

0070





# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	5
<b>Leeswijzer</b>	7
<b>Introductie</b>	11
<b>1. Elektronische communicatie</b>	17
1.1 Trends	17
1.2 Mogelijke ontwikkelingen	19
1.3 Effecten op regulering	21
1.4 Versterken concurrentie	23
1.5 Versterken van de eindgebruiker	25
<b>2. Post</b>	31
2.1 De huidige postmarkt	32
2.2 De toekomstige postmarkt	32
<b>3. Interactie met de omgeving</b>	33
3.1 Een professionele relatie	33
3.2 Maatschappelijke betrokkenheid	35
3.3 Personeel en organisatie	36
3.4 Principes van regulering	37
<b>4. Strategische agenda en Jaarplan 2007</b>	45
4.1 Dynamische communicatiesector	45
4.2 Sterke consumenten	47
4.3 Efficiënte toezichthouder	48
4.4 Topprioriteiten 2007	49
<b>Bijlage</b>	50
Geplande activiteiten	50



## Voorwoord

Voor u ligt onze Visie. Ónze visie, omdat de medewerkers van alle sectoren van OPTA hieraan meegewerkt hebben, van consumentenbescherming tot nummeruitgifte en van internet tot post. Met deze visie biedt OPTA een blik in de toekomst van de communicatiesector. Marktpartijen hebben hun mening gegeven en we laten een aantal toonaangevende experts aan het woord. Om onze eigen visie aan te scherpen.

Technologie is de motor achter de ontwikkelingen in de elektronische communicatiesector. Grenzen tussen traditionele netwerken vervagen. Verschillende netwerken kunnen dezelfde diensten leveren, kijk naar bellen over de kabel of tv via de telefoonlijn. Hierdoor verheft de concurrentie. Enerzijds leidt dit tot fusies, bijvoorbeeld tussen netwerkaanbieders. Aan de andere kant consolideren marktpartijen met aanbieders hoger of lager in de bedrijfskolom. In de Visie zijn deze beide krachten uitgewerkt in twee scenario's.

Een gedegen blik op de toekomst betekent dat OPTA kijkt naar wat deze trends betekenen voor het toezicht. Wat deze ontwikkelingen betekenen voor onze identiteit. OPTA wil graag een assertieve, deskundige toezichthouder zijn – mild reguleren waar het kan, streng waar het moet. En hier zo concreet mogelijk in te zijn. Een visie moet direct gevolg krijgen in actie.

Daarom wordt deze Visie afgesloten met het Jaarplan voor 2007, gekoppeld aan de begroting voor dat jaar. Zo ziet u direct welke activiteiten OPTA het komende jaar gaat starten, uitbreiden of schrappen – al naar gelang de ontwikkelingen en trends die wij in onze visie constateren. Dat is wel zo transparant. ●

**Mr C.A. Fonteijn**  
Collegevoorzitter



## Leeswijzer

Deze Visie weerspiegelt OPTA's zienswijze op de belangrijkste trends en concurrentieontwikkelingen binnen de communicatiesector. De Visie is opgebouwd uit drie onderdelen. De visie op de ontwikkelingen binnen de elektronische communicatie is het meest prominent. Daarnaast geven wij onze visie op de postmarkt.

Omdat effectief en efficiënt handelen met een aantal randvoorwaarden samenhangt, schetsen wij ook ons beeld van deze randvoorwaarden. De Visie is de basis voor OPTA's Strategische agenda voor de komende jaren, die op zijn beurt weer de basis vormt voor de Begroting over 2007, waarin concrete activiteiten benoemd worden.

Wij hechten waarde aan de betrokkenheid van OPTA's omgeving bij het opstellen van documenten als de Visie. Wij hebben daarom afgelopen zomer een voorlopige visie geconsulteerd. De reacties op deze consultatie zijn meegenomen in de visie die voor u ligt. Veel reacties zijn ook zinvol voor onze gedachtevorming over andere concrete operationele taken van OPTA zoals de marktanalyses. Die reacties worden meegenomen in de uitwerking

van een aantal activiteiten die voor 2007 begroot zijn. In een zogenaamde Nota van bevindingen vindt u alle reacties die wij hebben ontvangen op onze consultatie. Deze Nota van bevindingen is te vinden op onze website [www.opta.nl](http://www.opta.nl), evenals een verklaring van veel gebruikte termen en afkortingen (onder 'Woordenboek').

### Verschijningsdata publicaties in 2007:

- Publicatie *Jaarverslag en marktmonitor 2006*: mei 2007
- Consultatie *Visie en jaarplan 2008*: juli 2007
- Publicatie *Visie en jaarplan 2008*: november 2007
- Publicatie *Begroting 2008*: december 2007

Alle publicaties zijn kosteloos aan te vragen bij OPTA ([info@opta.nl](mailto:info@opta.nl)) en na verschijning te vinden op onze website [www.opta.nl](http://www.opta.nl).

### Disclaimer

Aan de inhoud van dit drukwerk kunnen geen rechten worden ontleend. Publicatie is onder voorbehoud van druk- en typefouten. ●





“**R**egulering draait niet om bescherming van concurrenten, maar om het garanderen van een goede marktwerking, nu en in de toekomst. Die markt moet zó werken dat zij diverse producten aanbiedt tegen voor consumenten aantrekkelijke prijzen. Dat betekent niet dat diverse partijen gelijke marktaandeelen moeten hebben. OPTA moet dus niet noodzakelijk zwakke partijen beschermen of een partij met aanmerkelijke marktmacht automatisch reguleren. Zij moet eerst analyseren of het aannemelijk is dat die partij misbruik kan gaan maken van haar positie, bijvoorbeeld door het vragen van excessieve prijzen of door rooiprijzen te vragen die op langere termijn de marktwerking verstoren. Ook moet regulering terughoudend zijn om markten zoveel mogelijk zelf te laten werken. Marktpartijen zijn zich duidelijk aan het voorsorteren voor *triple play*. Deze ontwikkeling moet OPTA mee laten spelen in de vraag of, en zo ja hoe zij deelmarkten zoals vaste telefonie en kabel nu moet reguleren.

Criteria voor deregulering zijn niet simpel te geven. Streef niet naar een vorm van optimale concurrentie 'volgens het boekje', maar stel de vraag: is er sprake van voldoende concurrentie om markt en regulering los te laten? Marktpartijen proberen altijd om regulering heen te draaien. Als reguleringsbeleid duidelijk is, stimuleert dat marktpartijen aan zelfregulering te doen. Wellicht kunnen sommige markten tijdelijk zonder regulering, maar *ex ante*-regulering en sectorspecifiek toezicht blijven uiteindelijk vaak nodig. Vanwege de schaalvoordelen hebben netwerksectoren altijd de neiging om op termijn naar een monopolie

te convergeren. Deregulering kan soms wenselijk zijn als verschillende infrastructures stevig met elkaar concurreren. Regulering kan later echter weer nodig zijn als die concurrentie ertoe leidt dat slechts één enkele infrastructuur overeind blijft. Markten moeten dus continu in de gaten gehouden worden. Ik denk dat dit is wat OPTA's Visie bedoelt met de derde weg.

### “Stel de vraag: is er sprake van voldoende concurrentie om markt en regulering los te laten?”

Sectorspecifiek toezicht is meer dan alleen regulering, maar OPTA moet niet op de stoel van de Consumentenbond gaan zitten en voorlichting aan consumenten verzorgen. OPTA kan wel een goed geïnformeerd publiek debat aanzwengelen. Marktpartijen maar ook politici proberen de publieke opinie te beïnvloeden vanuit hun eigen belangen en dat leidt soms tot schijnargumenten. OPTA is gebaat bij een heldere wetgeving om de kaders van haar taakuitvoering duidelijk te maken. Zij moet dat debat opzoeken en non-argumenten ontmaskeren, daar hebben zowel markten als OPTA wat aan. De politiek moet OPTA ook niet in de positie dringen dat het telkens moet aangeven hoeveel een bepaald besluit de samenleving precies oplevert. Het is moeilijk om positieve effecten van toezicht in kaart te brengen of meetbaar te maken. Een kostenbatenanalyse van OPTA op hoofdlijnen moet voldoende zijn OPTA's bestaansrecht te rechtvaardigen.” ●



# Introductie

OPTA houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving binnen de communicatiesector. De communicatiesector omvat zowel de markten voor elektronische communicatie (denk hierbij aan bellen, internetten en televisiekijken) als de postmarkten. Op deze markten treden wij op bij concurrentieproblemen en we kunnen verplichtingen opleggen aan marktpartijen om duurzame concurrentie te stimuleren of de belangen van eindgebruikers te beschermen. Het motto daarbij is 'soepel waar het kan, streng waar het moet' (het proportionaliteitsbeginsel).

## Kaders en taken

OPTA is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en voert wetten en regels uit die door de wetgever zijn vastgelegd in de Telecommunicatiewet (Tw), de Postwet en alle bijbehorende Europese en lagere regelgeving. De politieke verantwoordelijkheid voor OPTA ligt bij de minister van Economische Zaken, maar wij nemen onafhankelijk beslissingen zonder invloed van politiek of individuele ondernemingsbelangen. De minister kan algemene aanwijzingen geven, maar niet ingrijpen in individuele dossiers. Als onafhankelijk toezichthouder handelen we vanuit de kernwaarden betrouwbaarheid, transparantie, consistentie en voorspelbaarheid. Naarmate de concurrentie en het vertrouwen in de sector toenemen, treden wij meer terug.

OPTA werkt volgens drie hoofdlijnen aan haar wettelijke doelstellingen. Ten eerste werken we aan concurrentie. Hieronder vallen verantwoordelijkheden rond het analyseren van markten, waarbij wij verplichtingen opleggen aan partijen met marktmacht als dat nodig is. Ook het bewaken van de bereikbaarheid van diensten en de communicatiemogelijkheden van eindgebruikers onderling (interoperabiliteit) horen hierbij. Naast het bevorderen van concurrentie dragen deze beide taken bij aan de ontwikkeling van de interne Europese markt. Ten tweede beschermen we consumenten, bijvoorbeeld door het bewaken van privacyaspecten als verkeersgegevens, en door het vergroten van internetveiligheid met de aanpak

van spam en ongewenste of ongevraagde software. De derde hoofdlijn van ons werk zijn de randvoorwaarden die nodig zijn op de communicatiemarkten, zoals het beheer van nummerplannen en de registratie van marktpartijen, waaronder zogenaamde Trusted Third Parties (TTP's).

## Missie

Een belangrijk uitgangspunt bij het bepalen van onze missie is de vraag of de communicatiesector voldoende duurzame concurrentie kent zonder invloed van OPTA. Daarnaast is voor ons belangrijk hoeveel vertrouwen in en informatie over de beschikbare keuzemogelijkheden consumenten hebben. Ook vraagt de veiligheid van het gebruik van communicatiemiddelen blijvend aandacht, zoals internet met de problemen rond spam en spyware. OPTA stuurt actief op deze aspecten en zorgt er onder andere voor dat marktpartijen zich aan de spelregels houden. Daardoor nemen concurrentie en vertrouwen in de communicatiesector toe en hebben consumenten meer keuzemogelijkheden.

## “Het proportionaliteitsbeginsel: soepel waar het kan, streng waar het moet.”

Wij gebruiken het begrip 'consumenten' in onze missie breder dan de wettelijke definitie en verstaan hieronder particuliere én (groot)zakelijke afnemers op de diverse communicatiemarkten. Onze missie voor de komende jaren formuleren we als volgt:

*'OPTA zorgt voor concurrentie en vertrouwen in de communicatiesector in het belang van de consument.'*

## Strategische thema's

Voor de uitvoering van onze taken en het bereiken van onze (wettelijke) doelen, moeten we een scherp beeld hebben van de communicatiesector en onze stakeholders. Naast marktpartijen en andere relaties binnen de

communicatiesector, rekenen we hiertoe ook het brede publiek in zijn rol als burger, consument en (potentieel) werknemer. Wij willen professionaliteit en betrouwbaarheid uitstralen naar al deze partijen bij onze activiteiten als toezichthouder, als gesprekspartner op het gebied van beleid en bestuur en als werkgever. Daarom vertalen we onze missie in de volgende strategische thema's, die bepalend zijn voor de aandachtsgebieden voor de komende jaren en het Jaarplan voor 2007:

*1. Een dynamische en concurrerende communicatiesector met ruimte voor innovaties en investeringen.*

Binnen de markt voor elektronische communicatienetwerken en -diensten zijn twee belangrijke trends reeds zichtbaar: convergentie en consolidatie. Aanbieders handelen op basis van deze trends, maar het is nog niet helder of dit uiteindelijk tot een verticale, een horizontale of gemengde marktstructuur leidt.<sup>1</sup> Wij moeten de effecten dan ook zorgvuldig in de gaten houden om de implicaties te kunnen bepalen voor regulering en toezicht. Hieruit volgen onze strategische uitdagingen.

## **“OPTA streeft naar een dynamische en concurrerende markt met ruimte voor innovaties en investeringen.”**

Op de Nederlandse postmarkt is de belangrijkste ontwikkeling het voorstel tot volledige liberalisering per 1 januari 2008. Dit hangt echter samen met de liberalisering van de postmarkt in Groot-Brittannië en Duitsland. Deze ontwikkeling bepaalt sterk de vorm van onze regulering en ons toezicht.

*2. Goed geïnformeerde gebruikers, die beschermd zijn tegen onoorbare gedragingen en economisch machtsmisbruik in de communicatiesector.*

Een belangrijke strategische uitdaging voor OPTA is het versterken van de positie van consumenten en hen te beschermen waar nodig, vooral in een wereld die door convergentie snel verandert. Binnen deze strategische uitdaging moeten wij enerzijds een effectieve aanpak vinden van belemmeringen voor de consument (zoals overstapdrempels of ongewenste marketingmethodes), zodat hij ten volle kan profiteren van marktwerking. Anderzijds moeten we ons actief bezig blijven houden met integriteitsvraagstukken die samenhangen met de positie van de consument, zoals bestrijding van spam of malware.

*3. Een efficiënte toezichthouder met openheid over haar maatschappelijke functie en zichtbaarheid van haar maatschappelijke rol.*

Om onze rol als toezichthouder naar behoren in te vullen, moeten we efficiënt werken en moet onze interactie met de omgeving aan een aantal voorwaarden voldoen. Dit leidt tot de volgende strategische subthema's:

- Een professionele relatie met relevante instanties binnen de communicatiesector.
- Openheid over onze maatschappelijke functie en zichtbaarheid van onze maatschappelijke rol.
- Deskundig en gemotiveerd personeel dat onder optimale werkomstandigheden zijn taken kan verrichten.

Ook uit deze thema's, die ondersteunend zijn aan onze hoofdtaken en de randvoorwaarden scheppen om deze hoofdtaken naar behoren uit te voeren, volgen strategische uitdagingen.

### **Strategische agenda**

Bovengenoemde thema's worden inhoudelijk gedreven door onze visie op de elektronische communicatiesector en postmarkt, die respectievelijk is beschreven in [hoofdstuk 1](#) en [2](#), en door onze visie op onze interactie met de omgeving, die we in [hoofdstuk 3](#) uiteenzetten. De thema's zelf worden in [hoofdstuk 4](#) verder uitgewerkt in de

<sup>1</sup> De termen convergentie, consolidatie, horizontalisering en verticalisering lichten we verder toe in [hoofdstuk 1](#).

Strategische agenda. De Strategische agenda omschrijft de thema's waar wij op de korte en middellange termijn aandacht aan willen geven. Een aantal thema's hebben we als topprioriteit benoemd. Dit zijn de thema's die in elk geval in 2007 worden opgepakt of waar we zelfs al in 2006 mee begonnen zijn, zodat deze overlopen naar 2007. De topprioriteiten uit onze Strategische agenda zijn terug te vinden in [paragraaf 4.4](#).

## Samenhang met de begroting

OPTA presenteert ieder najaar haar begroting. De begroting biedt een uitputtend overzicht van alle activiteiten die wij in 2007 uit gaan voeren. Naast een groot aantal vaste activiteiten staan in de begroting uiteraard ook de activiteiten die voortkomen uit de Visie en Strategische agenda voor 2007. De systematiek van de begroting wijkt echter af van de systematiek van de Visie en Strategische agenda. De belangrijkste verschillen zijn:

Visie en Jaarplan	Begroting
Drie strategische thema's: concurrentie, consumenten en efficiëntie.	Zes beleidsterreinen/marktcategorieën: elektronische communicatie, post, nummers, TTP, uitvoeringstoetsen en bezwaar & beroep.
Overzicht van strategische prioriteiten, eventueel vertaald in concrete activiteiten en projecten.	Uitputtend operationeel overzicht, inclusief alle doorlopende activiteiten en werkzaamheden.

In de [Bijlage](#) worden de punten uit de Strategische agenda concreet ingevuld met de diverse activiteiten zoals we die in de begroting hebben benoemd. ●



“**C**onvergentie is een dominante trend, maar niet de panacee voor alle kwalen. Het samenbrengen van inhoud en infrastructuur, zoals dat bijvoorbeeld is gebeurd in de fusie van Time Warner met AOL, is niet altijd de weg voorwaarts. Hiermee koppelt je netwerken aan unieke content en vice versa. Wat we nodig hebben zijn juist open netwerken. Verder moet je doen waar je goed in bent en daarin excelleren. Wij als uitgeverconcern zijn gespecialiseerd in content en het beschikbaar maken ervan. Schoenmaker blijf bij je leest! Dat geldt minder voor de mix van uitgeven en het runnen van een tv-station. Het moet toegestaan zijn om deze twee vormen van dienstverlening samen te voegen. Door de technologische ontwikkelingen loopt de pluriformiteit van het aanbod echt geen gevaar.

Alsmaar inzetten op nieuwe technologie en snufjes is onzinnig. 'U zult dit nu gaan doen!' werkt niet als boodschap aan de consument. Leer eerst de behoefte van de klant kennen. Bij ons zoek- en orderingsproduct Kluwer Navigator zijn we in de huid van de klant gekropen en hebben ons niet gericht op technische hoogstandjes. Zo kijk ik ook terug op de ontwikkeling van sms in de mobiele telefonie. Bij de onverwacht hoge vlucht van dit technische bijproduct is steeds nauw aangeschurkt tegen de wens van de gebruiker en daar de dienstverlening op aangepast. Er is al ruim voldoende techniek om de consument te bedienen met alles wat hij nu kan en wil gebruiken. Mijn boodschap is om dat eerst maar eens volledig te benutten voor we ons druk maken om zaken als extra bandbreedte.

OPTA verdient een pluim voor haar werk in de telecomcommunicatiesector. Wat mij betreft is opnieuw een pluim op zijn plaats als OPTA erin slaagt om de postsector effectief te liberaliseren. Ook daar verwacht ik dat verdere vrijmaking ruimte gaat geven voor innovatie, nieuwe diensten en lagere prijzen. Voor ons is post een wezenlijk distributiekanaal, wij versturen veel van onze producten via de

**“Convergentie is een dominante trend, maar niet de panacee voor alle kwalen, we hebben open netwerken nodig.”**

post. Wanneer de postmarkt geliberaliseerd wordt, kan dit margevoordelen voor ons opleveren. Tegelijk snap ik best dat het tempo van liberalisering in de pas moet lopen met de landen om ons heen, anders ontstaat geen gelijk speelveld. De lagere welvaartswinst neem ik desnoods op de koop toe. Eigenlijk zou het mogelijk moeten zijn dat buitenlandse ex-postmonopolisten niet onze markt mogen betreden, zolang Nederlandse bedrijven niet op gelijke voorwaarden dáár aan de slag kunnen.”





# 1. Elektronische communicatie

Onze visie op de markt voor elektronische communicatienetwerken en -diensten is gebaseerd op twee trends die al langere tijd zichtbaar zijn. Aan de ene kant speelt convergentie als belangrijke stimulans voor horizontalisering en decentralisatie. Aan de andere kant speelt consolidatie als drijvende kracht voor de zittende partijen om zich verticaal en horizontaal te concentreren. Beide trends worden in [paragraaf 1.1](#) nader bekeken. Afhankelijk van de vraag hoe aanbieders handelen op basis van deze trends, kan de marktstructuur twee richtingen uitgaan: voortgaande horizontalisering of sterke verticalisering. [Paragraaf 1.2](#) beschrijft beide ontwikkelingen. De effecten van beide scenario's en de mogelijke implicaties voor regulering en toezicht komen aan bod in [paragraaf 1.3](#). Op basis van die implicaties bepalen we daarna in [paragraaf 1.4](#) een aantal strategische uitdagingen. In [paragraaf 1.5](#) gaan we in op de positie van de consument in relatie tot marktwerking en geven een beschrijving van integriteitsvraagstukken die samenhangen met die positie.

## 1.1 Trends

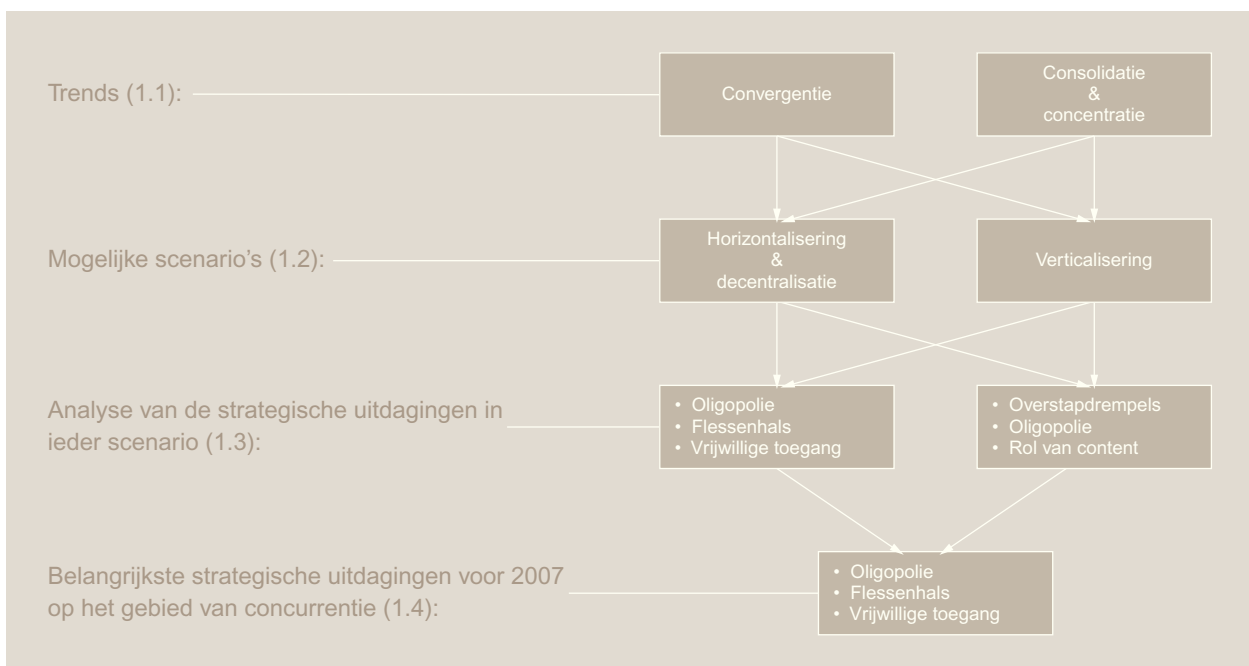
Twee tegengestelde krachten spelen een duidelijk rol bij de ontwikkeling van de communicatiesector. Enerzijds zijn er talloze ontwikkelingen zoals digitalisering, toename van beschikbare bandbreedte en vooral de opkomst en het belang van het Internet Protocol (IP), die samen te vatten zijn in het begrip convergentie. Anderzijds hebben zittende marktpartijen er belang bij om hun positie te consolideren. In deze paragraaf komen beide trends aan bod.

### 1.1.1 Convergentie

Het huidige dienstenaanbod op de telecommunicatiemarkten is nog sterk gekoppeld aan een specifiek netwerk. Telefonie vindt grotendeels plaats via de telefoonlijn en televisie via kabelansluitingen. Deze situatie verandert echter, doordat steeds meer content en toepassingen via dezelfde technieken over meerdere soorten netwerken geleverd kunnen worden. Dit verschijnsel heet convergentie en leidt tot het aanbieden van bundels, waarbij verschillende producten via één

**Figuur 1:**

**De opbouw van hoofdstuk 1.**



en hetzelfde netwerk zowel los als in een pakket worden aangeboden, zoals bijvoorbeeld spraak en breedband-internettoegang. Er zijn twee hoofdvormen van bundeling te onderscheiden: bundeling van technisch geïntegreerde diensten (bijvoorbeeld Voice over Breedband (VoB) en breedband-internettoegang) en bundeling van technisch niet-geïntegreerde diensten (bijvoorbeeld telefonie via PSTN en televisie via de digitale ethertechniek). Convergentie heeft betrekking op de eerste hoofdvorm.

### “Door convergentie ontstaat potentieel meer concurrentie omdat partijen elkaars markten kunnen gaan betreden.”

Technologische ontwikkelingen vormen de motor achter convergentie. De belangrijkste van deze ontwikkelingen zijn digitalisering en het principe ‘alles over IP’, en voortgaande vergroting van de bandbreedte:

- Digitalisering leidt tot een efficiëntere benutting van de verschillende infrastructuren en maakt innovatie in het dienstenaanbod mogelijk. Dit is voornamelijk het geval bij televisiesignalen waarbij door digitalisering een veelvoud van het huidige aanbod te ontvangen is over de bestaande capaciteit van de kabel.
- Het bestaan van een IP-laag in een netwerk maakt het mogelijk elke toepassing te gebruiken zonder dat hier een specifieke infrastructuur voor nodig is.
- De toenemende mogelijkheden om grotere bandbreedte te leveren en af te nemen, biedt kansen voor multimediale diensten.

Door deze drie ontwikkelingen ontstaat de mogelijkheid om analoge spraaktelefonie en analoge tv in IP-datapakketten over een breedbandaansluiting te leveren, waarmee het onderscheid tussen afzonderlijke data-, spraak- en omroepnetwerken verdwijnt.

De mogelijkheden voor convergentie groeien evenredig met de continu groeiende hoeveelheid breedbandaan-

sluitingen op basis van IP. Aan het einde van het eerste kwartaal van 2006 had zestig procent van de huishoudens een breedbandaansluiting. Partijen rollen nieuwe glasvezelnetwerken uit, geschikt voor het versturen van data met grote snelheid, en ontwikkelen technieken die het mogelijk maken steeds hogere snelheden over bestaande netwerken te realiseren. Zo is KPN van plan een IP-georiënteerd netwerk aan te leggen (‘All IP’). KPN rolt daarvoor tot alle 28.000 straatkasten glasvezel uit en gaat vanaf daar op basis van VDSL-techniek breedband-internettoegang bieden. Met deze plannen verdwijnen de aparte netwerken van KPN voor telefonie, datacommunicatiediensten, huurlijnen en breedbandinternet en ontstaat één op IP gebaseerd netwerk waarover alle diensten geleverd kunnen worden.

Andere glasvezelinitiatieven vinden plaats op meer regionale schaal of in grote gemeentes. In een groot aantal nieuwbouwprojecten wordt momenteel glasvezel standaard aangelegd naar de nieuw te bouwen huizen. Maar ook bestaande huizen worden momenteel in toenemende mate aangesloten op glasvezel. Een voorbeeld hiervan is het regionale initiatief om glasvezel aan te leggen in de gemeente Hillegom. Op grotere schaal zijn enkele grote gemeentes op dit moment bezig met de uitrol van glasvezel of studies naar de haalbaarheid hiervan. Deze initiatieven kunnen verregaande gevolgen hebben voor de lokale of regionale concurrentieverhoudingen op zowel infrastructureel als op dienstenniveau. De ontwikkelingen zijn echter nog te pril om al duidelijke gevolgen te kunnen duiden. OPTA houdt deze ontwikkelingen daarom nauwlettend in de gaten om tijdig bijvoorbeeld nieuwe marktanalyses te kunnen uitvoeren, mogelijk zelfs op regionale schaal.

Door convergentie ontstaat potentieel meer concurrentie tussen de afzonderlijke infrastructuren, omdat de markspelers elkaars traditionele markten kunnen gaan betreden. Aanbieders van telefonie kunnen ook televisiediensten aanbieden, terwijl kabelbedrijven ook telefonie kunnen leveren. Dit heeft mogelijk meerdere gevolgen:

- Doordat een breedbandaansluiting de sleutel is tot het aanbieden van meerdere diensten over één netwerk, kan de reeds bestaande concurrentie op de markt voor breedband-internettoegang een positief effect hebben op de concurrentie op de telefonie- en televisiemarkten. Bestaande machtsposities op het gebied van telefonie of televisie kunnen afkalven. De vraag is met welke snelheid dat gebeurt. Machtsposities<sup>2</sup> verdwijnen niet van vandaag op morgen. Convergentie kan partijen immers ook de mogelijkheid bieden om marktmacht van hun traditionele markten over te hevelen naar andere markten. Een aanbieder die dominant is op de telefoniemarkt kan in theorie ook marktmacht op de markt voor omroep verwerven, bijvoorbeeld via het inzetten van zijn *corporate image*, de toegang tot financiële middelen, de omvang van het klantenbestand of de beschikbaarheid van klantgegevens en vice versa.
- Doordat aanbieders op meerdere markten actief kunnen worden, zijn zij beter in staat gebundelde producten aan te bieden. *Multiplay*-bundels zijn profijtelijk voor aanbieders omdat ze door convergentie over één infrastructuur kunnen worden aangeboden. Bundels zijn daarmee niet meer dan een logisch gevolg van nieuwe technologische ontwikkelingen. Aanbieders kunnen bundels echter ook inzetten om *lock ins* en overstapdrempels te creëren voor consumenten. Een dominante speler op de markt kan dan zijn positie eenvoudiger vasthouden.
- Convergentie kan ook tot gevolg hebben dat aanbieders van content meer macht krijgen. In de nieuwe wereld kunnen contentaanbieders immers kiezen uit meerdere infrastructuren om de eindgebruiker te bereiken. Dit kan ook leiden tot nieuwe betaalmodellen waar bijvoorbeeld toegang, dienst en content apart worden afgerekend.
- Tot slot kan convergentie leiden tot decentralisatie van applicaties en content doordat eindgebruikers meer en

meer mogelijkheden krijgen om applicaties en content vrij te benaderen of onderling uit te wisselen via IP. Onder meer kunnen hierdoor traditionele inkomstenbronnen in de telecommunicatiesector onder druk komen te staan.

### 1.1.2 Consolidatie en concentratie

Bestaande netwerkaanbieders kunnen hun positie op bestaande markten proberen te consolideren als antwoord op toenemende concurrentie door convergentie. Enerzijds kan deze drang tot consolidatie leiden tot een streven om posities binnen een horizontale markt te versterken. Deze uiting van consolidatie zien we op dit moment bijvoorbeeld terug in de concentratie binnen de kabelsector en de overnames door KPN op onder andere de breedband-internettoegangsmarkt. De drang tot consolidatie kan anderzijds leiden tot het streven van netwerkaanbieders om zelf met (exclusieve) aantrekkelijke content en applicaties te komen, mogelijk via allianties met andere partijen (verticale concentratie). Daarbij kunnen zij eventueel content en applicaties van andere aanbieders blokkeren. Er ontstaan dan exclusieve relaties tussen netwerkaanbieders en content- en applicatieaanbieders, waardoor bepaalde diensten niet vrij toegankelijk zijn over alle soorten breedbandaansluitingen. Deze uiting van consolidatie gaat zo de decentralisatie van applicaties en content tegen.

## 1.2 Mogelijke ontwikkelingen

Als uiteindelijke marktstructuur zijn twee uitersten denkbaar. Aan de ene kant van het spectrum kan convergentie leiden tot een horizontale en gedecentraliseerde marktstructuur. Aan de andere kant van het spectrum kan consolidatie leiden tot een verticale en geconsolideerde marktstructuur. In deze paragraaf worden beide uitersten verkend. In de praktijk is het echter goed voorstelbaar dat op termijn een mengvorm ontstaat als uiteindelijke marktstructuur.

<sup>2</sup> In dit stuk worden de begrippen (economische) machtspositie en (aanmerkelijke) marktmacht door elkaar gebruikt. Met beide bedoelen we echter de situatie waarin één of meer aanbieders zich onafhankelijk van elkaar en van de eindgebruiker kunnen gedragen.

### 1.2.1 Horizontalisering en decentralisering

Door de opkomst van het IP als dominante technologie zijn er bewegingen zichtbaar waarbij content (bijvoorbeeld live voetbaluitzendingen), toepassing (bijvoorbeeld *instant messaging*), transport (zoals IP-pakketten) en toegang (bijvoorbeeld het kabelnetwerk) ontkoppeld worden. Er ontstaan dan mogelijkheden voor horizontale markten op verschillende niveaus ('lagen') in de waardeketen (zie figuur 2). Op een aantal van deze nieuwe markten hebben andere dan de traditionele telecommunicatieaanbieders een sterke positie. Dit zijn aanbieders uit de internetwereld, zoals Google en Microsoft, en aanbieders uit de mediawereld, zoals Disney.

Netwerkaanbieders kunnen kiezen voor de rol van infrastructuraanbieder en niet langer eigen diensten over hun netwerk leveren. Zo beperken netwerkaanbieders zich tot één laag in de waardeketen en hebben zij er in de concurrentiestrijd met andere netwerkaanbieders belang bij zoveel mogelijk diensten over hun netwerk te laten transporteren. Er ontstaat dan een horizontale marktstructuur. Concentratie via horizontale fusies en overnames kan ertoe leiden dat spelers hun positie binnen één laag versterken.

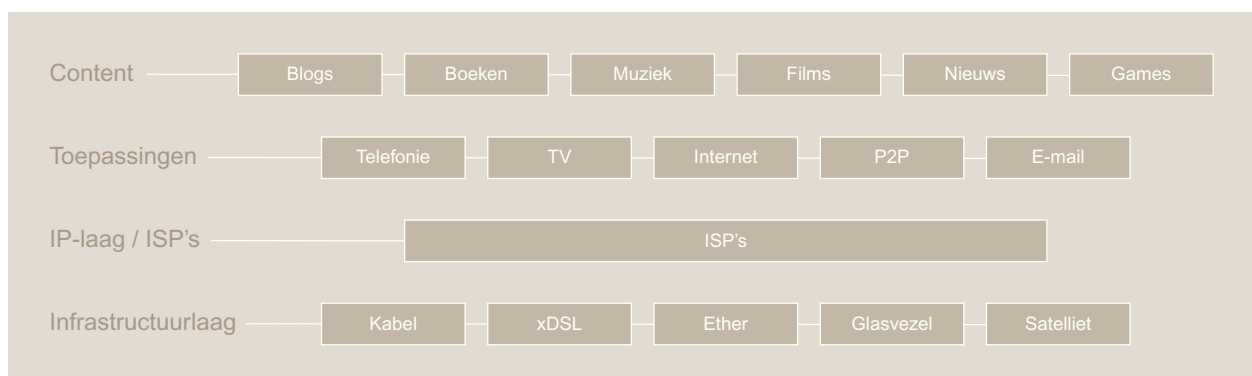
Het gebruik van het IP zorgt ook voor decentralisatie. Op het moment dat een eindgebruiker een breedbandaansluiting heeft, heeft hij in beginsel vrij toegang tot alle

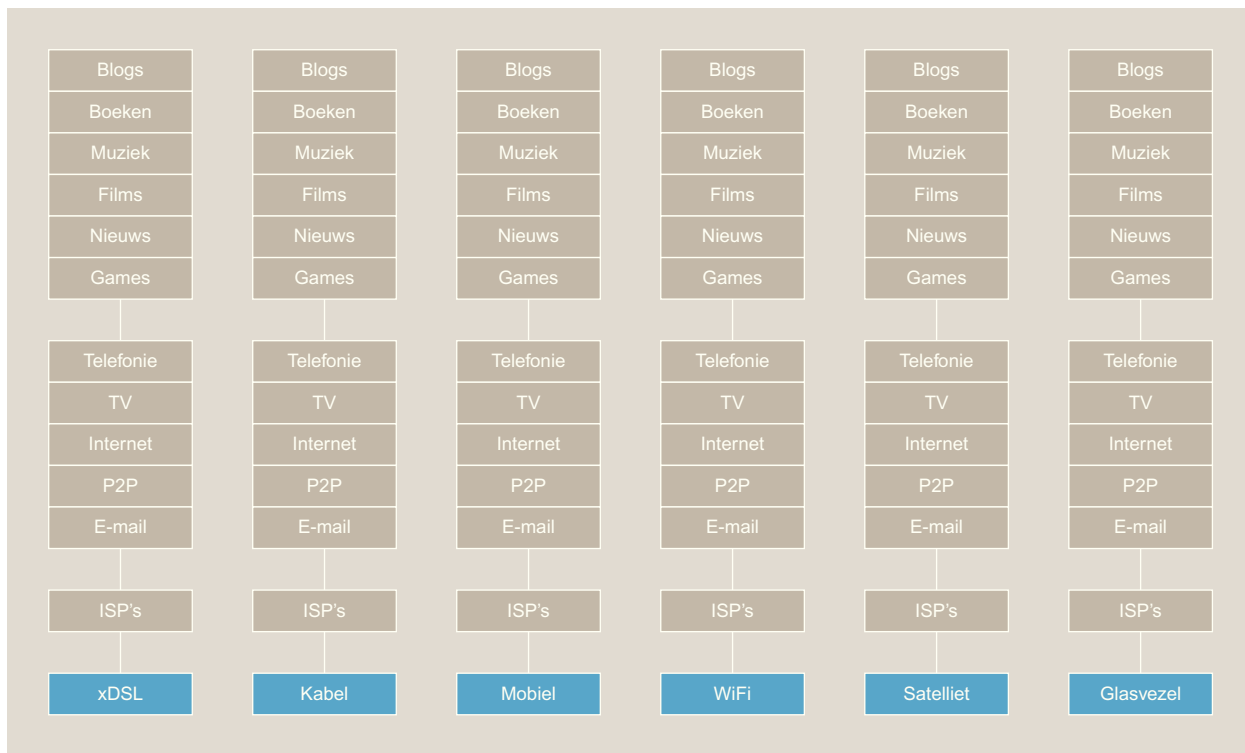
applicaties en content die worden aangeboden over IP. Daarnaast kenmerkt internet zich door zijn open netwerkstructuur, waarbij interconnectie en verkeersuitwisseling veelal zonder regulering door de markt tot stand komen (*peer-to-peer* of P2P). Eindgebruikers kunnen dan zonder tussenkomst van een aanbieder software downloaden, via internet bellen en video's bekijken. Hiervoor zijn niet langer telefooncentrales van KPN en tv-platforms van kabelaanbieders nodig. Door decentralisatie komt er steeds meer macht bij de eindgebruiker en is het voor netwerkaanbieders moeilijker controle te houden over de gehele waardeketen.

### 1.2.2 Verticalisering

Zoals eerder opgemerkt, is de drijvende kracht achter verticalisering de drang tot consolidatie van aanbieders op de communicatiemarkten die oorspronkelijk verticaal geïntegreerd zijn (zie figuur 3). In deze markten kwamen interconnectie en toegang tot netwerken niet vanzelfsprekend zonder regulering tot stand. De mate waarin netwerkaanbieders de wil hebben en in staat zijn om deze relaties exclusief te houden is mede afhankelijk van de machtsverhoudingen tussen de partijen in de verticale keten. In een verticale marktstructuur kan het moeilijk zijn om te overleven voor aanbieders met een kleine schaal en een smal productaanbod en voor aanbieders die niet verticaal geïntegreerd zijn. Ook kan het een bewuste strategie van een marktspe-

**Figuur 2:**  
Horizontale marktstructuur.





**Figuur 3:**  
**Verticale marktstructuur met gebundeld aanbod van toepassingen en content.**

ler zijn om spelers in andere delen van de waardeketen op te kopen om zo een sterkere verticale speler te worden.

Aan de andere kant kan het voor partijen lastig worden om verticaal te integreren als er toetreders komen die alternatieven gaan aanbieden voor delen van de verticaal geïntegreerde keten. Hierbij is vooral belangrijk in welke mate aanbieders in staat zijn nieuwe infrastructuur aan te leggen waarmee zij de exclusieve relatie tussen bestaande infrastructuurhouders, en applicaties en content kunnen doorbreken.

**1.2.3 Mengvormen**

Zoals in de inleiding van deze paragraaf is aangegeven, zijn beide bovengenoemde scenario's de twee uitersten in het spectrum van mogelijke toekomstige structuren van de telecommunicatiemarkt. De uiteindelijk te verwachten mengvorm bevat echter zowel elementen van

horizontalisering als elementen van verticalisering. Een mogelijke mengvorm bestaat uit een aantal grote, verticaal georiënteerde partijen die een compleet pakket aan diensten aanbieden over een eigen netwerk, naast een aantal kleinere aanbieders die zich hebben gespecialiseerd op het aanbieden van diensten binnen een laag. Voorwaarde voor een dergelijke mengvorm is wel dat netwerkaanbieders een prikkel hebben om hun netwerk open te stellen voor kleinere aanbieders, dan wel de mogelijkheid dat via innovatie nieuwe kleinere netwerken opkomen.

**1.3 Effecten op regulering**

Elke marktstructuur heeft zijn eigen effecten op de wijze waarop OPTA kan reguleren. Hieronder bekijken we wat deze effecten zijn, bijvoorbeeld voor de afweging in hoeverre regulering op retail- en wholesale-niveau nodig blijft. Hierbij moeten we beseffen dat het huidige aanbod van de belangrijkste aanbieders van *triple play*-pakket-

ten (kabelaars, KPN, Tele2) in aanzienlijke mate is gebaseerd op eigen infrastructuur, maar ook gedeeltelijk op (gereguleerde) vormen van toegang tot infrastructuur van andere partijen. Op de wholesale-markten bestaat concurrentie dus enerzijds (mede) dankzij regulering (alternatieve DSL-aanbieders), en anderzijds dankzij aanwezige infrastructuur zoals kabel. In deze paragraaf bekijken we of effectieve concurrentie nog kan plaatsvinden zonder regulering van infrastructuur.

### 1.3.1 Scenario horizontalisering en decentralisering

Het scenario van horizontalisering en decentralisering werpt het reguleringsvraagstuk op of er een concurrentieprobleem bestaat of ontstaat op één van de lagen. Concurrentie gaat zich meer en meer afspelen op het niveau van bundels. Er ontstaan gemengde markten waarin diensten zowel los als gebundeld worden aangeboden door veel verschillende spelers. Tegen deze achtergrond is het minder waarschijnlijk dat spelers machtsposities op individuele diensten (telefonie, breedbandinternet en televisie) uitbuiten. Dat opent de weg voor minder regulering op retail-niveau (zoals op het gebied van tariefregulering), behalve bij nieuwe concurrentieproblemen door bundeling.

Zoals gesteld, leidt convergentie naar verwachting tot verdergaande bundeling (*multiplay*) van producten. Het Economisch Analyse Team (EAT) brengt eind 2006 een paper uit, dat ingaat op enkele belangrijke vragen rond bundeling:

- Wanneer leiden bundels tot een toename van concurrentie of juist een afname door overheveling van marktmacht?
- In hoeverre belemmeren overstapdrempels en lock ins de concurrentie?

Het is de vraag of er ook mogelijkheden zijn voor deregulering op wholesale-niveau. Op dit gebied bestaan kansen maar ook bedreigingen. Het reguleringsvraagstuk is hier voornamelijk of er een concurrentieprobleem

bestaat of ontstaat op één van de wholesale-lagen. In het verleden was dit de infrastructuurlaag. Het bestaan van twee volwaardige vaste infrastructuren (DSL en kabel) betekent dat op de infrastructuurlaag op korte termijn de kans op een monopolie afwezig is. Het voortbestaan van deze situatie is echter afhankelijk van een aantal onzekerheden:

1. Naast vaste netwerken bestaan er ook mobiele netwerken en zijn er technische ontwikkelingen voor draadloze netwerken met voldoende bandbreedte voor (een deel van) de diensten die over DSL en kabel worden geboden. Het is nog onzeker welke concurrentiedruk mobiele en draadloze netwerken in de toekomst kunnen uitoefenen. Belangrijk hierbij is bijvoorbeeld de wijze waarop in de nabije toekomst de allocatie van het frequentiespectrum vorm krijgt. Hierdoor is er geen duidelijk beeld hoe reëel het is om op termijn een marktstructuur te verwachten met meer dan twee relevante concurrerende infrastructuren. Hier speelt ook de vraag in hoeverre de verschillende infrastructuren op zichzelf voor voldoende concurrentiedruk kunnen zorgen zonder dat er ook op de langere termijn een rol voor regulering blijft bestaan. [Paragraaf 1.4.1](#) gaat verder in op de vraag hoe OPTA met een oligopolie om moet gaan.
2. Uit de analyse van de mededinging in het oligopolie kan blijken dat de relevante markt niet effectief concurrerend is doordat één van de aanbieders over infrastructuur beschikt die een flessenhals (*bottleneck*) vormt. Twee relevante vragen hierbij zijn of deze flessenhals tot blijvende dominantie van die partij leidt en of toegangsregulering passend is. Hierop gaat [paragraaf 1.4.2](#) in.
3. Voor zover er een dominante speler is die vrijwillig toegang verleent tot zijn infrastructuur, is nauwkeurige monitoring aan de orde van de condities waartegen die speler toegang verleent. Juist door vrijwillig toegang te bieden, kan een partij de markt naar zijn hand zetten en sturen op gewenste gevolgen voor zijn eigen marktpositie. [Paragraaf 1.4.3](#) beschrijft tot welke strategische uitdaging dat leidt.

### 1.3.2 Scenario verticalisering en consolidatie

Ook als er een verticale marktstructuur ontstaat, hoeft dit niet direct te betekenen dat er sprake is van marktmacht van een dominante aanbieder. Er is een aantal verschillende situaties denkbaar:

1. Als er effectieve (infrastructuur)concurrentie bestaat tussen verticaal geïntegreerde partijen, zorgen de marktkrachten er in beginsel voor dat de consument voldoende keuzemogelijkheden heeft. Zowel op retail- als op wholesale-niveau kunnen we regulering dan verminderen of loslaten. Wel moet OPTA ervoor waken dat de aanbieders geen overstapdrempels opwerpen voor eindgebruikers.
2. Net als in het horizontale scenario ontstaan voor OPTA in het verticale scenario een aantal te beantwoorden vraagstukken over de effecten van een oligopolide marktstructuur op concurrentie. Hierop gaan [paragraaf 1.4.1](#) en [1.4.2](#) in.
3. Doordat bij een verticale marktstructuur het aantal aanbieders van multiplay-diensten beperkt is, kunnen er problemen ontstaan rond de positie van grote contentaanbieders. Er is in de markt een tendens zichtbaar waarbij grote contentaanbieders drempels opwerpen voor nieuw opkomende infrastructuraanbieders. Alternatieve aanbieders van omroepnetwerken (zoals Digitenne) ondervinden bijvoorbeeld problemen bij het verkrijgen van toestemming om bepaalde programma's door te geven. Dit kan toegang en toetreding tot de markt bemoeilijken voor nieuwe spelers die een alternatieve verticale kolom willen vormen. Door deze complicatie kan de toegang van eindgebruikers tot bepaalde content beperkt worden. Voor het verlagen van dergelijke toetredingsdrempels is mogelijk hechte samenwerking nodig van OPTA met andere instanties, zoals het Commissariaat voor de Media.

### 1.3.3 Verschillen en overeenkomsten

In beide scenario's bestaan vergelijkbare vraagstukken rond regulering van mogelijke machtsposities in de infrastructuur (de flessenhals) en concurrentieproblemen

die samenhangen met een oligopolide marktstructuur. De scenario's verschillen vooral op mogelijke problemen rond toegang. In de horizontale marktstructuur is er met name een strategische uitdaging voor OPTA als de dominante speler geen vrijwillige toegang levert, terwijl in de verticale marktstructuur contentaanbieders hun positie kunnen aanwenden om de toegang tot de markt voor nieuwe (infrastructuur)aanbieders te bemoeilijken.

## 1.4 Versterken concurrentie

In het voorgaande is aangegeven dat uit de verschillende scenario's drie strategische uitdagingen volgen. Eerst gaan we in op de vraag of er effectieve concurrentie kan zijn in een oligopolie. Ten tweede staan we stil bij de kwestie of er sprake is van een zodanige flessenhals bij één van de partijen in een oligopolie, dat we blijvende dominantie van die partij kunnen verwachten. Tot slot bekijken we wat de consequenties kunnen zijn als een partij op vrijwillige basis toegang biedt.

**“Als een markt voldoende prikkels biedt voor duurzame concurrentie, blijft OPTA op de achtergrond.”**

### 1.4.1 Effectieve concurrentie

De netwerken van kabelbedrijven en de netwerken van DSL-aanbieders gaan door convergentie in toenemende mate daadwerkelijk met elkaar concurreren, wat al zichtbaar is op de breedbandmarkten. Op deze markt concurreren DSL en de kabel met elkaar en slagen zij er elk in een zeer aanzienlijk deel van de markt te behouden. De verwachting is dat deze effecten sterker worden naarmate er meer geconcurrereerd wordt op multiplay-bundels. Er bestaat echter ook een risico van een duopolide of oligopolide marktstructuur. Concurrentieproblemen spelen op het terrein van infrastructuur of op de retail-eindgebruikersmarkt voor bundels, afhankelijk van de uiteindelijke marktstructuur.

De uitdaging voor OPTA is om scherp in beeld te krijgen welke concurrentieprikkels er zijn en hoe ze ontstaan. Als een gedefinieerde relevante markt voldoende prikkels biedt voor duurzame concurrentie, blijven wij op de achtergrond. In dit kader is het ook het besef van belang dat frequenties steeds meer economische betekenis krijgen. De allocatie van het frequentiespectrum lijkt daarmee in toenemende mate een taak te worden die van directe invloed is op de totstandkoming van effectieve concurrentie.

Er zijn echter nog steeds verschillende oorzaken waardoor concurrentie onvoldoende tot stand komt. Naast de eerder genoemde problematiek rond machtsposities, zoals het bestaan van een flessenhals of een collectieve machtspositie, spelen vanuit de aard van oligopolide marktstructuren ook aspecten zonder dat één of meer partijen een machtspositie hoeft te hebben. Een voorbeeld hiervan is de potentiële prikkel voor marktspelers om te hoge prijzen (boven de marginale kosten) vast te stellen.<sup>3</sup> Dit leidt tot nadelen voor de consument en welvaartsverliezen. Op grond van het Europese Nieuwe Regelgevend Kader (hierna: NRK) is dit probleem voortsnog niet aan te pakken zonder dat er sprake is van een enkelvoudige of collectieve economische machtspositie.

Het EAT voerde in 2006 een analyse uit met de titel *“Is two enough?”*. De studie schetst een theoretisch kader voor de beoordeling van concurrentie in een oligopolie. De centrale vraag hierbij is of er sprake kan zijn van effectieve concurrentie in een duopolie met twee verticaal geïntegreerde aanbieders van multiplay-bundels. In de paper wordt aangenomen dat geen van beide aanbieders beschikt over een individuele economische machtspositie (*single dominance*). Er zijn dan twee situaties mogelijk waarin concurrentie niet effectief is. Ten eerste kan er sprake zijn van expliciete of impliciete samspanning (collusie). Dit probleem wordt in het NRK

aangepakt via het begrip ‘gezamenlijke economische machtspositie’ (*joint dominance*). Ten tweede kan de marktconcentratie zo hoog zijn, dat de markt niet competitief is, ondanks dat aanbieders niet samspannen. Het NRK biedt voor deze situatie geen instrumenten om in te grijpen.

De conclusie van het EAT is dat twee partijen in principe niet kunnen zorgen voor effectieve concurrentie op één markt. In de eerste plaats is het risico van samspanning binnen een duopolie niet uit te sluiten. De markt is zeer geconcentreerd, de toegangsdrempels zijn hoog en er is frequente interactie tussen partijen. Maar ook bij afwezigheid van samspanning is er een duidelijk risico op ineffectieve concurrentie. Naast de hoge marktconcentratie hangt dit samen met het ontbreken van pure prijsconcurrentie, de heterogeniteit van producten en overstapkosten. Belangrijk hierbij is dat OPTA duidelijk moet krijgen in welke mate de duopolieprijs afwijkt van de prijs bij volledige mededinging, gegeven de kosten van regulering. Een andere belangrijke afweging is dat ook bij ineffectieve concurrentie een monopolie of een duopolie vanuit welvaartsoogpunt optimaal kan zijn, gegeven bepaalde schaal- en breedtevoordelen.

Het onderzoek biedt een kader voor verder (empirisch) onderzoek en vormt een belangrijke bouwsteen voor de gedachtevorming rond toekomstige marktanalyses.

#### 1.4.2 Blijvende dominantie

Een centrale vraag blijft of delen van de infrastructuur een flessenhals blijven of dat ontwikkelingen in de technologie en investeringen van marktpartijen op termijn zorgen voor het ontstaan van voldoende alternatieven. Als er een belangrijke flessenhals blijft bestaan, is er een reëel risico dat een dominante verticaal geïntegreerde speler marktmacht kan misbruiken op de markt waar hij dominant is, of die marktmacht kan overhevelen naar nieuwe én bestaande markten.

<sup>3</sup> Dit staat in de mededingingsliteratuur ook wel bekend als unilateraal effect.



De strategische uitdaging voor OPTA is primair om met passende regulering te voorkomen dat een dominante speler zijn dominantie uitbreidt naar andere markten of marktsegmenten door overheveling van marktmacht via de flessenhals. Wanneer we constateren dat overheveling plaatsvindt, moeten we effectief ingrijpen. Dergelijke regulering mag niet te zwaar zijn omdat dat een belemmering kan vormen voor de verdere ontwikkeling van concurrentie op de markt voor de bundel, maar mag ook niet te licht zijn om dezelfde redenen. Concreet betekent dit voor ons dat we regulering op traditionele markten zorgvuldig moeten toetsen op potentiële effecten in gesignaleerde opkomende markten. Dit heeft als consequentie dat we ontwikkelingen op opkomende markten nauwlettend moeten volgen.

Een voorbeeld van passende regulering is de huidige regulering van de eindgebruikerstarieven van KPN, waarbij OPTA alleen in voorgeschreven gevallen een tariefsvoorstel van KPN op consequenties beoordeelt (stoplichtmodel). Hierdoor reguleren we de prijsstelling van bundels van breedbandinternet en internettelefonie zodanig, dat KPN ruimte krijgt om te concurreren met alternatieve aanbieders, maar tegelijkertijd alternatieve aanbieders niet in een prijsklem komen door te lage tarieven van KPN. Dit kan overheveling van marktmacht voorkomen van het segment traditionele telefonie naar het segment internettelefonie. Tegelijkertijd krijgt KPN meer ruimte om voor internettelefonie lagere prijzen te hanteren dan voor traditionele telefonie. KPN kan zo de voordelen van een nieuwe dienst als internettelefonie aan eindgebruikers ten goede laten komen. Internettelefonie kent immers lagere kosten dan traditionele telefonie via het PSTN-netwerk.

### 1.4.3 Vrijwillige toegang

Uit de analyses van de breedbandmarkt blijkt dat regulering van toegang tot de aansluitlijn niet alleen positieve effecten heeft op de concurrentiesituatie op de retailmarkt voor breedbandinternet, maar ook indirect op tussenliggende wholesale-markten, zoals wholesale-

breedbandtoegang. Op deze markt is effectieve concurrentie mede het gevolg van wholesale-diensten van DSL-aanbieders op basis van toegang tot de aansluitlijn en de vrijwillige bitstream-dienstverlening van KPN. Hier is sprake van opkomende concurrentie op het niveau van netwerktoegang. Ook op andere markten nemen we het ontstaan van wholesale-concurrentie waar (mobiele toegang en gespreksopbouw, transit). Voor de ontwikkeling van concurrentie op retailmarkten is de opkomst van wholesale-concurrentie positief.

Een belangrijke vraag is welk gewicht we bij een marktanalyse moeten toekennen aan wholesale-concurrentie. Daarbij is vooral belangrijk welke partijen wholesale-toegang verlenen. Het bieden van vrijwillige toegang door een partij met marktmacht kan op korte termijn concurrentiebevorderend zijn, maar kan op langere termijn een strategie zijn om dienstenaanbieders ervan te weerhouden te investeren in eigen infrastructuur. De strategische uitdaging voor OPTA is om te bepalen in welke situaties naast vrijwillige toegangsarrangementen een noodzaak bestaat voor toegangsregulering. Deze regulering kan er bijvoorbeeld op gericht zijn om toegang op lagere netwerkniveaus af te dwingen, waarbij partijen meer investeren in eigen infrastructuur dan wanneer toegang op hoge netwerkniveaus plaatsvindt. Een voorbeeld is de gereguleerde toegang tot de ontbundelde aansluitlijn versus de bitstream die KPN aanbiedt, terwijl OPTA het daartoe niet verplicht.

## 1.5 Versterken van de eindgebruiker

Een belangrijke andere strategische uitdaging voor OPTA is om de positie van de consument in deze veranderende wereld te versterken en waar nodig te beschermen. Uiteindelijk is het doel van marktwerking dat de zakelijke en particuliere consument per saldo economische voordelen genieten en er geen maatschappelijke of economische schade is. De strategische uitdaging is om zaken die de consument belemmeren ten volle te profiteren van de marktwerking, zoals overstapdrempels of ongewenste marketingmethodes, op een effectieve manier aan te pakken.

### 1.5.1 Keuzevrijheid

De marktdynamiek die hiervoor is beschreven, leidt over het algemeen tot een grotere keuzevrijheid voor consumenten. De consument kan deze keuzevrijheid echter niet altijd ten volle benutten. Dat komt vooral door overstapdrempels en problemen rond informatievoorziening:

- Overstapdrempels ervaart de consument als het wisselen van aanbieder lastig is. Aanbieders hebben een

economische prikkel om klanten zo lang mogelijk aan zich te binden en werpen daarom overstapdrempels op. Een voorbeeld is een lange contractstermijn. Een ander voorbeeld is dat aanbieders de overgang naar een andere aanbieder kunnen vertragen door onder andere de aansluitlijn van de consument bezet te houden, zodat diens nieuwe aanbieder er nog niet op kan. Dit is een voorbeeld van een overstapdrempel op wholesale-niveau. Wij vinden het belangrijk dat over-

## Wat betekent transitie naar All IP voor infrastructuurconcurrentie?

De transitie naar All IP in het net van KPN maakt meer diensten mogelijk op een efficiëntere wijze. Tegelijkertijd heeft All IP grote impact op één van de bouwstenen voor infrastructuurconcurrentie, namelijk de toegang tot de wijkcentrale (ontbundeling van het aansluitnet of ULL). Regulering van ULL is een voorbeeld van effectieve aanpak van een flessenhals. Doordat KPN verder verglaast naar kabelverdeelkasten in de wijk, moeten we de vraag stellen of de flessenhals verandert. Ook in de markten voor telefonie kan dat betekenis hebben en is een kritische blik nodig op de implicaties voor het speelveld van *multiplay*.

In dit kader bracht OPTA de *Position Paper All IP* uit. Hoofdlijn in dit stuk is dat KPN zijn netwerk mag moderniseren, maar dat het een grote verantwoordelijkheid heeft om een volwaardig alternatief te bieden voor de bestaande gereguleerde flessenhals en dat KPN ook de transitie voor andere partijen moet faciliteren. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat het transmissie of glasvezelverbindingen naar de kabelverdeelkasten moet leveren en plaatselijk en op tijdelijke basis wholesale-breedbandtoegang moet bieden. Daarnaast stelt OPTA voorwaarden aan de wijze en termijnen waarop KPN bestaande infrastructuur uitfaseert.

OPTA heeft ook een verantwoordelijkheid om opnieuw met een gedegen economische (markt)analyse te bezien waaruit dat volwaardig alternatief moet bestaan. Daarvoor starten wij al in 2006 met een nieuwe analyse van de breedbandmarkt. Daarnaast is een belangrijke rol voor OPTA weggelegd om te garanderen dat bepalingen rond bijvoorbeeld transitie en tarieven voor partijen helder zijn. De wijze waarop andere aanbieders op het All IP-plan van KPN gaan reageren heeft een belangrijke invloed op de ontwikkeling van infrastructuur- versus dienstenconcurrentie. Als deze aanbieders KPN niet kunnen volgen, is dit een teken dat de infrastructuur van KPN niet replicerbaar is op middellange termijn en verschuift de focus van regelgeving eerder naar dienstenconcurrentie. Als deze aanbieders echter ook gaan investeren in verdere verglazing naar kabelverdeelkasten, is dit een belangrijke ontwikkeling voor infrastructuurconcurrentie.

Binnen deze afwegingen is ook het zogenaamde *Open-reach*-model en het principe van 'Equivalence' van belang, zoals BT in Engeland dat hanteert. Bij dit principe is een verregaande operationele scheiding aangebracht tussen de netwerk- en dienstendivisie. OPTA laat een onderzoek uitvoeren om te identificeren hoe dit model precies wordt toegepast, op welke wijze dit concurrentie bevordert en of een dergelijk model ook toepasbaar is in de Nederlandse situatie.

stapdrempels voor consumenten zo laag mogelijk zijn en zien er daarom onder andere actief op toe dat de overdrachtsprocedures tussen aanbieders onderling geen belemmering zijn.

- Een tweede belemmering voor consumenten om optimaal van hun keuzevrijheid te genieten kan paradoxaal genoeg liggen in de grote diversiteit van aanbiedingen. Omdat wij transparantie van het aanbod van groot belang vinden, sturen wij hier zonnodig actief op aan, bijvoorbeeld wanneer aanbieders dit zelf niet of onvoldoende nastreven.

### 1.5.2 Veiligheid, kwetsbaarheid, afhankelijkheid

De samenleving wordt steeds afhankelijker van elektronische communicatie. Voor veel consumenten is (veel) communiceren bijna een primaire levensbehoefte; voor jongeren is een bestaan zonder mobiele telefoon, MSN en internet nagenoeg ondenkbaar. Ook worden steeds meer diensten via communicatietechnieken afgenomen, zoals het doen van belastingaangifte, het zetten van elektronische handtekeningen via de mobiele telefoon of internetbankieren. De technologische innovaties gaan snel en zijn vaak van grote invloed op het functioneren van de elektronische communicatiemarkten en de economie.

Deze ontwikkelingen brengen ook mee dat in de digitale wereld steeds meer geld omgaat en dat steeds meer consumenten moeten kunnen vertrouwen op de probleemloze werking van de geleverde diensten. Veel consumenten hebben echter weinig tot geen besef van de gecompliceerde techniek waarmee ze werken. Dat maakt hen kwetsbaar voor misbruik door anderen die juist wel goed op de hoogte zijn. De jonge generaties groeien op in het digitale tijdperk en worden op die manier gewapend met kennis, maar dit geldt vooral voor een elite van voorlopers en zeker niet voor iedereen. Het geldt nog minder voor de oudere generaties die niet zijn opgegroeid in het digitale tijdperk. Deze kwetsbare groepen zijn nu en nog lange tijd in de meerderheid als consumenten.

Doordat zowel de te behalen opbrengsten toenemen als de kring van potentiële slachtoffers groter wordt, wordt het steeds aantrekkelijker om de mogelijkheden van nieuwe communicatietechnieken te gebruiken voor illegale doeleinden. Huidige boosdoeners als virussen, spam, dialers, malware en keyloggers krijgen steeds kwaadaardiger en capabeler opvolgers. Het mobiele internet krijgt ook te maken met dergelijke problemen als het eenmaal echt een grote vlucht neemt. Ook een fenomeen als *phishing*, waarbij vertrouwelijke gegevens van eindgebruikers worden verkregen door hen naar nagebouwde websites van bijvoorbeeld banken te lokken, neemt snel in omvang toe. Zelfs oplettende gebruikers kunnen hierbij steeds moeilijker vaststellen dat er iets mis is.

Een andere tendens is dat de wereld van hackers en andere handige computergebruikers die het niet zo nauw nemen met de regels, zich langzaam maar zeker vermengt met de georganiseerde misdaad. Ook daar is het besef gegroeid dat er veel geld te verdienen valt in de digitale wereld. Zo worden netwerken van gehackte computers (*botnets*) niet alleen ingezet voor spam en de verspreiding van spyware, maar ook voor afpersing en diefstal. In de bestrijding hiervan wordt samenwerking met verschillende instanties, zoals politie en justitie, daardoor steeds belangrijker.

De geschetste ontwikkelingen kunnen de privacy van consumenten schenden en ook andere schade berokkenen aan gebruikers en marktpartijen. Als consumenten te vaak worden geconfronteerd met lastige virussen die om verwijdering vragen, te hoge telefoonrekeningen en diefstal van gegevens, schaadt dit hun vertrouwen in zowel internet zelf als in de dienstverlening via internet. Door verminderd vertrouwen gebruiken consumenten niet alle mogelijkheden die communicatie biedt, waardoor de ontwikkeling van nieuwe diensten en markten wordt geremd. Dat ook nog eens veel van de genoemde dreigingen en kwetsbaarheden een internationaal karakter kennen, maakt effectieve bestrijding een van de grootste uitdagingen voor de komende jaren. ●



“Veiligheid krijgt een bredere betekenis bij Xs4all. Wij gaan steeds meer het accent leggen op hoe mensen veiligheid ervaren en hoe zij toepassingen en diensten op een veilige manier kunnen gebruiken. Daarin is de laatste tijd veel veranderd. Niet alleen op internet, maar in de samenleving als geheel. De kernvraag is: wéten en vóelen mensen zich veilig? De rol van Xs4all in de bestrijding van misbruik zoals spam en de verspreiding van kwaadaardige software is proactief. We geven voorlichting, zitten in fora voor internationale samenwerking en bieden bij onze abonnee-menten standaard virusscanners aan. Dit doen we niet alleen om gegevens van klanten te beschermen, maar ook om internet gezond te houden.

Voor een deel is veiligheid een stukje technologie, maar voor een groot deel bestaat het uit verantwoordelijk gedrag van de internetgebruiker. Daar ligt nadrukkelijk ook een taak voor overheid en andere belangenvetegenwoordigers. Zeker als straks de digitale dossiers van de burger op internet komen te staan, moet de overheid publieksvoorlichting geven over veilig en verstandig computergebruik. Ook moet ze een aanzienlijk actiever opsporings- en vervolgingsbeleid voeren voor internetmisbruikers.

Het is goed dat OPTA fungeert als boeman voor spammers. Daardoor is spam vanuit Nederlandse bedrijven nagenoeg tot nul gereduceerd. Maar OPTA heeft niet logischerwijs een functie in consumentenvoorlichting of internetveiligheid. Laat dat door anderen doen die dat (internationaal) regelen en er specifiek een visie op ontwikkelen. OPTA's kracht is het onafhankelijk van politiek, markt, consumenten opereren, maar niet ongevoelig voor

input en kritiek. Zo kan ze met zaken komen waar concrete regelgeving nodig is of waar de politiek discussie over moet voeren. Bijvoorbeeld: hoe gaan we om met internationalisering, het feit dat dienstenaanbieders niet meer gebonden zijn aan landsgrenzen? Fysieke infrastructuur is nog steeds een nationaal en geografisch feestje, maar data en diensten staan los van hun locatie. Wat doet dat met de veiligheid van burgergegevens en met de (Nederlandse) regulering en regelgeving?

**“Het is onmogelijk nog alleen nationaal met wet- en regelgeving rond internetveiligheid bezig te zijn.”**

Het is bijna onmogelijk om nog alleen nationaal met wet- en regelgeving rond internetveiligheid bezig te zijn, omdat die vaak niet strookt met 'nomadische' en netwerkonafhankelijke diensten. Ik ben benieuwd of bijvoorbeeld Microsoft zijn systemen geschikt moet maken voor aftappen van gegevens omdat dat in Nederland wettelijk mogelijk moet zijn. Dit soort regelgeving is fnuikend voor internet. OPTA moet daar een visie op ontwikkelen en een onderscheid maken in regulering van fysieke infrastructuur (nationaal) en van telecom- en informatiediensten (internationaal). Wij merken te weinig van OPTA's visionaire rol hierin. OPTA moet een helderder focus op de toekomst hebben en moet weten hoe de wereld er over vijf jaar uit kan zien. Er liggen op dat vlak veel uitdagingen om de voortrekkersrol die Nederland altijd al had bij de ontwikkeling van internet volwaardig voort te kunnen zetten.”



## 2. Post

De postmarkt maakt onderdeel uit van de bredere communicatie- en distributiemarkt. Figuur 4 geeft weer aan welke markten de postmarkt raakt en welke diensten op de postmarkt worden aangeboden.

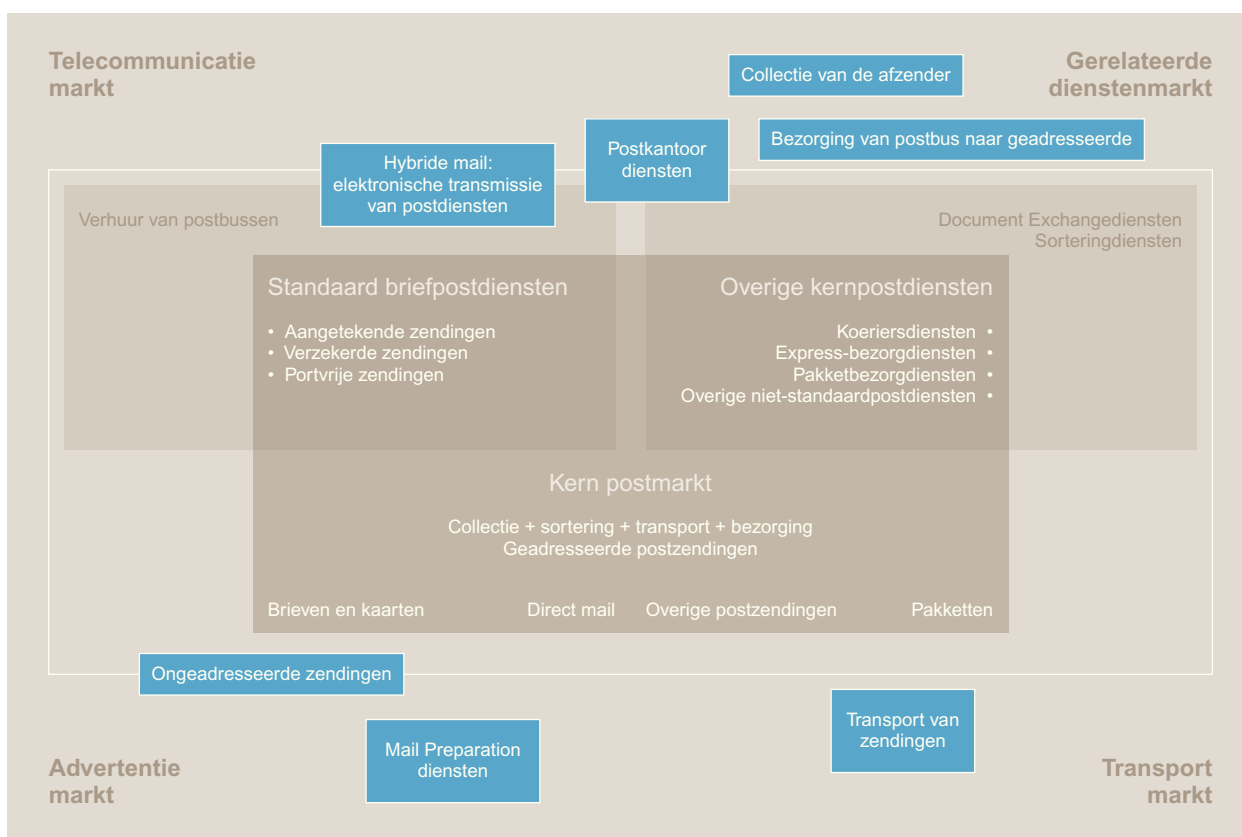
Telecommunicatie en postdiensten hebben met elkaar gemeen dat ze beide betrekking hebben op de afhandeling van communicatie. Bij post gaat het om de afhandeling van communicatie in materiële en tastbare vorm (brieven en dergelijke) en bij telecommunicatie om de afhandeling van communicatie in niet-tastbare vorm (zoals telefonie en elektronische data). Post en telecommunicatie kennen echter ook raakvlakken, zoals bij de zogeheten hybride maildiensten. Dit zijn diensten die elektronische en fysieke vormen van communicatie combineren. Naast raakvlakken met de telecommunicatiemarkt, kent post ook raakvlakken met drie andere markten.

Ten eerste raakt post de advertentiemarkt, bijvoorbeeld doordat klantgroepen benaderd worden met fysieke mailings. De voorbereiding van fysieke mailings (zoals selectie van klantgroepen, het drukproces en verzendklaar maken van de mailings) wordt *mail preparation* genoemd. Hierna worden de mailings verzonden en bezorgd door postbedrijven. Ten tweede raakt post aan de transportmarkt. Het raakvlak hier ontstaat door de fysieke afhandeling van fysieke objecten als belangrijk kenmerk van postdiensten. Het transportproces wordt voor een groot deel gekenmerkt door de omvang en gewicht van de fysieke objecten. Dit bepaalt ook deels of de bezorging in de transport- of postmarkt thuishoort. Tot slot zijn er diensten die direct gerelateerd zijn aan de postmarkt, zoals het ophalen van postzending van een klant en het aanbieden aan de postvervoerder. Dit vormt het derde raakvlak.

**Figuur 4:**

**De postmarkt in een brede context.**

(Bron: Post en postaal gerelateerde diensten, Eurostat. Bewerkt door OPTA.)



## 2.1 De huidige postmarkt

De kern van de postmarkt, de geadresseerde postzendingen, is in volume sinds 2000 stabiel gebleven. De verwachting is dat het totale marktvolume voor geadresseerde postzendingen de komende jaren licht daalt als gevolg van substitutie door e-mail en gebruik van internet (elektronische postbus). Deze daling betreft met name de dienst brieven, terwijl de omvang van direct mail naar verwachting gelijk blijft en wellicht nog stijgt.

De huidige situatie op de postmarkt wordt gekenmerkt door het monopolie van TNT voor brieven tot en met 50 gram. In het vrije marktsegment zijn er twee prominente alternatieve aanbieders, Sandd en Selekt Mail Nederland. Beide zijn actief in de zakelijke markt. Zij hebben een eigen landelijk netwerk van postbodes en bieden een postdienst aan met een overkomstduur van 72 uur waarbij er tweemaal per week bezorgd wordt. TPG Post bezorgt landelijk zesmaal per week waarbij er een overkomstduur van 24 uur geldt. In 2005 is het volume van deze twee concurrenten verdubbeld.

## 2.2 De toekomstige postmarkt

De toekomstige situatie op de postmarkt hangt mede af van de wettelijke context waarin markt- en concurrentieontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Die context is nog in wording. Op het moment van schrijven van deze Visie ligt een wetsvoorstel voor een nieuwe Postwet voor behandeling in de Tweede Kamer. Hierin wordt volledige liberalisering van de Nederlandse postmarkt per 1 januari 2008 voorgesteld. Deze liberalisering is afhankelijk gesteld van een de facto volledige liberalisering van de postmarkten in Groot-Brittannië en Duitsland. In het wetsvoorstel zijn regels opgenomen die moeten bijdragen aan een goede marktwerking door aan te geven welke verplichtingen postvervoerbedrijven over en weer hebben. Als blijkt dat op de nationale postmarkt of een onderdeel daarvan daadwerkelijke concurrentie ontbreekt, dan kunnen er re-

gels worden gesteld aan het verrichten van postvervoerdiensten tegen speciale tarieven en voorwaarden. Als er andere oorzaken zijn voor gebrekkige marktwerking, dan gelden hiervoor de algemene mededingingregels.

Naar verwachting leidt volledige liberalisering van de postmarkt tot economische voordelen voor met name de zakelijke afnemers. In een rapport over de impact van volledige liberalisering op de universele dienst<sup>4</sup> is aan de Europese Commissie aangegeven dat volledige liberalisering aanzienlijke voordelen biedt als bron van disciplinerende en procesinnovatie voor de universele-dienstaanbieder, wat voor iedere participant in de Europese postmarkt waarde heeft. In ditzelfde rapport is aan de hand van een aantal criteria bepaald in hoeverre een land klaar is voor volledige liberalisering van de postmarkt. Nederland scoort hierin als hoogste van Europa. Hieruit blijkt dat het niet nodig is om volledige liberalisering in Nederland uit te stellen.

Het is echter niet vanzelfsprekend dat het toestaan van concurrentie leidt tot een daadwerkelijk effectief werkende postmarkt. Die komt er pas wanneer toegangsbarrières in de nationale postmarkt worden geslecht. Dit blijkt ook uit de praktijk in Zweden, waar de postmarkt al meer dan tien jaar volledig geliberaliseerd is. Omdat de postmarkt een markt in transitie is, waar nog geen sprake is van volledige marktwerking, is het van belang om de marktsituatie in het oog te houden en de ontwikkelingen in de nationale en de internationale context te volgen. Daarom is in de concept-Postwet specifiek een taak voor OPTA opgenomen. ●

<sup>4</sup> *The impact on Universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009*, PriceWaterhouseCoopers, May 2006. Te vinden op [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/studies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/post/studies_en.htm).



## 3. Interactie met de omgeving

Om onze rol als toezichthouder naar behoren in te vullen, moet onze interactie met de omgeving aan een aantal voorwaarden voldoen. Ook op de thema's die hieruit volgen heeft OPTA een visie ontwikkeld. Deze visie loopt langs een aantal lijnen. [Paragraaf 3.1](#) belicht de professionele relatie met instanties binnen de communicatiesector. Daarnaast is het belangrijk dat we open zijn over onze maatschappelijke functie en onze maatschappelijke rol zichtbaar maken. Daarover gaat [paragraaf 3.2](#). In [paragraaf 3.3](#) belichten we het belang van deskundig en gemotiveerd personeel dat onder optimale werkomstandigheden zijn taken kan verrichten. Tot slot lichten we in [paragraaf 3.4](#) onze principes van reguleren, maatwerk en proportionaliteit toe.

### 3.1 Een professionele relatie

OPTA werkt samen met veel nationale en internationale instanties op het gebied van regelgeving en toezicht. Met deze instanties willen we te allen tijde een professionele relatie onderhouden.

#### 3.1.1 Internationale samenwerking

Door convergentie en internationalisering van de communicatiesector veranderen de verhoudingen tussen toezichthouders, regeringen en communautaire autoriteiten. In het regelgevend kader voor communicatiediensten heeft de Europese Commissie een zware toetsende rol op het toezicht op markten in de lidstaten. Toezichthouders en de Commissie werken aan intensivering van de samenwerking in de ERG, vooral om te streven naar harmonisatie. Dat gebeurt vanuit het besef dat verschillen in regulering in de lidstaten op zijn minst verklaarbaar moeten zijn voor alle betrokkenen. De balans in verantwoordelijkheden is niet statisch. Bij de aanpak van een grensoverschrijdend probleem als roaming heeft de Commissie bijvoorbeeld het voortouw genomen, toen het regelgevend kader onvoldoende mogelijkheden bleek te bieden voor een nationale aanpak van dit probleem.

Nationale toezichthouders hebben een belangrijke rol en verantwoordelijkheid bij het realiseren van de Europese interne markt en de doelstellingen van liberalisering van communicatiediensten. Hierom vindt OPTA dat twee uitgangspunten centraal moeten staan bij de lopende herziening van het Europees regelgevend kader en bij de gesprekken met haar collega's in de ERG:

- Het is van groot belang dat het Europees regelgevend kader flexibeler wordt dan het nu is, zodat nationale toezichthouders hun regulering kunnen toesnijden op de concurrentieproblemen die zij tegenkomen. Juist omdat het tempo van marktontwikkelingen tussen lidstaten verschilt, moeten toezichthouders de ruimte hebben om maatwerk te leveren.
- Toezichthouders moeten er alles aan doen om de consistentie van regulering tussen lidstaten te bevorderen. Vergelijkbare concurrentieproblemen moeten met vergelijkbare, proportionele verplichtingen verholpen worden. Met andere woorden: flexibel en consistent, waarbij de toezichthouders keuzes maken vanuit hun onafhankelijkheid, expertise en inzicht in marktontwikkelingen en marktomstandigheden. Alleen op die manier kan een toezichthouder proportionaliteit en maatwerk bieden.

**“Het is belangrijk dat het Europees regelgevend kader flexibeler wordt dan het nu is.”**

De herziening van het NRK en dan met name van de Aanbeveling relevante markten leidt ertoe dat OPTA opnieuw markten moet analyseren, nog voordat de reguleringsperiode van de bestaande marktanalysebesluiten zijn verstreken. Dat betekent dat we reeds in 2007 moeten starten met nieuwe marktanalyses. Door de ontwikkelingen op het gebied van All IP wordt met de nieuwe analyse van de breedbandmarkten mogelijk zelfs al eind 2006 een aanvang gemaakt.

Naast concurrentieaspecten leggen wij bij de herziening van het kader ook de nadruk op de veiligheid van consumenten. Voor handhavingstaken rond waarborgen voor consumenten is internationale samenwerking onontbeerlijk voor succes. Spam, malware, dialers, phishing en *identity theft* zijn alle slechts op beperkte schaal op nationaal niveau aan te pakken. Een lastig punt daarbij is de grote verscheidenheid aan instanties die bevoegd zijn tot deze wetshandhaving. OPTA blijft de initiatieven voor internationale samenwerking die al zijn ingezet, verder ondersteunen. Doel is dat consumenten en bedrijven vertrouwen houden in de elektronische communicatie.

## “Voor handhaving rond consumentenveiligheid is internationale samenwerking onontbeerlijk.”

### 3.1.2 Nationale samenwerking

OPTA informeert het Ministerie van Economische Zaken de komende jaren vanuit de toezichtpraktijk goed over de ontwikkelingen in de markt. In algemene zin hecht OPTA aan een relatie met het ministerie waarbij het delen van kennis en inzichten over en weer kan bijdragen aan betere resultaten en begrip voor afwegingen die gemaakt worden, vanuit respect voor elkaars verantwoordelijkheden. Zo hebben wij een bijdrage geleverd aan het recent uitgebrachte 'Beleidskader elektronische communicatie'<sup>5</sup> van het Ministerie van Economische Zaken. Op onze beurt gebruiken wij dit kader nu voor het bepalen van onze visie op de toekomst van de elektronische communicatiemarkten.

De relatie met een aantal andere toezichthouders kan de komende jaren veranderen door versmelting van markten door convergentie. Dit leidt er immers toe dat het economisch belang van mediadiensten en frequenties

steeds groter wordt. De Europese Commissie onderkent dit ook en uit dit door onder andere de wens het frequentie-management te harmoniseren,<sup>6</sup> en door Nederland kritisch te bevragen over het uitblijven van een onderzoek naar de huidige invulling en noodzaak van de *must-carry*-verplichting zoals die is opgelegd aan kabelmaatschappijen. De Commissie eist dat op dit soort zaken analyses komen vanuit de mededingingskaders. Vanuit het beleid zou het daarom wenselijk zijn dat er een visie wordt ontwikkeld op de samenhang tussen mediabeleid, frequentiebeleid en algemeen en sectorspecifiek concurrentietoezicht. Door de reguleringsvraagstukken die dit oplevert, ziet OPTA voor de toekomst in elk geval een intensievere samenwerking met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), het Agentschap Telecom (AT) en het Commissariaat voor de Media (CvdM).

Toezicht op publieke belangen rond internetveiligheid en privacy wordt ingewikkelder en belangrijker door het toegenomen gebruik van het IP-protocol. Toezicht op privacybepalingen en daarmee de samenwerking met het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) wordt daardoor mogelijk intensiever in de toekomst. Een nieuwe toezichthouder, de Consumentenautoriteit (CA), gaat een belangrijke rol spelen in de bescherming van eindgebruikers door toezicht op verplichtingen die op basis van bijvoorbeeld het Burgerlijk Wetboek gelden voor bedrijven. Gelet op de verwevenheid van de taken van beide toezichthouders, bouwen de CA en OPTA een nauwe samenwerkingsrelatie op, mede op basis van een samenwerkingsprotocol dat zij naar verwachting eind 2006 bekrachtigen.

In algemene zin kan de wetgever een belangrijke rol spelen om de noodzakelijke stappen in bepaalde samenwerkingsprocessen te faciliteren, bijvoorbeeld door de onderlinge uitwisseling van informatie te vergemakkelijken. Wij blijven ons voor productieve en effectieve

<sup>5</sup> *Nederland in verbinding*, 22 augustus 2006, beschikbaar op de website van het Ministerie van Economische Zaken [www.minez.nl](http://www.minez.nl).

<sup>6</sup> De Commissie wil loslaten dat de eigenaar van een bepaalde frequentie deze frequentie mag gebruiken voor een dienst 'naar keuze' (serviceneutraliteit) en daarvoor elke gewenste technologie mag gebruiken (technologische neutraliteit).

samenwerkingsverbanden inzetten, bijvoorbeeld door samenwerkingsafspraken, regelmatig overleg en in sommige gevallen via gezamenlijke projectteams.

### 3.1.3 Andere samenwerkingsvormen

OPTA kan een rol spelen in het organiseren van het publieke debat vanuit de inhoudelijke visie op de markten waarop zij toezicht houdt. Dat doen we via externe bijeenkomsten aan de hand van economische of juridische papers die gemaakt worden door het Economisch en het Juridisch Analyse Team (EAT en JAT). Daarnaast organiseren we zelf symposia en dragen we bij aan symposia en bijeenkomsten georganiseerd door anderen. Op deze manier krijgt OPTA ook inzicht in de heersende meningen over relevante ontwikkelingen.

## 3.2 Maatschappelijke betrokkenheid

Het belang van de communicatiesector voor een moderne markteconomie wordt algemeen onderkend. Wil Nederland economisch excelleren, moet deze sector sterk zijn met volop kansen om te investeren en innoveren. OPTA houdt ook in de toekomst invloed op de economische kracht van en de concurrentie binnen de communicatiesector. Naast inhoudelijke keuzes die wij moeten maken over reguleringsvraagstukken, wordt onze effectiviteit in een sterk veranderende markt mede bepaald door aspecten als snelheid van handelen, transparantie en verantwoording. Wij zijn ons bewust van de maatschappelijke en bestuurlijke eisen waar wij in dat verband aan moeten voldoen en we willen daarover in dialoog zijn met onze omgeving, altijd met onze onafhankelijke positie voor ogen.

### 3.2.1 Snelheid van handelen

Het tempo van convergentie en horizontalisering vraagt veel van onze reactiesnelheid. Wij realiseren ons dat de dynamiek binnen de communicatiesector in Nederland mede afhankelijk is van snelle en adequate besluitvorming door de toezichthouder. Snel handelen kan echter

op gespannen voet staan met de kwaliteit van handelen en zorgvuldigheid (beginselen van behoorlijk bestuur en rechtswaarborgen, bijvoorbeeld rond hoor en wederhoor). Om snel te kunnen handelen met voldoende kwaliteit, hebben we de medewerking van marktpartijen blijvend nodig. Dat begint met het verzamelen van informatie uit de markt. Eind 2006 introduceren we een model van voortdurende monitoring van markten om dit proces te stroomlijnen. Wij verwachten dat dit de administratieve lasten voor de sector verder beperkt<sup>7</sup> en we overleggen actief met marktpartijen over de wijze waarop we dat kunnen bereiken.

**“Wil Nederland economisch excelleren, moet de communicatiesector sterk en innovatief zijn.”**

Bij de uitvoering van de volgende ronde van marktanalyses streven wij naar een aanzienlijke verkorting van de doorlooptijden. De eerste ronde besluiten na de marktanalyses bracht mee dat we feitelijk een nulmeting moesten doen van de concurrentie op de verschillende markten. Een volgende keer kunnen we de opgebouwde marktkennis als uitgangspunt nemen, waardoor de doorlooptijden verkort kunnen worden. Daarnaast hebben we geleerd van het proces, zodat we naar verwachting efficiëntiewinsten kunnen realiseren, die zich ook vertalen in kortere doorlooptijden. Hierdoor kunnen we snel op de ontwikkelingen inspelen. Over de manier waarop we het proces van marktanalyses in de toekomst inrichten, treden we actief in overleg met de markt.

Snelheid van handelen is ook van belang bij geconstateerde overtredingen van de wet. OPTA onderzoekt zelf actief hoe het staat met de naleving van de wet, maar is ook hier afhankelijk van signalen van anderen. Zowel in het toezicht op concurrentieverhoudingen als in het toe-

<sup>7</sup> Zie ook: *Onderzoek administratieve lasten van OPTA*, EIM, 9 juni 2006.

zicht op waarborgbepalingen merken wij een toenemende oplettendheid van bedrijven, individuele consumenten en maatschappelijke organisaties. OPTA is in het eigen handelen alert op daadkracht en communiceert goed over voortgang van handhavingstrajecten.

### **3.2.2 Externe verantwoording en transparantie**

Van ons verwacht men snelle, consistente en voorspelbare besluitvorming met een hoge kwaliteit. Dat vraagt om een toezichthouder met scherp inzicht in de markt. Uitgangspunt is dat wij luisteren naar de markt om te weten wat er speelt, transparant maken wat wij zien en ten slotte aangeven hoe wij hierop reageren. Wij streven ernaar om ons toezicht controleerbaar te laten zijn voor iedereen, voor individuele burgers, marktpartijen, beleidsmakers en de politiek. In de dagelijkse praktijk werken we hier zowel in concrete dossiers als in algemene reguleringsvraagstukken aan, door de dialoog met marktpartijen te blijven verbeteren door consultaties, hoorzittingen, industrie-groepen en rondetafelbijeenkomsten. Ook consumenten kunnen bij ons terecht om hun vragen en problemen voor te leggen. De voortdurende aandacht voor transparantie begint inmiddels zijn vruchten af te werpen.

Ook de motivering van onze besluiten vormt een onderdeel van de externe verantwoording. Algemene en specifieke motiveringsvereisten uit de Algemene wet bestuursrecht en de Telecommunicatiewet zijn daarbij belangrijke randvoorwaarden. Verder zijn wij verplicht om in onze besluiten duidelijk te maken in hoeverre de baten van de opgelegde verplichting zich verhouden tot de lasten die ermee gemoeid zijn.<sup>8</sup> De motiveringsvereisten zijn daarmee strenger dan in andere Europese lidstaten.

Tot slot werkt OPTA aan verdere verbetering van haar externe verantwoording, zowel retrospectief (Marktmonitor, Jaarverslag en Jaarrekening) als prospectief (Visie, Strategische agenda en Begroting).

### **3.2.3 Vertrouwen**

Voor het doen van investeringen in en voor het gebruiken van communicatiediensten is vertrouwen van belang. Dit betekent dat wij voorspelbaar moeten handelen. Verder heeft OPTA als uitgangspunt dat besluiten de investeringsonzekerheid zoveel mogelijk reduceren. Dit is ook van belang om duurzame concurrentie te creëren. Een sprekend voorbeeld is het implementeren van meerjarige tariefregulering voor de wholesale-markten. De markt weet zo voor een periode van drie jaar wat de tariefontwikkeling zal zijn.

Bedrijven en burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat we te allen tijde handelen in het algemeen belang, ook als we soms normerend moet optreden. Cruciaal hierbij is de zekerheid dat beslissingen genomen worden door een onafhankelijke toezichthouder die daadwerkelijk boven de partijen staat. Alleen als onafhankelijk toezichthouder, zonder beïnvloeding door politieke of bedrijfsgerelateerde belangen, kan OPTA op professionele wijze haar taken uitvoeren.

## **3.3 Personeel en organisatie**

Om goed te functioneren is OPTA gebaat bij deskundig en gemotiveerd personeel dat onder optimale omstandigheden zijn taken kan verrichten. Daarom besteden we veel aandacht aan de ontwikkeling van personeel en de aanpassing van onze structuren en systemen op de toenemende eisen aan efficiëntie.

### **3.3.1 Personeel**

De behoefte aan personeel wordt door twee tegengestelde krachten beïnvloed. Enerzijds kan de behoefte aan personeel op langere termijn afnemen door vermindering van regulering op bepaalde markten, anderzijds zien we dat voor de komende drie jaar op de meeste relevante markten nog vormen van regulering nodig zijn. Daarnaast leidt liberalisering van de postmarkt en het toenemende belang van internetveiligheid tot extra ta-

<sup>8</sup> Het amendement Blok dat resulteerde in artikel 1.3, vierde lid van de Telecommunicatiewet.

ken en dus tot de behoefte aan meer personeel. Per saldo gaan we daarom uit van een gelijkblijvende tot licht dalende personeelsomvang, afhankelijk van de omvang van nieuwe taken.

Om als professionele organisatie voldoende kwaliteit te bieden in het besluitvormingsproces en de ondersteuning daarvan, moet OPTA over hooggekwalificeerd personeel beschikken. Door het dreigende tekort op de arbeidsmarkt voor hoogopgeleiden en een relatief sterke uitstroom in 2005 en 2006, komt behoud van personeel en werving nadrukkelijker op de agenda. Daarom ook besteden we veel aandacht aan ontwikkeling van personeel, onder andere door expert- en managementtrajecten aan te bieden en een werkomgeving te creëren waarin medewerkers zich gewaardeerd voelen. Dat laatste betekent onder meer dat medewerkers zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid krijgen bij de behandeling van dossiers met relatief korte lijnen voor afstemming met management en college.

### 3.3.2 Organisatie

De voortgaande convergentie door technologische ontwikkelingen resulteert in een grote mate van dynamiek in de structuur van OPTA voor de komende jaren. Organisatieonderdelen die nu nog als afzonderlijke eenheid een of meerdere afgebakende markten bedienen, komen op termijn steeds meer samen of worden door deregulering wellicht overbodig. Dit vergt een verregaande flexibiliteit, zowel van medewerkers als van de systemen en procedures om deze voortdurende aanpassingen aan te kunnen. Een wezenlijke rol spelen hierin de horizontale verbanden die in de organisatie zijn ingebed. Ook voor de lange termijn blijft daarom een belangrijke rol weggelegd voor het al eerder genoemde EAT en JAT.

### 3.3.3 Efficiëntie

In toenemende mate worden eisen gesteld aan efficiëntie, waarbij de verhouding tussen directe en indirecte kosten een wezenlijke rol speelt. Ook wijzelf vinden

het belangrijk kritisch naar onze eigen bedrijfsvoering te kijken. Dit betekent een blijvende aandacht voor de samenwerking tussen organisatieonderdelen. Bij elke aanpassing van onze structuur is dit een kernthema, waarbij integratie of koppeling van systemen of werkprocessen de efficiëntie kan ondersteunen of mogelijk kan maken. Wij leggen in onze begrotingen een duidelijke relatie tussen doelstellingen, op te leveren producten en de benodigde mensen en middelen, om op de meest efficiënte wijze onze taken uit te voeren. OPTA streeft er al enkele jaren naar om de begroting niet te laten toenemen ten opzichte van eerdere jaren. Ook voor de komende jaren spannen we ons in om budgetstijgingen te voorkomen en streven we via efficiëntieverbeteringen – afhankelijk van de vraag in hoeverre we nieuwe taken krijgen – een beperkt krimpende begroting na.

## 3.4 Principes van regulering

De invoering van de herziene Telecommunicatiewet in mei 2004 bracht een fundamentele verandering mee. In plaats van bijna automatisch opgelegde verplichtingen voor partijen met een aanmerkelijke marktmacht, biedt het nieuwe reguleringskader de mogelijkheid om regulering proportioneel in te zetten op basis van een analyse van de markten. Het belangrijkste adagium daarbij is dat OPTA soepel is waar het kan en streng is waar het moet.

### 3.4.1 Maatwerk en proportionaliteit

Onder het nieuwe kader is één van de reguleringspijlers het uitvoeren van marktanalyses. Het marktanalysesysteem kent drie fases:

- Afbakening van relevante markten
- Vaststellen of er partijen zijn die over aanmerkelijke marktmacht beschikken. Als daar sprake van is, bekijken we welke specifieke potentiële mededingingsproblemen ermee samenhangen
- Vaststellen welke verplichtingen proportioneel zijn met het oog op het wegnemen van de potentiële mededingingsproblemen.

Deze manier van werken, die voor een belangrijk deel overeenkomt met de manier van werken door mededingingsautoriteiten, stelt ons in staat maatwerk te bieden in de regulering. Per markt bekijken we in hoeverre regulering nodig is. In het reguleringskader is het uitgangspunt dat dominante partijen met verplichtingen te maken krijgen. Zo gelden voor KPN verplichtingen op de vaste-telefonie markten en worden kabelexploitanten geconfronteerd met verplichtingen op de omroepmarkten. Als regulering nodig blijkt, bepalen we welke vorm van regulering proportioneel is. Als uit de marktanalyse blijkt dat er sprake is van bestendige concurrentie, schaffen we bestaande regulering af en grijpen we niet in.

### **“Als blijkt dat er bestendige concurrentie is, schaffen we bestaande regulering af en grijpen we niet in.”**

Maatwerk betekent ook dat we op nieuwe marktontwikkelingen inspelen. Zo worden in toenemende mate diensten gecombineerd aangeboden (bundels). Wanneer deze bundels van diensten (ook) gereguleerde diensten bevatten, moeten we in de uitwerking van de ondergrensregulering ook dat soort gebundelde diensten toetsen. Het kader van de ondergrensregulering voorziet daarin. Ten slotte geldt dat maatwerk en proportionaliteit – en uiteindelijk deregulering – vragen om een grotere eigen verantwoordelijkheid, ook van de partij die gereguleerd wordt.

Aan de andere kant ontstaan door convergentie wellicht nieuwe markten of situaties waarbij twee (of mogelijk meer) infrastructuren op verschillende relevante markten potentieel met elkaar concurreren. Als we dit constateren, moeten we vervolgens vaststellen of er op de relevante markten sprake is van enkelvoudige of collectieve machtsposities. In dat geval is er geen sprake van zuivere deregulering, maar van een verschuiving van

regulering. Op termijn kan het bestaan van meerdere infrastructuren die potentieel met elkaar concurreren, betekenen:

- dat we aan één partij verplichtingen opleggen als sprake is van een enkelvoudige machtspositie, ofwel
- dat we aan geen van de partijen verplichtingen opleggen, ofwel
- dat we beide partijen met verplichtingen confronteren. In dat geval is er sprake van een collectieve machtspositie.

Binnen de context van maatwerk en proportionaliteit kennen we een aantal duidelijke voorbeelden waarbij we minder zware of geheel geen verplichtingen opleggen. Zo hebben we op de mobiele markt niet langer ex ante-verplichtingen opgelegd voor gespreksopbouw, omdat geen van de partijen over een aanmerkelijke marktmacht beschikt. Op de retailmarkt voor vaste telefonie is KPN nog steeds een dominante speler, maar heeft het een veel grotere vrijheid gekregen op het gebied van de ondergrens van retail-tarieven als gevolg van de toegenomen concurrentie. In plaats van het oude keurslijf waarbinnen KPN kosten op een gedetailleerd niveau goed moest maken, is er nu meer ruimte om kosten op een hoger niveau goed te maken, namelijk dat van de relevante markt. Het gevolg is dat KPN meer bewegingsruimte heeft gekregen om retailtarieven vast te stellen.

Zoals eerder vermeld, is niettemin de werking van het nieuwe reguleringskader nog verder te verbeteren. Met name moet de flexibiliteit voor OPTA toenemen om zelf markten af te bakenen die niet vooraf door de Europese Commissie zijn aanbevolen. Alleen dan kunnen wij als toezichthouder daadwerkelijk maatwerk bieden. Dit is een aandachtspunt in de al eerder genoemde herziening van het Europese Nieuwe Regelgevend Kader. In deze herziening wordt ook gestuurd op de afschaffing van retail-regulering. OPTA heeft retail-regulering in de praktijk al afgeschaft waar mogelijk, zoals op de markt voor mobiele telefonie en op de breedbandmarkt.

### 3.4.2 Regulering, deregulering en herregulering

Convergentie kan leiden tot het afkalven van bestaande machtsposities, waardoor op termijn minder regulering in de huidige vorm nodig is, zoals uiteengezet in hoofdstuk 1. In dit hoofdstuk is echter ook aangegeven dat onduidelijk is welke kant de marktontwikkelingen opgaan en in welk tempo dit gaat. In de marktanalysebesluiten concluderen we daarom dat convergentie weliswaar een belangrijke rol gaat spelen, maar dat het op verschillende markten nog te vroeg is om vast te stellen dat partijen daar niet meer dominant zijn.

Dat er een tendens is tot afbrokkelen van bestaande machtsposities is echter onmiskenbaar. Een toename

van concurrentie opent de weg naar een andere wijze van reguleren, waarbij een markt intensief gemonitord wordt en er snel wordt ingegrepen als zich mededingingsproblemen voordoen (*the third way*). Deze vorm van regulering is te plaatsen tussen enerzijds zuiver ex ante-toezicht (verplichtingen vooraf opleggen) en anderzijds ex post-toezicht (achteraf ingrijpen bij misbruik van machtsposities). OPTA is deze weg al ingeslagen bij bijvoorbeeld de markt voor lage kwaliteit wholesale-breedbandtoegang. Willen we op verantwoorde wijze de overgang inzetten naar andere vormen van reguleren, dan moet een situatie bestaan waarin concurrentie zodanig is dat er geen onmiddellijke dreiging bestaat voor het ontstaan van nieuwe machtsposities. Er moet dan

## Discussie over concurrentieposities: symmetrie en asymmetrie

Na de liberalisering van de telecommunicatiemarkten is in de afgelopen jaren steeds door, vaak wisselende, partijen aandacht gevraagd voor de vraag of het speelveld voor iedereen gelijk is. Aanvankelijk waren het vooral de nieuwe toetreders tot de telefoniemarkten die dit agendeerden. Later kwamen daar toetreders tot andere markten, zoals internetserviceproviders, programma-aanbieders en aanbieders van telefoongidsen bij.

Hoewel regulering beoogt ongelijkheden zoveel mogelijk te slechten, kan dat vaak maar beperkt. De verschillen tussen aanbieders in bijvoorbeeld omvang, *corporate image* of het aantal (deel-)markten waarop deze bedrijven actief willen zijn, zijn groot. Regulering van communicatiediensten kan dit soort verschillen niet compenseren en beoogt dat ook niet. Deze regulering gaat slechts over de bouwblokken voor communicatiediensten die bedrijven nodig hebben om te kunnen concurreren.

OPTA denkt dat ze in 2007 met de uitvoering van nieuwe marktanalyses moet starten, aangezien in het eerste kwartaal van 2007 naar verwachting de nieuwe

Aanbeveling over relevante markten van de Europese Commissie beschikbaar is.<sup>7)</sup> Voorafgaand aan de analyse verrichten we een onderzoek met als vertrekpunt de eerder genoemde EAT-paper "*Is two enough?*". Dit onderzoek gaat ook in op de verhouding tussen de regulering van de telefoniemarkten en de omroepmarkten. Dit onderzoek vormt onderdeel van de reguliere activiteiten rond marktmonitoring en kan onder andere bruikbare aandachtspunten opleveren die we in de aangekondigde marktanalyses nader onderzoeken.

Aspecten die in het onderzoek bijvoorbeeld aan de orde komen, zijn de concurrentiepositie van kabelbedrijven in de strijd om de vaste beller en de effecten van de huidige ontwikkelingen – Voice over Breedband, de diverse overnames en fusies en de toenemende dynamiek van televisie en breedbandinternet – op de positie van KPN en andere aanbieders met een aanmerkelijke marktmacht op één van de relevante markten. Naar verwachting ronden we dit onderzoek begin 2007 af.

<sup>7)</sup> Overigens start de analyse van de breedbandmarkt al in 2006 (zie ook het kader over All IP).

sprake zijn van een duurzame situatie van effectieve mededinging op de relevante markten. Daarnaast moeten we nauwkeurig in de gaten blijven houden of er een risico bestaat op hernieuwde machtsposities die aanleiding vormen om opnieuw strenger te gaan reguleren.

Onze doelstelling is om te komen tot effectief concurrerende elektronische communicatiemarkten, waarbij ex post-toezicht volstaat. Vooralsnog lijkt louter ex post-toezicht prematuur. Wij verwachten geen snelle transitie naar een marktsituatie van duurzame en effectieve mededinging. Bovendien is ex ante-toezicht in het algemeen effectiever in een sector die hoge toetredingsbarrières kent door beperkte concurrentie, omvangrijke

### **“Onze doelstelling is te komen tot effectief concurrerende markten, waarbij ex post-toezicht volstaat.”**

*economies of scale and scope* en een hoge kapitaalintensiteit. Ex ante-toezicht kent daarnaast in termen van tijdigheid positieve effecten omdat misbruik van een economische machtspositie kan worden voorkomen voordat dit misbruik daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, met alle positieve gevolgen van dien voor de ontwikkeling van concurrentie. Juist op dynamische markten als de telecommunicatiemarkten is dat met de huidige staat van de concurrentie nog noodzakelijk.<sup>9</sup> Bovendien impliceert ex ante-toezicht niet dat er altijd vergaand en diep wordt ingegrepen. Op sommige markten worden nauwelijks verplichtingen opgelegd. Dit wordt mede bepaald door het geldende kader van de Telecommunicatiewet, waarbij interventies gebaseerd zijn op maatwerk en proportionaliteit, zoals eerder aangegeven.

OPTA wil bijdragen aan de gedachteontwikkeling op nationaal niveau over bijvoorbeeld de verhouding tussen

ex ante- en ex post-toezicht op netwerksectoren, over de verhouding tussen mededingingsrecht en economisch bestuurs(proces)recht en over de institutionele vormgeving van het toezicht. OPTA kan deze bijdrage leveren via het eerder beschreven organiseren van het publieke debat. De komende jaren blijven overigens, naast de noodzaak voor ex ante-concurrentietoezicht, ook andere taken van OPTA nodig, zoals de uitgifte van nummers, consumentenbescherming, regulering van de universele dienst en de bestrijding van spam en malware.

#### **3.4.3 Wijze van regulering**

Wij zoeken altijd naar een zo efficiënt mogelijke communicatie met onze omgeving waarbij hoort dat we problemen of vragen op het juiste niveau adresseren. Hierbij hoort ook een zekere mate van informaliteit, zonder dat dit ten koste gaat van de geldende formele verhoudingen tussen OPTA en haar gesprekspartners. Zo hebben we ter voorbereiding van de marktanalysebesluiten met een klankbordgroep van marktpartijen stilgestaan bij het proces rondom deze besluiten. De input van deze groep ervoeren wij als nuttig, zodat het in de rede ligt een dergelijke groep ook voor een volgende ronde marktanalyses in te stellen. Verder gebruiken we consultaties als instrument om de visie van marktpartijen te verkrijgen bij de voorbereiding van besluiten en beleidsregels. Als we omvangrijke en ingrijpende besluiten nemen, lichten we deze toe in sessies met marktpartijen.

Bij specifieke bevoegdheden rond geschilbeslechting of handhaving van de wet, stellen we ons in het algemeen formeler op. Dat hoeft niet ten koste te gaan van onze toegankelijkheid, het is een andere context van regulering, waarbij rechtswaarborgen om relatief strikte procedures vragen. Over de uitoefening van deze bevoegdheden hebben we in procedurele zin al een aantal beleidsregels geformuleerd. Wij hechten eraan dat partijen vooraf de juiste verwachtingen hebben van ons optreden. Dat betekent dat wij partijen met klachten, geschillen en verzoeken

<sup>9</sup> Zie ook: *Telecommunicatietoezicht - De invloed van het Europese en Nederlandse bestuurs(proces)recht*, A.T. Ottow, Sdu Uitgevers, 2006.



ken om handhaving in een vroeg stadium uitnodigen om toelichting te geven, soms al voordat er formele stappen zijn gezet. Ook als er wel al formele stappen zijn gezet, is onze eerste stap een zogenaamd 'intake-gesprek' om te bepalen wat de opportuniteit, het belang en de verwachting is van een partij die een procedure aanspant.

Op verzoek organiseert OPTA in bepaalde gevallen een informeel gesprek tussen partijen met een onderling conflict. Door in dergelijke gesprekken het proces te beïnvloeden, kunnen we deze partijen helpen voorkomen dat er onnodige procedures ontstaan. Wij zijn weliswaar onafhankelijk, maar zeker niet neutraal. De taakuitvoering vindt immers plaats op basis van de Telecommunicatiewet en de doelen die de wetgever heeft vastgesteld. Soms zijn geschillen tussen partijen niet te voorkomen. Procedures zijn dan onvermijdelijk en geschilbeslechting en handhaving zijn voor ons belangrijke instrumenten om regels te stellen en te voorkomen dat er overtredingen van de Telecommunicatiewet plaatsvinden. In de afgelopen jaren hebben wij deze instrumenten minder ingezet dan in de jaren daarvoor. Met de nieuwe systematiek

van de herziene Telecommunicatiewet wordt het thema van handhaving van de wet en de afbakening van markten, dominantiebepalingen en opgelegde verplichtingen belangrijker. Naar verwachting zet deze trend door.

Wanneer ons door derden wordt gevraagd om de Telecommunicatiewet te handhaven of wanneer we overgaan tot ambtshalve handhaving, moet onze opstelling formeel zijn. Dergelijke trajecten zijn aan strikte procedurele eisen onderworpen. OPTA heeft voor zichzelf een systematiek om de opportuniteit van handhaving te bepalen aan de hand van bepaalde criteria. Over deze systematiek, dus niet over concrete voornemens tot handhaving, zullen we apart naar de markt communiceren. Zo wordt onze handhaving transparant. Ook zijn marktpartijen dan beter geïnformeerd zodat zij effectiever kunnen opletten of een bepaald marktgedrag zich voordoet. Wij kunnen op onze beurt effectiever handhaven door de markt in de gaten te houden samen met partijen die in deze markt actief zijn. Zo neemt iedereen zijn verantwoordelijkheid rond het verwezenlijken van eerlijke concurrentie en van een veilige communicatieomgeving. ●



“**W**e weten nu al wat er over vijf jaar technisch mogelijk is en dat de kosten voor het transporteren van een byte nog lager worden. Maar het is niet te voorspellen wat daadwerkelijk aan diensten in de markt wordt gezet en hoe mensen daarop reageren. Lucent is steeds meer bezig met het marktgericht ontwikkelen van toepassingen en diensten. Er zijn nu gigantisch veel mogelijkheden, maar de klant wil vooral gebruiksgemak: zijn eigen apparaat met alle toepassingen, de zogenaamde *blended lifestyle services*. De technologische standaard daarvoor is IP Multimedia Subsystem (IMS): daarmee richt je diensten en applicaties op maat in, onafhankelijk van de hardware die je eraan hangt zoals telefoon en computer. Diensten worden dus uiteindelijk onafhankelijk van toegang en transportnetwerken. En dat biedt keuze in de gebruikte bandbreedtenetwerken.

Zijn twee (vaste) netwerken genoeg? Infrastructuurconcurrentie is nu heel belangrijk en er zijn in Nederland op dit moment meerdere netwerken. Ook in de toekomst, met de opkomst van nieuwe vaste en mobiele technologieën, blijven er verschillende typen netwerken naast elkaar bestaan. We geloven dat alles naar de eindapparatuur straks draadloos is, maar over korte afstand en voor veel bandbreedte heb je toch een vaste aansluiting nodig. Tot enkele jaren geleden gold dat je een dienstenpakket beter kon inrichten als je het netwerk bezat. Internettechnologie zette dat uitgangspunt op zijn kop. Je hebt geen netwerk meer nodig om diensten aan te bieden. En met internet en IMS zitten straks verschillende dienstenaanbieders in een combi-pakket dat wordt doorverkocht aan de gebruiker.

Nederland moet innoverend blijven en voorwaarden scheppen voor betaalbare en efficiënte diensten en toepassingen. De komende tijd ligt de nadruk op de applicatiekant en worden aansluitingen gestandaardiseerd. Dat is een drive om de concurrentie en prijzen in stand te houden. OPTA is erg bezig met infrastructuur, maar misschien onvoldoende met de impact van nieuwe technologie. Ze moet zich bezinnen op hoe de situatie er over vijf jaar uitziet en wat de consequenties daarvan zijn. Wat kunnen

**“Wij streven vooral een omgeving na waarin de regelgeving niet remmend is, maar stimulerend.”**

marktpartijen zelf oppakken en waar wil je als overheid ingrijpen? Lucent streeft vooral een omgeving na waarin de regelgeving niet remmend is, maar stimulerend. Ook moeten consumenten en bedrijven weten wat technisch mogelijk is en wat de impact daarvan is, die transparantie is noodzakelijk.

Betrouwbaarheid en veiligheid van netwerken en diensten worden voor gebruikers steeds belangrijker. OPTA en de overheid moeten voldoende marktwerking stimuleren om helderheid daarover te creëren. Dat is ook voor marktpartijen van belang. Je moet dus duidelijk zijn over de toekomst en de dynamiek in de totale markt goed inschatten. Nederland kan een interessante springplank worden voor nieuwe diensten. Maar ontwikkelingen gaan zo snel, dat OPTA goed moet kijken aan welke knoppen ze moet draaien en welke rol ze hierin wil spelen!”



## 4. Strategische agenda en Jaarplan 2007

Vanuit de visie op de ontwikkelingen die de komende jaren binnen de communicatiesector kunnen plaatsvinden, moeten we onze strategische agenda bepalen voor de middellange termijn en de activiteiten voor de korte termijn benoemen. Daarbij ligt de nadruk op onderwerpen die prioriteit krijgen in 2007. Daarnaast hebben we natuurlijk ook andere lopende zaken, die hier evenwel geen speciale aandacht krijgen. Daarvoor wordt apart in de jaarlijkse begroting een jaarplan opgesteld.<sup>10</sup> Dit hoofdstuk is ingedeeld aan de hand van drie thema's. Het eerste thema betreft concurrentie, het tweede betreft de consument. Het derde thema gaat ten slotte in op de wijze waarop OPTA handelt.

### 4.1 Dynamische communicatiesector

**Thema: Een dynamische en concurrerende communicatiesector met ruimte voor innovaties en investeringen.**

OPTA deelt de Strategische agenda en het Jaarplan in volgens de thema's die in de Introductie zijn geïntroduceerd. Binnen het eerste thema, concurrentie, onderscheiden we de elektronische communicatiemarkten en de postmarkten (paragraaf 4.1). Daarnaast is ook de invloed van consumenten op de marktdynamiek een apart thema, waar paragraaf 4.2 dieper op ingaat. Tot slot behandelt paragraaf 4.3 het thema efficiëntie en onze rol.

#### 4.1.1 Elektronische communicatiesector

##### Structurele monitor en visieontwikkeling

Structurele monitoring is erop gericht om actuele kennis te hebben van markten en de ontwikkelingen die daar spelen. Door op structurele wijze beperkte informatie van marktpartijen te vragen, kunnen we wellicht voorkomen dat marktpartijen eens in de zoveel jaar uitgebreide informatie moeten geven. Ondanks het feit dat structurele monitoring minder administratieve lasten meebrengt,

blijft het voor ons een uitdaging om administratieve lasten voor marktpartijen verder te beperken. Dit kunnen we bereiken door een eenvoudige en eenduidige uitvoering en een centraal beheer van deze gegevens binnen OPTA.

Convergentie stelt ook eisen aan structurele monitoring van alle markten. Zo is bijvoorbeeld de reactie van marktspelers op de verdere verglazing van het net van KPN een belangrijke indicator voor de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie. Doen marktspelers mee met de verdere uitrol van eigen infrastructuur of niet? Ook de uitrol van All IP door KPN is een ontwikkeling die verregaande gevolgen kan hebben die OPTA nauwlettend in de gaten moet houden. Vanuit deze ontwikkelingen moeten we immers de juiste balans vinden tussen infrastructuurconcurrentie en dienstenconcurrentie.

Naast de structurele monitoring onderzoeken we specifieke aandachtspunten, zoals de effecten van de eerder

**“We moeten de juiste balans vinden tussen infrastructuurconcurrentie en dienstenconcurrentie.”**

genoemde convergentie tussen de diverse traditionele markten. Ook de ontwikkeling rond bundels analyseren we verder. Het consumentenonderzoek liet een sterke stijging zien van de afname van gebundelde diensten door eindgebruikers in 2006. Naar verwachting zet deze trend door, waardoor bundels een van de belangrijke aandachtsgebieden in 2007 worden. De analyse van de vraag in hoeverre het bestaan van enkele infrastructuren voldoende is om van effectieve concurrentie te spreken, is door het EAT afgerond in 2006 en met marktpartijen besproken. In 2007 zet OPTA een aantal vervolgstappen naar aanleiding van deze analyse ter voorbereiding van de volgende ronde marktanalysebesluiten.

<sup>10</sup> Dat betekent dus dat dit hoofdstuk niet alle projecten en activiteiten aansnijdt, maar alleen die activiteiten die wij strategisch het belangrijkste achten (topprioriteiten).

Tot slot moeten we ook een visie hebben op de verhouding tussen regulering en deregulering, vanuit de gedachte dat de mate van convergentie en de effecten daarvan voortdurend de mix beïnvloeden tussen regulering en deregulering. Daarbij hoort een visie op de omstandigheden waarin deregulering op zijn plaats is en waar regulering proportioneel is en bijdraagt aan marktwerking. Een analyse van de verschillen in ex post- en ex ante-regulering, toegepast op de markt voor elektronische communicatie, vormt hier onderdeel van.

#### **Transitie naar All IP en convergentie**

In 2006 is in kaart gebracht wat de transitie naar All IP in het netwerk van KPN kan gaan betekenen voor infrastructuurconcurrentie. OPTA moet de regulering van de bestaande flessenhals, het aansluitnet, vervangen door een nieuwe aanpak die gebaseerd is op een goede analyse van de aan- of afwezigheid van (nieuwe) flessenhalzen en de mededingingsproblemen die daardoor kunnen ontstaan. De uitdaging is om de juiste proportionele mix te vinden, waarbij we de flessenhalzen reguleren en afzien van regulering waar geen flessenhalzen zijn. OPTA vangt al in 2006 aan met het analyseren van de breedbandmarkt door de ontwikkelingen rond All IP.

### **“Convergentie en de effecten daarvan beïnvloeden voortdurend de mix tussen regulering en deregulering.”**

Ook het formuleren van een visie op de ontwikkeling van nummerplannen is belangrijk in de transitie naar All IP. Door convergentie kunnen afzonderlijke geografische nummerbestemmingen remmend werken op de innovatie van diensten en op overstappen door consumenten. De trend in het nummerplan is daarom gericht op het bestemmen van generieke nummervoorraadden, waarbij nomadisch gebruik van nummers binnen bepaalde grenzen mogelijk is. Wij moeten deze trend vertalen naar de wijze waarop we de nummervoorraad beheren.

#### **Nieuwe marktanalyses**

Wij denken in 2007 met de uitvoering van nieuwe marktanalyses te moeten starten, aangezien in het eerste kwartaal van 2007 naar verwachting de nieuwe Aanbeveling betreffende relevante markten van de Europese Commissie beschikbaar is. De analyse van de breedbandmarkt wordt zelfs al gestart in 2006 vanwege de ontwikkelingen op het gebied van All IP. Naast deze ontwikkelingen spelen bij de nieuwe marktanalyses nog twee andere belangrijke aandachtspunten. Ten eerste speelt de vraag of wij markten van bundels moeten afbakenen. Daarnaast speelt de consolidatie in de breedbandsector.

Binnen het marktanalyseproces blijft het een strategische uitdaging om enerzijds transparant tot een eindconclusie te komen met alle stakeholders (markt, Ministerie van Economische Zaken, de Europese Commissie) en anderzijds om voorbereid te zijn op een soepel lopend proces dat we in relatief korte tijd kunnen voltooien.

#### **Toezicht, handhaving en geschilbeslechting**

Een andere strategische uitdaging voor OPTA is om toezicht, handhaving en geschilbeslechting, en ander instrumentarium zoals nummerbeheer, effectief in te zetten voor het bereiken van de juiste balans in regulering en deregulering van de elektronische communicatiemarkten. Wij gaan de criteria die we hanteren bij de prioritering van eigen toezicht- en handhavingsactiviteiten ('handhavingsbeleid') separaat naar de markt communiceren. Toezicht- en handhavingactiviteiten richten we in de eerste plaats op de beoordeling van de ondergrens van retail-tarieven van KPN (stoplichtmodel). Dit model biedt een nieuwe basis voor de tariefregulering en legt een grote verantwoordelijkheid bij KPN neer als het gaat om het wel of niet ter toetsing voorleggen van tariefvoorstellen. Omdat het model betrekkelijk nieuw is, zien wij extra alert toe op naleving van de verplichtingen die hieruit voortvloeien.

Een tweede aandachtspunt zijn de verplichtingen zoals die zijn uitgewerkt in de verschillende marktanalysebesluiten. OPTA ziet erop toe dat marktpartijen deze verplichtingen naleven en daarmee de gewenste effectiviteit hebben. Wij richten ons daarbij met name op de vraag of concurrenten van de partij met aanmerkelijke marktmacht tegen gelijke condities op wholesale-niveau kunnen inkopen als de dominante partij (naleving van het non-discriminatiebeginsel). Omdat de wholesale-tarieven in een meerjarig systeem voor drie jaar zijn vastgelegd, ligt het niet voor de hand dat OPTA tussentijds actief toezicht doet naar onderbouwing van kosten en kostencomponenten van de incumbent.

#### 4.1.2 Liberalisering postmarkt

Naar verwachting wordt per 1 januari 2008 de postmarkt in Nederland volledig geliberaliseerd. In 2006 beslist de Tweede Kamer waarschijnlijk over de ingangsdatum en het wetsvoorstel nieuwe Postwet. De minister van Economische Zaken stelt ter uitvoering van deze nieuwe wet lagere regelgeving vast. Daarover adviseert OPTA het ministerie via uitvoeringstoetsen.

In de nieuwe Postwet krijgt OPTA aan aantal nieuwe taken in samenhang met volledige liberalisering. Hieronder vallen onder meer de registratie van alle postvervoerbedrijven die op de postmarkt actief zijn, het monitoren van de concurrentieontwikkeling in de postmarkt en het monitoren van de kosten van de universele dienst. Voor enkele onderwerpen heeft OPTA geschilbeslechtende bevoegdheden, zoals non-discriminatie door het postvervoerbedrijf met minimaal vijfdaagse postbezorging per week bij gereduceerde tarieven aan postvervoerbedrijven, retourpost en beschikbaarstelling van postcodegegevens. Het monitoren van de concurrentieontwikkelingen in de postmarkt moeten wij mede plaatsen in de internationale ontwikkelingen en in het bijzonder de liberalisering van de postmarkt in Europa. Voor het monitoren van de kosten van de universele postdienst hier een gescheiden boekhouding en een juiste toerekeningsystematiek voor vaststelt en toepast.

## “OPTA wil de positie van de consument versterken in de veranderende wereld van convergerende markten.”

Vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Postwet moeten wij ons in 2007 voorbereiden op de uitvoering van de taken die daarin worden voorgesteld. Hierbij moeten we goed op de hoogte zijn van de ontwikkelingen op zowel nationaal als internationaal niveau. Daarnaast blijven wij onze toezichtstaken op basis van de huidige Postwet uitvoeren. Dat is met name het toezicht op de naleving van de eisen aan de dienstverlening van de huidige concessiehouder TPG Post, zoals die gelden voor de overkomstduur post en het aantal en assortiment van de postdiensten.

### 4.2 Sterke consumenten

**Thema: Sterke consumenten die beschermd zijn tegen onoorbare gedragingen en economisch misbruik in de communicatiesector.**

De strategische uitdaging voor OPTA is om de positie van de consument in de veranderende wereld van convergerende markten te versterken en te beschermen waar nodig.

#### 4.2.1 Consumenten sterker maken

Het stimuleren van concurrentie werkt alleen als consumenten goed geïnformeerde keuzes kunnen maken. Daarvoor hebben zij informatie nodig over tarieven, kwaliteit en voorwaarden van aangeboden diensten. OPTA heeft taken die de transparantie van de communicatiemarkten moeten bevorderen. Als markten voor eindgebruikers onvoldoende transparant zijn, werken zij mogelijk niet goed. Door intransparante voorwaarden ontstaan bijvoorbeeld conflicten over (de hoogte van) rekeningen. Voor individuele gevallen is daarbij het meest gebruikte en meest efficiënte middel om het geschil voor te leggen aan de Stichting Geschillencommissies voor Consumenten (SGC). Aanbieders uit bepaalde sectoren moeten zich

verplicht aansluiten bij de SGC. Wij moeten ervoor zorgen dat alle aanbieders zich ook daadwerkelijk aansluiten.

OPTA wordt vrij frequent benaderd met klachten over moeilijkheden bij pogingen om van de ene naar de andere aanbieder over te stappen. Deze overstapdrempels belemmeren duurzame concurrentie. Voor consumenten zijn dergelijke belemmeringen vaak een bron van ergernis. Wij proberen de problemen die consumenten ervaren, te verminderen.

Daarnaast hebben consumenten vaak vragen over de communicatiediensten die zij afnemen. Sinds juli 2006 is hiervoor een gemeenschappelijk informatieloket (ConsuWijzer) ingericht van de NMa, Consumentenautoriteit en OPTA. Door de aanzuigende werking van ConsuWijzer verwacht OPTA dat het aantal vragen verder toeneemt.

#### **4.2.2 Veiligheid en gebruik van telecommunicatie**

Een belangrijk aandachtspunt voor OPTA is om samen met alle betrokken partijen (consumenten, bedrijven en overheid) risico's op het vlak van veiligheid te verkleinen en ongewenst gebruik van telecommunicatie tegen te gaan.

Speerpunt in de bestrijding van veiligheidsproblemen en ongewenst gebruik van telecommunicatie is al enige jaren de aanpak van spam. Het aandeel van Nederland in de verspreiding van spam is de afgelopen twee jaar weliswaar aanzienlijk kleiner geworden, maar komt nog steeds voor. Wij blijven werken aan de bestrijding hiervan. Het werkterrein wordt in 2007 uitgebreid met spam gericht aan rechtspersonen. Daarnaast anticiperen we op spamproblemen bij nieuwe communicatietechnieken, zoals VoIP. Helaas is Nederland mondiaal één van de grotere verspreiders van zogeheten *malware*. Het is daarom een belangrijke taak van OPTA om binnen haar bevoegdheden bij te dragen aan de vermindering van verspreiding vanuit Nederland. Daarbij besteden wij veel aandacht aan samenwerking tussen verschillende instanties (zowel overheid als particulier) in diverse landen.

In 2006 zijn we gestart met het actief optreden tegen een aantal ongewenste gedragingen op het gebied van telemarketing. In 2007 zetten we deze inspanningen voort in het streven naar een callcenter-branche die zich houdt aan een aantal gedragsnormen om zo hinder te voorkomen.

De Telecommunicatiewet biedt naar verwachting vanaf 2007 de mogelijkheid om een nummer in te trekken bij twijfel over de integriteit van de partij die het toegekend heeft gekregen. Hierdoor kan OPTA effectiever optreden tegen partijen die op onoorbare wijze geld willen verdienen aan het gebruik van dure betaalnummers.

### **4.3 Efficiënte toezichthouder**

**Thema: Een efficiënte toezichthouder met openheid over haar maatschappelijke functie en zichtbaarheid van haar maatschappelijke rol.**

Openheid over onze rol betekent voor ons dat marktpartijen, consumenten en het grote publiek duidelijk weten wat we doen, waarom en hoe we het doen, wanneer dingen gepland zijn en wat de effecten van ons handelen zijn. Dat vergt duidelijke communicatiekanalen, zoals een goede website, rondetafelbesprekingen, consultaties en ons relatieblad *Connecties*. Het vereist echter ook duidelijkheid over onze prioriteiten op de lange en middellange termijn. Deze publicatie is daar de directe invulling van. Ook in 2007 en verder stellen we zo'n visiedocument op.

In 2006 zijn we begonnen met het invoeren van de verbeterpunten die volgden uit de evaluatie. In 2007 werken we verder aan bijvoorbeeld het stroomlijnen en rationaliseren, onder andere door de eerder genoemde permanente marktmonitor. Zaken als transparantie in de bekostiging van OPTA en het in kaart brengen van haar doelmatigheid werken we in 2007 verder uit. Ook blijven we in 2007 en verder nadruk leggen op een bedrijfsvoering waarin we onze taken op toenemend efficiënte wijze kunnen uitvoeren.



Door de marktanalyses en de herziening van het Europese kader is de relatie met de Europese Commissie en ERG steeds belangrijker geworden. Daarnaast hebben we de taak om het Ministerie van Economische Zaken te voorzien van operationele informatie uit de dagelijkse praktijk. Door de trends in de markt neemt de samenwerking met de NMa, Consumentenautoriteit, Agentschap Telecom, Commissariaat voor de Media en het College Bescherming Persoonsgegevens naar verwachting verder toe.

#### 4.4 Topprioriteiten 2007

Topprioriteit	Belangrijkste activiteiten
Transitie naar All IP	<p>Beheersing van de toegangsproblematiek en eindgebruikerseffecten van de invoering van All IP door KPN.</p> <p>Monitoring van de effecten en gevolgen van de voor KPN geldende verplichtingen.</p>
Eindgebruikerbelangen	<p>Wegnemen van overstapdrempels.</p> <p>Versterken aanpak internetveiligheid.</p>
Marktanalyses en structurele monitoring	<p>Monitoring van de afgebakende markten, vastgestelde posities van aanmerkelijke marktmacht en opgelegde verplichtingen.</p> <p>Nieuwe marktanalyses op basis van het herziene Europese regelgevend kader.</p>
Toezicht en handhaving	<p>Handhaving van en toezicht op ondergrensregulering (stoplichtmodel) en naleving van non-discriminatieverplichting op wholesale-niveau.</p> <p>Bestrijding van misbruik van nummers.</p>
Verbeterpunten OPTA-evaluatie 2005	<p>Verhoging van de efficiëntie van de OPTA-organisatie</p> <p>Transparantie van handelen.</p>

## Geplande activiteiten

Hieronder is de strategische agenda van OPTA uitgewerkt in operationele producten. Dit overzicht geeft op hoofdlijnen inzicht in een groot aantal activiteiten die OPTA voor 2007 gepland heeft. Voor de exacte omschrijving van de voorgenoemde activiteiten is de begroting 2007 leidend (zie [www.opta.nl](http://www.opta.nl)). Ook is in de begroting een meer gedetailleerd overzicht te vinden, waar alle activiteiten van OPTA voor 2007 uitpuittend in worden genoemd.

### Strategisch agendapunt: Structurele monitoring

Onderwerp	Doel	Activiteiten
Structurele monitoring	Beeldvorming van de markt door permanente analyse van regelmatig verzamelde gegevens.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Web based applicatie waarmee marktpartijen via het internet gestandaardiseerde informatie aan kunnen leveren bij OPTA.</li> </ul>
Business intelligence	Verdieping van inzicht in de telecommunicatiemarkten om vroegtijdig marktproblemen te kunnen signaleren en om een concrete visie van marktontwikkelingen te hebben.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Standaard kwartaalrapportage over de markt.</li> <li>Prospectief onderzoek van regulerings- en marktvraagstukken.</li> <li>Evaluatie van data uit marktmonitor en andere bronnen.</li> </ul>

### Strategisch agendapunt: Doorlopende visieontwikkeling

Onderwerp	Doel	Activiteiten
Economische Analyse Team	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een analysekader voor de effectiviteit van een oligopolie.</li> <li>Inzicht in de economische prikkels voor wholesale-concurrentie en vrijwillige toegang en de economische effecten daarvan.</li> <li>Inzicht in de wijze waarop OPTA in marktanalyses moet omgaan met migratie van oude naar nieuwe technologie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>RPN oligopolies (Visie op basis van Economic Policy Note 2006 "Is two enough?").</li> <li>EPN technologische ontwikkeling en migratie (Visie op convergerende markten en bundels op basis van Economic Policy Note 2006 over bundeling).</li> <li>EPN/RPN wholesale-concurrentie (Visie op de balans tussen infrastructuur- en dienstenconcurrentie).</li> </ul>
Juridisch Analyse Team	De vergroting van de autoriteit van OPTA op juridisch vlak.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diverse papers en artikelen.</li> <li>Diverse ex- en interne bijeenkomsten.</li> </ul>
Marktontwikkelingen	Inzicht in actuele en toekomstige ontwikkelingen in de markten voor vaste telefonie, omroep en breedbandinternet.	Onderzoek naar onder andere de <i>mobile-only</i> trend, bundels, de invloed van multiplay en IP-technologie op de infrastructuurconcurrentie tussen onder andere KPN en kabelmaatschappijen, etc.

### Strategisch agendapunt: Transitie naar All IP

Onderwerp	Doel	Activiteiten
Programma All IP	In 2007 moet de start van de transitie naar All IP gepaard gaan met de beschikbaarheid voor concurrenten van een volwaardig alternatief voor MDF-access, dat voldoet aan de eisen van OPTA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultatie over eventuele (nadere) standpuntbepaling na onderzoek van reguleringsvraagstukken, samenhangend met de transitie naar All IP.</li> <li>• Eventuele (nadere) standpuntbepaling kan worden neergelegd in beleidsregels.</li> <li>• Toezicht en handhaving van verplichtingen uit het positionpaper All IP.</li> <li>• Eventuele nieuwe marktanalyses, waarbij in de uitvoering van nieuwe marktanalyses de wisselwerking met het Programma All IP wordt geborgd.</li> <li>• Inbreng van All IP-ontwikkelingen bij review van het Europees kader.</li> </ul>

### Strategisch agendapunt: Nieuwe marktanalyses

Onderwerp	Doel	Activiteiten
Telefonie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaste telefonie: nadruk op de retail-markten, in het bijzonder de VoB-ontwikkelingen.</li> <li>• Mobiele telefonie: snel en adequaat inspelen op wijzigingen EC-aanbeveling, bijvoorbeeld eventuele analyse sms-terminating.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projectteam gericht op actueel houden marktanalyses en op de meest controversiële/dynamische aspecten van de in 2007 te verrichten marktanalyse.</li> <li>• Workshops, papers en meer over nader te bepalen thema's om kennisuitwisseling/opnieuwing binnen OPTA te stimuleren.</li> <li>• Externe publicatie geaggregeerde gegevens voor medewerking van partijen.</li> <li>• Nieuwe marktanalysebesluiten waarvoor o.a. een nieuwe glaskaart nodig is.</li> <li>• Onderzoek naar eindgebruikersvoorkeuren c.q. afnemersgedrag.</li> <li>• Studie naar toetredingsdrempels en marktgedrag van ISP's op wholesale-markt.</li> <li>• Marktanalyse kabel retail.</li> <li>• Indien noodzakelijk: nieuwe marktanalysebesluiten kabel en mogelijk (minder waarschijnlijk) ook ether.</li> <li>• Monitoring effectiviteit concurrentie radiotransmissiediensten.</li> <li>• Zienwijzen concentraties (op verzoek NMa).</li> </ul>
Breedband en huurlijnen	Duurzame concurrentie op de diverse markten bevorderen en behouden.	
Omroep	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een gefundeerd oordeel over de noodzaak van voortzetting van de bestaande retail-regulering in de kabelsector.</li> <li>• Inzicht in de effecten van digitalisering op de relevante markten voor transmissiediensten.</li> <li>• Effectieve en efficiënte inbreng in eventueel door de NMa goed te keuren concentraties op de omroepmarkten.</li> </ul>	
Horizontale aspecten van marktanalyses	Consistente toepassing van horizontale kaders bij retail-wholesale-benadering en analysevolgorde, het juridisch kader, de proportionaliteitsroets en interne levering.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consistent beleidskader voor retail-regulering in de elektronische communicatiemarkten.</li> <li>• Analyse en eventuele herziening van horizontale issues rond marktanalyses.</li> <li>• Visie op toepasbaarheid 'Openreach'-model.</li> </ul>
Reguleringsagenda	Een (sectorale) reguleringsagenda opzetten die robuust genoeg is voor 2007 en zoveel mogelijk daarna.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reguleringsagenda.</li> <li>• Onderzoek naar grenzen aan infrastructuurconcurrentie.</li> <li>• Visie op verhouding tussen regulering en deregulering ter voorbereiding van marktanalysebesluiten 2007/2008.</li> </ul>
Herziening beleidskaders marktanalyses/Review Aanbeveling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementatie van herziene Aanbeveling relevante markten EC.</li> <li>• Herziening beleidskader marktanalyse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interne standpuntbepaling (notitie).</li> <li>• Consultatie van de markt.</li> <li>• Position Paper (aanpassing proportionaliteitspaper).</li> </ul>

### Strategisch agendapunt: Toezicht, handhaving en geschilbeslechting

Onderwerp	Doel	Activiteiten
Beoordeling tarieven	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Draagvlak in de markt creëren en behouden voor de werking van het stoplichtmodel.</li> <li>• Concurrentie stimuleren door anti-competitief gedrag (bijv. te hoge wholesale-prijzen) van KPN te voorkomen.</li> <li>• Bescherming van eindgebruikers door wholesale-tariefregulering, waardoor dienstconcurrentie ontstaat, en door maximeren van tarieven voor retail-huurlijnen, waardoor eindgebruikers geen nodeloos hoge prijzen betalen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Telefoon: Monitoring tarieven, ex ante-tariefvoetsing, gescheiden financiële rapportage KPN realiseren.</li> <li>• Retail-huurlijnen: Ex post-toetsing op basis van <i>price cap</i>-rapportage van KPN en monitoren van meldingen van door KPN gemelde tariefwijzigingen.</li> <li>• ULL/ILL: vaststellen of een nieuwe dienst van KPN onder de regulering valt en beoordelen van tariefvoorstellen voor deze diensten.</li> <li>• Tarieventeam: Toekomstig tariefbeleid, afhankelijk van concurrentieontwikkeling, convergentie van markten (<i>triple play</i>) en de markten die de EC definieert.</li> </ul> <p>Op verzoek of ambishalve potentiële overtredingen van de Tw onderzoeken en bij constatering van een overtreding handhavend optreden.</p> <p>Consistente en tijdige afhandeling van geschillen.</p>
Handhaving (inclusief Toezichtsteam)	Verhoging van effectiviteit van OPTA door handhaving van normen.	
Geschilbeslechting	Effectieve en duurzame concurrentie door wegnemen van toegangs- en overstapdrempels, veroorzaakt door situaties die leiden tot geschillen.	

### Strategisch agendapunt: Liberalisering postmarkt

Onderwerp	Doel	Activiteiten
Expertise post	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis van specifieke reguleringsvraagstukken in de postsector (boekhouding, toerekening en tariefbeheersing en overige issues uit de nieuwe postregelgeving).</li> <li>• Kennis van systematiek en standaarden voor meten van de kwaliteit van diensten in de postsector.</li> <li>• Effectieve en efficiënte geschilbeslechting in de postsector.</li> <li>• Kennis van post- en concurrentieontwikkelingen in EU-context.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennisuitwisseling en discussies binnen IRG Post en EC.</li> <li>• Deelname aan seminars over onderwerpen.</li> <li>• Interne verdiepingssessies houden en uitnodigen van experts op dit onderwerp.</li> <li>• Deelname aan CERP-standaardisatieoverleggen.</li> <li>• Inventarisatie van mogelijke geschilbeslechtingsprocedures voor de postsector.</li> </ul>
Toezicht post	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effectief en efficiënt toezicht op de kwaliteit van postdienstverlening.</li> <li>• Effectiviteit van concurrentie op de postmarkt verhogen.</li> <li>• Voorbereiding van de toezichtstaken van OPTA in het kader van de nieuwe postregelgeving.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beoordeling rapportages (concessierapportage, overkomstduur, postvestigingen).</li> <li>• Voorbereiding van toezichtstaken van OPTA door de nieuwe postregelgeving.</li> <li>• Monitoring en signalering van ontwikkelingen rond afspraken over retourenregeling en toegangskwesties.</li> </ul>
Monitoren postmarkt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaststellen van markt- en concurrentiesituatie als referentiepunt voor monitoring van de markt na de liberalisering in 2008.</li> <li>• Aantonen aan de markt en de TK dat monitoring, zoals voorzien is in de nieuwe Postwet, leidt tot relatief geringe inspanning van de marktpartijen bij informatievervalsing.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kader voor monitoring van de postmarkt.</li> <li>• Marktonderzoek van de postmarkt in Nederland.</li> </ul>

### Strategisch agendapunt: Consumentenbelangen

Onderwerp	Doel	Activiteiten
Richtlijnen voor belangen eindgebruikers	<ul style="list-style-type: none"> <li>Door inzicht in kwaliteit, tarieven en voorwaarden eindgebruikers in staat stellen gefundeerd te kiezen uit het beschikbare aanbod.</li> <li>Overstappen tussen aanbieders vereenvoudigen voor consumenten.</li> <li>Geschillen voorkomen door duidelijke richtsnoeren, waarvoor draagvlak bestaat bij marktpartijen.</li> <li>Zorgen dat consumenten een beroep kunnen doen op betalingsopschorting en gebruiksbegrenzings.</li> <li>Waarborg dat consumenten hun recht kunnen halen in individuele gevallen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kwaliteitsrapportages in overleg met marktpartijen en EZ. Wellicht inschakeling adviesbureau om specifieke technische kennis van kwaliteitsmeting in te brengen.</li> <li>Inventariseren, toezicht houden en handhaven van algemene kenbaarheidsverplichtingen voor tarieven.</li> <li>Voorlichting geven in overleg met sector.</li> <li>Consultatiedocument over nieuwe beleidsregels rond eindgebruikersbelangen.</li> </ul>
Beleidsregels nummerportabiliteit	<p>Verbeteren van effectiviteit van concurrentie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beleidsregels voorkomen van misbruik nummers.</li> <li>Beleidsregels nummerportabiliteit (aanpassen huidige beleidsregels).</li> </ul>
Veiligheid en gewenst gebruik telecommunicatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Volledig stoppen van spam vanuit NL aan natuurlijke personen en aanzienlijk reduceren van spam aan rechtspersonen.</li> <li>Stimuleren handhaving door andere Europese landen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoering van de aanpak spyware, spam, telemarketing door waarschuwingen, boetes, last onder dwangsom en bestuursdwang.</li> <li>Nummergebruikers en ISP's aanspreken op de aansluitplicht bij een erkende geschillencommissie. Indien nodig lasten opleggen.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een significante reductie van het aantal spywarebesmettingen door Nederlandse verspreiders.</li> <li>Uitwassen bij telemarketing wegnemen, zodat de irritatie bij consumenten aanzienlijk vermindert.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een gewenst niveau voor beveiliging van netwerk en diensten vaststellen, inventarisatie in hoeverre aanbieders hieraan (kunnen) voldoen en in dialoog met alle betrokkenen aanbieders aanzetten tot betere beschermingsmaatregelen, eventueel gecombineerd met handhaving van de zorgplicht ex artikel 11.3 Tw.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Veilige netwerken en diensten op initiatief van aanbieders zelf.</li> <li>Het vertrouwen van de eindgebruikers en de betrouwbaarheid van netwerk waarborgen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aanbieders aanzetten tot het nemen van meer verantwoordelijkheid op het gebied van internetveiligheid.</li> <li>Stimuleren handhaving elders in EC, door kennis overdragen (b.v. door een workshop te geven) en lobbyen.</li> </ul>

### Strategisch agendapunt: Efficiënt toezicht

Onderwerp	Doel	Activiteiten
Visie/jaarverslag/ Marktmonitor	OPTA wil een voorspelbare en transparante toezichthouder zijn die voldoende inzicht geeft in de te volgen processen en werkwijzen, de prioriteiten, de motivering van genomen besluiten en onderbouwing van gemaakte keuzes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jaarverslag over 2006: OPTA is verplicht een jaarverslag op te stellen en voor 1 april aan de minister van Economische Zaken aan te bieden.</li> <li>Marktmonitor: OPTA geeft jaarlijks een 'foto' van de ontwikkelingen in de markten voor telecommunicatie en post.</li> <li>Visie en strategische agenda: de Visie geeft een vooruitblik op de ontwikkelingen in de communicatiesector op de middellange termijn en de verwachte gevolgen daarvan voor OPTA's optreden. De bijbehorende strategische agenda geeft inzicht in OPTA's prioriteiten binnen de jaarplanning voor 2008.</li> </ul>
Ambtelijke contacten EZ, NMa en derden	Een goede en effectieve samenwerkingsrelatie met EZ en de verschillende toezichthouders waarvan het takenpakket raakvlakken vertoont met dat van OPTA, op alle niveaus.	Regelmatig en intensief contact met EZ en verschillende relevante toezichthouders op verschillende niveaus om kennis en informatie te delen en elkaar te adviseren. Nauwe samenwerking en afstemming waar dat nuttig en nodig is. Regelmatige routines.
Participatie IRG/ERG	Uitdragen van standpunten in internationaal en nationaal gevoerde discussies en zoveel mogelijk steun vinden voor onze visie, bijvoorbeeld rond de review van het Europese kader en de Aanbeveling relevante markten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Advies over de Aanbeveling relevante markten en het Europese kader door door papers als input voor discussies in IRG/ERG, met de EC, met MInEZ, etc.</li> <li>Deelname aan het IRG-projectteam rond de review.</li> <li>Organisatie en gastheer van een CN-meeting in najaar 2007.</li> </ul>
Evaluatie reorganisatie	OPTA streeft naar een organisatiestructuur die optimaal is in het licht van de ontwikkelingen in de markt.	Analyse van de huidige structuur in relatie tot de structuur van de markt en de aan OPTA gestelde eisen.
Uitvoering omzetterelateerd vergoedingensysteem	De bijdrage vanuit de markt aan OPTA evenwichtig over de marktpartijen verdelen.	Facturen aan marktpartijen gebaseerd op basis van het relatieve marktaandeel van partijen.
Interne procedures	Vastleggen en borgen van werkwijzen.	Handboek met procedures.

