zou zijn om tarieven te hanteren die hoger zijn dan de KPN tarieven hetgeen tot een onwenselijke situatie leidt. ACT dringt er dan ook op aan bij de handhaving/omzetting van de beleidsregels expliciet de mogelijkheid in stand te laten dat alternatieve operators tarieven hanteren die hoger zijn dan de tarieven van KPN op basis van verdraagde reciprociteit.
258. **College:** Een verhoging van de gespreksafgiftetarieven van KPN is op dit moment niet aan de orde. Indien zich een dergelijke situatie voor zou doen kan dit leiden tot een heroverweging van de bestaande regulering, afhankelijk van de feitelijke situatie.
259. **Enertel:** Het college heeft in zijn ontwerpbesluit voor gespreksafgifte naar 084/087-nummers op haar eigen netwerk ten onrechte de verplichting opgelegd dat zij tarieven moet hanteren die in lijn zijn met het bestaande beleid van verdraagde reciprociteit. Dit betekent volgens Enertel dat feitelijk de gespreksafgiftetarieven voor verkeer naar geografische nummers en 084/087-nummers over één kam worden geschoren. Dit heeft tot gevolg dat het huidige business model voor 084/087 dienstverlening (en dat vergelijkbaar is met het model voor 090x-dienstverlening) niet langer gebruikt kan worden. Enertel acht het aannemelijk dat dit leidt tot hogere eindgebruikerstarieven en massale opzegging van abonnementen. Het gevolg hiervan is volgens Enertel een aanzienlijke inkrimping van de 084/087-markt. Enertel is van oordeel dat het in het ontwerpbesluit ten onrechte geen aandacht is besteed aan de effecten ervan voor de aanbieders van persoonlijke assistentdiensten.
260. **College:** Voor zover sprake is van een massale opzegging van 084/087-nummers en een krimp van deze markt, zal dit op zijn beurt kunnen resulteren in een groei van 0900/0800-nummers, waarvoor wel mogelijkheden bestaan om vergoedingen in rekening te brengen. Het college heeft

ook vastgesteld dat de 084/087-nummercategorie op betrekkelijk grote schaal oneigenlijk wordt gebruikt voor het aanbieden van dienstverlening en content. Afnemers die hun abonnementen opzeggen zijn kennelijk niet bereid om te betalen voor de aanvullende maatregelen die zij treffen zoals doorschakelingen, om bereikbaar te zijn. Zoals het college in zijn ontwerpbesluit uiteen heeft gezet acht het college het onredelijk dat de bellende eindgebruiker, die in het geheel geen controle heeft over de extra kosten voor het bereiken van de aansluiting van de gebelde, opdraait voor deze extra kosten.

261. **Tiscali:** Het college heeft te weinig aandacht besteed aan de proportionaliteit van de verplichting als gevolg van de AMM-aanwijzing voor kleinere marktpartijen.

262. **College:** De maatregel is volgens het college niet disproportioneel. De verplichtingen die het college aan kleinere partijen oplegt brengen weinig tot geen extra kosten mee, terwijl de maatregel noodzakelijk is gezien de zeer reële mededingingsproblemen.

5.4.4 Overige bedenkingen

263. **Tele2:** De toegangsverplichting zou moeten gelden voor alle telefoniediensten, dus ook voor 084/087 diensten en voor de KPN voicemaildienst, maar ook voor bijbehorende faciliteiten, zoals co-locatie en directe interconnectie.

264. **College:** Tele2 geeft niet aan waarom het noodzakelijk is dat toegang wordt opgelegd ten behoeve van afgifte op 084/087-nummers. Het college verwijst voor het niet opleggen van deze vorm van toegang naar randnummer 457. Ook ten aanzien van de voicemaildienst stelt het college vast dat Tele2 niet onderbouwt waarom toegang hiertoe noodzakelijk is. Bij gebreke hiervan ziet het college geen aanleiding zijn standpunt uit het ontwerpbesluit te wijzigen.

265. **Tele2:** Aan alle aanbieders van afgiftdiensten zou de verplichting tot non-discriminatie moeten worden opgelegd teneinde anticompetitief gedrag te voorkomen. Ook moeten de andere verplichtingen die wel aan KPN zijn opgelegd maar niet aan de andere aanbieders van afgiftdiensten, ook aan de andere aanbieders worden opgelegd, net als dit op de markt voor mobiele gespreksafgifte het geval is.

266. **College:** Tele2 geeft niet aan waarom zij anticompetitief gedrag verwacht indien geen aanvullende verplichtingen zoals non-discriminatie wordt opgelegd. Het college is van oordeel dat dit gedrag ook niet zal optreden en ziet om die reden af van het opleggen van de door Tele 2 gewenste aanvullende verplichtingen.

6 De wholesalemarkt voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk

6.1 Afbakening van de relevante markt

267. **De ACT-leden:** Het college heeft gekozen voor een onderscheid tussen laag- en hoogcapacitaire markten onder meer voor wholesale-aansluitingen. De ACT-leden onderschrijven dit onderscheid maar zij constateren wel dat dit onderscheid niet wordt gemaakt door de Commissie in de Aanbeveling voor de afbakening van de relevante markten in de elektronische communicatiesector. Teneinde te voorkomen dat de Commissie niet zal instemmen met deze afwijking bevelen de ACT-leden het college aan in het ontwerpbesluit nader te onderbouwen welke motieven hieraan ten grondslag liggen. De ACT-leden stellen voor hiertoe de onderbouwing uit het ontwerpbesluit voor retailaansluitingen, waarin dit onderscheid ook wordt gemaakt, toe te voegen aan het ontwerpbesluit voor de wholesalemarkten.
268. **College:** In het ontwerpbesluit voor de wholesalemarkten voor toegang tot het vaste openbare telefonienetwerk is reeds een verwijzing opgenomen naar het ontwerpbesluit voor de retailmarkten voor vaste telefonie. Hierin is uiteengezet waarom de marktafbakening van de wholesalemarkten voor toegang tot het telefonienetwerk logischerwijs één-op-één volgt uit de marktafbakening van de retailmarkten voor telefonieaansluitingen.
269. **ACT, Pretium Telecom en MCI:** In het ontwerpbesluit is niet duidelijk gemaakt of de zogenaamde 'n x ISDN2'-aansluitingen tot de markt voor hoogcapacitaire of laagcapacitaire aansluitingen behoren. Het college dient deze aansluitingen onder te brengen in de laagcapacitaire markt.
270. **College:** Gegeven het feit dat voor wholesale telefonieaansluitingen geldt dat deze volgt uit de retailmarktafbakening, en dat meervoudige ISDN-aansluitingen ('n x ISDN2'-aansluitingen) bij de retailmarktafbakening tot de markt van laagcapacitaire telefonieaansluitingen worden gerekend, geldt dat meervoudige ISDN-aansluitingen ook op de wholesalemarkt tot de laagcapacitaire markt voor telefonieaansluitingen worden gerekend. De verplichting tot het leveren van ISDN30 gaat derhalve ook op voor 'n x 2' ISDN-aansluitingen.
271. **Tele2:** Het college had bij de marktafbakening beter kunnen aansluiten bij de benadering die Ofcom heeft gekozen. Het college bakent relevante wholesale markten voor toegang af op basis van de retailmarkten voor laag- en hoogcapacitaire aansluitingen. Ofcom daarentegen ziet wholesale laagcapacitaire aansluitingen als diensten die meer verbonden zijn met opbouw. De keuze van Ofcom is beter volgens Tele2, omdat WLR een wholesale dienst is die sterk verbonden is met gespreksopbouw.
272. **College:** Het college is van mening dat wholesale toegangsdiensten juist meer aansluiten bij laag- en hoogcapacitaire aansluitingen op de retailmarkt, en minder bij gespreksopbouw diensten. WLR impliceert immers het doorverkopen van de aansluiting, niet het doorverkopen van het verkeer. Het college volgt Tele2 derhalve niet. Waar het om gaat is dat zowel Ofcom als OPTA tot de conclusie zijn gekomen dat een WLR verplichting passend is om

effectieve dienstenconcurrentie te bevorderen. Er bestaan meerdere manieren om tot deze conclusie te komen.

6.2 Dominantieanalyse

273. **KPN:** Het college kent bij de dominantieanalyse op de markt voor laagcapacitaire aansluitingen onvoldoende gewicht toe aan marktontwikkelingen als Mobile-Only, VoB en IP-telefonie op de kabel, die eenzijdige substituten vormen voor laagcapacitaire aansluitingen. Door deze ontwikkelingen ontstaat volgens KPN een situatie waarin sprake is van een groot aantal alternatieve netwerken voor KPN's vaste net voor het afnemen van de aansluitdienst: kabelnetwerken, landelijk opererende DSL-aanbieders en mobiele netwerken. KPN deelt de analyse van het college niet, dat er van deze alternatieven geen druk op de markt voor de telefonieaansluiting uitgaat. KPN is van oordeel dat de onderzoeken naar deze ontwikkelingen, die ten grondslag liggen aan de zienswijze van het college, gedateerd dan wel anderszins gebrekkig zijn. KPN komt op basis van eigen en externe onderzoeken tot de conclusie dat het college in het kader van de door hem te verrichten prospectieve analyse, gelet op deze ontwikkelingen, had moeten concluderen dat KPN niet beschikt over aanmerkelijke marktmacht.
274. **College:** Opgemerkt wordt dat KPN niet een ruimere marktafbakening voorstelt met naast laagcapacitaire aansluitingen, ook Mobile Only, VoB en IP-telefonie. Blijkbaar acht KPN zelf de prijsdruk van deze alternatieve diensten onvoldoende groot voor insluiting in dezelfde relevante markt. Het college heeft in de dominantie analyse wel voldoende oog gehad voor deze ontwikkelingen. In de dominantie analyse op de retailmarkten voor aansluitingen zijn disciplinerende factoren als deze uitgebreid en in detail aan de orde geweest. Gezien de één-op-één relatie met wholesale toegang worden dezelfde factoren bij wholesale toegang beperkt behandeld waarbij impliciet wordt verwezen naar de analyse in het retailbesluit.
275. Verder heeft het college vastgesteld dat KPN op de wholesalemarkt voor laagcapacitaire aansluitingen een marktaandeel heeft van meer dan 95%. Een dergelijk zeer hoog marktaandeel wijst sterk op het bestaan van een AMM positie en omstandigheden om die indicatie teniet te doen moeten zeer overtuigend zijn. In het besluit heeft het college vastgesteld dat deze omstandigheden niet aanwezig zijn: toetredingsdrempels op de retailmarkt (die zoals gezegd één-op-één in relatie staat met de wholesalemarkt omdat er alleen interne leveringen zijn) zijn hoog, toetredingsdrempels op de wholesalemarkt worden weliswaar lager maar blijven de komende reguleringsperiode hoog, en er is geen kopersmacht.
276. Het college is van mening dat ook de trend die KPN aangeeft van vaste telefonie naar substituten als Mobile Only, VoB en IP-telefonie, een onvoldoende zwaarwegende omstandigheid is om tot een andere conclusie te komen als dat KPN een AMM positie heeft. Voor de marktanalyse is het van belang dat voldoende aannemelijk is dat trends invloed hebben op de prijzen van diensten; autonome factoren die wel invloed hebben op de vraag naar een dienst maar die losstaan van de prijsstelling van die dienst, dienen bij dominantie analyse geen rol te spelen. Er is niets dat wijst op een grote invloed van de genoemde trends op KPN's tariefstelling van laagcapacitaire aansluitingen, en KPN draagt hier ook geen verdere onderbouwing voor aan. De verwachting van het college is ook dat, zelfs indien er in de komende reguleringsperiode enige prijsdruk van de genoemde diensten op laagcapacitaire aansluitingen zou uitgaan, dit voornamelijk door de beperkte verwachte volumes in de komende

reguleringsperiode (zelfs in optimistische scenario's), onvoldoende is om tot een andere conclusie te komen. Het college zal de tekst in sectie 6.1 van het ontwerpbesluit aanscherpen in het licht van het bovenstaande.

277. **KPN:** De stelling van het college dat er sprake is van marktversturende effecten in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen is niet correct. Volgens het college is het eerste marktversturende effect dat het thans niet mogelijk is om de diensten vaste telefonie aansluiting en verkeer af te nemen bij één aanbieder anders dan de AMM partij. KPN bestrijdt dit effect door erop te wijzen dat op de (groot) zakelijke markt klanten via direct access wel volledig over kunnen stappen. Bovendien is de omvang van de klantgroep die er belang aan hecht om één rekening te ontvangen volgens een rapport van OVUM in opdracht van KPN, vrij beperkt. Het tweede effect dat volgens KPN ten onrechte is opgeworpen is dat het CPS aanbieders niet lukt klanten lang vast te houden. Volgens KPN is het echter maar de vraag of dit aan KPN kan worden tegengeworpen of dat het aan de CPS aanbieders zelf ligt. Aangenomen dat er al marktverstoring zou optreden is KPN van oordeel dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat deze marktverstoring middels WLR moet worden opgelost. KPN voelt zich in deze stelling gesteund door een uitspraak van de NMA in een procedure uit 2003 tussen Tele2 en KPN waarin de NMA de weigering van KPN om Tele2 een aanbod voor een wholesale aansluiting te doen niet op voorhand als een overtreding van de Mededingingswet aanmerkte.
278. **College:** In reactie op deze punten stelt het college het volgende. Bij laagcapacitaire aansluitingen gaat het vooral om particuliere eindgebruikers en kleine tot middelgrote ondernemingen, en niet om (groot)zakelijke eindgebruikers. Het punt dat (groot)zakelijke klanten via direct access wel volledig kunnen overstappen naar een alternatieve aanbieder is hier dus minder relevant.
279. Wat betreft het belang van één rekening, het OVUM rapport waarnaar KPN verwijst, is op dit punt gebaseerd op onderzoeken door derden uit 2002 en daarvóór, en heeft bovendien betrekking op het Verenigd Koninkrijk en Ierland, en niet Nederland. Het DiaLogic rapport waar het college zich mede op heeft gebaseerd, is recenter en is direct gebaseerd op ervaringen van C(P)S aanbieders. Het college hecht daarom meer belang op dit punt aan het DiaLogic rapport.
280. Wat betreft de hoge churn rate van C(P)S aanbieders vindt het college het wel degelijk aannemelijk dat de afwezigheid van WLR hierin een belangrijke rol speelt. Overigens is het eerder door KPN aangehaalde rapport van OVUM ook deze mening toegedaan. In de conclusie van het OVUM rapport wordt gesteld: "The main advantage of WLR is that it strengthens the commercial viability of CPS service providers, principally by reducing customer churn and cutting the link between the incumbent and the customer"¹⁰.
281. Ten aanzien van het NMa besluit merkt het college op dat in bepaalde opzichten de doelstelling van OPTA anders is dan die van de NMa. Het college heeft als taak de concurrentie pro-actief te bevorderen. Het opleggen van een WLR verplichting op laagcapacitaire aansluitingen past binnen deze doelstelling. Het college zal de bovengenoemde argumenten opnemen in sectie 6.1 van het ontwerpbesluit.

¹⁰ Zie onder sectie 4.2, pagina 28 van het in opdracht van KPN vervaardigde rapport 'The case for and against Wholesale Line Rental', Ovum, 10 mei 2004.

6.3 Potentiële mededingingsproblemen

282. **ACT** en **MCI**: De constatering door het college dat er op de wholesalemarkt voor toegang tot hoogcapacitaire aansluitingen geen mededingingsproblemen zijn, is niet juist. Er bestaat namelijk een prijssqueeze tussen retail ISDN30 en wholesale 2Mbit/s. De oplossing voor dit probleem is het verhogen van de ISDN30 retailtarieven van KPN of het verlagen van de tarieven voor wholesale 2Mbit/s huurlijnen of een combinatie daarvan.
283. **College**: Ten aanzien van het veronderstelde squeezeprobleem merkt het college op dat een huurlijn weliswaar gebruikt kan worden voor het realiseren van een ISDN30-aansluiting, maar dat het hiermee nog niet een bouwsteen vormt die gehanteerd dient te worden in een squeeze-toets. Naar analogie geldt dat ACT en MCI hadden kunnen aangeven dat er een prijs squeeze bestond ten aanzien van laagcapacitaire aansluitingen omdat een 64kB huurlijn aanzienlijk duurder is dan het retailtarief voor een analoge aansluitlijn. Niettemin is het college van mening dat hiermee niet geldt dat het tarief voor een 64kb huurlijn te hoog is, noch dat het retailtarief voor laagcapacitaire aansluitingen te laag is. Voor het realiseren van een ISDN30 bestaan verschillende alternatieven. Naast het gebruiken van een huurlijn kunnen aanbieders eigen infrastructuur aanleggen (hetgeen enkele aanbieders ook hebben gedaan). Daarnaast kunnen in toenemende mate ontbundelde aansluitlijnen worden gebruikt om op basis van DSL hoogcapacitaire aansluitingen te realiseren. Hierbij geldt dat aanbieders, voor zover zij kostennadelen ervaren ten opzichte van KPN bij het realiseren van alternatieve aansluitingen, deze kunnen goedmaken met de inkomsten over het verkeer over de aansluiting. Volgens het college is er in dit geval dus geen sprake van een mededingingsprobleem in de vorm van prijs squeeze en hoeft het ontwerpbesluit op dit punt ook niet aangepast te worden.

6.4 Verplichtingen

6.4.1 Toegangsverplichting WLR

284. **KPN**: de belangrijkste bezwaren tegen de wholesale toegangsverplichting WLR voor laagcapacitaire aansluitingen zijn puntsgewijs als volgt samengevat:
- WLR bemoeilijkt de verdere ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie;
 - WLR bevoordeelt CPS partijen boven partijen die al over een eigen infrastructuur beschikken;
 - Verplichtingen die leiden tot WLR leiden noodzakelijkerwijs tot investeringen in oude technologie en dus niet in nieuwe technologie, hetgeen in licht van de ontwikkeling naar IP-dienstverlening een verspilling van middelen is;
 - WLR leidt slechts tot prijsconcurrentie en niet tot dienstenconcurrentie, zie voorbeeld Denemarken;
 - de verplichting om WLR te leveren inclusief de blokkering op het instellen van CPS, beperkt de keuze van de eindgebruikers;
 - gezien de huidige ontwikkelingen zoals met name de uitrol van de kabelbedrijven en Mobile-Only dient het college nauwgezet te monitoren of de verplichting tot WLR gerechtvaardigd blijft.
285. Ook **VECAI**, **UPC** en **Casema** zijn tegen de WLR toegangsverplichting voor KPN, met als belangrijkste argument dat het geen recht doet aan de doelstelling van het bevorderen van infrastructuurconcurrentie.

286. **College:** Met betrekking tot de eerste twee punten van KPN en de punten naar voren gebracht door de VECAI, UPC en Casema, stelt het college dat er als prioritaire doelstelling gekozen is om effectieve dienstenconcurrentie te bevorderen, omdat infrastructuurconcurrentie in de markt binnen de reguleringsperiode slechts beperkt mogelijk is. Bij de invulling van de WLR verplichting kan en heeft het college wel zoveel mogelijk rekening gehouden met de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie. Bij de invulling van de WLR verplichting zoals voorgesteld door het college wordt verdere infrastructuurontwikkeling gestimuleerd en wordt bestaande infrastructuur niet benadeeld ten opzichte van C(P)S aanbieders. Het college acht de eerste twee punten van KPN dan ook niet aan de orde.
287. Met betrekking tot het derde punt van KPN merkt het college op dat het college verwacht – zoals ook blijkt uit het ontwerpbesluit - dat PSTN ook de komende reguleringsperiode zeer belangrijk blijft. Het is aannemelijk dat de meerderheid van de huidige eindgebruikers in de komende reguleringsperiode gebruik zal blijven maken van het PSTN-netwerk. Het college is zeker niet van mening dat dit netwerk kan worden afgeschreven, en dat alle investeringen in dit netwerk als verspilling moeten worden beschouwd. Gegeven het belang van het PSTN-netwerk is het volgens de analyse van het college noodzakelijk dat de C(P)S-aanbieders kunnen concurreren met KPN ten aanzien van verkeer en aansluiting teneinde te komen tot effectieve mededinging op de retailmarkten. Dit laat onverlet dat het college met KPN onderschrijft dat investeringen in VoB van groot belang zijn. Dit belang zal gedurende de reguleringsperiode alleen maar toenemen.
288. Wat betreft het vierde punt van KPN merkt het college op dat prijsconcurrentie een onderdeel vormt van dienstenconcurrentie. Indien eindgebruikers door WLR lagere tarieven voor abonnementen voor laagcapacitaire aansluitingen gaan betalen, is dat een uiting van meer effectieve dienstenconcurrentie. Maar voor het college weegt nog zwaarder mee dat de dienstenconcurrentie op verkeersmarkten ook effectiever wordt als C(P)S aanbieders een compleet pakket inclusief abonnementen kunnen aanbieden.
289. De volgende overwegingen spelen een rol bij het college omtrent het vijfde punt, te weten blokkering op het instellen van CPS. Enerzijds onderkent het college het argument van KPN dat vergeleken met de huidige C(P)S diensten (waar blokkering niet geldt), blokkering extra “switching kosten” creëert bij eindgebruikers en op deze manier de keuzevrijheid beperkt. Daarnaast speelt een rol dat, indien niet alle diensten via C(P)S kunnen worden aangeboden, een eindgebruiker die niet-C(P)S diensten wenst af te nemen, geen andere keuze heeft dan alle diensten af te nemen van KPN. Anderzijds, echter, merkt het college op dat het niet stellen van de voorwaarde van blokkering er feitelijk op neer komt dat de C(P)S aanbieders hun klanten voor concurrenten moeten openstellen. Aangezien C(P)S aanbieders geen AMM partijen zijn zou deze impliciete verplichting niet aan de orde zijn en is daarom de voorwaarde van blokkering, voor zover dit gewenst wordt door de C(P)S-aanbieders, gerechtvaardigd.
290. **Tele2:** WLR moet ook beschikbaar moet zijn voor Belbudget-abonnementen. KPN kan door Belbudget te combineren met bijvoorbeeld ADSL een commercieel aantrekkelijk aanbod doen, dat concurrenten niet kunnen doen. Tele2 vindt dat ofwel alle aanbieders in staat moeten worden gesteld hetzelfde aanbod te doen ofwel dat KPN niet langer in staat mag worden gesteld haar Belbudget-abonnement als een commercieel product in de markt te zetten.

291. **College:** De toegangsverplichting WLR geldt voor laagcapacitaire aansluitingen en niet voor retailbundels. Belbudget is een retailbundel waarbij een relatief laag abonnement door KPN dient te worden goed gemaakt dankzij relatief hoge gesprekstarieven. Het is KPN in beginsel niet toegestaan deze diensten onder de kostprijs aan te bieden. Uiteraard is Tele2 geheel vrij om een dergelijk retailaanbod te doen, vergelijkbaar met Belbudget. Hiervoor hoeft naar het oordeel van het college geen aparte wholesaledienst beschikbaar te worden gemaakt.
292. **Tele2** vindt dat het college de uitgebreide wederverkoopvariant van WLR verplicht had moeten stellen. Tele2 is van oordeel dat deze variant afnemers in staat stelt beter te concurreren door een gedifferentieerd abonnement aan te bieden, hetgeen de keuzemogelijkheden voor de eindgebruiker verbetert en innovatie van diensten bevordert. Daarnaast stelt Tele2 dat alvorens KPN een nieuwe retaildienst introduceert die in relatie staat tot het abonnement, KPN een corresponderende wholesaledienst beschikbaar moet stellen. Zo heeft de Ierse autoriteit bepaald ten aanzien van de Ierse incumbent.
293. **College:** In randnummer 242 geeft het college aan dat de uitgebreide wederverkoopvariant (WLR+) variant verder gaat dan nodig om de doelstellingen te bereiken en daarmee niet passend is. Daarnaast zijn de implementatiekosten aanmerkelijk hoger en is de implementatietijd langer. Wat betreft het gelijkelijk beschikbaar stellen van nieuwe functionaliteiten aan zowel KPN's eigen retailorganisatie als concurrenten merkt het college op dat KPN binnen de pure-wederverkoopvariant die verplichting onder de in het besluit genoemde voorwaarden inderdaad heeft. KPN mag haar retailorganisatie immers niet bevoordelen ten opzichte van andere wholesale-afnemers.
294. **ACT en Tele2:** Het college heeft ten onrechte niet ook een WLR verplichting opgelegd voor hoogcapacitaire aansluitingen. Het college onderbouwt niet voldoende dat er sprake is van een hogere replicerbaarheid bij hoogcapacitaire aansluitingen. Verder wijzen partijen op het hoge marktaandeel van KPN van 80-90%. Verder stelt ACT dat het de uitrol van infrastructuur bevordert als aanbieders klanten al administratief kunnen worden overgenomen. Tele2 brengt naar voren dat het aanwijzen van een AMM partij inhoudt dat er tenminste één verplichting moet gelden, en dat is niet het geval bij wholesale hoogcapacitaire aansluitingen. Volgens Tele2 ligt het marktaandeel van KPN ook hoger dan de 80-90% waar vanuit wordt gegaan in het ontwerpbesluit.
295. **College:** KPN's marktaandeel op de markt voor hoogcapacitaire aansluitingen ligt lager dan op de markt voor laagcapacitaire aansluitingen, en daarnaast zijn er meer alternatieve aanbieders van hoogcapacitaire aansluitingen actief. Vanuit economisch perspectief is deze situatie ook als verwacht: vaste kosten voor het aanleggen van aansluitingen zijn eerder terugverdiend als verkeersvolumes over die aansluitingen hoger zijn. Daarnaast herhaalt het college dat CPS aanbieders momenteel in beperkte mate verkeer verzorgen via hoogcapacitaire aansluitingen, en dat een WLR verplichting om die reden ook slechts in beperkte mate bijdraagt aan meer effectieve concurrentie. Deze twee overwegingen brengen het college tot de conclusie dat het opleggen van een toegangsverplichting op hoogcapacitaire aansluitingen niet proportioneel is, temeer ook omdat het opleggen van een dergelijke verplichting relatief veel implementatiekosten met zich mee brengt (meer dan bij laagcapacitaire aansluitingen). Het college heeft overigens geen enkele aanleiding om aan het door hem bepaalde marktaandeel te twijfelen. Het is voor het college onduidelijk op welke gegevens Tele2 zich baseert.

296. Het college wijst er, wellicht ten overvloede, op dat de proportionaliteitseis een relatief zware eis is. Voor het opleggen van verplichtingen, in casu de verplichting tot het bieden van toegang op de markt voor hoogcapacitaire aansluitingen, is een gedegen onderbouwing, zowel kwalitatief als kwantitatief nodig. Het onderzoek van het college heeft deze onderbouwing niet opgeleverd. Ook de door partijen aangevoerde argumenten en gegevens in de bedenkingenfase leveren niet de vereiste grondslag op om te kunnen concluderen dat WLR ook op de markt voor hoogcapacitaire aansluitingen een proportionele verplichting is.
297. Wat betreft het punt dat ACT naar voren brengt, namelijk dat het de uitrol van infrastructuur bevordert als klanten al administratief kunnen overschakelen, merkt het college het volgende op. De aanleg van een eigen aansluiting naar een klantlocatie kan in de praktijk enige maanden duren. Het college acht het opleggen van toegang in de vorm van WLR uitsluitend en alleen ter overbrugging van maximaal enkele maanden voordat een eigen fysieke aansluiting is gerealiseerd niet proportioneel. Het college heeft geen enkele aanwijzing dat concurrenten van KPN in hoge mate worden beperkt in het verwerven van klanten doordat enige tijd nodig is voordat zij een alternatieve aansluiting hebben gerealiseerd. Nadere onderbouwing van ACT op dit punt ontbreekt.
298. Met betrekking tot het punt dat Tele2 naar voren brengt, namelijk dat tenminste één verplichting moet volgen uit een AMM aanwijzing, merkt het college het volgende op. Het college kan geen verplichtingen opleggen die disproportioneel zijn. Het vaststellen van een AMM positie doet hier niet aan af. Op het moment dat het college geen proportionele maatregelen tot zijn beschikking heeft, ziet het college niet in waarom niettemin maatregelen moeten worden opgelegd. Het opleggen van verplichtingen kan nooit een doel op zich zijn. Eens te meer is dit het geval, omdat het college de geconstateerde problemen uiteindelijk adresseert in de onderliggende retailmarkt. Het college wijst er hierbij op dat in geval van hoogcapacitaire aansluitingen, de wholesale en retailmarkten sterk verweven zijn (alle wholesale leveringen zijn interne leveringen). De Europese Commissie is dan ook van mening dat het in het geheel niet noodzakelijk is om een wholesalemarkt voor aansluitingen te identificeren (en noemt deze wholesalemarkt dan ook niet in de Aanbeveling ten aanzien van de relevante markten, en beschouwt WLR als een maatregel die op grond van AMM op de retailmarkt kan worden opgelegd). Het wettelijk kader brengt derhalve op geen enkele wijze met zich dat WLR dient te worden opgelegd indien deze maatregel disproportioneel is.
299. **Scarlet:** Het is niet duidelijk geworden of de WLR verplichting ook de momenteel door KPN aangeboden extra's behelst, zoals de zogeheten "sterretje-diensten". **Pretium Telecom** stelt dat in het besluit moet worden geëxpliciteerd dat onder de "pure wederverkoop"-variant ook de bijbehorende diensten (sterretje-dienst en nummerweergave) vallen.
300. **College:** In randnummer 238 heeft het college aangegeven dat in de pure wederverkoop variant partijen alle aansluitingen en diensten kunnen inkopen die KPN ook zelf hanteert. Indien KPN dus bijbehorende intelligente netwerkdiensten, zoals "sterretje diensten" en nummerweergave, zelf in haar abonnementen aanbiedt, kunnen andere partijen dat via WLR inkopen en ook aanbieden. Het college zal randnummer 238 aanpassen om deze onduidelijkheid weg te nemen.
301. **Scarlet:** Afname van WLR impliceert ook direct een complete verkeersovername en hiervoor dient aandacht besteed te worden in het procesontwerp voor WLR. Een enkele opdracht moet

voldoende zijn om het hele pakket over te kunnen nemen. **Pretium Telecom** stelt in dit verband dat het automatisme dat een klant bij een nieuwe aansluiting verkeer bij KPN afneemt, doorbroken moet worden.

302. **College:** De procedures om eindgebruikers over te zetten naar een WLR-dienst dienen in het implementatieproces verder te worden ingevuld. Scarlet krijgt de mogelijkheid dergelijke zaken in te brengen indien zij deelneemt aan de industry group. Wat betreft het punt van Pretium Telecom dat bij nieuwe aansluitingen het automatisme moet worden doorbroken dat een afnemer bij KPN terecht, merkt het college op dat technisch gezien KPN de aansluiting moet uitvoeren en dat daaruit het automatisme volgt. Dit neemt niet weg dat, eenmaal aangesloten, een alternatieve aanbieder via WLR de aansluiting van KPN kan overnemen.

6.4.2 Tariefregulering WLR diensten

303. **KPN:** Mocht het college ondanks de bezwaren van KPN toch besluiten de WLR verplichting aan haar op te leggen, dan moet bij het vaststellen van de tarieven rekening worden gehouden met de algemene beleidsdoelstellingen van het NRK (Nieuw Regelgevend Kader) en het bereiken van efficiënte diensten- en infrastructuurconcurrentie. De prijsstelling van WLR moet volgens KPN derhalve aan de volgende randvoorwaarden voldoen:
- De prijsstelling mag niet te laag zijn om infrastructuurconcurrentie niet te frustreren. Hierbij wordt verwezen naar een rapport van Martin Cave waarin hij stelt dat het opleggen van de WLR verplichting ingrijpt in de investeringsbeslissing van andere partijen. Ook pleit hij voor toepassing van de zogenaamde “option pricing” theorie, om verstoorde investeringsprikkel bij aanbieders die toegang willen tot KPN's netwerk te corrigeren met behulp van een mark-up in de toegangsprijs.
 - De prijsmethodiek dient op basis van een retail-minus benadering te geschieden. De retail-minus methodiek is volgens KPN superieur aan de voorgestelde cost-plus (of kostenoriëntatie) benadering. Anders dan de retail-minus methode, leidt de cost-plus methode in het algemeen niet tot efficiënte dienstenconcurrentie. De afwezigheid van efficiënte dienstenconcurrentie onder een cost-plus benadering heeft ook zijn weerslag op het niveau van infrastructuurconcurrentie. De door het college geschetste voordelen van de cost-plus methode (geen gevaar voor kruissubsidies en stimulans voor infrastructuurconcurrentie) zijn niet valide. Ook de door het college ingehuurd deskundige (WIK) komt tot de conclusie dat retail-minus de voorkeur heeft. Ten slotte is ook in andere landen waar WLR is ingevoerd retail minus de norm, op één uitzondering na. In het uitzonderingsgeval (Engeland) is evenwel sprake van een bijzondere omstandigheid die de afwijking rechtvaardigt, welke omstandigheid zich in Nederland niet voordoet. Voor Nederland zou zelfs een minder strenge norm dan de Europese norm van retail-minus moeten gelden, gelet op de aanwezigheid in Nederland van volwaardige alternatieve infrastructuren van kabel en DSL. De cost-plus methode is gelet op het voorgaande derhalve niet passend.
304. Net als KPN, zijn **VECAI**, **UPC** en **Casema** ook tegen het opleggen van een WLR verplichting omdat dat het bevorderen van infrastructuurconcurrentie verstoort. Indien WLR toch wordt opgelegd, is VECAI een voorstander van een tariefstelling op basis van cost-plus, omdat een retail-minus benadering een groot risico op een “kunstmatige tariefstelling” met zich meebrengt en marktverstoring veroorzaakt. UPC wenst de mogelijkheid te hebben om tenminste de werkelijke kosten met een redelijk rendement terug te verdienen. Casema stelt meer in het

algemeen dat tarieven boven kostenoriëntatie (cost-plus benadering) moeten liggen, om oneerlijke concurrentie tussen aanbieders met en zonder eigen netwerk te voorkomen. **Tele2** en **Scarlet** waarschuwen ervoor dat de WLR tarieven niet dusdanig hoog kunnen zijn dat er onvoldoende marge overblijft bij doorverkoop – zij stellen voor een retail-minus check uit te voeren indien de WLR tarieven op cost-plus basis worden vastgesteld, waarbij een bepaalde minimale retail opslag moet kunnen worden behaald.

305. **College:** Mede naar aanleiding van de reacties van marktpartijen heeft het college besloten om de tarieven voor WLR op basis van retail-minus vast te stellen, en niet op basis van cost-plus. De volgende factoren hebben een rol gespeeld bij deze heroverweging.
306. Ten eerste wordt een retail-minus benadering over het algemeen als een mildere vorm van bovengrensregulering gezien dan cost-plus. Het college acht een mildere vorm van bovengrensregulering passender voor een dienst die voorheen niet werd gereguleerd.
307. Ten tweede is zoals aangegeven in het ontwerpbesluit de prioritaire doelstelling van regulering op de wholesalem Markt voor gespreksopbouw het bevorderen van effectieve dienstenconcurrentie. Het college beoogt met de WLR verplichting niet in de eerste instantie om prijsdruk te creëren op KPN's retailtarieven voor laagcapacitaire aansluitingen. Waar het het college meer om te doen was en is, is om C(P)S aanbieders de mogelijkheid te geven om zowel verkeer als aansluitingen aan te bieden. Dit maakt de 'business propositie' van C(P)S aanbieders aan eindgebruikers aantrekkelijker. Bovendien blijft KPN bij eindgebruikers die voor een C(P)S aanbieder kiezen niet langer aanwezig door middel van abonnementen. Beide factoren bepalen dat de competitieve positie van C(P)S aanbieders ten opzichte van KPN verbetert, hetgeen concurrentie op dienstenniveau effectiever maakt. Daarenboven bieden WLR tarieven op basis van retail-minus ook meer zekerheid voor toetreders, omdat ze ervan uit kunnen gaan dat retail marges voor langere tijd vast zijn. Dit bevordert ook effectieve dienstenconcurrentie.
308. Ten derde wil het college investeringen in infrastructuur niet ontmoedigen. Het is aannemelijk dat een retail-minus benadering leidt tot hogere – in elk geval niet lagere – WLR tarieven dan bij een cost-plus benadering. Dit vormt een extra stimulans voor infrastructuur investeringen omdat het alternatief van zelf investeren aantrekkelijker wordt ten opzichte van het alternatief van inkopen bij KPN. Overigens blijft het college van mening, zoals ook verwoord in het ontwerpbesluit, dat een cost-plus benadering strikt economisch gezien de juist prikkels geeft voor investeringen in infrastructuur. Immers, alleen die infrastructuurinvesteringen die leiden tot een lagere kostprijs dan het op cost-plus gebaseerde WLR tarief zijn strikt genomen economisch wenselijk. Echter, het college acht de hiervoor beschreven positieve effecten van een retail-minus benadering voor dienstenconcurrentie van groter belang, ook gegeven de prioritaire doelstelling op deze markt van het bevorderen van effectieve dienstenconcurrentie. Tenslotte merkt het college op dat bij een retail-minus benadering de door KPN en Cave bepleite opslag om investeringsprikkels bij alternatieve aanbieders te verhogen, niet aan de orde is. Het college zal sectie 9.5 in het ontwerpbesluit wholesale toegang aanpassen in het licht van bovenstaande aanpassing van de grondslag voor tariefregulering (retail-minus in plaats van cost-plus).

6.4.3 Implementatie WLR

309. **KPN:** Het college dient bij de vaststelling van de termijn van invoering van WLR rekening te houden met een groot aantal aanpassingen die zij moet verrichten in haar verschillende wholesale en retail systemen. **Pretium Telecom** en **Scarlet** stellen dat een spoedige invoering van WLR is gewenst en het van belang is dat er geen vertraging optreedt bij de implementatie van WLR. Tevens acht Scarlet het van belang dat het college ook na de implementatie in kan grijpen indien achteraf belemmeringen blijken op te doemen die vooraf niet waren onderkend. Pretium Telecom is van mening dat de tijdsplanning van WLR introductie niet strak genoeg is bepaald.
310. **College:** Het streven is om WLR zo spoedig mogelijk in te voeren. Het college heeft in randnummers 245 tot en met 260 de specifieke invulling van voorwaarden en ontwerpproces voor WLR uiteengezet. In randnummer 252 staat dat KPN binnen een redelijke termijn aan een verzoek tot toegang moet voldoen en dat KPN te goeder trouw moet handelen. Bij deze bepalingen wordt rekening gehouden met de noodzakelijke interne aanpassingen die KPN moet doorvoeren, maar ook met mogelijke vertragingstactieken van KPN.
311. **Pretium Telecom:** In kader van tariefregulering van WLR moet rekening worden gehouden met het feit dat via de terbeschikkingstelling van de aansluiting aan de klant een tweetal diensten wordt geleverd: de mogelijkheid om te bellen en de mogelijkheid gebeld te worden. Inkomsten voor deze diensten behaalt KPN uit het abonnementstarief en uit de fixed terminating tarieven die door de calling party worden betaald. Als gevolg van WLR verandert er ten aanzien van de dienst om het inkomende verkeer af te wikkelen niets. Deze dienst blijft KPN gewoon leveren en daarvoor blijft KPN gewoon de normale FTA-tarieven rekenen.
312. Verder moet het college er volgens Pretium op toezien dat het WLR-aanbod zodanige SLA's voor ordening, levering, Service en Instandhouding bevat dat er werkelijk een gelijkwaardige dienst aan de eindgebruiker kan worden aangeboden. Pretium pleit daarbij voor een rapportageverplichting voor deze SLA's en dat het college deze SLA's gaat monitoren. Tenslotte zouden partijen die via CPS hosting van het OCM systeem gebruik maken, betrokken moeten worden bij de verdere uitvoering van WLR. Deze partijen zou ook aanspraak geboden moeten worden op de rechten die aan de verplichtingen kunnen worden ontleend.
313. **College:** De nadere invulling en voorwaarden van WLR worden bij het implementatieproces verder uitgewerkt.

6.4.4 Bedenkingen ten aanzien van C(P)S

314. **Pretium Telecom:** Ondanks de nu ook geldende verplichtingen voor KPN, ondervinden de huidige CPS-aanbieders mededingingsproblemen. Om de concurrentie te bevorderen acht Pretium de volgende maatregelen noodzakelijk:
- 1) Opheffing en voorkoming van belemmeringen voor het activeren van klanten op CPS (ook Tele2 brengt dit punt naar voren, in de specifieke context van CPS III en van het meenemen van voicemail);
 - 2) Beëindiging van praktijk van misbruik van Belbudget en mogelijk maken combinatie Belbudget en CPS met als argument dat het anders in strijd is met het non-discriminatiebeginsel; en
 - 3) Uitbanning van slamming.

315. **College:** Puntsgewijs reageert het college als volgt:

- 1) Op hoofdlijnen wordt in het ontwerpbesluit beschreven aan welke eisen de procedures, die KPN moet hanteren, dienen te voldoen. Deze procedures moeten redelijk zijn en mogen geen onnodige belemmeringen vormen bij het afnemen van de dienst. Indien de procedures van KPN onredelijk zijn, kan het college KPN aanwijzingen geven ter wijziging;
- 2) De combinatie Belbudget en CPS is niet mogelijk omdat op grond van de door het Ministerie van Economische Zaken in het kader van de Universele Dienstverlening vastgestelde tarieven (een relatief laag abonnement met relatief hoge gesprekskosten) een onderdekking zou resulteren van de abonnementstarieven. Gegeven deze speciale omstandigheden bij Belbudget kan het non-discriminatiebeginsel niet aangehaald worden; en
- 3) Het college doet het uiterste binnen de mogelijkheden die de Tw biedt om slamming tegen te gaan. Ten aanzien van de marktanalysebesluiten geldt dat KPN C(P)S aanbieders in staat moet stellen om te concurreren op de retailmarkt. In dit kader dienen de procedures die KPN hanteert zodanig zijn dat CPS-aanbieders geen onnodige belemmeringen ondervinden. Indien de procedures kunnen bijdragen aan het tegen gaan of het verminderen van slamming, waardoor belemmeringen voor C(P)S-aanbieders om op basis C(P)S te concurreren worden weggenomen, dient KPN hier gevolg aan te geven.

316. **Scarlet** constateert dat bij de wholesale prijsregulering als sluitstuk in voorkomende gevallen een vergelijking van het resulterende tarief wordt gemaakt met de gehanteerde tarieven van efficiënte US LECs. Scarlet vindt het onduidelijk wat voor gevolgen dit heeft voor de 'investment ladder', dat wil zeggen de tariefhoogte en verschillen voor NAP-, RAP- respectievelijk LAP-interconnectie. Hierin zitten volgens Scarlet meerdere inefficiënties. De vraag is hoe met deze inefficiënties wordt omgegaan.

317. Het **college** is van oordeel dat de comparatieve efficiëntie analyse voldoende rekening houdt met de bedenking van Scarlet. De analyse zal namelijk de totale efficiëntie van KPN met die van de Amerikaanse LECs vergelijken. In het geval dat KPN een netwerkstructuur heeft die minder efficiënt is dan die van vergelijkbare LECs, dan zal de comparatieve efficiëntie analyse dit uitwijzen en daarvoor corrigeren. Met andere woorden, in dat geval zal de door KPN te overbruggen efficiëntie-achterstand groter zijn.

7 Bedenkingen verplichtingen horizontaal (geldend voor alle wholesale vaste telefoniemarkten)

7.1 Algemene bedenkingen

318. In algemene zin constateert **KPN** dat de voorgestelde verplichtingen strenger zijn dan de thans geldende verplichtingen. KPN is van oordeel dat de nieuwe verplichtingen, gegeven de stand van de markt, niet voldoen aan het vereiste van passendheid als bedoeld in artikel 1.3 Tw.
319. Het **college** bestrijdt de stelling van KPN dat de opgelegde verplichtingen strenger zijn dan de verplichtingen onder het oude kader. Het college constateert wel dat de nieuwe verplichtingen afwijken van de verplichtingen onder het oude kader. De reden hiervan is juist dat het college de huidige marktomstandigheden meeweegt in de opgelegde verplichtingen. Hiermee heeft het college veel meer dan onder het oude kader de ruimte om verplichtingen toe te snijden op de actuele marktomstandigheden. Op bepaalde markten betekent dit dat verplichtingen zijn komen te vervallen of zijn verlicht, zoals ten aanzien van de markt voor interregionale gespreksdoorgifte of op de retailmarkten voor telefonie, waar de tariefregulering veel meer bewegingsruimte biedt aan KPN. Ook ten aanzien van huurlijnen is een groot aantal verplichtingen geschrapt omdat op een aantal markten werd geconstateerd dat sprake is van effectieve concurrentie. Voor de discussie ten aanzien van passendheid is het echter naar het oordeel van het college irrelevant of de verplichtingen nu lichter of strenger zijn geworden, maar gaat het om de vraag of de opgelegde verplichtingen in verhouding staan tot de geconstateerde mededingingsproblemen, of die verplichtingen onevenredig zware nadelen met zich meebrengen en in hoeverre de verplichtingen aansluiten bij de doelstellingen van de Tw. Het college heeft in zijn besluiten hier steeds zo goed mogelijk invulling aan proberen te geven. Daar waar KPN van mening is dat de verplichtingen niet passend zijn, dient KPN dit specifiek aan te geven en te onderbouwen.
320. In algemene zin stelt **KPN** dat door dienstenconcurrentie als prioritaire doelstelling te kiezen de opgelegde verplichtingen te streng zijn in het licht van de door de Minister van Economische Zaken in zijn beleidsregels genoemde doelstelling van infrastructuurconcurrentie.
321. Het **college** verwijst naar het document 'Het afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen van 22 december 2004 (kenmerk: OPTA/EGM/2004/204404). Hierin geeft het college aan welke rol de afweging tussen infrastructuur- en dienstenconcurrentie speelt bij het vaststellen van de proportionaliteit van verplichtingen. Daar waar replicatie economisch mogelijk is dient infrastructuurconcurrentie het uiteindelijke doel van regulering te zijn. Het college acht deze benadering, waarbij dienstenconcurrentie geenszins prioriteit krijgt, in overeenstemming met de door KPN genoemde beleidsregels.

7.2 Toegang

322. **KPN**: De opgelegde toegangsverplichting, inhoudende dat KPN "de reeds verleende toegang tot faciliteiten niet intrekt", is te algemeen en zonder enige tijdsbepaling gesteld en daarmee voldoet het niet aan het vereiste van passendheid.
323. Het **college** legt deze verplichting op basis van artikel 6a.6, tweede lid, onder c, van de Tw op.

Ten aanzien van het intrekken van verplichtingen geldt hierbij een redelijkheidstoets (zie artikel 6a.6, eerste lid van de Tw). De toegangsverplichtingen die het college voornemens is om op te leggen op de wholesale markten vaste telefonie komen voor een belangrijk deel overeen met de verplichtingen die golden onder het oude kader. Het intrekken van deze toegangsverplichtingen zou kunnen betekenen dat partijen vervolgens over dezelfde vorm van toegang opnieuw in onderhandeling moeten gaan met KPN. Dit is inefficiënt en benadeelt partijen die gebruik maken van opgelegde toegang tot faciliteiten van KPN. Partijen zouden bijvoorbeeld tijdelijk hun dienstverlening niet kunnen continueren. Het college acht intrekking in deze situatie onredelijk en de verplichting daarom passend. Het college erkent echter dat er situaties kunnen zijn waarin het intrekken van faciliteiten wel redelijk is. Het in het ontwerpbesluit aan de toegangsverplichting gekoppelde voorschrift dat "reeds verleende toegang tot faciliteiten niet mag worden ingetrokken" zal daarom worden vervangen door het voorschrift dat: *"reeds verleende toegang tot faciliteiten mag niet worden ingetrokken, tenzij voortgezette verlening van toegang redelijkerwijs niet van KPN mag worden verlangd. KPN dient een voornemen tot intrekking vooraf, met een termijn van minimaal drie maanden voorafgaand aan de voorgenomen datum van intrekking, aan het college over te leggen."* Het college legt deze verplichting mede op basis van artikel 6a.6, derde lid van de Tw op.

324. **KPN** is in algemene zin van oordeel dat de toegangsverplichtingen in de ontwerpbesluiten onvoldoende zijn geconcretiseerd.
325. Het **college** is anders dan KPN van oordeel dat hij de toegangsverplichting in voldoende mate heeft gespecificeerd. Het college is van oordeel dat het in verdere mate specificeren van de toegangsverplichting, zodanig dat voor elke apart te onderscheiden dienst of onderdeel daarvan, alle relevante operationele en technische procedures en protocollen tot op detailniveau worden beschreven niet door de wetgever wordt voorgeschreven. Het zou in feite betekenen dat het college de (operationele) zeggenschap zou overnemen van de aanbieder over de inrichting van de verscheidene (interne) bedrijfsprocessen. Een dergelijke aanpak zou ook strijd met het discriminatieverbod uit kunnen lokken, aangezien de aldus voorgeschreven toegang voor derden andere (functionele) kenmerken zou kunnen krijgen dan de toegang die KPN aan verwante ondernemingen als bedoeld in artikel 6a.8 van de Tw zou verschaffen. Daarnaast is het college van mening dat de dynamiek van de markt en de hiermee gepaard gaande snelle technische ontwikkeling van (bestaande) diensten zich niet goed verhoudt met het voorschrijven van gedetailleerde toegangsverplichtingen. Dit zou immers betekenen dat het college voor elke aanpassing van een bestaande dienst door KPN steeds weer een nieuwe toegangsverplichting moeten opleggen, aangezien de oude toegangsverplichting geen betrekking meer heeft op de aangepaste dienst.
326. Uitgangspunt voor het college is geweest dat het voor KPN in voldoende mate bepaalbaar moet zijn welke toegangsdiensten of onlosmakelijk hiermee verbonden diensten door haar op verzoek moeten worden aangeboden aan andere aanbieders. Behalve het voorbeeld van het opzetten van overflowprocedures, dat terecht is ingebracht door KPN en dat het college in het definitieve besluit zal verduidelijken, heeft KPN geen andere voorbeelden aangedragen waaruit blijkt dat het voor haar niet duidelijk is hoe zij uitvoering moet geven aan de opgelegde toegangsverplichtingen. Het college ziet in de bedenking van KPN derhalve geen aanleiding om haar ontwerpbesluiten aan te passen.

327. **ACT** constateert dat het college in de diverse markten anders omgaat met het verbinden van minimumkwaliteitseisen aan de verplichting tot het verlenen van toegang. ACT beveelt aan in alle besluiten waarin toegangsverplichtingen worden opgelegd kwaliteitseisen te stellen die minimaal zodanig zijn dat het voor afnemers mogelijk is dezelfde kwaliteit te leveren als die KPN aan haar eigen retailklanten levert. Voorts zou de geboden kwaliteit vooraf, net als bij een referentieaanbod, door het college dienen te worden goedgekeurd.
328. **College:** Dat bestel- en leverprocedure in beginsel minimaal hetzelfde of beter moeten kunnen zijn dan KPN's retail-dienstverlening volgt reeds uit de algemene non-discriminatieverplichting, die onder andere inhoudt dat de onderneming die toegang levert, bij het verlenen van toegang gelijke voorwaarden toepast als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor haarzelf, haar dochterondernemingen of haar partner ondernemingen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de termijnen die gekoppeld zijn aan de bestelprocedure, het voor een afnemer mogelijk moeten maken om binnen dezelfde termijn te leveren als KPN aan haar eigen retail-klanten levert. Dit vereist dus geen speciale voorschriften. Hetzelfde geldt voor kwaliteitsgaranties. Voor rapportages die nodig zijn om de naleving van die kwaliteitsgaranties te monitoren, heeft het college voldoende wettelijke bevoegdheden om informatie te vragen.¹¹ Hiervoor is dus geen separate verplichting noodzakelijk. Toetsing van het aanbod vooraf is hierboven reeds door het college behandeld (randnummer 316).

7.3 Transparantie en referentieaanbod

329. **KPN** is van oordeel dat de noodzaak tot en proportionaliteit van het opleggen van de verplichting tot het doen van een referentieaanbod niet, althans niet overtuigend wordt onderbouwd in het ontwerpbesluit met betrekking tot de wholesalemarkten voor vaste telefonie. KPN wijst erop dat veel bestaande interconnectieovereenkomsten tot stand zijn gekomen zonder dat ten tijde van het sluiten ervan de verplichting gold een referentieaanbod bekend te maken (geldt eerst sinds 15-12-1998). Onduidelijk voor KPN is derhalve welk mededingingsprobleem het college met deze verplichting wil bestrijden.
330. **College:** Voor de noodzaak om KPN te verplichten tot het doen van een referentieaanbod wordt verwezen naar hetgeen hierbij eerder werd gesteld in het ontwerpbesluit. KPN gaat niet inhoudelijk in op de argumenten die het college hiervoor aanvoert. In aanvulling hierop stelt het college dat het totstandkomen van interconnectiecontracten op zichzelf niet inhoudt dat deze redelijk zijn, of dat sprake van voldoende transparantie is. In de eerste plaats wijst het college erop dat KPN (ook) onder het toenmalige recht tot interconnectie verplicht was, en dat de overeenkomsten waarnaar KPN verwijst dus niet in een ongereguleerde markt tot stand kwamen. Het college heeft in de tweede plaats met betrekking tot de door KPN genoemde overeenkomsten later vastgesteld dat deze niet voldeden aan de wettelijke vereisten. Voor de veronderstelling van KPN dat het aanbod voldoende transparant was bestond naar het oordeel van het college geen reden.
331. **ACT** is van oordeel dat het college, daartoe bevoegd krachtens artikel 6a.9, vierde lid, van de Tw, aan de verplichting tot het uitbrengen van een referentieaanbod het voorschrift zou moeten verbinden dat elke wijziging van dit aanbod vooraf aan het college ter toetsing zou moeten

¹¹ Op basis van artikel 18.7 van de Tw.

worden overgelegd. Dit om te voorkomen dat KPN zich schuldig maakt aan het strategisch ontwerpen van referentieaanbiedingen, die alternatieve aanbieders vervolgens gehouden zijn af te nemen totdat het college KPN tot wijziging van het referentieaanbod dwingt. KPN geniet in de tussenliggende periode ten onrechte voordeel van het onrechtmatige aanbod. Daarnaast dringt ACT erop aan dat referentieaanbiedingen gelden voor een periode van drie jaar.

332. Het **college** onderschrijft dat het zijn taak is ervoor te zorgen dat het referentieaanbod voldoet aan de in deze marktanalyse opgelegde verplichtingen. De wet voorziet echter niet in de bevoegdheid voor het college om de verplichting op te leggen dat elke wijziging voorafgaande goedkeuring behoeft. Wel heeft het college de bevoegdheid om op grond van artikel 6a.9, vierde lid, van de Tw om, indien het referentieaanbod van KPN niet overeenstemt met de opgelegde verplichtingen, KPN aanwijzingen te geven met betrekking tot de aan te brengen wijzigingen. Wijzigingen door KPN die als doel hebben de afname van de gereguleerde dienst te bemoeilijken, zijn niet toegestaan op grond van het voorschrift dat toegangsdiensten niet strategisch mogen worden ontworpen. De verplichting om een referentieaanbod bekend te maken geldt gedurende de gehele reguleringsperiode. Een bepaling dat deze voor een periode van drie jaar geldt is derhalve overbodig.

7.4 Non-discriminatie

333. **KPN**: De verplichting tot non-discriminatie is niet noodzakelijk omdat het algemene mededingingsrecht al voldoende waarborgen biedt om discriminatoir gedrag te bestrijden. De artikel 24 van de Mededingingswet en artikel 82 van het EU Verdrag dienen hiertoe. Deze verplichting impliceert ook dat externe afnemers gelijk moeten worden behandeld als eigen bedrijfsonderdelen of gelieerde ondernemingen. Daarbij kan gerefereerd worden aan de Bekendmaking betreffende de toepassing van de mededingingsregels op overeenkomsten inzake toegang in de telecommunicatiesector van de Europese Commissie (98/C, 265/02).

334. **College**: De verplichtingen die gelden voor AMM partijen, moeten misbruik voorkomen. Algemeen mededingingsrecht kan slechts ex post ingrijpen in geval er daadwerkelijk misbruik heeft plaatsgevonden. Het nieuwe reguleringskader betekent een extra handavingsregime voor AMM partijen als KPN, dat bijdraagt aan de naleving van regels inzake, in dit geval, discriminatie.

335. **Casema** is van oordeel dat de non-discrimatieverplichting per dienst nader uitgewerkt moet worden. In dat verband verzoekt Casema ook de onduidelijkheid omtrent volumekortingen toe te lichten.

336. **MCI** is van oordeel dat de non-discrimatieverplichting nader moet worden gespecificeerd. Het college moet volgens MCI duidelijke criteria geven in welke gevallen prijsdifferentiatie gerechtvaardigd is. Volgens MCI is dit enkel het geval indien aan de verschillen kostenvoordelen ten grondslag liggen.

337. **College**: De verschillende besluiten gaan alle uit van de wettelijke omschrijving van de verplichting tot non-discriminatie, zoals opgenomen onder artikel 6a.8 van de Tw. Het college acht deze wettekst voldoende duidelijk, en acht het onnodig en onwenselijk om deze wettekst in het kader van de marktanalysebesluiten nader te specificeren.

8 De retailmarkten voor vaste telefonie

338. Hieronder zal het college achtereenvolgens ingaan op de bedenkingen van partijen ten aanzien de afbakening van de relevante markt, het onderzoek naar de aanwezigheid van partijen met aanmerkelijke marktmacht, de mededingingsproblemen en de verplichtingen. Ten slotte zal het college de wijzigingen die hij zal doorvoeren naar aanleiding van de consultatie in de conclusie opsommen. Het college begint echter met een korte uiteenzetting over de wijze waarop hij, naar aanleiding van de bedenkingen, zal omgaan met de twee meest controversiële onderwerpen, te weten VoB en het onderscheid tussen particuliere en (groot)zakelijke gebruikers.

8.1 VoB en (groot)zakelijke gebruikers

339. Alvorens op de concrete bedenkingen van partijen in te gaan, schetst het college hoe hij op hoofdlijnen de bedenkingen inzake VoB en het onderscheid tussen particulieren en (groot)zakelijke gebruikers zal adresseren. Daarna zal per bedenking worden ingegaan op de argumenten van partijen.

8.1.1 VoB

340. Naar aanleiding van bedenkingen van marktpartijen en een analyse van deze bedenkingen door het college, heeft het college de regulering van VoB diensten opnieuw zorgvuldig overwogen. Deze heroverweging heeft ertoe geleid dat het college een ondergrensverplichting ten aanzien van KPN's VoB diensten nog steeds passend acht, zij het met aanpassingen ten opzichte van de ondergrens zoals die in het ontwerpbesluit stond. Hieronder licht het college zijn standpunt en de op te leggen verplichtingen ten aanzien van VoB diensten van KPN toe.

341. VoB diensten en traditionele vaste (PSTN) telefoniediensten behoren volgens de analyse van het college tot dezelfde relevante markten. Ten eerste hebben beide diensten dezelfde functionaliteit en ten tweede oefenen beide diensten sterke prijsdruk op elkaar uit. Dit betekent dat VoB diensten tot elk van de afgebakende retailmarkten voor vaste telefonie behoren, zowel tot de aansluitingsmarkten als tot de verkeersmarkten. De dominantieanalyse van het college toont vervolgens aan dat KPN op deze markten, dus ook op het segment van VoB diensten binnen die markten, een AMM positie heeft.

342. In haar bedenkingen heeft KPN aangegeven dat het college onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het potentiële mededingingsprobleem van margeuitholling of roofprijzen voor VoB diensten zich op deze markten zal voordoen. Ter onderbouwing hiervan heeft KPN een tweetal onderzoeken laten uitvoeren: één door onderzoeksbureau Lexecon (dit rapport is door KPN reeds voor de publicatie van het ontwerpbesluit ingebracht) en één door RBB Economics (dit rapport is later door KPN, als onderdeel van haar bedenkingen, ingebracht). De belangrijkste conclusie in beide rapporten is dat KPN geen prikkel heeft tot het hanteren van excessief lage prijzen voor VoB diensten, en dat die prikkel bij KPN in elk geval niet groter is dan voor andere partijen die VoB diensten aanbieden. Het belangrijkste argument hiervoor is dat KPN zichzelf in de vingers snijdt door lage VoB tarieven te hanteren, omdat KPN dan PSTN inkomsten misloopt.

343. Het college acht de argumenten van KPN onvoldoende overtuigend om te concluderen dat het potentiële mededingingsprobleem van margeuitholling of roofprijzen zich niet zal voordoen. Ten

eerste zal KPN, omdat de verwachting is dat onder invloed van allerlei factoren het PSTN netwerk in de loop van de tijd zal leeglopen, de derving van PSTN inkomsten steeds minder zwaar mee laten wegen in haar prijszetting van VoB diensten. Voor zover het risico van rooftprijzen en margeuitholling door KPN al beperkt zou zijn om mee te beginnen, neemt het in de loop van de tijd wel toe. Ten tweede is de verwachting dat KPN onder druk van VoB aanbiedingen van kabelbedrijven haar VoB tarieven aanzienlijk zal moeten laten zakken. Daarbij is het risico reëel dat DSL-aanbieders die ook op VoB concurreren en die van KPN afhankelijk zijn voor de inkoop van ULL diensten, hun marges zien wegsmelten met het gevolg dat ze gedwongen worden uit te treden. Dit risico van margeuitholling zou het ontstaan van effectieve concurrentie op de telefoniemarkten ernstig bemoeilijken. Met name vanwege deze twee argumenten acht het college het passend om ondergrensregulering op te leggen aan KPN op het gebied van VoB diensten. Beide argumenten worden hierna verder toegelicht.

344. Wat betreft het punt van PSTN inkomstenderving heeft het college naar aanleiding van de rapporten die ingebracht zijn door KPN zelf een economisch onderzoeksbureau, Oxera, ingeschakeld met als doel de onderbouwing van de conclusies te onderzoeken. Oxera concludeert in haar rapport dat het risico van excessief lage prijzen voor VoB diensten door KPN aanwezig is omdat KPN de prikkel kan hebben en in staat is om met excessief lage prijzen de mededinging te beperken. Oxera toont aan dat een rooftprijzenstrategie voor KPN wel degelijk winstgevend kan zijn en de concurrentie beperkt. Bovendien toont Oxera aan dat het risico van rooftprijzen ook toeneemt in de loop van de tijd, omdat KPN bij het vaststellen van VoB tarieven zich steeds minder zal laten leiden door het beschermen van naar verwachting alsmat teruglopende PSTN inkomsten, en steeds meer door het veiligstellen en uitbreiden van haar positie in het groeiende VoB segment.
345. Daarnaast acht het college het gevaar van rooftprijzen en margeuitholling reëel om nog een tweede reden. In de loop van de reguleringsperiode bestaat het risico dat zich het volgende scenario zal voordoen. Als reactie op een scherpe tariefstelling van VoB diensten door kabelbedrijven, zal KPN haar VoB tarieven aanzienlijk verlagen. Dit kan zonder regulering tot de situatie leiden dat KPN en andere DSL-aanbieders hun kosten, die mede gebaseerd zijn op inkoop van de ontbundelde aansluitlijn (ULL) op het netwerk van KPN, niet meer goed kunnen maken. Een prijsstelling waarbij de gereguleerde inkoopkosten niet worden goedge maakt, kan echter voor KPN bedrijfseconomisch nog steeds aantrekkelijk zijn. Immers, indien de incrementele kosten van een aanbieding worden goedge maakt is het nog steeds aantrekkelijk een klant te behouden dan wel binnen te halen. De incrementele kosten voor het aanbieden van breedbandinternet en VoB zijn voor KPN als concern laag. Dat geldt met name voor de aansluitlijn. Het is voor KPN altijd nog aantrekkelijker om een beperkt geldbedrag voor de aansluitlijn te ontvangen dan in het geheel niets in het geval de klant zijn aansluitlijn opzegt (en KPN met de kosten van de aansluitlijn blijft zitten). Voor andere DSL-aanbieders zijn de kosten voor de ontbundelde aansluitlijn echter werkelijke out-of-the-pocket expenses. Zij betalen de gereguleerde prijs van de aansluitlijn, die gebaseerd is op de werkelijk onderliggende kosten gecorrigeerd voor eventuele inefficiënties. Kort gezegd zijn KPN's relevante kosten (interne incrementele kosten) voor het breedbandinternet en VoB lager dan de gereguleerde tarieven van ontbundelde aansluitlijnen waarmee andere DSL-aanbieders breedbandinternet en VoB diensten aanbieden.
346. Het hierboven geschetste scenario van het risico van margeuitholling acht het college juist in

Nederland reëel. In Nederland zijn drie verschillende typen aanbieders van VoB diensten te onderscheiden. Ten eerste biedt KPN breedbanddiensten en VoB diensten via DSL-lijnen aan. Ten tweede zijn er alternatieve DSL-aanbieders, die bij KPN op wholesale niveau ontbundelde aansluitdiensten (ULL) inkopen en daarover breedbanddiensten en VOB aanbieden. Ten derde zijn er kabelbedrijven, die VoB diensten al of niet in combinatie met breedbanddiensten aanbieden. Op de breedbandinternetmarkt heeft kabel ca. 40%, KPN via DSL ca. 44% en andere DSL-aanbieders ca. 16% (per 1 juli 2005). De bovengenoemde aanbieders zullen met hun diensten moeten wedijveren om de gunst van de consument. Dat is goed voor de consument: er kan worden gekozen uit meerdere aanbieders en meerdere aanbiedingen. Gelet op de hoge penetratiegraad van kabel (95%) en het marktaandeel van kabelbedrijven op de breedbandinternetmarkt (ca. 40%) zal kabel, anders dan in de meeste andere landen van de Europese Unie, in Nederland een wezenlijke rol gaan spelen in de concurrentie op VOB-diensten.¹² De kabelinfrastructuur heeft een andere kostenstructuur dan het telefonienetwerk van KPN, terwijl tegelijkertijd de business case van kabelbedrijven veel minder afhankelijk is van inkomsten uit breedband en VoB/telefonie. Hierdoor zijn kabelbedrijven in staat bundels van diensten aan te bieden tegen aantrekkelijke prijzen en is de vraag in hoeverre KPN en andere DSL-aanbieders in staat zijn die te matchen.

347. Bij een te lage prijsstelling voor VoB-diensten door KPN, al of niet in reactie op een aanbieding van kabelbedrijven, worden de marges van andere DSL-aanbieders uitgehold waardoor zij niet in staat zijn te concurreren, en ultimo van de markt worden verdreven. De concurrentie zou op deze manier in ernstige mate worden verzwakt. Vanzelfsprekend moet KPN ook de mogelijkheid hebben om de concurrentie met kabelbedrijven aan te gaan, maar daarbij dient dan wel verzekerd te zijn dat de voorwaarden voor haar en DSL-aanbieders gelijk zijn. De ondergrensregulering voorziet erin dat gesignaleerd wordt als KPN haar kosten, met name die van de gereguleerde ontbundelde aansluitlijn, niet meer dreigt goed te maken. Verlaging van de kosten van de ontbundelde aansluitlijn kan in dat geval zowel KPN als andere DSL-aanbieders ruimte bieden in de concurrentie met de kabel. Het risico van excessief lage prijzen door KPN is in dit scenario dus met name dat alternatieve DSL-aanbieders uit de markt worden gedrukt; en in mindere mate kabelbedrijven omdat naar alle waarschijnlijkheid hun kostenniveau voor VoB diensten lager ligt. Het uitreden van DSL-aanbieders zou het ontstaan van effectieve concurrentie op zowel de vaste telefoniemarkten als de breedbandmarkten ernstig bemoeilijken.¹³

348. Teneinde deze risico's van rooftprijzen en margeuitholling op effectieve wijze te adresseren, acht het college een ondergrensverplichting voor KPN's VoB diensten passend. Het alternatief dat de Franse toezichthouder ARCEP heeft gekozen, en waarmee de Europese Commissie heeft ingestemd, namelijk om de ontwikkeling van concurrentie in VoB diensten te monitoren en snel in te grijpen indien en zodra zich excessief lage prijzen voordoen, acht het college gegeven de specifieke Nederlandse omstandigheden niet passend, om de volgende redenen.¹⁴

¹² Van de 100 inwoners hebben in Nederland 22.5 inwoners breedband, waarvan 13.6 via DSL en 8.9 via kabel. In Frankrijk bijvoorbeeld is dit 12.8 van de 100 inwoners, waarvan 11.9 via DSL en 0.8 via kabel (bron: OECD Broadband Statistics, juni 2005).

¹³ De ervaring in Nederland is dat juist DSL-aanbieders in het verleden voor concurrentie op de breedbandmarkt hebben gezorgd (na de introductie van ULL diensten), en in mindere mate de concurrentie tussen KPN en kabelbedrijven.

¹⁴ Een feitelijk verschil tussen de Franse en Nederlandse benadering is dat in de Franse benadering VoB diensten alleen tot vaste telefonie verkeer wordt gerekend, terwijl de Nederlandse benadering VoB diensten tot zowel verkeersmarkten als aansluitingsmarkten rekent. De reden achter de Nederlandse benadering is dat bij VoB gesprekken ook van aansluitingen en

349. Ten eerste acht het college het risico op margeuitholling of rooftprijzen in Nederland groter dan in Frankrijk. In Frankrijk heeft de incumbent nauwelijks te maken met kabelbedrijven die scherpe tarieven hanteren voor VoB diensten. En zoals aangegeven, is de verwachting van het college dat mede onder druk van kabelbedrijven het risico van excessief lage prijzen groter wordt. Ten tweede heeft het college in Nederland juridisch gezien onvoldoende mogelijkheden om, indien geen ondergrensverplichting wordt opgelegd, dit alsnog snel en effectief te doen mocht het gevaar van excessief lage prijzen materialiseren. De wettelijke mogelijkheden hiervoor zijn beperkt omdat er relatief veel tijd zit tussen het signaleren van een rooftprijzen en margeuitholling en het kunnen ingrijpen.
350. Ten overvloede merkt het college nog op dat bij de beoordeling van de Franse notificatie de Commissie het niet opleggen van verplichtingen ten aanzien van VoB diensten in verband heeft gebracht met de bestaande verplichtingen ten aanzien van wholesale breedbandtoegang in Frankrijk. Die parallel kan niet naar Nederland worden doorvertaald. In de breedbandmarkt heeft het college afgezien van het opleggen van verplichtingen ten aanzien van lage kwaliteit wholesale breedbandtoegang, omdat deze markt en de onderliggende retailmarkt voor breedband internettoegang daadwerkelijk concurrerend zijn. KPN ondervindt concurrentie van DSL-aanbieders (op basis van het gereguleerde ULL aanbod) en van kabelbedrijven. De argumenten die ten aanzien van de breedbandmarkt gelden voor het niet opleggen van een verplicht aanbod van lage kwaliteit wholesale breedbandtoegang, gelden ook voor VoB diensten. Ook bij VoB diensten komt concurrentie van aanbieders die op basis van het gereguleerde wholesale ULL aanbod VoB diensten en breedband internettoegang aanbieden, en van kabelaanbieders. Gegeven de aanwezigheid van een gereguleerd ULL-aanbod en de verregaande uitrol van DSL-aanbieders, is het voor de verdere concurrentieontwikkeling op het gebied van VoB dus niet nodig (net zo min als dat ten behoeve van de concurrentieontwikkeling van breedband internettoegang nodig is) om een verplicht aanbod van lage kwaliteit wholesale breedbandtoegang op te leggen.
351. Hoewel om bovenstaande redenen het college een VoB ondergrensverplichting voor KPN passend acht, is het college ook van mening dat er specifieke omstandigheden gelden voor VoB diensten die een specifieke ondergrens, die afwijkt van de ondergrens voor vaste (PSTN) telefoniediensten, rechtvaardigen. Gelet op het innovatieve karakter van de dienstverlening en het feit dat de concurrentie op VoB-diensten nog in de kinderschoenen staat, acht het college het van belang dat KPN, net als andere aanbieders, de concurrentiestrijd kan aangaan, in de zin dat KPN snel en tijdig kan reageren op aanbiedingen van concurrenten en dat vooraf duidelijk is welke armslag KPN daarbij heeft.
352. In plaats van een combinatorische prijssqueeze-toets, waarbij de bundelkorting volledig via de gereguleerde dienst in de bundel goedgemaakt moet worden (dat wil zeggen, er moet een positieve marge op de gereguleerde dienst overblijven nadat de bundelkorting volledig door deze dienst wordt geabsorbeerd), zal voor VoB diensten een ondergrenstoets op bundelniveau worden toegepast. Dat wil zeggen dat de totale opbrengsten van de bundel de totale kosten moet goedmaken. Dit betekent meer bewegingsvrijheid voor KPN om VoB tarieven te verlagen. Verder zal KPN geen tariefvoorstellen met VoB diensten aan het college hoeven voor te leggen, zolang deze voorstellen voldoen aan de bundeltoets. Met andere woorden, zo lang tarieven voor

VoB diensten voldoen aan de bundeltoets, zullen zij als “groene” diensten in het stoplichtmodel worden aangemerkt. Het college zal dit periodiek monitoren, conform de monitoring van groene diensten. Indien KPN VoB tarieven wenst in te voeren die niet aan de bundeltoets voldoen, zal KPN deze *ex ante* ter goedkeuring aan het college dienen voor te leggen (als “oranje” diensten). Het college zal deze voorstellen alsdan op anticompetitieve effecten beoordelen.

353. In het tekstkader hieronder wordt een hypothetisch getallenvoorbeeld uitgewerkt om de veranderde ondergrenstoets voor VoB diensten verder toe te lichten. Ten opzichte van het stoplichtmodel zoals beschreven in het ontwerpbesluit is er een bundeltoets, methode 3, toegevoegd. Methodes 1 en 2 zijn reeds uitvoering uiteengezet in het ontwerpbesluit. VoB diensten worden in methode 3 als “groen” aangemerkt terwijl andere diensten als “oranje” worden aangemerkt.

Het volgende voorbeeld dient ter illustratie van de werking en de verschillen tussen de bundeltoetsen conform methode 1, methode 2 en methode 3.

Veronderstel dat partij A een AMM positie heeft op de markt voor telefonie en een bundel aanbiedt van telefonie (een dienst **met** ondergrenstariefregulering) en breedband (een dienst **zonder** ondergrenstariefregulering).

Ontbundeld biedt partij A telefonie aan voor 10 euro en breedband voor 25 euro. De incrementele kosten van het telefonieproduct bedragen 5 euro, die van het breedbandproduct bedragen 15 euro.

Neem voorts aan dat het gebundeld aanbieden van telefonie en breedband een kostenvoordeel oplevert van 5 euro (bundelkosten zijn dus 15) en dat partij A de bundelprijs vaststelt op basis van een korting van 20% ten opzichte van de som van de ontbundelde prijzen (35 euro minus 20% = 28 euro).

	Telefonie	Breedband	Totaal
Prijs (ontbundeld)	10	25	35
Incrementele kosten (ontbundeld)	5	15	20
Prijs (bundel)	-	-	28
Incrementele kosten (bundel)	-	-	15

De bruto bundelkorting is in dit voorbeeld gelijk aan 35 (som ontbundelde prijzen) minus 28 (prijs bundel) = 7 euro. Gecorrigeerd voor het kostenvoordeel van de bundel (20 minus 15 = 5 euro) levert dit een netto bundelkorting op van 7 minus 5 = 2 euro.

In **methode 1** dient de netto bundelkorting van 2 euro volledig gedragen te worden door het telefonieproduct (dat is de dienst met ondergrenstariefregulering). Deze netto bundelkorting dient in methode 1 te worden gefinancierd uit de beschikbare kortingsruimte op het telefonieproduct, in dit geval dus 10 minus 5 = 5 euro. Geconcludeerd kan derhalve worden de bundelkorting getoetst aan methode 1 is toegestaan. De resterende onbenutte kortingsruimte die partij A nog kan aanwenden om de bundelprijs te verlagen, bedraagt in dit geval 5 minus 2 = 3 euro.

In **methode 2** dient de netto bundelkorting van 2 euro daarentegen volledig gedragen te worden door het breedbandproduct (dat is de dienst zonder ondergrenstariefregulering). De beschikbare kortingsruimte op het breedbandproduct bedraagt 25 minus 15 = 10 euro. Ook methode 2 slaagt derhalve. De resterende onbenutte kortingsruimte bedraagt in dit geval 10 minus 2 = 8 euro.

In **methode 3** wordt bekeken of de prijsstelling van de bundel (28 euro) voldoende is om de incrementele kosten van de bundel als geheel (15 euro) te dragen. Geconcludeerd kan dus direct worden dat ook methode 3 slaagt. De resterende onbenutte kortingsruimte is in dit geval groter dan in beide andere methoden, namelijk 28 minus 15 = 13 euro. Gesteld kan dus worden dat bij een toetsing aan methode 3, partij A de meeste kortingsruimte ter beschikking heeft.

354. Samenvattend acht het college deze aangepaste ondergrens voor VoB diensten passend omdat het KPN in de gelegenheid stelt om snel nieuwe VoB diensten in de markt te zetten. Juist bij een nieuwe dienst als VoB is dat belangrijk voor effectieve concurrentie. Tegelijkertijd wordt ook het risico van roofterijzen en margeuitholling zoals hierboven geschetst, effectief aangepakt. Het

staat KPN vrij om in concurrentie met kabelbedrijven en andere DSL-aanbieders VoB tarieven aanzienlijk te reduceren. Wanneer KPN echter dreigt haar kosten niet meer goed te maken, kan zij verdere tariefverlagingen in beginsel alleen doorvoeren als zij haar kosten zal weten te reduceren, waaronder de kosten voor toegang tot de ontbundelde aansluitlijn.¹⁵ Daarmee beperkt het college KPN niet onnodig in VoB concurrentie met kabelbedrijven en DSL-aanbieders, maar is het risico van margeutholling bij alternatieve DSL-aanbieders ook passend aangepakt.¹⁶

8.1.2 Het onderscheid tussen particuliere en (groot)zakelijke gebruikers

355. Naar aanleiding van bedenkingen van marktpartijen ten aanzien van de afbakening naar type gebruikers (particulier vs (groot)zakelijk) en een analyse van deze bedenkingen door het college, is hij tot de conclusie gekomen dat er geen aanleiding is om de marktafbakening te wijzigen. Hieronder licht het college zijn standpunt verder toe.
356. In de reacties op het ontwerpbesluit wordt gesteld dat het college de markt had moeten opsplitsen tussen zakelijke dan wel grootzakelijke gebruikers en overige gebruikers. Het college kan echter niet tot een economische rechtvaardiging van een dergelijke opsplitsing komen. Het belangrijkste kenmerk van grootzakelijke gebruikers is dat zij het meeste verkeer afnemen. Wat betreft verkeersvolumes bevinden zich aan de andere kant van dit spectrum de particuliere afnemers. Tussen deze twee extremen bevinden zich allerlei afnemers met variërende volumes. Kleinzakelijke afnemers (bijv. eenmansbedrijven) bevinden zich qua volume meer in de nabijheid van particuliere afnemers; sommige middelgrote en grote ondernemingen bevinden zich qua verkeersvolume meer in de nabijheid van grootzakelijke afnemers.
357. Daarom kan worden gesteld dat afnemers die zich dicht bij elkaar bevinden op het "volume spectrum", elkaars diensten als "closer" substituten zien. Het profiel van de behoefte van de afnemers is een continu spectrum, waaruit geen onderscheid volgt tussen type gebruikers. Als de prijs voor een bepaald volume toeneemt (of de korting afneemt), dan kan de bijbehorende afnemer overschakelen naar naburige volume/prijs aanbiedingen. Dit leidt er toe dat prijzen voor verschillende aanbiedingen met elkaar samenhangen. Prijzen voor kleinzakelijke en particuliere afnemers beïnvloeden prijzen voor middelgrote afnemers, en die beïnvloeden op hun beurt weer de prijzen voor grootzakelijke afnemers. Er kan daarom gesproken worden van een keten van behoeften.
358. In een situatie waar de vraag zo divers en gevarieerd is, en zo geleidelijk verloopt van lage naar hoge volumes, is marktafbakening moeilijk. Het is in de praktijk van mededingingsbeoordeling in dit verband ook algemeen aanvaard dat het afbakenen van relevante markten in dergelijke

¹⁵ Voor ULL tarieven gaat onder het nieuwe reguleringsregime een meerjarig tariefplafond gelden. Dit plafond laat tussentijdse verlaging van ULL tarieven door KPN open. Indien KPN's PSTN netwerk in de loop van de tijd zou leeglopen, dan zou dit een herwaardering van haar netwerk in de balans noodzakelijk maken (de balanswaardering zou lager worden). Met een lagere waardering zouden ook afschrijvingskosten lager worden, en dit zou zich moeten uiten in wholesale tarieven. Met andere woorden, in een scenario waar rooftprijzen of margeutholling door KPN waarschijnlijker is, zou een aanpassing van ULL tarieven ook gerechtvaardigd zijn op grond van lagere onderliggende kosten.

¹⁶ Hierbij doet zich dan de vraag voor waarom het college de ondergrens voor PSTN diensten van KPN niet aanpast, want in deze diensten heeft KPN ook te maken met prijsdruk van VoB diensten van kabelbedrijven. De reden om dit niet te doen voor KPN's PSTN diensten is dat in deze diensten KPN vooral prijsdruk ondervindt van C(P)S aanbieders, en minder van aanbieders van bundels met breedband en VoB telefonie. De ondergrens voor KPN voor PSTN diensten is er vooral op gericht om te voorkomen dat deze C(P)S aanbieders de dupe worden van een anticompetitieve strategie van excessief lage prijzen, die effectieve concurrentie uiteindelijk zal ondermijnen.

gedifferentieerde markten vooral moet plaatsvinden aan de hand van de vraag welke producten de meeste prijsdruk op elkaar uitoefenen, en niet of toevallig de grens bij het ene of het andere specifieke product getrokken kan worden. In dit licht acht het college het onjuist om twee of meer relevante markten af te bakenen op basis van willekeurig gekozen volumes, en concludeert hij op basis van vraagsubstitutie tot één relevante verkeersmarkt.

359. Hiermee sluit het college aan bij de wijze waarop ComReg in Ierland de markt heeft afgebakend aangezien de Nederlandse marktsituatie is ook in hoge mate vergelijkbaar met die in Ierland. Net als in Ierland zijn er in Nederland ook een relatief groot aantal kleine bedrijven. Ook in Ierland is geen onderscheid gemaakt tussen verschillen typen afnemers binnen verkeersmarkten, en wel tussen hoog- en laagcapacitaire aansluitingen. De Europese Commissie heeft met deze marktafbakening van Ierland ingestemd.
360. Het college onderkent dat de marketing benadering van en diensten op verschillende segmenten verschillend zijn (zoals veel partijen hebben aangedragen), maar dat is niet de relevante vraag bij marktafbakening. Bij aanbodssubstitutie gaat het erom of prijzen of marges in één bepaald segment blijvend kunnen worden verhoogd ten opzicht van een ander segment, zonder dat dit leidt tot verschuivingen van activiteiten van partijen naar het segment met de hogere marges. Het college acht aanbodssubstitutie in deze zin aannemelijk en concludeert ook op deze basis dat er sprake is van één markt voor alle typen gebruikers.
361. Verder merkt het college op dat het segment grootzakelijke klanten een relatief klein deel uitmaakt van de totale vraag naar verkeersdiensten (in termen van omzet ten hoogste 10%). Het is praktisch gezien moeilijk voor een dergelijk groep een aparte relevante markt af te bakenen, zonder dit ook niet te doen voor andere kleine subgroepen afnemers. Dit zou leiden tot het ongewenste resultaat dat er een groot aantal markten afgebakend zou worden.
362. Ook in de stelling dat de dominantiecriteria en potentiële mededingingsproblemen anders zijn op de verschillende segmenten van de markt, kan het college niet meegaan. De marktaandelen, toetredingsdrempels en kopersmacht wijken op de verschillende segmenten niet zodanig af dat het college tot de conclusie zou zijn gekomen dat (indien het segment een aparte markt was geweest) KPN niet zou beschikken over aanmerkelijke marktmacht. Ook de mededingingsproblemen verschillen niet. Op alle segmenten van de markt kent KPN prikkels om bepaalde klanten selectieve tarieven in rekening te brengen en aan andere klanten relatief hogere tarieven. Ten overvloede merkt het college op dat indien hij er wel voor had gekozen om een zakelijke dan wel grootzakelijke markt af te bakenen er geen verschil in de verplichtingen zou zijn opgetreden.

8.2 Afbakening van de relevante markt

8.2.1 Bedenkingen aangaande marktafbakening VoB

363. **KPN:** Het college heeft aan VKA niet de vraag gesteld of er sprake zal zijn van vraag- en aanbodssubstitutie in de toekomst. De substitutie VoB – PSTN wordt slechts verondersteld. Nu onder andere Skype en Pilmo communicatie, aangesloten op traditionele telefonienetwerken, mogelijk maken met gebruik van nummers uit het nummerplan, is het buiten beschouwing laten van ‘conversation over IP’ niet te rechtvaardigen. Bovendien zegt een prognose van VKA over

de ontwikkeling van de breedbandmarkt, niets over de vraag of er sprake zal zijn van vraag- en aanbods substitutie tussen traditionele telefonie op een vaste locatie en VoB.

364. **College:** Het college merkt op dat KPN de onderzoeksvraag die het college aan VKA heeft gesteld niet juist heeft begrepen. In paragraaf 1.2 van het onderzoeksrapport beschrijft VKA de onderzoeksvraag: “onderzoek op hoofdlijnen wat er, op basis van de ontwikkeling van IP-telefonie, in de komende drie jaar kan gebeuren met het marktaandeel van KPN.” VKA is dus niet gevraagd een antwoord te geven op de vraag of VoB en traditionele telefonie tot dezelfde relevante markt behoren. VKA heeft vanuit de huidige ontwikkeling van VoB aan de hand van een scenario-analyse onderzocht hoe VoB en PSTN zich gaan ontwikkelen. Daarbij heeft VKA gekeken welke omzet en aandelen KPN op VoB respectievelijk PSTN zal gaan behalen. Uit dit onderzoek is gebleken dat VoB in relatief grote getale afgenomen gaat worden. Het college is derhalve van mening dat het gerechtvaardigd is dat VoB tot de relevante markt behoort. Zie ook de randnummer 199 tot en met 203 van het ontwerpbesluit.
365. **College:** KPN stelt voorts dat het college niet aan VKA had mogen vragen om Vonage, Pilmo, Skype, MSN en Google te negeren. Ten eerste rekent het college Pilmo, voor zover het Pilmo Gold betreft, tot de markt van vaste telefonie. Zoals gesteld in de marktanalyse, acht het college de overige diensten functioneel niet gelijk aan vaste telefonie onder andere aangezien deze diensten via een PC dienen te worden gebruikt (voor een volledige analyse verwijst het college naar bijlage 2 van het ontwerpbesluit). Deze diensten behoren derhalve niet tot de markt voor vaste telefonie. Vandaar dat deze diensten ook niet zijn meegenomen in een prospectieve analyse.
366. **KPN:** Uit het feit dat VKA de scenario's voor VoB (en kabel IP-telefonie) afleidt uit voorspellingen over de toekomstige ontwikkelingen van de breedband internetmarkt kan niet anders worden geconcludeerd dan dat VoB onderdeel is van de breedband internetmarkt. Tevens valt daaruit op te maken dat het VoB aanbod minstens nog concurrerender is en zal zijn dan de internetmarkt zelf, gezien het aanbod van VoB en CoIP (communicatie over IP) diensten door onafhankelijke partijen en door het aanbod van Voice bij Omroep (kabel IP-telefonie zonder internet).
367. **College:** Het college heeft in paragraaf 5.4.4 aangetoond dat VoB tot de markt van vaste telefonie behoort en niet tot de breedbandmarkt. Het college ziet zich hierin gesteund door de Commissie (zie de reactie op de notificatie van Frankrijk) die in haar zienswijze heeft aangegeven dat een voorwaarde om VoB tot de vaste telefonie markt te rekenen juist is dat de markt van breedband internettoegang voldoende ontwikkeld is.
368. **KPN** onderscheidt de hieronder genoemde vier gevolgen:
- Er is een separate markt voor multiplay aan het ontstaan;
 - er is geen sprake van aanbods substitutie, omdat stand alone VoB niet rendabel aan te bieden is via DSL breedband. Dat is wellicht iets anders voor kabel IP-telefonie: dat wordt ook los van breedband internet geboden, maar wel steeds op voorwaarde dat analoge omroep wordt afgenomen;
 - VoIP wordt altijd geboden in combinatie met andere diensten;
 - er is geen sprake van een aanwijsbare VoB aansluiting op de telefoondienst; de breedbandaansluiting wordt gebruikt voor meerdere applicaties/diensten.

369. **KPN:** Het college stelt dat VoB behoort tot de markt voor aansluitingen op het telefoonnetwerk. KPN biedt echter op dit moment VoB niet aan als stand-alone dienst. De prijzen die gevraagd zouden moeten worden voor VoB als stand-alone dienst zijn niet te rechtvaardigen op de markt. Een gebruiker kan dan ook niet kiezen voor een VoB aansluiting onafhankelijk van een breedband internetverbinding.
370. **KPN:** Het college geeft in de marktanalyse ook niet aan wat van de breedbandaansluiting tot de VoB aansluiting zou behoren.
371. **College:** Het college stelt in het ontwerpbesluit in randnummers 210 en 211 van het ontwerpbesluit dat bij de marktafbakening moet worden gekeken of de eindgebruiker VoB als een gebundeld product percipieert. Dit is hier niet het geval aangezien de eindgebruiker het tarief van VoB vergelijkt met het tarief van een ander telefonieproduct. Met andere woorden, een eindgebruiker zal zich bij de keuze tussen VoB en andere telefoniediensten laten leiden door het tarief van VoB, los van het tarief van breedband internettoegang, te vergelijken met het tarief voor PSTN of andere telefoniediensten, voor zowel de aansluiting als voor het verkeer. Daarom is er geen sprake van een markt voor bundels. Daarnaast wordt VoB door sommige aanbieders als los product geleverd (Pilmo, BudgetPhone en Sipline), hetgeen onderstreept dat VoB geen integraal onderdeel is van een breedbandaansluiting.
372. **College:** De eindgebruiker heeft in economische (en vaak in technische) zin wel degelijk een VoB aansluiting. De eindgebruiker dient namelijk voor een VoB-aansluiting een maandelijks tarief te betalen (zoals onder andere uit tabel 1 blijkt). Dit maandtarief bepaalt mede of de eindgebruiker al dan niet op de VoB-dienst overstapt. Daarnaast dient de eindgebruiker apparatuur aan te schaffen of wordt apparatuur door de aanbieder geleverd, die noodzakelijk is om een VoB aansluiting te realiseren. Er is daarom een VoB aansluiting die te onderscheiden is van verkeer.
373. **BTG** (Nederlandse Vereniging voor Bedrijfstelecommunicatie Grootverbruikers) is van oordeel dat de markt zich snel gaat ontwikkelen als KPN VoB acceptabel maakt voor het publiek. Merkwaaardig genoeg constateert het college dat KPN desondanks een prijsverhoging van 5-10% kan doorvoeren voor traditionele telefonie, om daarna (randnummer 203) te beweren dat de penetratie van VoB de traditionele telefonie zal disciplineren. Ook **KPN** merkt op dat de argumenten in de marktafbakening niet overeenkomen met hetgeen in de dominantieanalyse wordt aangedragen.
374. **College:** Bij de marktafbakening wordt uitgegaan van een hypothetische monopolist met een marktaandeel van 100%. Bij de SSNIP-test is het gedrag van een relatief kleine groep gebruikers (de marginale gebruikers) van belang aangezien die bepalen of een tariefsverhoging winstgevend is. Bij de dominantieanalyse wordt juist gekeken naar de grote groep gebruikers die feitelijk bij een aanbieder zijn achtergebleven (de inframarginale gebruikers) en die bij een tariefsverhoging niet overstappen en aldus 'uitgebuut' kunnen worden door de aanbieder. Daarnaast is er een groot verschil tussen de marktafbakening en de dominantieanalyse omdat bij de marktafbakening wordt gekeken naar diensten en bij de dominantieanalyse naar aanbieders. VoB en C(P)S zijn daarom als dienst substituten voor PSTN, terwijl de aanbieders van VoB en C(P)S de dominante aanbieder echter niet voldoende kunnen disciplineren. Het

college merkt op dat indien de redenering van KPN zou worden gevolgd, de marktafbakening en dominantieanalyse per definitie gelijk zouden zijn waardoor de markt bestaat uit de producten van de dominante aanbieder en de dominante aanbieder een marktaandeel heeft van 100%. Dit is binnen de methodologie niet het geval. Dit geeft aan dat in de argumentatie van KPN een verkeerde vergelijking wordt gemaakt.

375. **KPN** verwijst naar de Economy Policy Note 4 van het college waarin vijf criteria worden genoemd die van belang zijn bij de vraag of er een markt voor bundels bestaat.
376. Het **college** merkt op dat KPN voorbij gaat aan de algemene beschrijving die in de Policy Note wordt genoemd, namelijk dat in principe de marktafbakening door bundeling niet verandert, tenzij de bundeling zeer algemeen wordt aangeboden. Alleen in dat geval zijn de criteria van belang. Het college heeft in het ontwerpbesluit beschreven dat de keuze van de eindgebruiker wordt bepaald door het specifieke kostenvoordeel dat hij behaalt indien er een overstap wordt gemaakt van traditionele telefonie naar VoB. De gebruiker ervaart daarom telefonie als een losstaand product met een eigen tarief.
377. **College**: Als aanvulling merkt het college op dat de Franse regulator (ARCEP) in haar marktanalysebesluit VoB als onderdeel van de vaste telefoniemarkt heeft opgenomen. De Commissie is hiermee akkoord gegaan. Uit het standpunt van de Commissie blijkt dat zij een aantal factoren van belang acht om VoB al dan niet tot de markt te rekenen. Ten eerste dient de breedband internet penetratie relatief hoog te zijn. Dit is in Nederland zelfs in grotere mate het geval dan in Frankrijk. Tevens moet het voor de incumbent niet mogelijk zijn om de PSTN-tarieven te differentiëren voor gebruikers die wel en niet kunnen overstappen naar VoB. De Commissie stelt dat dit meestal het geval is door de UD-verplichting. Ook dit is in Nederland het geval. Ten slotte is de Commissie van opvatting dat diensten zoals Skype en MSN niet tot de relevante markt behoren aangezien de functionaliteit afwijkt van traditionele telefonie, waarbij bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van een telefoontoestel, gebeld kan worden naar een telefoonnummer of bereikbaarheid geboden wordt op een telefoonnummer.
378. **De ACT-leden** reageren op paragraaf 15 van bijlage 2 waarin het college vaststelt dat op dit moment alle aanbiedingen van VoB gebaseerd zijn op zogenaamde flat fee prijschema's voor verkeer naar een aantal bestemmingen. Dit is onjuist. Onder andere Pilmo biedt telefonie aan zonder een flat fee component.
379. **College**: Het college heeft in randnummer 215 van het ontwerpbesluit aangegeven dat hij niet verwacht dat VoB alleen via flat fee wordt geleverd. De opmerking in bijlage 2 is inderdaad niet juist en het college zal dit aanpassen. Dit heeft echter geen gevolgen voor de analyse.

Vraagsubstitutie

380. **KPN**: In de marktanalyse wordt ervan uitgegaan dat gebruikers van VoB de dienst zullen zien als substituuut voor vaste telefonie. Dit is naar de mening van KPN onjuist aangezien er pas sprake is van vraagsubstitutie indien gebruikers even makkelijk switchen van traditionele telefonie naar VoB / VoIP als van VoB / VoIP naar traditionele telefonie.
381. **KPN**: Gebruikers van VoB met breedbandinternet zullen hun breedband internetaansluiting niet opzeggen bij een hypothetische blijvende prijsverhoging van breedband; er zal geen substitutie

van breedbandaansluitingen met VoB naar traditionele telefonie plaatsvinden. Uit deze asymmetrie volgt dat er geen sprake is van één markt voor breedbandaansluitingen en traditionele telefonieaansluitingen.

382. **KPN:** Bij de vraag of VoB een substituuat vormt voor vast telefoonverkeer zal gekeken moeten worden of gebruikers bij een hypothetisch blijvende prijsverhoging van VoB vervangen zal worden door vast telefoonverkeer. Dit is niet het geval omdat de prijsafstand tussen beide te groot is. VoB bevindt zich niet alleen in een andere markt dan smalband telefonie op basis van de SSNIP test, het is ook een andere markt omdat de functionaliteiten en features van VoB verschillen van die van vaste telefonie, zoals door beeldtelefonie, bereikbaarheid door meerdere nummers en unified messaging.
383. **College:** Ten eerste ziet het college niet in dat de markt voornamelijk vanuit het perspectief van VoB dient te worden afgebakend. Het college dient immers markten uit de Aanbeveling af te bakenen. Het college is in paragraaf 5.4.4 van het ontwerpbesluit tot de conclusie gekomen dat VoB onderdeel uitmaakt van de relevante markt voor vaste telefonie.
384. **College:** Daarnaast heeft college in paragraaf 5.4.4 van het ontwerpbesluit aangegeven dat op grond van de productkenmerken wel degelijk moet worden aangenomen dat VoB tot de markt van vaste telefonie behoort en dat er in principe moet worden uitgegaan van een techniek onafhankelijke analyse. KPN geeft aan dat VoB meer functionaliteiten kent dan vaste telefonie. Een aantal voorbeelden die KPN noemt is echter ook van toepassing op de traditionele telefonie. Video telefonie¹⁷, de mogelijkheid om op hetzelfde nummer bereikt te worden¹⁸ en unified messaging¹⁹ zijn sinds lange tijd beschikbaar. Dus reeds vanuit de functionaliteit kan worden gesteld dat VoB bij de markt van traditionele telefonie behoort.
385. **College:** Naast de overeenkomst in functionaliteit volgt ook uit een SSNIP-test dat VoB tot de markt van vaste telefonie behoort. De tariefstelling van VoB is onder andere afgestemd op de tarieven van vaste telefonie. Een actie van bijvoorbeeld het voormalige Rits Telecom geeft aan dat zij met de VoB dienst over DSL niet met vaste telefonie konden concurreren,²⁰ hetgeen de prijsdruk illustreert. KPN stelt dat de tariefsverschillen tussen VoB en traditionele telefonie te groot zijn om VoB tot de markt te rekenen. Zoals uit tabel 1 blijkt, zijn er (vooral) grote tariefsverschillen tussen de verschillende VoB aanbiedingen. Sommige VoB abonnementstarieven zijn effectief vergelijkbaar of hoger dan het tarief van traditionele telefonie van KPN terwijl andere tarieven lager of zelfs veel lager zijn. Deze hoogte van kortingen zijn vergelijkbaar met de hoogte van de korting (ten opzichte van KPN) die bijvoorbeeld C(P)S-aanbieders geven op verkeer. Dergelijke kortingen voor VoB vormen geen aanleiding om VoB tot aparte relevante markt aan te merken, aangezien de eindgebruiker zowel kan overstappen van traditionele telefonie op VoB als andersom.

¹⁷ Bijvoorbeeld door fabrikanten als Aethra, Polycom, Sony, Tandberg en Zydracron.

¹⁸ Bijvoorbeeld via 084 en 087 nummers bij Edutel.

¹⁹ Bijvoorbeeld XoIP van Tiscali.

²⁰ Zie www.ikbepaalzelfwelmetwieikbel.nl.

	Maandtarief	Verskil (t.o.v.) KPN
KPN (BelBasis)	18,40	0%
Pilmo ⁺	19,35	-5%
Tiscali [*]	14,90	19%
Wanadoo ^{*+}	15,40	16%
Casema	14,95	19%
UPC	9,95	46%
BudgetPhone ⁺	14,35	22%
Tele2	13,00	29%

Tabel 1. Overzicht van abonnementsstarieven (medio oktober 2005) van VoB ten opzichte van traditionele telefonie (KPN BelBasis). Bij de met ⁺ gemarkeerde abonnementen is (een gedeelte) van het verkeer gratis. Bij de met ^{*} gemarkeerde tarieven zijn de kosten voor de volledige ontbundeling door het college toegevoegd.

386. **De ACT-leden:** In randnummer 126 ontstaat verwarring als gevolg van de introductie van nieuwe begrippen. Tevens is de stelling van het college inzake Qos van IP netwerken achterhaald. Inmiddels kan de kwaliteit van allerlei diensten via IP waaronder telefonie, geregeld worden via protocollen als MPLS en WFQ. Tevens kan de kwaliteit op VoIP gesprekken ook gegarandeerd worden volgens gelijke technieken als bij VoDSL. De ACT-leden verzoeken het college om te verduidelijken hoe de definities in dit besluit zich verhouden tot definities die het college in eerdere consultaties en goedkeuringsbesluiten heeft gehanteerd.

387. **De ACT-leden** stellen voor om de volgende terminologie te hanteren om verwarring te voorkomen:

- VoB: algemene verzamelterm van allerlei technieken om spraak te transporteren via datanetwerken. Onder deze definitie vallen VoIP, VoDSL en VoCable.
- VoIP: specifieke term gebruikt voor spraaktransport vis IP-netwerken. Binnen VoIP kan onderscheid gemaakt worden tussen transport via een afgescheiden IP-netwerk of transport via het publieke internet.
- VoDSL: eigenlijk VoATM. Transport van spraak geschiedt via aparte gescheiden kanalen binnen het ATM netwerk.
- VoCable: techniek gebruikt binnen kabelnetwerken. Spraak wordt getransporteerd via de EuroDocsis standaard.

388. **College:** ACT merkt terecht op dat er technieken zijn die kwaliteit van IP-verkeer kunnen garanderen. Deze technieken werken alleen als verschillende IP-netwerken dezelfde standaarden gebruiken. Dit is niet altijd het geval. Wat betreft het gebruik van de termen het volgende. Het college onderscheidt in het ontwerpbesluit twee typen pakketgeschakelde technieken die voor regulering in aanmerking komen, namelijk VoDSL en VoB. VoDSL is (zie randnummer 124 van het ontwerpbesluit) een vorm van VoATM. De aansluiting behoort tot de markt voor hoge capacitaire aansluitingen. VoB is een vorm van VoIP die door de Commissie recentelijk 'managed VoB'²¹ is genoemd. Voor de duidelijkheid merkt het college op dat VoDSL niet tot VoB behoort of vice versa. In bijlage 2 wordt uiteengezet welke gedeelte van de VoIP diensten tot VoB gerekend kunnen worden.

²¹ Zie de reactie van de Commissie op de notificatie van ARCEP, SG-Greffe (2005) D/205048.

389. **De ACT-leden** zijn van mening dat de dienst telefonie leidend is en niet de techniek waarmee deze dienst wordt geleverd. Verbijzondering van de technieken is dan ook overbodig. Zie de paragrafen 178 ev.
390. **College:** Het college heeft in paragraaf 5.4.4 van het ontwerpbesluit aangegeven dat hij ook van mening is dat de regelgeving techniekonafhankelijk dient te worden geïnterpreteerd en dat dat op zich al een zeer sterke aanwijzing is dat VoB tot de markt van vaste telefonie behoort. Dat neemt niet weg dat zo nu en dan over technische modaliteiten gesproken moet worden.
391. **De ACT-leden** zijn van mening dat VoDSL uitstekend geschikt is om te worden geleverd via laagcapacitaire aansluitingen en daarvoor in de praktijk ook wordt ingezet. VoDSL dient dan ook te worden beschouwd als onderdeel van deze markt en de marktaandelen dienen hieraan te worden aangepast. Zie paragraaf 286.
392. **College:** Het college heeft geconstateerd dat VoDSL in de praktijk voornamelijk voor hoogcapacitaire doeleinden wordt gebruikt. Daarom rekent hij VoDSL tot de markt voor hoogcapacitaire aansluitingen. Daarnaast merkt het college op dat ook als VoDSL in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen zou worden opgenomen, de marktaandelen niet noemenswaardig veranderen. Het college zal VoDSL niet tot de laagcapacitaire markt rekenen.

Aanbodsubstitutie

393. **KPN:** In de marktanalyse stelt het college dat er geen sprake is van een separate markt voor dual of triple play. Daarbij wordt gesteld dat er al zeker geen markt voor dual play zou zijn omdat de kabel VoIP aanbiedt in combinatie met breedband internet. Deze bewering gaat voorbij aan de economische realiteit. Voor de kabel is het economisch niet verantwoord om een zelfstandige, los af te nemen VoIP dienst aan gebruikers aan te bieden; de kosten van de kabelaansluiting wordt niet terugverdiend. Pas als de kosten van de kabelaansluiting, inclusief de kosten van digitalisering, verdisconteerd in de prijzen voor analoge omroep, zijn goedge maakt is het mogelijk om tegen meerkosten VoIP over de kabel aan te bieden. De bedrijfseconomische kosten zijn de meerkosten om kabel IP-telefonie aan de gebruiker van analoge omroep aan te bieden en niet de integrale kosten van kabelaansluiting, zonder omroep, voor IP-telefonie. Kabel dual play is dus gebaseerd op de combinatie van analoge omroep en de meerkosten van het toevoegen van VoIP. Voor DSL-aanbieders geldt dat de breedbandaansluiting verdisconteerd wordt in de breedband internet dienst en dat VoB aangeboden kan worden tegen de meerkosten van de VoB applicatie. DSL dual play is derhalve breedband internet plus VoB. Zowel kabelaanbieders als DSL-aanbieders zetten dual en of triple play pakketten in de markt om volledig te kunnen concurreren over platformen heen. Hieruit volgt dat in de scenario analyse het ontstaan van een dual play markt c.q. een triple play markt ten onrechte verwaarloosd is. Dit ondanks het feit dat ook VKA ervan uitgaat dat in twee van de drie reguleringsjaren VoB als onderdeel van de breedband DSL-aanbod geleverd wordt door KPN.
394. **College:** Het college interpreteert de opmerking van KPN zo dat door gebrek aan aanbodsubstitutie er een aparte markt is voor dual play en daarom VoB niet tot de markt van traditionele telefonie behoort. Echter, het college heeft in paragraaf 5.4.4 van het ontwerpbesluit aangetoond dat er reeds sprake is van vraagsubstitutie. Het ontbreken van aanbodsubstitutie is

dan niet meer relevant²² en doet daarom niets af aan de conclusie dat VoB en traditionele telefonie tot dezelfde markt behoren.

8.2.2 Bedenkingen over onderscheid particulier/niet-particulier

395. **KPN:** Het college maakt geen onderscheid tussen aansluitingen voor particuliere gebruikers enerzijds en zakelijke gebruikers anderzijds. Omdat de zakelijke en de particuliere gebruikers de zogenaamde laagcapacitaire aansluitingen op gelijke voorwaarde afnemen stelt het college dat een onderscheid naar zakelijke en particuliere gebruikers niet gerechtvaardigd is. Deze stellingname gaat voorbij aan het feit dat de tarieven en de voorwaarden voor laagcapacitaire aansluitingen van KPN zijn gereguleerd en dat KPN geen differentiatie mag aanbrengen in de tarieven en voorwaarden voor laagcapacitaire aansluitingen ook al zou er sprake zijn van verschillende vraagpatronen bij de zakelijke gebruiker. Het college had moeten onderzoeken of er in geval van afwezigheid van retailtariefregulering van de aansluiting sprake is van een specifieke behoefte bij zakelijke gebruikers. Het college had moeten motiveren waarom hij niet markt 2 zoals gedefinieerd door de Europese Commissie voor Nederland afbakent. De Europese Commissie en OFCOM hebben wel gemeend dat er goede redenen zijn om aan te nemen dat er verschillen zijn tussen consumentenmarkten en zakelijke markten.
396. **College:** Het college dient voor de marktanalyse een inschatting te maken hoe het aanbod van een hypothetische monopolist zonder relevante regulering er uit zou zien. Het college maakt daarom een inschatting hoe een ongereguleerd aanbod van KPN er uit zou zien en bekijkt het aanbod van de alternatieve aanbieders die aansluitingen leveren en niet zijn gereguleerd. Zowel de kabelaanbieders als de VoB aanbieders maken geen onderscheid tussen particuliere en zakelijke gebruikers. Indien breder wordt gekeken dan de markt voor aansluitingen, dan maakt het overgrote deel van de C(P)S-aanbieders ook geen onderscheid tussen particuliere en zakelijke gebruikers. Zij maken slechts onderscheid naar volume. Hierdoor komt het college tot de conclusie dat er een economische reden is om geen onderscheid te maken tussen particuliere en zakelijke gebruikers. De verklaring hiervoor is, zoals genoemd in paragraaf 5.4.6 van het ontwerpbesluit, dat het grootste gedeelte van de zakelijke gebruikers dezelfde behoeften heeft als particuliere gebruikers. Het college komt daarom tot de conclusie dat het splitsen van de markt met als onderscheidend kenmerk het type gebruiker mededingingsrechtelijk onjuist is.
397. **De ACT-leden** vrezen dat het college door af te wijken van de Aanbeveling van de Europese Commissie, namelijk door het onderscheid zakelijk versus consument uit te werken tot een onderscheid hoog- en laagcapacitair, het besluit kwetsbaar maakt. De conclusie is te summier onderbouwd en verhoogt de kans op opmerkingen van de Commissie en dus op vertraging in de totstandkoming van het besluit.
398. **College:** Het college stelt vast dat de Europese Commissie expliciet aangeeft dat afwijkingen van de Aanbeveling zijn toegestaan, mits specifieke omstandigheden daar aanleiding toe geven en een en ander voldoende onderbouwd wordt. Het college gaat in randnummers 232 tot en met 257 uitgebreid in op de verschillende mogelijkheden om relevante productmarkten af te bakenen en komt tot de onderbouwde conclusie dat in Nederland de relevante markten het best als laag- en hoogcapacitaire aansluitingen worden afgebakend. Daarnaast wijst het college erop dat ook

²² Zoals uit de methodologie beschreven in randnummer 56 van het ontwerpbesluit blijkt, behoren diensten tot dezelfde markt als er voldaan wordt aan vraagsubstitutie of aanbodssubstitutie.

Ierland de aansluitingenmarkten op deze manier definieert (laag- en hoogcapacitaire aansluitingen) in haar ontwerpbesluit en de Europese Commissie dit heeft toegestaan.

399. **De ACT-leden** zijn van mening dat indien wordt vastgehouden aan het onderscheid tussen laag- en hoogcapacitaire aansluitingen nader dient te worden gemotiveerd om welke redenen de elementen met betrekking tot de vraagzijde prevaleren ten opzichte van de elementen met betrekking tot de aanbodzijde, waardoor het gerechtvaardigd is dat van de Aanbeveling van de Commissie wordt afgeweken. Dit geldt te meer aangezien tot op heden alleen het college tot een dergelijke afbakening is overgegaan.
400. Ten eerste merkt het **college** op dat de Commissie bij marktafbakening over het algemeen een groter gewicht hecht aan vraagsubstitutie dan aan aanbodsubstitutie. Het college verwijst naar bijvoorbeeld de bekendmaking van de Commissie over de definitie van de relevante markt, *Publicatieblad* OJC 272. Daarnaast merkt het college op dat ook ComReg (de Ierse toezichthouder) tot dezelfde conclusie is gekomen als het college en de situatie in Nederland vergelijkbaar is met die in Ierland, zoals verder wordt toegelicht in randnummer 407.
401. **De ACT-leden** stellen dat er tussen ISDN2 en ISDN15 zich nog een tal van tussenvormen bevindt. Er is onvoldoende gemotiveerd om welke reden er geen afzonderlijke markt bestaat voor n*ISDN2, dan wel of deze gebruikers vallen onder de laag- of hoogcapacitaire markt.
402. In randnummer 243 van het ontwerpbesluit heeft het **college** beargumenteerd dat n*ISDN2 aansluitingen tot de markt van laagcapacitaire aansluitingen behoren. Belangrijk argument hierbij is dat zowel in tariefstelling als functionaliteit dergelijke verbindingen gezien moeten worden als het leveren van meerdere ISDN2 verbindingen.
403. **De ACT-leden** zijn van mening dat de motivering van het college waarin wordt gesteld dat zakelijke en particuliere klanten dezelfde producten onder dezelfde voorwaarden afnemen en dat om deze reden een onderscheid naar particuliere en zakelijke gebruikers voor dezelfde laagcapacitaire aansluitingen daarom niet gerechtvaardigd is, niet correct is. Vanuit de aanbodzijde zien marktpartijen wel degelijk een onderscheid tussen de particuliere en de zakelijke markt. Daarop is ook het productportfolio afgestemd.
404. **College**: De productkenmerken, die de marktafbakening bepalen, liggen in overwegende mate aan de vraagzijde. De afnemerspreferenties bepalen voornamelijk of er van substitueerbare producten gesproken kan worden. In randnummer 233 van het ontwerpbesluit stelt het college vast dat het onderscheid tussen zakelijke en particuliere afnemers voor Nederland minder relevant is vanuit het oogpunt van marktanalyse omdat verreweg de meeste zakelijke afnemers dezelfde type aansluitingen afnemen (namelijk, laagcapacitaire aansluitingen) tegen dezelfde tarieven en dezelfde voorwaarden als particuliere eindgebruikers en zich kennelijk niet genoodzaakt zien om zich als zakelijke afnemer voor te doen. Het onderscheid tussen laagcapacitaire en hoogcapacitaire aansluitingen sluit daarom veel beter aan bij de Nederlandse situatie voor aansluitingen.

8.2.3 Bedenkingen over onderscheid grootzakelijke en overige gebruikers

405. **KPN**: KPN stelt dat er goede redenen zijn om aan te nemen dat er verschillen zijn tussen een markt voor grootzakelijke en overige gebruikers. De grootzakelijke gebruikers zijn immers te

onderscheiden in zogenaamde “single-site” en “multi-site” klanten. Beide groepen klanten hebben één of meerdere vestigingen met veel verkeer dat via één of meerdere hoogcapacitaire aansluitingen wordt afgewikkeld. Daarnaast hebben “multi-site” klanten ook één of meerdere laagcapacitaire aansluitingen. Deze klanten hebben een grotere omzet en meer behoefte aan capaciteit op de hoofdvestiging of voor het bedrijf als geheel. Het totaal van aansluitingen en telefonieverkeer gecombineerd met de behoefte aan dataverkeer bepaalt dan ook de behoefte aan de vraagzijde van de grootzakelijke klanten. Ook aan de aanbodzijde is de dienstverlening aan grootzakelijke klanten verschillend ten opzichte van die aan consumenten. Grootzakelijke gebruikers organiseren dan ook in de regel tenderprocedures op basis waarvan zij hun keuze voor een telefonieaanbieder bepalen. Het college had dan ook moeten onderzoeken of er sprake is van een aparte markt voor grootzakelijke gebruikers zowel bezien vanuit de vraagzijde als de aanbodzijde.

406. Het **college** dient de markt af te bakenen op een wijze die het beste aansluit bij de specifieke Nederlandse situatie. Het college heeft in paragraaf 7.7 van het ontwerpbesluit toegelicht waarom er in Nederland sprake is van een markt die niet wordt onderscheiden naar type gebruiker. De Ierse toezichthouder (ComReg) is tot eenzelfde conclusie gekomen. De Europese Commissie heeft dit in de notificatie akkoord bevonden. ComReg heeft voor een dergelijke marktafbakening als argument aangedragen dat het relatief groot aantal kleine bedrijven rechtvaardigt dat van de Aanbeveling wordt afgeweken. Navraag bij ComReg leert dat het aantal kleine bedrijven (kleiner dan 10 werknemers) in Ierland 85% van de bedrijven bedraagt. Uit gegevens van het CBS blijkt dat in Nederland dit percentage 90% bedraagt. Het percentage bedrijven in Ierland met 10 tot 50 werknemers bedraagt 12%, in Nederland 8%. Het percentage bedrijven in Ierland met 50 tot 250 werknemers bedraagt 3%, in Nederland 2%. Het college ziet hier in de bevestiging dat afwijken van de Aanbeveling ook voor Nederland gerechtvaardigd is.
407. **College**: Daarnaast komt geen enkele toezichthouder in Europa tot een markt zoals KPN die voorstelt. OFCOM is tot de conclusie gekomen dat er een markt is voor particuliere gebruikers en een markt voor niet-particuliere gebruikers. Dit is een geheel andere marktafbakening dan KPN voorstelt, namelijk een markt voor grootzakelijk gebruikers en een markt voor de overige gebruikers. KPN stelt een criterium voor dat noch door de Commissie, noch door andere toezichthouders wordt gehanteerd.
408. **College**: Ten slotte kent de vraag of er een grootzakelijke markt dient te worden afgebakend slechts een beperkte relevantie. Zelfs indien de markt zou worden afgebakend zoals KPN voorstelt, zou KPN dezelfde verplichtingen opgelegd krijgen op beide markten als nu het geval is. Immers de analyse van de dominantiecriteria, zoals marktaandeel, kopersmacht, toetredingsdrempels, wijken niet zodanig af op de segmenten van de markt dat KPN niet dezelfde economische prikkels en mogelijkheden zou hebben om concurrenten van de markt uit te sluiten. Het college zal in randnummer 450 hierop verder ingaan.
409. **KPN** is van oordeel dat er een aparte markt moet worden onderscheiden voor grootzakelijke gebruikers.
- A) Op de markt voor grootzakelijke gebruikers worden aansluitingen en verkeer in de regel gezamenlijk aangeboden. Grootzakelijke klanten sluiten contracten af en schrijven tenders uit met afspraken over zowel aansluitingen als verkeer. Een marktdefinitie die zowel aansluitingen als verkeer omvat sluit dan ook het beste aan bij de realiteit van de markt. Er wordt op de markt

geconcurrereerd om de bundel van aansluiting en verkeer.

B) De markt van aansluitingen en verkeer voor grootzakelijke gebruikers is te definiëren aan de hand van het aantal kanalen dat zij gebruiken. Er zou kunnen worden overwogen om de grootzakelijke markt te laten beginnen bij 138 kanalen.

C) KPN is verder van mening dat de aansluitingenmarkt voor de grootzakelijke markt bestaat uit gebruikers die 30 of meer kanalen afnemen. De definitie dient echter niet beperkt te worden tot de afname van ISDN30 aansluitingen maar kan ook PSTN, ISDN2, ISDN15 en ISDN20 aansluitingen omvatten indien de afname hiervan in totaal leidt tot meer dan 30 kanalen.

410. **KPN** is van oordeel dat het college ten aanzien van de vraagzijde had moeten onderzoeken:

D) of er een verschillende vraag is naar aansluitingen. Consumenten hebben vrijwel geen behoefte aan hoogcapacitaire aansluitingen, zakelijke gebruikers wel.

E) wat de verschillen van de gemiddelde omzet per afnemer zijn. Bij de groep consumenten is de omzet per afnemer het laagst, gevolgd door de zakelijke afnemer. Bij de grootzakelijke afnemers ligt de gemiddelde omzet per klant veel hoger dan bij de rest van de zakelijke afnemers.

F) of de behoefte per productfolio verschilt.

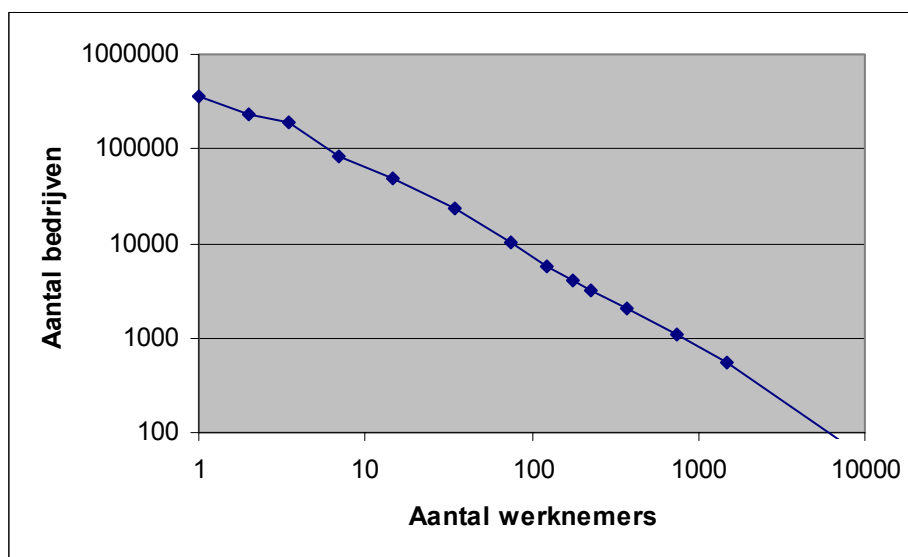
G) of er verschillen zijn in de manier waarop aanbieders van telefonie concurreren om de klant. Consumenten worden door middel van massacommunicatiemiddelen benaderd. Grootzakelijke gebruikers willen vaak klantspecifieke oplossingen in de vorm van (data)netwerken waar vaste telefonie een onderdeel van vormt. Dit gebeurt vaak via aanbestedingsprocedures. De afnemers kunnen aanbieders tegen elkaar uitspelen om steeds aantrekkelijkere condities te bedingen in de vorm van betere SLA's, snellere respons- of levertijden of extra kortingen voor dergelijke pakketten.

H) of grootzakelijke gebruikers kopersmacht hebben. Het college stelt dat slechts een klein deel van de hoogcapacitaire aansluitingen wordt afgenomen door de BTG en dat er daarom geen kopersmacht bestaat. Hierbij merkt KPN op dat het college hier doelt op een specifieke vorm van kopersmacht, namelijk vraagbundeling. De BTG kan in feite geen macht uitoefenen bij KPN voor betere aanbiedingen op zowel verkeer als aansluitingen omdat de leden van de BTG bij KPN veelal de maximaal toegestane korting op verkeer ontvangen en er geen korting op de aansluitingen mogelijk is. Omdat andere marktpartijen niet gereguleerd zijn heeft de BTG wel degelijk kopersmacht naar de andere marktpartijen toe. De grootzakelijke klanten dicteren middels een tenderprocedure de voorwaarden waaraan de aanbieders moeten voldoen. Tevens is er bij grootzakelijke klanten de behoefte aan telecommunicatieproducten en –diensten voor meerdere vestigingen binnen Europa. De meeste concurrenten van KPN op de zakelijke en grootzakelijke markt voor vaste telefonie zijn actief in meerdere lidstaten en zijn derhalve in staat om op dergelijke tenders in te schrijven. KPN is beperkt in haar mogelijkheden om op dergelijke pan-Europese tenders in te schrijven gezien haar geringe uitrol van vaste netwerken buiten Nederland.

411. **College:** Argument A) is ook van toepassing op consumenten en kleinzakelijke afnemers van vaste telefonie. Eindgebruikers nemen ook bij kabelaanbieders en aanbieders van VoB de aansluiting en verkeer bij dezelfde aanbieder af, waardoor op basis van dit argument geen onderscheid gerechtvaardigd is. Ten aanzien van argument B) en E) merkt het college het volgende op. Het college is van oordeel dat de wijze waarop KPN tot een afbakening van een grootzakelijke markt komt volledig arbitrair is en daarom niet kan dienen als basis voor een

marktanalyse. KPN bepaalt twee groepen gebruikers en berekent vervolgens de gemiddelde afname van de gebruikers. Zij gebruikt dit als onderscheidend criterium. Echter, de keuze van de groepen is door KPN willekeurig gedaan. Op deze wijze kan de opsplitsing van de markten op ieder willekeurige wijze worden 'beargumenteerd'. In argument C) ziet het college een tegenspraak met argument A). Immers, zoals is beschreven in randnummer 238 van het ontwerpbesluit, kunnen aanbieders van ISDN30 in de regel geen PSTN of ISDN2 aanbieden. Indien de markt wordt afgebakend zoals aangegeven in argument C), dan is KPN de enige aanbieder die zowel laag- als hoogcapacitaire aansluitingen kan leveren en kan derhalve niemand met KPN concurreren. Het college is van mening dat de door KPN voorgestelde grens volledig arbitrair is en niet kan worden gevolgd vanuit de methodologie van marktafbakening.

412. **College:** Het college heeft hetgeen KPN stelt bij argument D) in randnummer 233 van het ontwerpbesluit behandeld. Hetgeen KPN onder E), F) en G) stelt komt er kort gezegd op neer dat niet alle afnemers hetzelfde zijn. Dit heeft het college reeds in paragraaf 7.7 van het ontwerpbesluit behandeld en doet evenwel aan de substitueerbaarheid van de onderzochte dienstverlening en daarmee aan de marktafbakening niets af. Het college kan hier dus niet de conclusie aan verbinden dat dit tot een grootzakelijke markt leidt. *Figuur 1* geeft een verdeling van de grootte van bedrijven in Nederland. Het college ziet niet in dat er twee groepen gebruikers zijn te identificeren.



Figuur 1. Het aantal bedrijven in Nederland onderverdeeld naar het aantal werknemers per bedrijf. Bron: CBS.

413. **College:** Daarnaast wijst hetgeen KPN in argument G) noemt er eerder op dat er verschillen zijn bij afnemers voor overige diensten en niet zozeer voor vaste telefonie verkeersdiensten. Naast het tarief zijn er weinig specifieke wensen voor verkeer. De door KPN genoemde kwaliteitseisen (SLA's, snellere respons- of levertijden) zijn hoogstens een onderdeel van de aansluiting. Klantspecifieke datanetwerken vormen geen onderdeel van telefonieverkeer. Daarom is het college van mening dat dit argument van KPN niet tot een aparte markt voor grootzakelijke

gebruikers leidt.

414. **College:** Wat betreft argument H) blijkt niet uit de marktaandelen dat BTG over kopersmacht beschikt of dat er een pan-Europese markt bestaat. Indien KPN werkelijk niet zou kunnen concurreren en BTG kopersmacht had gehad, zou KPN een veel kleiner marktaandeel dan [80-90%] hebben gehad op de markt van aansluitingen. Voor een pan-Europese markt heeft het college geen aanwijzingen gevonden, en dergelijke aanwijzingen worden door KPN ook niet aangedragen. Ook toezichthouders in andere landen hebben geen pan-Europese markt geïdentificeerd.
415. **KPN** is van oordeel dat het college de volgende punten ten aanzien van de aanbodzijde had moeten onderzoeken:
- of telefonieaanbieders kunnen prijs discrimineren op het gebied van laagcapacitaire aansluitingen.
 - of er prijsdiscriminatie mogelijk is.
 - welke serviceverlening er door telefonieaanbieders aan (groot)zakelijke gebruikers wordt geboden die niet aan particulieren wordt geboden..
 - welke verschillen er zijn in de benadering van de klant.
 - welke verschillen er zijn in de commerciële mogelijkheden voor het aansluiten van klanten. Op de (hoofdvestigingen van) grootzakelijke klanten is het interessant voor aanbieders om klanten op basis van direct access aan te sluiten. Daarbij worden de aansluitingen en het verkeer gecombineerd aangeboden. Dit is een groot verschil met het aanbod op de (klein)zakelijke en consumentenmarkten. De hoge verkeersvolumes in combinatie met de benodigde capaciteit van deze specifieke klantgroep vertegenwoordigt een hoge economische waarde waardoor het voor de concurrenten van KPN economisch rendabel is om een eigen aansluiting naar deze klanten aan te leggen.
 - het college betreft op haar analyse van de verkeersmarkten maar één type concurrent: de CPS aanbieder. Hiermee gaat zij voorbij aan de direct access aanbieders op de grootzakelijke markt, die een combinatie van aansluitingen en verkeer aanbieden aan de grootzakelijke klanten. Er valt ook te constateren dat telefonieaanbieders in de regel consumenten en (klein)zakelijke klanten bedienen via CPS en dus het aansluitnet van KPN gebruiken. Bovendien leggen zij eigen verbindingen naar grootzakelijke klanten. Kabelexploitanten daarentegen bieden ook op de consumentenmarkt een combinatie van aansluitingen en verkeer aan.
 - of er sprake is van specialisatie aan de aanbodzijde van de markt, ofwel bevinden zich op de (groot)zakelijke markt andere telefonieaanbieders dan op de consumentenmarkt.
 - de specialisatie in het aanbod aan grootzakelijke klanten. Dit komt ook tot uitdrukking in het IP-VPN aanbod van alle aanbieders op de grootzakelijke markt. Dit speelt in op de gecombineerde behoefte van grootzakelijke klanten van zowel data- als spraakverkeer van alle vestigingen van het bedrijf. Op deze wijze kunnen aanbieders een rendabel aanbod doen naar deze klanten voor zowel de hoofdvestigingen (op basis van direct access breedbandaansluitingen) en de nevenvestigingen (op basis van DSL verbindingen). Het college onderkent ook dit fenomeen van autonome migratie van hoogcapacitaire aansluitingen naar IP-VPN's. Het college negeert echter dat deze ontwikkeling is ingegeven door de afwijkende vraag van grootzakelijke klanten naar gecombineerde oplossingen voor zowel data als spraak voor de gehele onderneming.

416. **College:** KPN geeft, in het kort gezegd, aan dat er geen aanbodssubstitutie aanwezig is tussen diensten voor grootzakelijke gebruikers en overige gebruikers. Het college acht de analyse van aanbodssubstitutie echter niet relevant aangezien er reeds sprake is van vraagsubstitutie. Zoals uit de methodologie beschreven in randnummer 56 van het ontwerpbesluit blijkt, behoren diensten tot dezelfde markt als er voldaan wordt aan vraagsubstitutie *of* aanbodssubstitutie. Aangezien het college op basis van vraagsubstitutie tot één markt voor verschillende gebruikers is gekomen, is de analyse van aanbodssubstitutie niet relevant. Daarom zal het college niet inhoudelijk op deze reactie van KPN ingaan.
417. **BTG** is verbaasd over het feit dat de enige markt waar de infrastructuur repliceerbaar is, namelijk de grootgebruikemarkt, niet wordt erkend als een aparte markt. Grootgebruikers kunnen van elke leverancier binnen enkele weken een aansluiting krijgen, of zelf de aansluiting voor eigen rekening laten aanleggen. Het onderscheid tussen particuliere en zakelijke gebruikers vertalen naar laag- en hoogcapacitaire aansluitingen doet geen recht aan het wezenlijke verschil tussen beide markten. Het verschil is aantrekkelijkheid van de klant en daadwerkelijke concurrentie. De aansluitdienst zoals het college die noemt is voor grootzakelijke gebruikers slechts een ondergeschikt deel van de totale levering van diensten. Bij particuliere klanten is dat niet het geval. Particulieren zijn afhankelijk van het koperen aansluitnetwerk van KPN, de grootzakelijke markt, in het bijzonder de grote bedrijfslocaties, niet.
418. **College:** Het college heeft in paragraaf 5.4.6 aangegeven dat een onderscheid naar particulier en zakelijk geen afspiegeling vormt van het gebruik van de klant, zoals BTG voorstelt. BTG impliceert namelijk dat iedere zakelijke gebruiker een grootverbruiker is. Dit is niet het geval. Juist de aansluiting weerspiegelt het onderscheid van de behoefte van de endgebruiker.

8.2.4 Retailmarkt voor lokaal en nationaal verkeer

419. **KPN** stelt dat het college de markt voor vast-mobiel verkeer afbakent als een aparte markt in afwijking van de markt voor nationaal verkeer uit de Aanbeveling Relevante Markten van de Europese Commissie. Hiermee doet hij geen recht aan het wezen van dit verkeer. Er zijn immers twee typen mobiele klanten; de zogenaamde mobile-only klanten en de klanten met een vaste en mobiele aansluiting. De groep mobile-only klanten zal de komende tijd toenemen. Deze klanten zijn voor klanten op het vaste net alleen maar bereikbaar via vast-mobiel verkeer. De dienst van het bellen naar die groep klanten is daarmee overeenkomstig het biba (binnen basis) en buba (buiten basis) bellen naar klanten op vaste netwerken.
420. **College:** Het college is van mening dat het voor een aanbieder van vaste telefonie niet mogelijk is tariefdifferentiatie toe te passen tussen tarieven voor verkeer naar mobile-only klanten en verkeer naar mobiele abonnees die ook een vaste aansluiting hebben. De aanbieder heeft namelijk niet de kennis tot welke categorie de gebelde behoort. Hierdoor zal een hypothetische monopolist niet in staat zijn om tarieven naar één van de categorieën te verhogen. De SSNIP-test leidt dan ook tot de conclusie dat verkeer naar mobile-only klanten en verkeer naar mobiele abonnees die ook een vaste aansluiting hebben tot dezelfde markt behoren. Zoals het college in paragraaf 7.8.8 van het ontwerpbesluit heeft aangegeven, is het tariefverschil tussen lokaal/nationaal verkeer en vast-mobiel - ongeacht of het verkeer naar mobile-only klanten gaat of dat het verkeer naar mobiele abonnees gaat die ook een vaste aansluiting hebben - zodanig

dat het aparte markten betreft. Ook de functionaliteit kent geen verschil; het bellen van vast naar mobiel van eindgebruikers die alleen een mobiele aansluiting hebben is niet anders dan het bellen van vast naar mobiel van eindgebruikers die ook een vaste aansluiting bezitten. In beide geval wordt er naar de mobiele telefoon van de gebruiker gebeld en is de gebruiker mobiel bereikbaar. Het college is daarom van mening dat verkeer naar mobiele bestemmingen niet tot de markt van lokaal/nationaal verkeer behoort.

421. **KPN** stelt dat er aan de vraagzijde voldoende substitutie is tussen het bellen naar klanten op vaste netwerken versus het bellen naar klanten op mobiele netwerken om te kunnen spreken van één markt voor nationaal verkeer. Klanten op het vaste net kunnen er immers, ondanks de relatief hoge prijs, voor kiezen om klanten met zowel een mobiele als een vaste aansluiting te bellen op hun mobiele nummer.
422. **College**: Zoals het college in paragraaf 5.4.1 van het ontwerpbesluit en randnummer 420 heeft aangegeven, is het tariefverschil en het verschil in functionaliteit zodanig groot dat het college van mening is dat verkeer naar mobiele bestemmingen niet tot de markt van lokaal/nationaal verkeer behoort.
423. **KPN**: Aan de aanbodzijde blijkt in de praktijk dat aanbieders die biba en buba verkeer aanbieden ook zonder uitzondering vast-mobiel verkeer aanbieden.
424. **College**: Het college heeft in randnummer 405 van het ontwerpbesluit aangegeven dat dit precies de reden is dat er geen aanbodssubstitutie aanwezig is. Juist omdat aanbieders van lokaal/nationaal verkeer ook vast-mobiel verkeer aanbieden, is er geen druk van dreigende toetreding tot vast-mobiel verkeer. Hiermee sluit het college aan bij de invulling die de Commissie geeft aan het begrip aanbodssubstitutie.
425. **KPN**: De hoge prijs van vast-mobiel verkeer is het gevolg van de relatief hoge afdrachten die verschuldigd zijn voor gespreksafgifte op mobiele netwerken. Deze vergoedingen zullen de komende jaren verder dalen.
426. **College**: In het ontwerpbesluit betreffende mobiele afgifte tarieven heeft het college aangegeven dat de mobiele afgifte tarieven naar verwachting met 40% zullen dalen. Zelfs in die situatie zal het verkeer van vast naar mobiele aanbieders minimaal 2 keer zo duur zijn als lokaal/nationaal verkeer. Gelet op dit tariefverschil en het verschil in functionaliteit, is het college van mening dat verkeer naar mobiele bestemmingen niet tot de markt van lokaal/nationaal verkeer behoort.

8.2.5 Overige punten

427. **De ACT-leden** nemen aan dat met de beperkte mobiliteit in paragraaf 6 wordt bedoeld op de mogelijkheid van het gebruik van een DECT telefoon met bereik van ongeveer 100 meter van het basisstation. Niet duidelijk is wat de relevantie hiervan is.
428. **College**: Het college bedoelt hiermee inderdaad de DECT telefoon. De relevantie hiervan is om het begrip vaste telefonie eenduidig te definiëren. Indien wordt gebeld met een DECT telefoon over een vaste lijn betreft het vaste telefonie.
429. **BTG** stelt ten aanzien van paragraaf 156 dat ook binnenkomend verkeer van belang is

aangezien de prijzen voor uitgaand verkeer worden gesubsidieerd door binnenkomend verkeer dankzij de terminating tarieven.

430. **College:** Het college beschouwt inkomend verkeer als onderdeel van de aansluiting. Immers, vanuit de retailklant gezien is dit een functionaliteit waarvoor betaald wordt in de aansluiting. Verder heeft de eindgebruiker hiervoor geen kosten. Het feit dat de aanbieder wholesale-inkomsten verkrijgt is voor de eindgebruiker niet relevant. Er zijn bij het college geen aanbieders bekend die deze wholesale-inkomsten delen met de eindgebruiker. Het college ziet derhalve geen reden om inkomend verkeer bij de verkeersmarkten te behandelen.
431. **BTG** stelt dat het college had moeten onderzoeken of de combinatie van diensten die afzonderlijk thans geen substituuat vormen, in combinatie wel een substituuat kunnen vormen voor vaste telefonie van KPN.
432. **College:** Het college heeft in het ontwerpbesluit geconcludeerd dat VoB en andere netwerken (met uitzondering van WLL) substituten vormen met telefonie over het traditionele vaste netwerk van KPN. Ook aansluitingen geleverd over WLR horen de facto tot de markt van vaste telefonie. Het college kan daarom deze opmerking alleen opvatten als dat hij had moeten onderzoeken of de combinatie van mobiel en WLL een substituuat vormt voor vaste telefonie. Het college heeft in randnummer 182 van het ontwerpbesluit beargumenteerd dat WLL wegens technisch-economische redenen niet binnen de reguleringsperiode in zodanige mate geleverd kan worden dat het een substituuat vormt voor andere netwerken. De combinatie van mobiele telefonie en WLL kan dus evenmin substantieel geleverd worden. Het college heeft in paragraaf 5.4.1 beargumenteerd dat mobiele telefonie geen substituuat is voor vaste telefonie. Daarom is ook een combinatie van mobiel, andere netwerken, VoB en WLR niet meer substitueerbaar dan iedere dienst afzonderlijk.
433. **MCI** is van oordeel dat er afzonderlijke markten moeten komen voor lokaal en nationaal verkeer en bedrijfsnummers gelet op het feit dat deze diensten voor afnemers nooit een substituuat kunnen vormen.
434. **College:** Het college heeft in paragraaf 7.8.1, 7.8.2 en 7.8.7 van het ontwerpbesluit eveneens het standpunt ingenomen dat verschillende bestemmingen per definitie niet substitueerbaar zijn maar dat door de beperkte mogelijkheid tot tariefdifferentiatie, tarieven en functionaliteit van iedere bestemming een goede indicatie is om de markt af te bakenen. Door de gelijkheid in tarief en functionaliteit van lokaal en nationaal verkeer en verkeer naar bedrijfsnummers is het college tot de conclusie gekomen dat deze verkeerstypen tot dezelfde markt behoren. Ten overvloede merkt het college op dat het voor de dominantieanalyse en het opleggen van verplichtingen niet uitmaakt of het college tot één of drie aparte markten was gekomen.

8.3 Dominantieanalyse

8.3.1 VoB

435. **KPN** stelt, kort gezegd, dat door de effectieve concurrentie op de markt van breedband internettoegang en de relatie tussen VoB en breedband internettoegang, er geen dominante positie van KPN is.

436. Het **college** concludeert uit de opmerkingen van KPN dat zij breedband internettoegang en VoB tot dezelfde markt rekent, omdat zij de concurrentie op de markt van breedband internettoegang en voor VoB gelijk stelt. Dit is niet juist. VoB behoort tot de markt van vaste telefonie. Ten eerste is VoB vanuit de eindgebruiker gezien een los product dat hij al dan niet kan afnemen (zie randnummer 211 van het ontwerpbesluit). Ten aanzien van de aanbodzijde is het college van mening dat breedband internettoegang en VoB geen substituten vormen, maar dat juist breedband internettoegang een onderliggend product vormt voor VoB. Dit wordt ook bevestigd doordat in Nederland al meer dan 5 jaar breedband internettoegang wordt aangeboden maar dat pas de laatste tijd (2005) VoB in opkomst is. Dit geldt eveneens voor KPN zelf die reeds sinds het jaar 2000 breedband internettoegang aanbiedt en op het moment van dit schrijven nog niet de volledige commerciële start van VoB heeft gerealiseerd. Aanbieders van VoB dienen niet alleen investeringen te verrichten maar ook de systemen bedrijfszeker te maken. Dus voor aanbieders zijn breedband internettoegang en VoB twee aparte activiteiten met elk een eigen businessplan. Een aanbieder kan voor elk van deze twee activiteiten kiezen om tot de markt toe te treden of om weer uit te treden. De effectieve concurrentie op de markt van breedband internettoegang zal er voor zorgen dat vele partijen tot de markt zullen toetreden. Dit wil echter nog niet zeggen dat daarmee de markt voor vaste telefonie direct effectief concurrerend zal worden. Het college heeft in zijn prospectieve analyse aangetoond dat in de komende reguleringsperiode KPN naar verwachting zal blijven beschikken over aanmerkelijke marktmacht. De effectieve concurrentie op de markt voor breedband internettoegang leidt derhalve niet tot een effectieve concurrentie op de vaste telefoniemarkt.
437. **KPN** stelt dat onafhankelijke aanbieders moeten worden meegenomen in de dominantieanalyse.
438. Het **college** heeft in het ontwerpbesluit diensten zoals Skype en MSN geanalyseerd en is tot de conclusie gekomen dat deze diensten niet tot de vaste telefoniemarkten behoren. De Commissie noemt in haar standpunt eveneens dat dergelijke diensten (unmanaged VoB) niet tot de relevante markt behoren. Het college acht het niet aannemelijk dat unmanaged VoB de dominante positie van KPN in de komende reguleringsperiode zal opheffen. Immers, de functionaliteit is in zodanige mate afwijkend (bijvoorbeeld het gebruik van een PC in plaats van een telefoon, het niet gebeld kunnen worden op een telefoonnummer), dat deze diensten niet als substituten zullen worden ervaren.
439. **KPN** stelt dat het gegeven van immateriële activa op zich geen reden is tot dominantie op de markt en dat de immateriële activa tegen aanzienlijke kosten zijn opgebouwd.
440. Het **college** heeft in de dominantieanalyse aangegeven dat de immateriële activa er de oorzaak van zijn dat bijvoorbeeld toetredingsdrempels vergroot zijn. Het college heeft dus niet de immateriële activa op zich als criterium gebruikt. KPN geeft verder aan dat zij de immateriële activa tegen aanzienlijke kosten heeft opgebouwd. Hiermee bevestigt zij juist hetgeen het college bij toetredingsdrempels beschrijft. Alternatieve aanbieders kunnen slechts tegen hoge kosten immateriële activa opbouwen. Deze kosten zorgen voor een verhoging van de toetredingsdrempels.

8.3.2 Retailmarkten voldoende concurrerend

441. **KPN** is van de mening dat de retailmarkten voldoende concurrerend zijn. De direct access

concurrentie, beschikbare en gereguleerde wholesalediensten C(P)S en andere originating access diensten en ontbundelde toegang (en de telefoniediensten van andere aanbieders, met name de kabels) zorgen ervoor dat de markt zich verder kan ontwikkelen.

Wholesale regulering is voldoende om marktmacht op de retailmarkt te redresseren.

442. **College:** Het college heeft in paragraaf 8.3 van het ontwerpbesluit aangegeven hoe KPN haar aanmerkelijke marktmacht op de retailmarkten, ondanks wholesaleverplichtingen, kan aanwenden om mededingingsproblemen te veroorzaken op de retailmarkten.

8.3.3 Hoogcapacitaire aansluitingen

443. **KPN:** Het college stelt dat KPN tot 2008 nog een hoog marktaandeel zal houden in de markt van laag- respectievelijk hoogcapacitaire aansluitingen. Hierbij wordt door het college rekening gehouden met het door hem ingeschatte marktaandeel van KPN op het gebied van VoB. KPN is van mening dat VoB niet tot de markt van vaste telefonie behoort. De analyse van het college behoort dan ook te worden aangepast.

444. **KPN:** Het college stelt verder dat KPN een marktaandeel van 70-80% in Q12004 heeft op de markt voor hoogcapacitaire aansluitingen. Hierbij is niet duidelijk hoe dit marktaandeel is berekend. Met name is niet duidelijk of producten van concurrenten die functioneel gelijk zijn aan PSTN, ISDN2, ISDN20 en ISDN30 maar veelal een andere naam dragen, zijn meegenomen in de berekening van de marktaandelen door het college.

445. **College:** Het college heeft de marktaandelen berekend aan de hand van het aantal hoogcapacitaire aansluitingen. Het college heeft aanbieders op 9 mei 2005 expliciet de vraag voorgelegd welke aansluitproducten zij nog meer gebruiken voor het aanbieden van vaste telefonie. Aan de hand van deze antwoorden heeft het college het marktaandeel voor aansluitingen die equivalent zijn met ISDN15 tot en met ISDN30 bepaald.

446. **BTG** is van oordeel dat KPN in de zakelijke markt geen AMM heeft. Er is wel degelijk kopersmacht van grootzakelijke gebruikers. Het aandeel van KPN is bij BTG leden aanzienlijk kleiner dan in de markt als geheel door de grote concurrentie.

447. **College:** Het college heeft eerder uiteengezet waarom in Nederland het onderscheid tussen zakelijke en particuliere eindgebruikers minder relevant is dan het onderscheid tussen hoog- en laagcapacitaire aansluitingen. Bovenstaand punt van BTG interpreteert het college als zijnde een punt van kopersmacht in de markt voor hoogcapacitaire aansluitingen. In randnummer 290 van het ontwerpbesluit concludeert het college dat van kopersmacht geen sprake is omdat zelfs de grootste afnemer van hoogcapacitaire aansluitingen slechts een zeer beperkt percentage vertegenwoordigt van de totale omzet van KPN. Van kopersmacht is pas in bijzondere omstandigheden sprake, indien met het gunnen van het contract aan een andere aanbieder een nieuwe toetredster substantieel gesponsord wordt.²³ Dit is, gelet op de grootte van BTG, niet het geval. Om deze reden is het zelfs voor KPN's grootste afnemer onmogelijk om (gezamenlijk) voldoende tegenwicht te bieden aan KPN's marktpositie.

²³ Dit speelde in het bijzonder in BICC/Pirelli beslissing (M.1882, 14 maart 2000) van de EU Commissie.

8.3.4 Grootzakelijke gebruikers

448. **KPN** stelt dat voor het bepalen van dominantie vele factoren van belang zijn. Hieronder wordt een aantal factoren besproken die het college had moeten meenemen in haar dominantieanalyse voor de zakelijke en grootzakelijke markten voor aansluitingen en verkeer.
449. **College:** Het college merkt als eerste op dat KPN een lange lijst met criteria geeft, zoals onderstaand beschreven, waarvan zij van mening is dat deze aantonen dat KPN niet over aanmerkelijke marktmacht bezit. Van belang bij de bepaling van aanmerkelijke marktmacht is of een aanbieder zich in belangrijke mate onafhankelijk kan gedragen van afnemers en concurrenten. Met de criteria in de Common Position kan worden bekeken of dit aannemelijk is. Dit betekent niet dat KPN aan alle criteria behoeft te voldoen voordat zij als partij met aanmerkelijke marktmacht kan worden aangeduid. Naar de mening van het college is er slechts een aantal criteria dat zou kunnen aantonen dat een aanbieder *niet* beschikt over aanmerkelijke marktmacht, namelijk (lage) marktaandelen, (ontbreken van) toetredingsdrempels, kopersmacht en potentiële concurrentie. Analyse van de overige criteria geeft slechts aan dat een aanbieder *wel* beschikt over aanmerkelijke marktmacht. Daarnaast heeft KPN een aantal criteria gebruikt die niet voortvloeien uit de Common Position. Het college zal wel inhoudelijk op deze criteria ingaan maar wenst op te merken dat de relevantie van deze criteria relatief klein geacht moet worden.
450. **College:** Daarnaast merkt het college op dat KPN de factoren beschreven heeft om aan te tonen dat KPN niet beschikt over aanmerkelijke marktmacht op de (door haar gepercipieerde) vaste telefoniemarkt voor grootzakelijke gebruikers. Het college is echter in zijn analyse niet tot een onderscheid naar type gebruiker gekomen. Het college zal desondanks onderstaand op de criteria van KPN ingaan om daarmee te onderbouwen waarom een opsplitsing van de markt niet tot andere verplichtingen had geleid, zoals het college stelt in randnummer 406.
451. **KPN: Marktaandelen.** De marktaandelen van KPN op de zakelijke en grootzakelijke markt van aansluitingen zijn significant lager dan het marktaandeel op de consumentenmarkt. In een prospectieve analyse had het college moeten onderzoeken hoe deze marktaandelen zich verder gaan ontwikkelen. Het gegeven dat met name grootzakelijke afnemers van vaste telefonie in toenemende mate tenders uitschrijven voor pan-Europese dienstverlening waaraan KPN in veel gevallen niet of slechts in beperkte mate kan voldoen, geeft aan dat KPN geen dominante positie en/of aanmerkelijke marktmacht bezit. Daarnaast is er de door het college geconstateerde autonome groei van een IP-VPN op de grootzakelijke markt. Het betreft een eenzijdige migratie van hoogcapacitaire aansluitingen en het spraakverkeer naar geïntegreerde datanetwerken voor breedbanddiensten en spraak. Deze eenzijdige migratie legt echter in toenemende mate een forse concurrentiedruk op de aansluitingen en spraakverkeer van grootzakelijke klanten. Voorts onderschrijft KPN dat IP-VPN niet tot dezelfde markt gerekend kan worden als hoogcapacitaire aansluitingen. Ook de spraakapplicatie behoort niet tot openbare telefoniediensten op een vaste locatie. Onjuist is de opmerking dat het verkeer naar een bedrijfscentrale gebracht wordt die verbonden is met een hoogcapacitaire aansluiting. De voice over IP-VPN applicatie voor de besloten groep wordt via een Media Gateway op basis van interconnectie verbonden met het openbare telefoonnetwerk (PSTN/ISDN). KPN meent dat het college deze onjuistheid in het besluit dient te corrigeren.

452. **College:** Uit de gegevens van marktpartijen blijkt dat het marktaandeel op het grootzakelijke segment niet veel afwijkt van het marktaandeel in het zakelijke en consumenten segment. Het college ziet daarom niet in hoe eventuele afbakening van een markt voor grootzakelijk gebruik tot een andere conclusie voor de dominantie van KPN leidt. Wat betreft de opmerking dat IP-VPN applicatie niet tot de hoogcapacitaire aansluiting behoort, merkt het college op dat interconnectie alleen aan wholesale-gebruikers kan worden geleverd. Een aanbieder die met behulp van een IP-verbinding een aansluiting levert, levert een VoB-dienst, waarvan het college heeft aangetoond dat deze dienst tot de markt van vaste telefonie behoort. In de berekening van de marktaandelen wordt deze aansluiting (zoals in randnummer 445 is aangegeven) als een (veelvoud van) ISDN30 gerekend.
453. **KPN: Aantal concurrenten.** Er is een tiental alternatieve aanbieders van zakelijke en grootzakelijke telefoondiensten met eigen netwerk (direct access) actief in Nederland. Of de markt concurrerend is, hangt niet af van het marktaandeel van KPN maar van de vraag of er voldoende partijen een serieus voorstel kunnen doen op het moment dat er een tender wordt uitgeschreven.
454. **College:** Het college merkt ten eerste op dat op alle door KPN geïdentificeerde segmenten van de markt vele spelers actief zijn en dat daarom de situatie in het grootzakelijke segment niet afwijkt van de overige segmenten. Het college heeft in paragraaf 8.1 aangegeven waarom KPN, ondanks de aanwezigheid van concurrenten, dominant is op de vaste telefoniemarkten (met uitzondering van internationaal verkeer). Daarnaast verwijst het college naar randnummer 448.
455. **KPN: Concentratie.** Gezien de relatief lage en dalende marktaandelen van KPN en gezien het groot aantal direct access aanbieders van grootzakelijke telefoondiensten, kan verondersteld worden dat er geen sprake is van een hoge concentratiegraad. Daarnaast is het aannemelijk dat de concentratiegraad in de toekomst verder zal afnemen aangezien de positie van de andere aanbieders de afgelopen jaren is versterkt.
456. **College:** De Aanbeveling beschrijft het belang van marktaandelen als een criterium voor dominantie en niet zozeer de concentratiegraad. De concentratiegraad houdt wel verband met het marktaandeel. Aangezien het marktaandeel van KPN ruim boven de 50% ligt ziet het college niet in waarom hij zou afwijken van de Aanbeveling en overgaan tot een analyse van de concentratiegraad. Het college ziet derhalve niet in dat, verwijzend naar randnummer 448, deze opmerking van KPN tot een andere uitkomst van de dominantieanalyse zou leiden.
457. **KPN: Toetredingsbarrières.** Financiële barrières zijn er niet op de grootzakelijke markt voor telefonie, aangezien de meeste marktpartijen onderdeel zijn van multinationale ondernemingen. Het is onwaarschijnlijk dat er op de markt voor zakelijke en grootzakelijke vaste telefonie sprake is van verzonken kosten, aangezien netwerken in het geval van bijvoorbeeld faillissement doorverkocht kunnen worden.
458. **College:** De beschikking over financiële middelen op zich zorgt er nog niet voor dat er geen toetredingsdrempels bestaan. Een aanbieder zal de hoogte van de investering relateren aan de afschrijftermijnen, benuttinggraad en het risico. Gelet op de kleine marktaandelen van alternatieve aanbieders zal de benuttinggraad en het risico groter zijn dan het geval is voor KPN. Hierdoor vormt de investeringen wel degelijk een drempel. Wat betreft de uittredingsdrempels

verwijst het college naar randnummer 459.

459. **KPN:** *Uittredingsbarrières.* Uittredingsbarrières kunnen zich met name voordoen indien er sprake is van (hoge) verzonken kosten. KPN is van mening dat deze kosten er niet zijn op de zakelijke en grootzakelijke markt. Het faillissement van KPNQwest heeft aangetoond dat de aanwezige inboedel kon worden doorverkocht aan andere aanbieders.
460. **College:** Het college merkt op dat het verkeer van de verschillende segmenten grotendeels gebruik maken van dezelfde netwerken. Het college ziet daarom niet in dat uittredingsdrempels een onderscheid in marktafbakening tussen de verschillende segmenten zou rechtvaardigen. Verder verwijst het college naar randnummer 448 over de relevantie van dit criterium.
461. **KPN:** Ten aanzien van eventuele wholesaledrempels is KPN van mening dat marktpartijen door afname van beschikbare wholesale breedbanddiensten redelijk eenvoudig IP-VPN diensten kunnen aanbieden aan grootzakelijke klanten. Daarmee zijn er dus ook lage toetredingsdrempels op de grootzakelijke markt.
462. **College:** Het college ziet geen verschil in beschikbaarheid van breedband(internet)diensten geleverd aan consumenten, zakelijke en grootzakelijke klanten. Het college heeft de toetredingsdrempels beschreven in paragraaf 6.2.4 en 8.1.5 van het ontwerpbesluit en geconcludeerd dat deze zodanig zijn dat deze bijdragen aan de conclusie dat KPN beschikt over een aanmerkelijke marktmacht.
463. **KPN:** *Potentiële concurrentie.* Gezien het feit dat toetredingsbarrières op de zakelijke en grootzakelijke markt voor vaste telefonie ontbreken en/of van beperkte betekenis zijn, zal het gedrag van de op de markt aanwezige aanbieders niet alleen worden gedisciplineerd door reeds aanwezige concurrenten, maar ook door de dreiging van nieuwe toetreders op de markt.
464. **College:** De potentiële concurrentie op de andere segmenten op de markten van vaste telefonie wijken niet veel af van de potentiële concurrentie op het grootzakelijke segment. Het college heeft de potentiële concurrentie beschreven in paragraaf 6.2.3 en 8.1.3 van het ontwerpbesluit en aangegeven dat deze onvoldoende is om tot de conclusie te komen dat KPN niet beschikt over aanmerkelijke marktmacht.
465. **KPN:** *Inkoopmacht.* De groep van grootzakelijke gebruikers wordt gekenmerkt door een beperkt aantal afnemers. Voor veel van deze afnemers treedt de BTG als belangenbehartiger. Vanuit dit perspectief, tezamen met de tender als inkoopmethode is de kans op buying power vanuit deze groep van gebruikers groter dan vanuit de zakelijke en de niet-zakelijke afnemers. Aangezien het voor KPN vanwege deze buying power vaak niet mogelijk is volledig te concurreren, resulteert dit in krimpende aandelen voor KPN op de grootzakelijke markt voor vaste telefonie.
466. **College:** Zoals in randnummer 452 is aangegeven wijken de marktaandelen op de andere segmenten van de markt van vaste telefonie niet veel af van de marktaandelen op het grootzakelijke segment. De stelling van KPN dat zij vanwege de kopersmacht niet zou kunnen concurreren op het grootzakelijke segment wordt niet gestaafd door de feitelijke gegevens over de marktaandelen.
467. **KPN:** *Expansiebarrières.* Het is aannemelijk dat er op de markt voor grootzakelijke vaste

telefonie voldoende capaciteit aanwezig is om zonder hoge additionele investeringen tegemoet te komen aan een stijgende vraag naar telecommunicatiediensten. Er zijn derhalve geen expansiebarrières die marktpartijen belemmeren bij een verdere doorgroei.

468. **College:** Ten eerste wijst het college er op, verwijzend naar randnummer 448, dat expansie drempels voornamelijk een verzwarend argument zijn voor de analyse van aanmerkelijke marktmacht. Afwezigheid van expansie drempels ontnemt daarom niet de eventuele aanmerkelijke marktmacht van een aanbieder. Daarnaast merkt het college op dat het verkeer van de verschillende segmenten grotendeels gebruik maken van dezelfde netwerken. Het college ziet geen onderscheid voor het criterium expansie drempels tussen de verschillende segmenten.
469. **KPN: Overstapdrempels.** KPN stelt dat de overstapdrempels niet dermate hoog zijn dat afnemers van zakelijke en grootzakelijke vaste telefonie worden ontmoedigd om in te gaan op concurrerende aanbiedingen van alternatieve aanbieders. Ten eerste bieden alle marktpartijen in toenemende mate een breed portfolio van telecommunicatiediensten aan, waardoor het dienstenaanbod van de verschillende aanbieders vergelijkbaar zijn. Daarnaast is een aantal concurrenten van KPN op landelijke schaal actief en is er geen significant verschil in geografische dekking. Bovendien wordt er door de meeste aanbieders gebruik gemaakt van subsidies om bijvoorbeeld de installatiekosten of de kosten voor de eenmalige aanschaf van specifieke hardware te reduceren. Ook is er reeds een aanzienlijke hoeveelheid generieke wet- en regelgeving voor alle aanbieders van kracht die gericht is op het verminderen van mogelijke overstapdrempels, te denken valt aan nummerportabiliteit en telco-telco migratie. Ook interoperabiliteits- en standaardisatieverplichtingen zorgen er voor dat er geen sprake is van overstapdrempels als gevolg van eigen bedrijfstechnologie die niet compatibel is met technologie van andere aanbieders van vaste telefonie.
470. Ten eerste wijst het **college** er op, verwijzend naar randnummer 448, dat overstapdrempels voornamelijk een verzwarend argument vormen voor de analyse van aanmerkelijke marktmacht. Afwezigheid van overstapdrempels ontnemt daarom niet de eventuele aanmerkelijke marktmacht van een aanbieder. Daarnaast merkt het college op dat de argumenten van KPN niet specifiek zijn voor het grootzakelijke segment. Het college merkt echter wel op dat hij van mening is dat KPN de overstapdrempels onderschat. Ook zaken zoals investeringen en immateriële activa spelen een belangrijke rol, zoals beschreven in onder andere paragraaf 6.2.4 en 8.1.5 van het ontwerpbesluit. Het college komt niet tot een andere conclusie ten aanzien van de dominantieanalyse op de verschillende segmenten.
471. **KPN: Kwaliteit van het vaste telefoonnetwerk en diensten.** Kwaliteitsaspecten van telecommunicatienetwerken en diensten zijn een concurrentieparameter op de zakelijke en grootzakelijke markt voor vaste telefonie. Aannemelijk is dat de kwaliteit van de aanwezige activa van aanbieders even zo goed, zo niet beter is dan die van KPN, aangezien deze aanbieders veelal enige jaren geleden hun netwerken hebben aangelegd en derhalve nog van goede kwaliteit zijn en voldoen aan de hedendaagse eisen. Bovendien hebben de netwerken van een aantal aanbieders een geografische dekkingsgraad die vergelijkbaar is met die van KPN.
472. Ten eerste wijst het **college** er op, verwijzend naar randnummer 448, dat kwaliteitsaspecten op

zich geen criterium zijn voor de analyse van aanmerkelijke marktmacht. Naar de mening van het college zou het hoogstens een onderdeel kunnen vormen van het criterium 'technologische voorsprong'. Dit criterium heeft het college behandeld in paragraaf 8.1.6 van het ontwerpbesluit. De opmerkingen van KPN doen hier niets aan af, noch leiden tot een andere conclusie ten aanzien van de dominantieanalyse op de verschillende segmenten.

473. **KPN: Omzet in verhouding tot de markt.** Voor KPN is het niet mogelijk om marktmacht uit te oefenen aangezien op de Nederlandse markt voor grootzakelijke vaste telefonie een groot aantal marktpartijen actief is die in meerdere lidstaten actief zijn en derhalve een totale omzet hebben die even groot, zo niet groter dan die van KPN is. Deze conclusie is in lijn met de bevindingen van het college in haar AMM evaluatie vaste telefonie 2002 waarin zij stelt dat KPN zich in haar groepsomzet in verhouding tot de markt niet duidelijk onderscheidt van het marktgemiddelde.
474. Het **college** heeft in de AMM evaluatie beschreven dat dit criterium neutraal meeweegt en dus niets afdoet aan een eventuele dominante positie. Het college is dit, verwijzend naar randnummer 448, nog steeds van mening. Tevens is er geen aanleiding om van de marktafbakening af te wijken.
475. **KPN: Toegang tot de eindgebruiker.** Aangezien er meerdere netwerken aanwezig zijn die regionaal en landelijk zijn uitgerold, kan niet worden betoogd dat KPN het vermogen heeft om de toegang tot de eindgebruiker te beheersen.
476. Zoals het **college** in onder andere paragraaf 6.2.4 en 8.1.5 heeft aangegeven, zijn er meer criteria van belang voor het verkrijgen van de eindgebruiker dan alleen de fysieke aansluiting, zoals immateriële activa. Dit criterium geldt, onder andere door wholesaleregulering, echter voor al de verschillende segmenten van de markt. Het college ziet derhalve geen aanleiding om een tot een andere conclusie te komen ten aanzien van de dominantieanalyse.
477. **KPN: Toegang tot financiële middelen.** KPN beschikt niet over een betere toegang tot financiële middelen in vergelijking met haar concurrenten. Dit blijkt uit de credit rating.
478. **College:** Zoals het college in randnummer 448 en 474 heeft aangegeven, doet de evaluatie van dit criterium niets af aan de dominantieanalyse. Dit criterium zou hoogstens verzwarend kunnen werken. Tevens merkt het college op dat 'toegang tot financiële middelen' nauwelijks verschilt voor partijen die actief zijn op de verschillende segmenten.
479. **KPN: Ervaring met het verstrekken van producten en diensten.** De alternatieve aanbieders zijn reeds vanaf midden tot eind jaren negentig van de vorige eeuw actief op de zakelijke en grootzakelijke markt voor vaste telefonie in Nederland. Verschillende bedrijven zijn al langer actief in andere landen. Het is derhalve niet aannemelijk dat KPN beschikt over meer relevante ervaring dan andere aanbieders op de grootzakelijke markt voor vaste telefonie in Nederland.
480. Zoals het **college** in randnummer 448 heeft aangegeven, doet de evaluatie van dit criterium niets af aan de dominantieanalyse. Dit criterium zou hoogstens verzwarend kunnen werken. Tevens merkt het college op dat 'ervaring met het verstrekken van producten en diensten' nauwelijks verschilt voor partijen die actief zijn op de verschillende segmenten.
481. **KPN: Mate van diversificatie.** Onder de mate van diversificatie wordt de breedte van het

productportfolio verstaan. KPN is niet uniek gepositioneerd wat betreft de diversiteit van haar telecommunicatieproducten en diensten. Ook een groot aantal alternatieve aanbieders is tegenwoordig in staat om mede op basis van hun eigen netwerk een waaier van diensten zoals vaste spraak, huurlijnen, datacommunicatie, internet, mobiele telefonie etc. aan te bieden. Deze andere aanbieders zijn derhalve in staat om kostenvoordelen te behalen die samenhangen met het kunnen aanbieden van breed productportfolio en het gebundeld kunnen aanbieden van telecommunicatiediensten in pakketten op de zakelijke en grootzakelijke markt. Dit standpunt wordt bevestigd door het rapport van Case Associates.

482. Zoals het **college** in randnummer 448 heeft aangegeven, doet de evaluatie van dit criterium niets af aan de dominantieanalyse. Dit criterium zou hoogstens verzwarend kunnen werken. Tevens merkt het college op dat 'mate van diversificatie' nauwelijks verschilt voor partijen die actief zijn op de verschillende segmenten.
483. **KPN: Mate van verticale integratie.** Verticale integratie dient op de grootzakelijke markt voor vaste telefonie niet als een toetredingsbarriere te worden beschouwd. Naast KPN is er immers een tiental aanbieders van alternatieve infrastructuren in Nederland aanwezig. Deze aanbieders zijn voor de levering van hun diensten niet afhankelijk van de infrastructuur van KPN. KPN beschikt derhalve niet over een unieke infrastructuur waar andere aanbieders gedwongen gebruik van moeten maken. Andere aanbieders zijn in staat om hun eigen netwerk uit te rollen en hebben dat reeds in grote mate gedaan. Dit impliceert dat, mocht er al sprake zijn van voordelen als gevolg van verticale integratie, andere aanbieders op de grootzakelijke markt voor vaste telefonie hiervan in even grote mate kunnen profiteren.
484. **College:** Het college heeft in het ontwerpbesluit de mate van verticale integratie niet genoemd als verzwarende argument op grond waarvan KPN beschikt over aanmerkelijke marktmacht. Zoals in randnummer 448 is opgemerkt, is de opmerking van KPN dat zij op dit criterium geen bijzondere positie inneemt geen reden om tot de conclusie te komen dat KPN niet beschikt over aanmerkelijke marktmacht.
485. **KPN: Prijsontwikkeling en prijsvorming.** De hoogte van de eindgebruikertarieven van KPN voor grootzakelijke vaste telefoondiensten ten opzichte van soortgelijke diensten van andere marktpartijen kan inzicht verschaffen in de mate van concurrentiedruk. Uit onderzoek van Case Associates blijkt dat een aantal bedrijven met hun tarieven voor grootzakelijke telefonie significant onder de tarieven zit die KPN mag hanteren van het college. Andere marktpartijen zijn in staat om dergelijke lage prijzen te hanteren omdat deze klanten in de regel meerdere diensten afnemen en de aanbieders slechts geïnteresseerd zijn in een positieve marge over het totale dienstenpakket dat zij bij deze klanten afzetten. Bij afwezigheid van regulering moeten de concurrenten van KPN derhalve in staat worden geacht om door middel van hun prijsbeleid competitieve druk op KPN uit te oefenen.
486. **College:** KPN stelt dat uit onderzoek van Case Associates blijkt dat een aantal bedrijven met hun tarieven voor grootzakelijke telefonie significant onder de tarieven zit die KPN mag hanteren van het college. Uit de gegevens die KPN overlegt, blijkt slechts een beperkte relatie tussen omzet en tarief. Aan een bedrijf met een relatief kleine omzet wordt een hoge korting gegeven terwijl aan bedrijven met grotere omzetten kleinere kortingen gegeven worden. Indien de kortingen worden vergeleken met aanbiedingen die ook voor consumenten beschikbaar zijn, valt

op dat ook consumenten kunnen beschikken over tarieven die significant lager zijn dan de tarieven die KPN mag hanteren van het college. Sommige C(P)S-aanbieders geven bijvoorbeeld op lokaal/nationaal verkeer kortingen die kunnen oplopen tot 65%. Daarom geven de door KPN aangedragen argumenten geen aanleiding om aan te nemen dat de dominantie van KPN op het grootzakelijke segment afwijkt van de overige segmenten.

487. Gebruikelijk bij marktafbakening is om een SSNIP-test uit te voeren. Dit kan ook worden uitgevoerd om te bekijken of volumekortingen tot dezelfde relevante markt behoren als het product zonder korting. Opgemerkt dient echter te worden dat deze methode niet gebruikelijk is. Het college zal deze SSNIP-test op volumekortingen daarom als bevestiging van zijn standpunt gebruiken en niet als leidend argument. Een aparte relevante markt voor grootzakelijk verkeer zou inhouden dat een hypothetische monopolist zijn tarieven winstgevend met 5 tot 10% zou kunnen verhogen. Het alternatief voor een afnemer zou zijn om de afname van verkeer op te knippen in twee contracten, ieder met de helft van het volume. Alleen indien de afname van de helft van het volume relatief meer dan 5 tot 10% duurder is, zou een hypothetische monopolist deze verhoging winstgevend kunnen doorvoeren. Uiteindelijk zal er door middel van de SSNIP test alleen tot aparte markt voor grootzakelijk verkeer worden gekomen indien de korting meer dan 5 tot 10% toeneemt bij een verdubbeling van het volume. Uit gegevens over de (niet gereguleerde) tarieven van marktpartijen blijkt echter dat de korting over het algemeen slechts 2 tot 4% per verdubbeling van het volume toenemen. Een SSNIP-test leidt derhalve niet tot een aparte relevante markt voor grote volumes verkeer.
488. **KPN: Schaal- en breedtevoordelen.** Alle bedrijven die actief zijn op de grootzakelijke markt voor vaste telefonie in Nederland bieden een breed portfolio aan telecommunicatiediensten aan. Aangezien het hier veelal multinationale bedrijven betreft die een hogere of een wat orde grootte betreft met KPN vergelijkbare omzet behalen, is het aannemelijk dat deze bedrijven vergelijkbare schaalvoordelen als KPN kunnen behalen.
489. **College:** KPN gaat hier voorbij aan het regionale aspect van schaal- en breedtevoordelen. Indien een bedrijf een netwerk in een ander land heeft, zullen er nauwelijks schaal- en breedtevoordelen zijn voor het netwerk in Nederland.

8.3.5 Diensten geleverd in een originating model

490. **KPN** stelt dat het college ten onrechte suggereert dat KPN een AMM partij is op de markt voor verkeer naar informatienummers en invloed zou kunnen uitoefenen op de prijs van deze diensten. KPN retail kan geen, althans niet zonder contractbreuk van KPN Wholesale, invloed uitoefenen op de door de informatieleverancier gekozen tariefstelling. Het zijn de informatieleveranciers die de prijs bepalen en daarbij kiezen uit de vooraf vastgestelde prijzen. KPN retail heeft dus geen invloed op de prijs en kan derhalve ook geen mededingingsbeperkend gedrag uitoefenen.
491. **KPN** stelt dat ondanks de hoge marktaandelen er op de markt voor smalbandig dataverkeer indirecte concurrentiedruk uitgeoefend wordt door de breedband internetmarkt. Er vindt hier een eenzijdige migratie plaats van smalband dataverkeer naar breedband internetaansluitingen. Ten onrechte stelt het college dan ook dat KPN als AMM partij excessieve prijzen zou kunnen hanteren. Het opleggen van bovengrensregulering is dan ook overbodig.

492. **KPN** is van oordeel dat het overgrote deel van de diensten op de markt voor verkeer naar persoonlijke informatiediensten in het originating model wordt aangeboden door andere marktpartijen. KPN Retail verzorgt slechts de facturering. KPN Retail kan, zoals hiervoor reeds is weergegeven, niet zonder contractbreuk van KPN Wholesale invloed uitoefenen op de door de informatieleverancier gekozen tariefstelling. Ten onrechte stelt het college dan ook dat KPN Retail een AMM partij is op deze markt.
493. **KPN** is van mening dat het bellen naar semafoonaansluitingen niet tot de retail vaste telefoniediensten van KPN hoort aangezien het een mobiele dienst betreft die wordt geboden in een originating model. Dat betekent dat de aanbieder van deze diensten de prijs bepaalt op basis van gereguleerde wholesale inkoop bij KPN. KPN Retail verzorgt slechts de facturering van deze diensten. KPN Retail kan niet zonder contractbreuk van KPN Wholesale invloed uitoefenen op de door de semafonieaanbieders gekozen tariefstelling. KPN is op deze markt dan ook niet in staat om mededingingsbeperkend gedrag uit te oefenen. Ten onrechte heeft het college KPN Retail als AMM partij aangewezen op deze markt.
494. **College:** Het college betwist de standpunten van KPN. Zoals in randnummer 461 van het ontwerpbesluit is vermeld, heeft KPN de relatie met de klant. KPN factureert de klant. Bij klachten belt de klant de klantenservice van KPN. De klant kan derhalve het betreffende nummer alleen bereiken als hij de telefoniedienst van KPN afneemt. De onderliggende wholesale contracten doen hier niets aan af. KPN heeft besloten om het eindgebruikerstarief afhankelijk te maken van de wholesale-kosten. Zonder retail-regulering is KPN hiertoe niet verplicht.²⁴ Zonder regulering kan zij derhalve de contracten wijzigen en het retailtarief onafhankelijk van de wholesale-kosten bepalen. Daarnaast is KPN voor bepaalde 090x-nummers en 084/087-nummers ook naast de wholesale-contracten in staat de tarieven in grote mate zelf te bepalen. In de tariefstelling zijn namelijk onderdelen van KPN betrokken (bijvoorbeeld SNT) die geen wholesaleregulering kennen. Hierdoor kan KPN, indien geen retailtariefregulering aanwezig zou zijn, het eindgebruikerstarief bepalen.

8.3.6 Internationaal verkeer

495. **De ACT-leden** zijn het niet eens met de conclusie van het college dat KPN geen machtspositie heeft op de retailmarkt voor internationaal verkeer. Het marktaandeel van KPN is meer dan 50% en dat is een zeer sterke aanwijzing dat er sprake is van aanmerkelijke marktmacht. Het college stelt verder dat KPN voldoende prijsdruk ondervindt door de aanwezigheid van andere aanbieders, maar onderbouwt deze stelling niet. Dit had wel moeten gebeuren naar de overtuiging van de ACT-leden. Mocht er al prijsdruk aanwezig zijn dan is dit alleen op de grootzakelijke markt. Voor de meeste afnemers van internationaal verkeer vormt prijsdruk bovendien niet een zodanig zwaarwegende factor dat zij hiervoor naar een andere aanbieder zullen overstappen. Indien KPN niet wordt aangewezen als AMM-partij op de markt voor internationaal verkeer dan is de kans aanzienlijk dat KPN bij toenemende concurrentiedruk zal overgaan tot het hanteren van rooftprijzen om concurrenten uit de markt te drukken.
496. **College:** Het college heeft van aanbieders de gegevens per juli 2005 gekregen. Uit analyse van deze gegevens blijkt dat het marktaandeel van KPN inmiddels [30-40%] als omzet bedraagt.

²⁴ Ter illustratie merkt het college op dat bij mobiel bellen, hetgeen niet gereguleerd is, 090x-nummers vaak tegen een hoger tarief worden aangeboden dan door KPN.

Daarnaast is het aandeel in afzet nog lager, namelijk [30-40%]. Beide aandelen dalen sterk. Daarnaast verwacht het college dat het marktaandeel op omzet sneller zal dalen aangezien het waarschijnlijk is dat KPN haar tarieven meer in lijn zal brengen met de tarieven die andere aanbieders voor internationaal verkeer hanteren. Excessieve of rooftprijzen kunnen alleen mededingingsbepalend werken als de aanbieder ook een aanzienlijk deel van de markt in handen heeft. Dit is dus voor internationaal verkeer niet het geval. Dergelijke strategieën zijn economisch onaantrekkelijk. Er is daarom geen reden om KPN op de markt voor internationaal verkeer aan te wijzen als partij met aanmerkelijke marktmacht.

497. **MCI** is het eveneens oneens met de conclusie dat KPN geen AMM heeft op de markt voor internationaal verkeer. Het marktaandeel is immers groot en al vele jaren redelijk stabiel. Bovendien heeft het college niet onderzocht in hoeverre alternatieve aanbieders thans daadwerkelijk onafhankelijk van KPN kunnen opereren. Voor zover internationale bestemmingen al niet bij KPN hoeven te worden ingekocht zal in het merendeel van de gevallen bij internationaal verkeer nog steeds gebruik gemaakt moeten worden van de inkoop van de CPS toegangsdienst of aansluitdienst bij KPN. Er is en blijft dus sprake van afhankelijkheid van KPN. Het college stelt dat er sprake is van prijsdruk. MCI is het daar niet mee eens aangezien in een AMM markt alternatieve aanbieders zich laten leiden door de prijsstelling van de AMM partij.
498. **College**: Het college heeft de inkoop van opbouw gereguleerd waardoor het verkrijgen van opbouw geen probleem kan vormen voor het aanbieden van internationaal verkeer. Daarnaast ziet het college geen feitelijke grond voor de stelling van MCI dat alternatieve aanbieders zich laten leiden door de prijsstelling van de AMM partij op internationaal verkeer. Onderstaand is in tabel 2 de tarieven²⁵ van vijf aanbieders weergegeven (waarvan C(P)S, indirect via 090x en indirect via telefoonkaart) naar een aantal willekeurige landen. Zoals uit deze tabel blijkt, kunnen tarieven tot wel een factor 60 uit elkaar liggen. Van enig prijsvolgend gedrag is geen sprake.

	KPN	Tele2 (CPS)	BudgetPhone (CPS)	Teledump (via 090x)	BudgetPhone (Card via 0800)
België	8,1 / 5,7	5,0	3,8	1,0 - 2,8	14,0
Verenigde staten	7,5 / 5,2	4,1	3,5	1,0 - 2,8	14,0
Italië	14,1 / 9,9	9,0	4,0 - 4,5	1,0 - 2,8	14,0
Turkije	36,7 / 25,7	26,8	18,0	10,0	29,0
Brazilië	59,6 / 41,7	38,0	9,0	1,0 - 2,8	21,0

Tabel 2. Overzicht van tarieven (eurocent per minuut) van verschillende aanbieders naar internationale bestemmingen. De twee tarieven bij KPN zijn zonder en met voordeelnnummers. Sommige tarieven van BudgetPhone en Teledump zijn afhankelijk van het tijdstip waarop gebeld wordt.

499. **De ACT-leden** zijn van mening dat bij het bepalen van het marktaandeel van KPN tevens rekening moet worden gehouden met de marktaandelen van ondernemingen waarin zij zeggenschap heeft. Het toekennen van 20% marktaandeel aan de post 'overig' is dan ook onvoldoende aangezien niet transparant is welke marktpartijen hierachter schuil gaan.
500. **College**: De post 'overig' bestaat voornamelijk uit meer dan 50 kleine C(P)S aanbieders en

²⁵ Tarieven zoals golden medio oktober 2005.

partijen die gebruik maken van indirect inbellen via 090x-nummers of belkaarten. Al deze aanbieders hebben ieder een kleiner marktaandeel dan de partijen die wel zijn genoemd in de tabel. De vrees van ACT dat deze 'post' overig uit een aantal grote partijen bestaat, al dan niet gelieerd aan KPN, is ongegrond.

8.3.7 Overige punten

501. **BTG** stelt dat het college onduidelijke definities van het begrip marktaandeel hanteert. In een enkel geval wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen marktaandeel uitgedrukt in volume (door het college aangeduid als afzet) dan wel in omzet. Door voor aansluitingen het volume te gebruiken en geen onderscheid te maken in hoogcapacitaire aansluitingen wordt het marktaandeel van KPN overschat. Een duidelijke definitie waarin onderscheid wordt gemaakt tussen omzet en volume van de producten is dan ook noodzakelijk. Ook stelt BTG dat 06760 en 0900-verkeer onjuist in de marktaandelen is opgenomen.
502. **College:** Het college heeft als uitgangspunt het aantal aansluitingen genoemd en niet de omzet die wordt gerealiseerd, om de reden die is genoemd in voetnoot 150 van het ontwerpbesluit. Het college heeft indien meerdere ISDN30 aansluitingen over een glasvezel worden geleverd, deze ISDN30 aansluitingen ook als meerdere aansluitingen in de marktaandelen meegenomen. Indien in de afzet rekening zou worden gehouden met het aantal kanalen in de aansluiting, zou het marktaandeel van KPN ongeveer [1%] lager zijn. Indien rekening wordt gehouden met de tariefverschillen van ISDN15, ISDN20 en ISDN30 is het verschil zelfs kleiner. Wat het 06760-verkeer en 090x-verkeer betreft, heeft het college alleen de omzet op de transportdienst meegenomen en niet de achterliggende dienstverlening. Voor indirect internationaal verkeer via 090x-nummers heeft het college het transport gedeelte bij de markt van informatiediensten gebruikt en de dienst (internationaal bellen) bij de markt van internationaal verkeer.
503. **BTG** is van oordeel dat de gegevens waarmee het college heeft gewerkt geactualiseerd moeten worden.
504. **College:** Het college heeft nieuwe gegevens bij aanbieders opgevraagd. Deze gegevens waren echter te onvolledig om een betrouwbare actualisatie van de marktaandelen uit te voeren. Het college kan voorlopig echter wel uit de opgeleverde data opmaken dat de marktaandelen van KPN dalen voor hoogcapacitaire aansluitingen, lokaal/nationaal verkeer, internationaal verkeer en smalbandig dataverkeer. Op de overige markten is het marktaandeel van KPN redelijk constant (laagcapacitaire aansluitingen, vast-mobiel verkeer, informatienummers en persoonlijke assistentiediensten). De marktaandelen lijken in lijn met de prospectieve analyse die het college voor het ontwerpbesluit (zie randnummer 272 van het ontwerpbesluit) heeft laten uitvoeren. Het college ziet derhalve geen aanleiding om het besluit naar aanleiding van de marktaandelen te wijzigen. Het college zal in het definitieve besluit marktaandelen volledig actualiseren.
505. **BTG** stelt dat het college geregeld laat blijken dat hij investeringen door nieuwe aanbieders teveel gevraagd vindt. De toetredingsdrempels die het college in randnummer 490 noemt, zijn de normale toetredingsdrempels die voor elke nieuwkomer in elke markt gelden, daarom is er geen reden voor bijzondere sectorspecifieke maatregelen. BTG is van mening dat de telecommarkt niet is gediend met bedrijven die zonder redelijke investeringen mee mogen doen, enkel als gevolg van regulering. Graag zou BTG van het college horen welke toetredingsdrempels het

college ziet en welke hij als onredelijk beschouwd.

506. **College:** Uit de vraagstelling van BTG leidt het college af dat BTG het doel van de analyse van toetredingsdrempels verkeerd interpreteert. Het college heeft toetredingsdrempels geanalyseerd om daarmee te bekijken of een partij (in dit geval KPN) zich onafhankelijk van zijn afnemers en concurrenten kan gedragen. Immers, indien de toetredingsdrempels hoog zijn kan een aanbieder zich onafhankelijker gedragen dan indien de toetredingsdrempels laag zijn, aangezien in het laatste geval de markt sneller en gemakkelijker kan reageren. Onredelijkheid van toetredingsdrempels is hierbij dan niet van belang. Weliswaar kent iedere markt bepaalde toetredingsdrempels en vormt dit een onderdeel van het ondernemersschap, maar toetredingsdrempels in een markt met een dominante speler kennen meer risico's aangezien er ook rekening moet worden gehouden met strategisch gedrag van deze dominante speler. Daarbij is het niet van belang of toetredingsdrempels (on)redelijk zijn. Het college ziet daarom geen noodzaak om in deze marktanalyse onderzoek te doen naar de redelijkheid van toetredingsdrempels.

8.4 Mededingingsproblemen

8.4.1 Buitensporige tarieven

507. **KPN** stelt dat het college bij het toepassen van de economische theorie dat een marktpartij in toenemende mate in staat is om buitensporige tarieven te hanteren naarmate haar marktaandeel hoger is, had moeten kijken naar de verschillende marktaandelen voor consumenten en zakelijke markten enerzijds en de grootzakelijke markt anderzijds. Dan had het college moeten concluderen dat de mate waarin KPN buitensporige tarieven kan vragen op de grootzakelijke markt afwezig is en in ieder geval kleiner is dan op de overige markten. De concurrenten van KPN zitten op een lager tariefniveau dan KPN. Gezien de concurrentie op de grootzakelijke markt is KPN niet in staat buitensporige tarieven te hanteren. Bovendien is het belang van marktaandelen op de grootzakelijke markt beperkt omdat er sprake is van een bidding markt.

508. Het **college** merkt op dat KPN als argument aanvoert dat de mate waarin KPN buitensporige tarieven kan vragen op de grootzakelijke markt afwezig of kleiner is dan op de overige markten omdat de concurrenten van KPN op een lager tariefniveau dan KPN zitten. Het college constateert echter dat ook op het consumentensegment aanbieders lagere tarieven hanteren dan KPN. Het college ziet daarom geen aanleiding om het mededingingsprobleem van excessieve tarieven te differentiëren naar segment van de markt.

509. Het **college** merkt ten aanzien van de bidding markt op dat marktaandelen wel degelijk van belang zijn aangezien deze marktaandelen aangeven hoe de verschillende aanbieders zich in de markt kunnen gedragen. Het college verwijst ook naar een recent artikel van Paul Klempner²⁶ waarin wordt ingegaan op de gevolgen van een bidding markt. Ten eerste wordt beargumenteerd dat de mededingingsproblemen in een bidding markt groter kunnen zijn dan in een omstandigheid van openbare tarieven. Daarnaast wordt in dit rapport beargumenteerd dat de term bidding markt vaak onterecht wordt gehanteerd. Er zijn vijf criteria waaraan een bidding markt moet voldoen: 1) De competitie moet een 'winner takes it all' karakter hebben, 2) de

²⁶ Zie <http://www.nuff.ox.ac.uk/users/klempner/biddingmarkets.pdf>.

waarde van het contract moet een groot gedeelte van de omzet van de aanbieder uitmaken, 3) de competitie is niet afhankelijk van voorgaande contracten, 4) toetredingsdrempels zijn laag en 5) er is een bidding systeem. Het college is van oordeel dat aan criteria 2, 3 en 4 niet wordt voldaan. Ten aanzien van criterium 2 merkt het college op dat zelfs het grootste contract van KPN minder dan [1%] van de omzet van KPN uitmaakt. Aan criterium 3 is ook niet voldaan aangezien een bestaand contract bij een afnemer voordelen kent ten aanzien van de kosten (geen installatiekosten bij een nieuw contract) en de kennis over de verkeersprofielen van de klant. Ook is het college van mening dat toetredingsdrempels aanwezig zijn, zoals beschreven in paragraaf 6.2.4 en 8.1.5 van het ontwerpbesluit, waardoor ook aan criterium 4 niet voldaan is. Het college is daarom van mening dat de argumenten van KPN niet tot een afzonderlijke markt leiden.

510. **KPN:** Het college voert ook aan dat de afnemers prijsongevoelig zijn door bekendheid met de aanbieder, vertrouwen in de kwaliteit van het product en de overstapinspanningen en dat de diensten van een CPS aanbieder niet als volwaardige vervanging van de diensten van KPN kunnen worden gezien. Deze argumentatie is wederom toegesneden op de consumentenmarkt en de (klein)zakelijke markt. Op de grootzakelijke markt gelden deze kwalificaties niet of in mindere mate.

511. Het **college** heeft in randnummer 482 van het ontwerpbesluit aangegeven dat de marktaandeelen een indicatie geven of een dienst als volwaardig alternatief wordt beschouwd. Indien ondanks lagere tarieven van een alternatief product eindgebruikers niet overstappen, kan worden geconcludeerd dat dit product niet als volwaardig alternatief wordt beschouwd.

8.4.2 Margeuitholling, rooftprijzen en prijsdiscriminatie

Algemeen

512. **KPN** is van oordeel dat indien concurrenten van KPN reeds tot 65% onder het prijsniveau van haar kunnen aanbieden het niet voor de hand ligt dat KPN rooftprijzen zou kunnen aanbieden.

513. **College:** Zoals het college in paragraaf 8.3.2 heeft aangegeven, kan KPN door margeuitholling het overgrote deel van de concurrenten, namelijk de C(P)S-aanbieders, van de markt weren. De omstandigheid dat sommige concurrenten van KPN (met een beperkt marktaandeel) significant lagere prijzen bieden dan KPN doet aan die analyse van het college niets af.

514. **KPN** stelt verder dat er op de bidding markt (die de grootzakelijke markt is) geen standaardoplossingen zijn. Iedere klant heeft zijn eigen eisenpakket. In dat opzicht is het aanbod van KPN per definitie discriminerend want het is toegesneden op de specifieke wensen van de klant. Ofwel is de incentive van KPN om te discrimineren welvaartsverhogend of er is geen sprake van discriminatie. De angst van het college voor discriminatie is dan ook onterecht. Ten aanzien van rooftprijzen en margeuitholling komt daar nog bij dat dergelijke strategieën zinloos zijn om te trachten concurrenten uit de markt te verdrijven vanwege de afwezigheid van substantiële toetredingsbarrières. Indien er al sprake zou zijn van margeuitholling dan is het aangewezen om op de relevante wholesalemarkten, waar KPN diensten levert aan haar concurrenten op de grootzakelijke markt, verplichtingen op te leggen. Ondergrensregulering is in het algemeen niet in het belang van eindafnemer. Voor KPN is het directe effect dat zij waarschijnlijk niet in staat is om in voorkomende gevallen de concurrentie op de markt aan te

gaan. Hierdoor neemt de effectieve concurrentie op de markt af niet toe.

515. **College:** Wat betreft de specifieke wensen van de klant merkt het college het volgende op. KPN levert veelvuldig vaste telefonie gelijktijdig met andere communicatiediensten. In de combinatie van deze verschillende diensten zal iedere categorie van afnemers inderdaad zijn eigen eisen hebben. Wat vaste telefonie betreft gaat het voornamelijk over de tariefen en zijn de eisen voor andere diensten niet van belang. KPN stelt dat een bepaalde tariefovereenkomst welvaartsverhogend werkt. Het college betwist deze stelling. Een lager tarief is alleen welvaartsverhogend als er additionele vraag wordt gecreëerd (voor zowel kleine als grote gebruikers) op korte termijn. Op lange termijn wordt hierdoor de duurzame concurrentie geschaad en heeft dit welvaartsverlies tot gevolg. Daarnaast is wel degelijk sprake van toetredingsdrempels, zoals is beschreven in paragraaf 6.2.4 van het ontwerpbesluit. Om die reden kan wholesaleregulering op zich zelf ontoereikend worden geacht.
516. **KPN:** In randnummer 214 en verder onderzoekt het college of er sprake is van mededingingsverstoringen indien er wel sprake is van wholesaleregulering. Deze argumentatie heeft voornamelijk betrekking op de mogelijkheden van KPN om CPS aanbieders door middel van mededingingsverstoringend gedrag uit de markt te drijven. Deze analyse heeft geringe betekenis voor de grootzakelijke markt omdat op deze markt het aandeel van CPS partijen vrij gering is in verband met de aantrekkelijkheid van het zelf aansluiten van klanten of het aansluiten van klanten via MDF-access faciliteiten van KPN. In dit licht had het college verder moeten onderzoeken in hoeverre KPN in staat is om mededingingsbeperkend gedrag te vertonen ten aanzien van marktpartijen die gebruik maken van MDF-access van KPN.
517. **College:** Uit de marktaandelen op de markten blijkt dat de voornaamste concurrenten van KPN C(P)S aanbieden. Zoals in paragraaf 8.1.8 van het ontwerpbesluit is aangegeven, kent KPN de grootste schaalvoordelen. Hierdoor kan zij goedkoper produceren dan haar concurrenten; zowel C(P)S-aanbieders als aanbieders met eigen infrastructuur. Hierdoor kan KPN tarieven hanteren waarmee zij de marge van concurrenten met eigen infrastructuur kan uithollen, terwijl zij zelf nog steeds winst behaalt. Daarom kan KPN door middel van margeuitholling het grootste gedeelte van de concurrenten tot uitreding dwingen.

Gevolgen van aanpassing tariefregulering WLR

518. Ten eerste merkt het **college** op dat hij naar aanleiding van reacties van aanbieders op het besluit "wholesalemarkten voor toegang tot het openbare vaste telefoonnetwerk" de invulling van kostenoriëntatie voor WLR op laagcapacitaire aansluitingen heeft aangepast. De tarieven die KPN mag rekenen voor WLR zullen worden gebaseerd op retail-minus in plaats van kosten-plus. Hierdoor zijn het retail- en het wholesaletarief direct aan elkaar gekoppeld en is verzekerd dat er voldoende marge zit tussen het retail- en het wholesaletarief. Hierdoor is het niet meer mogelijk voor KPN om margeuitholling toe te passen op de laagcapacitaire aansluiting. Het mededingsprobleem rooiprijzen en margeuitholling vervalt daarom voor laagcapacitaire aansluitingen.

Roosprijzen in relatie tot VoB

519. **KPN:** Het college stelt dat KPN zal overgaan tot rooftprijzen voor VoB waarbij tipping²⁷ en hoge toegangsdrempels een prikkel zouden vormen. Het college verliest hier uit het oog dat:

- het hanteren van rooftprijzen de omzet van traditionele telefonie negatief beïnvloedt;
- van tipping niet vaststaat dat het zal plaatsvinden;
- ook in lang bestaande markten voor mobiele telefonie er geen tipping heeft plaatsgevonden;
- de analyse van het college niet moet uitgaan van het bestaande marktaandeel van KPN op de markt van vaste telefonie maar moet uitgaan van de marktsituatie op de retail breedbandmarkt alsmede de mogelijkheid van kabelaanbieders om VoIP aan te bieden aan hun omroep abonnees;
- er sprake is van lage toetredingsdrempels op het gebied van VoB;
- iedere klant met een breedbandaansluiting VoB kan afnemen;
- kabelexploitanten en DSL operators tegen geringe meerkosten VoB kunnen aanbieden via hun breedbandverbinding.

520. **KPN** stelt ten aanzien van breedband on-net dat zij niet het grootste breedbandnetwerk in de wereld heeft en de waarde van gratis on-net relatief beperkt zal blijven in vergelijking met aanbiedingen van anderen. Indien tipping voor breedband on-net al een factor zou worden in de onderlinge concurrentie van VoB aanbieders dan kunnen marktpartijen dat eenvoudig redresseren door onderlinge overeenkomsten te sluiten.

521. **KPN** is het oneens met de stelling van het college dat KPN tot tipping kan overgaan door gratis verkeersafwikkeling tussen VoB gebruikers en PSTN gebruikers. Dit argument gaat volgens KPN eraan voorbij dat PSTN terminating een gereguleerde dienst is en dat terminating inkopen voor KPN op andere netwerken aanmerkelijk duurder zijn dan voor andere aanbieders bij KPN vanwege het ontbreken van reciprociteit.

522. **College:** Het college interpreteert de opmerking van KPN zodanig dat zij van mening is dat het college in de economische analyse van tipping had moeten meenemen dat KPN extra kosten heeft ten opzichte van haar concurrenten. Het college heeft het onderzoeksbureau Oxera gevraagd dit bij haar analyse te betrekken. Zoals uit het rapport van Oxera blijkt, heeft KPN zowel op korte als op lange termijn baat bij het hanteren van rooftprijzen, al dan niet in de vorm van een flat-fee. Dit komt mede doordat KPN voornamelijk bij zichzelf benodigde diensten kan inkopen terwijl andere partijen afhankelijk blijven van KPN. In paragraaf 3.4.2 berekent Oxera dat de 'opportunity costs' (costs forgone) niet opwegen tegen de totale winst die door VoB wordt genereert. Ook op langere termijn zijn rooftprijzen winstgevend, zoals blijkt uit paragraaf 3.4.3 van het Oxera rapport. Voor de volledigheid verwijst het college naar het Oxera rapport. Het college is daarom van mening dat KPN wel degelijk kan over gaan tot margeuitholling bij andere aanbieders, ondanks het verschil in terminating tarieven.

523. **College:** KPN haalt een onderzoek aan naar mobiele aanbieders waarin wordt geconcludeerd dat netwerkeffecten niet tot tipping op de Engelse mobiele markt hebben geleid. Het college is niet op de hoogte van de exacte omstandigheden op de Engelse mobiele markt. Echter, het rapport²⁸ onderschrijft niet de conclusie die KPN aan het rapport ontleent. Het rapport heeft juist

²⁷ Tipping is de situatie dat bij een bepaald marktaandeel door netwerkeffecten een aanbieder de gehele markt naar zich toe trekt. Dit is beschreven in randnummers 302 tot en met 304 in het ontwerpbesluit.

²⁸ Zie <http://www.essex.ac.uk/chimera/content/seminars/Birke-Swann-2004.pdf>.

als conclusie dat netwerkeffecten een grote invloed hebben op de keuze van een eindgebruiker voor een netwerkaanbieder en dat dit effect juist optreedt boven een bepaalde grootte. Het rapport bevestigt hiermee een 'winner takes it all' scenario wat door rooftprijzen kan plaatsvinden.

524. **College:** Op de reactie van KPN waarin zij stelt "de analyse niet moet uitgaan van het bestaande marktaandeel van KPN op de markt van vaste telefonie maar moet uitgaan van de marktsituatie op de retail breedbandmarkt alsmede de mogelijkheid van kabelaanbieders om VoIP aan te bieden aan hun omroep abonnees" merkt het college op dat de marktaandelen en mededingingsproblemen moeten worden gezien vanuit de relevante markt. De relevante markt is gedefinieerd in hoofdstuk 5 en 8. Het college gaat daarom niet mee in deze afwijkende methodologie van KPN.

8.4.3 Overige punten

525. **Tele2** is van oordeel dat er onvoldoende mededinging is op zowel de retail als de wholesalemarkt en dat KPN nog steeds een dominante positie behoudt op vaste telefonie.

526. Het **college** concludeert hieruit dat Tele2 de analyse van het college op dit punt ondersteunt.

8.5 Verplichtingen

527. Het **college** zal in deze paragraaf ingaan op de algemene bedenkingen ten aanzien van tariefregulering, non-discriminatie en transparantie. Het college zal de bedenkingen ten aanzien van de invulling van tariefregulering, te weten de ondergrensregulering, het stoplichtmodel en bovengrensregulering, in Annex Q beschrijven.

528. Het **college** heeft geconstateerd dat in het ontwerpbesluit de rechtspersoon KPN niet nader is gespecificeerd. De aanwijzing heeft betrekking op Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen, als bedoeld in artikel 24b, boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, voor zover zij actief zijn op deze markt als aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of openbare elektronische communicatiediensten. Het college zal het besluit overeenkomstig aanpassen.

8.5.1 Tariefregulering

8.5.1.1 Algemeen

529. **Tele2** is van oordeel dat de oude modellen, beleidsregels en berekeningsmethoden die gecontinueerd zullen worden in het nieuwe kader herzien en gemoderniseerd moeten worden.

530. **College:** Het college heeft in annex A tot en met F modellen, beleidsregels en berekeningsmethoden beschreven die toegepast gaan worden. Deze modellen, beleidsregels en berekeningsmethoden zijn toegesneden op het huidige kader. Tele2 geeft niet aan wat in haar ogen ontbreekt. Het college kan derhalve niet verder op deze stelling van Tele2 ingaan.

8.5.1.2 Bovengrens

531. **KPN** is van mening dat gelet op de huidige marktontwikkelingen en de trend naar mobile-only en

de indirecte concurrentiedruk die VoB legt op de prijzen van de vaste telefoniemarkten, bovengrensregulering overbodig is. De prijzen van de vaste telefoniemarkten worden reeds gedisciplineerd door de prijzen op mobiele telefoniemarkten en van de nieuwe voice aanbiedingen over breedband.

532. Het **college** heeft in paragraaf 5.4.1 van het ontwerpbesluit beargumenteerd waarom van mobiele telefonie onvoldoende prijsdruk uitgaat op vaste telefonie. In paragraaf 6.4.3, 8.1.4 en 8.3.1 van het ontwerpbesluit is beargumenteerd waarom de alternatieve aanbieders er nog onvoldoende voor kunnen zorgen dat KPN niet aan (groepen van) eindgebruikers excessieve tarieven kan vragen. Het college verwijst verder naar randnummer 537 waarin wordt beschreven dat bovengrensregulering in het belang van de consument is.
533. **De ACT-leden** zijn van mening dat het niet opleggen van een bovengrensregulering voor VoB diensten in strijd met de constatering is dat VoB gelijk is aan telefonie.
534. **College:** Het college had in principe dezelfde bovengrens kunnen opleggen voor VoB als voor traditionele telefonie. Aangezien VoB en traditionele telefonie op elkaar prijsdruk uitoefenen en substituten zijn is het voor KPN economisch niet mogelijk VoB hoger te tarifieren dan traditionele telefonie. Daarom is een bovengrens voor VoB niet noodzakelijk.
535. **KPN:** Het college heeft gesteld dat KPN een AMM positie heeft op alle retail vaste telefoniemarkten met uitzondering van internationaal verkeer. Het college stelt voor om op al deze markten bovengrensregulering als verplichting op te leggen. De redenering is dat excessieve prijzen op korte termijn niet in het belang van eindgebruikers zijn. Naar de mening van KPN biedt dit echter meer ruimte aan alternatieve aanbieders (waaronder C(P)S aanbieders) om zich te ontwikkelen. Hierdoor wordt dienst- en infrastructuurconcurrentie bevorderd hetgeen op lange termijn goed is voor de eindgebruiker. Deze redenering geldt ook voor de aanbieders die op basis van direct access de grootzakelijke markt bedienen.
536. **Tele2** is van mening dat de retail bovengrensregulering afgeschaft dient te worden zodra een economisch haalbaar WLR aanbod operationeel is. In dat stadium zullen er meerdere alternatieve aanbieders zijn en een ondergrens is dan voldoende om daadwerkelijke concurrentie te waarborgen. De verplichting om WLR te bieden in aanvulling op carrier pre selectie reduceert het risico van excessieve retailprijzen. Bovengrensregulering zou de concurrentie van alternatieve aanbieders alleen maar beperken door hun marges en stimulans om te investeren te verminderen. Dit wordt ondersteund door het CPB rapport 'Future policy in telecommunications: analytical framework'.
537. **College:** Het college merkt op dat KPN een redelijk grote bandbreedte heeft waarbinnen zij haar tarieven kan vaststellen. Deze bandbreedte is het resultaat van de afweging die het college dient te maken tussen duurzame concurrentie en bescherming van de belangen van eindgebruikers. Het college is van mening dat zolang de tarieven van KPN zich binnen deze bandbreedte bevinden, zowel duurzame concurrentie als bescherming van de belangen van eindgebruikers is gewaarborgd. Indien de tarieven van KPN nog verder zouden stijgen, zou slechts inefficiënte toetreding plaatsvinden, hetgeen niet bijdraagt aan de duurzame concurrentie, terwijl de kosten voor eindgebruikers onnodig hoog worden.

8.5.1.3 Ondergrens

538. Zoals het **college** in randnummer 505 heeft aangegeven, vervalt door de retail-minus invulling van WLR op laagcapacitaire aansluitingen, de mededingingsproblemen margeutholling en rooftprijzen. De ondergrenstoets is daarom niet van toepassing op de markt van laagcapacitaire aansluitingen.
539. In randnummer 579 en 580 van het retailbesluit vaste telefonie is opgenomen op welke wijze ondergrenstariefregulering op de bereikbaarheidsdienst wordt toegepast. Daarbij wordt gerefereerd aan artikel 2.5, zesde lid, van het BUDE. De minister is voornemens het BUDE aan te passen waarbij het zesde lid zodanig wordt gewijzigd dat het maximumtarief voor de bereikbaarheidsdienst niet in acht hoeft te worden genomen indien de bereikbaarheidsdienst wordt afgenomen in combinatie met C(P)S of DSL. Door deze voorgenomen wijziging in het BUDE moet ook randnummer 580 aangepast worden. Na de inwerkingtreding van de voorgenomen wijziging wordt randnummer 580 vervangen door de volgende tekst: "Het college vult de ondergrensregulering voor de bereikbaarheidsdienst als volgt in. Als KPN geen C(P)S toestaat op het verkeer en de bereikbaarheidsdienst niet in combinatie met DSL kan of wordt afgenomen, geldt dat de bundel als geheel moet voldoen aan de toets op dienstniveau, met inachtneming van de in het BUDE vastgestelde maximumtarieven. De bundel wordt niet meegenomen in de toets(en) op marktniveau. Als KPN wel C(P)S toestaat in combinatie met de bereikbaarheidsdienst of als de bereikbaarheidsdienst in combinatie met DSL kan of wordt afgenomen, geldt de reguliere tariefregulering en moeten de dienst(en) onder meer voldoen aan de combinatorische prijsqueeze-toets. Deze diensten worden niet meegenomen in de toets op marktniveau."
540. **KPN** stelt dat de voorgenomen ondergrensregulering in het nadeel van eindgebruikers is.
541. **College**: Te lage tarieven zijn weliswaar op korte termijn gunstig voor eindgebruikers, maar zullen op lange termijn duurzame concurrentie frustreren. Ondergrensregulering voorkomt dit laatste. Het college heeft de noodzakelijkheid van de ondergrensregulering uiteengezet in paragraaf 9.4.3 van het ontwerpbesluit.
542. **KPN**: stelt dat het onderwerpen van VoB aanbiedingen aan de ondergrensregulering vertragend werkt op de introductie van VoB en op de innovatie in de dienstverlening. In de marktanalyse is niet aangetoond dat er voldoende mededingingsproblemen zijn die het zouden kunnen rechtvaardigen om de nu ongereguleerde VoB dienst te gaan reguleren en wel zwaarder qua ondergrenstoets dan voor traditionele telefonie.
543. Het **college** merkt op dat VoB tarieven net zoals traditionele telefonie tot de zogenaamde groene dienst kan behoren. KPN mag deze tarieven zonder voorgaande toestemming van het college invoeren.
544. **KPN**: geeft aan dat geen van de EU lidstaten is overgegaan tot retailregulering van VoB, ook niet in die markten waar de incumbent een groot marktaandeel heeft op de markt voor breedband internettoegang. Het college kiest, bij een zeer concurrerende breedbandmarkt, een route die afwijkt van de rest van Europa en dit zal in het nadeel zijn van de eindgebruiker.
545. **College**: Ten eerste merkt het college op dat het marktaandeel van de incumbent op de markt

van breedband internettoegang in andere landen niet van groot belang is voor de marktmacht op de VoB-dienst. De lidstaten leggen immers passende verplichtingen op waardoor de incumbent geen gebruik kan maken van haar marktmacht op de markt van breedband internettoegang. Het college heeft in zijn analyse aangetoond dat het niet reguleren van VoB er toe kan leiden dat duurzame concurrentie wordt belemmerd. Door het reguleren van VoB worden de belangen van eindgebruikers beschermd. Het college heeft verder aangegeven waarom VoB niet tot breedband internet maar tot de markt voor vaste telefonie behoort. Zoals in randnummer 377 is aangegeven, komt dit overeen met de analyse van de Franse toezichthouder. Het college legt in tegenstelling tot ARCEP wel een ondergrensverplichting op. De situatie is in Nederland ook anders dan in Frankrijk. In Nederland is de penetratie van breedband internettoegang bijna 2 keer hoger dan in Frankrijk, onder andere door kabel-aanbieders en alternatieve DSL-aanbieders.²⁹ In Nederland zijn er daarom meer potentiële klanten voor VoB dan in Frankrijk. Hierdoor is een defensieve strategie van KPN (zolang mogelijk PSTN beschermen door niet te lage VoB tarieven te hanteren) minder aantrekkelijk. Immers, in een dergelijke situatie verliest KPN haar positie op de telefoniemarkten. Een offensieve strategie met lage(re) tarieven is daarom meer aannemelijk. In het Oxera rapport wordt omschreven dat lage tarieven voor KPN winstgevend zijn. Daarnaast zijn er in Nederland veel meer aanbieders die minder afhankelijk zijn van KPN voor het aanbieden van VoB dan in het buitenland. In de economische analyse van Oxera blijkt dat KPN daarom een grotere prikkel heeft om haar tarieven te verlagen tot zelfs onder een niveau van de kosten, dan het geval zou zijn geweest als alle aanbieders afhankelijk waren geweest van de infrastructuur van KPN. Hierdoor is de prikkel voor KPN om margeuitholling of rooftprijzen te hanteren groter dan het geval is in de Franse situatie. Het college merkt in dit verband op dat de Commissie in de reactie op de notificatie heeft beschreven dat het de taak en de plicht van de toezichthouder is om op gepaste wijze op te treden om anti-competitief gedrag te voorkomen.

546. Daarnaast wenst het **college** op te merken dat hij van mening is dat de aan KPN opgelegde verplichting proportioneel acht en de bedrijfsvoering van KPN nauwelijks hindert. KPN kan immers VoB-diensten als 'groene dienst' aanbieden, waarbij geen voorafgaande toestemming van het college vereist is, indien zij haar inkoopkosten goedmaakt. Alleen indien KPN haar VoB dienst onder de inkoopkosten wenst aan te bieden zal het college voorafgaande aan de invoering binnen de gestelde termijn beoordelen of er sprake is van anti-competitief gedrag. Het college is van mening dat KPN daarmee op adequate wijze kan concurreren met de aanbieders die VoB over dezelfde infrastructuur aanbieden. De door het college gekozen vorm van regulering staat daarom KPN toe adequaat te reageren op de situatie in de markt terwijl deze regulering de mededinging beschermt.
547. **De ACT** leden zijn van mening dat het college in paragraaf 307 terecht concludeert dat KPN flat fee aanbiedingen kan doen die niet gematched kunnen worden door andere partijen. Vervolgens wordt ten onrechte aan deze constatering geen conclusie verbonden. Dit mededingingsprobleem dient te worden opgelost door KPN op wholesaleniveau te verplichten een proportioneel deel van deze kosten voor haar rekening te nemen. Deze kosten worden veroorzaakt door het feit dat andere aanbieders gespreksafgifte bij KPN dienen in te kopen (off-net) terwijl KPN vanwege haar schaalvoordelen het verkeer grotendeels on-net kan afwikkelen.

²⁹ In Nederland bedraagt de breedbandpenetratie 22,5% en in Frankrijk 12,8%. Zie http://www.oecd.org/document/16/0,2340,en_2649_37441_35526608_1_1_1_37441,00.html.

548. **College:** Het college heeft dit retail mededingingsprobleem in de retail tariefregulering geadresseerd in de CPST. KPN dient namelijk in CPST de tarieven te hanteren die het ook non-discriminatoire ook aan derden in rekening brengt.
549. **De ACT-leden** zijn van oordeel dat het hanteren van forward looking approach bij VoB van groot belang is. Concurrerende VoB diensten kunnen een daadwerkelijk alternatief zijn voor telefoniediensten van KPN. Met betrekking tot de regulering moet dan wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan:
- retailregulering conform traditionele telefonie;
 - strikte regulering van bundels;
 - beschikbaarheid van een efficiënte wholesale equivalent. Het college stelt dat de belangrijkste wholesale bouwsteen voor VoB de ontbundelde aansluitlijn is. De ACT-leden vragen zich af hoe invulling wordt gegeven aan wholesale toegang buiten het dekkingsgebied van alternatieve aanbieders. KPN is immers niet gehouden om WLR te leveren voor VoB diensten. Het college dient dit in het definitieve besluit nader te specificeren.
550. **Wanadoo** stelt dat het college niet altijd afdoende ingaat op de relaties tussen markten. Zo ook bij VoB waar het college stelt dat de belangrijkste wholesale bouwsteen voor VoB ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk is. Dit is onjuist. Voor het gebied buiten dekking van DSL-aanbieders is namelijk de enige bruikbare wholesale input voor VoB wholesale breedbandtoegang. Het college besteedt ten onrechte geen aandacht aan de betekenis van een wholesale bitstream aanbod voor de concurrentiesituatie voor VoB diensten.
551. Het **college** merkt op dat in het besluit betreffende wholesale-breedbandtoegang (markt 12) is beschreven dat VoB gebruikt maakt van internettoegang. De internettoegang hoeft niet te worden geleverd door dezelfde aanbieder als die VoB levert. Partijen als bbnd (Pilmo), BudgetPhone (Talking2ya) en Tele2 (Tele2 digitaal) bieden VoB over een onafhankelijke internettoegang aan. In Nederland kan ruim 97% van de huishoudens beschikken over breedband internettoegang. Het wholesale-breedbandtoegang aanbod heeft daarom geen invloed op de concurrentiesituatie voor VoB diensten.
552. **De ACT-leden** leden missen de onderbouwing van het college op basis waarvan hij tot de conclusie komt dat VoB lagere kosten heeft.
553. **College:** Het college verwacht dat VoB lagere kosten met zich meebrengt dan geschakelde telefonie, aangezien apparatuur voor pakketgeschakelde netwerken goedkoper is dan apparatuur voor circuitgeschakelde netwerken. Daarnaast wordt het netwerk ook efficiënter gebruikt omdat bij VoB bijvoorbeeld stiltes in het gesprek het netwerk minder belasten dan bij traditionele telefonie. Tevens verschuift de intelligentie naar de rand van het netwerk en naar de eindgebruiker, waardoor de operationele kosten in het netwerk lager worden. Het college merkt echter op dat de aanname dat VoB lagere kosten heeft, geen invloed heeft op de afwegingen die het college heeft gemaakt.

8.5.1.4 Grootzakelijke gebruikers

554. **KPN** is van mening dat tariefregulering op de markt voor grootzakelijke gebruikers niet

proportioneel is omdat er gelet op de concurrentie op de markt geen risico bestaat op misbruik. Bovendien is het niet proportioneel omdat de op te leggen verplichtingen contraproductief zijn; de concurrentie neemt niet af en de potentiële klant is hierdoor slechter af. KPN is niet dominant op de door het college ten onrechte niet afgebakende markt voor grootzakelijke afnemers. Er is daarom in zijn algemeenheid geen reden om verplichtingen op te leggen.

555. **KPN** is van mening dat zij op de grootzakelijke markt geen marktmacht heeft en niet in staat zal zijn om mededingingsbeperkend gedrag te vertonen teneinde concurrenten uit de markt te verdrijven. Daarom is een verplichting tot ondergrensregulering niet proportioneel. Mocht het college de tarieven op de grootzakelijke markt toch aan ondergrensregulering willen onderwerpen, dan zou deze dienen uit te gaan van een inkoop situatie die recht doet aan de praktijk van deze groep klanten. Gekeken moet worden naar de combinatie van verkeer en aansluitingen en welke wholesale inkoop daarbij hoort. Uitgaande van ILL inkoop zouden bij de toets op verkeerstarieven geen originating access tarieven in de squeeze-toets dienen te worden meegenomen.
556. **KPN** is van mening dat gelet op de effectieve concurrentie op de markt er geen risico is dat KPN in staat zou zijn om excessieve prijzen te rekenen op de markt voor vaste telefonie voor grootzakelijke gebruikers. De door bovengrensregulering voorgestane regulering is dan ook niet proportioneel.
557. **KPN**: Omdat tariefregulering voor de grootzakelijke markt niet proportioneel is, is een kostentoerekeningsstelsel voor deze markten niet nodig en niet proportioneel. Hetzelfde geldt voor de ex ante goedkeuring van tarieven. Ten aanzien van dit laatste is het de vraag hoe KPN hier praktisch mee om moet gaan. Gelet op het individuele karakter van de tenders zou de ex ante goedkeuring inhouden dat KPN bij elke tender aan het college zou moeten verzoeken het geldende tarief voor die individuele klant goed te keuren. Deze verplichting zal voor KPN leiden tot het verliezen van contracten aangezien niet snel kan worden ingespeeld op de markt.
558. **College**: Het college heeft in paragraaf 8.3 van het ontwerpbesluit onderbouwd waarom KPN in staat moet worden geacht de mededingingsproblemen rooftprijzen, buitensporige prijzen, margeuitholling en prijsdiscriminatie uit te oefenen en tevens economische prikkels ondervindt om dergelijke mededingingsbeperkende gedragingen daadwerkelijk toe te passen. Uit het regelgevend kader volgt dat het college dergelijk gedrag door middel van verplichtingen dient te voorkomen. Daarom is de tariefregulering noodzakelijk, ook voor grootzakelijke gebruikers.

8.5.1.5 Markt voor internationaal verkeer

559. In de conclusie in paragraaf 645 stelt het college dat de opgelegde verplichtingen ook voor internationaal verkeer gelden. De **ACT-leden** zijn het hiermee eens, dit strookt echter niet met het dictum van het besluit en behoeft dus aanpassing.
560. **College**: De opsomming in paragraaf 9.7 wordt niet gedragen door de voorgaande overwegingen en is een verschrijving. Het college zal 'internationaal verkeer' uit het besluit verwijderen.
561. **De ACT-leden** zijn van mening dat ook voor internationaal verkeer verplichtingen dienen te worden opgelegd.

562. **College:** Aangezien het college heeft vastgesteld dat KPN niet beschikt over aanmerkelijke marktmacht op de markt van internationaal verkeer, is er geen noodzaak en mogelijkheid om aan KPN op deze markt verplichtingen op te leggen.

8.5.1.6 Markt voor verkeer naar informatienummers

563. **De ACT-leden** leden zijn van oordeel dat het onduidelijk is hoe het college onder het nieuwe kader de 0800 / 090x tarieven gaat beoordelen die door KPN Telecommerce BV worden gehanteerd. Het college bespreekt deze markt niet in de analyse van de retailmarkt maar wel in de analyse van de wholesalemarkt voor gespreksafgifte. Echter in de praktijk betreft het een retailmarkt op basis van een bundeling van wholesale bouwstenen als gespreksopbouw en gespreksafgifte. De dienst wordt bijvoorbeeld aangeboden door en aan partijen die niet tevens aanbieder zijn. De ACT-leden ondervinden hier mededingingsbeperkende gedragingen van KPN. De ACT-leden zijn van mening dat er een noodzaak is tot blijvende ondergrenstariefregulering van KPN Telecommerce B.V.

564. **College:** Het college heeft in randnummer 415 van het ontwerpbesluit aangegeven dat de markt vanaf de zijde van de eindgebruiker (die het nummer aankiest) is afgebakend, zoals volgt uit de Aanbeveling van de Commissie. KPN kan zich ten opzichte van deze gebruikers mededingingsbeperkend gedragen doordat zij de hoogte van de tarieven kan stellen. Voor 0800-nummers geldt van rechtswege een gratis tarief, waardoor KPN zich tariefsmatig niet mededingingsbeperkend kan gedragen. Alleen met 090x-nummers kan KPN de tarieven beïnvloeden. Hiervoor wordt in de tariefbeoordeling de kosten van bijvoorbeeld KPN Telecommerce BV (SNT) meegenomen. Het college merkt op dat in randnummer 581 van het ontwerpbesluit ten onrechte staat dat er geen bovengrens voor 090x-nummers geldt. Deze geldt wel voor zowel on-net als off-net. Echter aangezien KPN in haar wholesale-contracten vastlegt dat zij op retail-niveau de wholesale-kosten gebruikt, voldoet KPN aan de bovengrens. Deze bepaling volgt echter niet uit de wholesale-regulering. Indien KPN deze bepaling op wholesale-niveau loslaat, kan zij op retail-niveau volledig zelfstandig het retail-tarief bepalen en geldt de bovengrens. Het college zal dit in het besluit verduidelijken.

565. **De ACT-leden** stellen dat gezien het feit dat verkeer naar 0800 /090x nummers volgens het college in afwezigheid van retailregulering dient te worden gezien als een aparte relevante retailmarkt, maar ten aanzien van de opgelegde verplichtingen geen nader onderscheid wordt gemaakt met de andere retailmarkten, het mededingingsprobleem van rooftprijzen naar verwachting in voldoende mate door de op te leggen verplichtingen wordt geadresseerd. Desalniettemin bevelen de ACT-leden aan dat het bovengenoemde mededingingsprobleem in de analyse wordt opgenomen zodat duidelijk is dat de bedoelde verplichtingen tevens worden opgelegd om dit probleem op te lossen.

566. **College:** Het mededingingsprobleem op de retailmarkt van verkeer naar informatienummers is onder andere rooftprijzen. KPN zou 090x-verkeer onder de kosten kunnen aanbieden waardoor andere aanbieders uit de markt worden geprezen. Door ondergrensregulering wordt dit voorkomen. Indien ACT met deze vraag doelt op de positie van nummerhouders, verwijst het college naar randnummer 415 van het ontwerpbesluit.

567. **De ACT-leden** zijn van mening dat duidelijk verwoordt moet worden op welke wijze de 0800 /

090x platformdiensten zullen worden gereguleerd.

568. **College**: Zoals in randnummer 9 van annex F van het ontwerpbesluit is aangegeven, dienen de kosten van de platformdienst van KPN in de 090x-tarieven verantwoord te worden. De kosten van de platformdienst van KPN voor de 0800-dienstverlening behoeven niet te worden verantwoord, zoals blijkt uit randnummer 546 van het ontwerpbesluit.

8.5.2 Non-discriminatie

569. **KPN**: Het college acht het opleggen van een verplichting tot non-discriminatie aan KPN noodzakelijk om (prijs)discriminatie van eindgebruikers op de retailmarkten voor vaste telefonie te voorkomen. Het college acht het opleggen van de non-discriminatieverplichting de lichtst denkbare verplichting. Hiermee miskent het college dat het algemeen mededingingsrecht hier al dezelfde waarborgen biedt. Het opleggen van deze verplichting voegt derhalve niets toe.

570. Het **college** merkt hierover het volgende op. De verplichtingen die gelden voor AMM partijen, moeten misbruik voorkomen. Algemeen mededingingsrecht kan slechts ex post ingrijpen in geval er daadwerkelijk misbruik heeft plaatsgevonden. Het nieuwe reguleringskader betekent een extra handhavingsregime voor AMM partijen als KPN, dat bijdraagt aan de naleving van regels inzake, in dit geval, discriminatie.

571. **ACT** is van oordeel dat verduidelijking noodzakelijk is met betrekking tot de inhoud van de non-discriminatieverplichting. Duidelijk moet zijn wat het college verstaat onder gelijke gevallen en omstandigheden. De criteria die het college opstelt zijn ontoereikend omdat dit KPN de ruimte biedt verschillende groepen afnemers andere prijzen te geven, ook als daaraan geen kostenvoordelen voor KPN aan ten grondslag liggen. Dit brengt volgens ACT ook mee dat alle door KPN te verlenen kortingsregelingen vooraf door het college dienen te worden getoetst.

572. **MCI** is van mening dat de invulling van het non-discriminatievereiste verduidelijking en aanpassing behoeft. Het college volstaat met het geven van enkele algemene criteria waaraan differentiatie moet voldoen, maar dit is te ruim en onvoldoende geoperationaliseerd. MCI is van mening dat alleen dan sprake zou mogen zijn van differentiatie in prijzen indien dat gerechtvaardigd kan worden op basis van de onderliggende kostenvoordelen van de AMM-aanbieder. Als dit wordt losgelaten dan heeft elke vorm van ondergrensregulering nog slechts symbolische waarde omdat KPN dan gericht kortingen kan geven aan verschillende groepen afnemers.

573. **Casema** vraagt om een toelichting op volumekortingen en geeft aan dat er op de zakelijke markt meer ruimte moet zijn voor volumekortingen.

574. Het **college** merkt in dit verband op dat KPN in de tariefstelling mag differentiëren binnen de in het besluit geschetste gedragsregels. Dit betekent dat differentiatie toegestaan is binnen het door het college geschetste kader onafhankelijk van onderliggende kostenvoordelen. Deze differentiatie moet echter wel op objectieve criteria gebaseerd zijn, logisch en consistent zijn opgebouwd en niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke eindgebruikers. Het is daarbij aan KPN om te beoordelen of zij in de tariefstelling onderscheid wil maken tussen zakelijke en residentiële klanten. Daarnaast houden deze gedragsregels beperkingen in voor bundels. Zo dient de prijs van een bundel in een redelijke verhouding te staan tot de prijs van de ontbundelde

diensten. Het college acht bijvoorbeeld een prijsstelling waarbij de prijs van de bundel lager is dan de prijs van één van de ontbundelde diensten in strijd met het non-discriminatiebeginsel.

8.5.2.1 Grootzakelijke gebruikers

575. **KPN:** Het college verplicht KPN om gelijke gevallen gelijk te behandelen bij de levering van telefonieaansluitingen en telefonieverkeer. Daarbij stelt het college dat KPN geen aanbod mag doen aan individuele of onvoldoende grote groepen eindgebruikers waarbij het aanbod van de concurrentie direct gevolgd wordt. Deze verplichting is onbegrijpelijk in het licht van de concurrentieverhoudingen op de grootzakelijke markt. Juist op deze markt is er behoefte bij klanten aan maatwerk. Individuele dienstverlening is een manier voor een telefonieaanbieder om zich te onderscheiden ten opzichte van zijn concurrenten. Differentiatie werkt welvaartsverhogend.
576. **College:** Zoals het college heeft aangegeven in randnummer 515, is ten aanzien van verkeer geen maatwerk vereist. Het maatwerk speelt zich af op andere markten dan de vaste verkeersmarkten. Zoals eveneens in randnummer 515 is beschreven, hoeft differentiatie op de lange termijn niet welvaartsverhogend te werken en kan het zelfs op korte termijn welvaartsverlagend zijn.

8.5.3 Transparantie

577. **KPN** stelt dat de transparantieverplichting die het college aan KPN oplegt een uitbreiding is van de wettelijke verplichting zoals is gesteld in artikel 7.1 Tw. Dit is opgenomen omdat het college het wenselijk acht dat de transparantieverplichting ook gaat gelden jegens de zakelijke gebruiker. De beschrijving van de verplichting in het ontwerpbesluit is echter niet identiek aan de omschrijving van de wettelijke verplichting zoals is opgenomen in artikel 7.1 Tw. KPN is dan ook van mening dat het verstandiger is om ten aanzien van de zakelijke gebruiker te verwijzen naar de verplichting zoals die is opgenomen in artikel 7.1 Tw.
578. Indien het **college** zou verwijzen naar artikel 7.1 Tw zou dit inhouden dat KPN alleen aan die eindgebruikers die een overeenkomst sluiten, de voorwaarden kenbaar dient te maken (zie voetnoot 271 van het ontwerpbesluit). Het college beoogt echter met de transparantieverplichting dat potentiële eindgebruikers altijd de tarieven en voorwaarden van KPN kunnen vergelijken met andere aanbieders, zoals is beschreven in randnummer 640 van het ontwerpbesluit. Het college gaat daarom niet mee in de bedenking van KPN.
579. **KPN** is verder van mening dat het college de noodzaak tot het opleggen van de extra transparantieverplichting niet overtuigend onderbouwt. Volgens het college is de door KPN te publiceren informatie ten minste noodzakelijk om een goede vergelijking tussen de diensten van KPN en andere aanbieders mogelijk te maken. Indien KPN een verdergaande informatieplicht opgelegd krijgt dan de andere marktpartijen betekent dit dat KPN informatie over diensten en aanbiedingen openbaar moet maken die bij andere partijen niet beschikbaar is. De aanvullende informatieplicht zal het keuzeprocess bij eindgebruikers niet verbeteren.
580. **College:** Uit de marktanalyse blijkt dat KPN de marktleider is op de vaste telefonie markten. De alternatieve aanbieders zien KPN als grootste concurrent. In de reclame-uitingen proberen de alternatieve aanbieders de eindgebruikers er van te overtuigen dat zij gunstigere voorwaarden

hanteren dan hun concurrenten. Hierdoor zal de toetreders haar voorwaarden wel transparant maken. Hierdoor zal het keuzeprocess bij eindgebruikers wel degelijk verbeteren.

581. **BTG** is van oordeel dat naast KPN ook andere partijen hun informatie duidelijk op de website moeten plaatsen.
582. **College**: Het college kan alleen verplichtingen die verder gaan dan artikel 7.1 Tw opleggen aan aanbieders die beschikken over aanmerkelijke marktmacht. Alleen KPN beschikt over aanmerkelijke marktmacht op de retailmarkten van vaste telefonie. Het college heeft derhalve niet de bevoegdheid om aan het verzoek van BTG te voldoen. Verder verwijst het college naar randnummer 580.

8.5.3.1 Grootzakelijke gebruikers

583. **KPN**: Het college legt aan KPN een verplichting op om aan haar particuliere en zakelijke gebruikers bepaalde informatie te verstrekken over de dienstverlening en de tarieven. Deze verplichting staat niet in verhouding tot de positie van de gebruikers op de grootzakelijke markt. Grootzakelijke gebruikers hebben voldoende kennis en ervaring om zich op de hoogte te stellen van de dienstverlening etc die door KPN wordt geleverd. In dat licht is de transparantieverplichting niet proportioneel, dient het op de grootzakelijke markt geen enkel doel en bevordert het de concurrentie niet.
584. **College**: Uit de gegevens die KPN heeft verstrekt blijkt dat voor grootzakelijke gebruikers de voorwaarden zeker niet transparant zijn. Bedrijven met dezelfde omzet krijgen uiteenlopende kortingen aangeboden door verschillende aanbieders. Daarnaast is in paragraaf 9.6 van het ontwerpbesluit beschreven dat de transparantie ook de non-discriminatie verplichting ondersteunt. Daarom is de transparantie verplichting zowel in het belang van eindgebruikers als in het belang van de ontwikkeling van de concurrentie op de retailmarkten

8.5.4 Overige punten

585. **Priority Telecom** is van mening dat het college zich ten onrechte niet heeft uitgelaten over de mogelijke plicht die er op KPN rust om haar eindgebruikers zo efficiënt mogelijk aan te sluiten. KPN weet dat de huidige topologie van haar netwerk niet optimaal is en bovendien bestaan er mogelijkheden (zie het goedkeuringsbesluit van de VoDSL tarieven) om eindgebruikers efficiënter aan te sluiten. Priority is van mening dat de kosten van de remote en concentrator switches niet toe te rekenen zijn aan andere aanbieders. Priority stelt verder dat het college onvoldoende heeft onderzocht of het mogelijk is om alle eindgebruikers aan te sluiten op RAP's. Uit gesprekken met KPN is gebleken dat dit wel mogelijk is.
586. **College**: Ten eerste merkt het college op dat als het juist zou zijn dat KPN haar eindgebruikers inefficiënt zou aansluiten, het KPN zelf is die daar de grootste financiële consequenties van zou ervaren. Immers, KPN is de grootste afnemer van haar eigen netwerk. Daarnaast betwijfelt het college, noch heeft Priority Telecom hiervoor feiten aangedragen, of het gebruik van remotes en concentrators leidt tot een inefficiënt netwerk. Daarbij komt dat de opgelegde tariefregulering er voor zorgt dat KPN eventuele inefficiënties niet zou kunnen doorberekenen aan de eindgebruikers. Het college ziet daarom geen aanleiding om de door Priority Telecom voorgestelde verplichting aan KPN op te leggen.

8.6 Conclusie

587. Het college komt naar aanleiding van de consultatie tot de conclusie dat de volgende punten dienen te worden aangepast in het ontwerpbesluit:

- In randnummer V van het besluit wordt KPN vervangen door Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen, als bedoeld in artikel 24b, boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, voor zover zij actief zijn op deze markt als aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of openbare elektronische communicatiediensten.
- Randnummers 297 tot en met 309 worden aangepast in het licht van hetgeen beschreven in paragraaf 8.1.1.
- Randnummer 581: ... Naast de markt voor internationale verkeersdiensten, waar is vastgesteld dat KPN geen AMM positie heeft, geldt ook de uitzondering dat voor 0800-informatiediensten geen bovengrensregulering op retailniveau wordt ingesteld. Voor 0800 nummers worden per definitie geen tarieven in rekening gebracht bij eindgebruikers en is regulering op retailniveau dus niet aan de orde.
- Randnummer 581 wordt uitgebreid zo dat er geen retail tariefverplichtingen gelden voor de dienst verkeer naar semafonie.
- In bijlage 2 wordt opgenomen dat VoB ook wordt geleverd zowel met flat-fee tarieven als verkeerstarieven.

9 Overige bedenkingen

588. De **ACT-leden** zijn van mening dat het college in de ontwerpbesluiten te weinig aandacht heeft besteed aan overstapdrempels voor alternatieve aanbieders. Zij bevelen het college aan KPN te verplichten in een referentieaanbod tevens migratiediensten op te nemen en tevens de verplichting op te leggen dat deze kostengeoriënteerd moeten zijn. Dit met het doel overstapdrempels te minimaliseren.
589. **Casema** betreurt het dat het college nummerporteringen niet heeft gereguleerd, terwijl het volgens haar een essentieel onderdeel uit maakt van de marktwerking. Casema wijst op de huidige porteringskosten die KPN in rekening brengt en die naar haar mening (veel) te hoog zijn. Casema stelt voor een maximumtarief voor te schrijven, waarbij zou kunnen worden aangesloten bij het maximumtarief dat aan klanten in rekening gebracht kan worden. Bovendien zou voor de tarieven de non-discriminatieverplichting en de transparantieverplichting moeten gelden. Met de eerste verplichting kan worden voorkomen dat KPN zichzelf voor de interne levering, te weten het overbrengen van klanten van de traditionele telefonie naar VoB lagere kosten in rekening brengt. Als de tarieven transparant zijn kunnen andere providers beter anticiperen op hun businesscase, aldus Casema.
590. **College:** Het college deelt de opvatting van ACT dat een soepele migratie van diensten essentieel is voor effectieve mededinging. Het college acht het echter niet juist om, zoals ACT en Casema voorstellen, verplichtingen ten aanzien van nummerportabiliteit op te leggen binnen het AMM-regime, aangezien deze verplichtingen niet alleen voor AMM-aanbieders gelden maar ook voor niet AMM-aanbieders. De wetgever heeft voor nummerportabiliteit in de Tw een aparte bepaling opgenomen en wel artikel 4.10. Uit de plaatsing van deze bepaling buiten hoofdstuk 6a, het hoofdstuk dat exclusief de AMM-verplichtingen bevat, kan worden afgeleid dat de wetgever beoogd heeft deze verplichtingen niet te willen verbinden aan de AMM-status van een aanbieder. Op grond van deze bepaling en het hierop gebaseerde Besluit nummerportabiliteit geldt dat aanbieders verplicht zijn mee te werken aan het porteren van nummers. De redelijkheid gebiedt dat aanbieders hierbij rekening houden met andere processen zoals lijnporteringen zodat de eindgebruiker zo min mogelijk hinder ondervindt van de overstap. In specifieke gevallen kan dit leiden tot een weging van de belangen tussen de uitporterende aanbieder en de inporterende aanbieder. Hierbij zal het college een groot gewicht toekennen aan het belang van minimale overstapdrempels.
591. De **ACT-leden** verzoeken het college aan de definitieve besluiten een deltadocument toe te voegen waarin is uitgewerkt op welke punten deze afwijken van de ontwerpbesluiten.
592. **College:** Hieraan komt het college tegemoet, door middel van het onderhavige document.
593. De **ACT-leden** zijn van oordeel dat het college aan de proportionaliteitsnorm, bedoeld in artikel 1.3 lid 4 Tw, een striktere invulling geeft dan door de jurisprudentie van het HvJ van de EG wordt vereist. De ACT-leden dringen erop aan de Europeesrechtelijke norm terzake van de motivering van de passendheid van verplichtingen onverkort toe te passen.
594. **College:** Het college is van oordeel dat de door hem gehanteerde invulling van de

proportionaliteitsnorm overeenkomt met de invulling die het Hof van Justitie heeft gegeven aan het proportionaliteitsbeginsel.³⁰ In de ontwerpbesluiten (bijvoorbeeld in randnummers 75-79 van het ontwerpbesluit gespreksopbouw) heeft het college betoogd dat met het hanteren van de deze norm voldaan wordt aan de vereisten die gelden op grond van de Awb en de Tw. Er bestaat naar het oordeel van het college geen materieel verschil tussen de door ACT bedoelde beoordeling van de nadelen van een bepaalde maatregel ten opzichte van het nagestreefde doel en de door het college gehanteerde weging van voor- en nadelen van een maatregel. De voordelen van een bepaalde maatregel worden door het college immers consequent geformuleerd in termen van het bereiken van de doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw. De bijdrage van een maatregel aan het bereiken van de doelstellingen wordt dus beoordeeld ten opzichte van de daaraan verbonden nadelen. Derhalve is de door het college gehanteerde invulling van de proportionaliteitsnorm materieel gelijk aan de Europese proportionaliteitsnorm en is geen sprake van het hanteren van een strengere norm.

595. **KPN** is van oordeel dat in de ontwerpbesluiten onvoldoende rekenschap wordt gegeven van de motiveringseisen die voortvloeien uit artikel 1.3, lid 4, Tw. Met name mist KPN een diepgaande kwantitatieve analyse van de door marktpartijen aangeleverde cijfers.
596. **College:** Daar waar het college een diepgaande kwantitatieve analyse uit te voeren, heeft deze plaats gevonden. Het is voor het college om op een dergelijk algemeen geformuleerde bedenking te reageren.
597. **KPN** wijst erop dat in de ontwerpbesluiten niet duidelijk wordt gemaakt of de hierin opgenomen verplichtingen voor de AMM-partijen vastliggen voor de komende drie jaar of dat Opta constant doet aan monitoring teneinde te waarborgen dat er geen overbodige en buitenproportionele verplichtingen blijven bestaan indien de marktontwikkelingen dat rechtvaardigen. KPN dringt op een constante monitoring aan en verzoekt marktpartijen bij de vorm en intensiteit hiervan te betrekken.
598. **College:** De besluiten van het college liggen niet zonder meer vast gedurende drie jaar. Het college streeft ernaar de besluiten zodanig op te stellen dat deze een goede afspiegeling vormen van de markt gedurende de reguleringsperiode. In die zin zijn de besluiten prospectief van karakter. Gegeven de marktdynamiek is het principieel onmogelijk om te garanderen dat de ontwerpbesluiten in alle gevallen voldoende toekomstvast zijn. Het college acht het derhalve met KPN essentieel dat de markt gedurende de reguleringsperiode adequaat wordt gevolgd. Indien blijkt dat bepaalde verplichtingen op grond van ontwikkelingen in de markt gedurende de reguleringsperiode niet langer passend zijn acht het college het wenselijk dat verplichtingen heroverwogen worden. Overigens dient hierbij wel in acht genomen te worden dat verplichtingen niet zonder meer van de één op de andere dag ingetrokken kunnen worden. Het college dient in zijn heroverweging immers tevens het belang van rechtszekerheid voor marktpartijen te betrekken. Het college acht de betrokkenheid van marktpartijen van groot belang bij het ontwikkelen van een adequaat systeem van monitoring.

³⁰ *Ingevolge het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, zijn maatregelen waarbij economische activiteiten worden verboden, slechts wettig wanneer zij geschikt en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande, dat wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel.*", HvJEG, Zaak C-331/88 van 13 november 1990, FEDESA, Jur 1990 I p. 4023 (nadruk toegevoegd).

599. **Orange** is van oordeel dat het college de door marktpartijen verstrekte informatie, gelet op de inmiddels verstreken termijn, zou moeten actualiseren. Dit in verband met gewijzigde omstandigheden, waarbij zij wijst op de overnames van Telfort door KPN en Versatel door Tele2. Orange is daarnaast van oordeel dat het college in het kader van de uit te voeren prospectieve analyse ook de ontwikkelingen als gevolg van de uitrol van 3G netwerken diensten in de analyse hadden moet worden betrokken.
600. **College:** Het college heeft, na eerdere actualisaties ten aanzien van transitgespreksdoorgifte en VoB, in september 2005 een actualisatie opgevraagd van de door marktpartijen aangeleverde informatie. Op het gebied van wholesale vaste telefonie is marktpartijen verzocht recente gegevens (Q2 2005) over interregionale gespreksdoorgifte en over transitdiensten aan te leveren. Nieuwe gegevens over interregionale gespreksdoorgifte waren op het moment van schrijven van het onderhavige stuk nog niet volledig voorhanden. Het college verwacht een meer volledige set van recente gegevens beschikbaar te hebben voor het finale besluit. Wat betreft transitdiensten hebben heeft de meer recente informatie niet geleid tot een andere conclusie van het college. De specifieke gebeurtenissen die door Orange worden genoemd leiden naar het oordeel van het college niet tot andere uitkomsten, en passen in de door het college verwachte dynamiek gedurende de komende reguleringsperiode. Ook de komende jaren zal zeer waarschijnlijk sprake zijn van fusies en overnames. Deze zullen slechts in uitzonderlijke gevallen tot een nieuwe marktanalyse aanleiding geven.
601. **KPN** wijst erop dat het aandeel van vaste telefonie in de totale communicatiebehoefte van eindgebruikers gestaag afneemt als gevolg van eenzijdige migratie van klanten naar mobiele telefonie en naar breedbandtoepassingen zoals VoB en instant messaging (MSN). Daarnaast constateert KPN de ontwikkeling dat marktpartijen steeds meer over gaan tot het aanbieden van meer diensten tegelijkertijd, aangeduid als multiplay. Beide ontwikkelingen zouden volgens KPN meer dan thans is geschied meegewogen moeten worden in de analyse van de marktmacht op de gedefinieerde markten. In het bijzonder wijst KPN op de goede uitgangspositie die kabelexploitanten innemen in dit verband. Deze partijen kunnen immers als gevolg van IP-technologie tegen lage extra kosten overgaan tot het aanbieden van nieuwe (breedband en telefonie) diensten via hun netwerk. Een groot marktaandeel in de huidige markt voor vaste telefonie zegt volgens KPN dan ook niets meer over de marktmacht van een partij.
602. **College:** Het college onderkent de ontwikkelingen die KPN schetst. Het college acht het vanzelfsprekend dat dergelijke ontwikkelingen worden meegewogen in de marktafbakening en de dominantieanalyse, hetgeen ook daadwerkelijk is geschied. De marktanalyse zoals deze in het ontwerpbesluit is vastgelegd doet naar de mening van het college dan ook voldoende recht aan de marktsituatie.
603. **Casema** wijst op de samenhang tussen de diverse markten (met name Omroep en Breedband), die relevant kunnen zijn voor de analyse van de diverse markten en de maatregelen die kunnen worden opgelegd. In dit verband duidt Casema de ontwikkeling van Triple of Multiplay aanbiedingen. Casema is van oordeel dat KPN, als landelijk opererende aanbieder, een voorsprong heeft op de regionaal opererende kabelaanbieders in deze ontwikkeling, aangezien KPN over meer "bouwstenen" voor deze Triple- of Multiplaydiensten beschikt en zij ten aanzien daarvan ook dominant is. Zij benadrukt dat voor een goede marktwerking het van essentieel belang is dat het college de synergie van de gebundelde diensten in ogenschouw neemt en

gevolgen die dit voor de markt heeft, onderkent en de dat de maatregelen zoals het college deze thans heeft aangekondigd in de ontwerpbesluiten onverkort doorvoert.

604. **College:** Het college deelt de mening van Casema dat machtsposities breder dienen te worden gezien dan uitsluitend de relevante markt, en dat dit te meer relevant is vanuit het perspectief van een geleidelijke ontwikkeling naar multiplay. Bij de analyse ten behoeve van VoB komt dit scherp naar voren. Overigens geldt hierbij dat KPN weliswaar over een voorsprong beschikt ten aanzien van breedbandtoegang en telefonie, maar dat de kabelmaatschappijen zoals Casema een voorsprong hebben ten aanzien van omroep.
605. De **ACT-leden** zijn van mening dat voor bundels van gereguleerde en niet gereguleerde diensten niet alleen op retailniveau maar ook op wholesaleniveau ondergrensregulering dient plaats te vinden.
606. De **ACT-leden** zijn van oordeel dat in de ontwerpbesluiten VT onvoldoende aandacht wordt besteed aan wholesale-wholesale prijs squeeze. ACT is daarbij van mening dat voor bundels van gereguleerde en niet-gereguleerde diensten niet alleen op retailniveau maar ook op wholesaleniveau ondergrensregulering dient plaats te vinden.
607. **College:** Ervan uitgaande dat het college deze bedenking juist interpreteert, is het college van mening dat in de ontwerpbesluiten reeds in de door ACT gewenste ondergrensregulering is voorzien. Het college besteedt in de interregionale-doorgiffemarkt aandacht aan het gevaar van een wholesale-wholesale prijs squeeze of rooiprijzen. KPN mag niet onder kostprijs anderen interregionale gespreksdoorgiffediensten bieden. Dit houdt naar het oordeel van het college in dat KPN haar kosten goed moet maken bij het aanbieden van de functionaliteit die het mogelijk maakt verkeer af te wikkelen tussen regionale centrales. Indien zij dergelijke diensten bundelt met andere diensten geldt een bundeltoets die vergelijkbaar is met de bundeltoetsen die gelden voor retailaanbiedingen. Het college stelt hiermee vast dat KPN niet in staat wordt gesteld mededingingsbeperkende gedragingen te vertonen ten aanzien van een dienst zoals Rent-a-Switch. Voorts biedt de non-discriminatieverplichting aangrijpingspunten om gedragingen van KPN, waarbij bepaalde wholesale-afnemers of afnemergroepen tegen voordeligere tarieven kunnen inkopen, te voorkomen. Hiermee wordt naar het oordeel van het college afdoende verzekerd dat de geldende tariefregulering niet door bundeling ontlopen kan worden.
608. **Tele2** geeft aan dat door afname van verkeer op het vaste netwerk marktpartijen zo nu en dan genoodzaakt zijn om interconnectiepunten te ontmantelen. De kosten die KPN hiervoor rekent zijn excessief hoog (€ 2000 per poort).
609. **College:** Diensten die worden afgenomen in het kader van interconnectie worden beschouwd als bijbehorende faciliteit, en dienen kostengeoriënteerd te worden aangeboden. Het college kan op grond van de door Tele2 verstrekt informatie niet beoordelen in hoeverre het gerechtvaardigd is dat KPN dergelijke kosten in rekening brengt, en of deze kosten daadwerkelijk kostengeoriënteerd zijn. De beoordeling van dit specifieke geval acht het college daarbij niet op zijn plaats in het kader van het marktanalysebesluit.

10 Bedenkingen over de consistentie met andere markten dan telefonie

610. De **ACT-leden** stellen vast dat in het kader van de dominantieanalyse van de verschillende markten waarin glasvezelnetwerken een rol spelen het college de criteria 'netwerkdekking' en duplicatie onvoldoende feitelijk en kwantitatief heeft onderbouwd. Hierdoor komt het college ten onrechte tot de conclusie dat geen sprake is van AMM. De ACT-leden zijn van mening dat de rol van het criterium van netwerkdekking op consistente wijze in de besluiten dient te worden ingevuld conform de wijze waarop dit voor huurlijnen heeft plaatsgevonden.
611. **College:** Het college streeft ernaar om op de analyse op consistente wijze uit te voeren. Dit neemt niet weg dat het college binnen een consistent kader de ruimte neemt om de markten op een toegesneden wijze te behandelen. Het college herkent de door ACT naar voren gebrachte zienswijze, waarin de suggestie wordt gewekt dat ten aanzien van vaste telefonie, ontbundelde toegang en wholesale breedbandtoegang onvoldoende is aangetoond dat geen sprake is van AMM, niet. Ten aanzien van vaste telefonie en ontbundelde toegang komt het college immers juist tot de conclusie dat sprake is van een AMM-positie. Ten aanzien van wholesale breedbandtoegang constateert het college dat de retailmarkt voldoende concurrerend is, waardoor geen aanleiding bestaat tot het reguleren van de markt voor wholesale breedbandtoegang.
612. **KPN** vindt in algemene zin dat verplichtingen op het gebied van toegang en tarieven zouden moeten worden afgezet tegen de bestaande ULL verplichting voor KPN. De ULL verplichting geeft partijen immers de mogelijkheid van toegang tot de markt. Verdergaande regulering moet volgens KPN steeds getoetst worden aan de vraag of er marktverstoringen kunnen optreden die niet door de ULL verplichting kunnen worden opgelost.
613. **College:** Dit punt van KPN wordt door het college onderschreven. Bij het opleggen van verdere regulering zal het college na gaan in hoeverre de in een eerder stadium geïdentificeerde mededingingsproblemen reeds zijn opgelost door ontbundelde toegang. Uitsluitend voorzover sprake is van een AMM positie na het opleggen van ontbundelde toegang kunnen verdere verplichtingen worden overwogen.
614. De **ACT-leden** achten het onjuist dat het college in de diverse ontwerpbesluiten een verschillende uitwerking geeft aan de non-discrimatieverplichting. Zij bevelen het college aan deze verplichting op eenduidige wijze invulling te geven in die zin dat de onderneming met aanmerkelijke marktmacht (voor derden) gelijke voorwaarden toepast als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor haarzelf, haar dochterondernemingen of haar partnerondernemingen. Voorts zijn de ACT-leden van mening dat het college niet duidelijk maakt wat hij verstaat onder 'gelijke omstandigheden' en welke mate van gelijkheid van omstandigheden een non-discrimatoire behandeling rechtvaardigt (p. 15).
615. Zo maakt het college volgens de ACT-leden onvoldoende duidelijk of nog onderscheid mag worden gemaakt tussen zakelijke en residentiële klanten en voorts of nog kortingen zijn toegestaan. Het standpunt van de leden is dat het toestaan hiervan in strijd komt de non-

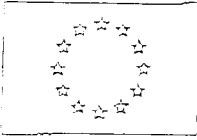
discriminatieverplichting. Dit brengt volgens hen ook mee dat alle de door KPN te verlenen kortingsregelingen vooraf door het college dienen te worden getoetst, volgens het zgn. stoplichtmodel.

616. **College:** Het college definieert in zijn ontwerpbesluit de non-discriminatieverplichting, in overeenstemming met artikel 6a.8 van de Tw. Hierin staat dat KPN verplicht is toegang tot het aansluitnetwerk en bijbehorende faciliteiten onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te leveren. Deze verplichting houdt tevens in dat KPN gelijke voorwaarden toepast als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor haarzelf, haar dochtermaatschappijen of haar partnerondernemingen. Het college constateert dat de definitie van de ACT in zijn reactie op het ontwerpbesluit hiermee in lijn is. Met betrekking tot de uitleg van het begrip 'gelijke omstandigheden' verwijst het college naar de memorie van toelichting van de Tw.³¹
617. De **ACT-leden** vinden WLR en WBT belangrijke tussenstappen op weg naar infrastructuurconcurrentie. De prijsstelling voor WBT en WLR dient de 'make of buy' afweging in voldoende mate te reflecteren.
618. **College:** Bij het vaststellen van de tarieven zal worden gewaarborgd dat de prikkels voor infrastructuurconcurrentie in stand blijven.

³¹ Paragraaf 4.5

- 11 Bijlage A: OPTA verslag hoorzitting Vaste Telefontie dd. 18 augustus 2005 (ochtendsessie)**
- 12 Bijlage B: Oxera Report "Potential competition problems in voice-over-broadband services", 2 november 2005**

Annex 4 OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE (EC)



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 02-XII-2005

SG-Greffe (2005) D/206585

Onafhankelijke Post en
Telecommunicatie Autoriteit
Zurichtoren
Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag

Ter attentie van:
Mr Chris A. Fonteyn
Voorzitter van het college

Geachte heer Fonteyn,

**Onderwerp: NL/2005/0284: Gespreksafgifte op individuele openbare telefoonnetwerken, verzorgd op een vaste locatie;
NL/2005/0285: Gespreksdoorgiftdiensten in het vaste openbare telefoonnetwerk;
NL/2005/0286: Gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie; en NL/2005/0297: Wholesale toegang voor laag- en hoogcapacitaire telefonieaansluitingen**

Opmerkingen overeenkomstig Artikel 7(3) van Richtlijn 2002/21/EG¹

I. PROCEDURE

Op 4 november 2005 heeft de Commissie een aantal kennisgevingen van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit ("OPTA") geregistreerd betreffende de wholesalemarkten voor gespreksafgifte op individuele openbare telefoonnetwerken, verzorgd op een vaste locatie, gespreksdoorgiftdiensten in het vaste openbare telefoonnetwerk, gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie, en wholesale toegang voor laag- en hoogcapacitaire telefonieaansluitingen.

¹ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten ("de Kaderrichtlijn"), PB L 108, 24.4.2002, blz. 33.

De nationale consultatie² werd op 20 juli 2005 gepubliceerd en deze eindigde op 31 augustus 2005. De uiterste termijn voor de communautaire raadpleging, op grond van Artikel 7 van de Kaderrichtlijn is, 5 december 2005. Op 18 november 2005 verzonden de diensten van de Commissie een schriftelijke aanvraag voor verdere toelichting naar OPTA. De gevraagde informatie werd ontvangen op 23 november 2005.

Overeenkomstig Artikel 7(3) van de Kaderrichtlijn kunnen nationale regelgevende instanties (NRIs) en de Commissie de betrokken NRI hun opmerkingen over de ontwerpmaatregel meedelen.

II. BESCHRIJVING VAN DE ONTWERPMAATREGELEN

II.1. Marktdefinitie

De ter kennis gebrachte ontwerpmaatregelen betreffen de wholesalemarkten voor gespreksafgifte op individuele openbare telefoonnetwerken, verzorgd op een vaste locatie, gespreksdoorgiftediensten in het vaste openbare telefoonnetwerk, gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie, welke corresponderen met de markten 9, 10 en 8 van de Aanbeveling van de Commissie betreffende relevante markten³. Verder heeft OPTA een ontwerpmaatregel ter kennis gebracht betreffende wholesalemarkten voor laag- en hoogcapacitaire telefonieaansluitingen, welke geen deel uitmaken van de Aanbeveling.

Wat betreft de markt voor gespreksafgifte op individuele openbare telefoonnetwerken, verzorgd op een vaste locatie in Nederland, bakent OPTA vier verschillende relevante productmarkten af die aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen⁴: (i) gespreksafgifte op geografische nummers op individuele telefoonnetwerken, (ii) gespreksafgifte op 088-nummers (bedrijven of instellingen) op individuele telefoonnetwerken, (iii) gespreksafgifte op 084- and 087-nummers (persoonlijke assistentdiensten) op individuele telefoonnetwerken, en (iv) gespreksafgifte op het 112-nummer (noodhulpdiensten) op een individueel telefoonnetwerk⁵.

² Overeenkomstig Artikel 6 van de Kaderrichtlijn.

³ Aanbeveling van de Commissie 2003/311/EC van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en diensten markten in de elektronischecommunicatiesector die overeenkomstig de Kaderrichtlijn aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, PB L 114, 8.5.2003, blz. 45 ("de Aanbeveling").

⁴ Volgens OPTA is de afbakening van verschillende relevante product markten binnen de bredere markt voor gespreksafgifte gerechtvaardigd, vanwege het feit dat de gespreksafgifte diensten voor verschillende categorieën nummers, zoals deze in Nederland worden verzorgd, niet substitueerbaar zijn.

⁵ Al deze markten worden door OPTA gekenmerkt als markten betreffende gespreksafgifte op nummers van eindgebruikers. Los daarvan bakent OPTA markten af voor gespreksafgifte op gratis nummers en informatienummers (0800/090x-nummers), nummers die toegang tot internet bieden (06760-nummers) en nummers die toegang tot datanetwerken bieden (067-nummers), welke behoren tot de categorie van gespreksafgifte op nummers van vervolgdiensten en die volgens OPTA niet aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen.

Wat betreft de markt voor gespreksdoorgiftdiensten in het vaste openbare telefoonnetwerk in Nederland, bakent OPTA drie verschillende productmarkten af: (i) wholesale lokale gespreksdoorgifte, gedefinieerd als gespreksdoorgifte tussen een lokale en regionale centrale, (ii) wholesale interregionale doorgifte, gedefinieerd als gespreksdoorgifte tussen regionale centrales, en (iii) wholesale transitgespreksdoorgifte, gedefinieerd als de doorgifte van verkeer van het ene netwerk naar het andere netwerk door een derde partij.

OPTA rechtvaardigt de afbakening van de wholesalemarkten voor lokale en interregionale doorgifte, welke niet separaat worden opgesomd in de Aanbeveling als markten die onderscheiden moeten worden van de markt voor wholesale transitgespreksdoorgifte, door te verwijzen naar het feit dat de vraag- en aanbod substitutie analyse, zoals uitgevoerd door OPTA, heeft aangetoond dat in Nederland de drie verschillende vormen van gespreksdoorgifte geen substituten van elkaar zijn.⁶

Wat betreft de markt voor gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie in Nederland, bakent OPTA gespreksopbouw af als de verkeersstromen tussen de bellende eindgebruiker en het dichtstbijzijnde punt in het netwerk waar het verkeer kan worden uitgekoppeld en overgedragen aan een andere partij.⁷ De relevante markt bevat gespreksopbouw voor telefoongesprekken, inclusief fax en dataverkeer en toegang tot internet diensten.

Tenslotte wat betreft de wholesalemarkt voor telefonieaansluitingen, welke niet is opgenomen in de Aanbeveling, verdeelt OPTA deze markt verder onder in twee onderscheiden markten: (i) wholesale toegang voor laagcapacitaire aansluitingen, bestaande uit toegang voor minder dan of gelijk aan twee spraakkanalen, en (ii) wholesale toegang voor hoogcapacitaire aansluitingen⁸, bestaande uit toegang voor meer dan drie spraakkanalen.

⁶ In dit verband verwijst OPTA verder naar de zaak UK/2003/00015 waar Ofitel vergelijkbare verschillende relevante markten had afgebakend, namelijk "local-tandem conveyance" en transit, "inter-tandem conveyance" en transit, en "single transit" en waar de Commissie ook van oordeel was dat deze benadering aanvaardbaar was.

⁷ OPTA rechtvaardigt de uitsluiting van lokale gespreksdoorgifte van de markt van gespreksopbouw (en de afbakening van een separate markt voor lokale gespreksdoorgifte, zoals hiervoor beschreven) door te concluderen dat in Nederland gespreksopbouw en lokale gespreksdoorgifte niet vergelijkbaar zijn in termen van functionaliteit en dat de repliceerbaarheid van de benodigde infrastructuur ook zeer uiteenloopt. In dit verband verwijst OPTA naar Aanbeveling, waaruit volgt dat het aan de NRIs wordt overgelaten om gespreksopbouw en transitgespreksdoorgifte af te bakenen, afhankelijk van de netwerktopologieën in de betrokken lidstaat.

⁸ Vooral ISDN30-aansluitingen.

De wholesalemarkt voor laagcapacitaire aansluitingen wordt door OPTA beschreven als de wholesale markt die correspondeert met de retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen⁹, de markt voor wholesale hoogcapacitaire aansluitingen correspondeert met de retailmarkt voor hoogcapacitaire aansluitingen.¹⁰ OPTA rechtvaardigt de afbakening van deze markten door te verwijzen naar de zaak UK/2003/00013¹¹, waar de Commissie overwoog dat de bepaling van wholesalemarkten voor toegang niet inconsistent is met de methodologie neergelegd in de Aanbeveling en de Richtsnoeren.¹²

De relevante geografische markten van de hiervoor genoemde relevante productmarkten omvatten geheel Nederland.

II.2. Beoordeling van aanmerkelijke marktmacht ("AMM")

Wat betreft de markt voor gespreksafgifte op individuele openbare telefoonnetwerken, verzorgd op een vaste locatie in Nederland, is OPTA voornemens om op basis van de marktanalyse alle aanbieders van vaste telecommunicatiediensten, die op dit moment de relevante diensten verzorgen, aan te wijzen als partij met AMM op hun individuele netwerken betreffende de relevante productmarkten.¹³

De voornaamste criteria die OPTA bij deze conclusie inzake AMM in overweging neemt zijn: marktaandeel¹⁴, afwezigheid van prijsconcurrentie, hoge drempels bij het betreden van de markt, afwezigheid van potentiële concurrentie en afwezigheid van kopersmacht die een tegenwicht kan vormen.

Wat betreft de markt voor gespreksdoorgiftdiensten in het vaste openbare telefoonnetwerk in Nederland, is OPTA voornemens om KPN aan te wijzen als partij met AMM op alle drie relevante productmarkten afgebakend door OPTA, d.w.z. lokale gespreksdoorgifte, interregionale gespreksdoorgifte en transitgespreksdoorgifte.

⁹ Dit correspondeert globaal met markt 1 van de Aanbeveling, d.w.z. de retailmarkt toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor particuliere gebruikers.

¹⁰ Dit correspondeert globaal met markt 2 van de Aanbeveling, d.w.z. de retailmarkt toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor niet-particuliere gebruikers.

¹¹ In die zaak bakende Oftel vijf verschillende productmarkten af, namelijk analoog particulieren, ISDN2 particulieren, analoog zakelijk, ISDN2 zakelijk en ISDN30 zakelijk. Volgens Oftel was deze marktafbakening gerechtvaardigd, omdat de vraag voor de relevante wholesaleproducten een afgeleide is van het aanbod aan retail klanten.

¹² Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, PB C 165, 11.7.2002, blz. 6 (de "Richtsnoeren").

¹³ In het geval een nieuwe aanbieder in de toekomst de markt zal betreden zal OPTA nieuwe maatregelen aannemen, gebaseerd op een marktanalyse van de nieuwe markt voor gespreksafgifte, aldus OPTA in het antwoord op het informatieverzoek.

¹⁴ Elk van de aanbieders aangewezen als partij met AMM heeft 100% marktaandeel op de relevante markt (betreffende de verzorging van gespreksafgifte op het eigen individuele netwerk).

De voornaamste criteria die OPTA bij deze conclusie inzake AMM in overweging neemt zijn: (i) in de markt voor lokale gespreksdoorgifte: marktaandeel¹⁵, controle over moeilijk te repliceren infrastructuur, hoge toetredingsdrempels, afwezigheid van potentiële concurrentie, schaalvoordelen en gebrek aan kopersmacht die een tegenwicht kan vormen; (ii) in de markt voor interregionale gespreksdoorgifte: marktaandelen¹⁶, controle over moeilijk te repliceren infrastructuur, hoge toetredingsdrempels, afwezigheid van potentiële concurrentie, schaalvoordelen en gebrek aan kopersmacht die een tegenwicht kan vormen; en (iii) in de markt voor transitgespreksdoorgifte: marktaandelen¹⁷, controle over moeilijk te repliceren infrastructuur, hoge toetredingsdrempels, prijsdruk afkomstig van aanbieders met eigen infrastructuur, afwezigheid van potentiële concurrentie, schaalvoordelen en gebrek aan kopersmacht die een tegenwicht kan vormen.

Wat betreft de markt voor gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie in Nederland, is OPTA voornemens om op basis van haar marktanalyse KPN aan te wijzen als partij met AMM op deze markt.

De voornaamste criteria die OPTA bij deze conclusie inzake AMM in overweging neemt zijn: marktaandeel¹⁸, controle over moeilijk te repliceren infrastructuur, hoge toetredingsdrempels, afwezigheid van potentiële concurrentie, verticale integratie en gebrek aan kopersmacht die een tegenwicht kan vormen.

Wat betreft de wholesalemarkt voor laagcapacitaire aansluitingen is OPTA voornemens om op basis van haar marktanalyse KPN aan te wijzen als partij met AMM op deze markt.

De voornaamste criteria die OPTA bij deze conclusie inzake AMM in overweging neemt zijn: marktaandeel¹⁹, controle over moeilijk te repliceren infrastructuur, toetredingsdrempels, en afwezigheid van of geringe kopersmacht die een tegenwicht kan vormen.

Met betrekking tot de wholesalemarkt voor hoogcapacitaire aansluitingen is OPTA ook voornemens om op basis van haar marktanalyse KPN aan te wijzen als partij met AMM op grond van de volgende criteria: marktaandeel²⁰, toetredingsdrempels²¹ en afwezigheid van of

¹⁵ KPN heeft een marktaandeel van 100%.

¹⁶ KPN heeft een marktaandeel van 50-60%.

¹⁷ KPN heeft een marktaandeel van 90-95%.

¹⁸ KPN heeft een marktaandeel van 100%.

¹⁹ Wholesale laagcapacitaire aansluitingen worden op dit moment niet aangeboden, d.w.z. dat er geen transacties plaatsvinden op de wholesalemarkt. Op de corresponderende retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen heeft KPN een marktaandeel van 95-99%. Volgens OPTA vertaalt het marktaandeel in de retailmarkt zich naar een identiek marktaandeel op de wholesalemarkt, omdat alle aanbieders zelf in hun vraag naar wholesaletelefonieaansluitingen voorzien.

²⁰ Ook wholesale hoogcapacitaire aansluitingen worden op dit moment niet aangeboden, d.w.z. dat er geen transacties plaatsvinden op deze wholesalemarkt. Op de corresponderende retailmarkt voor hoogcapacitaire aansluitingen heeft KPN een marktaandeel van 80-90%. Ook hier geldt dat volgens OPTA het marktaandeel in de retailmarkt zich vertaalt naar een identiek marktaandeel in de wholesalemarkt. OPTA benadrukt het feit dat in tegenstelling tot de markt voor laagcapacitaire aansluitingen het marktaandeel van alternatieve aanbieders in de markt voor hoogcapacitaire aansluitingen relatief hoger is en de groei veel groter. Bovendien volgt uit de dominantieanalyse van de retailmarkt dat veel gebruikers van hoogcapacitaire aansluitingen in bepaalde geografische gebieden een relatief grotere keuze hebben in alternatieve aanbieders (wederom in vergelijking met de markt voor laagcapacitaire aansluitingen).

geringe kopersmacht die een tegenwicht kan vormen. Echter, ondanks de conclusie dat KPN beschikt over AMM in deze markt, is OPTA niet voornemens om verplichtingen op te leggen op de wholesalemarkt voor *hoogcapacitaire* aansluitingen, hetgeen in het onderstaande nader zal worden beschreven.

II.3. Reguleringsmaatregelen

Met betrekking tot de markt voor gespreksafgifte op individuele openbare telefoonnetwerken, verzorgd op een vaste locatie in Nederland is OPTA voornemens om de verplichtingen op te leggen aan aanbieders die beschikken over AMM in de respectievelijke productmarkten:

Verplichtingen	Relevante productmarkten / Aanbieders						
	Geografische nummers		084/087-nummers		088-nummers		112
	KPN	Andere aanbieder s	KPN	Andere aanbieders	KPN	Andere aanbieder s	KPN
Toegang	•	•			•	•	•
Transparantie		•		•		•	
Referentiaanbod	•		•		•		•
Non-discriminatie	•		•		•		•
Tariefregulering (wholesale price cap)	•		•		•		•
Tariefregulering (vertraagde reciprociteit)		•		•		•	
Gescheiden boekhouding	•		•		•		•

Met betrekking tot de markt voor gespreksdoorgiftdiensten in het vaste openbare telefoonnetwerk in Nederland, is OPTA voornemens om de volgende verplichtingen op te leggen aan KPN: (i) in de markt voor lokale gespreksdoorgifte: toegang, non-discriminatie, referentiaanbod, kostenoriëntatie²² en gescheiden boekhouding; (ii) in de markt voor interregionale gespreksdoorgifte: acceptatie van redelijke verzoeken tot toegang onder dezelfde voorwaarden waaronder KPN toegang heeft verleend in het verleden²³, kostenoriëntatie²⁴ en het melden bij OPTA van nieuwe of gewijzigde diensten inzake wholesale interregionale gespreksdoorgiftdiensten, inclusief bundels die dergelijke diensten bevatten; en (iii) in de markt voor transitgespreksdoorgifte: toegang, non-discriminatie, referentiaanbod en een verbod op prijsdiscriminatie.

Met betrekking tot de markt voor gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie in Nederland, is OPTA voornemens om de volgende verplichtingen op te

²¹ Volgens OPTA wordt evenwel in vergelijking met de markt voor laagcapacitaire aansluitingen de hoogte van de toetredingsdrempels in de markt voor hoogcapacitaire aansluitingen gerelativeerd, hetgeen tot uiting komt in de groei van de marktaandeelen van alternatieve aanbieders. Verschillende aanbieders hebben eigen infrastructuur geïnstalleerd, hoewel de invloed daarvan op de concurrentiesituatie relatief beperkt is geweest.

²² Tariefregulering in de vorm van een wholesale price cap.

²³ Als tijdelijke maatregel gedurende zes maanden na de inwerkingtreding van het besluit.

²⁴ Tariefregulering in de vorm van een wholesale price cap.

leggen aan KPN: toegang, non-discriminatie, referentieaanbod, verplichting om carrier selectie en carrier pre-selectie mogelijk te maken, kostenoriëntatie²⁵ en gescheiden boekhouding.

Tenslotte met betrekking tot de wholesalemarkt voor telefonieaansluitingen, is OPTA voornemens om aan KPN de volgende verplichtingen op te leggen in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen: toegang²⁶, referentieaanbod, non-discriminatie, kostenoriëntatie²⁷ en gescheiden boekhouding.

In de markt voor hoogcapacitaire aansluitingen is OPTA voornemens geen enkele verplichting op te leggen aan KPN, ondanks de conclusie dat KPN in deze markt beschikt over AMM. Volgens OPTA is het aannemelijk dat toegangswegering door KPN niet of zeer beperkt ten grondslag ligt aan het ontbreken van effectieve mededinging op deze wholesalemarkt en de onderliggende retailmarkt voor hoogcapacitaire aansluitingen. Deze conclusie wordt ondersteund door het feit dat hoogcapacitaire aansluitingen relatief beter repliceerbaar zijn gebleken dan laagcapacitaire aansluitingen en dat afnemers van hoogcapacitaire aansluitingen keuze hebben uit een groter aantal aanbieders dan bij laagcapacitaire aansluitingen het geval is, aldus OPTA. In dit verband overweegt OPTA dat het opleggen van een toegangsverplichting aan KPN niet significant zal bijdragen aan effectieve concurrentie op de retailmarkt voor hoogcapacitaire aansluitingen, waar de voornaamste bron van concurrentie niet uitgaat van aanbieders van CPS (voor wie wholesale aansluitingen aantrekkelijk zouden zijn) maar meer van andere marktpartijen die hun eigen fysieke toegang op basis van glasvezel, huurlijnen en, op beperktere schaal, ULL gebruiken om hun klanten te bereiken.

OPTA overweegt verder dat zelfs in het geval toegangswegering door KPN een mededingingsprobleem zou zijn, het opleggen van een toegangsverplichting disproportioneel zou zijn, aangezien de kosten die een dergelijke verplichting zouden veroorzaken, niet zouden opwegen tegen de voordelen. Volgens OPTA is wholesale toegang voor ISDN30 (en andere vormen van hoogcapacitaire toegang) relatief kostbaar om te implementeren terwijl de voordelen beperkt zijn, vanwege het feit dat de markt nogal kleinschalig is (ongeveer 25.000 hoogcapacitaire lijnen) en het marktaandeel van CPS aanbieders in deze markt laag is. OPTA verwacht ook de vraag naar wholesale hoogcapacitaire aansluitingen beperkt zal zijn gedurende de komende reguleringsperiode.

III. OPMERKING

De Commissie heeft de kennisgevingen en de verdere toelichting verstrekt door OPTA onderzocht en heeft de volgende opmerkingen²⁸:

²⁵ Tariefregulering in de vorm van een wholesale price cap.

²⁶ KPN wordt verplicht om toegang te verlenen op basis van de 'pure wederverkoop' variant van Wholesale Line Rental (WLR), waarbij het voor alternatieve aanbieders mogelijk wordt om de klantrelatie over te nemen en om aan hun klanten één rekening te versturen voor zowel de aansluiting als voor het verkeer.

²⁷ OPTA heeft besloten om de tariefregulering van WLR te baseren op retail-minus. Omdat regulering van WLR eerder niet bestond, acht OPTA deze milde regulering gerechtvaardigd en verwacht zij dat dit effectieve diensten- en infrastructuurconcurrentie zal bevorderen.

²⁸ Overeenkomstig Artikel 7(3) van de Kaderrichtlijn.

De wholesalemarkten voor laag- en hoogcapacitaire aansluitingen

OPTA bakent wholesalemarkten af voor laag- en hoogcapacitaire aansluitingen die geen onderdeel uitmaken van de Aanbeveling betreffende relevante markten. NRIs mogen markten afbakenen die afwijken van de Aanbeveling, maar zij dienen daarbij aan te duiden op welke wijze zij zoveel mogelijk rekening hebben gehouden met de Aanbeveling en in het bijzonder de drie cumulatieve criteria: (1) aanwezigheid van hoge toegangsbelemmeringen van niet voorbijgaande aard, (2) een marktstructuur die niet neigt naar daadwerkelijke mededinging binnen een relevante tijdshorizon en (3) onbekwaamheid van mededingingsrecht alleen om de betreffende marktverstoring(en) voldoende te verhelpen.²⁹

In haar kennisgeving voert OPTA geen drie criteria test uit, rekening houdend met de nationale omstandigheden.³⁰

Wat betreft de wholesalemarkt voor hoogcapacitaire aansluitingen zijn er aanwijzingen in de kennisgeving van OPTA dat de drie criteria test wellicht niet vervuld is. In het bijzonder overweegt OPTA dat hoogcapacitaire aansluitingen repliceerbaar zijn door gebruik te maken van alternatieve infrastructuren zoals glasvezel, huurlijnen en, op beperktere schaal, ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk, zodat het twijfelachtig is dat er in deze markt sprake is van hoge toegangsbelemmeringen van niet voorbijgaande aard. Verder stelt OPTA ook dat er in deze markt geen mededingingsproblemen zijn, waardoor het twijfelachtig is of het tweede en derde criterium vervuld zijn. De Commissie verzoekt OPTA daarom om in haar uiteindelijke maatregel te heroverwegen of de markt onderworpen kan worden aan regelgeving ex ante.³¹

Wat betreft de wholesalemarkt voor laagcapacitaire toegang, zonder de verplichtingen te weerspreken die OPTA voorstelt³², verzoekt de Commissie OPTA ook om in de uiteindelijke maatregel te rechtvaardigen waarom de markt onderworpen kan worden aan regelgeving ex ante, daarbij zoveel mogelijk rekening houdend met de drie criteria test.

Overeenkomstig Artikel 7(5) van de Kaderrichtlijn moet OPTA zoveel rekening houden met opmerkingen van andere NRIs en van de Commissie en kan, de uiteindelijke ontwerpmaatregel goedkeuren en, in voorkomend geval, aan de Commissie meedelen.

Het standpunt van de Commissie betreft onderhavige kennisgeving, onverminderd de standpunten die zij zou kunnen aannemen ten aanzien van andere ter kennis gebrachte ontwerpmaatregelen.

²⁹ Overweging 9 van de Aanbeveling.

³⁰ OPTA verwijst slechts naar de gelijksoortige benadering die de Britse toezichthouder Ofcom heeft gevolgd (in de zaak UK/2003/0013).

³¹ Omdat OPTA niet voornemens is deze markt te reguleren, zal het eindresultaat hetzelfde zijn als blijkt dat de drie criteria test niet wordt vervuld.

³² In dit verband wordt opgemerkt dat OPTA wholesale line rental ook had kunnen opleggen op de corresponderende retailmarkt, die onmiskenbaar de drie criteria test vervult en waarop KPN beschikt over AMM.

Overeenkomstig punt 12 van Aanbeveling 2003/561/EG³³ zal de Commissie dit document op haar website bekendmaken. De Commissie beschouwt de informatie in dit document als niet-vertrouwelijk. U wordt verzocht de Commissie binnen 3 werkdagen volgend op ontvangst van onderhavig document te informeren³⁴ indien u van mening bent dat dit document, overeenkomstig communautaire en nationale voorschriften over zakengeheimen en vertrouwelijkheid, vertrouwelijke informatie bevat die u bij publicatie niet vermeld wenst te zien. Dergelijke aanvraag dient u te motiveren.

Voor de Commissie,
Neelie Kroes
Lid van de Commissie

³³ Aanbeveling van de Commissie 2003/561/EG van 23 juli 2003 betreffende kennisgevingen, termijnen en raadplegingen als bedoeld in Artikel 7 van Richtlijn 2002/21/EG, PB L 190, 30.7.2003, blz. 13.

³⁴ Uw aanvraag moet verstuurd worden per e-mail: INFSO-COMP-ARTICLE7@cec.eu.int of per fax: +32.2.29887.82.

- Annex A KOSTENTOEREKENING EN FINANCIËLE RAPPORTAGES:
ALGEMEEN**
- Annex B KOSTENTOEREKENING EN FINANCIËLE RAPPORTAGES:
WHOLESALE**
- Annex C TARIEFREGULERING WHOLESALE: WHOLESALE PRICE CAP**
- Annex D WHOLESALE TARIEFREGULERING: RENDEMENTSREGULERING**
- Annex E GESCHEIDEN BOEKHOUDING**

Annex A Kostentoerekening en financiële rapportages: algemeen

Inhoudsopgave

A.1	Inleiding	1
A.2	Kostentoerekening.....	2
A.2.1	Toe te rekenen kosten.....	2
A.2.2	Uitgangspunten bij kostentoerekening	3
A.2.3	Principes voor kostentoerekening	4
A.2.4	Toepassing van causale kostentoerekening	5
A.3	Goedkeuring en toepassing kostentoerekeningsysteem.....	6
A.3.1	Goedkeuring	6
A.3.2	Toepassing	7
A.4	Financiële rapportages	8
A.4.1	Financiële overzichten.....	8
A.4.2	Toelichting	9
A.4.3	Beschrijving kostentoerekeningsysteem	9
A.4.4	Accountantsrapportage	9
A.4.4.1	<i>Type onderzoek</i>	9
A.4.4.2	<i>De accountant</i>	10
A.4.4.3	<i>Kapstokbepaling</i>	10
A.4.4.4	<i>Review</i>	10
A.4.5	Openbaarheid van de financiële rapportages	11

A.1 Inleiding

1. Ten behoeve van de verplichtingen in het kader van tariefregulering van wholesalediensten en retaildiensten en ten behoeve van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding dient KPN financiële rapportages op te stellen waarin ze verantwoording aflegt over kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van diensten en markten. Bij het opstellen van deze financiële rapportages dient KPN een kostentoerekeningsysteem te hanteren dat door het college is goedgekeurd. Met het oog hierop dient duidelijk te zijn welke eisen aan deze financiële rapportages en aan de berekening van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van diensten en markten gesteld worden. Deze Annex bevat de algemene regels die ten aanzien van kostentoerekening en financiële rapportages gelden.
2. Het college wil bij de financiële rapportages en kostentoerekening in het kader van wholesaletariefregulering, retailtariefregulering en gescheiden boekhouding zoveel mogelijk dezelfde regels hanteren. In deze Annex beschrijft het college deze regels. Deze Annex vormt onderdeel van alle besluiten waarin het college aan KPN verplichtingen oplegt op grond van artikel 6a.13 van de Tw (retailtariefregulering), artikel 6a.17 van de Tw (retailtariefregulering C(P)S), artikel 6a.10 van de Tw (gescheiden boekhouding), en van die besluiten waarin aan KPN in het kader van artikel 6a.7 van de Tw (wholesaletariefregulering) de verplichting tot kostenoriëntatie en het hante-

ren van een kostentoerekeningssysteem is opgelegd.

3. Deze Annex bevat alleen die regels ten aanzien van kostentoerekening en financiële rapportages die bij zowel wholesaletariefregulering, retailtariefregulering als bij gescheiden boekhouding gelden. Regels die alleen in het kader van wholesaletariefregulering gelden, zijn beschreven in Annex B 'Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale'. Regels die alleen in het kader van retailtariefregulering gelden, zijn beschreven in Annex F 'Tariefregulering retail: ondergrensregulering'. Regels die alleen in het kader van gescheiden boekhouding gelden, zijn beschreven in Annex E 'Gescheiden boekhouding'.
4. Paragraaf A.2 behandelt de regels die het college voor kostentoerekening hanteert. Paragraaf A.3 behandelt de goedkeuring en toepassing van het kostentoerekeningssysteem. Paragraaf A.4 ten slotte gaat in op de eisen die aan de rapportages gesteld worden.

A.2 Kostentoerekening

5. Kostentoerekening dient om kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen aan diensten en markten toe te rekenen.¹ In het kostentoerekeningssysteem is vastgelegd welke kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen aan diensten en markten toegerekend worden en op welke wijze deze toegerekend worden.

A.2.1 Toe te rekenen kosten

6. Het startpunt van de toerekening van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen is de jaarrekening. Dit betekent dat aangesloten wordt bij de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling die KPN in het kader van de jaarrekening toepast. Als het college vindt dat afwijkende grondslagen voor waardering en resultaatbepaling gehanteerd moeten worden, geeft het college dat expliciet aan. Gegeven de principes die KPN in haar jaarrekening hanteert, betekent het voorgaande onder andere dat:
 - a. afschrijvingen op basis van de lineaire afschrijvingsmethode worden berekend, waarbij dezelfde afschrijvingstermijnen gehanteerd worden als bij het opstellen van de jaarrekening;
 - b. activa gewaardeerd worden op basis van de historische kostenmethode.²
7. Het college hanteert het principe van fully allocated cost. Dit betekent dat kosten die ten behoeve van diensten en markten gemaakt worden in principe volledig aan deze diensten en markten toegerekend dienen te worden. Dit betekent dat kosten die een gezamenlijk of gemeenschappelijk karakter hebben ook aan diensten en markten toegerekend dienen te worden.
8. Financiële sancties die door het college of door de NMa zijn opgelegd mogen niet in de kostentoerekening betrokken worden.

¹ Het begrip kostentoerekening heeft hier niet alleen betrekking op kosten, maar ook op omzet en geïnvesteerd vermogen. Het is echter gebruikelijk om over kostentoerekening te spreken.

² Op dit punt geldt in het kader van wholesaletariefregulering een afwijking. Daar dient KPN de vervangingswaardemethode te hanteren. Deze afwijking beschrijft het college in Annex B.

A.2.2 Uitgangspunten bij kostentoerekening

9. Ten aanzien van de wijze van kostentoerekening in het kader van wholesaletariefregulering, retailtariefregulering en gescheiden boekhouding hanteert het college de volgende uitgangspunten:

- bij de verschillende verplichtingen dient zoveel mogelijk dezelfde wijze van kostentoerekening gehanteerd te worden;
- de wijze van kostentoerekening voor de verschillende verplichtingen dient consistent te zijn;
- kostentoerekening dient op objectieve, transparante en efficiënte wijze plaats te vinden;
- kosten mogen slechts eenmaal toegerekend worden;
- kosten dienen zoveel mogelijk op causale wijze toegerekend te worden.

Hieronder licht het college deze regels toe.

10. Het college hanteert als regel dat kosten, en, waar aan de orde, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen, zoveel mogelijk op dezelfde wijze toegerekend dienen te worden. De kostentoerekening in het kader van enerzijds de wholesaletariefregulering en anderzijds de wholesalediensten en -markten in de gescheiden financiële rapportage dient dus op dezelfde wijze plaats te vinden. Dit geldt evenzo ten aanzien van de retailtariefregulering en de retaildiensten en -markten in de gescheiden financiële rapportage. Er is alleen sprake van aanvullende of afwijkende kostentoerekening ten behoeve van één van de drie verplichtingen als dit expliciet door het college is aangegeven. Aanvullingen op en afwijkingen van het algemene kostentoerekeningsstelsel staan vermeld in de Annexen B, E en F.
11. Daarnaast dient de kostentoerekening consistent te zijn. Dit betekent dat de toerekening van een bepaald type kosten over de volle breedte van het KPN-bedrijf op dezelfde wijze dient plaats te vinden, ongeacht of het om gereguleerde of ongereguleerde diensten en markten gaat en ongeacht of het om retail- of wholesalediensten en -markten gaat. Door een consistente aanpak wordt de toerekening robuust voor wijzigingen in de gereguleerde portfolio van diensten. Als het college ten aanzien van een dienst of markt de verplichting tot tariefregulering of gescheiden boekhouding oplegt, of besluit dergelijke verplichtingen ten aanzien van een dienst of markt te laten vervallen, dan heeft dit zodoende in beginsel geen invloed op de kostentoerekening.
12. Consistentie houdt ook in dat bij in de tijd opeenvolgende rapportages dezelfde wijze van kostentoerekening gehanteerd wordt. De kostentoerekening kan alleen gewijzigd worden als hierdoor de kostentoerekening nauwkeuriger wordt of als sprake is van noodzakelijke aanpassingen, bijvoorbeeld vanwege wijzigingen in het netwerk of door reorganisatie. Het is niet toegestaan dat de kostentoerekening gewijzigd wordt enkel met het oog op de verwachte effecten daarvan op de uitkomsten.
13. De wijze van kostentoerekening, en in het bijzonder de keuze van de kostenverdeelsleutels of cost drivers, dient objectief, transparant en efficiënt te zijn. Op die manier is de wijze van kostentoerekening duidelijk en inzichtelijk en kan deze met zo min mogelijk moeite uitgevoerd worden.

14. Kosten mogen slechts eenmaal toegerekend worden. Als kosten gemaakt worden ten behoeve van meerdere diensten, dan mogen deze kosten niet aan ieder van deze diensten volledig toegerekend worden, maar moeten deze kosten verdeeld worden over de diensten ten behoeve waarvan ze gemaakt worden. In het kostentoerekeningssysteem dient gewaarborgd te worden dat kosten slechts eenmaal worden toegerekend.

A.2.3 Principes voor kostentoerekening

15. Voor de toerekening van kosten aan diensten en markten kunnen verschillende principes gehanteerd worden:³
 - a. de kosten kunnen toegerekend worden aan de diensten en markten die de kosten veroorzaken ('cost causation');
 - b. de kosten kunnen toegerekend worden aan de gebruikers die de voordelen genieten die samenhangen met de gemaakte kosten; dit hoeven niet noodzakelijkerwijs dezelfde gebruikers te zijn die de diensten waarvoor de kosten gemaakt worden afnemen ('benefits received');
 - c. de kosten kunnen op zodanige wijze toegerekend worden dat dit de totstandkoming van duurzame concurrentie bevordert ('effective competition'), en meer in het bijzonder van een gelijk speelveld ('level playing field');
 - d. de kosten kunnen op zodanige wijze toegerekend worden dat daar een prikkel vanuit gaat om deze kosten te minimaliseren ('cost minimisation');
 - e. de kosten kunnen op basis van reciprociteit (van bijvoorbeeld de onderliggende functionaliteit) worden toegerekend;
 - f. de kosten kunnen op zodanige wijze toegerekend worden dat de praktische uitvoerbaarheid van de wijze van kostentoerekening nog in redelijke verhouding staat tot de met die toerekening te bereiken doelstellingen ('practicality').
16. Het college gaat in de toepassing van kostenoriëntatie in beginsel uit van het principe van causale toerekening van kosten. Een kenmerk van tarieven die op basis van causale toerekening in redelijke verhouding tot de onderliggende kosten staan, is dat ze voorkómen dat KPN te hoge of te lage winsten (of zelfs verliezen) genereert waardoor kruissubsidies ontstaan die het level playing field verstoren. Ook bevorderen tarieven die gebaseerd zijn op causale toerekening van onderliggende kosten in het algemeen de concurrentie, doordat ze in beginsel de juiste prikkels geven ten aanzien van het gebruik van deze diensten en de beslissingen van concurrenten van KPN om al dan niet in eigen infrastructuur te investeren.
17. Rekening houdend met de omstandigheden van een specifiek geval, kan ten aanzien van be-

³ Zie onder meer de Principles of Implementation and Best Practice (PIBs) regarding cost recovery principles as decided by the Independent Regulators Group, 23 September 2003. Met deze PIBs is de IRG gekomen tot een meer geharmoniseerde toepassing van artikel 13 van de Toegangsrichtlijn inzake prijscontrole en kostentoerekening (welk artikel in Nederland is geïmplementeerd met artikel 6a.7 van de Tw). Het tweede lid van dit artikel stelt namelijk: "De nationale regelgevende instanties zien erop toe dat regelingen voor het terugverdienen van kosten en tarifieringsmethoden die worden opgelegd erop gericht zijn efficiëntie en duurzame concurrentie te bevorderen en de consument maximaal voordeel te bieden." In randnummer 20 bij de toelichting op dit artikel wordt aanvullend vermeld dat de methode van het terugverdienen van de kosten aangepast moet zijn aan de omstandigheden. Ook de ERG Common Position: Guidelines for implementing the Commission Recommendation C (2005) 3480 on Accounting Separation & Cost Accounting systems under the regulatory framework for electronic communications, ERG (05) 29 (p.9) noemt deze zes principes voor kostentoerekening.

paalde (typen) kosten causale toerekening echter tot suboptimale uitkomsten leiden. Om de geconstateerde concurrentieproblemen te voorkómen, kan het in een dergelijk geval dan beter zijn om af te wijken van kostencausaliteit. Dit is met name het geval bij wholesalespecifieke kosten.

18. Wholesalespecifieke kosten betreffen de kosten die KPN maakt in verband met een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door het college bepaalde vormen van toegang. Op basis van causale kostentoerekening worden deze kosten via de wholesaletarieven volledig bij de om toegang verzoekende aanbieders in rekening gebracht. Dit betekent dat deze aanbieders met een extra kostenpost geconfronteerd worden, waardoor het voor hen moeilijker zo niet onmogelijk wordt om te concurreren met KPN, die deze kosten voor haar eigen dienstverlening niet hoeft te maken. KPN heeft hierdoor een kostenvoordeel ten opzichte van haar concurrenten; er is dan in principe geen sprake van een gelijkwaardig speelveld. Dit betekent dat kostencausaliteit tot een uitkomst leidt die op gespannen voet staat met de doelstelling van duurzame concurrentie, en moet overwogen worden dat de betreffende kosten op basis van een ander principe dan causaliteit worden toegerekend. Ook heeft KPN bij causale toerekening van dit type kosten geen prikkel om deze kosten te minimaliseren, en eveneens speelt ten aanzien van deze kosten dat de concurrentie die kan ontstaan als gevolg van de toegangsverplichting alle eindgebruikers ten goede komt, ook die van KPN.
19. Ook kan er sprake zijn van kosten waarbij causale toerekening tot een complexe wijze van toerekening leidt die op zichzelf veel kosten kan veroorzaken, bijvoorbeeld omdat gegevens geregistreerd moeten worden die eerst niet geregistreerd werden. In dergelijke gevallen moet afgewogen worden of een eenvoudiger wijze van toerekenen aanvaardbaar is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de vertekening in de toegerekende kosten die hierdoor ontstaat verwaarloosbaar is.
20. Op grond van het bovenstaande geldt dat bij de invulling van kostenoriëntatie en de in dat kader toe te passen kostentoerekening causaliteit als leidend beginsel gehanteerd moet worden, maar dat andere principes van kostentoerekening gehanteerd moeten worden als dit de concurrentie of de belangen van eindgebruikers beter bevordert.

A.2.4 Toepassing van causale kostentoerekening

21. In het voorgaande is beschreven dat in de toepassing van kostenoriëntatie in beginsel uitgegaan moet worden van het principe van causale toerekening van kosten. Dit betekent dat diensten en markten alleen die kosten toegerekend krijgen die ten behoeve van die diensten en markten gemaakt worden. Kosten die gemaakt worden ten behoeve van een bepaalde dienst of markt, worden in beginsel niet aan een andere dienst of markt toegerekend.
22. Er zal niet bij alle kosten een duidelijk causale relatie met een dienst of markt geïdentificeerd kunnen worden. De kosten van het netwerk zijn bijvoorbeeld slechts indirect te relateren aan een bepaalde dienst of markt. Ook bij andere kosten, zoals de kosten die op concernniveau gemaakt worden en de kosten van besturing en beheersing van de business units kan het onmogelijk blijken een causale relatie met de diensten en markten te identificeren.⁴ In dit verband onderscheidt het college drie manieren van kostentoerekening, met een afnemende mate van causaliteit:

⁴ Deze kosten worden vaak aangeduid als gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten.

- directe toerekening: kosten worden direct aan diensten en markten toegerekend;
 - toerekening op basis van verdeelsleutels: kosten worden met behulp van kostenverdeelsleutels aan diensten en markten toegerekend;
 - overige toerekeningen: kosten worden via een opslag op reeds toegerekende kosten aan diensten en markten toegerekend.
23. Als het mogelijk is, dienen kosten via directe toerekening aan diensten of markten toegerekend te worden.
24. Als kosten niet op basis van directe toerekening aan diensten en markten toegerekend kunnen worden, dienen de kosten via een getrapte toerekening aan de diensten en markten toegerekend te worden. Bij een getrapte toerekening worden één of meer tussenliggende kostenpools benoemd. Kosten worden eerst aan deze kostenpools toegerekend en vervolgens op basis van kostenverdeelsleutels of cost drivers aan de diensten en markten. Een kostenpool kan een activiteit zijn, een productiemiddel of bijvoorbeeld een organisatieonderdeel. Kosten worden zoveel mogelijk direct aan deze kostenpools toegerekend. Als dat niet mogelijk is, worden kosten via verdeelsleutels aan deze kostenpools toegerekend. Als ook dat niet mogelijk is, worden kosten via een opslag aan deze kostenpools toegerekend. De kosten die aan een kostenpool zijn toegerekend, worden via een verdeelsleutel of cost driver aan de diensten en markten toegerekend. Deze verdeelsleutels worden zoveel mogelijk ontleend aan de bron van deze kosten.
25. Als kosten niet op basis van directe toerekening, en ook niet met behulp van verdeelsleutels aan diensten en markten toegerekend kunnen worden, dan dienen deze kosten via een opslag op de reeds toegerekende kosten aan diensten en markten toegerekend te worden.
26. Een geschikte manier om kosten toe te rekenen waarbij de bovenstaande methodiek wordt toegepast is activity-based costing. Hierbij wordt getracht de kosten zo causaal mogelijk toe te rekenen. Activity-based costing ziet diensten als een serie van activiteiten, waarbij deze activiteiten kosten veroorzaken. De kosten van de activiteiten worden via cost drivers aan de diensten toegerekend.

A.3 Goedkeuring en toepassing kostentoerekeningssysteem

A.3.1 Goedkeuring

27. In het kader van de wholesale- en retailtariefregulering dient KPN een door het college bepaald en goedgekeurd kostentoerekeningssysteem toe te passen.⁵ KPN dient hiertoe een kostentoerekeningssysteem te ontwikkelen. Wat betreft kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van wholesalediensten en -markten dient dit kostentoerekeningssysteem te voldoen aan de regels die in deze Annex zijn beschreven en de aanvullingen en afwijkingen die in Annex B zijn beschreven. Wat betreft kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van retaildiensten en -markten dient dit kostentoerekeningssysteem te voldoen aan de regels die in deze Annex zijn beschreven en de aanvullingen en afwijkingen die in Annex F zijn beschreven. KPN dient dit

⁵ Dit geldt niet voor de wholesalemarkt voor transitgespreksdoorgifte, omdat het college op die markt geen verplichting tot kostenoriëntatie heeft opgelegd (zie 17.4 van het besluit met als kenmerk OPTA/TN/2005/203467).

systeem ter goedkeuring voor te leggen aan het college.

28. In het kostentoerekeningssysteem is in ieder geval het volgende gespecificeerd:
- a. de verschillende soorten en categorieën van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen die aan de diensten en markten worden toegerekend. Hierbij moet duidelijk zijn om welke soorten kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen het gaat. Wat betreft de kosten moet duidelijk zijn waar in de organisatie en ten behoeve van welke activiteiten deze kosten ontstaan. Hierbij dient apart ingegaan te worden op de kosten die ontstaan op concernniveau en de kosten die in relevante organisatie-eenheden ontstaan, zoals bijvoorbeeld Carrier Services, Transmission Services, Vaste Telefoonie en Operator Vaste Net;
 - b. de methodiek van kostentoerekening, inclusief de belangrijkste kostenpools en kostenverdeelsleutels. Uitgaande van de kosten zoals die ontstaan, dient duidelijk te zijn hoe deze kosten aan diensten en markten toegerekend worden. Hierbij dient duidelijk te zijn of sprake is van directe toerekening, toerekening op basis van kostenverdeelsleutels of van toerekening via een opslag. Als sprake is van toerekening via kostenverdeelsleutels dient duidelijk te zijn welke kostenpools en welke kostenverdeelsleutels gehanteerd worden. Als sprake is van toerekening via opslagen dient duidelijk te zijn hoe deze opslagen precies berekend worden;
 - c. de bronnen van de gegevens. Hierbij gaat het enerzijds om de bronnen van de financiële gegevens en anderzijds om de bronnen van de niet-financiële gegevens. Hierbij dient duidelijk te zijn in hoeverre deze gegevens via geautomatiseerde processen tot stand komen, dan wel dat deze gegevens op inschattingen van medewerkers gebaseerd worden.
29. Met het oog op de goedkeuring onderzoekt en beoordeelt het college het door KPN ontwikkelde en voorgestelde kostentoerekeningssysteem. Hierbij beoordeelt het college of de algemene regels die het college in deze Annex en de Annexen B en F heeft gesteld op een juiste wijze in het kostentoerekeningssysteem zijn verwerkt. Ten behoeve van de beoordeling van het kostentoerekeningssysteem door het college dient KPN de werking van het kostentoerekeningssysteem te illustreren door het kostentoerekeningssysteem toe te passen. Het college beoordeelt dan de werking van de kostentoerekening aan de hand van die specifieke toepassing (onder andere op basis van een aantal concrete gevallen, bijvoorbeeld ten aanzien van een aantal kostenposten en ten aanzien van de kosten van een aantal diensten).

A.3.2 Toepassing

30. KPN dient in het kader van de wholesale- en retailtariefregulering en de gescheiden boekhouding financiële rapportages op te stellen waarin ze het goedgekeurde kostentoerekeningssysteem dient toe te passen. De inhoud van de rapportage wordt in paragraaf A.4 uitgewerkt.
31. Naast de algemene regels ten aanzien van kostentoerekening en financiële rapportages die in deze Annex en de Annexen B, E en F zijn opgenomen, kan het college specifieke instructies geven. Deze specifieke instructies hebben betrekking op de toepassing van de algemene regels en in concrete situaties. De voorschriften kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de toerekening van een bepaalde kostenpost, op de kosten die wel of niet aan een dienst toegerekend moeten of mogen worden, of een aanwijzing betreffen over de inrichting en het detailniveau van

de rapportages die KPN dient op te leveren. Het college kan specifieke instructies op ieder moment geven, bijvoorbeeld naar aanleiding van de toetsing van een financiële rapportage of naar aanleiding van andere dossiers die het college behandelt. Het college deelt de specifieke instructies mee aan KPN. Bij de toepassing van het systeem dient KPN deze specifieke instructies op te volgen.

32. De toepassing van het kostentoerekeningsstelsel dient in beginsel gelijk te zijn aan de toepassing in een vorig jaar (zie ook randnummer 12). KPN dient er zorg voor te dragen dat een overzicht beschikbaar is van eventuele wijzigingen. Deze lijst kan door de accountant gebruikt worden bij het accountantsonderzoek.

A.4 Financiële rapportages

33. KPN dient in het kader van de wholesale- en retailtariefregulering en de gescheiden boekhouding financiële rapportages op te stellen. Deze in de Nederlandse taal op te stellen rapportages bestaan in ieder geval uit de volgende vier onderdelen:

- a. financiële overzichten;
- b. toelichting op de financiële overzichten;
- c. beschrijving van het kostentoerekeningsstelsel;
- d. rapportage van een accountant.

34. Deze paragraaf gaat hierop in en besteedt ook aandacht aan de openbaarheid van de financiële rapportages.

A.4.1 Financiële overzichten

35. In de financiële overzichten worden kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van diensten en markten verantwoord, die berekend zijn onder toepassing van het kostentoerekeningsstelsel. De inhoud van de financiële overzichten is verschillend voor iedere rapportage en wordt daarom in de betreffende Annexen beschreven (zie Annex B en E).⁶
36. Het college kan aanvullende financiële overzichten vragen. Deze overzichten dienen om het college beter inzicht te geven in de toepassing van het kostentoerekeningsstelsel in een bepaalde financiële rapportage. Het college denkt hierbij bijvoorbeeld aan een overzicht van de kostenbedragen die als input bij de kostentoekening gebruikt worden en een overzicht waaruit blijkt welk deel van ieder van deze kostenbedragen aan gereguleerde diensten toegerekend is. Op deze overzichten is het accountantsonderzoek van toepassing. Deze aanvullende overzichten zijn alleen voor het college bedoeld en komen dus in beginsel niet in aanmerking voor openbaarmaking.

⁶ De rapportage die KPN op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding op dient te stellen is zodanig ontworpen dat deze ook dienst kan doen als rapportage op grond van de retailtariefregulering (zie hiervoor Annex E en F). Een uitzondering hierop vormt de rapportage over retailhuurlijnen (zie hiervoor het betreffende besluit).

A.4.2 Toelichting

37. Het tweede onderdeel van een financiële rapportage is de toelichting op de financiële overzichten. In deze toelichting dient KPN in kwalitatieve termen inzicht te geven in de hoogte en ontwikkeling van de uitkomsten die in de financiële overzichten verantwoord worden en in de factoren die daarbij een rol spelen. Hierbij dient in ieder geval aandacht gegeven te worden aan de volgende aspecten:

- a. de hoogte en ontwikkeling in kostenniveaus, prijzen en volumes;
- b. wijzigingen in de technische specificatie van diensten en de wijze waarop deze diensten voortgebracht worden en de invloed daarvan op de kosten;
- c. de oorzaken van grote wijzigingen in de uitkomsten van de financiële rapportage (bijvoorbeeld als uitkomsten substantieel hoger of lager zijn dan in het vorige jaar);
- d. het effect van stelselwijzigingen die KPN in de jaarrekening heeft toegepast op de berekeningen en de uitkomsten van de financiële rapportage.

A.4.3 Beschrijving kostentoerekeningssysteem

38. De financiële rapportages bevatten ook een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem. Deze beschrijving gaat in ieder geval in op de verschillende soorten kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen die aan diensten en markten worden toegerekend, de methodiek van kostentoerekening, en de bronnen van de gegevens die bij de kostentoerekening gebruikt worden (zie randnummer 28). In aanvulling daarop dient de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem het volgende te bevatten:

- a. een overzicht van de specifieke instructies die voor de betreffende rapportage gelden;
- b. de belangrijkste wijzigingen in de kostentoerekening, met daarbij de reden van de wijziging.

A.4.4 Accountantsrapportage

39. Om inzicht te krijgen in de betrouwbaarheid van financiële rapportages dient bij iedere rapportage een accountantsrapportage toegevoegd te worden. In het onderstaande beschrijft het college de regels voor het accountantsonderzoek bij de financiële rapportages. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

- type accountantsonderzoek en -rapportage
- accountant
- kapstokbepaling
- review

A.4.4.1 Type onderzoek

40. Er zijn verschillende typen accountantsonderzoeken. Afhankelijk van het doel dat de financiële rapportage dient en het karakter van deze rapportage, bepaalt het college het soort accountantsonderzoek dat ten aanzien van iedere rapportage uitgevoerd dient te worden (zie de Annexen B en E):

- bij financiële rapportages die betrekking hebben op een afgesloten verslagjaar dient een accountantscontrole uitgevoerd te worden. Deze accountantscontrole resulteert in een accountantsverklaring, die bij deze rapportage gevoegd dient te worden;
- bij financiële rapportages die betrekking hebben op een toekomstige periode is een accountantscontrole niet mogelijk. In dat geval dient een rapport van bevindingen opgeleverd te worden over specifiek overeengekomen werkzaamheden. De accountant onderzoekt daarbij in ieder geval of de door het college gestelde regels rond kostentoe rekening en financiële rapportage en het door het college goedgekeurde kostentoe rekeningssysteem door KPN zijn toegepast.

A.4.4.2 De accountant

41. Het college is van oordeel dat de huidige praktijk, waarin KPN haar huisaccountant opdracht geeft tot het uitvoeren van de accountantsonderzoeken bij de financiële rapportages, voortgezet kan worden. KPN dient er zorg voor te dragen dat de regels ten aanzien van accountantsonderzoek die in deze Annex beschreven zijn in de opdrachtformulering aan de accountant opgenomen worden. Indien het college in een bepaald geval wenst dat een andere accountant dan de huisaccountant het onderzoek uitvoert, of indien het college in een bepaald geval zelf als opdrachtgever wenst op te treden, zal het college KPN hiervan nadrukkelijk op de hoogte stellen. Het college zal dit alleen doen als daar een concrete aanleiding toe is.

A.4.4.3 Kapstokbepaling

42. Het college kan aanwijzingen geven om ervoor zorg te dragen dat het accountantsonderzoek zo goed mogelijk is afgestemd op de behoeften van het college en de doelstellingen die het college met de financiële rapportage nastreeft. Op grond van deze zogenoemde kapstokbepaling kan het college aanwijzingen over het accountantsonderzoek geven die KPN in de opdrachtformulering aan haar huisaccountant dient te verwerken. Aanwijzingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de uitgangspunten van het onderzoek, zoals de definitie van materialiteit. Ook kan het college een additionele onderzoeksvraag hebben die de accountant en KPN niet hadden benoemd, zoals bijvoorbeeld het (aanvullend) controleren van een bepaald type kosten (bijvoorbeeld marketingkosten) of een bepaald type kostentoe rekeningen (bijvoorbeeld kostentoe rekeningen op basis van het aantal verkeersminuten). Dit onderwerp kan dan aan het onderzoek toegevoegd worden. Het is niet de bedoeling dat het college treedt in de vaktechnische beoordeling van de accountant.
43. Met het oog op een goede afstemming van het accountantsonderzoek op het doel dat met de financiële rapportages beoogd wordt en op de behoeften van het college, dient het controleplan en de controleverslag ten aanzien van iedere accountantsonderzoek aan het college ter beschikking te worden gesteld.

A.4.4.4 Review

44. Het college kan een review laten uitvoeren op het accountantsonderzoek dat de huisaccountant van KPN ten aanzien van de financiële rapportages uitvoert. Bij een review onderzoekt een vakgenoot (een andere accountant) of het accountantsonderzoek deugdelijk is uitgevoerd. Een review is een goede manier voor het college om zicht te krijgen op de kwaliteit van de accountantsonderzoeken. Het college kan dit instrument op de volgende wijze inzetten:

- periodieke review. Eens in de drie tot vijf jaar geeft het college opdracht tot een algemene review. Het doel van een dergelijke review is om zicht op de deugdelijkheid van het accountantsonderzoek te krijgen. Hierbij gaat het om een review met een algemeen karakter die niet tot veel toezichtbelasting leidt;
- diepgaande review. Het college zal een diepgaande review alleen laten uitvoeren als er aanleiding is te vermoeden dat het accountantsonderzoek niet goed is uitgevoerd. Als bijvoorbeeld uit de periodieke review blijkt dat er twijfels zijn of een bepaalde aanpak in het accountantsonderzoek wel de juiste is, kan dit via een diepgaande review nader bekeken worden. Ook kan een diepgaande review uitgevoerd worden als het college, bijvoorbeeld op grond van signalen uit dossiers die het college behandelt, twijfels heeft over een bij een rapportage uitgevoerd accountantsonderzoek.

A.4.5 Openbaarheid van de financiële rapportages

45. Het college streeft openbaarheid van de financiële rapportages na om daarmee zo veel mogelijk transparantie in de regulering te realiseren. De financiële rapportages hebben tot doel inzicht te bieden in de kostenoriëntatie van tarieven, prijssqueeze, en non-discriminatie en kruissubsidiëring. Als deze rapportages openbaar zijn, krijgen marktpartijen meer vertrouwen in de opgelegde regulering. Ook veroorzaakt transparantie disciplinerende van het gedrag van AMM-partijen. Openbaarheid van de financiële rapportages draagt daarmee bij aan het bevorderen van concurrentie.⁷
46. Openbaarmaking betreft alle onderdelen van de financiële rapportages, te weten de financiële overzichten, de toelichting op de financiële overzichten, de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem en de rapportage van de accountant. Bij de openbaarmaking van de financiële rapportages houdt het college rekening met de bedrijfsvertrouwelijkheid en de regelgeving ten aanzien van beursnoteringen.⁸
47. Het bedrijfsvertrouwelijke karakter van gegevens kan openbaarmaking van onderdelen van een financiële rapportage in de weg staan. Openbaarmaking van de financiële rapportages zal doorgaans impliceren dat gegevens openbaar worden die vanuit andere bronnen, zoals het jaarverslag en kwartaalverslagen, nog niet openbaar waren. De reden hiervoor is dat de financiële rapportages die KPN in het kader van het toezicht dient op te stellen in de regel gedetailleerder zijn dan de cijfers die KPN in haar jaarrekening en kwartaalverslagen presenteert. Het college acht het daarbij overigens mogelijk dat openbaarmaking van financiële gegevens vanuit commercieel perspectief gevolgen kan hebben, maar vindt dat dit openbaarmaking niet in de weg hoeft te staan.
48. Op grond van regelgeving ten aanzien van beursnoteringen moeten kapitaalverschaffers in verschillende landen op hetzelfde moment over dezelfde informatie kunnen beschikken. Ook moet de informatie eenduidig zijn, relevant zijn en niet verwarrend zijn in combinatie met andere informatie, bijvoorbeeld omdat de waarderingsgrondslagen verschillen of omdat gedetailleerde cijfers uit de ene rapportage niet eenvoudig te interpreteren zijn ten opzichte van geaggregeerde

⁷ Zie ook de vijfde aanbeveling van de Aanbeveling van de Commissie van 19 september 2005 inzake scheiding van boekhoudingen en kostenberekeningssystemen onder het regelgevingskader voor elektronische communicatie, 2005/698/EG, L 266/64, 11.10.2005.

⁸ Ibid, zie ook de bijlage van deze Aanbeveling.

cijfers uit een andere rapportage. Een ander uitgangspunt dat in de externe verslaggeving gehanteerd wordt, is dat deze moet aansluiten bij de wijze waarop de organisatie intern bestuurd wordt, terwijl de financiële rapportages die KPN in het kader van toezicht op dient te stellen gericht zijn op diensten en markten.

49. Het college vindt dat de plicht die op KPN rust om de eigen financiële verslaggeving aan bovenstaande regels te laten voldoen, ook geldt voor de financiële rapportages die KPN in het kader van toezicht dient op te stellen en openbaar te maken. Dit betekent in de eerste plaats dat het aan KPN is om ervoor zorg te dragen dat de financiële rapportages zodanig geformuleerd zijn dat gebruikers deze goed kunnen begrijpen en kunnen interpreteren in relatie tot andere financiële publicaties van KPN. In dat verband is het belangrijk dat de financiële rapportage een goede en inzichtelijke beschrijving van het kostentoerekeningsstelsel bevat en een adequate toelichting op de gerapporteerde cijfers. In de tweede plaats dient KPN de financiële rapportages zelf openbaar te maken. KPN is op grond van haar ervaring met de jaarverslaggeving en andere financiële publicaties bekend met de procedures die rond openbaarmaking gelden en kan de financiële rapportages volgens dezelfde systematiek openbaar maken.
50. De financiële rapportages dienen op een eenvoudige wijze toegankelijk te zijn, bijvoorbeeld door deze, net als de jaarverslagen en de kwartaalverslagen, op de internetsite van KPN te publiceren. Met het oog op het bovenstaande heeft het college er geen bezwaar tegen als KPN er toe over zou gaan om in een Engelse vertaling te voorzien.

Annex B Kostentoe rekening en financiële rapportages: wholesale

Inhoudsopgave

B.1	Inleiding	1
B.2	Kostentoe rekening	2
B.2.1	Het EDC-systeem van KPN	2
B.2.2	Meerjarenvensters	3
B.2.3	Waarderingsgrondslag	4
B.2.4	Vermogenskosten	5
B.3	Financiële rapportages	6
B.3.1	Financiële overzichten	6
B.3.2	Toelichting	7
B.3.3	Beschrijving kostentoe rekeningssysteem	7
B.3.4	Accountantsrapportage	8
B.3.5	Openbaarmaking	8
B.4	Operationalisering	8

B.1 Inleiding

1. Ten behoeve van de tariefregulering van wholesalediensten waarvoor kostenoriëntatie geldt, dient duidelijk te zijn welke eisen gesteld worden aan de berekening van de kosten en kostprijzen van wholesalediensten en hoe hierover gerapporteerd moet worden. KPN dient immers aan te tonen dat haar wholesaletarieven kostengeoriënteerd zijn en dat bij de onderbouwing hiervan het goedgekeurde kostentoe rekeningssysteem is gehanteerd. In deze Annex wordt ingegaan op de aanvullingen en uitzonderingen op de algemene regels zoals die in de Annex A 'Kostentoe rekening en financiële rapportages: algemeen' ten aanzien van kostentoe rekening en financiële rapportages beschreven zijn.
2. Deze Annex vormt onderdeel van alle besluiten waarin het college op grond van artikel 6a.7 van de Tw aan KPN de verplichting tot kostenoriëntatie of kostentoe rekening heeft opgelegd. Deze Annex gaat niet in op wijze waarop de wholesaletarieven vastgesteld worden (zie daarvoor de Annex C 'Tariefregulering wholesale: wholesale price cap', en Annex D 'Tariefregulering wholesale: rendementsregulering').
3. Paragraaf B.2 gaat in op de regels die, in aanvulling op hetgeen in Annex A gesteld is, gelden voor de wholesale kostentoe rekening. Paragraaf B.3 behandelt de eisen die, in aanvulling op hetgeen in Annex A gesteld is, gelden voor de financiële rapportage. Paragraaf B.4 gaat in op de operationalisering.

B.2 Kostentoerekening

4. Het college sluit voor de regels ten aanzien van wholesale kostentoerekening aan bij het huidige EDC-systeem. Dit systeem voldoet aan de algemene regels uit Annex A en de aanvullingen en uitzonderingen die in deze Annex beschreven worden. Deze aanvullingen en uitzonderingen betreffen in ieder geval:
 - het gebruik van meerjarenvensters;
 - de waarderingsgrondslag;
 - de vermogenskosten.
5. Deze drie punten worden in deze paragraaf nader uitgewerkt. Eerst wordt een toelichting gegeven op de hoofdpunten van EDC.

B.2.1 Het EDC-systeem van KPN

6. Voor de tariefregulering van wholesalediensten op grond van het vorige wettelijk kader heeft KPN in opdracht van de minister het EDC-systeem ontwikkeld. Met het EDC-systeem worden de kostprijzen van de wholesalediensten berekend. EDC staat daarbij voor Embedded Direct Costs. Vanuit de methodiek van embedded direct costs worden alleen de kosten die direct aan diensten zijn toe te rekenen in de kostprijs van deze diensten opgenomen. Met andere woorden, er dient een causale relatie tussen de kosten en de dienst te zijn. Als EDC in zuivere vorm zou worden toegepast, zouden alleen de directe kosten aan de diensten worden toegerekend. Dit impliceert dat alle kosten die niet direct met de diensten samenhangen, dat wil zeggen alle kosten met een indirect, gezamenlijk of gemeenschappelijk karakter, dan ook niet aan de diensten toegerekend zouden worden.
7. De toepassing van EDC zoals deze door KPN en het college is uitgewerkt, kenmerkt zich als volgt. In de eerste plaats worden alle relevante kosten, dus ook de indirecte, gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten, aan de diensten toegerekend. In de tweede plaats wordt gebruik gemaakt van het forward looking principe. Dit houdt in dat waar dat mogelijk is de kosten op zodanige wijze berekend worden dat de hoogte ervan een goede investeringsprikkel aan potentiële toetreders geeft. Op grond van het forward looking principe is gekozen voor de toepassing van current costing (zie verder paragraaf B.2.3).
8. De uitwerking die de afgelopen jaren is gekozen, vertoont sterke gelijkenis met de LRIC-methodiek (Long Run Incremental Costs), waarbij gemeenschappelijke kosten doorgaans aan de hand van een opslag worden toegerekend. Binnen de LRIC-methodiek is zowel een top-down als een bottom-up benadering mogelijk. Het college en KPN hebben met de ontwikkeling en toepassing van het EDC-systeem van KPN uitwerking gegeven aan een top-down invulling. Dit betekent dat de cijfers in de boekhouding van KPN het startpunt voor de berekeningen in het EDC-systeem vormen.
9. Ten aanzien van kostentoerekening in het kader van de wholesaletariefregulering houdt het college vast aan deze invulling. Dit betekent dat KPN in principe het EDC-systeem kan hanteren voor het berekenen van de kostprijzen van wholesalediensten. Het college benadrukt dat hieruit niet moet worden opgemaakt dat de tarieven die KPN dient te hanteren volledig op basis van het EDC-systeem bepaald zullen worden. Ten aanzien van diensten waarop de wholesale price

cap (hierna: het WPC-systeem) van toepassing is, geldt dat het door KPN opgestelde EDC-systeem slechts één van de bronnen is die het college bij de tariefstelling zal gebruiken (zie verder Annex C).

B.2.2 Meerjarenvensters

10. In Annex A is uiteengezet dat uitgegaan wordt van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen, zoals die in de jaarrekening worden verantwoord. Dit betekent in het algemeen dat operationele kosten ten laste van het jaar worden gebracht waarin de corresponderende uitgaven gedaan zijn, en dat investeringen geactiveerd worden en over de levensduur via afschrijvingen als kosten ten laste van de resultaten van de opeenvolgende jaren gebracht worden. In het kostentoe rekeningssysteem voor wholesale wordt daarop een uitzondering gemaakt ten aanzien van eenmalig hoge kosten. KPN dient deze eenmalig hoge kosten via meerjarenvensters over een periode van een aantal jaren in de kostprijzen en tarieven van de wholesalediensten te verwerken.
11. Ingeval op grond van toegangsverplichtingen een nieuwe wholesaledienst wordt geïntroduceerd, betekent dit doorgaans dat implementatiekosten gemaakt moeten worden. Meestal gaat het dan om projectmatige kosten voorafgaand aan de introductie van de dienst. Ook ten aanzien van een reeds bestaande dienst of activiteit kunnen eenmalig extra kosten gemaakt worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de implementatie van een belangrijke wijziging in de dienst of in de processen die nodig zijn om die dienst te leveren. De afzet van een dergelijke dienst ontwikkelt zich echter niet conform de ontwikkeling van het kostenpatroon. Als deze eenmalig hoge kosten volledig in het jaar waarin de corresponderende uitgaven gedaan zijn in de kostprijs van de dienst worden verrekend, ontstaat een relatief hoge kostprijs. Een tarief dat op deze kostprijs gebaseerd is, kan de afzetontwikkeling van deze dienst nadelig beïnvloeden, doordat afnemers deze hoge prijs niet willen of kunnen betalen. De bedoeling van toegangsverplichtingen is echter dat deze een reële mogelijkheid bieden voor andere aanbieders om bepaalde diensten aan eindgebruikers te leveren.
12. In dergelijke gevallen is het daarom met het oog op de doelstelling van regulering beter om de eenmalig hoge kosten over een aantal jaren te spreiden en gelijkmatig toe te rekenen aan de afzet in die periode. Op die manier ontstaat een meer gelijkmatig tariefpatroon, waardoor het gebruik van de dienst niet door eenmalig hoge tarieven wordt ontmoedigd en KPN over de gehele periode bezien de gemaakte kosten toch kan terugverdienen.
13. Bij de eerste toepassing van een meerjarenvenster wordt een inschatting gemaakt van de verwachte afzet gedurende de komende jaren.¹ De eenmalige kosten worden vervolgens gelijkmatig over de verwachte afzet verdeeld. Bij het begin van het tweede jaar in het venster dient een herberekening uitgevoerd te worden, waarbij de werkelijke kosten en afzet van het eerste jaar in het meerjarenvenster verrekend worden. Tevens wordt bekeken of de eerder gemaakte inschattingen ten aanzien van de toekomstige afzet aanpassing behoeven. Hieruit volgt dan een nieuwe toerekening van kosten over de verschillende jaren. Deze procedure wordt herhaald totdat de periode van het meerjarenvenster is verstreken.

¹ Over het algemeen wordt met een periode van vijf jaar gewerkt.

B.2.3 Waarderingsgrondslag

14. In Annex A is uiteengezet dat KPN in het kostentoe rekeningssysteem in principe de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling van de jaarrekening hanteert. In de jaarrekening hanteert KPN de historische kostenmethode als grondslag voor de waardering van activa en de bepaling van de afschrijvingsbedragen. Ten aanzien van de waardering van activa in het kader van wholesaletariefregulering wijkt het college hiervan af. Op grond van het forward looking principe dient hierbij current costing in combinatie met financial capital maintenance toegepast te worden. Dit wordt hieronder toegelicht.
15. Bij de tariefbepaling voor wholesalediensten staat voor het college voorop of de tarieven de juiste prikkels geven ten aanzien van het gebruik van de infrastructuur en het investeringsgedrag van zowel de AMM-partij als van andere (potentiële) infrastructuraanbieders. Deze prikkels worden het beste gewaarborgd in een situatie waarin investeringsbeslissingen genomen kunnen worden op basis van de afweging tussen enerzijds de kosten van een eigen investering en anderzijds wat het KPN op dit moment kost om de betreffende dienst te leveren. Een afweging op grond van wat het KPN in het verleden zou hebben gekost om de dienst te leveren, resulteert in een suboptimale keuze, gegeven dat daarin niet de meest recente informatie over de relatieve schaarste van productiemiddelen is opgenomen. Om deze reden kiest het college voor de toepassing van de vervangingswaarde (current cost accounting ofwel CCA) ten aanzien van de waardering van de activa van KPN.
16. Bij de toepassing van CCA dienen de activa van KPN jaarlijks geherwaardeerd te worden. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van technologie-afhankelijke prijsindexering. Dit betekent dat gebruik gemaakt wordt van specifieke prijsindexcijfers die door gespecialiseerde bureaus, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek, berekend worden. Als voor bepaalde activa geen geschikte prijsindexcijfers beschikbaar zijn, kan KPN deze op basis van de huidige prijzen van activa berekenen.
17. De toepassing van CCA leidt tot een jaarlijkse afschrijving die berekend wordt op basis van de vervangingswaarde van de activa. Ook leidt de toepassing van CCA ertoe dat de vermogenskosten aangepast worden, gegeven dat deze worden berekend over de vervangingswaarde van de activa (paragraaf B.2.4 gaat verder in op de vermogenskosten). Tenslotte leidt de toepassing van CCA tot een jaarlijkse herwaardering van activa. Als de nieuwe activawaardering hoger is, leidt herwaardering tot een waardewinst, maar als de nieuwe activawaardering lager is, leidt herwaardering tot een waardeverlies.
18. Voor de wijze waarop deze herwaarderingen verwerkt moeten worden zijn twee methoden beschikbaar, operating capital maintenance (OCM) en financial capital maintenance (FCM). Bij toepassing van OCM worden de herwaarderingen via het eigen vermogen geleid.² In het geval sprake is van afwaarderingen worden de reguliere afschrijvingen lager en zal het totaal van de afschrijvingen lager zijn dan de aanschafprijs. Als er echter sprake is van opwaarderingen dan worden de reguliere afschrijvingen hoger en is het totaal van de afschrijvingen over de levensduur gezien meer dan de aanschafprijs. Hierdoor bestaat er bij OCM onzekerheid of over de levensduur van het actief gezien de investeringen wel terugverdiend zullen worden. De onzeker-

² OCM is een substantialistische methode. In Nederland wordt dit ook wel aangeduid als de klassieke vervangingswaardemethode.

heid of een investering wel terugverdiend kan worden, is een risico voor zowel de huidige eigenaren van infrastructuur, waaronder ook KPN waarop de toegangsverplichting rust, als de potentiële infrastructuurconcurrenten. Dit risico vermindert de investeringsprikkel.

19. Bij FCM worden herwaarderingen via het resultaat en de kostprijzen geleid.³ Afwaarderingen leiden daarbij tot een extra kostenpost in het jaar van de afwaardering (en dus tot hogere kostprijzen) en opwaarderingen leiden tot een vrijval ten gunste van de kostprijzen in het jaar van de opwaardering (een winst of een korting op de kosten). Dit betekent dat over de levensduur van het actief bezien de investeringen precies worden terugverdiend; er is sprake van volledige kostendekking. Door de herwaarderingen wordt alleen het patroon van de afschrijvingen over de jaren heen aangepast.
20. Het nadeel van FCM is hiermee dat bij een herwaardering een eenmalige vertekening in de kostprijs in het jaar van de herwaardering optreedt. Hiertegenover staat het voordeel dat er voor bestaande en potentiële infrastructuurconcurrenten zekerheid bestaat dat investeringen terugverdiend kunnen worden, wat bij OCM niet het geval is. Het college hecht eraan dat investeringsprijkkels niet worden aangetast door deze met OCM samenhangende onzekerheid dat investeringen niet terugverdiend kunnen worden. Op grond hiervan kiest het college ervoor om bij de toepassing van current costing de financial capital maintenance methodiek te hanteren.
21. KPN past met ingang van 1 januari 2005 in de jaarverslaggeving de International Financial Reporting Standards (IFRS) toe.⁴ IFRS biedt de mogelijkheid om activa eenmalig te herwaarderen. KPN maakt gebruik van deze optie ten aanzien van de activacategorie kabels (zowel koper als glasvezel) die onderdeel uitmaken van het vaste telefonienetwerk (aansluitnet en het nationale en internationale transmissienet). Deze keus heeft tot gevolg dat de balanswaarde verhoogd wordt. Deze nieuwe 'fair value' vervangt de oude historische kostenwaarde. KPN blijft dus de historische kostenmethode toepassen. Het gevolg van de hogere balanswaardering is dat de toekomstige afschrijvingen ook hoger zullen zijn. De herwaardering is bij het eigen vermogen gevoegd.
22. De door KPN op grond van IFRS herziene boekwaarde kan, vanwege de rekenkundige wijze waarop current cost accounting en financial capital maintenance ten behoeve van wholesaletariefregulering toegepast wordt, effect hebben op berekeningen voor de wholesaletariefregulering. Dit zou niet het geval moeten zijn. Het college zal aan dit punt aandacht geven bij de beoordeling van de rapportages.

B.2.4 Vermogenskosten

23. KPN heeft veel vermogen geïnvesteerd in haar infrastructuur. Dit gaat om omvangrijke investeringen die voor zeer lange perioden in de activa worden vastgelegd. Daarom is het redelijk dat KPN via de tarieven een vergoeding voor het geïnvesteerd vermogen ontvangt.⁵

³ FCM wordt ook wel aangemerkt als modern nominalisme.

⁴ Deze informatie is ontleend aan de documentatie die op 18 april 2005 op de website van KPN is geplaatst en op die dag via een persconferentie is toegelicht. In het bijzonder betreft het hier het document Update on adoption of IFRS.

⁵ Toegangsrichtlijn, Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (toegangsrichtlijn), PbEG L 108/51 van 24 april 2002, randnummer 20 en de memorie van toelichting bij de Tw, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, p.27/8.

24. De vermogenskosten worden niet intracomptabel in de boekhouding van KPN geregistreerd. Daarom dienen deze vermogenskosten separaat berekend te worden. De kostenvoet van het geïnvesteerd vermogen wordt berekend met behulp van de weighted average cost of capital (WACC) op grond van het capital asset pricing model. De vermogenskosten zijn gelijk aan de WACC vermenigvuldigd met het geïnvesteerd vermogen.
25. In het verleden heeft het college een gedifferentieerde WACC gehanteerd voor enerzijds de originating diensten en anderzijds de terminating diensten. Hierbij werden verschillende waarden voor de risicograad van de activiteiten en de vermogensverhoudingen gehanteerd. Het college vindt dat deze rechtvaardiging in principe relevant blijft. In de context van de operationalisering van het WPC-systeem heeft het college echter inmiddels besloten geen toepassing te geven aan een voor verschillende diensten gedifferentieerde WACC, met als reden dat de gedifferentieerde toepassing van de comparatieve efficiëntie analyse (CEA) voor de onderscheidelijke wholesalediensten reeds in de proportionele invulling van tariefregulering voorziet.⁶ Ingeval voor diensten jaarlijkse rendementsregulering geldt, blijft het uitgangspunt aan de orde dat, afhankelijk van de risicograad van activiteiten, het college een gedifferentieerde vermogenskostenvoet in beginsel gerechtvaardigd acht.⁷

B.3 Financiële rapportages

26. KPN dient jaarlijks aan te tonen dat de tarieven waarvoor kostenoriëntatie geldt, ook kostengeoriënteerd zijn en wat de uitkomsten zijn van de toepassing van het goedgekeurde kostentoerekeningsstelsel. Hiervoor moet KPN een rapportage (hierna: de EDC-rapportage) opleveren. KPN dient deze EDC-rapportage jaarlijks uiterlijk in de eerste week van mei op te leveren. Conform hetgeen in Annex A gesteld is, bevat de rapportage vier onderdelen:
- financiële overzichten;
 - toelichting op de financiële overzichten;
 - beschrijving van het kostentoerekeningsstelsel;
 - rapportage van een accountant.

B.3.1 Financiële overzichten

27. In de financiële overzichten dient KPN over de kostprijzen van de wholesalediensten te rapporteren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen historische overzichten en toekomstgerichte overzichten. In de historische financiële overzichten worden de kostprijzen in het afgelopen jaar berekend. Daarbij wordt uitgegaan van de werkelijke kosten en de werkelijke volumes en het goedgekeurde kostentoerekeningsstelsel. In de toekomstgerichte financiële overzichten worden de verwachte kostprijzen voor een lopend of komend jaar berekend. De verwachte kostprijzen worden berekend uitgaande van de verwachte kosten en de verwachte volumes en het goedgekeurde kostentoerekeningsstelsel. De verwachte kosten betreffen de werkelijke kosten van het afgelopen jaar, met aanpassingen voor reeds bekende veranderingen, zoals de aanschaf of buitengebruikstelling van apparatuur en geplande projecten.

⁶ Dit betreft een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit, zie ook randnummer 331 van Annex Q.

⁷ Zie randnummer 332 van Annex Q.

28. KPN hoeft voor wholesalediensten waarop het WPC-systeem van toepassing is jaarlijks uitsluitend het historische deel van de EDC-rapportage op te leveren.⁸
29. In de financiële overzichten dient in ieder geval over het volgende gerapporteerd te worden:
- a. kostprijzen van de diensten, met daarbij uitgesplitst de bijdrage van de kosten die vanuit ieder van de hoofdkostenpools en categorieën van kosten aan deze diensten toegerekend zijn;
 - b. van de kosten:
 - de bedragen die als input in het kostentoerekeningssysteem ingevoerd worden; hierbij dient duidelijk te zijn in welke organisatorische eenheden deze kosten ontstaan zijn;
 - de bedragen die bij de hoofdcategorieën gecategoriseerd zijn;
 - de bedragen die aan de hoofdkostenpools toegerekend zijn;
 - De hier bedoelde kostenbedragen betreffen kosten die via de kostentoerekening aan zowel gereguleerde als aan ongereguleerde diensten toegerekend worden;
 - c. per activacategorie de voor de herwaardering gebruikte indexcijfers en de omvang van de herwaarderingen, alsmede het bedrag aan herwaarderingen dat in de kostprijs van iedere dienst verwerkt is;
 - d. de presentatie van deze kostenbedragen dient te stroken met de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem en met de toelichting op de financiële overzichten.
30. Ten aanzien van de hoofdcategorieën van kosten en de hoofdkostenpools die KPN dient te hanteren kan aangesloten worden bij de indeling die in de huidige EDC-rapportage door KPN gehanteerd wordt.

B.3.2 Toelichting

31. Het tweede onderdeel van de EDC-rapportage is de toelichting op de kosten en kostprijzen die in de financiële overzichten verantwoord worden. Hierin dient KPN een toelichting te geven op de hoogte en de ontwikkeling van kosten en van de kostprijs van iedere dienst. In Annex A is aangegeven waaraan in een toelichting aandacht besteed dient te worden. In aanvulling daarop dient de toelichting nadrukkelijk ook in te gaan op:
- a. de hoogte van de kosten, gespecificeerd naar de organisatieonderdelen waar deze kosten hun oorsprong hebben en gespecificeerd naar de hoofdcategorieën van kosten en de hoofdkostenpools die in het kostentoerekeningssysteem gehanteerd worden;
 - b. de volumes van belangrijke kostenverdeelsleutels of cost drivers en de volumes van diensten die bij de berekeningen gehanteerd worden;
 - c. de toegepaste meerjarenvensters;
 - d. de omvang van de herwaarderingen en de invloed daarvan op de verantwoorde kosten en kostprijzen.

B.3.3 Beschrijving kostentoerekeningssysteem

32. De beschrijving van het kostentoerekeningssysteem is het derde onderdeel van de EDC-rapportage. Naast hetgeen genoemd is in Annex A betreft dit onderdeel in ieder geval:

⁸ Dit betreft een nadere verduidelijking ten opzichte van het ontwerpbesluit, zie randnummer 267 van Annex Q.

- a. de wijze waarop de meerjarenvensters toegepast worden;
- b. de wijze waarop de vervangingswaarde voor de activa wordt berekend, waarbij per activa-categorie apart is toegelicht op welke basis de prijsindexering bepaald is;
- c. de wijze waarop de vermogenskosten berekend zijn.

B.3.4 Accountantsrapportage

33. KPN dient bij het historische deel van de EDC-rapportage een accountantsverklaring te voegen.
34. In de toekomstgerichte EDC-rapportages speelt toekomstgerichte informatie, zoals volumevoorspellingen en geschatte kostenniveaus, een belangrijk rol. KPN dient bij het toekomstgerichte deel van de EDC-rapportage een rapport van bevindingen te voegen waarin de accountant verslag doet van de overeengekomen specifieke werkzaamheden.

B.3.5 Openbaarmaking

35. KPN hoeft de jaarlijks op te leveren historische EDC-rapportage die betrekking heeft op de wholesalediensten die in het WPC-systeem zijn opgenomen, niet openbaar te maken. Marktpartijen krijgen via het WPC-systeem al voldoende zekerheid over de tarieven.⁹
36. KPN dient de EDC-rapportages die voor de vaststelling van het WPC-systeem worden opgesteld (het historische deel dat betrekking heeft op 2004 zowel als het toekomstgerichte deel dat betrekking heeft op de jaren 2005 tot en met 2008) openbaar te maken. Ten aanzien van de openbaarmaking zelf gelden geen aanvullende regels ten opzichte van Annex A.
37. KPN dient ook de jaarlijkse EDC-rapportages voor diensten waarop jaarlijkse rendementsregulering van toepassing is, openbaar te maken.¹⁰ Ten aanzien van de openbaarmaking zelf gelden geen aanvullende regels ten opzichte van Annex A.

B.4 Operationalisering

38. KPN dient een door het college goedgekeurd kostentoerekeningssysteem te hanteren. Dit kostentoerekeningssysteem dient te voldoen aan de regels die uiteen zijn gezet in Annex A en aan de in deze Annex beschreven aanvullingen en afwijkingen. KPN dient uiterlijk drie maanden na het van kracht worden van de marktanalysebesluiten een kostentoerekeningssysteem ter goedkeuring aan het college voor te leggen.
39. KPN dient onderhavig kostentoerekeningssysteem als één geheel met een aantal rapportages aan het college op te leveren. De beoordeling van het kostentoerekeningssysteem is niet alleen gericht op de goedkeuring van het kostentoerekeningssysteem, maar – in samenhang met de beoordeling van de concrete toepassing van het systeem voor een specifiek jaar – ook op de vaststelling van de starttarieven en de tariefontwikkeling voor wholesalediensten waarop het WPC-systeem van toepassing is, en de vaststelling van de tarieven voor rendementsgereguleerde wholesalediensten (zie hiervoor de Annexen C en D).

⁹ Dit betreft een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit, zie randnummer 271 van Annex Q.

¹⁰ Dit betreft een nadere verduidelijking ten opzichte van het ontwerpbesluit; zie randnummer 272 van Annex Q.

40. In Annex A is aangegeven dat het college specifieke instructies kan geven over de kostentoe-
kening en (de inrichting en het detailniveau van) de financiële rapportage. Indien dit nodig blijkt,
zal het college tijdens het proces van operationalisering een overzicht van deze specifieke in-
structies ten behoeve van de EDC-rapportage opstellen.

Annex C Tariefregulering wholesale: wholesale price cap

Inhoudsopgave

C.1	Inleiding	1
C.2	Het wholesale price cap systeem.....	2
C.3	Functie en doelstellingen van het systeem	2
	C.3.1 Functie: proportionaliteit per dienst	2
	C.3.2 Doelstellingen: voorspelbaarheid en efficiëntie	3
C.4	De reguleringsperiode	4
	C.4.1 De aanvangsdatum	4
	C.4.2 De lengte van de reguleringsperiode.....	4
C.5	Tariefontwikkeling binnen het systeem	5
	C.5.1 Tariefontwikkeling in algemene zin.....	6
	C.5.2 Proportionaliteit: ‘maatwerk’ per dienst.....	6
	C.5.3 Vier varianten van tariefontwikkeling	7
C.6	Comparatieve efficiëntieanalyse	9
	C.6.1 CEA: een efficiëntievergelijking	9
	C.6.2 Redenen voor introductie van de CEA	10
	C.6.3 CEA en het redelijke rendement	12
	C.6.4 CEA en dalende volumes op het vaste net	13
C.7	Voorbeeld van praktische uitwerking.....	14
C.8	Overige aspecten van het systeem	15
	C.8.1 Tariefmandjes	15
	C.8.2 Noodremprocedure.....	16
	C.8.3 Flexibiliteit: opnemen en uitstoten van diensten.....	17
	C.8.4 Carry-over	18
C.9	Operationalisering	18

C.1 Inleiding

1. In het marktanalysebesluit heeft het college gemotiveerd voor welke wholesalediensten van KPN tariefregulering proportioneel wordt geacht. Daarbij is tevens aangegeven voor welke diensten deze regulering zijn beslag zal krijgen in het wholesale price cap systeem (hierna: het WPC-systeem). In deze Annex komt de nadere uitwerking van het WPC-systeem aan de orde.
2. Allereerst wordt het WPC-systeem in algemene termen geïntroduceerd. In paragraaf C.3 worden de functie en doelstellingen uiteengezet en de implicaties daarvan voor het ontwerp van het systeem. Paragraaf C.4 behandelt de reguleringsperiode. In paragraaf C.5 wordt de kern van het systeem besproken, namelijk de tariefontwikkeling binnen het systeem. Paragraaf C.6 gaat dieper in op de bij de regulering gehanteerde comparatieve efficiëntie analyse (hierna: de CEA). In paragraaf C.7 volgt een indicatief voorbeeld van de praktische uitwerking. Paragraaf C.8 stelt de overige aspecten van het systeem, zoals tariefmandjes en de noodremprocedure, aan de or-

de. Ten slotte wordt in paragraaf C.9 het proces van operationalisering van het systeem uiteengezet.

3. Deze Annex vormt een integraal onderdeel van alle besluiten waarin aan KPN op grond van artikel 6a.7 van de Tw de verplichting tot tariefregulering via de methodiek van de wholesale price cap is opgelegd.

C.2 Het wholesale price cap systeem

4. Voor alle wholesalediensten van KPN waarvan de tarieven met behulp van het WPC-systeem gereguleerd zullen worden, voorziet het systeem in de aanvangstarieven en in de tariefontwikkeling die tijdens de reguleringsperiode dient te gelden. De reguleringsperiode beslaat meerdere jaren, waardoor voor een langere periode tariefzekerheid aan KPN en haar wholesale afnemers wordt geboden. Tevens wordt KPN hiermee een extra stimulans gegeven om de efficiëntie in haar netwerk en bedrijfsvoering te verhogen.
5. Uit het WPC-systeem volgt dat KPN haar tarieven jaarlijks met een bepaalde X factor moet aanpassen, waarbij de X staat voor de ontwikkeling in het tarief per eenheid.¹ Bij de bepaling van de tariefontwikkeling wordt uitgegaan van de verwachtingen van KPN en andere marktpartijen over toekomstige kosten en volumes. Daarnaast speelt echter een belangrijke rol welke efficiëntieverbeteringen redelijkerwijs op basis van de CEA van KPN mogen worden verwacht. Zodoende betreft het college bij de bepaling van de aanvangstarieven en de tariefontwikkeling zowel (subjectieve) verwachtingen van betrokken partijen als (objectieve) algemene beschouwingen ten aanzien van de ontwikkelingen in efficiëntie.

C.3 Functie en doelstellingen van het systeem

6. In de vorige paragraaf is al kort ingegaan op de functie en de doelstellingen van het WPC-systeem. In deze paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

C.3.1 Functie: proportionaliteit per dienst

7. Het WPC-systeem voorziet in de aanvangstarieven en de tariefontwikkeling die voor iedere dienst waarvoor dit systeem als tariefverplichting wordt opgelegd dient te gelden. Daarbij geldt dat de opgelegde tariefverplichting moet voldoen aan het vereiste van proportionaliteit. Dit betekent dat binnen het systeem verzekerd moet zijn dat de invulling van de tariefverplichting voor een bepaalde dienst geschikt en noodzakelijk is voor de specifieke situatie op de betreffende markt waarvan de dienst onderdeel uitmaakt. Zo zal voor sommige met het WPC-systeem geregleerde diensten een relatief lichte invulling proportioneel zijn, terwijl voor andere diensten een striktere invulling noodzakelijk is.

¹ Zoals toegelicht in randnummer 247 van Annex Q acht het college het voor de inrichting van het WPC-systeem niet vereist dat toepassing wordt gegeven aan de Consumer Price Index (CPI). De tariefontwikkeling zal derhalve niet in termen van $CPI - X$ worden beschreven, maar in termen van een bepaalde X factor.

8. De implicatie hiervan is dat het WPC-systeem niet zodanig kan worden ingericht dat het resulteert in een tariefregulering die voor alle diensten gelijk is.² Met andere woorden, het systeem dient in zekere zin 'maatwerk' per dienst te leveren.
9. Vanwege de centrale rol van het vereiste van proportionaliteit in het reguleringskader, kan het leveren van 'maatwerk' per dienst worden gezien als de functie van het WPC-systeem. Hierop zal in paragraaf C.5 van deze Annex worden teruggekomen bij de beschrijving van de vier binnen het systeem onderscheiden varianten van tariefontwikkeling.

C.3.2 Doelstellingen: voorspelbaarheid en efficiëntie

10. Een belangrijke ontwerp eis aan het WPC-systeem is dat de doelstellingen in artikel 1.3 van de Tw, met name wat betreft het bevorderen van concurrentie door efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur, zo goed mogelijk worden gerealiseerd. Door het vergroten van de voorspelbaarheid van de tarieven die tijdens de reguleringsperiode zullen gelden en het geven van een extra stimulans aan KPN om haar efficiëntie te verhogen, sluit het WPC-systeem goed aan bij de doelstellingen in artikel 1.3 Tw. Dit wordt hierna toegelicht.
11. Voorspelbaarheid van tarieven biedt marktpartijen meer zekerheid bij het opstellen van hun ondernemingsplannen voor de komende jaren en bij het aantrekken van de hiervoor benodigde financiering. Dit geldt in de eerste plaats voor KPN, die een steeds belangrijker deel van haar inkomsten uit wholesaledienstverlening genereert. Voor KPN is inzicht in de toekomstige inkomsten per dienst een belangrijke factor bij beslissingen omtrent benodigde investeringen in haar netwerk en organisatie. Voor andere aanbieders geldt dat een grotere mate van zekerheid over de meerjarige tariefontwikkeling hen beter in staat stelt om een afweging te maken tussen de mogelijkheden om in eigen infrastructuur te investeren of om gebruik te blijven maken van de door KPN te leveren toegangsdiensten.³ Hiermee worden efficiënte investeringsbeslissingen gestimuleerd.
12. Naast het hiervoor aangehaalde positieve effect van de met een price cap systeem samenhangende meerjarige tariefzekerheid op de uitkomst van investeringsbeslissingen, geeft het WPC-systeem ook in algemene zin een stimulans aan KPN om efficiënter te opereren. Een price cap systeem is voor dat doel beter geschikt dan de tot dusverre gehanteerde (jaarlijkse) rendementsregulering. Het WPC-systeem kan namelijk zodanig worden ingericht dat KPN alle bovenverwachting behaalde efficiëntieverbeteringen gedurende de reguleringsperiode zelf mag behouden. Bij rendementsregulering is bedoelde stimulans veel minder aanwezig, aangezien de tarieven jaarlijks worden aangepast aan het door KPN gerealiseerde kostenniveau.
13. Het WPC-systeem dient derhalve zodanig te worden ingericht dat het systeem vooraf voldoende zekerheid biedt ten aanzien van de tarieven die tijdens de reguleringsperiode zullen gelden, en tevens voorziet in voldoende stimulans voor KPN om haar efficiëntie verder te verhogen.

² Met 'gelijk' wordt hier bedoeld dat de zwaarte van de tariefverplichting voor alle diensten even groot is.

³ Een voorbeeld hiervan is de beslissing van een marktpartij op welk niveau in het netwerk van KPN interconnectie wordt aangegaan. Bij deze beslissing is zeer relevant welke tarieven op de verschillende niveaus zullen gelden, en vooral wat de verschillen daartussen gedurende de komende jaren zullen zijn.

C.4 De reguleringsperiode

14. Wat betreft de reguleringsperiode zijn twee aspecten relevant. In de eerste plaats ligt de vraag voor op welk moment de reguleringsperiode aanvangt. Daarnaast is de lengte van de periode van belang.

C.4.1 De aanvangsdatum ⁴

15. Ten aanzien van de eerste vraag overweegt het college het volgende. De kostengeoriënteerde tarieven die volgen uit het in juni 2004 door het college genomen goedkeuringsbesluit zijn van kracht tot 1 januari 2006 of zoveel eerder dat het nieuwe wettelijke kader is geoperationaliseerd.⁵
16. Het ligt in de rede de reguleringsperiode van het WPC-systeem te laten aanvangen op het moment dat de operationalisering van het WPC-systeem is afgerond. Op dat moment zijn namelijk de aanvangstarieven bepaald.
17. In het geval de operationalisering van het WPC-systeem, waarmee op basis van de ontwerpbesluiten reeds een aanvang is genomen, niet gereed is op het moment dat de onderhavige besluiten in werking treden, zullen de tarieven die op basis van het besluit van juni 2004 gelden van kracht blijven tot het moment dat de reguleringsperiode van het WPC-systeem aanvangt.
18. Het college verwacht dat de operationalisering van het WPC-systeem uiterlijk eind januari 2006 kan worden afgerond. De voor het WPC-systeem relevante reguleringsperiode zal derhalve naar de huidige verwachting op 1 februari 2006 kunnen aanvangen. Dit betekent dat gedurende de maand januari 2006 de tarieven die op basis van het besluit van juni 2004 gelden van kracht zullen blijven.
19. Mocht de bepaling van de aanvangstarieven niet uiterlijk eind januari zijn afgerond, dan zal de reguleringsperiode aanvangen op de eerste dag van de maand volgend op de vaststelling van de aanvangstarieven.

C.4.2 De lengte van de reguleringsperiode

20. Ten aanzien van de lengte van de reguleringsperiode spelen meerdere factoren een rol. Ten eerste geldt dat de efficiëntiestimulans groter wordt naarmate de reguleringsperiode langer is. KPN heeft immers meer baat bij een efficiëntieverbetering als zij de voordelen daarvan gedurende een langere periode mag behouden. Een langere reguleringsperiode biedt bovendien voor een langere termijn zekerheid over de te gelden tarieven. Dit heeft weer een positief effect op efficiënte investeringen door KPN en andere marktpartijen.
21. Bij de bepaling van de lengte van de reguleringsperiode heeft het college echter tevens overwogen dat een langere periode een groter risico inhoudt dat de opgelegde verplichting niet meer voldoet aan de vereiste van proportionaliteit. De situatie op een specifieke markt kan gedurende de reguleringsperiode zodanig veranderen dat de aan het begin van de periode proportioneel

⁴ Ten opzichte van het ontwerpbesluit is deze paragraaf in lijn gebracht met de stand van zaken ten aanzien van de onderhanden operationalisering van het WPC-systeem.

⁵ Goedkeuringsbesluit wholesale tariefregulering periode 2004/2005, OPTA/IBT/2004/202290, 30 juni 2004.

geachte tariefverplichting niet langer gerechtvaardigd is.

22. Een gerelateerd risico betreft de mogelijkheid dat door onvoorziene omstandigheden de marges tussen de vooraf bepaalde tarieven en de daadwerkelijk gerealiseerde kosten onredelijk hoog of laag worden. In het geval de te hoge marges het gevolg zijn van onvoorziene ontwikkelingen, die daardoor niet in de vooraf bepaalde tariefontwikkeling zijn meegenomen, geldt dat het onredelijk is dat wholesale afnemers en consumenten niet kunnen meeprofiteren van de behaalde voordelen. Andersom geldt dat het onredelijk is om KPN alleen te laten opdraaien voor vooraf onvoorziene ontwikkelingen die een negatief effect op de marges hebben. Ook voor dit risico geldt dat het groter wordt naarmate de reguleringsperiode langer is.
23. Bij zijn overweging ten aanzien van de lengte van de reguleringsperiode heeft het college tevens gekeken naar de praktijk in binnen- en buitenland. Price cap systemen komen voor in allerlei sectoren, en hebben over het algemeen een lengte van drie tot vijf jaar.⁶ Deze bandbreedte kan worden gezien als de resultante van de hiervoor beschreven 'trade-off' tussen de extra efficiëntiestimulans die uitgaat van een langere periode en anderzijds het extra risico dat die langere periode met zich meebrengt. De precieze lengte van de periode wordt veelal bepaald door de specifieke omstandigheden in de betreffende markt of sector.
24. Wat betreft deze specifieke omstandigheden overweegt het college het volgende. Het college dient uiterlijk binnen drie jaar na het nemen van onderhavig besluit een nieuwe marktanalyse uit te voeren. Deze analyse kan met zich meebrengen dat de nu opgelegde tariefverplichtingen heroverwogen moeten worden, en daarmee ook het WPC-systeem of de nadere invulling daarvan voor de met het systeem gereguleerde diensten.
25. De mogelijkheid dat na uiterlijk drie jaar het WPC-systeem wordt heroverwogen impliceert dat het, geredeneerd vanuit de ontwerpbeisen aan het systeem (de tariefzekerheid en het stimuleren van efficiëntie), geen zin heeft om een reguleringsperiode te kiezen langer dan drie jaar. Er bestaat immers onvoldoende zekerheid dat de thans binnen het WPC-systeem opgelegde tariefverplichtingen ook na de volgende marktanalyse nog ongewijzigd in stand kunnen blijven.
26. Op basis van het bovenstaande acht het college het redelijk en verantwoord aan de onderkant van de eerdergenoemde bandbreedte te gaan zitten. Dit betekent dat de reguleringsperiode ten hoogste drie jaar mag beslaan. Uitgaande van een aanvangsdatum van 1 februari 2006, blijft het WPC-systeem derhalve uiterlijk tot en met 31 januari 2009 van kracht.

C.5 Tariefontwikkeling binnen het systeem

27. De kern van het WPC-systeem betreft de tariefontwikkeling (de X factor) die gedurende de reguleringsperiode voor iedere dienst geldt. In essentie gaat het daarbij om het bepalen van de aanvangstarieven en de mate waarin de tarieven gedurende de reguleringsperiode door KPN dienen te worden aangepast. Voor beide aspecten geldt dat de proportionaliteit van de opgelegde verplichting gewaarborgd dient te worden.

⁶ Als voorbeelden worden hier aangehaald het Verenigd Koninkrijk waar Ofcom tot dusverre een price cap periode van vier jaar voor de regulering van de wholesaletarieven van British Telecom heeft gehanteerd. Verder heeft AGCOM in Italië de wholesaletarieven van Telecom Italia binnen een price cap systeem van drie jaar vastgesteld.

C.5.1 Tariefontwikkeling in algemene zin

28. Het WPC-systeem dient te resulteren in tarieven die gebaseerd zijn op de onderliggende kosten (dat wil zeggen: in kostengeoriënteerde tarieven). Aangezien het WPC-systeem meerdere jaren beslaat, wordt ter bepaling van toekomstige tarieven uitgegaan van verwachte kosten- en volumeontwikkelingen. Bij de door het college voorgestane invulling van kostenoriëntatie zijn echter niet alleen de verwachtingen van KPN, andere marktpartijen en het college relevant. Het college betreft bij de bepaling van de tarieven tevens de vraag in hoeverre van KPN efficiëntieverbeteringen mogen worden verwacht. Daartoe wordt de efficiëntie van KPN vergeleken met andere bestaande aanbieders.
29. Het voorgaande betekent dat het college bij het bepalen van de tariefontwikkeling binnen het systeem gebruik maakt van een drietal bronnen, te weten: (1) de verwachtingen van KPN ten aanzien van huidige en toekomstige kosten- en volumeontwikkelingen welke zijn vervat in de door KPN op te leveren EDC-rapportage over 2004 en prospectieve rapportages over 2005-2008; (2) de beoordeling door het college van deze rapportages waarbij tevens de verwachtingen van andere marktpartijen worden betrokken; (3) de comparatieve efficiëntieanalyse welke een vergelijking betreft van de efficiëntie van KPN met die van efficiënt veronderstelde aanbieders.

C.5.2 Proportionaliteit: 'maatwerk' per dienst

30. Ten aanzien van de in randnummer 29 bedoelde bronnen waarvan het college bij de tariefregulering gebruik zal maken, ziet het college de CEA als het instrument bij uitstek waarmee een gedifferentieerde invulling van proportionaliteit per dienst kan worden bewerkstelligd.⁷ De CEA vergelijkt de efficiëntie van KPN met de in het algemeen als efficiënt veronderstelde Amerikaanse Local Exchange Carriers (hierna: US LECs). De uitkomst van de CEA geeft de mate waarin KPN verondersteld mag worden minder efficiënt te zijn dan deze US LECs.⁸
31. Ten aanzien van de CEA ziet het college in beginsel twee parameters waarmee tot een gedifferentieerde invulling van proportionaliteit kan worden gekomen. In de eerste plaats is dit de snelheid waarmee KPN geacht wordt haar relatieve inefficiëntie in te lopen. Het college maakt daarvoor onderscheid tussen een invulling waarbij KPN haar achterstand meteen aan het begin van de reguleringsperiode dient in te lopen en een invulling waarbij KPN haar achterstand gedurende de reguleringsperiode dient in te lopen. De tweede parameter betreft de groep van US LECs waarmee KPN vergeleken wordt. Ondanks dat de US LECs over het algemeen als efficiënt worden beschouwd, bestaan er toch onderlinge verschillen in de mate van efficiëntie. KPN kan derhalve worden vergeleken met de meest efficiënte US LECs (de top 10%)⁹ of met de gemid-

⁷ Bij de bepaling van de proportionele invulling van tariefregulering voor een bepaalde dienst wordt gekeken naar de competitieve situatie op de markt waarvan de betreffende dienst onderdeel uitmaakt. Dit betekent dat diensten die tot dezelfde markt behoren in beginsel geen verschillende invulling van proportionaliteit zullen krijgen. In die zin zou ook gesproken kunnen worden van 'maatwerk' per markt.

⁸ Hiermee wordt overigens niet gesuggereerd dat bij voorbaat vaststaat dat KPN minder efficiënt is dan de US LECs. Uit de analyse kan blijken dat KPN een gelijke of zelfs hogere mate van efficiëntie in haar netwerk en bedrijfsvoering realiseert. In dat geval blijft de toepassing van de CEA zonder effect en geldt KPN's kostenbasis als grondslag voor de tariefontwikkeling.

⁹ Zoals toegelicht in randnummer 167 en voetnoot 28 van Annex Q, betekent een vergelijking met de top 10% concreet dat KPN vergeleken zal worden met de US LEC die zich in de rangorde van relatief meest efficiënte tot relatief minst efficiënte US LEC bevindt op 10% van de top.

delde efficiëntie van de US LECs.

32. Door de invulling van beide parameters te differentiëren tussen diensten die een andere invulling van tariefregulering behoeven, kan het college maatwerk per dienst bieden. Daarbij zal in het algemeen gelden dat voor diensten waarvoor striktere regulering noodzakelijk is, eerder zal worden gekozen voor een tariefontwikkeling waarbij KPN meteen aan het begin van de reguleringsperiode haar achterstand dient goed te maken en waarbij KPN vergeleken worden met de meest efficiënte US LECs.

C.5.3 Vier varianten van tariefontwikkeling

33. In de hoofdtekst van het marktanalysebesluit is aangegeven voor welke wholesalediensten tariefregulering proportioneel moet worden geacht. Daarbij is onderbouwd welke variant van tariefontwikkeling dient te worden toegepast. Voor de uitwerking van deze varianten is verwezen naar deze Annex C. In de vorige paragraaf is in randnummer 31 aangegeven welke mogelijkheden het college tot zijn beschikking heeft om tussen de varianten te differentiëren. Hieronder worden de varianten nog een keer kort beschreven en geeft het college voor iedere variant aan welke concrete invulling van tariefontwikkeling daaraan gekoppeld wordt.
34. De eerste variant is van toepassing op diensten waarvoor geldt dat er geen uitzicht is op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie. Dit maakt het toepassen van de meest strikte vorm van tariefregulering proportioneel. Tariefregulering dient derhalve plaats te vinden op het kostenniveau van een optimaal efficiënte aanbieder.
35. In termen van tariefontwikkeling betekent het voorgaande dat het college het noodzakelijk acht dat KPN voor diensten waarvoor deze variant proportioneel wordt geacht haar efficiëntieachterstand meteen aan het begin van de reguleringsperiode inloopt en dat KPN daarbij vergeleken wordt met de top 10% van meest efficiënte US LECs.¹⁰ De tariefontwikkeling zal daarna in lijn moeten blijven met het efficiëntieniveau van deze US LECs.
36. De tweede variant is van toepassing op diensten waarvoor geldt dat er uitzicht is op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie die ná de termijn van de herziening zal leiden tot duurzame concurrentie.
37. Gezien de mogelijkheid van infrastructuurconcurrentie dient een minder strikte invulling van kostenoriëntatie dan in de eerste variant te worden toegepast. Om de (verdere) ontwikkeling van (de reeds ontstane) concurrentie niet te frustreren en gegeven de blijvende afhankelijkheid van marktpartijen van KPN, blijft het echter noodzakelijk gedurende de gehele reguleringsperiode de tarieven van KPN op basis van kostenoriëntatie te reguleren.
38. Bij de bepaling van de voor deze diensten relevante tariefontwikkeling wordt KPN geacht haar efficiëntieachterstand meteen aan het begin van de reguleringsperiode in te lopen waarbij KPN vergeleken wordt met de gemiddelde efficiëntie van de US LECs. Gedurende de reguleringsperiode dient de tariefontwikkeling in lijn te blijven met het efficiëntieniveau van deze US LECs. Daarmee wordt voor deze diensten een lichter regime ingesteld dan voor de eerste variant het

¹⁰ Gezien de noodzaak strikt te reguleren zou een andere optie zijn om KPN te vergelijken met de meest efficiënte US LEC. Dit maakt de analyse echter zeer gevoelig voor meetfouten of uitzonderlijke omstandigheden ten aanzien van die ene LEC.

geval is.

39. De derde variant is van toepassing op diensten waarvoor geldt dat er uitzicht is op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie die binnen de termijn van de herziening zal leiden tot duurzame concurrentie.
40. Om te voorkomen dat de ontstane infrastructuurconcurrentie wordt gehinderd door het plotseling wegvallen van tariefregulering, dient de invulling bij de start van de reguleringsperiode gelijk te zijn aan die bij variant 2. Daarna kan KPN echter meer tariefvrijheid worden toegestaan. Bij de bepaling van de voor deze diensten relevante tariefontwikkeling gaat het college er derhalve vanuit dat KPN haar efficiëntieachterstand meteen aan het begin van de reguleringsperiode inloopt waarbij KPN vergeleken wordt met de gemiddelde efficiëntie van de US LECs. Gedurende de reguleringsperiode dient de tariefontwikkeling echter slechts te voldoen aan een veiligheidsplafond in de vorm van een X factor van 0. Daarmee wordt voor deze diensten een lichter regime ingesteld dan voor de tweede variant het geval is.
41. De vierde variant is van toepassing op diensten waarvoor geldt dat infrastructuurconcurrentie zich heeft ontwikkeld, maar waar concurrenten beschermd dienen te worden tegen het risico dat KPN te lage tarieven gaat hanteren.
42. Bij de bepaling van de voor deze diensten relevante tariefontwikkeling gaat het college er vanuit dat het toepassen van een bovengrens niet langer proportioneel moet worden geacht. KPN hoeft in deze variant slechts te voldoen aan een ondergrens. Deze wordt bepaald door de tariefontwikkeling op basis van variant 1.¹¹
43. Het college plaatst hier nog twee kanttekeningen. In de eerste plaats zou uit de CEA naar voren kunnen komen dat de relatieve efficiëntieachterstand van KPN ten opzichte van de US LECs zeer klein is of dat KPN zelfs op de US LECs voorloopt. Dit zou er bij de bovenstaande invulling toe kunnen leiden dat de na toepassing van de CEA resulterende tariefontwikkeling resulteert in hogere tarieven dan de tarieven die volgen uit de beoordeling door het college van de prospectieve EDC-rapportages. Het college is van oordeel dat in dat geval de resultaten volgend uit de EDC-rapportages leidend zijn. Indien uitgegaan zou worden van de CEA resultaten zou KPN immers een negatieve efficiëntieprikkel krijgen, die conflicteert met de doelstellingen in artikel 1.3 van de Tw. Het college acht die uitkomst ongewenst.
44. Daarnaast plaatst het college nog de kanttekening dat de toepassing van de CEA in combinatie met de EDC-beoordeling zou kunnen resulteren in een tariefontwikkeling die tot hogere tarieven leidt dan die volgend uit de toepassing van het veiligheidsplafond binnen variant 3. In dat geval zou toepassing van de derde variant (X factor van 0) een striktere invulling betekenen dan de eerste twee varianten (positieve X factor). Vanuit de functie van het WPC-systeem, het waarborgen van proportionaliteit, acht het college deze uitkomst niet wenselijk. Indien een dergelijke situatie zich voordoet, zal de derde variant wat betreft de te gelden tariefontwikkeling daarom gelijk worden gesteld aan de tweede variant (dat wil zeggen dat de positieve X factor dan ook voor de derde variant zal gelden).

¹¹ Dit is vergelijkbaar met Ofcom die 'floors and ceilings' voor BT's wholesaletarieven vaststelt. De 'floor' wordt daarbij bepaald door de 'kale' LRIC kosten. Dit is conceptueel vergelijkbaar met de uitkomst van variant 1. Het verschil is echter dat het tariefniveau in variant 1 als bovengrens geldt, terwijl het in variant 4 een ondergrens betreft.

C.6 Comparatieve efficiëntieanalyse

45. Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat binnen het WPC-systeem een belangrijke rol is gereserveerd voor de CEA. In deze paragraaf wordt nader toegelicht wat met de CEA wordt bedoeld en wat de overwegingen van het college zijn om de CEA te introduceren.

C.6.1 CEA: een efficiëntievergelijking

46. De CEA betreft een vergelijking tussen de mate van efficiëntie van een groot aantal aanbieders. Als zodanig betreft de CEA een beproefde methodiek op basis waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over relatieve (in)efficiënties. Als voorbeeld van een concrete toepassing van deze methodiek die in grote mate vergelijkbaar is met de toepassing die het college voor ogen staat, kan worden gewezen op de door Ofcom, de Britse toezichthouder op de communicatiesector, uitgevoerde CEA.¹²
47. De CEA neemt zoals gezegd bestaande aanbieders als uitgangspunt die in het algemeen worden beschouwd als efficiënt. Binnen de communicatiesector worden hiervoor veelal de Amerikaanse Local Exchange Carriers (US LECs) genomen.¹³ Van deze aanbieders wordt namelijk algemeen verondersteld dat zij een redelijke mate van efficiëntie hebben bereikt. Daarnaast is ten aanzien van de US LECs een grote hoeveelheid informatie beschikbaar die zeer bruikbaar is bij het maken van een efficiëntievergelijking.
48. In essentie is de CEA erop gericht om, gegeven de diensten die KPN aanbiedt en de omstandigheden waaronder zij opereert, de totale kosten te bepalen die KPN zou maken als zij efficiënt zou opereren. Door deze kosten vervolgens te vergelijken met de werkelijke kosten die KPN maakt, kan de relatieve positie van KPN worden vastgesteld. Hieronder volgt een beschrijving van de belangrijkste onderdelen van de CEA.
49. Op basis van de beschikbare gegevens over kosten en volumes van de US LECs en met gebruikmaking van diverse statistische methoden, voornamelijk regressieanalyse, kan een kostenfunctie worden geschat die de totale kosten als functie van een aantal verklarende variabelen beschrijft. Deze kostenfunctie heeft de vorm: $TK = aX_1 + bX_2 + \dots$, waarbij TK de totale kosten betreft en X_1, X_2, \dots de verklarende variabelen.¹⁴
50. Over het algemeen zal gelden dat naarmate het aantal verklarende variabelen in de kostenfunctie groter wordt, de voorspelling van de totale kosten van een bepaalde aanbieder beter rekening houdt met de specifieke omstandigheden waaronder die aanbieder opereert. Pas bij het daadwerkelijk uitvoeren van de CEA zal blijken voor welke verklarende variabelen het noodzakelijk is om in de functie te worden opgenomen. Echter, deze functie zal in ieder geval variabelen bevatten die beschrijven welke diensten en volumes worden aangeboden¹⁵ en tevens onder

¹² Zie in dit verband met name het rapport The comparative efficiency of BT, a report for Ofcom, NERA Economic Consulting, March 11 2005, <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/charge/nera.pdf>.

¹³ Dit is bijvoorbeeld het geval in de praktijk van Ofcom, waarin binnen de network charge control aan de uitkomsten van een CEA van British Telecom ten opzichte van de US LECs toepassing wordt gegeven.

¹⁴ De hier genoemde kostenfunctie dient slechts als voorbeeld. Naar aanleiding van de analyse kan een kostenfunctie met een complexere vorm noodzakelijk zijn.

¹⁵ Als voorbeelden kunnen worden genoemd: het aantal aansluitlijnen in het netwerk en het aantal verkeersminuten dat het netwerk dient te verwerken.

welke omstandigheden de aanbieder dient te opereren.¹⁶

51. Aangezien de kostenfunctie wordt gebaseerd op de gegevens van een groot aantal US LECs kan worden gesteld dat deze de totale kosten geeft die een US LEC met gemiddelde efficiëntie zou hebben, voor iedere combinatie van waarden voor de verklarende variabelen. Door voor een bepaalde aanbieder de betreffende waarden voor de verklarende variabelen in de kostenfunctie in te vullen, kan worden bepaald wat de totale kosten zouden zijn in het geval de aanbieder gemiddeld efficiënt was. Als dan vervolgens deze uitkomst wordt vergeleken met de werkelijke totale kosten van de aanbieder, wordt duidelijk of de aanbieder als meer of minder dan gemiddeld efficiënt kan worden beschouwd.¹⁷ Tevens geeft het verschil tussen de voorspelde en de werkelijke kosten de mate weer waarin de aanbieder voor- of achterloopt.¹⁸
52. Met behulp van de beschreven methode kunnen de US LECs worden ingedeeld op basis van hun relatieve efficiëntie. Daaruit kan bijvoorbeeld worden opgemaakt welke US LEC als meest efficiënt kan worden beschouwd en welke US LECs tot de top 10% van meest efficiënte US LECs behoren.
53. Het uiteindelijke doel van de CEA is om de relatieve efficiëntie van KPN te bepalen. Daartoe worden de waarden van de verklarende variabelen ingevuld zoals die voor KPN gelden. De uitkomst kan vervolgens worden vergeleken met de resultaten voor de US LECs om zo de relatieve positie van KPN te bepalen. Daarbij kan KPN met verschillend samengestelde groepen worden vergeleken. Met de CEA kan bijvoorbeeld KPN's relatieve efficiëntie worden bepaald ten opzichte van het gemiddelde van de US LECs. Het is ook mogelijk KPN te vergelijken met de meest efficiënte US LEC of met de bovenste 10%.
54. Zonder hier te veel op de praktische uitwerking in paragraaf C.7 vooruit te willen lopen, zal een eventuele uit de CEA volgende relatieve achterstand van KPN, uitgedrukt in een percentage, worden gebruikt als correctie op het bedrag van de totale kosten in de EDC-rapportages van KPN.

C.6.2 Redenen voor introductie van de CEA

55. Momenteel vinden fundamentele wijzigingen plaats in het netwerk van KPN. Daarbij springt vooral de door KPN voorgenomen grootschalige migratie van circuitgeschakelde technieken naar pakketgerouteerde technologie (IP) in het oog.¹⁹ Deze en andere wijzigingen in het netwerk zijn naar het oordeel van KPN noodzakelijk om in de toekomst concurrerend te blijven bij het aanbieden van haar diensten. KPN heeft in die zin geen andere keuze dan haar netwerk aan te passen aan nieuwe technologieën.

¹⁶ Voorbeelden van variabelen die de specifieke omstandigheden beschrijven: geografische en topografische kenmerken zoals het type terrein en bevolkingsdichtheid.

¹⁷ Indien de werkelijke kosten hoger zijn dan de door de kostenfunctie voorspelde totale kosten, kan de aanbieder als minder dan gemiddeld efficiënt worden beschouwd (en vice versa).

¹⁸ Het is onwaarschijnlijk dat het gehele verschil volledig is toe te schrijven aan de factor (in)efficiëntie. Er kunnen andere oorzaken zijn voor het optreden van het verschil, zoals bijvoorbeeld meetfouten en incompatibiliteit in de gebruikte data. Ter bepaling van het onderscheid tussen enerzijds deze factoren en anderzijds 'echte' verschillen in efficiëntie, zullen additionele statistische analyses, zoals SFA (Stochastic Frontier Analysis) worden uitgevoerd. Daarnaast zal ter vergroting van de robuustheid van de verkregen resultaten ook gekeken worden naar alternatieven voor regressieanalyse, waarbij vooral DEA (Data Envelopment Analysis) een rol zal spelen. Welke analyses exact nodig zullen zijn zal overigens pas blijken tijdens het uitvoeren van de CEA.

¹⁹ KPN refereert bijvoorbeeld in haar jaarverslag over 2004 veelvuldig aan deze migratie.

56. Het college ziet de door KPN uitgevoerde aanpassingen in haar netwerk, voor zover deze bijvoorbeeld leiden tot uitbreiding van de dienstverlening of een verbeterde prijs/kwaliteit verhouding, in beginsel als een positieve ontwikkeling voor de sector en de gehele Nederlandse economie. Daarbij wenst het college zich zoveel mogelijk te onthouden van bemoeienis met de bedrijfsvoering van KPN. Het college wil voorkomen dat hij 'op de stoel van KPN' moet gaan zitten om te bepalen welke investeringen in het netwerk al dan niet wenselijk zijn. De beoordeling daarvan kan het beste worden overgelaten aan KPN zelf.
57. De wijzigingen die KPN in haar netwerk doorvoert hebben echter wel hun weerslag op de kosten die KPN maakt voor het aanbieden van haar diensten. Voor de diensten binnen het WPC-systeem geldt dat het proportioneel moet worden geacht om de tariefontwikkeling gedurende de reguleringsperiode te baseren op de relevante onderliggende kosten (kostenoriëntatie). De relevante kostenbasis wordt over het algemeen bepaald door de efficiënte kosten, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt in de mate waarin en de snelheid waarmee KPN zich aan die kostenbasis dient aan te passen (in casu de differentiatie in de vier varianten, zie paragraaf C.5.3).
58. Voor het bepalen van de relevante efficiënte kosten zou het college de toekomstgerichte EDC-rapportages van KPN als uitgangspunt kunnen nemen. Deze rapportages zouden moeten weergeven welke aanpassingen KPN gedurende de reguleringsperiode in haar netwerk denkt te gaan doorvoeren en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Ter bepaling van de relevante efficiënte kosten zou het college vervolgens moeten beoordelen in hoeverre de aangekondigde wijzigingen en de kosten daarvan redelijkerwijs in de tarieven meegenomen mogen worden. Het college acht het immers niet redelijk dat KPN alle gemaakte of nog te maken kosten zonder meer kan doorberekenen aan haar afnemers. In feite gaat het college dan alsnog voor KPN bepalen welke aanpassingen redelijk en noodzakelijk zijn. Deze situatie wil het college nu echter juist voorkomen.
59. De geschetste situatie wordt nog complexer doordat de thans voorziene migratie van circuitgeschakelde naar pakketgerouteerde technologie onvermijdelijk tot een zekere (tijdelijke) verdubbeling van bepaalde kostencategorieën zal leiden. Het lijkt niet te voorkomen dat er gedurende een bepaalde periode sprake zal zijn van parallel functionerende netwerkonderdelen, met een inherente verlaging van de bezettingsgraad als gevolg. Hoe lang deze periode zal duren en hoe hoog de extra kosten zullen bedragen is vooraf zeer lastig in te schatten. Het college is echter van oordeel dat de hier bedoelde extra kosten niet mogen worden doorberekend aan wholesale afnemers van KPN. Het zou immers niet redelijk zijn als afnemers hun tarieven zien stijgen doordat KPN investeringen doorvoert die niet rechtstreeks aan de afgenomen dienstverlening zijn gerelateerd.
60. Concluderend kan worden gesteld dat de toekomstige wijzigingen in het netwerk van KPN en het effect daarvan op de kosten door aanzienlijke onzekerheden worden omgeven. Het college acht zich daarom niet in staat om alleen op basis van de toekomstgerichte EDC-rapportages van KPN een zorgvuldig oordeel te vormen over de tariefontwikkeling die voor de verschillende diensten binnen het WPC-systeem dient te gelden. Om die reden wil het college voor het bepalen van de tariefontwikkeling tevens gebruikmaken van de CEA.
61. Het eventueel toepassen van een bottom-up long run incremental cost (BULRIC) model maakt

dit overigens niet anders. Ook voor het toepassen van een dergelijk model zijn vrij gedetailleerde voorspellingen noodzakelijk ten aanzien van toekomstige wijzigingen in het KPN netwerk. In theorie zou dit probleem omzeild kunnen worden door het kiezen van een zogenaamde 'scorched earth' benadering, waarbij een netwerk wordt gemodelleerd dat op geen enkele wijze gerelateerd is aan het bestaande netwerk. Deze benadering zou echter een forse verzwarening ten opzichte van de tot dusverre toegepaste 'scorched node' benadering inhouden. Daarnaast wordt 'scorched earth' over het algemeen als ongeschikt aangemerkt vanwege de zeer grote praktische bezwaren die een dergelijke benadering in termen van uitvoerbaarheid oplevert.

62. De CEA heeft als belangrijkste voordeel dat deze methodiek geen voorspellingen behoeft over de wijzigingen die de komende jaren in het netwerk van KPN zullen worden doorgevoerd. In die zin is de CEA technologie-neutraal. De voor KPN relevante efficiëntie wordt bepaald door een groep US LECs, die onderling zullen verschillen in de wijze waarop hun netwerk is opgebouwd en welke technologieën daarbij zijn gebruikt.
63. Met de CEA beschikt het college over een instrument waarmee op objectieerbare wijze de redelijkerwijs te verwachten kostenontwikkelingen in het netwerk van KPN voorspeld kunnen worden. Daarmee is het college minder afhankelijk van de verwachtingen die KPN thans met het college wenst te delen. Daarenboven wordt door het baseren van de tariefontwikkeling op de CEA het WPC-systeem als geheel robuuster. Eventuele wijzigingen in de vooraf aangekondigde plannen van KPN ten aanzien van haar activiteiten in het netwerk, zullen namelijk niet meteen leiden tot een diskwalificatie van de aannames die bij de introductie van het WPC-systeem zijn gemaakt.

C.6.3 CEA en het redelijke rendement ²⁰

64. Het toegestane redelijke rendement ter dekking van de vermogenskosten dient in beginsel te worden beschouwd als een reguliere kostencomponent die onderdeel uitmaakt van de relevante kostenbasis. Dit zou betekenen dat het redelijke rendement, net zoals alle andere kostencomponenten, in de vergelijking met de US LECs betrokken moet worden.
65. Het redelijke rendement betreft echter een grootheid die niet intracomptabel wordt geregistreerd en gewoonlijk vormt deze component dan ook geen onderdeel van financiële rapportages. De totale geregistreerde kosten van de US LECs bevatten dientengevolge geen dekking van de vermogenskosten.
66. Het bovenstaande leidt tot twee opties waarmee het redelijke rendement in de analyse kan worden betrokken. De optie die het college het meest zuiver acht, is om het redelijke rendement voor iedere US LEC te bepalen en deze vervolgens te vergelijken met het door KPN opgegeven redelijke rendement. Op dezelfde wijze als met de andere kostencategorieën gebeurt, kan dan de relatieve positie van KPN worden bepaald en de noodzakelijke correctie op de tarieven worden toegepast. In het kader van de reeds ter hand genomen operationalisering van het WPC-systeem is het college echter tot de conclusie gekomen dat deze optie geen werkbare oplossing biedt, alleen al vanwege de aanzienlijke toename van de directe reguleringskosten doordat voor iedere individuele US LEC het redelijke rendement zou moeten worden bepaald.

²⁰ Ten opzichte van het ontwerpbesluit is deze paragraaf in lijn gebracht met de stand van zaken ten aanzien van de onderhanden operationalisering van het WPC-systeem.

67. Bij voorgaande reguleringstrajecten heeft het college ervoor gekozen om het voor KPN te gelden redelijke rendement te bepalen door middel van een eigen berekening van de voor KPN relevante WACC (zie in dit verband ook paragraaf B.2.4 van Annex B).²¹ Het college beschouwt deze benadering nog steeds geschikt voor het bepalen van het redelijke rendement. De tweede optie, waaraan in het kader van de operationalisering van het WPC-systeem uitvoering wordt gegeven, behelst daarmee dat de in het kader van de operationalisering voor KPN berekende WACC eveneens wordt toegepast voor de US LECs, waarmee de kapitaalkosten van KPN met die van de US LECs kunnen worden vergeleken.

C.6.4 CEA en dalende volumes op het vaste net

68. In het kader van de tariefontwikkeling die voor de te reguleren diensten dient te gelden, is de daling van de volumes op het vaste telefoonnetwerk van KPN een relevant fenomeen. Reeds in een eerder stadium²² heeft het college gesignaleerd dat een onveranderde toepassing van tariefregulering zou kunnen leiden tot tariefstijgingen. Indien KPN namelijk geen gelijke tred houdt tussen enerzijds de dalende volumes op het vaste net en anderzijds het efficiënt dimensioneren (in dit geval 'downsizen') van het netwerk, zullen de kosten en daarmee de tarieven per eenheid kunnen stijgen.
69. De toepassing van de CEA zoals beschreven in deze Annex, betekent dat KPN zelf verantwoordelijk wordt gesteld voor de noodzakelijke aanpassingen in haar netwerk. Voor de diensten waarvoor dit proportioneel wordt geacht, geldt dat KPN net zo efficiënt moet worden als (het gemiddelde of de top 10% van) de US LECs. Daarbij mag worden aangenomen dat de US LECs hun netwerken in redelijke mate efficiënt hebben gedimensioneerd. Als gedurende de reguleringsperiode het volume op KPN's netwerk daalt, dan zal dit automatisch doorwerken in de CEA. Voor de vergelijking met KPN zal dan namelijk gebruik worden gemaakt van US LECs die hun netwerken op basis van dat lagere volume hebben gedimensioneerd.²³ KPN wordt echter nog steeds vergeleken met US LECs met efficiënte netwerken. Zodoende wordt door middel van de CEA gecorrigeerd voor kosten verbonden aan een eventuele inefficiënte overcapaciteit.
70. Het college is van oordeel dat een dergelijke benadering geen disproportionele verplichting voor KPN inhoudt. In de eerste plaats is voor iedereen duidelijk waarneembaar dat KPN reeds enkele jaren geleden de noodzaak van efficiëntieverhogende maatregelen heeft onderkend en ook tot uitvoering daarvan is overgegaan. Recente uitingen van KPN tonen eens te meer aan dat KPN ook in de komende jaren verwacht een aantal efficiëntieverhogende slagen te zullen maken. Bovendien heeft het college geconstateerd dat een groot deel van de specifiek voor circuitgeschakeld telefoonverkeer in het netwerk aanwezige apparatuur (voornamelijk telefooncentrales) inmiddels grotendeels of geheel is afgeschreven en ook niet meer wordt vervangen.²⁴ Dit leidt in dit opzicht dan ook niet tot kosten in de boekhouding van KPN.

²¹ WACC staat voor Weighted Average Cost of Capital. Voor de berekening van de WACC wordt gebruik gemaakt van het Capital Asset Pricing Model (CAPM).

²² Dit is gebeurd tijdens de presentatie aan marktpartijen inzake het overgangsregime op 26 mei 2004.

²³ Meer precies geldt dat de lagere volumes van KPN in de kostenfunctie worden ingevuld, die dan vervolgens resulteert in de totale kosten van gemiddeld efficiënte US LECs op basis van die lagere volumes.

²⁴ Althans niet vervangen door apparatuur die specifiek geschikt is voor circuitgeschakeld telefoonverkeer.

C.7 Voorbeeld van praktische uitwerking

71. In deze paragraaf geeft het college een indicatief voorbeeld van de praktische uitwerking van het hierboven beschreven conceptuele kader. Het college heeft daarbij niet de intentie om op alle details in te gaan, maar wil hier schetsen hoe de bepaling van de aanvangstarieven en de tariefontwikkeling in zijn werk gaat. Daarbij worden de in paragraaf C.5.3 beschreven vier varianten van tariefontwikkeling als uitgangspunt genomen.
72. Bij de eerste variant dient KPN zich meteen aan het begin van de reguleringsperiode aan te passen aan de top 10% van meest efficiënte US LECs. Hiertoe wordt in eerste instantie de kostenbasis uit de EDC-rapportage van KPN over 2004 genomen, waarbij een zodanige correctie op de kosten wordt toegepast dat KPN haar eventuele efficiëntieachterstand meteen inloopt. Deze correctie bestaat uit de uitkomst van een CEA op basis van de kosten, van zowel KPN als de US LECs, voor 2004. Naast de CEA correctie kan het college ook een correctie doorvoeren naar aanleiding van zijn eigen beoordeling van kosten en de toerekening daarvan in de EDC-rapportage over 2004. Dit leidt tot gecorrigeerde tarieven voor 2004.
73. Vervolgens wordt op vergelijkbare wijze het eindpunt van de reguleringsperiode bepaald. Dit betekent dat de correctie op KPN's prospectieve EDC-rapportage over 2008 wordt gebaseerd op een CEA met prospectieve cijfers voor 2008. Tevens zal het college, met inbreng van marktpartijen en met behulp van de prospectieve EDC-rapportages over 2005, 2006 en 2007, de kosten en volumes beoordelen die KPN in haar EDC-rapportage over 2008 heeft voorspeld. Dit leidt tot gecorrigeerde tarieven voor 2008.
74. De tariefontwikkeling tijdens de reguleringsperiode wordt bepaald door een rechte lijn tussen de gecorrigeerde tarieven voor 2004 en 2008 te trekken. Daarbij geldt dat de eerste tariefstap plaatsvindt aan het begin van de reguleringsperiode, te weten op 1 januari 2006, gevolgd door stappen op 1 juli 2006, 1 juli 2007 en 1 juli 2008.
75. Bij de tweede variant dient KPN de achterstand op de gemiddelde efficiëntie van de US LECs meteen aan het begin van de reguleringsperiode in te lopen en daarna in lijn te blijven met dit efficiëntieniveau. Dit betekent dat de CEA op dezelfde wijze wordt toegepast als bij de eerste variant, met dit verschil dat bij de eerste variant de correctie is gebaseerd op de top 10% en bij de tweede variant op de gemiddelde efficiëntie van de US LECs.
76. Bij de derde variant worden de tarieven voor 2004 op dezelfde wijze bepaald als bij de tweede variant. Er vindt echter geen bepaling van het eindpunt plaats zoals in de tweede variant. De tariefontwikkeling gedurende de reguleringsperiode bestaat in de derde variant uit een veiligheidsplafond (X factor van 0).
77. De vierde variant ten slotte is wat betreft de bepaling van de tariefstappen gelijk aan de eerste variant, met dit verschil dat de resulterende tarieven als ondergrens gelden en niet als bovengrenzen zoals bij variant 1.

C.8 Overige aspecten van het systeem

C.8.1 Tariefmandjes

78. Binnen het WPC-systeem zou het mogelijk zijn om de tariefontwikkeling niet per dienst te bepalen, maar om deze te koppelen aan een mandje van diensten. In dat geval wordt het gewogen gemiddelde van de tariefontwikkeling van de verschillende diensten in het tariefmandje 'gecapt' door de voor het tariefmandje geldende X factor.
79. Met het introduceren van tariefmandjes zou KPN meer vrijheid kunnen worden geboden bij het bepalen van haar tarieven. KPN kan dan immers zelf bepalen in welke mate de tarieven van de individuele diensten moeten worden aangepast om te voldoen aan de voor het betreffende tariefmandje vastgestelde tariefontwikkeling.
80. Bij de afweging of tariefmandjes gehanteerd zouden moeten worden, betreft het college nadrukkelijk de functie en doelstellingen van het WPC-systeem. De functie van het systeem is het bieden van zodanig 'maatwerk' dat voor iedere dienst geldt dat de opgelegde tariefverplichting proportioneel kan worden geacht. Daarbij dient tevens zoveel mogelijk voldaan te worden aan de doelstellingen van het systeem, namelijk het waarborgen van de voorspelbaarheid van toekomstige tarieven en het stimuleren van efficiëntie in de bedrijfsvoering van KPN.
81. Het college overweegt dat de met tariefmandjes geboden extra vrijheid kan worden beschouwd als nadere invulling van proportionaliteit. Diensten waarvoor minder strikte regulering volstaat zouden in mandjes gereguleerd kunnen worden. In die zin zou gesteld kunnen worden dat tariefmandjes voor het college een extra instrument zijn waarmee proportionaliteit in het systeem gewaarborgd kan worden.
82. Het hanteren van tariefmandjes heeft naar het oordeel van het college een neutrale invloed op de doelstelling van het stimuleren van efficiëntie. De extra tariefvrijheid die KPN wordt geboden betekent dat KPN tot op zekere hoogte zelf kan beslissen hoe de totale kosten²⁵ over de diensten in het betreffende mandje worden verdeeld. Dit doet echter niets af aan de randvoorwaarde dat KPN nooit een hoger bedrag aan kosten mag goedmaken dan het bedrag dat volgt uit de tariefontwikkeling van het mandje. Op welke manier de tariefontwikkeling ook wordt vertaald in tarieven voor de verschillende diensten, de stimulans om tegen lagere kosten te opereren blijft hetzelfde.
83. Vanuit de doelstelling van de voorspelbaarheid van tarieven, acht het college het hanteren van tariefmandjes echter niet gewenst. Een dergelijk systeem zou namelijk betekenen dat KPN jaarlijks kan bepalen wat de tariefontwikkeling van de individuele diensten in het mandje voor het komende jaar wordt. Hoewel er derhalve vooraf zekerheid kan worden geboden over de tariefontwikkeling van het mandje van diensten, is deze zekerheid er niet voor de individuele diensten. Daarmee conflicteert het reguleren op basis van tariefmandjes met de misschien wel belangrijkste doelstelling van het WPC-systeem.
84. Het voor een belangrijk deel komen te vervallen van tariefzekerheid door het hanteren van

²⁵ Onder totale kosten moet hier worden verstaan de relevante (efficiënte) kosten die KPN moet maken voor het aanbieden van de diensten in het betreffende mandje.

mandjes acht het college een groter nadeel dan het voordeel dat wordt verkregen door het toemen van de instrumenten om proportionaliteit in het systeem te waarborgen. Bij deze afwijging neemt het college nadrukkelijk mee dat hij reeds verschillende andere instrumenten tot zijn beschikking heeft om de tariefverplichtingen binnen het systeem aan het vereiste van proportionaliteit te laten voldoen. Deze andere instrumenten, die vooral zijn gerelateerd aan de mate en snelheid waarmee KPN haar efficiëntie dient aan te passen, zijn hiervoor reeds uitvoerig besproken.

85. Het college concludeert dat vanuit de doelstelling van tariefzekerheid gedurende de reguleringsperiode het hanteren van tariefmandjes niet gewenst is.

C.8.2 Noodremprocedure

86. Reeds hiervoor heeft het college gewezen op de onzekerheden die samenhangen met de toekomstige wijzigingen in het netwerk van KPN en het effect daarvan op de kosten. Door het hanteren van de CEA wordt een deel van die onzekerheid weggenomen. Deze methodiek maakt het namelijk mogelijk om de tariefontwikkeling voor de verschillende diensten min of meer onafhankelijk van de gemaakte aanpassingen in het netwerk vast te stellen.
87. Dit neemt niet weg dat onzekerheid inherent blijft aan het vooraf bepalen van een meerjarige tariefontwikkeling. Onverwachte mutaties in volumes kunnen bijvoorbeeld tot een significante wijziging in de kosten per eenheid leiden. Tevens moet altijd rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de tariefontwikkeling die op de CEA is gebaseerd gedurende de reguleringsperiode dermate ver van de werkelijkheid gaat afwijken dat deze niet langer redelijk is. Hoe zorgvuldig en robuust het WPC-systeem ook is ontworpen, een dergelijk risico blijft altijd bestaan.
88. Het college heeft daarom overwogen of het wenselijk is om een zogenaamde noodremprocedure in het WPC-systeem in te bouwen. Deze zou in werking moeten treden op het moment dat geconstateerd wordt dat de vooraf vastgestelde tariefontwikkeling niet langer redelijk is. Het is gebruikelijk om hiervoor bepaalde 'trigger points'²⁶ te definiëren die aangeven onder welke omstandigheden de tariefontwikkeling aangepast dient te worden. Het college heeft twee redenen om niet over te gaan tot het inbouwen van een dergelijke procedure. Deze zijn weer gerelateerd aan de doelstellingen van het WPC-systeem.
89. In de eerste plaats betekent een noodremprocedure een verkleining van de tariefzekerheid. Hoewel vooraf wordt vastgesteld onder welke omstandigheden er zal worden ingegrepen, met andere woorden wat de 'trigger points' zijn, is het voor betrokken partijen lastig in te schatten wanneer de noodrem daadwerkelijk in werking treedt. Naar alle waarschijnlijkheid hebben vooral de afnemers van de wholesalediensten hierin onvoldoende inzicht. Dit leidt tot het gevoel bij partijen dat 'tarieven zomaar op ieder moment kunnen veranderen' met alle nadelige gevolgen voor de met het WPC-systeem beoogde tariefzekerheid van dien.
90. Ten tweede zou het inbouwen van een noodremprocedure de efficiëntiestimulans negatief kunnen beïnvloeden. Dit geldt voornamelijk indien 'trigger points' worden ingesteld die aanpassing van de tariefontwikkeling mogelijk maken op het moment dat KPN haar werkelijke kosten te ver

²⁶ Deze trigger points worden meestal uitgedrukt in een procentuele afwijking tussen de werkelijke en vooraf voorspelde kosten of volumes.

laat afwijken van de vooraf voorspelde kosten. KPN zou daardoor het idee kunnen krijgen dat alle gemaakte kosten toch wel gedekt zullen worden, wat een negatieve uitwerking heeft op de stimulans voor KPN om haar efficiëntie te verhogen.

91. Concluderend is het college van oordeel dat het inbouwen van een noodremprocedure niet wenselijk is. Er zullen derhalve geen 'trigger points' vooraf worden gedefinieerd die aangeven wanneer de tariefontwikkeling aangepast dient te worden.
92. Daarbij wil het college nog het volgende opmerken. De eventuele noodzaak voor het inbouwen van een noodremprocedure wordt ook grotendeels weggenomen door de systematiek van de marktanalyses waarop de proportionele tariefverplichtingen worden gebaseerd. In het geval de omstandigheden op een bepaalde markt dermate wijzigen dat de concurrentiële situatie op die markt significant verandert, kan het college besluiten tot het uitvoeren van een nieuwe marktanalyse. Daaruit kan tevens volgen dat de tariefverplichting aanpassing behoeft. Hieruit blijkt dat een (plotselinge) significante wijziging in de omstandigheden op een markt, via de systematiek van de marktanalyse, tot aanpassingen in het WPC-systeem kunnen leiden. Een aparte noodremprocedure is daarvoor niet noodzakelijk.

C.8.3 Flexibiliteit: opnemen en uitstoten van diensten

93. Het pakket gereguleerde wholesalediensten dat KPN op grond van de aan haar opgelegde toegangsverplichtingen dient aan te bieden is in de tijd aan verandering onderhevig. Naar aanleiding van redelijke verzoeken van afnemers, kan KPN gehouden zijn tot het introduceren van nieuwe diensten. In dergelijke gevallen zal de verplichting tot het doen van het aanbod gepaard kunnen gaan met een tariefverplichting.
94. Het college is zich bewust van het feit dat het beginpunt van het WPC-systeem niet meer is dan een momentopname. Er wordt een tariefontwikkeling bepaald voor diensten die op dát moment tot het wholesaledienstenaanbod van KPN behoren en tevens op dát moment tariefregulering behoeven. Daarom is het college van oordeel dat het WPC-systeem de flexibiliteit moet bezitten om gedurende de reguleringsperiode nieuwe diensten in zich op te nemen of de bestaande tariefregulering voor een bepaalde wholesaledienst aan de nieuwe omstandigheden aan te passen.
95. Meer concreet voorziet het college dat bij de introductie van een nieuwe wholesaledienst waarvoor meerjarige price cap tariefregulering proportioneel wordt geacht, aangesloten wordt bij het bestaande WPC-systeem. De tariefontwikkeling die voor de nieuwe dienst proportioneel moet worden geacht, wordt volgens dezelfde lijnen bepaald als bij de introductie van het systeem. Daarbij kunnen ook de uitkomsten van de eerder uitgevoerde CEA bij de tariefontwikkeling worden gebruikt.
96. Daarnaast kunnen veranderende marktomstandigheden nopen tot aanpassing van de wijze waarop in het WPC-systeem opgenomen diensten gereguleerd moeten worden. Normaal gesproken zal dit blijken uit een tussentijds uitgevoerde marktanalyse die leidt tot de conclusie dat de bestaande tariefverplichting niet langer proportioneel is. De situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen dat voor een bepaalde dienst een andere variant van tariefontwikkeling proportioneel wordt of zelfs dat tariefregulering niet langer noodzakelijk is. In die gevallen zullen binnen het WPC-systeem de benodigde aanpassingen worden gemaakt. Dit betekent in het eerste geval

dat de tariefontwikkeling wordt aangepast aan de nieuwe situatie en in het tweede geval dat de vooraf bepaalde tariefontwikkeling zijn gelding verliest.

97. Wellicht ten overvloede merkt het college nog op dat een aanpassing van een tariefverplichting niet zal voortkomen uit het WPC-systeem zelf. De aanleiding hiervoor is normaal gesproken gelegen in een tussentijds uitgevoerde marktanalyse. Het WPC-systeem heeft echter wel de benodigde flexibiliteit om de wijziging in de tariefverplichting te verwerken.

C.8.4 Carry-over

98. Aangezien de eerste drie varianten van het WPC-systeem de tarieven alleen aan de bovenkant begrenzen, bestaat de mogelijkheid dat KPN haar tarieven voor één of meerdere diensten in een bepaald jaar onder de bovengrens wenst vast te stellen. Binnen de kaders van het WPC-systeem zou een dergelijke handelswijze van KPN in beginsel toegelaten zijn.
99. Het college is echter van oordeel dat een verlaging van de tarieven onder de bovengrens niet gecompenseerd mag worden met een latere verhoging die uitkomt boven de bovengrens. Het is KPN derhalve niet toegestaan om in jaar 1 van de reguleringsperiode haar tarieven x% onder de bovengrens vast te stellen om ze vervolgens in jaar 2 met x% boven de bovengrens te verhogen. Deze handelswijze wordt ook wel met 'carry-over' aangeduid.
100. De redenering die het college volgt om 'carry-over' niet toe te staan is vergelijkbaar met de motivering voor het afwijzen van tariefmandjes. Hoewel het toestaan van 'carry-over' als additioneel instrument gezien zou kunnen worden voor het invullen van proportionaliteit, hecht het college meer waarde aan de doelstelling van tariefzekerheid.
101. Wellicht ten overvloede merkt het college nog op dat het bovenstaande uiteraard niet van toepassing is op diensten waarvoor variant 4 proportioneel wordt geacht. Bij deze variant wordt een ondergrens bepaald, wat betekent dat KPN haar tarieven daar niet beneden mag vaststellen.

C.9 Operationalisering ²⁷

102. In paragraaf C.4.1 van deze Annex is reeds aangegeven dat het college verwacht het WPC-systeem op 1 februari 2006 te kunnen laten aanvangen. Om dit mogelijk te maken dient de operationalisering van het WPC-systeem voor die tijd afgerond te zijn. De operationalisering is gericht op het bepalen van de aanvangstarieven en de tariefontwikkeling voor iedere dienst in het WPC-systeem en bestaat uit een aantal onderdelen. Deze worden hierna beschreven.
103. In de eerste plaats dient KPN haar EDC-rapportage over 2004 en haar prospectieve EDC-rapportages over de jaren 2005 tot en met 2008 aan het college voor te leggen. KPN heeft hier op 4 oktober respectievelijk 31 oktober 2005 aan voldaan. Voor de inhoud van de EDC-rapportages en de wijze waarop KPN wordt geacht te rapporteren verwijst het college naar Annex A 'Kostentoerekening en financiële rapportages: algemeen' en Annex B 'Kostentoerekening

²⁷ Ten opzichte van het ontwerpbesluit is deze paragraaf in lijn gebracht met de stand van zaken ten aanzien van de onderhanden operationalisering van het WPC-systeem.

en financiële rapportages: wholesale'.²⁸ De beoordeling van de EDC-rapportages wordt momenteel uitgevoerd.

104. Ten tweede heeft het college informatie van KPN nodig voor het uitvoeren van de CEA. KPN heeft de benodigde informatie ondertussen in antwoord op de door NERA (de door het college in de arm genomen adviseur) opgestelde zogenaamde data-request aan het college ter beschikking gesteld. De beoordeling of deze informatie inderdaad aan de data-request beantwoordt, is momenteel onderwerp van onderzoek.
105. Marktpartijen zijn door middel van deelname aan de zogenaamde Industry Group nadrukkelijk bij de operationalisering van het WPC-systeem betrokken, onder andere met betrekking tot de voorspelling van toekomstige volumes. Hiertoe hebben ondertussen twee IG bijeenkomsten plaatsgevonden (op 6 september en 22 november 2005). Gedurende deze bijeenkomst(en) zijn partijen op de hoogte gesteld van de stand van zaken bij de EDC-beoordeling en de (voorlopige) resultaten van de CEA.
106. De EDC-beoordeling en de CEA dienen uiterlijk medio januari 2006 te zijn afgerond. Als laatste stap zal het college na afronding van de operationalisering van het systeem naar huidige verwachting uiterlijk 31 januari 2006 zijn besluit publiceren met daarin de voor iedere dienst te gelden aanvangstarieven evenals de gedurende de reguleringsperiode te gelden tarieven zoals die uit de X factor volgen.

²⁸ De openbare versie van de EDC-rapportages is beschikbaar op de website van KPN Wholesale.

Annex D Tariefregulering wholesale: rendementsregulering

D.1 Inleiding

1. Indien ten aanzien van een wholesaledienst de verplichting tot kostenoriëntatie geldt, dient duidelijk te zijn op welke wijze vastgesteld wordt of tarieven kostengeoriënteerd zijn en of het goedgekeurde kostentoerekeningssysteem is toegepast. Deze Annex behandelt de regels die het college hiervoor stelt ten aanzien van de wholesalediensten waarop jaarlijkse rendementsregulering van toepassing is.
2. Deze Annex vormt onderdeel van alle besluiten waarin op grond van artikel 6a.7 van de Tw ten aanzien van wholesalediensten van KPN tariefregulering via de methodiek van jaarlijkse rendementsregulering is opgelegd.¹ Annex A 'Kostentoerekening en financiële rapportages: algemeen' en Annex B 'Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale' maken integraal onderdeel uit van deze verplichting.
3. Paragraaf D.2 gaat in op de wijze waarop het college vaststelt of tarieven van rendementsgereguleerde diensten kostengeoriënteerd zijn.

D.2 Beoordeling toepassing kostentoerekeningssysteem

4. Bij jaarlijkse rendementsregulering zal het college op basis van de in de EDC-rapportage besloten toepassing van de goedgekeurde kostentoerekeningssystematiek beoordelen of de tarieven die KPN voorstelt kostengeoriënteerd zijn. Hiertoe dient KPN jaarlijks een EDC-rapportage ter goedkeuring aan het college voor te leggen, die bestaat uit een historisch deel dat betrekking heeft op het vorige verslagjaar en een toekomstgericht deel dat betrekking heeft op het lopende verslagjaar.
5. In het toekomstgerichte deel van de EDC-rapportage worden de verwachte kostprijzen berekend. Ten aanzien van de kostentoerekening en de EDC-rapportage gelden de regels die in Annex A en Annex B beschreven zijn. In het besluit is aangegeven dat het college op de berekening van de kostprijzen in de EDC-rapportage een efficiëntiekorting kan toepassen. Deze is dan gebaseerd op de comparatieve efficiëntieanalyse (de CEA) zoals die in paragraaf C.6 van Annex C 'Tariefregulering wholesale: wholesale price cap systeem' is toegelicht.
6. Het college beschouwt een tarief dat gelijk is aan de verwachte kostprijs in het toekomstgerichte deel van de jaarlijkse EDC-rapportage – en dat het college in overeenstemming acht met de regels die in Annex A en Annex B beschreven zijn – als het kostengeoriënteerde tarief. Het college stelt uiterlijk 30 juni van ieder jaar voor iedere dienst waarop rendementsregulering van toe-

¹ In de besluiten ter zake van de wholesalemarkten is aangegeven dat het college meerjarige regulering (in tegenstelling tot jaarlijkse rendementsregulering) de proportionele invulling van kostengeoriënteerde tariefregulering acht. Als voorwaarde voor de geschiktheid van meerjarige regulering stelt het college wel de eis dat er zekerheid moet bestaan dat de vooraf vastgestelde tariefontwikkeling de toekomstige kosten- en volumeontwikkelingen in voldoende mate recht zal doen. Daarbij is voor iedere specifieke markt onderzocht of aan de voorwaarde van voldoende zekerheid is voldaan. Indien daarbij zou zijn gebleken dat dit niet het geval is, zou het college alsnog hebben gekozen voor eenjarige rendementsregulering.

passing is vast welke hoogte van het tarief hij kostengeoriënteerd acht. KPN dient er zorg voor te dragen dat de tarieven die ze met ingang van 1 juli van ieder kalenderjaar hanteert kostengeoriënteerd zijn.

Annex E. Gescheiden boekhouding

Inhoudsopgave

E.1	Inleiding	1
E.2	Kostentoerekening.....	2
E.3	Gescheiden financiële rapportage.....	2
E.3.1	Algemeen.....	2
E.3.2	Financiële overzichten.....	3
E.3.2.1	<i>Rapportagestramien</i>	4
E.3.2.2	<i>Reconciliatie</i>	6
E.3.3	Toelichting	6
E.3.4	Beschrijving kostentoerekeningssysteem	7
E.3.5	Accountantsverklaring	7
E.3.6	Openbaarheid	7
E.4	Operationalisering	8

E.1 Inleiding

1. Ten behoeve van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding dient duidelijk te zijn op welke wijze over kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van diensten en markten gerapporteerd moeten worden. Deze Annex bevat de voorschriften die het college met betrekking tot de methode van inrichting van de boekhouding en de boekhoudkundige documenten die verstrekt dienen te worden aan de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding verbindt. In deze Annex wordt ingegaan op de aanvullingen en uitzonderingen op de algemene regels zoals die in de Annex A 'Kostentoerekening en financiële rapportages: algemeen' zijn beschreven. Deze aanvullingen en uitzonderingen gelden alleen voor de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding.
2. Deze Annex vormt onderdeel van alle besluiten waarin op grond van artikel 6a.10 van de Tw aan KPN de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding is opgelegd.
3. De regels die het college in deze Annex beschrijft zijn zodanig geformuleerd dat de rapportage op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding tevens dienst kan doen als de rapportage die KPN in het kader van retailtariefregulering op grond van artikel 6a.13, derde lid, van de Tw dient op te stellen.¹
4. Paragraaf E.2 gaat in op de kostentoerekening in het kader van gescheiden boekhouding. Paragraaf E.3 gaat in op de inhoud van de rapportage die KPN op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding moet opleveren. Paragraaf E.4 behandelt de operationalisering.

¹ Dit geldt niet ten aanzien van de rapportage over retailhuurlijnen.

E.2 Kostentoerekening

5. Voor de berekening van de financiële resultaten van de diensten en markten die KPN in de rapportage op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding (hierna: gescheiden financiële rapportage) dient op te nemen, dient KPN de kostentoerekeningsystemen te hanteren die in het kader van wholesaletariefregulering en retailtariefregulering goedgekeurd zijn. Dit betekent het volgende:
- a. KPN dient de algemene regels die het college in Annex A heeft gesteld, toe te passen.
 - b. KPN dient ten aanzien van de kostentoerekening in het wholesaledomein het kostentoerekeningsstelsel te hanteren dat het college in het kader van wholesaletariefregulering heeft goedgekeurd (zie Annex B 'Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale'). Ten aanzien van deze kostentoerekening gelden drie uitzonderingen:
 1. er mogen geen meerjarenvensters toegepast worden;
 2. activa dienen gewaardeerd te worden op basis van de historische kostenmethode;
 3. er mogen geen vermogenskosten in de vorm van een weighted average cost of capital meegenomen worden.
 - c. Ten aanzien van de kostentoerekening voor de wholesalemarkt voor laagcapacitaire toegang tot de telefonieaansluiting geldt dat, voor zover voor bepaalde kosten op grond van artikel 6a.7 van de Tw geen goedgekeurd kostentoerekeningsstelsel beschikbaar is, de kostentoerekening volgens de principes uit Annex A en B, rekening houdend met de hierboven genoemde drie uitzonderingen, wordt toegepast;²
 - d. KPN dient ten aanzien van de kostentoerekening in het retaildomein het kostentoerekeningsstelsel toe te passen dat het college in het kader van retailtariefregulering heeft goedgekeurd (zie Annex F 'Tariefregulering retail: ondergrensregulering').
6. Een essentieel kenmerk van de kostentoerekening is de toepassing van het inkoopmodel. Dit houdt in dat interne leveringen van het wholesalebedrijf³ van KPN aan het retailbedrijf van KPN plaatsvinden tegen dezelfde tarieven als andere marktpartijen voor deze wholesaledienstverlening moeten betalen. In het geval retaildiensten gebruik maken van wholesalediensten waarvoor geen wholesaletariefregulering geldt, dient de interne levering tegen de kostprijs van de wholesaledienst plaats te vinden, waarbij deze kostprijs berekend dient te worden volgens de EDC-principes (zie Annex B).

E.3 Gescheiden financiële rapportage

E.3.1 Algemeen

7. De kern van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding is dat KPN jaarlijks

² Ten opzichte van het ontwerpbesluit betreft dit een nadere verduidelijking naar aanleiding van de keuze van het college om voor de tarifiering van WLR waar mogelijk uit te gaan van tariefregulering op basis van retail-minus.

³ In deze Annex wordt gesproken over het wholesalebedrijf en het retailbedrijf van de KPN. Dit is een abstracte aanduiding voor de organisatie-eenheden die (tezamen) wholesaleactiviteiten respectievelijk retailactiviteiten uitvoeren. Het maakt voor deze Annex niet uit of deze activiteiten door KPN zelf of door dochterondernemingen of groepsmaatschappijen van KPN worden uitgevoerd. Ook maakt het niet uit welke organisatie-eenheden, dochterondernemingen of groepsmaatschappijen van KPN deze wholesale- en retailactiviteiten uitvoeren en ook niet of zij daarnaast niet-gereguleerde activiteiten uitvoeren.

een rapportage oplevert waarin zij de financiële resultaten van haar geregeleerde wholesaleactiviteiten gescheiden weergeeft van de financiële resultaten van haar overige activiteiten. Deze rapportage is zodanig opgezet dat op basis hiervan inzicht verkregen kan worden of het wholesalebedrijf van KPN tegen dezelfde voorwaarden en tarieven toegang verleent aan het retailbedrijf van KPN als aan andere marktpartijen. Hierdoor kan op basis van deze rapportage inzicht verkregen worden of er sprake is van non-discriminatie en of sprake is van ongeoorloofde kruissubsidiëring.

8. De gescheiden financiële rapportage is daarnaast zodanig opgezet dat deze ook gebruikt kan worden om te beoordelen of KPN voldoet aan de retailtariefregulering. Dit betekent met name dat op basis van de rapportage inzicht verkregen kan worden of er sprake is van prijsstijging.
9. De regels die het college ten aanzien van de gescheiden financiële rapportage stelt, volgen grotendeels de nota van bevindingen die het college naar aanleiding van de consultatie Gescheiden financiële rapportage⁴ gepubliceerd heeft en de uitwerking die naar aanleiding hiervan in samenwerking met KPN en met raadpleging van de marktpartijen gemaakt is.⁵ Hiermee is invulling gegeven aan de aanbeveling van de Europese Commissie over gescheiden boekhouding en kostentoerekening.⁶
10. De gescheiden financiële rapportage die KPN op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding dient op te stellen, heeft betrekking op het afgelopen verslagjaar. KPN dient deze rapportage uiterlijk in de eerste week van de maand mei op te leveren. Deze rapportage bestaat, conform hetgeen in Annex A gesteld is, uit vier onderdelen:
 - financiële overzichten;
 - toelichting op de financiële overzichten;
 - beschrijving van het kostentoerekeningssysteem;
 - accountantsverklaring.

Deze vier onderdelen worden hieronder nader uitgewerkt.

E.3.2 Financiële overzichten

11. De gescheiden financiële rapportage bevat financiële overzichten per dienst en per markt. Hierbij gaat het in de eerste plaats om de wholesalediensten en -markten waarvoor de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding is opgelegd.⁷

⁴ Nota van bevindingen Gescheiden financiële rapportage, OPTA, 17 maart 2003, OPTA/EGM-IBT/2003/201023.

⁵ Zie de blauwdruk voor de rapportage van KPN van 26 augustus 2003 die op 15 september 2003 in een workshop met marktpartijen besproken is en de brief van het college met de opdrachtformulering aan KPN van 30 oktober 2003.

⁶ Aanbeveling van de Commissie van 19 september 2005 inzake scheiding van boekhoudingen en kostenberekeningssystemen onder het regelgevingskader voor elektronische communicatie, 2005/698/EG, L 266/64, 11.10.2005.

⁷ In het ontwerp werd nog gesteld dat de gescheiden financiële rapportage alleen inzicht kan bieden in non-discriminatie en kruissubsidiëring als deze rapportage ook de retaildiensten en -markten bevat waar de wholesalediensten gebruikt worden waarvoor de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding geldt. Deze zinsnede is geschrapt. Zoals toegelicht in randnummer 283 van Annex Q hoeft KPN op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding niet automatisch over niet-geregeleerde retailmarkten te rapporteren. Zoals toegelicht in randnummer 284 van Annex Q kunnen er overigens andere redenen zijn op grond waarvan het college het nodig kan achten dat KPN zich over niet-AMM-markten ver-

12. Met het oog op het gebruik van de gescheiden financiële rapportage in het kader van retailtariefregulering (zie Annex F), bevat de gescheiden financiële rapportage ook de retaildiensten en -markten waarover KPN op grond van de verplichting tot retailtariefregulering dient te rapporteren.

E.3.2.1 Rapportagestramien

13. De kern van de gescheiden financiële rapportage wordt gevormd door de financiële overzichten per dienst en per markt. Een financieel overzicht bevat een resultatenrekening en een balans.⁸ Het onderstaande rapportagestramien geeft aan welke gegevenselementen per dienst en per markt in ieder geval gerapporteerd dienen te worden:

	wholesalemarkten en -diensten	retaildiensten	retailmarkten
Opbrengsten			
Externe omzet	x	x	x
Interne omzet	x (a)		
-van gereguleerde retaildiensten			
-van niet gereguleerde retaildiensten			
<i>Totale omzet</i>	x	x	x
Kosten			
Interne inkoop wholesalediensten (prijs * hoeveelheid)		x (a)	x (a)
Externe inkoop wholesalediensten (prijs * hoeveelheid)		x (b)	x (b)
Eigen kosten (d)	x	x (c)	x (c)
-operationele kosten (opex)	(wholesalekosten)	(dienstspecifieke retailkosten)	(niet- dienstspecifieke
-afschrijvingen en waardeveranderingen (capex)			(=alle) retailkosten)
<i>Totale kosten</i>	x	x	x

antwoordt; zie hiervoor aanbeveling 4 van de Aanbeveling van de Europese Commissie over gescheiden boekhouding en kostenberekeningssystemen.

⁸ Zie ook randnummer 4 van de Aanbeveling van de Commissie over gescheiden boekhouding en kostenberekening.

Resultaat (totale omzet minus totale kosten)	x	x	x
Activa			
Vaste activa:	x	x	x
-immateriële vaste activa			
-materiële vaste activa			
-financiële vaste activa			
Vlottende activa	x	x	x
Minus: Vooruit gefactureerde bedragen	x	x	x
<i>Totaal netto activa</i>	x	x	x
Rendement			
Return on assets (d)	x		
Return on sales (e)		x	x

14. Bij de toepassing van het rapportagestramien gelden de volgende regels:

- a. in de gescheiden financiële rapportage dient KPN te rapporteren over diensten en over markten. Wat betreft het retaildomein staat het college enige clustering van diensten, bijvoorbeeld door verschillende aanbiedingen van in essentie dezelfde soort dienstverlening, toe;⁹
- b. bij de wholesalediensten en -markten wordt als omzet de afzet vermenigvuldigd met het gereguleerde wholesaletarief verantwoord. Dit geldt zowel voor de externe omzet aan marktpartijen als voor de interne omzet aan het retailbedrijf van KPN. Bij retaildiensten en -markten worden ondermeer de kosten van inkoop bij het wholesalebedrijf verantwoord. De bedragen die bij de interne omzet verantwoord worden, dienen gelijk te zijn aan de bedragen die bij de interne inkoopkosten verantwoord worden. De hoeveelheden en tarieven (inclusief tariefvarianten, zoals piek/dal/wnt) dienen hierbij gespecificeerd te worden. In het geval wholesaletarieven tijdens de rapportageperiode gewijzigd zijn, dienen bij de calculatie van de interne en externe omzet van wholesalediensten en -markten en bij de interne

⁹ Dit betreft een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit, zie randnummers 279 en 280 van Annex Q.

- inkoopkosten van retaildiensten en -markten de tarieven gehanteerd te worden die golden op het moment van levering van de wholesaledienst (letter (a) in het rapportagestramien);
- c. bij een aantal retaildiensten is sprake van externe afdrachten (bijvoorbeeld als gesprekken op een ander net afgeleverd moeten worden). Deze externe afdrachten dienen separaat van de interne inkoopkosten en van de eigen retailkosten gespecificeerd te worden (letter (b));
 - d. de eigen kosten van het wholesalebedrijf en van het retailbedrijf worden aan de wholesale-respectievelijk de retaildiensten toegerekend. De eigen kosten van het retailbedrijf die niet-dienstspecifiek zijn hoeven echter niet aan de retaildiensten toegerekend te worden; deze kosten moeten echter wel aan de retailmarkten toegerekend worden (letter (c));
 - e. bij de eigen kosten van zowel het wholesalebedrijf als het retailbedrijf wordt onderscheid gemaakt tussen operationele kosten (opex) en afschrijvingen en waardeveranderingen (capex) (letter (d));¹⁰
 - f. het rendement van wholesaleactiviteiten wordt gemeten via de return on assets (ROA) en het rendement van retailactiviteiten wordt gemeten via de return on sales (ROS) (letter (e)). De ROA wordt berekend door het resultaat te delen door het totaal van de netto activa. De ROS wordt berekend door het resultaat te delen door de totale omzet.
15. Het college kan zich voorstellen dat naar aanleiding van de praktische uitwerking van de rapportageverplichting blijkt dat dit stramien niet op alle punten voldoet of dat de toepassing ervan in sommige gevallen onpraktisch is en niet tot het gewenste inzicht leidt. In dergelijke gevallen zal het college aanpassingen in het stramien aanbrengen (zie verder paragraaf E.4).

E.3.2.2 Reconciliatie

16. Naast financiële overzichten per dienst en per markt dient de gescheiden financiële rapportage ook een reconciliatie met de statutaire jaarrekening te bevatten. Hierdoor wordt verzekerd dat kosten niet dubbel verrekend zijn en dat er geen sprake is van verschuivingen van kosten, omzet en geïnvesteerd vermogen tussen gereguleerde en niet gereguleerde diensten en markten.¹¹
17. Met het oog op de reconciliatie bevat de gescheiden financiële rapportage een kolom 'niet gereguleerde bedrijfsactiviteiten' en een kolom 'reconciliatie'. In deze reconciliatiekolom worden de correcties verantwoord die nodig zijn om de reconciliatie met de jaarrekening te maken. Daarbij gaat het ondermeer om de eliminaties van onderlinge leveringen tussen het wholesalebedrijf en het retailbedrijf en correcties in de berekeningen ingeval in de jaarrekening andere grondslagen voor waardering en resultaatbepaling gehanteerd worden dan in de gescheiden financiële rapportage.

E.3.3 Toelichting

18. Het tweede onderdeel van de gescheiden financiële rapportage is de toelichting op kosten, op-

¹⁰ In de blauwdruk van KPN werd hier gesproken van 'afschrijvingen en waardeveranderingen' en 'overige bedrijfslasten'.

¹¹ Zie ook de vierde aanbeveling van de Aanbeveling van de Commissie van 19 september 2005 inzake scheiding van boekhoudingen en kostenberekeningssystemen onder het regelgevingskader voor elektronische communicatie, 2005/698/EG, L 266/64, 11.10.2005 en de ERG Common position: Guidelines for implementing the Commission Recommendation C (2005) 3480 on Accounting Separation & Cost Accounting Systems under the regulatory framework for electronic communications, ERG (05)29.

brenghen en geïnvesteerd vermogen die in de financiële overzichten verantwoord worden. Hierin dient KPN een toelichting te geven op de hoogte en de ontwikkeling van de verantwoorde bedragen van iedere dienst en iedere markt en de factoren die daarbij een rol spelen. In Annex A is aangegeven waar in een toelichting aandacht aan besteed dient te worden.

19. In aanvulling daarop dient de toelichting ook aandacht te besteden aan de reconciliatie en aan uitzonderlijke rendementen of rendementsontwikkelingen. Er dient een toelichting gegeven te worden op de omvang van de correcties die nodig zijn om de reconciliatie met de jaarrekening te maken. Een toelichting is noodzakelijk als het rendement van een dienst of markt uitzonderlijk hoog of laag is. Het college hanteert daarbij als vuistregel dat een rendement geacht mag worden uitzonderlijk hoog of laag te zijn, als:
 - de betreffende ROA minimaal drie procentpunten hoger of lager is dan de weighted average cost of capital (WACC) die in het kader van wholesaletariefregulering geldt (zie Annex B), en
 - de betreffende ROS minimaal drie procentpunten hoger of lager is dan het normrendement dat daarvoor is vastgesteld (zie Annex F).
20. Een toelichting is ook noodzakelijk als sprake is van een grote wijziging in het rendement van een dienst of markt ten opzichte van het vorige jaar; het college hanteert ook hierbij als vuistregel een mutatie van minimaal drie procentpunten). In de toelichting dient KPN aan te geven wat de achterliggende oorzaak hiervan is.

E.3.4 Beschrijving kostentoerekeningssysteem

21. De beschrijving van het kostentoerekeningssysteem is het derde onderdeel van de gescheiden financiële rapportage. Naast hetgeen genoemd is in Annex A dient deze beschrijving van het kostentoerekeningssysteem in ieder geval het volgende te bevatten:
 - a. een beschrijving (opsomming) van de diensten en markten die in de rapportage zijn opgenomen, en, ingeval daarin een verandering heeft plaatsgevonden, een expliciete melding daarvan;
 - b. beschrijving van de recepturen van de retaildiensten, waarmee aangegeven wordt welke wholesalediensten nodig zijn om een retaildienst aan een eindgebruiker te kunnen leveren;
 - c. een beschrijving van de correcties die nodig zijn voor de reconciliatie en de wijze van berekening van deze correcties.

E.3.5 Accountantsverklaring

22. KPN dient bij de gescheiden financiële rapportage een accountantsverklaring te voegen conform Annex A. In deze accountantsverklaring geeft de accountant zijn oordeel over de getrouwheid van de gescheiden financiële rapportage.

E.3.6 Openbaarheid

23. In Annex A heeft het college zijn standpunt ten aanzien van openbaarheid toegelicht. Ten aanzien van de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem en de accountantsverklaring verwacht het college dat deze volledig openbaar gemaakt kunnen worden. Ten aanzien van de fi-

nanciële overzichten en de toelichting daarop bestaan vanuit bedrijfsvertrouwelijkheid wellicht enkele beperkingen ten aanzien van openbaarmaking. Het college verwacht echter dat deze onderdelen van de rapportage toch grotendeels of geheel openbaar gemaakt kunnen worden. In de nota van bevindingen Gescheiden financiële rapportage heeft het college vastgesteld dat een beroep op bedrijfsvertrouwelijkheid eerder gehonoreerd kan worden ten aanzien van retailactiviteiten dan ten aanzien van wholesaleactiviteiten.¹² Wel vindt het college het zinvol dat KPN dummy cijfers presenteert, zoals percentages die de verhoudingen tussen cijfers aangeven, indien cijfers vanwege bedrijfsvertrouwelijkheid niet openbaar gemaakt kunnen worden.¹³

E.4 Operationalisering

24. KPN dient jaarlijks uiterlijk in de eerste week van mei de gescheiden financiële rapportage op te leveren (zie randnummer 10 van deze Annex). De eerste gescheiden financiële rapportage die op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding en de verplichtingen inzake retailtarieven opgeleverd dient te worden, heeft betrekking op verslagjaar 2006.
25. Naar aanleiding van de consultatie Gescheiden financiële rapportage in 2002 en 2003 is door KPN, het college en marktpartijen gewerkt aan de praktische uitwerking van de gescheiden financiële rapportage. KPN heeft naar aanleiding hiervan in het voorjaar van 2005, naast een ONP-rapportage, een gescheiden financiële rapportage opgeleverd. Deze rapportage heeft betrekking op het verslagjaar 2004 en bevat de in het oude regelgevende kader gereguleerde diensten en markten. Deze rapportage heeft het karakter van een proefrapportage. KPN zal met betrekking tot het verslagjaar 2005 ook een gescheiden financiële rapportage opleveren en hoeft over dit verslagjaar geen ONP-rapportage op te leveren. Deze rapportage zal de diensten bevatten die in het oude kader gereguleerd waren en in het nieuwe kader gereguleerd blijven.
26. Het college zal op basis van de eerste gescheiden financiële rapportage over 2004 en de rapportage die KPN over 2005 zal opleveren nader specificeren welke onderdelen en cijfers uit deze rapportage het college geschikt acht om openbaar te maken. KPN kan dit standpunt van het college gebruiken om ervoor zorg te dragen dat toekomstige gescheiden financiële rapportages ook voldoen aan de regels die gelden rond beursnoteringen (zie Annex A) en dat de accountantscontrole hierop afgestemd kan worden.

¹² Randnummer 119 van de nota van bevindingen Gescheiden financiële rapportage.

¹³ Zie randnummer 302 van Annex Q.

Annex Q **NOTA VAN BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN DE INZAKE ANNEX
A TOT EN MET H BIJ DE ONTWERPBESLUITEN ONTVANGEN
BEDENKINGEN**

TARIEFREGULERING
en
GESCHEIDEN BOEKHOUDING

KPN

Annex Q

Nota van bevindingen inzake
de ten aanzien van annex A tot en met H
bij de ontwerpbesluiten ontvangen
bedenkingen

OPTA/TN/2005/203078, 4 november 2005

Openbare versie

Inhoudsopgave

1	<i>Inleiding</i>	1
1.1	Inhoud van deze Annex.....	1
1.2	Aanpassingen in de ontwerpbesluiten.....	1
1.2.1	Ondergrenstariefregulering.....	1
1.2.2	Bovengrenstariefregulering	3
1.2.3	Wholesale price cap	3
1.2.4	Financiële rapportages	4
1.2.5	Kostentoerekening.....	4
2	<i>Retailtariefregulering: ondergrensregulering</i>	5
2.1	Definitie dienst	5
2.2	Kostenniveau in de squeezezoets.....	7
2.3	Uitwerking van de squeezezoets.....	10
2.4	Squeezezoets voor bundels	10
2.5	Niet-repliceerbare bundels	12
2.6	Ondergrenstariefregulering voor VoB.....	13
3	<i>Retailtariefregulering: bovengrensregulering</i>	16
3.1	Proportionaliteit bovengrensregulering.....	16
3.2	Submandjes voor migratiediensten	18
3.3	Bedenkingen per markt	19
3.4	Overige onderwerpen	21
4	<i>Retailtariefregulering: stoplichtmodel</i>	22
4.1	Invulling van groen en oranje	22
4.2	Specifieke oranje diensten	24
4.3	Informatieverplichtingen	25
5	<i>Wholesale tariefregulering</i>	26
5.1	Wholesale price cap	27
5.1.1	Algemeen.....	27
5.1.2	Het WPC-systeem en infrastructuurconcurrentie	27
5.1.3	Meerjarigheid als uitgangspunt.....	30
5.1.4	Definitie varianten.....	30
5.1.5	De comparatieve efficiëntieanalyse.....	32
5.1.6	Toepassing comparatieve efficiëntie analyse.....	36
5.1.7	Startpunt	38
5.1.8	Tariefmandjes	40
5.1.9	Beleidsregels minister inzake kwaliteit	40
5.1.10	Transparantie.....	42
5.1.11	CPI.....	44

5.1.12	Communicatie tariefaanpassingen	44
5.1.13	Datum inwerkingtreding	45
5.2	Onlosmakelijk verbonden faciliteiten	45
6	<i>Gescheiden boekhouding</i>	46
7	<i>Financiële rapportages en kostentoerekening</i>	47
7.1	Financiële rapportages	47
7.1.1	Nut van financiële rapportages	47
7.1.2	EDC-rapportage	48
7.1.3	Gescheiden financiële rapportage	49
7.1.4	Rapportage retailhuurlijnen	53
7.2	Openbaarheid van financiële rapportages	53
7.2.1	Doelen van openbaarmaking	53
7.2.2	Effectenwetgeving	54
7.2.3	Wet openbaarheid bestuur	55
7.3	Kostentoerekening	56
7.3.1	Niet-causale kostentoerekening	56
7.3.2	IP en kostentoerekening	61
7.3.3	Vermogenskosten	61
7.3.4	Kosten van afgeschreven activa	62

1 Inleiding

1.1 Inhoud van deze Annex

1. In deze Annex Q gaat het college in op de algemene bedenkingen die partijen hebben op het gebied van tariefregulering, gescheiden boekhouding en financiële rapportages. Deze Annex behandelt daarmee de bedenkingen ten aanzien van het document 'Tariefregulering en gescheiden boekhouding KPN, Annex A tot en met H bij de ontwerpbesluiten betreffende het opleggen van verplichtingen voor ondernemingen die beschikken over aanmerkelijke marktmacht als bedoeld in hoofdstuk 6A. van de Telecommunicatiewet'.¹ Bedenkingen ten aanzien van deze onderwerpen die specifiek betrekking hebben op één markt, worden in het marktspecifieke deel van de reactie op de bedenkingen door het college besproken.

1.2 Aanpassingen in de ontwerpbesluiten

2. De nationale consultatie heeft het college aanleiding gegeven om de voorgenomen verplichtingen ten aanzien van tariefregulering, gescheiden boekhouding en financiële rapportages als volgt aan te passen.

1.2.1 Ondergrenstariefregulering

Redelijke terugverdientijd

3. In randnummer 7 van Annex F is bepaald dat in de toets op dienstniveau moet worden uitgegaan van de minimale contractperiode zoals die voor de betreffende retaildienst geldt.
4. In randnummer 40 van onderhavig document is aangegeven dat deze bepaling wordt aangepast in de zin dat KPN geacht wordt uit te gaan van de redelijke terugverdientijd. Onder de redelijke terugverdientijd verstaat het college de periode die een aanbieder in zijn business case hanteert waarbinnen de kosten voor een eindgebruiker gemiddeld gesproken terugverdiend moeten zijn.

Inkoop ongereguleerde wholesalediensten

5. In randnummer 9 van Annex F is bepaald dat KPN in de squeeze-toets op dienstniveau voor ongereguleerde wholesalediensten de EDC-kostprijs dient te gebruiken.
6. In randnummer 52 van onderhavig document is aangegeven dat deze bepaling wordt aangepast in de zin dat het KPN is toegestaan om ten aanzien van de EDC-kostprijs de meerjarige efficiëntiecorrectie toe te passen die in het kader van variant 1 van de wholesale price cap wordt vastgesteld. In randnummer 51 van onderhavig document is aan deze bepaling toegevoegd dat het KPN is toegestaan om in de squeeze-toets voor wholesalediensten zonder tariefregulering die KPN eveneens aan andere aanbieders aanbiedt een voor dit aanbod aan derden representatief tarief te hanteren.

¹ OPTA/IBT/2005/201868, 1 juli 2005.

Methode 2 en bundels met niet-repliceerbare gereguleerde AMM-diensten

7. In randnummer 19 van Annex F is (in samenhang met randnummers 3 en 4 van Annex H) bepaald dat KPN een bundeltoets die op basis van methode 2 in het oranje gebied van het stoplichtmodel uitkomt ter beoordeling aan het college dient voor te leggen; als uit die beoordeling blijkt dat deze toets slaagt, wordt de tariefstelling van deze voorgenomen bundel goedgekeurd.
8. In randnummer 77 van onderhavig document is aangegeven dat deze bepaling wordt aangepast in de zin dat het college – ook al slaagt de bundel voor de toets volgens methode 2 – niet tot goedkeuring zal overgaan indien de bundelkorting wordt toegerekend aan een niet op ondergrens gereguleerde AMM-dienst die niet repliceerbaar is.

Datum gereed combinatorische squeezezoetsen

9. In randnummer 25 van Annex F is bepaald dat KPN bij haar verzoek om goedkeuring van het op grond van artikel 6a.13, tweede lid, van de Tw aan het college voor te leggen kostentoerekeningsstelsel de toepassing van de combinatorische prijsqueezezoetsen dient te voegen voor die diensten die op het moment dat het marktanalysebesluit in werking treedt in de markt worden aangeboden.
10. In randnummer 35 van onderhavig document is aangegeven dat deze bepaling wordt aangepast in de zin dat KPN voor de diensten die op het moment van de inwerkingtreding van het marktanalysebesluit in de markt staan de combinatorische squeezezoetsen uiterlijk één maand na de goedkeuring van het kostentoerekeningssysteem gereed heeft.

Discriminatoire bundels

11. In randnummer 65 van onderhavig document is aangegeven dat het college het in strijd met het beginsel van non-discriminatie acht indien een bundel van twee of meer diensten hetzelfde of lager is geprijsd dan één van de ontbundelde diensten. Het college voegt dit punt toe aan de opsomming in randnummer 630 van het ontwerpbesluit.²

Ondergrens VoB

12. In paragraaf F.5 van Annex F zijn de twee in de bundeltoets toe te passen methodes uiteen gezet.
13. In randnummers 85 en 86 van onderhavig document is aangegeven dat het ondergrenskader wordt uitgebreid in de zin dat het KPN is toegestaan om ten aanzien van VoB-diensten de ondergrenstoets uit te voeren op het niveau van de bundel als geheel (hierna: methode 3), waarbij KPN derhalve dient aan te kunnen tonen dat de opbrengsten van de bundel voldoende zijn om de incrementele kosten van de bundel als geheel te kunnen dragen. Als de voorgenomen bundel voor deze toets slaagt, mag KPN de betreffende VoB-dienst in het groene gebied en dus zonder voorafgaande goedkeuring door het college introduceren.

² Bedoeld wordt de Analyse van de retailmarkten voor vaste telefonie, OPTA/IBT/2005/2011849, 1 juli 2005.

1.2.2 Bovengrenstariefregulering

Submandjes voor migratiediensten

14. In randnummer 2 van Annex G is bepaald dat in het kader van de bovengrenstariefregulering de tariefplafonds komen te gelden voor de mandjes van de door KPN op de onderscheidenlijke markten aangeboden diensten (en niet voor de individuele diensten binnen de markt).
15. In randnummer 109 van onderhavig document is aangegeven dat deze bepaling wordt aangepast in de zin dat voor elke nieuwe dienst binnen de markt voor laagcapacitaire aansluitingen, waarmee KPN omschakelkosten creëert of verhoogt, een apart submandje wordt ingesteld. Ook voor deze submandjes wordt het plafond vastgesteld op CPI – CPI zolang KPN WLR nog niet effectief heeft ingevoerd en op CPI – 0 na de effectieve invoering van WLR.

Semafoonaansluitingen

16. In paragraaf G.3.4 van Annex G is mede bepaald dat voor de Nederlandse retailmarkt voor vast naar mobiel verkeer inclusief verkeer naar semafoonaansluitingen het tariefplafond geldt voor de retentie die KPN inhoudt voor haar netwerkbeslag in de betreffende gesprekken c.q. oproepen.
17. In randnummer 115 van onderhavig document is aangegeven dat deze bepaling wordt aangepast in de zin dat voor het verkeer naar semafoonaansluitingen geen tariefverplichting zal gelden.

Carry-over

18. In randnummer 22 van Annex G is bepaald dat – indien KPN geen tariefverhoging doorvoert of een tariefverhoging doorvoert die beneden het vastgestelde plafond ligt, of indien KPN een tariefverlaging doorvoert – het KPN is toegestaan om de zo ontstane ruimte onder het plafond ten hoogste één jaar over te hevelen naar een volgens reguleringsjaar.
19. In randnummer 128 van onderhavig document is aangegeven dat deze bepaling wordt aangepast in de zin dat de onder het prijsplafond niet gebruikte ruimte (conform de huidige regulering) meer dan één jaar naar volgende jaren binnen de reguleringsperiode overgeheveld mag worden.

1.2.3 Wholesale price cap

Top 10%³

20. In randnummer 167 van onderhavig document is geconstateerd dat in randnummer 34 van Annex C abusievelijk is vermeld dat KPN in deze variant vergeleken wordt met het *gemiddelde* van de top 10% van meest efficiënte US LECs. Bedoeld is dat KPN vergeleken zal worden met de top 10% van de US LECs (de 'upper decile'). Het college zal dit punt in Annex C aanpassen.

CPI

21. In randnummer 247 van onderhavig document merkt het college op in het kader van de onderhanden operationalisering van de WPC tot het voorlopige inzicht te zijn gekomen dat de inrichting

³ Deze aanpassing van Annex C volgt niet uit de bedenkingen.

van de WPC niet vereist dat aan de CPI toepassing wordt gegeven. In het geval dit inzicht wordt bevestigd, wordt Annex C op dit punt aangepast.

1.2.4 Financiële rapportages

Openbaarmaking EDC-rapportages

22. In paragraaf A.4.5 van Annex A is bepaald dat KPN haar financiële rapportages openbaar dient te maken.
23. In randnummer 271 van onderhavig document is aangegeven dat deze bepaling wordt aangepast in de zin dat KPN niet tot openbaarmaking van de jaarlijkse historische EDC-rapportages (over 2005, 2006, en 2007) wordt verplicht.

Rapportage op dienstniveau in de gescheiden financiële rapportage

24. In paragraaf E.3.2 van Annex E is bepaald dat KPN in haar gescheiden financiële rapportage dient te rapporteren per dienst en per markt.
25. In randnummer 280 van onderhavig document is aangegeven dat deze bepaling wordt aangepast in de zin dat het college enige clustering van diensten, bijvoorbeeld door verschillende aanbiedingen van in essentie hetzelfde soort dienstverlening bijeen te nemen, toestaat.

Rapportage over niet-AMM-retailmarkten

26. In paragraaf E.3.2 van Annex E is bepaald dat KPN in haar gescheiden financiële rapportage ook dient te rapporteren over niet-gereguleerde retaildiensten en -markten die gebruik maken van gereguleerde wholesalediensten.
27. In randnummer 283 en 284 van onderhavig document is aangegeven dat deze bepaling wordt aangepast in de zin dat in het geval het college het niet nodig acht om op een retailmarkt ondergrensregulering op te leggen, dit impliceert dat KPN over de betreffende retailmarkt niet standaard in de gescheiden financiële rapportage hoeft te rapporteren. Het college kan KPN wel om de betreffende informatie verzoeken.

1.2.5 Kostentoerekening

Proportionele toerekening van wholesale specifieke kosten⁴

28. In de ontwerpbesluiten voor alle wholesalemarkten behalve die voor gespreksafgifte en transitgespreksdoorgifte is KPN op grond van artikel 6a.11 van de Tw de verplichting tot proportionele toerekening van wholesale specifieke kosten opgelegd.
29. In paragraaf 7.3.1 van onderhavig document is aangegeven dat de ontwerpbesluiten worden aangepast in de zin dat niet-causale toerekening van kosten niet langer geldt als een aanvullende

⁴ Deze aanpassing van de ontwerpbesluiten volgt niet in de eerste plaats uit de bedenkingen. Voor een nadere toelichting zij hier verwezen naar paragraaf 7.3.1 van onderhavig document.

verplichting, maar door het college wordt begrepen als zijnde toepasbaar in de nadere invulling van de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven. Dit betekent dat in de invulling van kostenoriëntatie en de in dat kader toe te passen kostentoerekening causaliteit als leidend beginsel gehanteerd wordt, maar dat andere principes van kostentoerekening gehanteerd kunnen worden als dit de concurrentie of de belangen van eindgebruikers beter bevordert.

30. In de randnummer 323 en 324 is aangegeven dat met de in randnummer 29 bedoelde aanpassing niet-causale kostentoerekening niet langer van toepassing is op de wholesalemarkt voor laagcapacitaire toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk, en van toepassing wordt op de wholesalemarkt voor gespreksafgifte.

Vermogenskostenvoet

31. In paragraaf B.2.4 van Annex B is door het college aangegeven de toepassing van een voor risicograad en vermogensverhoudingen tussen gereguleerde diensten gedifferentieerde vermogensvoet nog steeds relevant te vinden. Daarbij is aangegeven dat tijdens de operationalisering van de wholesale price cap bezien wordt of deze benadering past bij de toepassing van de comparatieve efficiëntie analyse.
32. In paragraaf 7.3.3 van onderhavig document is aangegeven dat in het kader van de operationalisering van de WPC inmiddels is besloten dat een differentiatie van de vermogenskostenvoet in de context van de WPC niet aan de orde is. De Annexen B en C zullen op dit punt worden aangepast.

2 Retailtariefregulering: ondergrensregulering

33. Dit hoofdstuk gaat in op de door marktpartijen geuite bedenkingen ten aanzien van de door het college voor KPN's retaildienstverlening voorgenomen ondergrenstariefregulering. Deze ondergrensregulering is uitgewerkt in Annex F bij het ontwerpbesluit (in samenhang met de Annexen A, B en H bij het ontwerpbesluit).⁵

2.1 Definitie dienst

34. **KPN** kan zich vinden in de definitie en uitwerking die het college geeft aan het begrip dienst. KPN stelt wel dat het onnodig is om de squeezezoetsen ook toe te passen op alle bestaande diensten, aangezien deze onder het huidige striktere kader reeds zijn beoordeeld.
35. Het **college** is van oordeel dat de combinatorische prijsqueezezoets ook voor bestaande diensten nodig is, en wel om de volgende redenen:
- voor bestaande diensten moet vastgesteld kunnen worden welke dekking deze diensten geven aan de retailkosten op marktniveau. Hiertoe dienen de zoetsen op dienstniveau te worden uitgevoerd;

⁵ Waar in dit hoofdstuk wordt verwezen naar het ontwerpbesluit betreft dit de Analyse van de retailmarkten voor Vaste Telefoonnie, OPTA/IBT/2005/2011849, 1 juli 2005.

- hoewel het met betrekking tot bestaande diensten waarschijnlijk is dat deze aan de squeeze-toets voldoen, en daarmee gelden als 'groene dienst', is het college te allen tijde in de positie om bij KPN de onderbouwing hiervan op te vragen;
- teneinde het door KPN op grond van artikel 6a.13, tweede lid, van de Tw voor te leggen kostentorekeningssysteem te kunnen beoordelen en goed te kunnen keuren, behoeft het college inzicht in de door KPN voorgenomen squeeze-toetsen. Hoewel het niet noodzakelijk is om bij deze beoordeling alle squeeze-toetsen te betrekken, is het college van oordeel dat ook voor een aantal bestaande diensten de squeeze-toets in ogenschouw genomen moet kunnen worden. Het gaat er daarbij onder andere om dat uit de squeeze-toetsen naar voren komt wat het kostentorekeningssysteem inhoudt en hoe de toepassing daarvan in de squeeze-toetsen zijn uitwerking vindt. Overigens stelt het college zich voor dat KPN voor de diensten die op het moment van de inwerkingtreding van het besluit in de markt staan de definitieve squeeze-toetsen uiterlijk één maand na de goedkeuring van het kostentorekeningssysteem gereed heeft. Dat geeft KPN voldoende tijd om eventuele wijzigingen in het kostentorekeningssysteem in de definitieve toetsen te verwerken;
- de marktconsultatie over de operationalisering van het ondergrenskader zal vergezeld moeten gaan van een aantal door KPN uitgewerkte squeeze-toetsen, teneinde marktpartijen in staat te stellen zich over de operationalisering uit te spreken. Het gaat hierbij om squeeze-toetsen die alle keuzes inzichtelijk maken, waaronder naast enkele toetsen die relatief complex zijn ook enkele toetsen voor bestaande diensten.

36. **KPN** is van mening dat bij kortingsregelingen niet iedere staffel een eigen dienst vormt. Voorts is KPN van mening dat de omzet van een dienst moet worden gecorrigeerd voor het negatieve omzetdeel van tijdelijke kortingen.

37. Het **college** deelt de invulling van het begrip dienst door KPN op deze punten niet:

- het college is van oordeel dat iedere staffel binnen een kortingsregel als aparte dienst geldt. Van een eindgebruiker kan worden verwacht dat hij vooraf in afdoende mate een inschatting kan maken van zijn verbruiksvolume, en dat hij de daaruit resulterende prijsstelling zal gebruiken bij de keuze tussen verschillende aanbieders of diensten;
- ook bij tijdelijke kortingen is naar het oordeel van het college sprake van een nieuwe dienst; er is immers sprake van een tariefstelling die afwijkt van die van de dienst waarop de korting wordt gegeven. Deze nieuwe dienst dient door KPN aan het ondergrenskader getoetst te worden.⁶ Als aan alle bestaande afnemers van een dienst een korting wordt gegeven, dient deze dienst opnieuw getoetst te worden om te beoordelen of de dienst ook inclusief deze korting aan de squeeze-toetsen voldoet.

38. Ten slotte stelt **KPN** dat bij een dienst de levensduur van een nieuwe aanbieding van belang is om eenmalige vergoedingen en dergelijke te kunnen verwerken in de combinatorische toets. Het college stelt in de ontwerpbesluiten dat dit de minimale contractduur moet zijn. KPN hanteert echter niet voor alle diensten een minimale contractperiode. Daarnaast is KPN van mening dat de levensduur een betere benadering is die ook gebruikt wordt in business cases, ook door ande-

⁶ Stel dat er voor een dienst een 10% introductiekorting wordt gegeven gedurende een maand. Dit betreft een nieuwe dienst. Uitgaande van een levensduur van drie jaar, geldt als omzetdeel: $(0,1 * 1,00)/36 = 0,28\%$. De totale omzet van deze nieuwe dienst komt daarmee uit op 99,72% van de omzet van de dienst zonder introductiekorting.

re aanbieders. KPN stelt voor om de levensduur van een aanbieding te hanteren.

39. Het **college** heeft in het ontwerpbesluit gekozen voor de minimale contractperiode omdat daarmee de ondergrens vooraf eenduidig kan worden vastgesteld. Het college is echter inmiddels tot het oordeel gekomen dat het gebruik van de minimale contractduur geen recht doet aan de economische keuzes van aanbieders. Immers, aanbieders zullen bij de vaststelling van de tarieven en de keuzes over de te verstrekken kortingen, 'cashbacks', cadeautjes en mee te leveren producten uitgaan van een terugverdientijd die samenhangt met de verwachte periode dat de gemiddelde klant de desbetreffende dienst afneemt.
40. Het **college** zal daarom het ontwerpbesluit op dit punt aanpassen en de minimale contractduur vervangen door het begrip redelijke terugverdientijd. Onder de redelijke terugverdientijd verstaat het college daarbij de periode die een aanbieder in zijn business case hanteert waarbinnen de kosten voor een eindgebruiker gemiddeld gesproken terugverdiend moeten zijn. Deze aanpassing adresseert tevens het punt van KPN dat niet alle diensten vergezeld gaan van een minimale contractperiode.
41. Het **college** is van oordeel dat de te hanteren redelijke terugverdientijd vooraf vastgesteld wordt, zodat de ondergrens eenduidig bepaald kan worden. KPN zal daartoe in de ter consultatie voor te leggen operationalisering van het ondergrenskader met een onderbouwd voorstel moeten komen en daarbij een veiligheidsmarge in acht moeten nemen.

2.2 Kostenniveau in de squeezezoets

42. **ACT** is van mening dat in de combinatorische prijsqueezezoets rekening gehouden moet worden met de onvermijdbare kosten van efficiënte alternatieve operators. Het college heeft in het ontwerpbesluit (randnummer 495) aangegeven dat alternatieve operators voor een lokaal gesprek tot 45% en voor een nationaal gesprek tot 25% hogere kosten kunnen hebben dan KPN.
43. **MCI** meent dat het voor de markten internationaal, lokaal en nationaal verkeer en verkeer naar informatienummers van belang is dat waarborgen worden gecreëerd ter voorkoming van prijsqueeze. Het instrumentarium dat het college voorstelt is niet afdoende aangezien daarbij geen rekening wordt gehouden met de hogere kosten van alternatieve aanbieders.
44. **Colt** is van mening dat de ontwikkeling van de markten in de elektronische communicatiesector in vergaande mate wordt belemmerd door het probleem van prijsqueeze. Colt is er niet van overtuigd dat de door het college voorgestelde maatregelen in voldoende mate bijdragen aan een duurzame oplossing daarvan. Colt is van oordeel dat ten aanzien van retail ondergrensregulering de door het college voorgestelde combinatorische prijsqueezezoets in geen geval een versoepeling mag betekenen, maar juist veel meer waarborgen zou moeten bevatten tegen anticompetitieve gedragingen en tarieven.
45. In dit verband merkt het **college** op dat in randnummer 570 van het ontwerpbesluit is gemotiveerd waarom in de squeezezoetsen geen rekening wordt gehouden met de hogere kosten van andere efficiënte aanbieders. Als een toetreders duurzaam hogere kostprijzen heeft dan KPN is sprake van inefficiënte toetreding, en het college acht het niet wenselijk dat eindgebruikers daardoor hogere prijzen krijgen doorberekend. Voor zover hogere kostprijzen van tijdelijke aard zijn, mag worden

verwacht dat die door de toetreders beïnvloedbaar zijn, wat op zich al een reden is om dergelijke kostenverschillen niet in de ondergrens te betrekken. In de door ACT, MCI en Colt geformuleerde bedenkingen ziet het college onvoldoende reden om op deze benadering terug te komen.

46. **Tele2** is het met het college eens dat een prijssqueeze-toets noodzakelijk is, maar betoogt dat aan die toets een retail-minus check moet worden toegevoegd. Daarmee kan gecontroleerd worden of het retailtarief dat gevraagd wordt hoog genoeg is. Tele2 noemt een minus van $\pm 30\%$ als redelijke marge.
47. Het **college** is van oordeel dat het toevoegen van de door Tele2 bedoelde retail-minus check geen doel dient en daarmee overbodig is. De operationalisering van het ondergrenskader, die mede omvat de toerekening van de voor de ondergrens relevante retailkosten, wordt aan de markt ter consultatie voorgelegd. Tevens wordt het kostentoe-rekeningssysteem van KPN door het college beoordeeld alvorens het kan worden goedgekeurd. Langs deze weg is voldoende informatie beschikbaar inzake de wijze waarop de retailkosten op dienst- en marktniveau zullen worden bepaald. Naar het oordeel van het college biedt deze benadering voldoende zekerheid om vast te kunnen stellen of tarieven squeeze veroorzaken en daarmee anticompetitief zijn.
48. **KPN** stelt dat ten aanzien van de incrementele kosten van een dienst de kosten uiteenvallen in de 'virtuele' wholesale inkoopkosten plus de direct toerekenbare retailkosten. Het college stelt voor dat wanneer in het geval van (virtuele) inkoop van ongereguleerde wholesalediensten er geen tarieven voorhanden zijn, uitgegaan moet worden van de EDC-kostprijs inclusief een redelijk rendement. KPN is echter van mening dat op deze manier het ongereguleerde wholesaleportfolio alsnog als een gereguleerde markt wordt behandeld. KPN stelt dat in het geval van inkoop van ongereguleerde wholesalediensten in principe dient te worden uitgegaan van de incrementele kosten van het ongereguleerde netwerkgebruik. KPN stelt daarbij dat indien er externe wholesale tarieven zijn, deze in plaats van de incrementele kosten in de toets op dienstniveau kunnen worden toegepast.
49. Het **college** merkt ten aanzien van KPN's bedenkingen het volgende op. In het ontwerpbesluit is aangegeven dat in de squeeze-toets voor ongereguleerde wholesalediensten de EDC-kostprijs gebruikt moet worden (randnummer 9 van Annex F bij het ontwerpbesluit). Redenerend vanuit KPN's retailbedrijf en het in de gescheiden financiële boekhouding begrepen inkoopmodel, is daarmee een specifieke invulling gegeven aan het begrip incrementeel. Hierbij gaat het erom welke inkoop van wholesalediensten KPN's retailbedrijf – dat in het inkoopmodel geacht wordt een zelfstandig bedrijf te zijn – bij KPN's wholesalebedrijf – dat eveneens geacht wordt een zelfstandig bedrijf te zijn – moet plegen teneinde een retaildienst in de markt te kunnen zetten. In de toepassing van dit inkoopmodel is het volgens het college uitgesloten dat KPN's wholesalebedrijf zal kiezen voor een tariefstelling die het slechts in staat zal stellen de incrementele kosten van het ongereguleerde netwerkgebruik terug te verdienen. Een tariefstelling gebaseerd op de onderliggende EDC-kosten ligt daarentegen veel meer voor de hand.
50. Met deze invulling van het begrip incrementele kosten voor ongereguleerde wholesalediensten beoogt het college recht te doen aan de doelstelling van de ondergrenstariefregulering, namelijk om duurzame concurrentie door efficiënte aanbieders mogelijk te maken en daarmee anticompetitief gedrag van KPN te voorkomen. De kostprijs op basis van EDC leidt daarmee tot een in alle omstandigheden 'veilige' ondergrens. Het college onderkent echter dat er wholesalediensten zijn,

waarvoor het niet noodzakelijk is dat een dergelijke veilige ondergrens wordt gekozen, gegeven dat er voor die wholesalediensten sprake is van (een zekere mate van) concurrentie. De invulling met de EDC-kostprijs is daarmee niet in alle gevallen proportioneel.

51. Het college zal het besluit derhalve als volgt aanpassen. Voor wholesalediensten zonder tariefregulering die KPN eveneens aan andere aanbieders aanbiedt, is het KPN toegestaan om in de squeezezoets een voor dit aanbod aan derden representatief tarief te hanteren. Het college stelt zich voor dat KPN in dit verband toepassing geeft aan een naar omzet gewogen gemiddelde over de afnemers van de betreffende wholesaledienst.
52. Als KPN de betreffende ongereguleerde dienst niet als wholesaledienst aan andere aanbieders aanbiedt, ziet het college geen reden om af te wijken van de benadering om de EDC-kostprijs in de squeezezoets te hanteren. KPN mag daarbij de meerjarige efficiëntiecorrectie toepassen die in het kader van variant 1 van de wholesale price cap wordt vastgesteld voor de wholesalediensten. Aangezien de relevante tariefregulering binnen deze variant zodanig wordt vormgegeven dat deze resulteert in een uitkomst die representatief is voor een effectief concurrerende markt, sluit het college zich hierbij aan. Immers, het zijn juist de competitieve marktomstandigheden die over het algemeen ook representatief mogen worden geacht voor ongereguleerde wholesalediensten. Overigens zij opgemerkt dat het KPN vrij staat om, op het moment dat zij besluit om de betreffende dienst alsnog ook aan andere aanbieders aan te bieden, zelf het voor die dienst te gelden tarief vast te stellen. Vanaf dat moment geldt voor die dienst de in randnummer 51 geformuleerde benadering.
53. Indien KPN een nog andere input in de squeezezoets wil gebruiken, dient KPN conform het stoplichtmodel de dienst als oranje dienst gemotiveerd aan het college voor te leggen, waarbij het college de ondergrens zal beoordelen op eventuele anticompetitieve effecten.⁷
54. **KPN** meent dat het college in alle gevallen moet kijken naar de hoogte van de kosten van alternatieve netwerken. Dit is volgens KPN van belang omdat de squeezezoets van het college teveel gericht zou zijn op de situatie dat er geen alternatieve netwerken zijn en dat de concurrenten van KPN volledig afhankelijk zijn van de wholesaledienstverlening van KPN. KPN vraagt daarbij aandacht voor het feit dat marktpartijen (en dan met name kabelbedrijven) op basis van afwijkende kostenstructuren of omzetmodellen structureel aantrekkelijker aanbiedingen kunnen invoeren dan KPN op grond van het ondergrenskader is toegestaan.
55. KPN voegt hieraan toe dat, mocht het college vasthouden aan het reguleren van nationale telefonie (verkeer en aansluitingen) op de grootzakelijke markt, KPN dan van mening is dat de squeezezoets dient te worden ingevuld op grond van een inkoop die de situatie op deze markt het beste weergeeft. KPN geeft aan dat op de grootzakelijke markt bij het vormgeven van de squeezezoets moet worden uitgegaan van direct access aansluitingen, aangezien dit op die wijze veelal in de markt wordt aangeboden. Bij direct access aansluitingen kopen aanbieders geen originating verkeer in, aangezien deze functionaliteit al gedekt wordt door de inkoop van ontbundelde toegang.
56. Het **college** kan zich niet in deze bedenking van KPN vinden. In het besluit is ervoor gekozen om de kosten van KPN als uitgangspunt te nemen voor de squeezezoets, waarbij wordt verondersteld

⁷ Zie ook Annex H bij het ontwerpbesluit.

dat KPN een efficiënte aanbieder op de retailmarkt is. Het college sluit daarmee overigens niet uit dat andere aanbieders voor sommige diensten een efficiënter aanbod dan KPN in de markt kunnen zetten. *Marktbreed* geldt echter dat het kostenniveau van KPN andere aanbieders prikkels geeft om te komen tot een efficiënt retailaanbod. Dit betekent dat KPN ook voor de dienstverlening aan grootzakelijke klanten uit moet gaan van de wijze waarop zijzelf die dienst voortbrengt. Daarnaast biedt het stoplichtmodel KPN de mogelijkheid om een onderbouwing van het niet-anticompetitieve karakter van de tariefstelling van een individuele dienst aan het college ter goedkeuring voor te leggen.

2.3 Uitwerking van de squeezezoets

57. **KPN** is van mening dat het college had moeten vaststellen dat 'multiplay' (het gebundelde aanbod van verschillende diensten zoals telefonie en breedband internettoegang) een aparte markt is. Indien het college vasthoudt aan de visie dat multiplay geen aparte markt is, zal een oplossing moeten worden gevonden voor het bepalen van de omzet van de individuele diensten in bundels.
58. **KPN** stelt voor om het redelijke rendement in de vorm van een return on sales (ROS) te baseren op een benchmark van de ROS van service providers in de telecommarkt.
59. **KPN** is voorts van mening dat de aan een specifieke retailaanbieding direct toerekenbare kosten erg klein zijn ten opzichte van de virtuele wholesale inkoopkosten van de betreffende aanbieder. KPN stelt dan ook voor om een vast opslagpercentage te hanteren dat voor alle nieuwe en bestaande aanbiedingen gelijk is.
60. In zijn brief van 23 september 2005⁸ heeft het **college** het proces geschetst voor de operationalisering van het ondergrenskader. Dit proces resulteert in een consultatiedocument waarin de hiervoor door KPN naar voren gebrachte onderwerpen aan bod zullen komen, alsmede andere punten die van belang zijn bij de uitwerking van het kostentoerekeningssysteem en de squeezezoetsen. Marktpartijen krijgen in de consultatie de gelegenheid om op het voorstel van KPN te reageren. Mede op basis van deze reactie komt het college uiteindelijk tot een oordeel over het kostentoerekeningssysteem. Het college voorziet de start van deze consultatie binnen enkele weken na de notificatie van het ontwerpbesluit.

2.4 Squeezezoets voor bundels

61. **Colt** is van mening dat in een markt waarin de dominante aanbieder in staat blijkt verschillende gereguleerde en ongereguleerde diensten gebundeld aan te bieden, het van belang is tenminste de gereguleerde diensten op een transparante wijze en niet onder de kostprijs aan te bieden.
62. **Wanadoo** stelt dat er in toenemende mate sprake is van een gebundeld aanbod. Non-discriminatie en kostenoriëntatie zijn essentieel voor het toezicht op gebundeld aanbod. Wanadoo is met name bezorgd over het ADSL Only aanbod van KPN dat op korte termijn in combinatie met VoB-diensten zal worden aangeboden. De invulling van non-discriminatie en kostenoriëntatie is hier bij gebrek aan een (gereguleerd) wholesale aanbod van groot belang.

⁸ Retailmarkt vaste telefonie: uitwerking kostentoerekeningssysteem en squeezezoetsen, OPTA/TN/2005/202733, 23 september 2005.

63. **Tele2** stelt dat de prijssqueezetoets voor bundels niet toereikend is aangezien dit KPN de mogelijkheid geeft om een bundel aan te bieden waarin gratis internationale minuten worden aangeboden.
64. Het **college** is het eens met de opvatting van Colt en Wanadoo; het zijn juist dit soort overwegingen die tot het voorgenomen ondergrenskader hebben geleid. Het college acht deze overwegingen dan ook reeds afdoende in de ontwerpbesluiten geadresseerd. In bundels van geregleerde met ongeregleerde diensten (waaronder internationaal verkeer) kan KPN binnen methode 1 van de bundeltoets de kortingsruimte⁹ van de geregleerde dienst benutten. Indien deze ruimte groot genoeg is om bijvoorbeeld internationaal verkeer in de bundel gratis aan te bieden, is dat in feite geen probleem omdat ook dan verondersteld mag worden dat andere efficiënte aanbieders een duurzaam concurrerend aanbod in de markt kunnen zetten. Bundels waarbij niet aan deze vooraf gedefinieerde bundeltoets wordt voldaan, dient KPN altijd vooraf ter goedkeuring aan het college voor te leggen met een onderbouwing waarom de betreffende dienst volgens haar niet anticompetitief is.
65. Het college acht het overigens in strijd met het beginsel van non-discriminatie indien een bundel van twee of meer diensten hetzelfde of lager is geprijsd dan één van de ontbundelde diensten.
66. **KPN** is het eens met het voorstel van het college dat de kostenvoordelen van het gebundeld aanbieden van diensten mogen worden meegenomen als negatieve correctie op de korting van de bundel. Het bevreemdt KPN echter dat het college voor gemengde bundels een andere toetsmethodiek voorstelt dan voor losstaande AMM-diensten of voor bundels van alleen AMM-diensten. De toets op een dergelijk bundelaanbod wordt hierdoor strenger dan de toets op losstaande geregleerde diensten. Het voorstel van KPN is dan ook om alle bundels op grond van een 'geïntegreerde bundeltoets' te toetsen. Dit zou eveneens moeten gelden voor VoB-diensten. Daarnaast gaan de door het college voorgestelde toetsen uit van een willekeurige allocatie van omzet en kosten van de bundelaanbieding.
67. KPN geeft verder aan dat het college stelt dat bundelaanbiedingen die niet door één van beide door het college voorgestelde bundeltoetsen komen toch mogen worden ingevoerd als KPN onderbouwd en gemotiveerd kan aangeven dat de concurrentie desondanks niet verstoord wordt. KPN stelt dat de door haar voorgestelde geïntegreerde bundeltoets in principe ook een goede invulling biedt voor het toetsen aan het begrip 'concurrentieverstorende effecten'.
68. Het **college** merkt ten aanzien van deze bedenkingen van KPN het volgende op. Het college kiest voor bundels van geregleerde¹⁰ met ongeregleerde diensten deels een andere benadering dan voor bundels van alleen geregleerde diensten. Bij bundels van geregleerde diensten mag KPN de kortingsruimte van deze diensten inzetten in de bundel. KPN verdient dan haar incrementele kosten van de bundel terug en moet daarnaast op marktniveau nog steeds de totale kosten terugverdienen. Andere efficiënte aanbieders kunnen op die basis eveneens een duurzaam concurrerend aanbod in de markt zetten.

⁹ De kortingsruimte is het verschil tussen het ontbundelde tarief en de voor KPN's retailbedrijf incrementele kosten van de dienst.

¹⁰ Onder 'geregleerd' wordt hier verstaan dat voor de betreffende dienst de ondergrenstariefregulering geldt.

69. Bij een bundel van een gereguleerde dienst met een ongereguleerde dienst (bijvoorbeeld nationaal verkeer met internationaal verkeer) gaat het college ervan uit dat de ontbundelde prijs van de ongereguleerde dienst (in casu internationaal verkeer) in beginsel een competitieve prijs is. In een dergelijke bundel mag KPN de kortingsruimte op de gereguleerde dienst (in casu nationaal verkeer) benutten in de bundel. Als KPN daarnaast ook nog de ongereguleerde dienst onder de ontbundelde prijs in de bundel opneemt, kan de prijsstelling naar het oordeel van het college anti-competitief zijn. Een dergelijke prijsstelling zal KPN dan ook conform het stoplichtmodel ter goedkeuring aan het college voor moeten leggen met een onderbouwing waarom die prijsstelling volgens haar niet anticompetitief is.
70. Het college is daarbij van oordeel dat met methode 1 KPN reeds de ruimte heeft om bundels tegen competitieve prijzen in de markt aan te bieden, en dat KPN daar de geïntegreerde bundeltoets niet voor nodig heeft. In methode 1 kan KPN immers de kortingsruimte op de gereguleerde dienst in de bundel gebruiken en daarbij de ongereguleerde diensten tegen de ontbundelde competitieve marktprijs in de bundel opnemen. Dergelijke bundels kan KPN in het 'groene gebied' zonder voorafgaande goedkeuring door het college in de markt introduceren.
71. In het besluit heeft het college met methode 2 een eerste specificatie gegeven van de wijze waarop het college in het 'oranje' gebied over de tarifiering van bundels zal oordelen. Indien een dienst op basis van methode 2 aan de ondergrens voldoet, zal het college tot goedkeuring overgaan. In methode 2 kan KPN, in tegenstelling tot methode 1, de aanwezige kortingsruimte op de ongereguleerde dienst in de bundel benutten. KPN heeft uiteraard altijd de mogelijkheid om de door haar voorgestelde geïntegreerde bundeltoets ter onderbouwing van een 'oranje' dienst voor te leggen. Het college zal dan per geval beoordelen of het tariefvoorstel geen anticompetitieve effecten heeft.
72. **KPN** stelt dat het principe van 'meet but not beat' zou moeten gelden bij de beoordeling van bundels. Dit betekent dat de kostprijs van andere aanbieders beschikkend over alternatieve netwerken als toetscriterium zou moeten worden gebruikt bij de beoordeling van de tarieven van KPN.
73. Het **college** kan zich niet vinden in het criterium 'meet but not beat'. Indien de tariefstelling van KPN boven de ondergrens ligt, is het college van oordeel dat duurzame concurrentie door efficiënte aanbieders mogelijk is. Andere aanbieders kunnen tarieven vragen die lager liggen dan deze ondergrens. Zij kunnen dit doen, omdat zij voor sommige diensten wellicht een efficiënter aanbod dan KPN hebben. *Marktbreed* geldt echter dat het kostenniveau van KPN andere aanbieders prikkels geeft om te komen tot een efficiënt aanbod. Andere aanbieders kunnen dergelijke lage tarieven ook hanteren teneinde tot de markt toe te kunnen treden of om daarop een zeker marktaandeel te verwerven. Het kan dan nodig zijn om in ieder geval tijdelijk een lagere prijs dan KPN te vragen, omdat klanten bewogen moeten worden om over te stappen. Het college is van mening dat een dergelijke tariefstelling niet duurzaam is.¹¹

2.5 Niet-repliceerbare bundels

74. **Tele2** stelt dat er steeds meer gebundelde producten en diensten worden aangeboden. De concurrentie wordt hierdoor verstoord doordat alternatieve aanbieders niet over volledige en gelijk-

¹¹ Zie in dit verband ook randnummer 56.

waardige toegang beschikken tot de vaste telefonienetwerken. Tele2 is dan ook van mening dat het college zich in dient te zetten om ervoor te zorgen dat partijen geen 'leveraged dominance' krijgen. Tele2 stelt in dit verband voor om bundels waarin tenminste één gereguleerde AMM-dienst is opgenomen te verbieden. Het college zou dergelijke bundels in ieder geval moeten onderwerpen aan ex ante regulering.

75. Het **college** is het met Tele2 eens dat voorkomen moet worden dat KPN haar marktmacht overhevelt. Naar het oordeel van het college is de bundeltoets zo ingericht dat dit wordt voorkomen. Het college is dan ook van oordeel dat het door Tele2 bepleite verbod niet proportioneel is en de potentiële welvaartswinsten van dit soort gebundelde aanbiedingen miskent. Middels de wholesale-regulering reguleert het college de toegang tot de wholesalediensten. Niet voor alle wholesalediensten dient KPN toegang te verlenen. In de ontwerpbesluiten is daartoe de motivering gegeven. Het college is echter niet van oordeel dat in dergelijke gevallen aparte regels dienen te gelden, zoals een verbod op bundeling of ex ante tarieftoetsing.
76. De door Tele2 gesuggereerde situatie zou van toepassing kunnen zijn op een bundel met ondermeer een laagcapacitaire aansluiting. Voor het moment waarop wholesale line rental (WLR) effectief door KPN is geïntroduceerd, is een dergelijke bundel niet repliceerbaar voor partijen die niet beschikken over een eigen aansluitnetwerk. Vanwege het besluit van het college om ten aanzien van WLR retail-minus tariefregulering toe te passen,¹² is er niet langer een noodzaak om ten aanzien van de laagcapacitaire aansluiting ondergrenstariefregulering op te leggen. De laagcapacitaire aansluiting dient in de bundeltoets derhalve als een dienst zonder ondergrensregulering te worden beschouwd. Dit betekent dat in methode 1, zowel voor als na de introductie van WLR, de eventuele kortingsruimte van de laagcapacitaire aansluiting niet in de bundel mag worden ingezet.
77. In randnummer 71 heeft het college aangegeven tot goedkeuring te zullen overgaan indien een dienst op grond van methode 2 aan de ondergrenstoets voldoet. Het college maakt hierop – mede in het licht van hetgeen is overwogen in randnummer 76 – één uitzondering. Het college zal niet tot goedkeuring overgaan indien de bundelkorting wordt toegerekend aan een niet op ondergrens gereguleerde AMM-dienst die is aan te merken als niet-repliceerbaar. Laagcapacitaire aansluitingen vóór de effectieve introductie van WLR zijn hier een voorbeeld van. Het college zal het ontwerpbesluit op dit punt aanpassen.

2.6 Ondergrenstariefregulering voor VoB

78. **ACT** is van mening dat voor VoB alle verplichtingen dienen te gelden die op de retailmarkten voor vaste telefonie gelden. Dit betekent dat de non-discriminatie maatregel ook dient te gelden voor VoB-aansluitingen. Bovendien dient VoB zowel op de retail-als op de wholesalemarkt op gelijke wijze te worden gereguleerd. Daarnaast geeft ACT aan dat VoB-bundels in het stoplichtmodel altijd oranje dienen te zijn.
79. **Casema** heeft vraagtekens bij het opleggen van de beperkte verplichtingen die zijn opgelegd voor VoB. KPN dient immers te investeren in haar netwerk. Aangezien traditionele telefonie en VoB volwaardige substituten van elkaar zijn, kunnen de investeringen zowel voor de traditionele telefo-

¹² Zie het ontwerpbesluit De wholesalemarkten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk, OPTA/IBT/2005/201853, 1 juli 2005, randnummer 309 e.v.

nie als voor VoB worden aangewend. Indien KPN de VoB-infrastructuur heeft aangelegd, kan zij relatief eenvoudig haar volledige klantenbestand overhevelen van traditionele telefonie naar VoB. Klanten zullen zeker meegaan gezien de dominante positie van KPN op die markt. Aangezien KPN geen investeringen meer zal doen in haar traditionele telefonie, zal daarmee een einde komen aan deze vorm van infrastructuurconcurrentie, hetgeen de primaire doelstelling, namelijk het bevorderen van infrastructuurconcurrentie, ondermijnt. Minder regulering voor VoB zal dus zorgdragen voor investeringen in nieuwe infrastructuur maar zal tegelijkertijd andere aanbieders remmen in het doen van investeringen, gegeven dat die investeringen minder snel goed gemaakt kunnen worden doordat de afzetmarkt wordt gedomineerd door KPN.

80. **Priority Telecom** is het eens met het college dat alle vormen van VoB beschouwd dienen te worden als vaste telefonie. Zij is van mening dat de voordelen die zich voordoen door een nieuwe aansluittechnologie verdeeld dienen te worden over alle vaste telefoniediensten en niet toevallig over de afnemers die wel een breedbanddienst afnemen.
81. **KPN** is van mening dat de regulering van VoB ten onrechte zwaarder is dan voor traditionele telefonie. De tarieven voor PSTN/ISDN behoeven niet ex ante door het college beoordeeld te worden, de tarieven van VoB wel. Een VoB-aanbod is volgens KPN immers altijd een bundelaanbieding die beoordeeld moet worden in het 'oranje gebied'. Deze aanbiedingen worden in de combinatorische toets vergeleken met losstaande aanbiedingen door de bundelkorting ofwel geheel toe te rekenen aan de AMM-dienst in de bundel dan wel geheel aan de niet-AMM dienst. Bij afwezigheid van een losstaande VoB-dienst, kan dit betekenen dat het college de tarieven van de losstaande telefoniediensten maatgevend maakt voor het VoB-aanbod. Dit is in strijd met de uitgangspunten van de Europese Commissie waar zij stelt dat regulering gebruikers de voordelen van innovatie en goedkopere dienstverlening niet mag ontzeggen.
82. Mocht het college vasthouden aan het standpunt dat VoB onderdeel uitmaakt van de vaste telefoniemarkten en dat de tarieven van VoB moeten voldoen aan de ondergrensregulering, dan is KPN van mening dat de kostenvoordelen van VoB moeten mogen doorklinken in de toets op VoB. Dit betekent dat geen originating inkoopkosten moeten worden meegenomen, evenmin als kosten voor onnet verkeer. De kosten van dit verkeer worden immers reeds gedekt in het abonnement.
83. Ten aanzien van de bedenkingen inzake de ondergrensregulering voor VoB, oordeelt het **college** als volgt. Voor VoB-diensten geldt een minder zware vorm van regulering op die punten waar voor VoB-diensten geen mededingingsproblemen geconstateerd worden. Zo onderbouwt het college in randnummer 607 van het ontwerpbesluit waarom er geen bovengrenstariefregulering is opgelegd. De regulering ter voorkoming van de overheveling van marktmacht is in het ontwerpbesluit vormgegeven middels de ondergrenstariefregulering en meer specifiek door de bundeltoetsen, die ook gelden voor VoB-diensten en VoB-bundels. Ook het stoplichtmodel is voor VoB van toepassing.
84. Binnen de ondergrensregulering staat het college toe dat de inherente kostenvoordelen van VoB-diensten ten gunste kunnen komen aan de eindgebruiker. KPN kan bij VoB-diensten de onderliggende VoB-kosten als input in de squeeze-toets opnemen. Als een VoB-aansluiting een lagere kostprijs heeft dan een PSTN-aansluiting kan KPN de kostprijs van de VoB-aansluiting in de squeeze-toets als input gebruiken. Daarnaast mag KPN voor IP-opbouw en IP-afgifte differentiëren in de tariefstelling ten opzichte van PSTN-opbouw en PSTN-afgifte, mits zij het gedifferentieerde tarief non-discriminatoire hanteert. In de squeeze-toets mag KPN dus een lager tarief hanteren voor

de IP-opbouw en IP-afgifte, waardoor zij VoB-diensten gunstiger kan prijzen dan PSTN-diensten. KPN heeft ook de vrijheid diensten aan te bieden waarbij de klant één vast bedrag betaalt waarvoor hij vervolgens onbeperkt on-net¹³ en eventueel onbeperkt off-net¹⁴ kan bellen. Samengevat, kan KPN een tariefstelling hanteren waarbij het alleen de incrementele kosten van de VoB-dienst terugverdient.

85. Echter, om redenen die reeds uitvoerig uiteengezet zijn in paragraaf 10.1.1 van hoofdstuk 10 van het ontwerpbesluit, acht het college een aanpassing van het ontwerp van de ondergrenstoets voor VoB-diensten, zoals opgenomen in het ontwerpbesluit, passend en noodzakelijk. De combinatorische prijsstijgingen zullen in het specifieke geval van VoB-diensten (op dienstniveau) op andere wijze worden vormgegeven dan geschetst in methode 1 en 2. Ten aanzien van VoB-diensten is het KPN toegestaan om de ondergrenstoets uit te voeren op het niveau van de bundel als geheel (hierna: methode 3), zonder daarbij de bundelkorting te hoeven toerekenen aan één of meerdere afzonderlijke diensten uit de bundel. De bundelkorting hoeft in dat geval niet meer volledig gedragen te worden door (in methode 1) de gereguleerde dienst(en) in de bundel of (in methode 2) de ongereguleerde dienst(en) in de bundel. In methode 3 dient KPN derhalve aan te kunnen tonen dat de opbrengsten van de bundel voldoende zijn om de incrementele kosten van de bundel als geheel te kunnen dragen.
86. Indien KPN, in het specifieke geval van VoB, op grond van methode 3 concludeert dat haar tariefstelling voldoet aan de ondergrens, mag zij deze aanbiedingen zonder voorafgaande goedkeuring door het college als 'groene' diensten introduceren. Indien KPN's VoB-tarieven niet aan deze toets voldoen, zal KPN tariefvoorstellen moeten indienen bij het college waaruit blijkt dat geen sprake is van anticompetitieve effecten. Het college zal periodiek monitoren of KPN aan haar VoB-ondergrensverplichting voldoet.
87. Voor de goede orde merkt het college hier op dat KPN bij toepassing van methode 3 op andere diensten dan VoB (lees: PSTN/ISDN), deze in het 'oranje' gebied aan het college ter goedkeuring moet voorleggen. Hierbij dient zij aan te tonen dat geen sprake is van anticompetitieve effecten. Met andere woorden, methode 3 is alleen 'groen' in het geval van VoB-diensten.
88. Met het hiervoor beschreven specifiek voor VoB geldende ondergrenskader voorkomt het college dat KPN haar marktmacht kan overhevelen, zoals Casema stelt, zonder dat dit ten koste gaat van de aan VoB inherente kostenvoordelen en innovatieve dienstontwikkeling. Door VoB-aanbiedingen van KPN, die de toets op grond van methode 3 doorstaan, aan te merken als 'groene' diensten, stelt het college enerzijds KPN in staat om snel en adequaat competitieve nieuwe VoB-diensten in de markt te zetten, terwijl anderzijds wordt gewaarborgd dat andere efficiënte aanbieders een duurzaam concurrerend aanbod in de markt kunnen zetten. Immers, hoewel toepassing van methode 3 KPN de mogelijkheid geeft om in concurrentie met bijvoorbeeld aanbiedingen van omroepkabelbedrijven haar VoB-tarieven fors te verlagen, wordt met deze toets tegelijkertijd voorkomen dat efficiënte alternatieve DSL aanbieders KPN hierin niet kunnen volgen. Daarmee bevordert het college de investeringen in nieuwe infrastructuur.

¹³ Onder on-net bellen wordt hier verstaan dat een eindgebruiker die een VoB-dienst afneemt bij KPN belt naar andere VoB-klienten van KPN.

¹⁴ Onder off-net bellen wordt hier verstaan dat een eindgebruiker die een VoB-dienst afneemt bij KPN belt naar PSTN-klienten van KPN of klienten op andere netwerken.

3 Retailtariefregulering: bovengrensregulering

89. Dit hoofdstuk gaat in op de door marktpartijen geuite bedenkingen ten aanzien van de door het college voor KPN's retaildienstverlening voorgenomen bovengrenstariefregulering. Deze bovengrensregulering is uitgewerkt in Annex G bij het ontwerpbesluit (in samenhang met de Annexen A, B en H bij het ontwerpbesluit).¹⁵

3.1 Proportionaliteit bovengrensregulering

90. **Tele2** stelt voor om bovengrenzen op retaildiensten vaste telefonie volledig af te schaffen. Als argumenten worden aangevoerd dat een bovengrens voor de AMM-partij ook negatieve gevolgen heeft voor toetreders, die een hogere prijsdruk ervaren, en dat er retailconcurrentie is.

91. Bij het opleggen van de bovengrensregulering heeft het **college** een afweging gemaakt tussen enerzijds het geconstateerde mededingingsprobleem van excessieve tarieven en anderzijds het creëren van ruimte op de markt voor alternatieve aanbieders (zie randnummers 582–584). De door Tele2 aangehaalde negatieve effecten van een bovengrens heeft het college dus reeds in zijn overwegingen meegenomen; het college ziet derhalve – en in afwezigheid van nieuwe argumenten – geen reden voor een heroverweging.

92. **ACT** stelt dat de bovengrensregulering van retaildiensten niet meer nodig is en zelfs een gevaar van gereguleerde prijsstijging kan veroorzaken. Wat betreft de ODRB-retenties blijft volgens het ACT bovengrensregulering wel noodzakelijk.

93. Wat betreft de noodzaak van bovengrensregulering verwijst het **college** naar randnummer 91 hiervoor. Wat betreft het gevaar van een gereguleerde prijsstijging merkt het college op dat de voorgestelde ondergrensregulering is opgelegd om het risico van prijsstijging tegen te gaan. In Annex F bij de ontwerpbesluiten wordt de ondergrensregulering zoals het college die voorstaat in detail beschreven. De kans op een *gereguleerde* prijsstijging¹⁶ acht het college zeer gering omdat uit de analyse van de retailmarkten is gebleken dat KPN's retailtarieven de laatste jaren over het algemeen tot hoge rendementen hebben geleid. Daarmee is, zeker na de effectieve invoering van WLR, wanneer de bovengrens weer gelijk is aan wat die nu is (safety cap van CPI - 0), de kans op gereguleerde prijsstijging zeer gering. Vóór de invoering van WLR acht het college de kans hierop ook dermate laag in dat een aparte verplichting om dit risico tegen te gaan niet proportioneel is.

94. Wat betreft de bovengrensregulering van tarieven voor off-net diensten waar KPN een retentie op inhoudt, benadrukt het college dat de situatie verschilt van dienst tot dienst. Wellicht ten overvloede herhaalt het college hier de bovengrensbepalingen voor off-net diensten:

95. Voor off-net biba, off-net buba en off-net 088-verkeersdiensten blijft het ODRB-model van kracht en is het niet nodig om aparte bovengrensregulering op te leggen. De tarieven voor deze off-net

¹⁵ Waar in dit hoofdstuk wordt verwezen naar het ontwerpbesluit betreft dit de Analyse van de retailmarkten voor vaste telefonie, OPTA/IBT/2005/201849, 1 juli 2005.

¹⁶ Het college hanteert hierbij de definitie dat de marge tussen de bovengrens voor retailprijzen en de gereguleerde wholesale-tarieven te klein is.

diensten gaan immers uit van KPN's on-net biba, on-net buba en 088-verkeersdiensten, en voor deze on-net diensten geldt een bovengrens.¹⁷ Verder geldt binnen het ODRB-model dat KPN is gehouden om veranderingen in alle elementen waaruit een off-net biba, off-net buba en off-net 088-verkeersdienst is opgebouwd, één op één aan de eindgebruiker door te geven. Dit betekent dat als KPN's on-net tarieven veranderen, KPN's gespreksafgifte tarieven veranderen, of de gespreksafgifte tarieven van de alternatieve aanbieder veranderen, KPN deze veranderingen moet doorgeven aan de eindgebruiker van de betreffende off-net dienst (zie randnummer 31 van annex G bij het ontwerpbesluit).¹⁸

96. Met betrekking tot off-net 088-verkeer maakt het college, wellicht ten overvloede, nog de volgende opmerkingen. De aanbieder die voor een 088-gesprek de gespreksafgifte verzorgt, geeft aan KPN aan of het verkeer volgens het nearby handover of volgens het far-end handover principe overgedragen dient te worden. In het geval waarin deze aanbieder kiest voor het nearby-handover principe, dient KPN bij het vaststellen van de off-net tarieven haar nationale afgiftetarieven¹⁹ uit de on-net tarieven te halen, om deze te vervangen door de nationale afgiftetarieven van de terminerende aanbieder. Bij het far-end handover principe kunnen partijen hier in onderling overleg van afwijken en tarieven baseren op regionale afgiftetarieven.²⁰
97. Voor vast-mobiele gesprekken geldt wel een bovengrens, en wel op de gemiddelde retentie die KPN inhoudt op gesprekken naar mobiele aanbieders. Verder geldt voor KPN de verplichting om veranderingen in mobiele afgiftetarieven één op één door te geven aan de eindgebruiker, zij het dat KPN eventueel onder het prijsplafond beschikbare ruimte kan gebruiken om veranderingen niet door te geven (zie randnummer 35 van Annex G bij de ontwerpbesluiten).
98. Voor smalbandig dataverkeer geldt een tariefplafond voor de gemiddelde retentie van de staal-kaartvarianten die binnen het terminating model gelden (zie randnummer 37 van Annex G bij het ontwerpbesluit).
99. Voor persoonlijke assistentdiensten geldt een tariefplafond voor de gemiddelde retentie zoals die door KPN moet worden voorgesteld aan het college (zie randnummer 41 van Annex G bij de ontwerpbesluiten).

¹⁷ Voor een volledig overzicht van het ODRB-beleid verwijst het college naar zijn brieven van 3 april 2000 (OPTA/EGM/2000/200877), van 27 april 2000 (OPTA/EGM/2000/201300) en van 11 juli 2000 (OPTA/EGM/2000/201970).

Tevens verwijst het college naar zijn standpunt van 17 maart 2005 (OPTA/EGM/2005/200723) waarin is aangegeven aan welke eisen 088-eindgebruikerstarieven moeten voldoen om de toets op kostenoriëntatie te doorstaan.

¹⁸ Ter verduidelijking een gesimplificeerd voorbeeld: stel KPN's retailtarief voor een on-net buba gesprek is 100, KPN's afgiftetarief is 30, en het afgiftetarief van de andere operator die het gesprek afgeeft is 40. Het off-net tarief is dan $100 - 30 + 40 = 110$. Onder het ODRB model is KPN verplicht elke verandering in elk van deze drie elementen door te geven. Indien bijvoorbeeld het afgiftetarief van de andere operator verlaagt tot 35, dan wordt het off-net tarief 105, of indien KPN's on-net tarief 95 wordt, dan wordt het off-net tarief ook 105.

¹⁹ In het nieuwe regime zal wat momenteel nationale afgiftetarieven zijn, bestaan uit de som van afgiftetarieven, lokale doorgiftetarieven en interregionale doorgiftetarieven; en wat momenteel regionale afgiftetarieven zijn, bestaan uit de som van afgiftetarieven en lokale doorgiftetarieven.

²⁰ Het college heeft recentelijk een aantal besluiten genomen ten aanzien van off-net tarieven voor 088-verkeer naar diverse telco's (zie bijvoorbeeld het besluit in zaaknummer T05201037 (off-net 088-verkeer naar BT), van 9 september 2005).

100. Concluderend stelt het college dat, waar nodig en proportioneel, in off-net diensten KPN's input aan een bovengrens is onderworpen. Voor off-net biba, off-net buba en off-net 088-verkeersdiensten, waar KPN ODRB-retenties op inhoudt, is een bovengrens niet proportioneel, omdat indirect de bovengrens op KPN's on-net tarieven al voldoende waarborgen geeft.
101. **KPN** heeft aangevoerd dat de voorgestelde bovengrensregulering een verzwaring ten opzichte van de huidige regulering betekent die volgens KPN niet afdoende is gemotiveerd.
102. Het **college** heeft in met name de randnummers 600 tot en met 604 van het ontwerpbesluit aangegeven welke overwegingen aan de tijdelijke verzwaring ten grondslag liggen. De belangrijkste is dat wholesaleregulering vooralsnog onvoldoende effectief is gebleken om effectieve concurrentie op retailniveau te bewerkstelligen. De factoren die op nog niet effectieve retailconcurrentie wijzen, zijn de traag tot niet dalende marktaandelen van KPN op diverse retailmarkten, het in veel gevallen (kunnen) opzoeken van de bovengrens voor retaildiensten, en de hoge en toenemende rendementen van KPN op retailniveau.
103. Overigens wijst het college erop dat onder de huidige regulering voor de biba en buba verkeerstarieven aparte tariefplafonds gelden, terwijl in de voorgestelde bovengrensregulering het plafond gaat gelden voor een mandje met deze diensten. Hiermee is veeleer sprake van een verlichting van de regulering dan van een verzwaring.
104. Volgens **KPN** is daarenboven de informatieplicht ten aanzien van de bovengrensregulering eveneens zonder voldoende motivering fors uitgebreid.
105. Het **college** acht de opgelegde informatieplicht in het licht van de bovengrensregulering noodzakelijk en geschikt. Daarbij hangt de informatieplicht mede samen met de introductie van het stoplichtmodel. De toepassing van dit model, die reeds in zichzelf een verlichting van de tariefregulering is, betekent in beginsel ook een verlichting van de rapportageverplichtingen. Zo hoeft KPN voor groene diensten immers geen onderbouwd voorstel meer in te dienen. Waar sprake is van een zwaardere rapportageplicht, is die noodzakelijk om de toepassing van het stoplichtmodel vergezeld te kunnen laten gaan van een voldoende informatievoorziening aan het college waarmee die toepassing kan worden gevolgd en de verplichtingen zo nodig kunnen worden gehandhaafd. Tot slot wijst het college erop dat informatie die KPN verplicht wordt te rapporteren ten dele informatie is die elders reeds door KPN wordt gepubliceerd (bijvoorbeeld in haar kwartaalcijfers), zodat de administratieve lasten voor KPN althans in dat verband beperkt geacht kunnen worden.

3.2 Submandjes voor migratiediensten

106. **Scarlet** stelt voor om binnen het mandje laagcapacitaire aansluitingen waarvoor een bovengrens geldt, grenzen vast te stellen voor individuele lijnen, om te voorkomen dat KPN door strategisch gedrag (door te schuiven binnen het mandje) het succes van abonnementverkoop door CPS-aanbieders na de introductie van WLR kan frustreren.
107. Anders dan door middel van migratietarieven voor het overstappen naar een andere aanbieder kan KPN volgens het **college** het strategisch gedrag zoals beschreven door Scarlet niet vertonen. Met de introductie van nieuwe diensten die door eindgebruikers moeten worden afgenomen teneinde naar een WLR-aanbieder te kunnen migreren (migratiediensten), en die binnen het

mandje laagcapacitaire aansluitingsdiensten vallen waarvoor een prijsplafond geldt, kan KPN omschakelkosten ("switching costs") creëren of verhogen. KPN zou bijvoorbeeld hoge migratietarieven voor PSTN, ISDN1 en ISDN2 diensten kunnen gaan hanteren om te voorkomen of te ontmoedigen dat KPN abonnees overstappen op aanbieders die via WLR-diensten laagcapacitaire aansluitingen op retailniveau aanbieden. Migratiediensten en migratietarieven worden op dit moment niet door KPN gehanteerd.²¹

108. De in het ontwerpbesluit voorgenomen bovengrensregulering beperkt het risico van dergelijk strategisch productontwerp doordat KPN nieuwe retaildiensten (zoals migratiediensten) aan het college dient voor te leggen, waarbij het college bij de beoordeling van deze diensten een inschatting kan maken van het risico van strategisch productontwerp. Echter, indien een nieuwe dienst en tariefstelling door het college zijn goedgekeurd en KPN de dienst heeft ingevoerd, bestaat het risico van het verhogen van de omschakelkosten nog steeds. Immers, omdat het prijsplafond geldt voor een mandje diensten, zou KPN, zonder verdere beperkingen, de omschakelkosten kunnen vergroten, bijvoorbeeld door de dan ingevoerde migratietarieven te verhogen. De hiervoor benodigde ruimte zou KPN kunnen creëren door de tarieven voor andere diensten binnen het mandje te verlagen.
109. Om dit te kunnen voorkomen, past het college de voorgenomen bovengrensregulering zo aan dat voor elke nieuwe dienst binnen de markt voor laagcapacitaire aansluitingen, waarmee KPN omschakelkosten creëert of verhoogt, een apart submandje wordt ingesteld. Ook voor deze submandjes wordt het plafond vastgesteld op $CPI - CPI$ zolang KPN WLR nog niet effectief heeft ingevoerd en op $CPI - 0$ na de effectieve invoering van WLR.
110. Met de submandjes beperkt het college de vrijheid die KPN heeft in het kader van het tariefplafond op het mandje laagcapacitaire aansluitingen, met als doel het risico op het creëren of verhogen van omschakelkosten in het licht van de introductie van WLR te beperken. Omdat KPN de strategie van het creëren van omschakelkosten al kan inzetten vóórdat WLR effectief is geïntroduceerd, geldt het plafond op het submandje al bij aanvang van de nieuwe reguleringsperiode en niet pas nadat KPN WLR-diensten effectief heeft geïntroduceerd.

3.3 Bedenkingen per markt

111. **KPN** geeft per relevante retailmarkt het volgende commentaar.
112. Ten aanzien van hoog- en laagcapacitaire verbindingen dient het college volgens KPN expliciet aan te geven welke diensten onder het betreffende plafond vallen.
113. In annex G bij het ontwerpbesluit wordt in randnummers 28 en 29 op niet-uitputtende wijze aangegeven welke diensten in elk geval binnen de mandjes hoog- en laagcapacitaire aansluitingen vallen.²² Het is naar het oordeel van het **college** aan KPN om diensten die wel in de respectievelijke laag- en hoogcapacitaire aansluitingsmarkten vallen, maar die in deze randnummers niet genoemd zijn, wel in de mandjes mee te nemen (zie ook randnummer 43 van Annex G bij het ont-

²¹ Er gelden op dit moment eenmalige entreegelden en eenmalige betalingen bij verhuizingen, contractovernames of migraties tussen diensten, maar die staan los van migraties naar alternatieve aanbieders.

²² De betreffende opsomming is gebaseerd op KPN's tarievenboek ten behoeve van OPTA, december 2004.

werpbesluit). De prijsplafonds gelden immers op het marktniveau, en daartoe behoren alle diensten die KPN op die markt aanbiedt. In geval van twijfel bij KPN of een bepaalde dienst binnen een bepaald mandje valt, dient KPN hiervan melding te maken aan het college en besluit het college vervolgens of de dienst al dan niet binnen een mandje valt.

114. Inzake de retentie vast-mobiel stelt **KPN** dat het bellen naar een semafoonaansluiting volgens een originating model wordt afgehandeld, en KPN dus geen retentie inhoudt. Volgens KPN hoort bellen naar semafoonaansluitingen niet tot de retailmarkt voor vaste telefonie.
115. Met betrekking tot KPN's standpunt dat semafoonaansluitingen niet tot de retailmarkt voor vaste telefonie behoren, verwijst het college naar paragraaf 10.3.5 van hoofdstuk 10 van het ontwerpbesluit. Afgezien daarvan, heeft het **college** – met name vanwege de relatief kleine en dalende omvang van de volumes verkeer naar semafoonaansluitingen – besloten dat verplichtingen in de vorm van tariefregulering op dit gebied niet proportioneel zijn. Om deze reden zullen er voor KPN geen tariefverplichtingen gelden ten aanzien van het bellen naar semafoonaansluitingen.
116. Inzake de retentie op 06760 is volgens **KPN** een bovengrens voor internet inbellen overbodig omdat de prijzen onder druk staan van zowel de prijzen die binnen het originating model worden gehanteerd als van de prijzen op de breedbandmarkt.
117. In het ontwerpbesluit heeft het **college** vastgesteld dat KPN een AMM-positie heeft op de markt voor smalbandig dataverkeer, en dat excessieve tarieven een potentieel mededingingsprobleem vormen. KPN's retentie op 06760 is hoog in relatie tot de onderliggende wholesale tarieven (MIACO), zelfs als de kosten van billing worden meegenomen. Dit duidt op een mogelijk mededingingsprobleem van excessieve tarieven. Verder is er weliswaar druk van prijzen van diensten die via het originating model worden aangeboden (en daarom behoren deze diensten ook tot dezelfde relevante markt), maar deze druk komt van aanbieders die voor belangrijke inputs afhankelijk zijn van KPN; het is aannemelijk dat onafhankelijke aanbieders in staat zijn meer competitieve druk te geven. Verder geven prijzen op de breedbandmarkt onvoldoende druk op prijzen voor smalbandig dataverkeer; breedbanddiensten vormen immers geen onderdeel van de relevante markt voor smalbandig dataverkeer en disciplineren de economische marktmacht op deze markt niet of althans in onvoldoende mate.
118. Inzake de persoonlijke assistentdiensten worden volgens **KPN** de tarieven die KPN binnen het terminating model hanteert voldoende gedisciplineerd door tarieven binnen het originating model dat voor het overgrote deel van deze diensten wordt gebruikt. Volgens KPN worden 090x-diensten uitsluitend in een originating model aangeboden.
119. Het **college** wijst erop dat de marktanalyse van de retailmarkt voor persoonlijke assistentdiensten heeft uitgewezen dat KPN een AMM-positie heeft en dat er een potentieel mededingingsprobleem van excessieve prijzen is. Het college acht daarom bovengrensregulering wel degelijk proportioneel. Het college gaat er hierbij, in tegenstelling tot KPN, van uit dat KPN de relatie met de eindgebruiker onderhoudt, óók in het originating model (zie randnummer 461 van het ontwerpbesluit). Het verkeer via het originating model kan dus worden toegerekend aan de positie van KPN op de retailmarkt.
120. Wat betreft 090x-diensten heeft het college in randnummer 466 van het ontwerpbesluit uiteengezet dat hij van mening is dat KPN de relatie heeft met de eindgebruiker, en niet de platform-

houder, en dat daarom KPN wel degelijk actief is op de retailmarkt voor verkeer naar informatie-nummers.

121. Inzake overige diensten stelt **KPN** dat het college eventuele gebreken in de marktafbakening niet kan afdekken door diensten waarvoor tariefregulering niet expliciet is opgelegd via een 'achterdeur' alsnog een verplichting op te leggen.
122. Het **college** stelt vast dat de bovengrensregulering geldt op het niveau van de relevante retailmarkt. Alle diensten die tot de relevante markt behoren zijn daarmee onderhevig aan de bovengrensregulering. Om nadere details van de opgelegde prijsplafonds uiteen te kunnen zetten heeft het college in een aantal retailmarkten een niet uitputtend overzicht gegeven van KPN's diensten op die markt. Via de bepaling in randnummer 43 van annex G bij het ontwerpbesluit stelt het college expliciet dat het aan KPN zelf is om de tarieven van al haar diensten in een bepaalde retailmarkt onder het opgelegde prijsplafond te houden. Dit past ook in het stoplichtmodel, waarin KPN als AMM-partij een grotere verantwoordelijkheid krijgt om daadwerkelijk aan opgelegde verplichtingen te voldoen.

3.4 Overige onderwerpen

123. **KPN** stelt dat de nieuwe bovengrensregulering niet met terugwerkende kracht kan ingaan, mocht het definitieve marktbesluit later bekend gemaakt worden dan 1 januari 2006.
124. Het **college** streeft ernaar de nieuwe definitieve marktbesluiten vóór 1 januari 2006 bekend te maken en deze per 1 januari 2006 in werking te laten treden. In die situatie is het verlenen van terugwerkende kracht aan de regulering niet aan de orde. In het geval dat op 1 januari 2006 de definitieve marktbesluiten onverhoopt nog niet in werking zijn getreden, dan blijft de huidige bovengrensregulering voorlopig van kracht.²³
125. **KPN** wijst erop dat in de berekening van de mandjes voor de CPI het inflatiecijfer van het voorgaande kalenderjaar moet worden gebruikt, maar voor de relevante volumes die van de voorgaande laatste vier kwartalen. KPN stelt voor om voor zowel het inflatiecijfer als de relevante volumes uit te gaan van het voorgaande kalenderjaar.
126. Voor de berekening van de werkelijke prijsveranderingen van mandjes van diensten heeft het **college** ervoor gekozen om KPN's meest recente volumecijfers per dienst te hanteren, en wel om de volgende redenen. Volumes in dynamische markten als deze kunnen significante veranderingen ondergaan en het is juist dan van belang om bij de berekening van de werkelijke tariefveranderingen hier zo dicht mogelijk bij aan te sluiten. Indien een dienst bijvoorbeeld relatief snel groeit dan heeft het gebruik van een ouder volume tot gevolg dat te veel ruimte voor prijsstijgingen wordt gegeven. Omdat inflatiecijfers doorgaans minder fluctueren zijn de gevolgen hier minder groot. Verder is het zo dat KPN toch al kwartaalcijfers met volumeontwikkelingen publiceert, hetgeen betekent dat er niet of nauwelijks extra administratieve druk voor KPN zal zijn. Het college ziet derhalve geen aanleiding om het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

²³ Het huidige bovengrenskader is door het college neergelegd 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, OPTA/EGM/2002/201218, 27 juni 2002.

127. **KPN** stelt vast dat de carry-over faciliteit in het nieuwe regime strenger wordt, in de zin dat ten hoogste één jaar mag worden overgeheveld.

128. Het **college** heeft de carry-over faciliteit heroverwogen, en acht een faciliteit waarin de onder het prijsplafond niet gebruikte ruimte meer dan één jaar naar volgende jaren binnen de reguleringsperiode overgeheveld mag worden, meer proportioneel. De belangrijkste overweging van het college hierbij is dat er onvoldoende aanleiding is gevonden om juist op het aspect van de carry-over faciliteit over te gaan tot een relatieve verzwaring ten opzichte van het huidige regime (waarin de carry-over faciliteit onbeperkt is); de proportionaliteit van de bovengrensregulering is reeds in de overige aspecten (waaronder de (tijdelijke) aanpassing tot CPI – CPI) verzekerd. Randnummers 22 en 23 van Annex G bij het ontwerpbesluit zullen hierop worden aangepast.

4 Retailtariefregulering: stoplichtmodel

129. Dit hoofdstuk gaat in op de door marktpartijen geuite bedenkingen ten aanzien van de door het college voor KPN's retaildienstverlening voorgenomen stoplichtmodel. Het stoplichtmodel is uitgewerkt in Annex H bij het ontwerpbesluit (in samenhang met de Annexen F en G bij het ontwerpbesluit).²⁴

4.1 Invulling van groen en oranje

130. **ACT** is van mening dat het stoplichtmodel een groot risico met zich meebrengt nu het toezicht op tarieven verschuift van ex ante naar ex post en sanctionering met het boete instrument. Het college heeft volgens ACT geen ervaring opgedaan met beide vormen van regulering en het stoplichtmodel is dan ook onverantwoord. ACT is voorts van mening dat het stoplichtmodel grote onzekerheid in de markt zal voortbrengen en een grote belasting van het college in zal houden. Het stoplichtmodel kan tot onomkeerbare schade voor de markt leiden die niet door een boete kan worden gecompenseerd. De AMM-partij kan de boete zelfs verdisconteren in zijn business case. ACT kan zich wel vinden in het feit dat voor oranje diensten het systeem van voorafgaande tarief-toetsing geldt.

131. ACT doet een aantal voorstellen:

- Ook groene diensten behoeven voorafgaande tarief-toetsing. Als bezwaar van de aangepaste procedure voor groene diensten geldt dat niet duidelijk is wat de situatie is als het college in het kader van monitoring tot het oordeel komt dat sprake is van een oranje of zelfs rode dienst. Als tussenvorm kan worden gedacht aan de verplichting dat groene diensten gedurende het eerste jaar mogen worden ingevoerd als het college ten aanzien van de aangemelde dienst niet binnen twee weken na de aanmelding een verklaring van geen bezwaar afgeeft, dan wel schriftelijk aan de AMM-partij heeft laten weten dat hij van mening is dat sprake is van een oranje of rode dienst. In dat geval dient de dienst die als groene dienst is aangemeld als oranje of rode dienst te worden behandeld. Kan het college het voorstel niet binnen twee weken beoordelen, dan dient het voorstel als oranje te worden bestempeld;

²⁴ Waar in dit hoofdstuk wordt verwezen naar het ontwerpbesluit betreft dit de Analyse van de retailmarkten voor Vaste Telefoon, OPTA/IBT/2005/2011849, 1 juli 2005.

- Een ommissie is dat de systematiek meebrengt dat uitsluitend bundels die conform methode 2 worden berekend aan het college als oranje dienst moeten worden voorgelegd. Dit betekent immers dat KPN door te kiezen voor methode 1 ten onrechte zelf kan bepalen of een dienst al dan niet als groene dienst kan worden geïntroduceerd. Verder is niet toetsbaar of KPN op de juiste gronden voor een methode heeft gekozen. Het college dient KPN ter zake een aanwijzing te kunnen geven;
- Bij overtreding dienen de op te leggen boetes dermate hoog te zijn dat het wederrechtelijk genoten voordeel van de overtreding wordt weggenomen. Ten aanzien van de handhaving dient het college boetes op te leggen conform de boetebeleidsregels van 22 juli 2005 en de overtreding van opgelegde verplichtingen te beschouwen als een zeer ernstige overtreding.

132. **Colt** is van mening dat voorzover het college voornemens is om over te gaan tot tariefregulering het noodzakelijk is dat de controle op prijssqueeze niet eenmalig is, maar voortdurend en vooraf plaatsvindt.
133. **Casema** is van mening dat door het hanteren van het stoplichtmodel KPN onvoldoende prikkels krijgt om daadwerkelijk aan de opgelegde regulering te voldoen. Het is immers KPN zelf die bepaalt of haar tarifiering voldoet aan de door het college opgelegde boven- en ondergrens. Het college heeft weliswaar na invoering van andere of gewijzigde tarieven de mogelijkheid in te grijpen, maar dan is er reeds een marktverstoring. De eenmaal gemaakte overstap door een klant naar KPN zal niet snel worden teruggedraaid. Dit geldt temeer als de klant een bundel aan diensten afneemt bij KPN. Casema pleit er dan ook voor deze tarieven aan een voorafgaande toets door het college te onderwerpen. Indien het college toch besluit om het stoplichtmodel door te voeren, zal een eenduidige omschrijving van de diensten moeten worden gegeven. Bovendien zal uit de op te leggen maatregelen een preventieve en correctieve werking uit moeten gaan, waarbij in ieder geval de door KPN op lange termijn te maken winst wordt ondermijnd.
134. **Essent** stelt dat het denkbaar is dat klanten op basis van een aantrekkelijk pakket de overstap maken naar een andere aanbieder. Indien in een later stadium deze aanbieder op last van het college de tarieven naar boven moet bijstellen, is de kans dat de klant wederom een overstap maakt gering. Toetsing vooraf zou een dergelijke ongewenste situatie kunnen voorkomen. Daarnaast stelt Essent dat een pakket aan succes ten onder kan gaan. Bij een voldoende toename aan gebruik dalen de kosten en worden de drempels overschreden waardoor het stoplicht op rood komt te staan.
135. **Scarlet** zou graag zien dat het college rekening houdt met de mogelijkheid dat ondanks de voorgenomen regulering in de praktijk de concurrentie wordt geschaad. In dergelijke gevallen zal het college op voorhand duidelijk moeten maken dat zij dan alsnog zal ingrijpen teneinde de concurrentie te waarborgen.
136. **Tele2** is van mening dat het college adequate ex ante maatregelen dient op te leggen in plaats van het stoplichtmodel dat KPN in staat stelt om zelf vast te stellen of regulering nodig is. Tele2 is van mening dat het voorgestelde stoplichtmodel in de praktijk tot ernstige problemen zal leiden. Als een AMM-partij een anticompetitief product introduceert, lijden nieuwe toetreders onmiddellijk schade en ervaringen in het verleden tonen aan dat het college vaak niet in staat is om direct en effectief te reageren. Bijgevolg moeten diensten die gebaseerd zijn op het legacy netwerk onderhevig blijven aan ex ante regulering en is het noodzakelijk dat het college voorafgaand

aan de introductie daarvan een prijssqueeze test uitvoert.

137. **KPN** is van mening dat gelet op de huidige dynamiek in de markt het disproportioneel is om alle 'oranje' aanbiedingen eerst aan het college te moeten voorleggen. KPN stelt voor dat KPN oranje diensten ex ante bij het college meldt, waarna het college (binnen een periode van één of twee weken) zijn visie mag geven en het vervolgens aan KPN is om de dienst al dan niet in te voeren.
138. Het **college** oordeelt ten aanzien van de bedenkingen inzake het stoplichtmodel als volgt. Het college heeft met het stoplichtmodel gekozen voor een model waarbij het enerzijds KPN niet onnodig beperkt in haar commerciële vrijheid, maar waarbij het college anderzijds diensten waarvan niet duidelijk is of ze anticompetitieve effecten hebben vooraf kan beoordelen en goedkeuren.
139. Alleen diensten die aan de squeeze-toetsen voldoen, kunnen door KPN direct, dus zonder tussenkomst van het college, in de markt worden aangeboden (groene diensten). Voor bundels kan dat alleen als ze aan methode 1 voldoen. Als diensten of bundels aan de toets voldoen, is geen sprake van een anticompetitieve tariefstelling. KPN dient het ondergrenskader te operationaliseren, en het resultaat daarvan zal ter consultatie aan de markt worden voorgelegd en door het college betrokken worden in de beoordeling en goedkeuring van het door KPN voor te leggen kostentoekeningssysteem. Bij de consultatie worden squeeze-toetsen gevoegd om de operationalisering inzichtelijk te maken. Dit betekent dat het voor marktpartijen voorafgaand aan de inwerking-treding van het besluit duidelijk is hoe squeeze-toetsen vormgegeven worden.
140. Het college zal groene diensten nauwgezet monitoren. In het besluit is daartoe opgenomen dat KPN periodiek door het college gespecificeerde informatie dient op te leveren. Dit betekent dat in geval van een overtreding snel tot handhaving kan worden overgegaan, waardoor eventuele schade tot een minimum beperkt kan worden. Het college heeft daarvoor diverse handhaving-instrumenten, waaronder het boete-instrument. Indien KPN een dienst introduceert waarvan op voorhand al duidelijk is dat deze oranje of zelfs rood is, kan het college direct tot handhaving overgaan. Zo kan KPN verplicht worden de dienst uit de markt te halen. Het college verwacht hiervan een voldoende disciplinerende werking en het college acht het derhalve niet proportioneel om groene diensten vooraf goed te laten keuren. Het voorstel van marktpartijen om een 'geen-bezwaar-toets' uit te voeren, acht het college daarom niet noodzakelijk en disproportioneel.
141. KPN heeft de verantwoordelijkheid om oranje diensten aan het college ter goedkeuring voor te leggen. Voor deze diensten zijn anticompetitieve effecten niet uit te sluiten. Voor deze diensten is het college van mening dat een gedegen toetsing noodzakelijk is. Het voorstel voor een minder zware toetsing, zoals KPN voorstelt, biedt het college onvoldoende mogelijkheden om te beoordelen of een dienst anticompetitieve effecten heeft.

4.2 Specifieke oranje diensten

142. **KPN** ziet niet in waarom voor nieuwe toevoegingen aan de 06760- en de 084/087-staalkaart, die beide als aparte relevante AMM-markten zijn gedefinieerd, in de vorm van ex ante toetsing zwaardere eisen gelden.
143. Voorts acht KPN de formulering, zoals die in randnummer 594 voor nieuwe diensten is opge-

nomen, niet juist. Als de te reguleren markten tevoren moeten worden afgebakend, moet ook tevoren duidelijk zijn welke diensten wel en welke niet onder de opgelegde verplichtingen vallen.

144. Het **college** merkt in dit verband op dat voor de genoemde diensten (toevoegingen aan de 06760- en de 084/087-staalkaart en nieuwe diensten) een goedkeuring vooraf noodzakelijk is, gegeven dat voor die toevoegingen c.q. diensten nog geen bovengrens bestaat. Met het oog op het geconstateerde mededingingsprobleem van excessieve prijzen acht het college het niet proportioneel om KPN – naast de safety cap – ook nog de vrijheid te laten om in het groene gebied de initiële retentie (waarop de safety cap vervolgens toegepast wordt) te bepalen.
145. Met betrekking tot de bedenking van KPN inzake het in randnummer 594 van het ontwerpbesluit gestelde, zij verwezen naar randnummer 122 hiervoor.

4.3 Informatieverplichtingen

146. **ACT** beveelt aan dat KPN het college voorafgaand aan de invoering van een nieuwe dienst dient te informeren en de informatieverplichting dient tevens te gelden voor de wijziging van bestaande diensten. Het stoplichtmodel dient daarnaast duidelijke termijnen te bevatten binnen welke de markt wordt geïnformeerd en het college de diensten zal beoordelen. ACT is daarnaast van mening dat de keuze van het college om KPN de mogelijkheid te geven om prijzen van bundels ten aanzien van de ondergrens op twee manieren te beoordelen de transparantie niet ten goede komt.
147. **MCI** meent dat het ook in de toekomst van belang is dat KPN verplicht wordt om al haar tarieven, tariefwijzigingen en kortingsregelingen te publiceren. Dit is niet alleen van belang voor afnemers om te kunnen nagaan wat de tarieven zijn, maar ook voor de concurrenten om te kunnen nagaan of KPN handelt in lijn met de wettelijke verplichtingen.
148. **Colt** meent dat een gescheiden boekhouding een passende want noodzakelijke verplichting is bij bundels van gereguleerde en ongereguleerde diensten. Hierbij is van belang dat de AMM-partij dient te bewijzen dat alle retaildiensten en alle retailbundels die een gereguleerde wholesale- of retailcomponent bevatten, dezelfde wholesaletarieven en voorwaarden kennen zoals die ook extern aan andere aanbieders worden aangeboden. In aanvulling hierop is een rapportageverplichting noodzakelijk, zodat het college voortdurend zicht heeft op en maatregelen kan nemen tegen mededingingsbeperkende gedragingen door de dominante aanbieder.
149. **KPN** is van mening dat het rapporteren op aanbiedingsniveau in de Accounting Separation Rapportage niets toevoegt omdat de kostentoe rekening in de door het college voorgestelde rapportage op dienstniveau niet overeenkomt met de uitgangspunten van de incrementele toets op aanbiedingsniveau. Deze rapportageverplichting is dan ook niet proportioneel.
150. Waar het college voorstelt dat KPN tweewekelijks de invoering en wijziging van aanbiedingen meldt, is KPN van mening dat maandelijks beter zou zijn aangezien er niet zoveel aanbiedingen in de markt worden gezet.
151. Voorst acht KPN de door het college op basis van bovenstaande melding bij KPN opvraagbare informatie te omvangrijk want niet noodzakelijk voor een juiste beoordeling van de naleving van de regels door KPN. Dit betekent een disproportionele verzwarende van de informatieplicht.

152. Het college oordeelt inzake de bedenkingen omtrent de informatieplicht als volgt. Het college acht het van groot belang dat het stoplichtmodel transparant is. Voor oranje diensten geldt daarom dat goed- en afkeuringsbesluiten openbaar worden gemaakt. In deze besluiten geeft het college weer op welke wijze hij de dienst heeft beoordeeld en op welke gronden het besluit is genomen. Ook de termijnen voor dergelijke besluiten zijn in artikel 6a.14 van de Tw gespecificeerd. Voor groene diensten is in het ontwerpbesluit geen communicatie van het college aan marktpartijen opgenomen. De transparantieverplichting verplicht KPN om groene en goedgekeurde oranje diensten op haar website te publiceren. Ter vergroting van de transparantie gaat het college periodiek communiceren met de marktpartijen over haar monitoring- en toezichtactiviteiten over groene en goedgekeurde oranje diensten. Daarnaast is het college voornemens marktpartijen regelmatig om informatie te vragen die gebruikt kan worden als 'sanity check' op de door KPN gehanteerde aannames.
153. KPN dient een gescheiden financiële rapportage op te leveren. Het college vindt een toevoeging van diensten aan de gescheiden financiële rapportage zinvol, omdat daarmee gewaarborgd wordt dat het verband tussen het dienstniveau en het marktniveau volledig gelegd wordt. Het college kan zich daarbij wel voorstellen dat in de operationalisering gekozen wordt voor een clustering van diensten, enerzijds vanuit het oogpunt van bedrijfsvertrouwelijkheid, anderzijds vanuit het oogpunt van beperking van administratieve lasten.
154. Het doel van de tweewekelijkse melding is dat het college de beschikking heeft over zo actueel mogelijke informatie, mede om tegemoet te komen aan de door enkele marktpartijen geuite vrees dat invoering van nieuwe diensten tot onherstelbaar verlies van marktpositie kan leiden. Het argument van KPN dat er niet zoveel aanbiedingen in de markt worden gezet, acht het college niet relevant. Indien geen nieuwe diensten zijn geïntroduceerd, kan de melding bestaan uit de mededeling dat geen nieuwe diensten zijn geïntroduceerd. Ten aanzien van de door KPN aangevoerde disproportionaliteit van de informatieplicht merkt het college op dat de onder deze plicht begrepen informatie noodzakelijk is voor een adequaat toezicht op de boven- en ondergrenstariefregulering. Daarbij moet deze informatieplicht worden gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor de toepassing van het stoplichtmodel: zonder de beschikbaarheid van de betreffende informatie is er onvoldoende zicht op de naleving door KPN van de in het onder- en bovengrenskader begrepen regels en dient elke dienst ex ante te worden getoetst.

5 Wholesale tariefregulering

155. Dit hoofdstuk gaat in op de door marktpartijen geuite bedenkingen ten aanzien van de door het college voor KPN's wholesaledienstverlening voorgenomen tariefregulering. Deze tariefregulering is uitgewerkt in Annex C bij het ontwerpbesluit (in samenhang met de Annexen A en B bij het ontwerpbesluit).²⁵ Het gaat hierbij steeds om de bedenkingen die zich richten tot de tariefverplichtingen die zich uitstrekken over meerdere relevante markten. Dit betekent dat hier de bedenkingen ten aanzien van het voor de markten voor gespreksopbouw, lokale gespreksdoorgifte, interregionale gespreksdoorgifte, gespreksafgifte, ontbundelde toegang tot het aansluitnet en terminating-

²⁵ In dit hoofdstuk wordt bij referentie naar de ontwerpbesluiten steeds gerefereerd naar het ontwerpbesluit De wholesalemarkt voor gespreksopbouw op het vaste openbare telefoonnetwerk (ontwerpbesluit opbouw), OPTA/IBT/2005/201850, 1 juli 2005. De teksten waarnaar gerefereerd wordt, staan echter ook in de ontwerpbesluiten voor de andere wholesalemarkten.

verbindingen van 2Mbit/s en <2Mbit/s voorgenomen WPC-systeem aan de orde komen,²⁶ maar bijvoorbeeld niet de bedenkingen ten aanzien van de uitsluitend voor de markt voor transitdoorgifte voorgenomen ontstaffeling.

5.1 Wholesale price cap

5.1.1 Algemeen

156. **KPN** kan zich vinden in het hanteren van een wholesale price cap (WPC) vanwege enerzijds de voorspelbaarheid en anderzijds de inherente efficiëntie prikkels die van een dergelijk systeem uitgaan. Voorwaarde is wel dat de inrichting van dit systeem zodanig is dat de stimulans voor investeringen in zowel KPN's infrastructuur als de alternatieve infrastructuren niet wordt weggenomen.
157. Het **college** merkt op dat KPN en het college dit standpunt delen, en dat de inrichting van de WPC, waarin met vier reguleringsvarianten recht wordt gedaan aan de wenselijkheid om rekening te houden met de stimulans voor infrastructuurconcurrentie en de positie van concurrenten van KPN op de investeringsladder, beoogt om aan de door KPN geformuleerde voorwaarde te voldoen.
158. **UPC** stelt dat het college zijn regulering erop zou moeten richten dat de toepassing van de WPC er niet toe mag leiden dat de uitkomst hoger is dan de meest recente bepaling van kosten aan de hand van het BULRIC-model.
159. Ten aanzien van deze bedenking merkt het **college** op dat een dergelijke benadering niet aan de orde kan zijn, al was het alleen al omdat het BULRIC-model het laatst is toegepast voor de periode 2003/2004. De uit dat model resulterende kosten kunnen derhalve geen betekenis hebben in de context van een reguleringsmodel dat toeziet op gedurende de periode 2006/2008 te gelden 'bovengrens'.

5.1.2 Het WPC-systeem en infrastructuurconcurrentie

160. Met het oog op de voorwaarde dat de inrichting van de WPC zodanig is dat de stimulans voor investeringen in zowel KPN's infrastructuur als alternatieve infrastructuren niet wordt weggenomen, stelt **KPN** dat het college aan de tarieven voor repliceerbare toegang ten onrechte geen 'mark-up' toevoegt waarmee de efficiënte kostprijs in de tijd wordt verhoogd ('option pricing'). Hierbij zou de mark-up de afkoop van het risico van investeringen in eigen infrastructuur vertegenwoordigen, ofwel de 'optiewaarde' van het kunnen inkopen bij KPN (waarmee de risico's van eigen investeringen kunnen worden ontlopen). Deze geleidelijke toevoeging in de tijd zou alternatieve aanbieders moeten bewegen om de investeringsladder verder te beklimmen. KPN baseert deze argumentatie grotendeels op een in opdracht van KPN door Martin Cave opgesteld rapport.
161. Cave introduceert het concept van 'option pricing' met als doel om in de tariefmaatregel te

²⁶ De verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven op de markt voor laagcapacitaire toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk (wholesale line rental) is vervangen door de verplichting tot het hanteren van tarieven op basis van retail-minus. Dit betekent dat deze paragraaf niet op deze markt van toepassing is.

voorzien in een instrument waarmee infrastructuurconcurrentie wordt bevorderd. De geleidelijke toevoeging van de mark-up, met als gevolg een verhogend effect op de tarieven, moet alternatieve aanbieders stimuleren om hun investeringsbeslissingen naar voren te halen en niet te wachten tot zoveel mogelijk van de met die beslissingen samenhangende onzekerheden en risico's zijn uitgekristalliseerd.

162. In zijn rapport onderkent Cave overigens dat “it is not easy to carry out such calculations in practice” (p.18). In dat kader noemt Cave variant 3 (de safety cap) als een mogelijke benadering voor de resultaten van option pricing. Ook op basis van die variant zou immers in de loop der tijd een soort mark-up ontstaan bovenop de onderliggende kostprijs, waarbij de grootte van de mark-up afhankelijk zou zijn van het verschil tussen de X van 0 en de X representatief voor de gemiddelde productiviteitsverbetering in de Nederlandse economie als geheel.
163. Het concept van option pricing wordt door Cave geïntroduceerd als alternatief voor de benadering van het college waarin in de vier varianten – ingedeeld naar mate van repliceerbaarheid – de relatieve proportionaliteit van de tariefmaatregel wordt ingevuld op basis van een vergelijking met steeds andere efficiëntiebenchmarks binnen de benchmark met de US LECs (bijvoorbeeld voor variant 2 de benchmark bestaande uit de gemiddeld efficiënte US LECs). Naar het oordeel van Cave betreft dit een arbitraire benadering die te weinig relatie heeft met de relevante context.
164. Zoals in randnummer 157 reeds is aangegeven, is het **college** het eens met de stelling dat het stimuleren van infrastructuurconcurrentie een centrale doelstelling is. Het afwegingskader waarmee diensten in varianten worden ingedeeld, is dan ook op dit criterium gestoeld. Daarnaast is het college met Cave en KPN van mening dat de oplegde tariefmaatregel infrastructuurconcurrentie niet mag belemmeren. Ook daaraan heeft het college invulling gegeven middels de wijze waarop de varianten zijn gedefinieerd. De zodoende bewerkstelligde differentiatie in de toepassing van de cap naar gelang de mate waarin diensten verondersteld moeten worden repliceerbaar te zijn, is volledig in lijn met de aanbeveling van Cave.
165. Waar het college enerzijds en KPN anderzijds van mening verschillen, betreft de wijze waarop de classificatie in vier varianten vervolgens wordt vertaald in een onderscheidenlijke toepassing van de WPC. Cave stelt dat de toepassing van verschillende efficiëntiebenchmarks binnen de benchmark met de US LECs arbitrair is en geen relatie heeft met de relevante context. Het college is van oordeel dat dit geen recht doet aan de argumentatie op grond waarvan het college in de ontwerpbesluiten tot deze differentiatie is gekomen.
166. In het geval van variant 1 betreft het wholesaledienstverlening ten aanzien waarvan replicatie van de onderliggende infrastructuur de facto onmogelijk is.²⁷ Concreet betreft het hier gespreksafgifte, ten aanzien waarvan ook Cave constateert dat een argumentatie met betrekking tot repliceerbaarheid, “because of its special features resulting from calling party pays”, niet aan de orde is. Ten aanzien van deze categorie heeft het college geconcludeerd dat, teneinde eindgebruikers te kunnen beschermen, de tariefvrijheid van KPN volledig moet worden weggenomen, en wel door middel van tarifiering op grond van een dermate efficiënt kostenniveau dat het representatief mag worden geacht voor een concurrerende markt. KPN wordt daartoe vergeleken met de top 10% van de meest efficiënte US LECs. Dit is in lijn met de aanbeveling van Cave, die stelt: “(...), I ar-

²⁷ De invulling van de WPC-varianten staat ondermeer uitgewerkt in paragraaf 9.65 van het opbouwbesluit.

gue that it is appropriate to price prospectively non-replicable services on a standard 'efficient LRIC' basis".

167. Ten aanzien van variant 1 wil het college hier nog opmerken dat in randnummer 34 van Annex C abusievelijk is vermeld dat KPN in deze variant vergeleken wordt met het gemiddelde van de top 10% van meest efficiënte US LECs. Bedoeld is dat KPN vergeleken zal worden met de top 10% van de US LECs (de 'upper decile').²⁸ Het college zal dit punt in het ontwerpbesluit aanpassen.
168. In variant 2 gaat het om de wholesaledienstverlening waarvoor geldt dat er uitzicht is op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie die ná de termijn van de herziening zal kunnen leiden tot duurzame concurrentie. Zeker ten aanzien van deze variant onderkent het college het belang van de investeringsladder, wat heeft geresulteerd in de keuze voor de toepassing van de minder ingrijpende benchmark die KPN vergelijkt met de gemiddelde efficiëntie van de US LECs. Zoals gemotiveerd in de ontwerpbesluiten, slaat deze benchmark naar het oordeel van het college de juiste balans tussen enerzijds de bescherming van de stimulans tot infrastructuurconcurrentie en anderzijds de noodzaak om – gegeven de geconstateerde mededingingsproblematiek van (potentiële) excessieve tarieven – op KPN's kostenniveau in te grijpen.
169. De derde variant is van toepassing op diensten waarvoor geldt dat er uitzicht is op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie die binnen de termijn van de herziening zal leiden tot duurzame concurrentie. Voor deze variant geldt de door Cave bepleite safety cap, waarmee gesteld zou kunnen worden dat deze variant – naast de reeds in variant 2 besloten mark-up voor het verschil tussen de in variant 1 (top 10% efficiënte US LECs) en variant 2 (gemiddelde efficiëntie van US LECs) toegepaste benchmarks – ook de door Cave in zijn pleidooi voor option pricing bedoelde mark-up voor de afkoop van het risico van investeringen in eigen infrastructuur vertegenwoordigen in zich heeft. Naar het oordeel van het college is binnen deze variant de stimulans tot infrastructuurconcurrentie, in balans met de voor deze variant wenselijke remediëring van excessiviteit, optimaal verzekerd.
170. Met het oog op het gegeven dat de vierde variant zich beperkt tot een ondergrens laat het college deze variant hier verder buiten beschouwing; de onderhavige bedenking beperkt zich tot de bovengrens.
171. Op basis van het bovenstaande is het college van oordeel dat de in de ontwerpbesluiten gemaakte keuze voor de wijze waarop de classificatie in vier varianten wordt vertaald in een onderscheidenlijke toepassing van de WPC op onderscheidenlijke markten, beantwoordt aan de eisen die daaraan vanuit de wenselijkheid van de stimulering van investeringen in zowel de infrastructuur van KPN als in die van haar concurrenten en op grond van de beleidsregels van de minister moeten worden gesteld.
172. Ten slotte merkt het college in zijn algemeenheid nog op dat, gezien de in de praktijk zeer beperkte toepassing van option pricing bij tariefregulering, de uitkomsten van een dergelijke exercitie tot arbitraire resultaten kunnen leiden. Het college acht het onverantwoord om tarieven voor

²⁸ Dit betekent concreet dat KPN vergeleken zal worden met de US LEC die zich in de rangorde van relatief meest efficiënte tot relatief minst efficiënte US LEC bevindt op 10% van de top.

een meerjarige periode te baseren op een methodiek die zich nog grotendeels in de experimentele fase bevindt.²⁹

5.1.3 Meerjarigheid als uitgangspunt

173. **Tele2** stelt dat voor alle gereguleerde diensten van KPN geldt dat toekomstige kosten- en volumeontwikkelingen onzeker zijn. Om die reden moet de thans bestaande jaarlijkse regulering gecontinueerd worden.
174. Het **college** heeft in zijn ontwerpbesluiten uitgebreid gemotiveerd waarom meerjarige regulering de meer proportionele vorm van tariefregulering betreft, mits vooraf voldoende zeker is dat een meerjarige regulering voldoende recht zal doen aan kosten- en volumeontwikkelingen. Die ontwikkelingen zijn in de verschillende wholesalebesluiten onder ogen gezien. Hiervoor verwijst het college naar de ontwerpbesluiten. Het uitgangspunt van meerjarige tariefregulering wordt ook breed gedragen door marktpartijen en in het verleden ook door Tele2 zelf. Aangezien Tele2 geen andere argumenten aanvoert dan de reeds door het college in zijn onderbouwing betrokken onzekerheid over toekomstige kosten- en volumeontwikkelingen ziet het college geen reden om zijn besluit op dit punt aan te passen.

5.1.4 Definitie varianten

175. **KPN** geeft aan dat zij zich kan vinden in de vier door het college beschreven varianten. KPN doet daarbij een voorstel voor een alternatieve invulling van de WPC, gebaseerd op het betoog van Martin Cave (zie ook randnummer 160 tot en met 163 hiervoor). Daarbij dient in variant 1 toepassing te worden gegeven aan het EDC-systeem van KPN. In variant 2 zou er in 2008 een mark-up moeten zijn die na de termijn van de herziening geleidelijk verder toeneemt; in variant 3 zou de mark-up (door middel van een safety cap) al vanaf de start van de WPC moeten worden toegepast. Variant 4, ten slotte, dient volgens KPN volledig van regulering gevrijwaard te blijven.
176. De invulling van de WPC zoals KPN die zich voorstelt, kan, mede op basis van hetgeen hiervoor in de randnummers 164 tot en met 172 door het college ten aanzien van option pricing is opgemerkt, geen navolging krijgen. Het **college** merkt daarbij tegelijkertijd op dat de door het college voorgenomen invulling en KPN's invulling op een aantal belangrijke punten niet ver uit elkaar liggen.
177. Zo baseert het college de invulling van de varianten net als KPN op het EDC-systeem van KPN, zij het dat het college het proportioneel heeft gevonden om – in lijn met de memorie van toelichting bij de Tw en de beleidsregels van de minister – de uit dit systeem blijkende kosten te corrigeren voor geconstateerde inefficiënties. Een dergelijke beschouwing en correctie voor inefficiënties is ook in de in andere Europese landen aan 'top-down' LRIC gegeven toepassing de regel. De mate waarin daarbij in de verschillende varianten op inefficiëntie wordt ingegrepen, hangt af van de repliceerbaarheid van infrastructuur. Overigens gaat ook Cave uit van een efficiënte kostenbasis waar zijn uit 'option pricing' volgende mark-up aan zou moeten worden toegevoegd. Daarbij is het nog zo dat, net zoals KPN voorstelt, in variant 3 inderdaad sprake is van de toepas-

²⁹ Bedoeld wordt de toepassing van option pricing in de concrete context van tariefregulering.

sing van een safety cap (die volgens Cave een werkbare benadering is van option pricing).³⁰

178. **ACT** stelt ten aanzien van de definitie van de varianten dat in variant 1 uitgegaan zou moeten worden van de meest efficiënte Amerikaanse LEC in plaats van met de top 10% meest efficiënte LECs. Dit ligt volgens ACT temeer voor de hand indien mocht blijken dat de efficiëntieachterstand van KPN klein is of als KPN zelfs voorloopt op de LECs. Varianten 2, 3 en 4 zouden in het voorstel van ACT dienen te worden ingevuld op de wijze zoals het college de varianten 1, 2 en 3 had gedefinieerd. Dit betekent dat de efficiëntieladder één stap opschuift. Ten slotte merkt ACT op dat het door het college gepresenteerde afwegingskader een arbitrair karakter heeft en te weinig rekening houdt met economische criteria.
179. Ten aanzien van de 10%-norm van variant 1 merkt het **college** op dat het wellicht voor de hand zou liggen om KPN met de meest efficiënte Amerikaanse LEC te vergelijken, maar dat moet worden bedacht dat een dergelijke puntbepaling aanzienlijke beperkingen kent in termen van representativiteit; de keuze voor de 10%-norm resulteert in dit verband in een robuustere en verdedigbare uitkomst. Waar ACT een keuze voor de meest efficiënte US LEC met name verdedigt in het geval de analyse zou uitwijzen dat KPN ten opzichte van de 10%-norm (min of meer) efficiënt is, merkt het college op dat het bereiken van tariefdalings op zichzelf geen doelstelling is van het regulerend kader.
180. Indien ACT met het doorschuiven van varianten bedoelt dat de in bijvoorbeeld variant 2 gereuleerde diensten onderworpen zouden moeten worden aan een benchmark tegen de top 10% van de US LECs, merkt het college op dat een dergelijke invulling van de varianten niet proportioneel zou zijn aan de geconstateerde (potentiële) mededingingsproblemen. Voor variant 4 zou bijvoorbeeld in dat stramien een vorm van bovengrensregulering komen te gelden, die naar het oordeel van het college niet past bij het geconstateerde probleem van het risico op rooftprijzen waarvoor variant 4 de proportionele remedie beoogt te geven.
181. Het **college** herkent zich daarbij niet in de stelling van ACT dat het afwegingskader een hoog arbitrair karakter zou hebben. Aan de hand van heldere criteria, gecentreerd rond de doelstelling van infrastructuurconcurrentie, heeft het college een viertal varianten gedefinieerd waarin diensten eenduidig zijn in te delen. Overigens voert ACT geen nader eigen afwegingskader aan op grond waarvan op basis van economische criteria zou blijken waarom de door ACT voorgestelde invulling van de varianten in tegenstelling tot die van het college wel verdedigbaar zou zijn.
182. **ACT** merkt op dat in de ontwerpbesluiten geen aandacht wordt besteed aan de vraag in welke mate replicatie niet alleen theoretisch mogelijk is maar ook in economisch opzicht haalbaar is. Tevens vraagt ACT zich af welke de criteria zijn aan de hand waarvan het college de mogelijkheden van replicatie meent te kunnen inschatten. **MCI** stelt dat, gelet op het hoge marktaandeel van KPN, er veel voor valt te zeggen om voor gespreksopbouw en lokale doorgifte variant 1 in plaats van de mildere variant 2 van toepassing te verklaren.
183. Ten aanzien van deze bedenking brengt het **college** in dat – zoals hiervoor in randnummer 166 is beschreven – variant 1 is voorbehouden aan de tariefregulering van diensten op markten

³⁰ De bedenkingen ten aanzien van variant 4 zijn behandeld in het specifieke deel ten aanzien van de markt voor interregionale gespreksdoorgifte, alwaar hier naar zij verwezen.

waarvoor geconstateerd moet worden dat replicatie in het geheel niet aan de orde kan zijn en waar infrastructuurconcurrentie zich niet zal kunnen voordoen. Variant 1 ligt hiermee naar het oordeel van het college ver af van de varianten 2, 3 en 4, die gelden voor diensten op markten waar replicatie van de betrokken infrastructuur wel aan de orde is of kan worden, en waar infrastructuurconcurrentie dus wel mogelijk of reeds aanwezig is (zie ook randnummer 168 en 169). Hierbij brengt het college onderscheid in tussen de varianten naar gelang de mate waarin nog niet of al wel (enige) sprake is van infrastructuurconcurrentie.

184. In variant 2 gaat het er daarbij niet uitsluitend om of een alternatieve aanbieder op enig moment op economisch verantwoorde gronden kan of zal besluiten om, bijvoorbeeld, ter vervanging van de door hem tot dan bij KPN ingekochte ontbundelde toegang tot het aansluitnet, zelf te investeren in de aanleg van 'fibre to the home'. Eveneens betrokken zal moeten worden het gegeven dat er naast het aansluitnet van KPN ook nu al alternatieven bestaan op basis waarvan de eindgebruiker wordt bereikt; te denken valt bijvoorbeeld aan de omroepkabelnetwerken. Variant 3 ligt vervolgens dicht bij variant 2; het verschil tussen deze varianten is er in gelegen dat in variant 3 uitzicht is op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie waarvan, in tegenstelling tot die in variant 2, redelijkerwijs verwacht mag worden dat die binnen de termijn van de herziening zal leiden tot duurzame concurrentie.
185. Indien de concurrentie haar werk doet, zou verwacht mogen worden dat in een volgende marktanalyse geconstateerd wordt dat diensten niet langer in variant 2 thuishoren, maar zijn opgeschoven naar variant 3 (waarmee de tariefregulering proportioneel aan de veranderde concurrentiële omstandigheden wordt aangepast), en mogelijk zelfs evenzo dat diensten uit variant 3 opgeschoven zijn naar variant 4, en dat de tarieven van diensten die nu in variant 4 geplaatst zijn, wellicht niet meer gereguleerd hoeven te worden.

5.1.5 De comparatieve efficiëntieanalyse

186. **KPN** geeft aan niet te kunnen volgen dat door de wetgever zou zijn bedoeld dat voorkomen moet worden dat inefficiënte kosten aan afnemers van toegangsdiensten worden doorberekend. Naar het oordeel van het **college** is de voorgenomen toepassing van de uitkomsten van de comparatieve efficiëntie analyse echter wel degelijk in lijn met de bedoeling van de wetgever. Dit moge reeds blijken uit het volgende citaat uit de memorie van toelichting:³¹

“Bij zijn overwegingen om een prijsmaatregel op te leggen zal het college rekening moeten houden met de door de betrokken onderneming gedane investeringen en de daaraan verbonden risico's. Ook dient het college acht te slaan op de belangen van consumenten. Uiteindelijk moeten de maatregelen er op gericht zijn aan het ontstaan van duurzame concurrentie te bevorderen en moeten ze de consument maximaal voordeel bieden. Het college kan bij het opleggen van een maatregel van prijsbeheersing een vergelijking trekken met in andere landen gehanteerde tarieven op eenzelfde of vergelijkbare markt. *De aan groothandelsprijzen van de desbetreffende on-*

³¹ Memorie van toelichting bij de wijziging van de Telecommunicatiewet en enkele andere wetten in verband met de implementatie van een nieuw Europees geharmoniseerd regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en de nieuwe dienstenrichtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, blz. 119 en 120. Cursivering en onderstreping toegevoegd.

nderneming ten grondslag liggende efficiënte kosten en investeringen dienen evenwel bovenal bepalend te zijn bij de besluitvorming van het college.

Een veel toegepaste prijsmaatregel is de verplichting voor een onderneming om een kostengeoriënteerd tarief te hanteren. Een tarief is kostengeoriënteerd als het een weerslag vormt van de aan de dienstverlening ten grondslag liggende relevante kosten en investeringen, vermeerderd met een redelijke winststopslag. Een tarief dat hieraan voldoet vormt de ondergrens van een prijsmaatregel. Met andere woorden het college kan een onderneming met aanmerkelijke marktmacht in beginsel niet verplichten een tarief te hanteren dat lager is dan de kosten en investeringen waarvan de onderneming aantoont dat ze gemaakt respectievelijk gedaan zijn voor de desbetreffende dienst, vermeerderd met een redelijke winststopslag. *Dit lijdt uitzondering als blijkt dat de kosten en de investeringen van de onderneming vanwege inefficiëntie nodeloos hoog zijn.* De gedane investeringen en gemaakte kosten zijn dan gedeeltelijk niet adequaat geweest. *In dat geval kan het college een onderneming verplichten om een efficiëntiekorting toe te passen op haar prijzen.* De onderneming mag de niet-efficiënte kosten en investeringen dan niet in rekening brengen. (...) Indien het college vaststelt dat de door een onderneming gehanteerde prijzen te hoog zijn kan het college op basis van een prijsmaatregel, bijvoorbeeld een price cap, de onderneming voorschrijven haar prijzen omlaag te brengen. De prijzen dienen zover omlaag te worden gebracht als nodig is voor het kunnen ontstaan van een concurrerende markt. Daarbij kan het college er voor kiezen een minder stringente verplichting tot kostenoriëntatie op te leggen. Alsdan ontstaat er voor de onderneming een bandbreedte waarbinnen de prijzen zich kunnen bewegen.”

187. De toelichting bij artikel 3 van de beleidsregels van de minister leidt het college tot dezelfde conclusie³²:

“Om duurzame concurrentie te verwezenlijken of de belangen van gebruikers te beschermen, kan het passend zijn dat het college krachtens artikel 6a.2 van de wet een onderneming verplicht om inefficiënte kosten niet of niet geheel door te berekenen aan de toegangvragende partij of de gebruikers van die dienst. Artikel 3, eerste lid, van deze beleidsregel bepaalt dat het college in elk geval voor het aantonen van inefficiënties gebruik kan maken van een maatstafvergelijking (benchmark) en een kostentoekeningssysteem dat losstaat van het door de onderneming gebruikte systeem. In het geval van een maatstafvergelijking wordt de bedrijfsvoering van een onderneming die beschikt over een aanmerkelijke marktmacht vergeleken met andere ondernemingen in het binnen- of buitenland. Wanneer andere ondernemingen een vergelijkbare dienst of voorziening kunnen leveren tegen lagere kosten, kan dit een belangrijke aanwijzing zijn voor het bestaan van inefficiënties.”

188. **KPN** geeft aan dat zij zich, gezien de onzekerheid van een mogelijke overgang naar een all-IP netwerk, kan voorstellen dat het college houvast zoekt bij externe bronnen als basis voor de te bepalen efficiëntieontwikkeling die de komende jaren van KPN verwacht mag worden. Daarbij stelt

³² Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken van 2 juni 2005, nr. WJZ 5032571, over door het college als bedoeld in artikel 2 van de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit uit te oefenen taken op het gebied van duurzame concurrentie, efficiënte kosten, kwaliteit, toegang en tarieftransparantie in de elektronische communicatiesector (Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken over door het college uit te oefenen taken in de elektronische communicatiesector), blz. 5.

KPN wel een aantal voorwaarden waaraan de analyse zou moeten voldoen, teneinde te verzekeren dat geconstateerde kostenverschillen geen andere oorzaak hebben dan verschillen in efficiëntie.

189. Het **college** is het eens met KPN dat de uitvoering van een comparatieve efficiëntieanalyse (CEA) een grote mate van zorgvuldigheid behoeft. Om die reden heeft het college een adviseur ingehuurd die kan bogen op een ruime ervaring op dit terrein. Bovendien wordt de analyse volledig transparant uitgevoerd. Zo kunnen belanghebbenden de beschikking krijgen over de ruwe data van de Amerikaanse LECs en kunnen zij tevens de calculatiestappen van de adviseur bekijken en zelf controleren. Deze combinatie van ervaring en volledige transparantie biedt naar het oordeel van het college voldoende waarborgen dat de comparatieve efficiëntieanalyse zeer zorgvuldig wordt uitgevoerd. Hiermee wordt tevens afdoende zeker gesteld dat de geconstateerde kostenverschillen zijn terug te voeren op efficiëntieverschillen.
190. In dit verband stelt **KPN** dat een keuze voor een benchmark met Europese incumbents logischer zou zijn, al is het maar vanwege de afwezigheid van valutaschommelingen en een grotere overeenkomst in de structuur van de telecommarkt.
191. Anders dan KPN is het **college** van oordeel dat wel degelijk gemotiveerd is gekozen voor een benchmark met US LECs. Niet alleen wordt van deze aanbieders in het algemeen verondersteld dat zij een redelijke mate van efficiëntie hebben bereikt, ook is van deze aanbieders een voldoende grote hoeveelheid informatie beschikbaar die noodzakelijk is voor het kunnen uitvoeren van de analyse. Daarbij hebben de US LECs zich in de oplevering van hun informatie moeten houden aan de door de Amerikaanse toezichthouder, de FCC, voorgeschreven formats en definities, wat de informatie onderling vergelijkbaar maakt. Dat deze informatie op de website van de FCC publiekelijk beschikbaar is, acht het college van groot gewicht met het oog op de controlebaarheid van de analyse door zowel KPN als andere belanghebbenden. De benodigde informatie is voor Europese aanbieders niet beschikbaar, en zo die al beschikbaar zou kunnen worden gemaakt, niet openbaar.
192. Daarenboven speelt een belangrijke rol dat de liberalisering van de communicatiesector in de Verenigde Staten aanzienlijk eerder is ingezet dan in Europa, dat US LECs daardoor reeds geruime tijd werken in een door werkzame mededinging gekenmerkte omgeving, en dat daarmee de US LECs het meest representatief zijn voor een efficiënt kostenniveau. Ten slotte acht het college het niet onbelangrijk dat de toepassing van een benchmark met US LECs een geaccepteerde praktijk is om te komen tot de bepaling van de relatieve efficiëntie van een aanbieder; zo heeft ook de Britse toezichthouder – in het kader van de bepaling van de relatieve efficiëntie van British Telecom – in de loop der tijd meerdere malen een benchmark met de US LECs uitgevoerd en de resultaten daarvan toegepast in de zogenaamde Network Charge Controls. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de toezichthouders van Singapore en Japan, maar er zijn ook aanbieders die zelf hun relatieve efficiëntie laten bepalen aan de hand van een benchmark met de US LECs.
193. Tevens geeft **KPN** aan dat verschillen in de kostenkant die worden veroorzaakt door verschillen in wet- en regelgeving, productmix, geografie, demografie, belastingen en sociale premies, kwaliteit van dienstverlening en nog andere variabelen (valutaschommelingen, de structuur van de telecommarkt, marktontwikkelingen) binnen het proces aandacht vragen.

194. Het **college** is met KPN eens dat de vergelijkbaarheid van kostenniveaus zoveel als mogelijk verzekerd moet worden. Naar het oordeel van het college is dit met de voorgenomen analyse, het voor de analyse ingerichte proces en de daarin voorziene afstemming met KPN en andere marktpartijen, en de kennis en ervaring van de voor deze analyse betrokken externe adviseur het geval.
195. **KPN** geeft nog aan dat de keuze voor de 10%-norm willekeurig lijkt te zijn gemaakt. In dit verband merkt het **college** op dat het, geredeneerd vanuit de argumentatie onderliggend aan variant 1, wellicht meer voor de hand had gelegen om uit te gaan van het kostenniveau van de meest efficiënte US LEC. Een dergelijke benchmark had mogelijk een relevantere benadering gegeven van het voor variant 1 relevante optimaal efficiënte kostenniveau. Echter, juist om aan de door KPN aangedragen bedenkingen tegemoet te kunnen komen, is gekozen voor de meer robuuste benadering waarin wordt uitgegaan van het gemiddelde kostenniveau van de 10% meest efficiënte US LECs.³³
196. Ten aanzien van de relatie tussen de CEA en een daling van de volumes op het vaste telefoonnetwerk van KPN stelt **KPN** dat deze 'leegloop' geen reden kan zijn voor een verzwaring van de remedies: KPN kan de mogelijke kostenstijging samenhangend met de daling van het volume niet worden aangerekend, gegeven dat die stijging niet het gevolg is van inefficiëntie maar van het succes van concurrentie.
197. Het **college** kan zich niet in dit standpunt van KPN vinden. In de eerste plaats werkt de CEA zo dat KPN op elk moment in de reguleringsperiode wordt vergeleken met een benchmark die relevant is voor de schaalgrootte die voor KPN (met name op basis van haar eigen prognoses) wordt voorzien. Hierdoor wordt KPN steeds vergeleken met de kostenniveaus van US LECs die gegeven hun schaalgrootte verondersteld mogen worden te kunnen profiteren van met KPN vergelijkbare schaalvoordelen. In deze zin is het niet zo dat KPN voor een eventuele leegloop wordt 'gestraft'.
198. In de tweede plaats zal KPN als onderneming in de praktijk veranderende omstandigheden moeten voorzien, daarop anticiperen, en zich zo goed als mogelijk daarop moeten inrichten. Dat KPN zich hier ten volle van bewust is en ook daarnaar handelt, moge blijken uit de berichtgeving van de kant van KPN over voorgenomen efficiëntieslagen. In dit verband is ook zeker het voornemen van KPN om over te gaan tot een all-IP netwerk relevant: deze migratie stelt KPN bij uitstek in staat om haar netwerk de komende jaren op de relevante volumeontwikkelingen te dimensioneren. Overigens zal het juist in een situatie waarin concurrentie haar vruchten afwerpt voor aanbieders op die markt moeilijk zo niet onmogelijk zijn om dit soort vaste of verzonken kosten aan afnemers door te rekenen. Het kan naar het oordeel van het college niet zo zijn dat de voor KPN geldende tariefregulering KPN als enige marktpartij daartoe wel in staat stelt.
199. Het is voor **Scarlet** onduidelijk wat de gevolgen van het toepassen van de comparatieve efficiëntieanalyse zijn voor de 'investment ladder', waarmee Scarlet in dit geval bedoelt de tariefshoogte en de tariefsverschillen tussen interconnectie op nationaal, regionaal en lokaal niveau in KPN's netwerk. Kort gezegd, stelt Scarlet dat rekening moet worden gehouden met inefficiënties in het netwerk van KPN.

³³ Zie in dit verband ook randnummer 179 hiervoor.

200. Het **college** is van oordeel dat de comparatieve efficiëntieanalyse voldoende rekening houdt met deze bedenking van Scarlet. De analyse zal namelijk de totale efficiëntie van KPN met die van de Amerikaanse LECs vergelijken. In het geval dat KPN een netwerkstructuur heeft die minder efficiënt is dan die van vergelijkbare LECs, dan zal de comparatieve efficiëntieanalyse daarvoor corrigeren. Daarbij grijpt de efficiëntiecorrectie relatief het sterkst in op die niveaus in het netwerk die naar verhouding het minst efficiënt zijn.
201. **T-Mobile** stelt er slechts op te kunnen vertrouwen dat de nieuwe regulering op basis van de comparatieve efficiëntieanalyse niet zal leiden tot een verhoging van de tarieven voor gespreksafgifte en lokale doorgifte. In dat kader meent T-Mobile dat het WPC-systeem dient te voorzien in een 'sanity check' met de voorheen gebruikte BULRIC-methodiek.
202. Het **college** merkt ten aanzien van deze bedenking op dat het uitsluiten van een eventuele verhoging van tarieven in zichzelf geen doelstelling is van de in het kader van de marktanalyses proportioneel geachte tariefregulering; de uiteindelijk te gelden tarieven zijn het resultaat van de op grond van de uitgevoerde analyses bepaalde proportionele remedie. Het voorgaande nog daargelaten, merkt het college specifiek ten aanzien van de door T-Mobile voorgestelde 'sanity check' op dat die alleen voldoende betrouwbaar zou zijn als het BULRIC-model op dezelfde wijze als voorgaande jaren zou worden herzien. Dit zou betekenen dat het college samen met KPN en andere marktpartijen een enkele maanden durend traject zou moeten doorlopen dat voor alle partijen tot een aanzienlijke hoeveelheid werk leidt. Het college vindt het voordeel van een 'sanity check' boven een op zichzelf deugdelijk stelsel van regulering – waartegen T-Mobile ook geen concrete bezwaren heeft aangegeven – niet opwegen tegen de extra belasting voor betrokken partijen en een dergelijke check daarmee disproportioneel.

5.1.6 Toepassing comparatieve efficiëntie analyse

203. **KPN** wijst erop dat de door het college gekozen toepassing van de comparatieve efficiëntieanalyse ertoe leidt dat KPN geen aanloopkosten van haar migratie naar IP in rekening kan brengen bij wholesaleafnemers, terwijl deze zelfde afnemers wel zullen profiteren van latere kostenvoordelen van de migratie naar IP. Dit zou innovatie afremmen en daarmee in strijd zijn met artikel 8 van de Kaderrichtlijn. Daarnaast zou het college de foutieve veronderstelling hebben gemaakt dat concurrenten geen gebruik maken van het nieuwe IP-netwerk.
204. Het **college** heeft in zijn ontwerpbesluit de redenen gegeven waarom hij gebruik wenst te maken van een comparatieve efficiëntieanalyse. Deze zijn vooral gelegen in het uitgangspunt dat de op te leggen verplichting in beginsel niet moet leiden tot een situatie waarin de toezichthouder gedwongen is om op de stoel van de ondernemer te gaan zitten. Het college wil daarom beslissingen ten aanzien van noodzakelijk geachte investeringen zo veel mogelijk aan de onderneming KPN zelf laten. Hierbij mag het college echter niet de belangen van concurrenten uit het oog verliezen. Om hieraan tegemoet te komen, is gekozen voor een benadering waarbij KPN dient te voldoen aan een exogeen te bepalen en objectief als redelijk te beschouwen efficiëntieontwikkeling. Het college herkent daarin niet de stelling van KPN dat hiermee innovatie zou worden afgeremd. Integendeel, door in combinatie met een meerjarige reguleringsperiode de tariefontwikkeling af te laten hangen van een objectieve efficiëntieontwikkeling laat het college KPN alle ruimte om door middel van innovatieve investeringen tot lagere kosten en daarmee hogere winstmarges te komen.

205. Ten aanzien van de hoge aanloopkosten van IP die KPN noemt als bezwaar tegen de benadering van het college mag bovendien worden verwacht dat die door KPN over meerdere jaren worden 'uitgesmeerd'. Een tariefontwikkeling waarbij tarieven plotseling fors omhoog moeten om met deze aanloopkosten rekening te houden, beschouwt het college als onwenselijk en ook hoogst ongebruikelijk in een commerciële omgeving. De eventuele aanloopkosten zullen binnen een daarvoor in een commerciële omgeving geldende normale terugverdienperiode en binnen de marges van de door de comparatieve efficiëntieanalyse uitgezette tariefontwikkeling gedekt moeten worden.
206. Het voorgaande komt er op neer dat KPN in het kader van de operationalisering van de WPC de met (de migratie naar) IP samenhangende kosten conform de EDC-systematiek in haar EDC-kostensysteem kan opvoeren.³⁴ Het resulterende EDC-kostenniveau van KPN wordt in de CEA vergeleken met dat van de US LECs, die zich in de praktijk net als KPN zullen richten op een verdere efficiëntieverbetering. In het geval dat KPN zich gedurende de reguleringsperiode met de migratie naar IP in termen van efficiëntie verbetert ten opzichte van de US LECs, dan zal de relatieve efficiëntie van KPN toenemen en het effect van de CEA op de EDC-uitkomsten verminderen. In deze zin werkt de migratie naar IP niet anders uit dan elke andere door KPN voorziene of voorgenomen aanpassing in haar netwerk of bedrijfsvoering die resulteert in een efficiëntieverbetering.
207. **KPN** stelt dat een zuivere CEA correctie symmetrisch zou moeten uitwerken. Dit betekent dat als KPN efficiënter mocht zijn dan de gemiddelde Amerikaanse LECs dit ook tot een opwaartse correctie op de tarieven zou moeten leiden. KPN acht het onredelijk dat het college de resultaten van de CEA alleen toepassing geeft als die leiden tot een neerwaartse correctie.
208. Het **college** kan KPN niet in deze redenering volgen. Als voor variant 2 van de WPC in de CEA blijkt dat KPN efficiënter is dan de gemiddeld efficiënte US LEC dan is hiermee komen vast te staan dat KPN – onder druk van de vigerende (potentiële) concurrentie – reeds zelf tot het efficiënte kostenniveau is gekomen op grond waarvan zij zich met haar (potentiële) concurrenten kan meten. Daarmee is dit het voor de tariefregulering relevante kostenniveau; elke correctie hierop zou leiden tot suboptimale prikkels voor zowel KPN als haar concurrenten. Zo zou een opwaartse correctie betekenen dat KPN – ten koste van haar concurrenten – een soort 'windfall profit' krijgt bovenop het kostenniveau waar ze zich door concurrentie toe gehouden ziet.
209. **KPN** stelt dat het college op onjuiste gronden motiveert waarom de CEA alleen toepassing krijgt indien uit die analyse blijkt dat KPN minder efficiënt is dan de relevante benchmark. Anders dan het college stelt, resulteert een opwaartse correctie volgens KPN niet tot een verminderde efficiëntieprikkel, gegeven dat die prikkel in de eerste plaats samenhangt met de price cap (en niet met het daaraan ten grondslag liggende kostenniveau).
210. Het **college** is het in zoverre met KPN eens dat de belangrijkste efficiëntieprikkel uitgaat van de price cap en de daaraan gerelateerde meerjarigheid van de tariefregulering. In de in randnummer 42 van Annex C bij de ontwerpbesluiten gemaakte kanttekening refereert het college dan ook aan een efficiëntieprikkel van een andere orde, wat niet wegneemt dat van het kostenniveau onderliggend aan de cap wel degelijk ook een disciplinerende werking uitgaat.

³⁴ Ten aanzien van aanloopkosten betekent dit bijvoorbeeld de toepassing van meerjarenvensters, waarmee de uitgaven in een bepaald jaar worden toegerekend aan de voor komende jaren voorziene volumes.

211. **KPN** stelt verder dat haar toekomstige verwachtingen van het EDC-kostenniveau gebaseerd zijn op businessplannen waarin vaak ook al zware efficiëntiedoelstellingen verwerkt zitten. Daarnaast resulteert de beoordeling van KPN's EDC-rapportages door het college volgens KPN ook nog tot "een (efficiency)korting op het tarief". Als KPN ook nog eens een neerwaartse correctie krijgt opgelegd vanuit de toepassing van de CEA, dan is volgens KPN evident dat zij nooit in staat zal zijn om die in te lopen.
212. Ten aanzien van het eerste aspect geldt wat het **college** betreft dat deze efficiëntiedoelstellingen zullen moeten betekenen dat de in de CEA tussen KPN en de US LECs te constateren efficiëntieverschillen relatief beperkt of zelfs afwezig zullen zijn. Wat betreft het tweede aspect is het college zich er van bewust dat de CEA en de beoordeling van de EDC-rapportages consistent moeten worden toegepast en uitgevoerd, zodat een in dit opzicht 'dubbele correctie' wordt voorkomen. In de operationalisering van de WPC, waarbij ook KPN en andere marktpartijen worden betrokken, wordt dit zeker gesteld.

5.1.7 Startpunt

213. **KPN** stelt dat het aan het begin van de reguleringsperiode toepassen van een efficiëntiecorrectie onredelijk is. De korting zou tijdens de reguleringsperiode geleidelijk moeten worden ingevoerd door middel van jaarlijkse stappen. Volgens KPN is de door het college voorgestane toepassing onredelijk omdat KPN niet de kans wordt gegeven om de geconstateerde inefficiëntie in te lopen. Bovendien zou het college de reeds door KPN uitgevoerde efficiëntieverbeteringen onvoldoende waarderen.
214. Het **college** merkt hierover het volgende op. De noodzaak voor de efficiëntiecorrectie aan het begin van de reguleringsperiode is terug te voeren op de in de betreffende markt geconstateerde concurrentiële situatie. In de betreffende varianten binnen de WPC is (vooralsnog) geen sprake van effectieve concurrentie en is de afhankelijkheid van partijen van de dienstverlening van KPN te groot om een ruimere mate van vrijheid toe te staan. De proportionele tariefregulering dient daarom – met inachtneming van de investeringsprikkel voor zowel KPN als andere aanbieders – te voorzien in de correctie op inefficiëntie waar de (nog) ontbrekende concurrentie in zou hebben voorzien. Dit is gedurende de gehele reguleringsperiode relevant, wat betekent dat de efficiëntiecorrectie reeds vanaf het startpunt moet worden toegepast.
215. Daarnaast kan niet worden gesteld dat het college de voorgaande en lopende efficiëntieslagen van KPN miskent. Deze zullen namelijk leiden tot een kleiner verschil tussen KPN en de Amerikaanse LECs en daarmee tot een beperktere aanpassing van het tariefniveau aan het begin van de reguleringsperiode. Overigens ziet het college op voorhand geen aanleiding om te veronderstellen dat in de efficiëntieanalyse zal blijken dat KPN in significante mate minder efficiënt is dan de benchmark van de gemiddeld efficiënte US LEC.
216. Ten slotte gaat KPN in haar bedenking voorbij aan de argumentatie op grond waarvan voor variant 1 de efficiëntiecorrectie in het startpunt is gemotiveerd. In deze argumentatie, die kort gezegd inhoudt dat – gegeven de onmogelijkheid van concurrentie – KPN gereguleerd wordt op een dermate efficiënt kostenniveau dat het representatief mag worden geacht voor een concurrerende

markt, heeft KPN zich in het verleden kunnen vinden.³⁵ De regulering op basis van het BULRIC-systeem zoals die de afgelopen jaren heeft gegolden, beoogde voor gespreksafgifte immers dezelfde uitkomst als variant 1. Toentertijd heeft KPN echter niet betoogd dat zij de gelegenheid zou moeten hebben om de met het BULRIC-systeem geconstateerde inefficiëntie in de tijd in te lopen.

217. **KPN** acht de efficiëntiecorrectie in het startpunt niet in lijn met eerdere beleidsopvattingen van het college. KPN verwijst naar de richtsnoeren met betrekking tot ontbundelde toegang tot de aansluitlijn (ULL) en de daarin besloten overgangperiode voor de migratie van een tarief dat is gebaseerd op een historische kostprijs naar een tarief dat is gebaseerd op een actuele kostprijs.³⁶
218. De relevantie van deze verwijzing in het kader van de efficiëntiecorrectie in het startpunt is het **college** niet duidelijk. De bedoelde overgang was erop gericht om alternatieve aanbieders met een ULL-tarief gebaseerd op de relatief lage historische kostprijs de gelegenheid te geven een klantenbestand op te bouwen, waarna de opwaartse druk op het tarief volgend uit de overgang naar een ULL-tarief gebaseerd op de relatief hoge actuele kostprijs deze partijen zou stimuleren om deze klanten zelf aan te sluiten. Er was derhalve geen sprake van een vergelijkbare 'korting aan het begin van de periode'. Sterker nog, het met de overgang beoogde infrastructuurconcurrentie bevorderende effect is binnen de WPC in feite met de vier varianten invulling gegeven. Met het oog op het ontbreken van de relevantie van deze verwijzing acht het college het niet verwijtbaar dat hierop in de ontwerpbesluiten niet is ingegaan.
219. **KPN** verwijst tevens naar de richtsnoeren tariefregulering interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten,³⁷ waarin het college, met het oog op de aan de keuze voor handhaving van de EDC-systematiek onderliggende argumentatie, heeft afgezien van de in het verleden toegepaste efficiëntiecorrecties. Ten aanzien van deze verwijzing merkt het **college** op dat het in de betreffende richtsnoeren geformuleerde beleid toentertijd tot stand is gekomen buiten de context van de in het nieuwe kader van het college verlangde marktanalyses. De huidige op grond van de met deze uitgebreide marktanalyses verkregen inzichten in de proportionaliteit van tariefregulering waren daarbij niet beschikbaar, wat betekent dat niet kan worden uitgesloten dat als die inzichten ook toen beschikbaar waren wél tot efficiëntiecorrecties zou zijn besloten.
220. **KPN** stelt verder dat de keuze van het college om het startpunt te baseren op een beoordeling van de EDC2004 rapportage negatieve gevolgen heeft voor de voorspelbaarheid van de tarieven. Als alternatief stelt KPN voor om de op dit moment geldende tarieven als startpunt te hanteren en pas na het eerste jaar tot de eerste aanpassing over te gaan. Mocht het college toch besluiten tot de aanpassing aan het begin van de reguleringsperiode, dan zou deze niet op EDC2004 gebaseerd moeten zijn, maar op een recentere versie.
221. Het **college** herkent zich niet in de zorgen die KPN heeft ten aanzien van de voorspelbaarheid van de tarieven. De eerste tariefaanpassing die op 1 januari 2006 dient plaats te vinden, dient te worden beschouwd als een correctie naar een tariefniveau waar een redelijke mate van efficiëntie aan ten grondslag ligt. Het feit dat dit eventueel zou kunnen leiden tot een initiële verlaging van de tarieven en daarna weer tot een verhoging acht het college niet in strijd met de doelstelling van

³⁵ Zie het Rapport van bevindingen, bijlage bij de richtsnoeren tariefregulering interconnectiediensten, OPTA, 1 mei 2001.

³⁶ OPTA/J/99/1443, 12 maart 1999.

³⁷ OPTA/IBT/2001/200850, 13 april 2001.

voorspelbaarheid van de tarieven. De reden waarom het college het startpunt wil baseren op EDC2004 is reeds toegelicht in de ontwerpbesluiten: om de tariefontwikkeling binnen het WPC-systeem op een betrouwbaar en verantwoordbaar fundament te bouwen, heeft het de voorkeur om het startpunt van die tariefontwikkeling te baseren op gerealiseerde cijfers. Gegeven de inherente onzekerheid ten aanzien van voorspellingen over kosten en volumes, acht het college het onwenselijk om voor het startpunt reeds uit te gaan van een prospectieve EDC-rapportage die noodzakelijkerwijs grotendeels op voorspellingen is gebaseerd.

222. **Tele2** merkt ten aanzien van het startpunt op dat het college EDC2004 niet goed heeft beoordeeld en dat de besluiten van het college aangaande EDC2004 thans onderwerp van juridische procedures zijn. Tele2 pleit derhalve voor een herbeoordeling van EDC2004.

223. Het **college** heeft in de ontwerpbesluiten reeds aangegeven dat een beoordeling van de EDC2004 rapportage onderdeel van het proces zal zijn. Het betreft daarbij specifiek de rapportage over het verslagjaar 2004 dat uitgaat van gerealiseerde kosten en volumes. Daarmee wordt reeds voorzien in de door Tele2 bedoelde 'herbeoordeling'.

5.1.8 Tariefmandjes

224. **KPN** kan zich niet vinden in het ontbreken van tariefmandjes. Volgens KPN is vooral de voorspelbaarheid van de gemiddelde inkoopkosten voor concurrenten van belang, wat niet met de toepassing van tariefmandjes op gespannen voet zou staan.

225. Het **college** is het eens met KPN dat vooral de gemiddelde inkoopkosten voor partijen van belang zijn. Vanwege de verschillende inkoopprofielen maakt het echter voor partijen wel degelijk uit hoe KPN de verschillende diensten tarifeert. Het college ziet hierin het risico dat bepaalde partijen onredelijk negatief worden beïnvloed door de tariefstelling van KPN. Met het oog op dergelijke risico's acht het college de toepassing van tariefmandjes niet proportioneel. Zoals aangegeven in het ontwerpbesluit, heeft het college hier een afweging gemaakt tussen voorspelbaarheid van het systeem enerzijds en de mogelijkheid om KPN extra vrijheid te geven anderzijds (zie paragraaf C.8.1 van Annex C). Het college ziet geen reden om deze afweging thans anders te maken.

5.1.9 Beleidsregels minister inzake kwaliteit

226. **KPN** stelt het niet met het college eens te zijn dat de methodiek van de comparatieve efficiëntieanalyse aansluit bij artikel 4 van de beleidsregels van de minister van Economische Zaken. Meer specifiek toont het college onvoldoende aan dat de vergelijking kan worden uitgebreid naar Amerikaanse aanbieders, waar de minister in de beleidsregels uitsluitend refereert naar 'andere EU lidstaten'.

227. In de eerste plaats merkt het **college** op dat – waar gesproken wordt over een kwaliteitsvergelijking met andere EU-lidstaten – de toelichting op de beleidsregels niet beperkt is tot EU-staten maar deze uitdrukkelijk slechts als voorbeeld noemt: "Indien het college vermoedt dat dit het geval is, kan hij bijvoorbeeld de kwaliteit van de geleverde dienst vergelijken met die in andere EU-lidstaten". Het feit dat in de beleidsregels een voorbeeld wordt genoemd, betekent uiteraard niet dat niet ook elders dan in de EU een goede benchmark kan worden gevonden. Waar US-LECs onder concurrentie werken, is een aan die praktijk ontleende benchmark dus niet alleen goed

bruikbaar maar ook in overeenstemming met de beleidsregels.

228. In de tweede plaats merkt het college op dat KPN voorbijgaat aan de essentie van de stelling van het college dat de toepassing van de CEA in lijn is met de beleidsregels. Deze bestaat er uit dat het college er in beginsel vanuit gaat dat zowel KPN als de in de benchmark vertegenwoordigde US LECs een redelijk want niet onredelijk hoog kwaliteitsniveau leveren. Deze veronderstelling wordt voor KPN onderschreven door het door KPN bedoelde door de minister uitgevoerde onderzoek, en voor de US LECs vanuit hun positie als communicatieaanbieders op een reeds lang geliberaliseerde en concurrerende markt, waarvoor het voeren van een onredelijk hoog kwaliteitsniveau door de werking van de concurrentie onmogelijk is gemaakt.
229. Zodoende vergelijkt de CEA aanbieders (KPN en US LECs) die allen een redelijk kwaliteitsniveau leveren, wat impliceert dat de CEA kostenniveaus vergelijkt die aan beide kanten van de vergelijking samenhangen met een redelijk kwaliteitsniveau. Een eventueel kostenverschil dat duidt op een relatieve inefficiëntie van KPN hangt daarom niet samen met een door KPN aangeboden onredelijk hoog kwaliteitsniveau, maar met het relatief hoge kostenniveau waartegen KPN in staat is om een redelijk kwaliteitsniveau in de markt te zetten. Op dat relatieve inefficiënte kostenniveau grijpt de CEA in, in lijn met zowel de beleidsregel inzake efficiënte kosten en de beleidsregel inzake kwaliteit en toegang.
230. In het geval dat de veronderstelling van het college dat KPN een niet onredelijk hoog kwaliteitsniveau aanbiedt onjuist zou zijn, en er kosten verbonden zijn aan dat onredelijk hoge kwaliteitsniveau, dan grijpt de CEA ook hier op in: in deze situatie corrigeert de CEA niet alleen voor een inefficiëntie in KPN's kostenniveau, maar tegelijkertijd voor de kosten die samenhangen met het onredelijk hoge kwaliteitsniveau. Ook in dit geval is de toepassing van de CEA, zoals (bijvoorbeeld) ook gemotiveerd in de randnummers 292 tot en met 295 van het ontwerpbesluit voor gespreksopbouw, in lijn met de beleidsregels van de minister.
231. **Tele2** meent dat variant 3 in het WPC-systeem niet voldoet aan artikel 4 van de beleidsregels van de minister inzake kwaliteit en toegang. In deze variant wordt immers na de eerste aanpassing op basis van de comparatieve efficiëntieanalyse geen correctie meer toegepast, ook niet ten aanzien van kwaliteit (CPI – 0). Daarnaast stelt Tele2 dat artikel 3 van de beleidsregels betekent dat het college voor het aantonen van efficiënte kosten alleen van een maatstafvergelijking of van een kostentoekeningssysteem dat losstaat van een door KPN gebruikt systeem gebruik zou dienen te maken. Aangezien het EDC-systeem daaraan niet voldoet, vraagt Tele2 zich af of aan artikel 3 wordt voldaan.
232. Het **college** merkt op dat de overwegingen onderliggend aan variant 3 samenhangen met het willen toestaan van meer tariefvrijheid aan KPN voor die diensten waarvoor dat mogelijk is. Een correctie ten aanzien van kwaliteit zoals Tele2 die voor zich ziet, verhoudt zich slecht met deze wijze van invulling en zou een hoogst kunstmatig karakter krijgen. Een dergelijke correctie is naar het oordeel van het college dan ook niet in de beleidsregels bedoeld.
233. Ten aanzien van artikel 3 van de beleidsregels merkt het college op dat Tele 2 de bepaling onjuist leest, nu daarin immers valt te lezen dat “het college (kan) voor het bepalen van efficiënte kosten *in ieder geval gebruik maken* van (...)” (cursivering toegevoegd). De bepaling legt dus geen beperkingen aan voor wat betreft het gebruik van methoden voor het aantonen van efficiënte

kosten. De minister heeft naar het oordeel van het college geenszins het gebruik van een EDC-systeem willen uitsluiten.

5.1.10 Transparantie

234. **Tele2** is van mening dat de door het college voorgestelde tariefregulering onvoldoende transparant is. Dit is volgens Tele2 voornamelijk te wijten aan het EDC-model dat bij de regulering gebruikt zal worden. Gegeven de bedrijfsvertrouwelijke aard van de cijfers in het EDC-model kan alleen KPN een bijdrage leveren aan de invulling van tariefregulering. Tevens stelt Tele2 dat het gebruik van een comparatieve efficiëntieanalyse de transparantie niet zal vergroten, aangezien deze te complex is. Marktpartijen hebben specifieke expertise nodig om de analyse te kunnen controleren. Verder is onduidelijk met welke Amerikaanse LECs KPN zal worden vergeleken en hoe relevante data wordt verkregen.
235. **Colt** is van mening dat een kostentoerekeningsstelsel op basis van BULRIC meer voor de hand ligt dan het door het college voorgestelde WPC-systeem. Colt verwijst daarbij voornamelijk naar de intransparantie die zou samenhangen met het EDC-systeem. Ook **UPC** wijst op de problemen met transparantie van het EDC-systeem.
236. Naar het oordeel van het **college** is de voorgestelde tariefregulering wel degelijk voldoende transparant. Voor zover binnen de grenzen van bedrijfsvertrouwelijkheid mogelijk, zal andere marktpartijen tijdens de operationalisering van de WPC inzicht worden geboden in de door KPN ingediende EDC-rapportages. Daarbij worden deze partijen bij die beoordeling betrokken, bijvoorbeeld door middel van een verzoek om hun visie ten aanzien van toekomstige volumeontwikkelingen. Tevens worden deze partijen betrokken bij de berekening van het redelijke rendement, waartoe zij door het college zijn voorzien van een uitgebreid concept rapport en in de gelegenheid zijn gesteld om daarop te reageren. Een en ander geldt onverkort voor de comparatieve efficiëntieanalyse. De methodiek, de data, en de calculaties die daarbij worden gebruikt zijn voor alle partijen beschikbaar en transparant, waarmee ook de door Tele2 gestelde vraag welke US LECs worden betrokken en hoe relevante data wordt verkregen, wordt beantwoord.
237. De comparatieve efficiëntieanalyse is inderdaad een vrij complexe exercitie, waarvoor ook het college externe expertise heeft ingeschakeld. Naar het oordeel van het college is in het proces echter in voldoende mate voorzien in een uiteenzetting van de analyse, in termen van presentaties, achtergrondnotities en handleidingen, waarmee de analyse zo transparant en navolgbaar mogelijk is gemaakt. Daarnaast staat het de bij de operationalisering van de WPC betrokken partijen uiteraard vrij om zich door externe expertise te laten bijstaan. Opgemerkt zij dat ook Tele2 zich ondertussen, samen met ACT, van dergelijke expertise heeft verzekerd.
238. Het argument van **Tele2** waarin de indruk wordt gewekt dat de rechtbank van Rotterdam tariefbesluiten zou hebben vernietigd vanwege het hanteren van het EDC-model, is onjuist. De rechtbank heeft het college opgedragen de keuze voor EDC aanvullend te motiveren. Dit heeft het college inmiddels gedaan.³⁸
239. **Tele2** stelt dat de Europese Commissie in het verleden heeft opgemerkt dat tariefregulering

³⁸ OPTA/JUZ/2005/202412, 31 augustus 2005.

op basis van benchmarking alleen is toegestaan tijdens een transitieperiode tot een kostentoerekeningssysteem beschikbaar komt. Aangezien er reeds een LRIC model voorhanden is, vraagt Tele2 zich af of de keuze voor een comparatieve efficiëntieanalyse juridisch houdbaar is. Tele2 concludeert hieruit dat het college zorgt voor juridische onzekerheid.

240. Het **college** merkt hierover het volgende op. De aanbeveling van de Europese Commissie richtte zich op de situatie waarin voor de tariefregulering voor met name interconnectie (gespreksafgifte) nog geen kostentoerekeningssysteem beschikbaar was. In die situatie achtte de Commissie het aanbevolen om uit te gaan van de Europese 'best current practice'. Dit behelsde niet meer dan de rangorde van de binnen Europa geldende tarieven voor gespreksafgifte, waarbij de best current practice zich bevond tussen het goedkoopste en het op twee na goedkoopste tarief.
241. Ten aanzien van de voorgenomen WPC is duidelijk sprake van een andere situatie: niet alleen gaat het binnen de WPC ook om andere wholesalediensten dan afgifte, maar ook is er wel degelijk een kostentoerekeningssysteem beschikbaar (en wel een systeem ten aanzien waarvan het college van oordeel is dat de toepassing ervan binnen de WPC proportioneel is). Daarbij is de CEA als methodiek onvergelijkbaar met de best current practice: waar de best current practice niets meer was dan een rangorde van binnen Europa voor afgifte geldende tarieven, is de CEA een uitgebreide statistische analyse van KPN's relatieve efficiëntie waarbij rekening wordt gehouden met verschillen tussen aanbieders, bijvoorbeeld ten aanzien van volumes. Het doel van de CEA is dan ook om een uitspraak te doen over de relatieve efficiëntie van KPN zoals die ten opzichte van het EDC-kostentoerekeningssysteem blijkt, terwijl de best current practice bedoeld is als middel om zonder systeem een tariefniveau te kunnen vaststellen. Het college is dan ook van oordeel dat Tele2 met deze bedenking ten onrechte de juridische houdbaarheid van de CEA in twijfel trekt.
242. Overigens merkt het college nog op dat hij de opmerking van Tele2 over het (juridische) risico van benchmarking niet kan rijmen met het voorstel elders in de bedenkingen van Tele2 om KPN's kosten te benchmarken tegen andere Europese aanbieders. Afgezien van de keuze voor Amerikaanse in plaats van Europese aanbieders, lijkt Tele2 hier zelf voor een benchmarking benadering te pleiten.
243. **Tele2** stelt als alternatief voor EDC het FL-LRIC model voor. Dit model wordt door de ERG en de Europese Commissie aanbevolen en tevens door andere Europese toezichthouders gehanteerd. Tele2 geeft transparantie als enige reden voor de toepassing van dit model.
244. Ten aanzien van het door Tele2 voorgestelde FL-LRIC model merkt het **college** het volgende op. In de eerste plaats moet duidelijk zijn dat de aanbeveling van de Europese Commissie toezag op de tarifiering van gespreksafgifte, en niet op wholesaletariefregulering in brede zin.³⁹ Daarbij laat de Commissie, maar ook de ERG, onder het nieuwe kader meer ruimte om op basis van de in het kader van proportionaliteit te maken afwegingen te komen tot de keuze voor een regulerings-

³⁹ Vergelijk de mededeling van de Europese Commissie (COM(1999)539), p. 38: "Wat betreft interconnectie is de verplichting tot kostenoriëntatie vastgelegd in de primaire wetgeving, en in de aanbevelingen van de Commissie is het gebruik van de methode van de gemiddelde incrementele kosten op lange termijn- (LRAIC) voor gespreksafgifte."

model; de betreffende aanbeveling is hiermee in zekere zin achterhaald.⁴⁰

245. In de tweede plaats heeft het thans door KPN gebruikte EDC-model sterke overeenkomsten met de top-down FL-LRIC modellen die gebruikt worden in de andere Europese landen en waar Tele2 op lijkt te doelen. Zo wordt in het EDC-model gebruik gemaakt van current costing en bevat het model forward-looking elementen. Tele2 geeft transparantie als enige reden waarom FL-LRIC te prefereren valt boven het EDC-model. Zoals hiervoor is toegelicht, zal met de toepassing van de comparatieve efficiëntieanalyse de transparantie voor partijen toenemen. Daarnaast ziet het college niet in waarom een top-down FL-LRIC model, ten aanzien waarvan de bedrijfsvertrouwelijkheid van informatie eveneens relevant is, transparanter zou zijn dan het EDC-model. Het college ziet derhalve geen reden om het voorstel van Tele2 te volgen.

5.1.11 CPI

246. **Tele2** stelt dat de op de consumer price index (CPI) gebaseerde inflatiecorrectie niet toegepast mag worden op de vast te stellen wholesaletarieven. De CPI heeft naar de mening van Tele2 geen relatie met de door KPN gemaakte kosten.

247. Het **college** merkt in dit verband op dat het college in het kader van de onderhanden operationalisering van de WPC tot het voorlopige inzicht is gekomen dat de inrichting van de WPC niet vereist dat aan de CPI toepassing wordt gegeven. De reden hiervoor is dat KPN in haar prospectieve EDC-rapportages reeds uitgaat van nominale kostenontwikkelingen, waarin de verwachte inflatie dus in feite reeds is verwerkt. De toepassing van de CPI zou hierdoor overbodig zijn. De consequentie van deze benadering is dat het resultaat van de WPC niet wordt uitgedrukt in termen van een CPI – X, maar in termen van de per binnen de reguleringsperiode onderscheidenlijk jaar maximaal te gelden tariefplafonds.⁴¹

5.1.12 Communicatie tariefaanpassingen

248. **Tele2** geeft aan dat in het proces van tariefaanpassingen door KPN voldoende tijd dient te zijn gereserveerd voor het verwerken van deze aanpassingen. Concreet stelt Tele2 dat als er op 1 juli van een bepaald jaar nieuwe tarieven in werking zullen treden, deze minimaal twee maanden van te voren bekend gemaakt moeten worden.

249. Het **college** merkt op dat de door Tele2 aangedragen bedenking grotendeels wordt weggenomen doordat het college de tijdens de meerjarige reguleringsperiode te gelden maximale tarieven voorafgaand aan deze periode bekend zal maken. Dit betekent dat de bedenking van Tele2 slechts betrekking heeft op de tarieven die per 1 januari 2006, of zoveel later als de operationalisering van het WPC-systeem is afgerond, in werking dienen te treden. Het college maakt daarbij een afweging tussen enerzijds de door Tele2 aangehaalde wenselijkheid om voldoende tijd in te bouwen tussen communicatie en inwerkingtreding van de nieuwe tarieven en anderzijds het streven om de tarieven zoveel mogelijk een afspiegeling van de onderliggende kosten te laten zijn. Bij

⁴⁰ De aanbevelingen van de Commissie waar Tele2 naar refereert zijn overigens inmiddels vervangen door nieuwe versies. Hierin is geen aanbeveling voor FL-LRIC meer opgenomen.

⁴¹ Concreet resulteert de WPC hiermee in een tabel met kolommen voor 2006, 2007 en 2008. In de rijen bevat de tabel de binnen de WPC gereguleerde wholesalediensten, en in de kolommen het voor het betreffende jaar maximaal te gelden tarief.

deze afweging speelt een belangrijke rol dat het voor alle betrokken partijen van belang is dat (informatie over) ontwikkelingen in kosten en volumes zo snel mogelijk worden verwerkt in de tarieven. Aangezien dit efficiënte investeringen en daarmee economische welvaart bevordert, heeft het college dit belang bij zijn besluit op dit punt zwaar laten wegen.

5.1.13 Datum inwerkingtreding

250. **ACT**, waaronder **MCI**, wijst op het belang dat per 1 januari 2006 de nieuwe wholesaletarieven van kracht worden, ook indien het WPC-systeem pas op een latere datum kan worden afgerond. **MCI** pleit in dat geval voor het met terugwerkende kracht tot 1 januari 2006 vaststellen van tarieven. Het nog langer doorzetten van de huidige tarieven is volgens **MCI** geen optie omdat die zijn gebaseerd op kosten van enkele jaren terug.

251. In de ontwerpbesluiten heeft het **college** aangegeven dat in de situatie waarin de operationalisering van de WPC niet vóór 31 december 2005 is afgerond, het college zijn besluit over de te gelden tarieven zo spoedig mogelijk zal nemen. De daarin vastgestelde maximale tarieven zullen dan ingaan op de eerste dag van de volgende maand. Tot die tijd blijven de thans geldende (op grond van het overgangsregime⁴² bepaalde) tarieven in stand.

252. Het college ziet in de bedenking van **MCI** onvoldoende reden om op deze benadering terug te komen. Idealiter is het zo dat de te gelden tarieven aansluiting hebben bij de voor de betreffende reguleringsperiode voorziene kosten en volumes. In de afweging staat hier echter tegenover dat het opleggen van terugwerkende kracht in de huidige situatie – waarin het gaat om de introductie van een nieuwe tariefreguleringsmodel – te zeer op gespannen voet staat met het richting **KPN** in acht te nemen rechtszekerheidsbeginsel.

5.2 Onlosmakelijk verbonden faciliteiten

253. **ACT** en **Colt** stellen dat het noodzakelijk is dat het college ten aanzien van co-locatie uitgaat van de strengste variant van het WPC-systeem (variant 1) of van **BULRIC**. **ACT** en **Colt** geven als argument dat co-locatie is vereist om gebruik te maken van niet (binnen de reguleringsperiode) repliceerbare infrastructuur. **ACT** stelt dat ook voor co-locatie voor meerjarigheid (drie jaar) moet worden gekozen.

254. Het **college** merkt op dat hij marktpartijen per brief⁴³ heeft laten weten dat de tariefregulering voor co-locatie dienstverlening zal wijzigen. In de ontwerpbesluiten is vanwege de onzekerheid over toekomstige kosten en volumes nog gekozen voor een eenmalige invulling van tariefregulering (rendementsregulering). Ten gevolge van het beoordelingstraject inzake periodieke co-locatie heeft het college thans echter voldoende inzicht in de voor co-locatie relevante kosten en volumes. Gezien de ook door de meeste marktpartijen gedeelde voorkeur van het college voor meerjarige regulering ziet het college derhalve geen reden meer om de uitzonderingspositie van co-locatie in stand te houden. Voor de toepassing van tariefregulering zal worden aangesloten bij de overige bijbehorende faciliteiten, in casu variant 2 van de WPC. Het besluit zal op dit punt worden aangepast.

⁴² OPTA/IBT/2004/202290, 30 juni 2004.

⁴³ OPTA/IBT/2005/202108, 20 juli 2005.

255. Ten aanzien van de voor co-locatie en de bijbehorende faciliteiten in het algemeen geldende tariefregulering merkt het college op dat in de ontwerpbesluiten is onderkend dat het afwegingskader – dat is gebaseerd op een categorisering naar de onderscheidenlijke mate van te verwachten replicatie en dat bestaat uit de vier varianten – niet hierop van toepassing kan zijn. Een relevante markt voor, bijvoorbeeld, co-locatie is immers niet bepaald, evenmin als dat sprake kan zijn van de bevordering van infrastructuurconcurrentie op de markt voor co-locatie. Dit neemt niet weg dat het noodzakelijk is dat deze faciliteiten onderworpen worden aan tariefregulering, gegeven dat zonder die regulering de tariefregulering van de toegangsdiensten zelf eenvoudig ontlopen zou kunnen worden. In de ontwerpbesluiten is daarom aangegeven dat het college het proportioneel acht om voor de bijbehorende faciliteiten een invulling van de tariefregulering op te leggen die overeenkomt met variant 2 in het WPC-systeem. Deze keuze zij hier nader gemotiveerd met de overweging dat hiermee wordt aangesloten op het gegeven dat het grootste deel van de op grond van kostenoriëntatie gereguleerde wholesalediensten – ten behoeve waarvan dus vrijwel alle bijbehorende faciliteiten door KPN dienen te worden aangeboden – eveneens in variant 2 is ingedeeld. Het indelen van de bijbehorende faciliteiten in variant 1 acht het college alleen al vanuit dit oogpunt disproportioneel.

256. **ACT** vraagt het college bij de vaststelling van de tarieven voor met name de eenmalige vergoedingen en co-locatievoorzieningen meer gebruik te maken van benchmark gegevens van vergelijkbare diensten in de markt.

257. Het **college** is van oordeel dat de strekking van deze bedenking wordt gedekt door de voorgenomen toepassing van de comparatieve efficiëntieanalyse, waarin de kosten van KPN worden vergeleken met die van de benchmark bestaande uit US LECs.

6 Gescheiden boekhouding

258. Dit hoofdstuk gaat in op de door ACT geuite bedenkingen ten aanzien van de door het college aan KPN opgelegde verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding. Deze verplichting is uitgewerkt in Annex E bij het ontwerpbesluit.⁴⁴

259. **ACT** is van mening dat de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding de controleerbaarheid en effectiviteit van de non-discriminatieverplichtingen aanzienlijk vergroot. Daarom vindt ACT dat in alle gevallen waarin sprake is van een non-discriminatieverplichting tevens de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding moet worden opgelegd.

260. Het **college** is het met ACT eens dat met de gescheiden boekhouding de verplichting tot non-discriminatie, voor zover die de gehanteerde tarieven betreft, gecontroleerd kan worden. Voor de gescheiden boekhouding is een kostentoerekeningssysteem nodig. In de ontwerpbesluiten heeft het college toegelicht dat hij het niet proportioneel acht als een kostentoerekeningssysteem alleen met het oog op de gescheiden boekhouding ontwikkeld moet worden. Daarom heeft het college de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding alleen opgelegd als vanwege een verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven een kostentoerekeningssysteem

⁴⁴ In dit hoofdstuk wordt bij referentie naar de ontwerpbesluiten steeds gerefereerd naar het ontwerpbesluit opbouw. De teksten waarnaar gerefereerd wordt, staan echter ook in de ontwerpbesluiten voor de andere wholesalemakten.

beschikbaar is dat ook voor de gescheiden boekhouding gebruikt kan worden.⁴⁵ Op grond hiervan is aan KPN de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding opgelegd op de markten voor gespreksopbouw, lokale gespreksdoorgifte, gespreksafgifte, ontbundelde toegang tot het aansluitnet en ILL terminating verbindingen van 2Mbit/s en <2Mbit/s.

261. In de ontwerpbesluiten heeft het college KPN ook ten aanzien van de wholesalemarkt voor laagcapacitaire toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding opgelegd, omdat het college ook voor deze markt gekozen had voor de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven. Op grond van de aangevoerde bedenkingen heeft het college nu gekozen voor een andere invulling van de tariefregulering, namelijk retail-minus. Het college handhaaft echter de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding in deze markt, omdat het kostentoerekeningssysteem dat KPN op de andere markten gebruikt voor het berekenen van kostengeoriënteerde tarieven ook het domein van laagcapacitaire aansluitingen omvat. Het college acht de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding in dit geval niet disproportioneel.

7 Financiële rapportages en kostentoerekening

262. Dit hoofdstuk gaat in op de door marktpartijen geuite bedenkingen ten aanzien van de door het college voorgenomen invulling van de door KPN op te stellen en voor te leggen financiële rapportages inclusief de daarbij door KPN te betrachten openbaarheid, en van de door KPN in de kostentoerekening in acht te nemen voorschriften. Deze invulling is uitgewerkt in de Annexen A en B bij het ontwerpbesluit.⁴⁶

7.1 Financiële rapportages

7.1.1 Nut van financiële rapportages

263. **KPN** twijfelt aan het nut van de financiële rapportages die KPN op grond van de verplichtingen in het kader van tariefregulering en gescheiden boekhouding dient op te stellen. Het gaat om de EDC-rapportage, de gescheiden financiële rapportage en de rapportage retailhuurlijnen. Doordat de rapportages volgens KPN verschillen in uitgangspunten en grondslagen levert dit verwarring op en onnodig hoge kosten om deze verschillende rapportages op te stellen. Ook twijfelt KPN of deze rapportages het door het college genoemde doel van inzicht in kostenoriëntatie, prijsqueeze, non-discriminatie en kruissubsidiëring wel bereiken, en of de openbaarmaking van deze rapportages het doel van concurrentiebevordering inderdaad dient.

264. Het **college** geeft in randnummer 39 van annex A bij de ontwerpbesluiten aan dat de financiële rapportages tot doel hebben inzicht in kostenoriëntatie, prijsqueeze, non-discriminatie en kruissubsidiëring te geven en dat door middel van openbaarmaking dit inzicht ook voor marktpartijen te verkrijgen is. Deze opmerking is van algemene aard. Het is niet het oogmerk van het college dat iedere rapportage alle doeleinden dient. Iedere rapportage heeft zijn eigen kenmerken en

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld het ontwerpbesluit gespreksopbouw, randnummer 232.

⁴⁶ In dit hoofdstuk wordt bij referentie naar de ontwerpbesluiten steeds gerefereerd naar het ontwerpbesluit opbouw. De teksten waarnaar gerefereerd wordt, staan echter ook in de ontwerpbesluiten voor de andere wholesalemarkten.

dient doorgaans primair één of enkele doelen, maar niet (altijd) alle doelen tegelijk. In de hierna volgende subparagrafen gaat het college apart op ieder van de rapportages in, waarbij dit nader aan de orde komt. Wat betreft het bevorderen van concurrentie merkt het college op dat dit met name betrekking heeft op de openbaarmaking van rapportages. Dit komt in paragraaf 7.2 aan de orde.

265. In meer algemene zin is het college van oordeel dat een AMM-partij die aan tariefregulering is onderworpen zich behoort te verantwoorden over de financiële aspecten van de activiteiten waar deze tarieven betrekking op hebben. Dit is van belang voor het college om een beeld te krijgen en te houden van de omvang van de met de financiële regulering gemoeide bedragen aan omzet, kosten en geïnvesteerd vermogen en het belang daarvan ten opzichte van de totale omzet, kosten en geïnvesteerd vermogen van de AMM-partij. Zo bieden de rapportages het college de mogelijkheid zich een totaalbeeld te vormen, bijvoorbeeld doordat een markt als geheel gepresenteerd wordt, of doordat duidelijk is welk deel van omzet, kosten en geïnvesteerd vermogen te maken heeft met gereguleerde markten en diensten en welk deel met niet-gereguleerde markten en diensten. Ook is daarbij van belang dat over de jaren heen informatie beschikbaar komt die een goed beeld geeft van de ontwikkeling van de financiële aspecten rondom de gereguleerde activiteiten. De met de rapportages voor het college beschikbaar komende informatie speelt zodoende een rol in de aan het toezicht inherente informatieasymmetrie tussen het college enerzijds en de onderneming anderzijds.

7.1.2 EDC-rapportage

266. **KPN** vindt de verplichting tot de jaarlijkse oplevering van een historische en een prospectieve EDC-rapportage disproportioneel. KPN stelt dat een jaarlijkse EDC-rapportage niet nodig is aangezien de tarieven voor het merendeel van de wholesalediensten op basis van een meerjarige wholesale price cap (de WPC) worden vastgesteld. De kostprijzen die in de jaarlijks op te leveren EDC-rapportage worden berekend, hebben dus geen invloed op de tarieven. Bovendien stelt KPN dat de wijze van berekening van de kostprijzen afwijkt van de wijze waarop de tarieven bepaald zijn, omdat die grotendeels op de comparatieve efficiëntieanalyse (CEA) gebaseerd worden. In de tweede plaats meent KPN dat de WPC voldoende zekerheid aan de markt biedt over de wholesaletarieven. Het openbaar maken van de EDC-rapportage en de verplichting van KPN om in deze rapportage ook nog de ontwikkeling in kostprijzen toe te lichten, is volgens KPN contrair met de vrijheid van KPN om gedurende de toepassing van de WPC haar efficiëntie te verbeteren.

267. Allereerst merkt het **college** op dat voor wholesalediensten waarvan de tarieven op basis van de WPC vastgesteld worden, KPN jaarlijks alleen een historische EDC-rapportage hoeft op te stellen, en geen toekomstgerichte EDC-rapportage. Alleen voor diensten waarop de jaarlijkse rendementsregulering van toepassing is, dient KPN jaarlijks ook een toekomstgerichte EDC-rapportage op te leveren (zie randnummers 4-6 van annex D bij de ontwerpbesluiten). De situatie op dit moment is echter dat alle bestaande diensten waarvoor het college aan KPN de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven oplegt, in de WPC worden opgenomen.

268. De constatering van KPN dat de tarieven van de diensten waarop de WPC van toepassing is niet gewijzigd zullen worden op grond van de jaarlijks op te leveren EDC-rapportage is juist. Deze tarieven liggen immers voor meerdere jaren vast. De jaarlijkse EDC-rapportage geeft het college

echter inzicht in hoe de werkelijke kosten- en kostprijsontwikkeling zich verhoudt tot de op basis van de WPC vastgestelde tariefontwikkeling. Bovendien kan de EDC-rapportage voor het college mede dienen als signaal op grond waarvan kan worden besloten of een vervroegde marktanalyse noodzakelijk is.⁴⁷

269. De stelling van KPN dat de berekening van de kostprijzen in de jaarlijkse EDC-rapportage verschilt van de berekening van de tarieven die gehanteerd wordt in het kader van de WPC is naar het oordeel van het college onjuist. Bij deze berekeningen dienen namelijk hetzelfde kosten-toerekeningssysteem en dezelfde waarderingsgrondslagen gebruikt te worden; het enige verschil schuilt in de toepassing van de CEA.⁴⁸

270. Ten aanzien van het opnemen van een toelichting op de cijfers die in een financiële rapportage gepresenteerd worden, merkt het college op dat dit ertoe dient de gebruiker van de rapportage inzicht te geven in de factoren die de ontwikkeling in kostenniveaus en kostprijzen beïnvloeden. Een dergelijke toelichting is een normaal onderdeel van een financiële rapportage, zoals bijvoorbeeld een jaarverslag. Tot zover kan het college zich derhalve niet met KPN's bedenkingen ten aanzien van het nut van de EDC-rapportage verenigen.

271. Het college is het met KPN eens dat de WPC voldoende zekerheid aan de markt biedt over de wholesaletarieven die gedurende de reguleringsperiode zullen gelden. Deze informatie is van groot belang voor marktpartijen: met de uit de WPC bekende tarieven kunnen partijen berekenen wat hun de door KPN geleverde toegang over meerdere jaren kost. De feitelijke kosten- en kostprijsontwikkeling – voor zover die zou afwijken van de in de WPC geprognosticeerde ontwikkeling – acht het college bij nader inzien onvoldoende voor andere partijen van belang om openbaarmaking van de jaarlijkse EDC-rapportages te rechtvaardigen. Het college zal het besluit op dit punt aanpassen.

272. Het voorgaande neemt uiteraard niet weg dat KPN is gehouden om de in het kader van de operationalisering van de WPC relevante EDC-rapportages openbaar te maken.⁴⁹ Zoals het college heeft aangegeven, wordt openbaarmaking daarbij ingeperkt door bedrijfsvertrouwelijkheid. Dit geldt ook ten aanzien van de toelichting op een financiële rapportage. In paragraaf 7.2 gaat het college nader in op het onderwerp openbaarheid.

7.1.3 Gescheiden financiële rapportage

Nut van de gescheiden financiële rapportage als wholesalerapportage

273. **KPN** vindt het rapporteren over wholesalemarkten in het kader van de gescheiden boekhouding disproportioneel. In de eerste plaats stelt KPN dat de grondslagen voor het opstellen van de gescheiden financiële rapportage afwijken van de wijze waarop de wholesaletarieven vastgesteld worden. Hierdoor bestaat er volgens KPN geen relatie tussen de wholesalerendementen in de gescheiden financiële rapportage en de manier waarop de tarieven tot stand komen. Ten tweede vraagt KPN zich af wat het college denkt te gaan doen met de in de gescheiden financiële rappor-

⁴⁷ Zie in dit verband ook randnummer 92 van Annex C bij de ontwerpbesluiten.

⁴⁸ Overigens kan het effect van de CEA op de EDC-kostprijzen elk jaar inzichtelijk worden gemaakt.

⁴⁹ Bedoeld worden de historische EDC-rapportage over 2004 en de prospectieve rapportages over 2005, 2006, 2007 en 2008.

tage gerapporteerde wholesalerendementen, aangezien voor de wholesaletarieven de WPC geldt. Op grond hiervan vindt KPN dat het rapporteren van wholesalerendementen geen enkel doel dient en dus disproportioneel is. In deze lijn doorredenerend, stelt KPN dat het openbaar maken van deze informatie niet proportioneel is.

274. Het **college** oordeelt ten aanzien van deze bedenking als volgt. Zoals KPN terecht stelt, is de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding een wholesaleverplichting. Deze verplichting dient ertoe inzicht te geven in non-discriminatie en kruissubsidiëring. Via de rapportage over wholesalemarkten is namelijk vast te stellen dat KPN wholesalediensten aan het eigen retail-bedrijf tegen dezelfde tarieven levert als aan andere marktpartijen.

275. Verder merkt het college op dat het stramien voor de gescheiden financiële rapportage door KPN in samenwerking met het college ontwikkeld is. Het stramien voorziet in de presentatie van opbrengsten, kosten, geïnvesteerd vermogen en rendement van markten en diensten. Dit stramien is in lijn met hetgeen de Europese Commissie schrijft in haar Aanbeveling inzake scheiding der boekhoudingen en kostenberekeningssystemen onder het regelgevingskader voor elektronische communicatie.⁵⁰ Randnummer 4 bevat de aanbeveling dat aangemelde exploitanten waaraan een verplichting tot scheiding van boekhoudingen is opgelegd, een winst- en verliesrekening indienen en opgave doen van het geïnvesteerd kapitaal voor elke entiteit waarvoor zij verslag dienen te leggen.

276. **KPN** stelt dat de grondslagen voor het opstellen van de gescheiden financiële rapportage afwijken van de wijze waarop de wholesaletarieven worden vastgesteld. Het **college** merkt op dit punt op dat bij de gescheiden financiële rapportage in beginsel dezelfde kostentoerekening en waarderingsgrondslagen gehanteerd dient te worden als in de context van tariefregulering. De regels hiervoor zijn uiteengezet in annex A bij de ontwerpbesluiten. Ten behoeve van de tariefregulering wordt op grond van economische principes een aantal grondslagen aangepast om op die manier een betere economische stimulans te bewerkstelligen (zie annex B bij de ontwerpbesluiten). Op dit punt verschillen de gescheiden financiële rapportage en de EDC-rapportage. KPN stelt terecht vast dat het in de gescheiden financiële rapportage gerapporteerde rendement niet direct aanleiding zal zijn voor het college om in te grijpen in de regulering, aangezien voor de wholesaletarieven de meerjarige WPC geldt. Dit rendement geeft echter wel aan wat over het geheel op het geïnvesteerd vermogen verdiend wordt en geeft daarmee een indicatie van het financiële resultaat op een markt. Aangezien de kosten van geïnvesteerd vermogen in de gescheiden financiële rapportage niet op andere wijze in de kosten verwerkt kunnen worden (zoals in de EDC), is het meest voor de hand liggend hier via de ROA uitdrukking aan te geven.

277. In paragraaf 7.2 gaat het college in op de argumenten van KPN over openbaarheid.

Gescheiden financiële rapportage als retailrapportage

278. **KPN** vindt dat de gescheiden financiële rapportage een goed inzicht geeft in de prijsqueeze op marktniveau, maar niet op dienstniveau. Dit laatste is volgens KPN niet goed mogelijk omdat

⁵⁰ Aanbeveling van de Commissie van 19 september 2005 inzake scheiding van boekhoudingen en kostenberekeningssystemen onder het regelgevingskader voor elektronische communicatie, 2005/698/EG, L 266/64, 11 oktober 2005.

de squeeze-toets op dienstniveau uitgaat van de looptijd van de aanbidding, terwijl de gescheiden financiële rapportage een jaar beslaat. Ook constateert KPN dat een gescheiden financiële rapportage op dienstniveau een veelvoud aan diensten zal omvatten, gegeven dat het college iedere aanbidding als aparte dienst beschouwt. KPN stelt dat deze rapportage niet eenvoudig te maken is omdat de boekhouding van KPN hier niet in voorziet. Ook vindt KPN dat een dergelijke rapportage wegens bedrijfsvertrouwelijkheid niet gepubliceerd kan worden: concurrenten kunnen dan inzicht in het commerciële succes van iedere aanbidding van KPN verkrijgen. Op grond hiervan concludeert KPN dat de gescheiden financiële rapportage op dienstniveau zijn doel voorbij schiet. KPN ziet als alternatief aparte analyses gebaseerd op de gerealiseerde profielen van de aanbidding. In het verlengde van het bovenstaande vindt KPN dat eventuele openbaarmaking van de gescheiden financiële rapportage disproportioneel is.

279. Het college onderkent de door KPN genoemde beperkingen ten aanzien van de gescheiden financiële rapportage op het niveau van de individuele dienst. Het college acht een dergelijk detailniveau in de gescheiden financiële rapportage praktisch gezien niet goed werkbaar, maar ook niet noodzakelijk. Het monitoring instrument voor de squeeze-toets voorziet hier reeds in, en levert deze informatie bovendien binnen een veel kortere tijdsperiode zodat tijdig ingrijpen door het college mogelijk is.

280. Het college acht een gescheiden financiële rapportage op dienstniveau echter wel nuttig, omdat daarmee gewaarborgd wordt dat de link tussen het dienstniveau en het marktniveau volledig gelegd wordt en doordat op deze wijze een integraal beeld gegeven wordt van de squeeze-toets op dienstniveau. Het college acht het daarbij echter, gegeven de hierboven genoemde bezwaren, denkbaar dat in de gescheiden financiële rapportage gekozen wordt voor enige clustering van diensten, bijvoorbeeld door verschillende aanbiddingen van in essentie hetzelfde soort dienstverlening bijeen te nemen. Ook acht het college het aanvaardbaar om hierbij een tijdsperiode van een jaar te hanteren.⁵¹ Op die manier levert de gescheiden financiële rapportage geen precieze informatie over squeeze op het niveau van de individuele dienst, maar geeft ze wel inzicht in de mate van kostendekking op het iets bredere niveau van clusters van diensten van hetzelfde type of van dezelfde familie. Als hieruit zou blijken dat er sprake is van onderdekking van de kosten op dienstniveau, is dit een belangrijk signaal voor het college om nader onderzoek te plegen.

281. Doordat de gescheiden financiële rapportage openbaar gemaakt dient worden, kunnen marktpartijen zelf inzicht in het al dan niet aanwezig zijn van squeeze verkrijgen. Als in de gescheiden financiële rapportage niet op het niveau van de individuele dienst gerapporteerd wordt, zullen concurrenten van KPN daarbij geen inzicht kunnen krijgen in het commerciële succes van iedere dienst. Op dit punt zal bedrijfsvertrouwelijkheid dus geen belemmering zijn om de gescheiden financiële rapportage openbaar te maken. In paragraaf 7.2 gaat het college nader in op de openbaarheid van de financiële rapportages.

Rapportage over niet-gereguleerde markten

282. KPN stelt dat het college niet duidelijk maakt wat hij met het begrip kruissubsidiëring bedoelt. Volgens KPN kan het bieden van inzicht in kruissubsidiëring via de gescheiden financiële rapor-

⁵¹ In het kader van ondergrensregulering heeft het college besloten bij de squeeze-toets op dienstniveau uit te gaan van een redelijke terugverdientijd (in plaats van de minimale contractperiode).

tage alleen betrekking hebben op verticaal gerelateerde gereguleerde markten. KPN beargumenteert dat, aangezien de wholesaletarieven ex ante via de WPC worden vastgesteld, inzicht in kruissubsidie daarbij alleen betrekking kan hebben op gereguleerde retailtarieven. Hiertoe dient reeds de prijssqueeze-toets, die borgt dat retailaanbiedingen een positieve marge hebben ten opzichte van wholesaletarieven. KPN stelt dat de gescheiden financiële rapportage geen inzicht hierin biedt. In deze context merkt KPN op dat KPN geen rapportageplicht ten aanzien van niet-AMM-markten heeft.

283. Het **college** acht de analyse van KPN grotendeels juist. Het college komt in dit verband terug op het standpunt dat hij in randnummer 11 van annex E bij de ontwerpbesluiten heeft ingenomen. Dit standpunt hield in dat de gescheiden financiële rapportage alleen inzicht kan bieden in non-discriminatie en kruissubsidiëring als deze rapportage ook niet-gereguleerde retaildiensten en markten bevat die gebruik maken van gereguleerde wholesalediensten. In het geval het college het niet nodig acht om op een retailmarkt ondergrensregulering op te leggen, impliceert dit dat het college kruissubsidiëring niet als potentieel concurrentieprobleem op deze markt ziet. Over deze retailmarkten hoeft KPN dus niet standaard in de gescheiden financiële rapportage te rapporteren.

284. Tegelijkertijd stelt het college echter vast dat er andere redenen zijn op grond waarvan het college het nodig kan achten dat KPN zich over niet-AMM-markten verantwoordt. Dit wordt ook aangegeven in randnummer 4 van de Aanbeveling van de Europese Commissie inzake scheiding van boekhoudingen en kostenberekeningssystemen onder het regelgevingskader voor elektronische communicatie.⁵² Een reden kan bijvoorbeeld zijn om de werking van het kostentoerekeningssysteem te kunnen onderzoeken. Het kostentoerekeningssysteem dient ook de niet-gereguleerde markten te omvatten om de kosten op een correcte wijze over wel en niet gereguleerde diensten en markten te verdelen. Om dit te kunnen onderzoeken, heeft het college financiële informatie over niet gereguleerde markten nodig. Indien dit aan de orde is, zal het college KPN hierom verzoeken.

285. **KPN** uit ook haar bedenkingen over de verwerking in de gescheiden financiële rapportage van niet-gereguleerde wholesalediensten die deel uitmaken van retailaanbiedingen. Het **college** gaat daar bij de behandeling van de bedenkingen ten aanzien van de retailmarkt voor vaste telefonie nader op in. In de gescheiden financiële rapportage zal het college de definities en principes hanteren die in het kader van de ondergrensregulering voor dit soort niet-gereguleerde wholesalediensten gebruikt worden.

Rapportagestramien

286. **ACT** is van mening dat het rapportagestramien voor de gescheiden financiële rapportage meer gedetailleerde informatie dient te bevatten. ACT vindt dat dit ten minste tot het niveau van netwerkcomponenten uitgewerkt dient te worden en noemt Ierland en Engeland hierbij als voorbeelden.

287. Ten aanzien van deze bedenking merkt het **college** het volgende op. Het stramien van de gescheiden financiële rapportage is door KPN in samenwerking met het college ontwikkeld en aan marktpartijen voorgelegd. Op dit moment is het college van oordeel dat op basis van dit stramien

⁵² Zie voetnoot 50.

voldoende informatie beschikbaar komt om vast te stellen of sprake is van non-discriminatie of prijsqueeze. Het college wil eerst ervaring met dit stramien opdoen. Als blijkt dat aanpassingen in het stramien nodig zijn, zal het college deze (doen) aanbrengen (zie ook randnummer 15 van annex E bij de ontwerpbesluiten). Rapportage over kostprijzen van netelementen is daarbij een mogelijkheid (zie ook randnummer 31 van de nota van bevindingen Gescheiden financiële rapportage).⁵³ Op dit moment acht het college deze informatie in de context van de gescheiden financiële rapportage niet nodig.

7.1.4 Rapportage retailhuurlijnen

288. **KPN** is voorstander van het ten aanzien van retailhuurlijnen toepassen van price cap regulering in plaats van rendementsregulering. KPN is van mening dat bij price cap regulering geen noodzaak bestaat voor een financiële rapportage over deze huurlijnen.

289. In het kader van de bedenkingen ten aanzien van het huurlijnenbesluit heeft het **college** aldaar aangegeven de rendementsregulering te laten vervallen en daarvoor in de plaats safety cap regulering te stellen.⁵⁴ Het college heeft daarbij ook aangegeven dat ten behoeve van de controle van de safety cap een rapportage over de omzet over deze huurlijnen nodig is. Dit betekent dat KPN geen jaarlijkse financiële rapportage over deze huurlijnen hoeft op te stellen.⁵⁵

7.2 Openbaarheid van financiële rapportages

7.2.1 Doelen van openbaarmaking

290. **KPN** betwijfelt of openbaarmaking van financiële rapportages bij marktpartijen tot meer vertrouwen in de opgelegde regulering leidt, omdat het merendeel van deze rapportages geen impact heeft op de tarieven die tijdens de komende reguleringsperiode zullen gelden.

291. **ACT** ondersteunt de openbaarmaking van de financiële rapportages, omdat daarmee wordt gestreefd naar het inzichtelijk maken van de kostenoriëntatie van tarieven, prijsqueeze, non-discriminatie en kruissubsidiëring.

292. Zoals het **college** in de ontwerpbesluiten (zie onder meer paragraaf A.4.5 van annex A bij de ontwerpbesluiten) en in paragraaf 7.1 uiteen heeft gezet, hebben de financiële rapportages tot doel inzicht te verschaffen in zaken als kostenoriëntatie, prijsqueeze, non-discriminatie en kruissubsidiëring. Door openbaarmaking van deze rapportages kunnen marktpartijen zichzelf ervan vergewissen dat geen concurrentieverstorende praktijken plaatsvinden ten aanzien van de gehanteerde tarieven. Dit draagt bij aan de transparantie van de regulering, waardoor het vertrouwen van marktpartijen in de regulering wordt vergroot. Daarnaast draagt openbaarheid van de financiële rapportages bij aan de disciplinerende van het gedrag van AMM-partijen. De openbaarmaking van de financiële rapportages hangt dus niet – zoals KPN lijkt te veronderstellen – samen met ta-

⁵³ OPTA/EGM-IBT/2003201023, 17 maart 2003.

⁵⁴ Zie het ontwerpbesluit Marktanalyse huurlijnen, randnummer 1909 e.v.

⁵⁵ In het ontwerpbesluit had het college in dit verband aangegeven dat de digitale retailhuurlijnen in de gescheiden financiële rapportage opgenomen moesten worden en dat voor de analoge retailhuurlijnen een ROA-rapportage opgesteld moest worden.

riefbepaling, maar met het geven van inzicht aan marktpartijen in kostenoriëntatie, prijsqueeze, non-discriminatie en kruissubsidiëring.

7.2.2 Effectenwetgeving

293. **KPN** stelt dat de eventuele voordelen van openbaarmaking van financiële rapportages niet opwegen tegen de extra inspanningen en risico's voor KPN. KPN stelt dat kapitaalverschaffers in de verschillende landen waar KPN een beursnotering heeft op dezelfde wijze behandeld dienen te worden, en daarom over dezelfde (financiële) informatie dienen te beschikken, waarbij geen sprake mag zijn van verwarring of misleiding. De openbaarmaking van de financiële rapportages die KPN dient op te stellen, kan tot verwarring leiden en is daarom in strijd met lokale effectenwetgeving en beursregels. Dit risico bestaat volgens KPN omdat deze financiële rapportages andere uitgangspunten hanteren. Deze zijn gericht op diensten en markten, terwijl KPN op grond van de lokale effectenwetgeving en beursregels gehouden is te rapporteren op basis van de organisatievorm en de interne besturing die KPN hanteert. Bovendien worden in de financiële rapportages de gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten op arbitraire wijze verdeeld.
294. Het **college** is zich bewust van effectenwetgeving en beursregels. Daarom heeft het college dit onderwerp in de ontwerpbesluiten al aan de orde gesteld (zie paragraaf A.4.5 van annex A bij de ontwerpbesluiten).
295. Het college is zich er tevens van bewust dat in de financiële rapportages die KPN in het kader van het toezicht dient op te stellen andere uitgangspunten gehanteerd worden dan in de reguliere financiële verslaggeving van KPN en dat deze rapportages bij kapitaalverschaffers vragen kunnen oproepen. De uitgangspunten voor deze rapportages zijn echter gekozen met het oog op de doelstellingen van de rapportages. Bovendien dient KPN deze rapportages goed te onderbouwen door een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem toe te voegen en een toelichting op de financiële overzichten te geven (zie randnummer 27 van annex A bij de ontwerpbesluiten). Op deze manier kan KPN de betekenis van de rapportage uiteenzetten, zodat verwarring en misleiding voorkomen worden. Verder heeft het college met het oog op de effectenwetgeving en beursregels aangegeven dat KPN de rapportages zelf openbaar kan maken, zodat aan de procedures daaromtrent kan worden voldaan. Ook heeft het college aangegeven er geen bezwaar tegen te hebben als KPN ertoe zou overgaan de rapportages van een Engelse vertaling te voorzien, zodat buitenlandse kapitaalverschaffers over dezelfde informatie kunnen beschikken als Nederlandse kapitaalverschaffers (zie randnummer 44 van Annex A bij de ontwerpbesluiten).
296. Ten slotte stelt het college ook vast dat British Telecom zeer uitgebreide de financiële rapportages die in het kader van de sectorspecifieke regulering opgesteld worden, openbaar maakt. British Telecom heeft, net als KPN, meerdere beursnoteringen.⁵⁶ Dit betekent dat het goed mogelijk is om de bezwaren die KPN noemt te ondervangen.
297. **KPN** stelt verder dat toezichthouders in de financiële wereld, zoals De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten, regelgeving kennen die openbaarmaking van financiële infor-

⁵⁶ British Telecom heeft naast een beursnotering aan London Stock Exchange, ook een notering aan de New York Stock Exchange. KPN heeft beursnoteringen aan de Euronext Amsterdam, de London Stock Exchange, in Frankfurt en aan New York Stock Exchange.

matie die in strijd is met effectenwetgeving en beursregels voorkómt en dat de Wob op deze toezichthouders niet van toepassing is. In dit verband citeert KPN het Fondsenreglement van de AEX, waarin staat dat de AEX ontheffing kan verlenen om gegevens te publiceren als dit de instelling ernstig nadeel kan opleveren.

298. Het **college** merkt op dat effectenwetgeving en beursregels gericht zijn op een grotere transparantie ten aanzien van informatie van en over bedrijven. Verder merkt het college in dit verband op dat het bepaalde in artikel 10, eerste lid, onder c van de Wob voldoende bescherming aan KPN, omdat op grond daarvan bedrijfsvertrouwelijke gegevens niet openbaar gemaakt hoeven worden.

7.2.3 Wet openbaarheid bestuur

299. **KPN** stelt tevens dat het bepaalde in artikel 10, eerste lid, onder c en artikel 10, tweede lid, onder g van de Wob aan openbaarmaking van de financiële rapportages, voor zover daarin informatie is opgenomen die niet eveneens in jaarstukken of op andere wijze is gepubliceerd, in de weg staat.

300. **ACT** staat op het standpunt dat een beroep op de bedrijfsvertrouwelijkheid er niet toe mag leiden dat de vereiste transparantie die met openbaarmaking van de financiële rapportages wordt nagestreefd, niet wordt bereikt. Daarnaast is ACT van mening dat een partij die beroep doet op bedrijfsvertrouwelijkheid aan dient te geven welke commerciële belangen potentieel met openbaarmaking geschaad worden. Tevens voert ACT aan dat het bestaan van kosten in zichzelf geen bedrijfsvertrouwelijk gegeven is. Tenslotte stelt ACT dat als gegevens als bedrijfsvertrouwelijk worden aangemerkt, dusdanige gegevens verstrekt dienen te worden (dummy data) dat het uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse mogelijk is.

301. Het **college** is van opvatting dat alleen gegevens die als bedrijfsvertrouwelijk in de zin van de Wob kunnen worden aangemerkt, niet openbaar gemaakt hoeven worden (zie artikel 18.7, vijfde lid, van de Tw). In de ontwerpbesluiten heeft het college al aangegeven dat de openbaarmaking van gegevens in de financiële rapportages beperkt wordt door de bedrijfsvertrouwelijkheid van deze gegevens (zie alinea 40 van Annex A bij de ontwerpbesluiten). De financiële rapportages zullen echter tal van gegevens bevatten die niet als zodanig kunnen worden aangemerkt. Het college verwijst in dit verband naar de zeer uitgebreide financiële rapportages die door British Telecom in het kader van toezicht worden opgesteld en openbaar gemaakt. Deze rapportages bevatten diverse gegevens die niet via andere bronnen al gepubliceerd zijn. In de nota van bevindingen Gescheiden financiële rapportage heeft het college aangegeven ten aanzien van deze rapportage te verwachten dat een beroep op bedrijfsvertrouwelijkheid ten aanzien van retailgegevens eerder gehonoreerd zal worden dan ten aanzien van wholesalegegevens.⁵⁷

302. De consequentie van het bovenstaande is echter dat de gewenste transparantie in een aantal gevallen beperkt zal worden doordat gegevens op grond van de Wob niet openbaar gemaakt hoeven te worden. Op dit punt kan het college dus niet tegemoet komen aan de wens van ACT. Wel

⁵⁷ Zie randnummer 118 van de Nota van bevindingen Gescheiden financiële rapportage, OPTA/EGM-IBT/2003/201023, 17 maart 2003.

is het college het eens met ACT dat KPN dient te onderbouwen om welke redenen bepaalde gegevens bedrijfsvertrouwelijk zijn. Met ACT vindt het college dat het in dergelijke gevallen zinvol kan zijn om dummy cijfers openbaar te maken, zoals bijvoorbeeld percentages die de verhoudingen tussen cijfers aan te geven.

7.3 Kostentoerekening

7.3.1 Niet-causale kostentoerekening

303. In deze paragraaf gaat het college in op de interpretatie en uitwerking van het begrip kostenoriëntatie, specifiek met betrekking tot de door het college proportioneel geachte niet-causale kostentoerekening en de in dat verband door partijen naar voren gebrachte bedenkingen ten aanzien van de in de ontwerpbesluiten op grond van artikel 6a.11 van de Tw opgelegde verplichting tot proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten.

304. **KPN** acht de proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten in strijd met het beginsel van kostencausaliteit, terwijl kostencausaliteit onder de Nederlandse wet het beginsel is voor het toerekenen van kosten. Een en ander blijkt volgens KPN ook uit de door de minister opgestelde concept Regeling toegang onder bijzondere omstandigheden. Tevens stelt KPN dat niet-causale kostentoerekening strijdig is met de overweging van de Toegangsrichtlijn. Verder stelt KPN dat de Europese Commissie vasthoudt aan het principe van kostencausaliteit, hetgeen volgens KPN blijkt uit de concept aanbeveling inzake Cost Accounting en Accounting Separation. Ondermeer op grond hiervan heeft KPN bedenkingen tegen de keuze van het college om wholesalespecifieke kosten op proportionele wijze toe te rekenen.

305. **ACT** is het eens met het voornemen van het college om wholesalespecifieke kosten proportioneel toe te rekenen. ACT is daarbij van mening dat proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten mogelijk is op grond van de Toegangsrichtlijn en op grond van artikel 6a.7 van de Tw. Ook vindt ACT dat proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten ook van toepassing dient te zijn op de markten voor gespreksafgifte en transit.

Juridische basis

306. Voordat het **college** ingaat op de inhoudelijke bedenkingen inzake niet-causale kostentoerekening, eerst het volgende. In de ontwerpbesluiten is de verplichting tot proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten opgelegd op grond van artikel 6a.11 van de Tw,⁵⁸ welk artikel erin voorziet dat onder buitengewone omstandigheden andere dan de in hoofdstuk 6a bedoelde reguliere verplichtingen kunnen worden opgelegd. Hiertoe was ten tijde van het schrijven van de ontwerpbesluiten de in het tweede lid van dat artikel bedoelde ministeriële regeling in ontwikkeling.⁵⁹ Gegeven dat de wetsgeschiedenis het college tot de overtuiging had doen komen dat de wetgever niet-causale toerekening van kosten uitsluitend mogelijk achtte op grond van artikel 6a.11 van de Tw, had het college de minister om deze regeling verzocht.

307. De minister heeft de betreffende regeling opgesteld en een concept daarvan voorgelegd aan

⁵⁸ Zie ondermeer paragraaf 8.7 en paragraaf 9.7 van het ontwerpbesluit gespreksopbouw.

⁵⁹ De concept Regeling toegang onder bijzondere omstandigheden.

zowel het Overlegorgaan Post en Telecommunicatie als de Europese Commissie. De marktpartijen waren volgens de minister eensluidend negatief in hun reactie op de concept regeling, zij het om verschillende redenen, en adviseerden om de regeling niet in werking te laten treden.⁶⁰

308. De Europese Commissie heeft in haar reactie aangegeven dat "... it is far from certain that Articles 9 to 13 of the Access Directive disallow a cost sharing mechanism which would include an element of non-recoverable costs." De Commissie stelt in dit verband: "This suggests the possibility that the 'normal' access obligations may lead to the imposition on the SMP operator in appropriate circumstances of an obligation to bear costs which it cannot directly recover from access seekers for whose benefit the access obligations have been established." De Commissie stelt daarom dat "... the remedy may be covered by Articles 9 to 13 of the Access Directive ...". Mede op basis hiervan is de minister tot de conclusie gekomen dat het vaststellen van de voorgestelde regeling op dit moment niet opportuun is.⁶¹

309. De reactie van de Europese Commissie en de conclusie van de minister in ogenschouw nemend, is het college tot het standpunt gekomen dat KPN in het kader van de reguliere verplichting ter zake van tariefregulering (artikel 6a.7 Tw) tot niet-causale toerekening van wholesalespecifieke kosten kan worden verplicht. Dit betekent dat de ontwerpbesluiten worden aangepast zodat in alle gevallen waarin het college voor wholesalediensten de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven oplegt, deze verplichting mede de niet-causale toerekening van wholesalespecifieke kosten inhoudt.

Economische achtergrond kostentoerekening

310. Het college legt op een aantal wholesalemarkten aan KPN de verplichting op tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven. Dit betekent dat bij het bepalen van de tarieven de relevante onderliggende kosten als uitgangspunt worden genomen.

311. Een kenmerk van tarieven die in redelijke verhouding tot de onderliggende kosten staan, is dat ze voorkómen dat KPN te hoge of te lage winsten (of zelfs verliezen) genereert waardoor kruis-subsidies ontstaan die het level playing field verstoren.⁶² Ook bevorderen tarieven die gebaseerd zijn op causale toerekening van onderliggende kosten in het algemeen de concurrentie, doordat ze in beginsel de juiste prikkels geven ten aanzien van het gebruik van deze diensten en de beslissingen van concurrenten van KPN om al dan niet in eigen infrastructuur te investeren.⁶³

312. Rekening houdend met de omstandigheden van een specifiek geval, kan ten aanzien van bepaalde (typen) kosten causale toerekening echter tot suboptimale uitkomsten leiden. Om de geconstateerde concurrentieproblemen te voorkómen, kan het in een dergelijk geval dan beter zijn om af te wijken van kostencausaliteit. Dit is met name het geval bij wholesalespecifieke kosten. Dergelijke kosten worden alleen ten behoeve van toegang gemaakt. Als KPN deze kosten op grond van het beginsel van causale kostentoerekening alleen aan de wholesaledienstverlening

⁶⁰ Zie de brief van de minister van Economische Zaken van 2 september 2005, kenmerk TP/MO/5054821.

⁶¹ Zie de brief van de minister van Economische Zaken van 2 september 2005 en de brief van de Europese Commissie van 20 juli 2005.

⁶² Zie bijvoorbeeld randnummer 267 van het ontwerpbesluit gespreksopbouw.

⁶³ Zie bijvoorbeeld randnummer 343 van het ontwerpbesluit gespreksopbouw.

toerekent, en in de tarieven verwerkt, geeft dit KPN de mogelijkheid om marges van concurrenten uit te hollen. Ook heeft KPN dan geen interne prikkel om kosten te minimaliseren, en eveneens speelt ten aanzien van deze kosten dat de concurrentie die kan ontstaan als gevolg van de toegangsverplichting alle eindgebruikers ten goede komt, ook die van KPN.

313. Het college is derhalve van oordeel dat bij de invulling van kostenoriëntatie en de in dat kader toe te passen kostentoe rekening causaliteit als leidend beginsel gehanteerd moet worden, maar dat andere principes van kostentoe rekening gehanteerd moeten kunnen worden als dit de concurrentie of de belangen van eindgebruikers beter bevordert. Bij de keuze op welke wijze kosten toegerekend dienen te worden, kunnen, naast kostencausaliteit, in ieder geval de volgende principes gehanteerd worden: benefits received, level playing field, kostenminimalisatie, reciprociteit en praktische uitvoerbaarheid.⁶⁴ Dit zijn dezelfde principes voor 'cost recovery' als die de IRG eerder heeft geformuleerd.⁶⁵

Bedenkingen KPN inzake conformiteit met Europese regelgeving

314. Het college is het niet eens met de stelling van KPN dat de Europese Commissie vasthoudt aan het principe van kostencausaliteit. Volgens KPN zou dit blijken uit de Toegangsrichtlijn en uit de Aanbeveling van de Europese Commissie. In dit verband wijst het college op hetgeen de Commissie in haar brief over de concept Regeling toegang in bijzondere omstandigheden schrijft, namelijk dat "the remedy⁶⁶ may be covered by Articles 9 to 13 of the Access Directive." Ook verwijst het college in dit verband naar overweging 6 van de Aanbeveling inzake scheiding van boekhoudingen en kostenberekeningssystemen onder het regelgevingskader voor elektronische communicatie,⁶⁷ waar de Europese Commissie toelicht dat als een bepaalde methodiek voor kostenberekening of scheiding der boekhoudingen wordt voorgeschreven als uitgangspunt voor besluiten over prijsmaatregelen, deze zo dienen te worden gespecificeerd dat zij efficiënte investeringen aanmoedigt en mogelijke concurrentievervalsende gedragingen blootlegt, in het bijzonder prijsklemmen.

315. Waar het al zo is dat de Commissie vasthoudt aan het principe van kostencausaliteit, dan naar het oordeel van het college niet met uitsluiting van andere principes die in de toerekening van kosten relevant en proportioneel kunnen zijn en als zodanig toepassing kunnen worden gegeven. Kostencausaliteit geldt daarmee als uitgangspunt voor de toerekening van kosten; uitsluitend als daartoe gegronde redenen aanwezig zijn, kan van dit uitgangspunt worden afgeweken en toepassing worden gegeven aan een andere principe voor toerekening.

316. Illustratief voor het standpunt van de Commissie is dat zij in het kader van de door Ofcom genotificeerde marktbesluiten geen commentaar heeft gegeven op de keuzes die Ofcom ten aanzien van de voor de toerekening van kosten gehanteerde principes heeft gemaakt. Ofcom heeft verscheidene besluiten genotificeerd waarin ze ten aanzien van een aantal kostencategorieën besloten heeft dat British Telecom een deel van deze kosten dient te dragen ook al veroorzaakt zij

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld randnummer 343 e.v. van het ontwerpbesluit gespreksopbouw.

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld randnummers 343 en 344 van het ontwerpbesluit gespreksopbouw.

⁶⁶ Bedoeld wordt de maatregel dat een AMM-partij een deel van de kosten van toegangsfaciliteiten die nodig zijn om concurrenten toegang tot het netwerk te verlenen, maar waar de AMM-partij zelf geen gebruik van maakt, zelf moet dragen.

⁶⁷ Zie voetnoot 50.

de betreffende kosten niet zelf. Dit betreft ondermeer de implementatiekosten van nieuwe dienstverlening, zoals bij ontbundelde toegang tot het aansluitnet (ULL) en wholesale line rental (WLR), en de kosten die Ofcom Product management, Policy en Planning kosten noemt. Deze laatste categorie kosten is vergelijkbaar met de kosten die door het college altijd zijn aangeduid als wholesalespecifieke kosten. Op grond van met name de principes van de verdeling van voordelen (distribution of benefits), effectieve concurrentie en kostenminimalisatie kiest Ofcom in deze gevallen ervoor om deze kosten aan alle eindgebruikers te doen toerekenen, en dus ook de eindgebruikers van British Telecom zelf die in feite geen gebruik maken van de toegangsverplichting.⁶⁸ De Europese Commissie heeft in geen van deze gevallen opmerkingen gemaakt over de gekozen wijze van kostentoerekening.⁶⁹

317. In het verlengde van het bovenstaande wijst het college erop dat ook onder de Europese toezichthouders het hanteren van andere kostentoerekeningsprincipes aanvaardbaar wordt geacht. De ERG geeft in haar Common Position bij de Aanbeveling van de Europese Commissie aan dat in aanvulling op het causaliteitsprincipe dat in beginsel in kostentoerekeningssystemen gehanteerd wordt, ook andere beginselen zoals distribution of benefits, effectieve concurrentie, kostenminimalisatie, reciprociteit en praktische toepasbaarheid gehanteerd kunnen worden.⁷⁰

Ministeriële regeling toegang in bijzondere omstandigheden

318. In aanvulling op de hierboven genoemde bedenkingen van KPN tegen proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten, stelt **KPN** ook dat het college onvoldoende heeft aangetoond dat voldaan wordt aan de voorwaarden die de concept ministeriële regeling toegang in bijzondere omstandigheden stelt. In dit verband geeft KPN aan dat de door het college gepresenteerde cijfers ten aanzien van in ieder geval opbouw en lokale doorgifte niet correct zijn. De conclusie van KPN is dat de proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten nauwelijks invloed op de kostprijzen en tarieven zal hebben.

319. De concept Regeling toegang in bijzondere omstandigheden noemde een aantal voorwaarden waaraan voldaan moest zijn om niet-causale toerekening van kosten te kunnen toepassen. Eén van deze voorwaarden was dat het college moest aantonen dat causale kostentoerekening voor alternatieve aanbieders tot een dermate grote kostenasymmetrie zou leiden dat van daadwerkelijke concurrentie geen sprake kan zijn (artikel 3 onder b). Met het oog hierop had het college een cijfermatige onderbouwing opgenomen van de geschatte invloed van proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten op de tarieven. Gegeven dat de minister heeft geconcludeerd een ministeriële regeling op grond van 6a.11 van de Tw niet opportuun te vinden, acht het **college** een verdere behandeling van de argumenten van KPN ten aanzien van de voorwaarden van de con-

⁶⁸ Oftel, Review of the wholesale local access market, Identification and analysis of markets, determination of market power and setting of SMP conditions, Explanatory statement and notification, 16 december 2004 (hoofdstuk 8); Oftel, Review of the fixed narrowband wholesale exchange line, call origination, conveyance and transit markets, Identification and analysis of markets, determination of market power and the setting of SMP conditions, Final explanatory statement and notification, 28 november 2003 (hoofdstuk 7); Ofcom, Review of BT's product management, policy and planning (PPP) charge, Statement, 30 juli 2004.

⁶⁹ Brieven van de Europese Commissie van 6 oktober 2004 (over ULL), 23 september 2003 (over WLR) en 1 juli 2004 (over PPP).

⁷⁰ ERG Common Position: Guidelines for implementing the Commission Recommendation C (2005) 3480 on Accounting Separation & Cost Accounting systems under the regulatory framework for electronic communications, ERG (05) 29, p.9.

cept regeling verder niet aan de orde.

320. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het college wel de plicht heeft aan te tonen dat de verplichtingen die hij oplegt proportioneel zijn. De Europese Commissie merkt dit ook op in haar brief als ze stelt dat “The assessment of the actual validity of such a remedy would have to be carried out on a case by case basis”, waarbij ze verwijst naar de algemene motiveringsplicht die in artikel 8 van de Toegangsrichtlijn is geformuleerd.
321. Het college heeft in de ontwerpbesluiten gemotiveerd waarom hij ten aanzien van een aantal markten het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven proportioneel vindt. Daarbij heeft het college toegelicht dat het ten aanzien van bepaalde typen kosten nodig kan zijn om een ander dan causale kostentoerekening toe te passen om de geconstateerde concurrentieproblemen weg te nemen dan wel te voorkómen. Het college verwijst in dit verband ook naar de hierboven gegeven argumentatie. Het college acht daarmee in algemene zin voldoende onderbouwing aan de inhoud van het begrip kostenoriëntatie gegeven te hebben. Bij de beoordeling van de door KPN op grond van artikel 6a.7 voor te leggen EDC-rapportages zal het college onderzoeken of ten aanzien van bepaalde typen kosten, waaronder in ieder geval de wholesalespecifieke kosten, niet-causale kostentoerekening noodzakelijk is. Indien dat het geval blijkt, zal het college dit in het uiteindelijke tariefbesluit (dat volgt op de operationalisering van de betreffende tariefinstrumenten) onderbouwen.

Proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten in combinatie met andere verplichtingen

322. **ACT** is van mening dat het college proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten dient op te leggen in alle gevallen waarin verplichtingen tot non-discriminatie, kostenoriëntatie en gescheiden boekhouding zijn opgelegd.
323. In de ontwerpbesluiten heeft het **college** uiteengezet proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten proportioneel te achten voor alle markten waar de verplichting tot kostenoriëntatie is opgelegd. Het college legt kostenoriëntatie van tarieven als verplichting op in de markten voor gespreksopbouw, lokale en interregionale gespreksdoorgifte, gespreksafgifte, ontbundelde toegang tot het aansluitnet en terminating verbindingen van 2Mbit/s en <2Mbit/s. De niet-causale kostentoerekening geldt daarmee niet voor de markt voor transit, zoals ACT wenst, omdat het college op deze markt geen verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven oplegt. Deze verplichting geldt ook niet voor de markt voor laagcapacitaire toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk. Het college heeft immers op grond van de bedenkingen gekozen voor een andere vorm van tariefregulering, namelijk retail-minus.
324. Waar de concept ministeriële regeling de toepassing van niet-causale kostentoerekening voor de markt voor gespreksafgifte nog leek uit te sluiten (als gevolg waarvan in de ontwerpbesluiten proportionele toerekening niet op die markt is opgelegd), zij opgemerkt dat die, gegeven dat het college de proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten proportioneel acht voor alle markten waar de verplichting tot kostenoriëntatie is opgelegd, ook van toepassing zal zijn op de markt voor gespreksafgifte.
325. In alle gevallen waarin het college de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven oplegt, heeft het college ook de verplichting tot non-discriminatie opgelegd. Evenzo geldt dat in al deze gevallen de verplichting tot gescheiden boekhouding is opgelegd, omdat die sa-

menhangt met de verplichting tot non-discriminatie en de aanwezigheid van een kostentoerekeningssysteem dat nodig is om de verplichting tot gescheiden boekhouding gestalte te kunnen geven. Dit komt tegemoet aan het commentaar van ACT.

7.3.2 IP en kostentoerekening

326. **KPN** stelt dat het college sterk leunt op de tot heden in de ONP- en EDC-rapportages gehanteerde kostenallocatiemethodiek. KPN stelt echter dat deze methodiek minder goed toepasbaar is bij op IP-technologie gebaseerde netwerken. In de traditionele netwerken worden diensten via separaat identificeerbare netwerkonderdelen en bouwstenen geleverd, zodat de kosten van deze netwerkonderdelen en bouwstenen goed aan de bewuste diensten toe te rekenen zijn. Bij een IP-netwerk is dit volgens KPN niet het geval, omdat daar de netwerkonderdelen en bouwstenen voor een veelvoud van diensten gebruikt worden. Hierdoor zijn kosten niet goed aan diensten toe te rekenen. Volgens KPN leidt dit ertoe dat kostenallocaties in hoge mate arbitrair zullen zijn en het alleen maar zinvol is een rapportage over het hele netwerk op te leveren, en niet meer per dienst. Als kostenallocatie dan toch noodzakelijk wordt geacht, ziet KPN Ramsey pricing als de beste mogelijkheid omdat deze vorm van kostenallocatie niet marktverstrend werkt.

327. Het **college** onderkent de ontwikkeling richting het gebruik van op IP-technologie gebaseerde netwerken. Er is echter geen reden om te veronderstellen dat die ontwikkeling niet in de huidige kostentoerekeningssystematiek geaccommodeerd kan worden. Ook in het traditionele PSTN-netwerk worden netwerkonderdelen en bouwstenen gebruikt voor de levering van verschillende diensten. Zo wordt transmissiecapaciteit gebruikt voor zowel klassiek spraakverkeer als voor huurlijnen. Ten behoeve hiervan dient KPN de transmissiecapaciteit te verdelen over de verschillende toepassingen en de kosten in lijn daarvan aan de bewuste diensten toe te rekenen. Een dergelijke aanpak kan ook in de context van IP gebruikt worden.

328. Verder wijst het college erop dat de ontwikkeling naar op IP-technologie gebaseerde netwerken over een reeks van jaren zal plaatsvinden en dus nu nog niet 'full swing' aan de orde is. Met de introductie van deze netwerken zullen wellicht nieuwe vragen over kostentoerekening ontstaan, die dan opgelost zullen moeten worden. Dit kan aan de orde komen in het kader van de (ontwikkeling van de) EDC-rapportages en de gescheiden financiële rapportages die KPN ieder jaar dient op te stellen. Dan kan wellicht blijken dat aanvullende goedkeuring van het kostentoerekeningssysteem noodzakelijk is om de kosten van op IP-gebaseerde netwerkonderdelen aan markten en diensten te kunnen toe te rekenen. Indien dit aan de orde blijkt te zijn, zal het college het aanvullende deel van het kostentoerekeningssysteem onderzoeken met het oogmerk dit goed te keuren. Op langere termijn kan dit mogelijk beteken dat het begrip kostenoriëntatie een ander-soortige invulling dient te krijgen dan nu het geval is. Indien die noodzaak dan bestaat, zal het college alternatieve interpretaties van kostenoriëntatie en van tariefregulering overwegen.

7.3.3 Vermogenskosten

329. **ACT** is voorstander van het hanteren van verschillende vermogenskostenvoeten voor verschillende diensten. **Tele2** pleit ook voor het gebruik van verschillende vermogenskostenvoeten en stelt dat de vermogenskosten alleen het geïnvesteerd vermogen en het risico van de dienst die het betreft dienen te bevatten.

330. Het **college** heeft in de ontwerpbesluiten aangegeven het gebruik van gedifferentieerde vermogenskostenvoeten in principe nog steeds relevant te vinden, maar heeft daar ook aangegeven nog te onderzoeken of dit ook strookt met de toepassing van de CEA (zie paragraaf B.2.4 van annex B en paragraaf C.6.3 van annex C bij de ontwerpbesluiten).
331. Vooropgesteld zij dat de operationalisering van de WACC (de bepaling van de berekeningsmethodiek en de berekening zelf) onderdeel uitmaakt van de operationalisering van de wholesale price cap. In die context heeft het college besloten om geen toepassing te geven aan een voor verschillende diensten gedifferentieerde WACC, met als reden dat de gedifferentieerde toepassing van de comparatieve efficiëntie analyse voor de onderscheidenlijke wholesalediensten reeds in de proportionele invulling van tariefregulering voorziet.
332. Ingeval diensten in het systeem van jaarlijkse rendementsregulering opgenomen worden, blijft het uitgangspunt van het college aan de orde dat, afhankelijk van de risicograad van activiteiten, het college een gedifferentieerde vermogenskostenvoet in beginsel gerechtvaardigd acht. Dit strookt met de opvatting van ACT en Tele2. Indien dit in concrete gevallen aan de orde is, zal het college onderzoeken welke vermogenskostenvoet, gezien het risicoprofiel van de activiteit, relevant is.

7.3.4 Kosten van afgeschreven activa

333. **Tele2** is van mening dat de verzonken kosten van KPN niet opgenomen dienen te worden in de kostprijsberekening die ten behoeve van de tarieven gemaakt wordt, omdat de activa waarop deze kosten betrekking hebben al grotendeels zouden zijn afgeschreven.
334. In de kosten- en kostprijsberekeningen die het **college** hanteert en die KPN sinds 1998 in de EDC-rapportage toepast, worden alleen afschrijvingen opgenomen van activa die nog niet volledig zijn afgeschreven. Ook worden alleen de vermogenskosten opgenomen over de netto boekwaarde (dus het nog niet afgeschreven deel van de activa). Met andere woorden, als activa volledig zijn afgeschreven, worden geen afschrijvingen en vermogenskosten berekend.
335. Ook is **Tele2** van mening dat de inflatiecorrectie (CPI) niet onverkort op de tarieven toegepast moet worden, omdat hierin verzonken kosten zijn opgenomen en inflatie geen invloed heeft op de hoogte van dergelijke kosten die hun bron in het verleden hebben.
336. Het **college** hanteert in het kader van tariefregulering het forward looking principe. Dit houdt in dat de kosten op zodanige wijze berekend worden dat de hoogte ervan goede investeringsprikkels geeft aan potentiële toetreders (zie alinea 7 van Annex B bij de ontwerpbesluiten). Met het oog daarop heeft het college gekozen voor de toepassing van current costing als waarderingsgrondslag (zie paragraaf B.2.3 van Annex B bij de ontwerpbesluiten). Dit betekent ondermeer dat de hoogte van de afschrijvingen beïnvloed wordt door de current costs van de betreffende activa. Dit kostenniveau is relevant, omdat dit het kostenniveau aangeeft waar een partij mee geconfronteerd zou worden als deze partij zelf zou investeren in infrastructuur. Daarmee geeft het tarief dat op dit kostenniveau is gebaseerd een goede prikkel ten aanzien van investeringsbeslissingen. In paragraaf 5.1.11 gaat het college in op de toepassing van de CPI in de context van de WPC.



OPTA, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, houdt toezicht op de markten voor elektronische communicatie op basis van de Nieuwe Telecommunicatiewet. Deze wet is gebaseerd op Europese richtlijnen en introduceert een nieuwe systematiek voor het opleggen van verplichtingen aan marktpartijen met aanmerkelijke marktmacht. OPTA voert marktanalyses voordat zij verplichtingen oplegt aan partijen met aanmerkelijke marktmacht. In de marktanalyses wordt rekening gehouden met de toekomstige ontwikkelingen in de markt.

□

Een marktanalyse bestaat uit drie onderdelen: □

- Afbakenen van de relevante productmarkt en geografische markt □
- Vaststellen of er partijen zijn met aanmerkelijke marktmacht op de relevante markt □
- Bepalen van passende en proportionele verplichtingen voor de partijen met aanmerkelijke marktmacht □



Postbus 90420
2509 LK Den Haag
Telefoon (070) 315 35 00
Fax (070) 315 35 01