

# Ontwerp Herstelbesluit WLR-implementatie openbare versie

Ons kenmerk: OPTA/AM/2008/200806

Datum: 22 april 2008

## 1 Inleiding

### 1.1 Algemeen

1. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het CBb) heeft op 12 september 2007 uitspraak gedaan<sup>1</sup> in het beroep tegen het besluit van 23 augustus 2006<sup>2</sup> van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) over de Implementatie van Wholesale Line Rental (WLR).
2. Dit besluit van 23 augustus 2006 (hierna: WLR-Implementatiebesluit) is een nadere uitwerking van het marktanalysebesluit van 21 december 2005 inzake de wholesalemarkten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk<sup>3</sup> op grond van artikel 6a.2 Tw (hierna: Marktanalysebesluit WLR). Op grond van dit Marktanalysebesluit WLR heeft het college KPN verplicht om CPS-aanbieders in staat te stellen om op wholesale niveau laagcapacitaire telefonieaansluitingen af te nemen ten behoeve van wederverkoop op de retailmarkt (WLR).
3. Het CBb heeft het WLR-Implementatiebesluit op een tweetal onderdelen vernietigd en het college verzocht om op deze onderdelen opnieuw te beslissen met inachtneming van de uitspraak. De vernietiging van het CBb betreft i) de toepassing van een retail-wholesale korting op restverkeer naar 090x-nummers en ii) de implementatie van CS-blokkering.
4. Het college zal per vernietigd onderdeel de volgende werkwijze in dit besluit hanteren. Allereerst wordt een uiteenzetting gegeven van het bestreden besluit; dan volgt een weergave van de uitspraak van het CBb op het vernietigde onderdeel; vervolgens zullen op verkorte wijze de zienswijzen van respectievelijk KPN en de WLR partijen<sup>4</sup> worden weergegeven naar aanleiding van vragen die het college in vervolg op de CBb uitspraak heeft gesteld. Tenslotte zal het college met inachtneming van de recente zienswijzen van KPN en WLR-partijen en de uitspraak van het CBb een nieuw besluit nemen.

### 1.2 Consultatie ontwerpbesluit

5. Ofschoon dit herstelbesluit geen materiële wijzigingen bevat ten opzichte van het oorspronkelijke WLR-implementatiebesluit en een nationale consultatie derhalve niet vereist is, heeft het college, gelet op de samenhang met de overige WLR ontwerpbesluiten, besloten om dit besluit gezamenlijk met het ontwerp Wijziging WLR-marktbesluit en het ontwerp WLR-tariefbesluit ter nationale consultatie aan te bieden.

---

<sup>1</sup> LJN:BB3359

<sup>2</sup> OPTA/TN/2006/202304

<sup>3</sup> OPTA/TN/2005/203470

<sup>4</sup> WLR-partijen: ACN Europe, Esprit Telecom BV, Tele2 Nederland BV, Atlantic Telecom BV en Pretium Telecom BV.

# Ontwerp Herstelbesluit WLR-implementatie openbare versie

## 2 CS blokkering

### 2.1 Bestreden besluit

6. In het Marktanalysebesluit WLR van 21 december 2005 heeft het college uitgangspunten voor de invulling van de WLR verplichting gegeven. In dictum xi van het dit besluit is aan KPN de verplichting opgelegd om de mogelijkheid tot het gebruik van C(P)S-instellingen van andere aanbieders dan de aanbieder die de aansluiting op basis van WLR levert, te deactiveren.
7. In het WLR-Implementatiebesluit van 23 augustus 2006 is in het dictumonderdeel iii opgenomen dat nader onderzoek naar de wenselijkheid en passendheid van CS blokkering dient plaats te vinden en dat KPN in overleg met de Industry Group deelnemers tot een beslissing dient te komen over de daadwerkelijke implementatie van de CS-blokkering.
8. Het college licht in het WLR-Implementatiebesluit toe dat het bij CS blokkering gaat om een meer ingrijpende aanpassing dan in het geval van CPS-blokkering, aangezien CPS-orders door KPN op administratieve wijze kunnen worden geblokkeerd. Bij CS-blokkering lijkt het noodzakelijk om wijzigingen aan te brengen in het netwerk zelf. Gezien de omvang en de complexiteit van de aanpassingen zijn de kosten aanzienlijk en wordt door het college betwijfeld of de doorlooptijd en de kosten in verhouding staan met de omvang en de consequenties van het door marktpartijen gesignaleerde probleem.
9. In randnummer 97 van het WLR-Implementatiebesluit zijn de kosten en doorlooptijden opgenomen van CS blokkering. Hieruit blijkt dat CS blokkering via blacklist **[vertrouwelijk]** zal bedragen met een negen maanden doorlooptijd en dat CS en restverkeer blokkering via full IN € 2.450.000 zal bedragen met 18 maanden doorlooptijd.
10. In randnummer 145 van het WLR-Implementatiebesluit is het college dan ook van oordeel dat de proportionaliteit van het realiseren van een CS-blokkering op dit moment onvoldoende is gebleken. Het college stelt *'het is thans allerm minst evident dat de hoge kosten van de blokkeringsmogelijkheid, die niet bekend waren tijdens het marktanalysebesluit (WLR; toevoeging het college), opwegen tegen de positieve effecten van het realiseren van een dergelijke blokkeringsmogelijkheid. Het college acht het daarom vooralsnog niet passend om deze mogelijkheid in de thans voorziene releases van WLR op te nemen, zeker omdat de ontwikkeling hiervan direct invloed zal hebben op de doorlooptijd van deze releases'*.
11. Gelet op de hoge kosten en de geringe impact op de marktwerking zou het opleggen van de verplichting aan KPN om CS te blokkeren niet passend en niet proportioneel zijn.

## Ontwerp Herstelbesluit WLR-implementatie openbare versie

### 2.2 CBb-uitspraak

12. Tele2 stelt in haar grief dat KPN op basis van het WLR-Implementatiebesluit geen CS-blokkering hoeft te leveren aangezien in onderdeel iii van het dictum is bepaald dat nader onderzoek naar de wenselijkheid en passendheid van CS blokkering dient plaats te vinden en dat KPN in overleg met de Industry Group deelnemers tot een beslissing dient te komen over de daadwerkelijke implementatie. Tele2 acht het in tegenspraak met het dictum, onderdeel xi, van het marktanalysebesluit WLR waar een verplichting voor KPN tot CS-blokkering is opgenomen, om deze verplichting in het WLR-Implementatiebesluit terug te draaien.
13. Het college stelt in zijn verweer dat hij heeft vastgesteld dat het opleggen van de verplichting aan KPN tot CS-blokkering, gelet op de hoge kosten en de geringe impact op de marktwerking, niet passend zou zijn.
14. Het CBb overweegt het navolgende in zijn uitspraak (randnummer 7.2.1.3):

*“Het college constateert dat OPTA hiermee geen eenduidig standpunt inneemt ten aanzien van de (passendheid van de) verplichting tot CS-blokkering. Bovendien is hetgeen in het dictum van het bestreden besluit is opgenomen zo vaag dat niet kan worden gesproken van een besluit tot implementatie en dat niet kan worden vastgesteld of Tele2 hiermee tekort wordt gedaan. Het College ziet hierin aanleiding over te gaan tot vernietiging van het dictumonderdeel iii van het bestreden besluit voorzover dit ziet op CS-blokkering”.*

15. Het CBb draagt aan het college op om met inachtneming van de uitspraak van het CBb opnieuw te beslissen omtrent de implementatie van CS-blokkering.

### 2.3 Zienswijzen van marktpartijen

16. Naar aanleiding van de uitspraak van het CBb heeft het college bij brief van 18 december 2007<sup>5</sup> een aantal vragen ter beantwoording aan marktpartijen voorgelegd. Het college heeft in deze brief aangegeven dat hij op basis van de informatie die hij van de marktpartijen ontvangt ten aanzien van CS-blokkering, van plan is definitief vast te stellen of het implementeren van de CS-blokkering een passende verplichting is.

### 2.4 Zienswijze KPN

17. Ten aanzien van de vraag hoeveel klanten in de periode 1-1-2007 tot 1-11-2007 gebruik hebben gemaakt van de CS mogelijkheid geeft KPN aan dat deze vraag slechts kan worden beantwoord over de periode **[vertrouwelijk]** tot en met **[vertrouwelijk]**, aangezien de individuele CDR's van wholesale gesprekken door KPN Wholesale slechts worden bewaard voor een periode van **[vertrouwelijk]** maanden. Daarna worden alleen de geaggregeerde gegevens bewaard (bijvoorbeeld het aantal Carrier Select gesprekken en minuten dat door een bepaalde Telco is afgenomen). Het geaggregeerde niveau is voldoende voor het verzorgen van een volledige

---

<sup>5</sup> OPTA/TN/2007/202748

## Ontwerp Herstelbesluit WLR-implementatie openbare versie

onderbouwing van de diensten op de wholesale afrekening. KPN gaat er vanuit dat dit voldoende representatief zal zijn om de juiste conclusies te trekken.

	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Aantal WLR a-nummers	[vertrouwelijk]	vertrouwelijk	vertrouwelijk	vertrouwelijk
Aantal WLR a-nummers die CS gebruikt hebben	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Percentage WLR a-nummers die CS hebben gebruikt t.o.v. het totaal aantal WLR a-nummers	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Aantal CS minuten door WLR a-nummers naar andere prefixen dan van de eigen WLR aanbieder	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Percentage CS minuten door WLR a-nummers naar andere prefixen dan van de eigen WLR aanbieder t.o.v. het totaal aantal WLR minuten	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Aantal CS minuten door WLR a-nummers naar de prefix van de eigen WLR aanbieder	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]
Percentage CS minuten door WLR a-nummers naar de prefix van de eigen WLR aanbieder t.o.v. het totaal aantal WLR minuten	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]	[vertrouwelijk]

Tabel 1: WLR verkeersgegevens

18. Uit bovenstaande tabel blijkt dat circa [vertrouwelijk] van de WLR eindgebruikers gebruik maakt van Carrier Selectie. Het betreft daarbij circa [vertrouwelijk] miljoen minuten per maand naar prefixen van de andere CS aanbieders. Dit betreft niet de gesprekken van WLR eindgebruikers naar prefix 1655 van KPN. Die gesprekken worden niet in de 'Call Detail Records' vastgelegd, maar maken onderdeel uit van het WLR-restverkeer.
19. KPN constateert dat WLR eindgebruikers naast de CPS instelling ook gebruik maken van de Carrier Selectie prefix van de eigen WLR aanbieder. Dit betreft circa [vertrouwelijk] miljoen minuten per maand (vermoedelijk voorgeprogrammeerde PABX-en). Indien mocht worden

## Ontwerp Herstelbesluit WLR-implementatie openbare versie

overwogen om een CS-blokkering uit te voeren, dan zal, aldus KPN, moeten worden meegewogen dat dit soort gebruik van de Carrier Selectie prefix van de eigen WLR aanbieder niet langer kan voortduren.

20. Naar aanleiding van vragen van het college of de doorlooptijd en de kosten van CS-blokkering zoals weergegeven in randnummer 97 van het WLR Implementatiebesluit, thans nog van toepassing zijn, geeft KPN aan dat is gebleken dat de kosten en doorlooptijd voor het realiseren van CS-blokkering gunstiger zijn dan bij de vorige opgave aan het college. Het momenteel uitvoeren van een CS-blokkering zou **[vertrouwelijk]** gaan kosten. Indien KPN op dit moment opdracht zou krijgen om een CS blokkering te introduceren, moet rekening worden gehouden met een doorlooptijd van **[vertrouwelijk]** maanden. Reden is dat KPN voor eigen doeleinden al een aantal netwerktoepassingen in gang heeft gezet waardoor het minder ingrijpend voor haar zal zijn om de CS blokkering te ontwikkelen.

### 2.5 Zienswijze WLR-partijen

21. ACN Europe (hierna: ACN) geeft bij brief van 9 januari 2008 aan dat de contractvoorwaarden het niet onmogelijk maken voor haar klanten om CS te gebruiken. Het verlies wordt op gemiddeld **[vertrouwelijk]** per maand geschat met een omzet van **[vertrouwelijk]** ACN geeft toe dat ze met KPN niet meer over CS blokkering gesproken heeft.
22. Esprit Telecom BV (hierna: Esprit Telecom) geeft bij brief van 15 januari 2008 aan dat zij het niet op andere wijze voor haar klanten onmogelijk heeft gemaakt om van carrier selectie gebruik te maken. Het verlies als gevolg van CS verkeer komt neer op **[vertrouwelijk]**. Het verlies wordt derhalve geschat op **[vertrouwelijk]**. **[vertrouwelijk]**.
23. Tele2 Nederland BV (hierna: Tele2) stelt in haar schriftelijke reactie van 22 januari 2008 dat zij een groot voorstander is van het blokkeren van Carrier Selectie maar dat de praktijk weerbarstiger is. Zij heeft inmiddels een aantal WLR aansluitingen in haar bestand waarop zogenaamde alarmdiensten zijn aangesloten. Bij de leverantie van alarmapparatuur is in het verleden door enkele aanbieders van alarmapparatuur de CS code 1655 van het KPN netwerk hard ingeprogrammeerd. Als gevolg van deze praktijk kan Tele2 het zich niet veroorloven om verkeer naar 1655 te blokkeren. Hiermee zouden deze klanten gedupeerd zijn en bestaat het risico dat Tele2 in een kwaad daglicht wordt geplaatst. Tele2 stelt voorts dat een contractueel verbod voor het gebruik van CS in praktijk onmogelijk te handhaven is. Tele2 geeft aan dat haar concrete verlies gemiddeld **[vertrouwelijk]** bedraagt, aangezien de kosten voor het verkeer geheel aan KPN moet worden betaald. **[vertrouwelijk]**
24. Atlantic Telecom BV (hierna: Atlantic Telecom) stelt bij brief van 22 januari 2008 dat de mogelijkheid van een contractueel verbod op het gebruik van andere CS codes in praktijk geen haalbare kaart is aangezien een dergelijk verbod moeilijk is te handhaven. Atlantic Telecom is van mening dat de CS blokkering een onderdeel van de WLR dienstverlening zou moeten zijn, maar de praktijk dwingt haar om genoegen te nemen met een minder ideale oplossing. In praktijk blijkt dat

## Ontwerp Herstelbesluit WLR-implementatie openbare versie

plusminus **[vertrouwelijk]** van alle WLR klanten van Atlantic Telecom gebruik maken van de code 1655 ten behoeve van PIN- en/of alarmeringsverkeer.

25. Atlantic Telecom stelt voorts dat de hoeveelheid restverkeer op 1655 dusdanig laag is dat zij van mening is dat KPN de kosten hiervoor voor haar rekening zou moeten nemen. Er is geen inzicht in de werkelijke verkeersgegevens, maar het werkelijke gebruik wordt laag ingeschat. Tenslotte stelt Atlantic Telecom dat zij geen contact heeft opgenomen met KPN voor een CS blokkade, en dat er ook vanuit de zijde van KPN geen acties zijn geweest.
26. Pretium Telecom BV (hierna: Pretium Telecom) stelt bij brief van 23 januari 2008 dat zij het gebruik van Carrier Select door klanten niet onmogelijk kan maken. Er kan voorts geen schatting worden gegeven van het verlies door gebruik van Carrier Select codes van andere WLR partijen, aangezien zij – met uitzondering van 1655 van KPN voor restverkeer - op geen enkele manier kan constateren dat een eindgebruiker van een andere Carrier Select Code gebruik maakt dan de Carrier Select Code van Pretium Telecom. Tenslotte geeft Pretium Telecom aan dat het onderwerp CS blokkering uitsluitend tijdens WLR overleg met KPN is besproken en niet bilateraal.

### 2.6 Beoordeling door het college

27. Het college heeft nader onderzoek gedaan naar de noodzaak of wenselijkheid tot implementatie van CS-blokkering.
28. Voor de beoordeling van de wenselijkheid van CS blokkering acht het college het van belang om na te gaan hoeveel eindgebruikers van Carrier Selectie gebruik maken. De proportionaliteit tussen de kosten en de omvang van het verkeer dient voldoende inzichtelijk te zijn om een afgewogen beslissing over de implementatie van CS-blokkering te kunnen nemen.
29. Op basis van de schriftelijke informatie van KPN blijkt dat in de periode van september 2007 tot en met december 2007 circa **[vertrouwelijk]** van de WLR eindgebruikers gebruik heeft gemaakt van Carrier Selectie. In termen van verkeer wordt er voor circa **[vertrouwelijk]** miljoen minuten per maand gebeld naar de prefix van een andere aanbieder dan de eigen WLR aanbieder, hetgeen neerkomt op een percentage van ca. **[vertrouwelijk]** van het totale WLR verkeer. Hierbij is niet inbegrepen het gebruik door WLR eindgebruikers van de 1655 prefix van KPN, welk verkeer wordt geregistreerd onder 'WLR-restverkeer'. Ofschoon het gebruik van de prefix 1655 niet door KPN kan worden gemeten, is wel bekend dat het percentage WLR-restverkeer ten opzichte van het totale uitgaande verkeer van WLR klanten **[vertrouwelijk]** bedraagt. Op basis van de hiergenoemde percentages komt het college tot de conclusie dat de omvang van het verkeer via Carrier Selectie slechts zeer beperkt is.
30. Op basis van de schriftelijke reacties van WLR partijen constateert het college dat de WLR partijen in het algemeen nog steeds een voorstander zijn van het implementeren van CS-blokkering. Het is het college evenwel gebleken dat de WLR-partijen op basis van de praktijk tot de conclusie komen dat de implementatie van CS-blokkering niet wenselijk is, aangezien zij daarmee hun

## Ontwerp Herstelbesluit WLR-implementatie openbare versie

eindgebruikers duperen, in het bijzonder het gedeelte dat gebruik maakt van beveiligingssystemen met voorgeprogrammeerde prefix 1655 van KPN.

31. Ten aanzien van de vraag in hoeverre de hoogte van de implementatie kosten van CS blokkering en de doorlooptijd proportioneel zijn in relatie tot de omvang van het verkeer, acht het college relevant dat uit recente informatie van KPN blijkt dat de kosten voor implementatie thans lager zijn dan de kosten die initieel door KPN waren opgevoerd, te weten circa **[vertrouwelijk]** De doorlooptijd zou evenwel minimaal **[vertrouwelijk]** maanden bedragen.
32. In het oorspronkelijke WLR-Implementatiebesluit heeft het college indertijd uiteengezet dat de kosten van CS blokkering, gezien de omvang en de complexiteit van de aanpassingen, aanzienlijk zijn en dat het college twijfelt of de doorlooptijd en de kosten in verhouding staan met de omvang en de consequenties van de door WLR partijen gesignaleerde problemen. Op dat moment werd het opleggen van de verplichting aan KPN om CS te blokkeren niet passend en niet proportioneel beoordeeld door het college, mede als gevolg van de geringe impact op de marktwerking.
33. Op basis van de recentelijk door marktpartijen verschaft informatie concludeert het college thans opnieuw dat de omvang van het CS verkeer zeer beperkt is en dat de kosten van de aanpassingen niet in verhouding staan tot de omvang van dit verkeer, zelfs in de huidige situatie dat de kosten voor implementatie van de CS-blokkering minder zijn geworden.
34. In aanmerking nemende de omstandigheid dat de WLR partijen een CS blokkering momenteel niet wenselijk achten, aangezien dit uit praktisch oogpunt niet haalbaar is, en in aanmerking nemende het feit dat het CS-verkeer zodanig gering van omvang is in relatie tot de hoogte van de kosten om CS blokkering te implementeren, is het college van oordeel dat het opleggen aan KPN van een verplichting tot CS-blokkering niet passend is in de zin van artikel 6a.2 Tw.

### 3 Retail-wholesale korting op 090x-restverkeer

#### 3.1 Bestreden besluit

35. In het WLR-Implementatiebesluit wordt onder 'restverkeer' het verkeer verstaan dat om verschillende redenen niet kan worden beschakeld door de WLR-partij en derhalve volledig wordt afgewikkeld via het KPN-netwerk. KPN onderscheidt drie vormen van restverkeer die relevant zijn voor WLR:
  - i) restverkeer als gevolg van het tijdelijk verdwijnen van CPS-instellingen als gevolg van technische redenen, zoals onderhoudswerkzaamheden in het KPN-netwerk (zgn. omgevallen vlaggetjes');
  - ii) restverkeer als gevolg van WLR-eindgebruikers die via KPN's carrieselectiecode 1655 gesprekken volledig over het KP-netwerk laten verlopen;
  - iii) restverkeer als gevolg van collect-call-gesprekken uit het buitenland.

## **Ontwerp Herstelbesluit WLR-implementatie openbare versie**

36. Ten aanzien de facturering van restverkeer is indertijd op verzoek van het college door KPN het voorstel gedaan dat zij bij het restverkeer dat zij aan de WLR partij in rekening brengt, een korting zal hanteren ter hoogte van het 'customer billing'-percentage zoals het college dit vaststelt. Het college acht dit billijk, omdat de WLR-partij op deze wijze een vergoeding ontvangt voor de kosten van facturatie en incasso. KPN wenste een uitzondering voor restverkeer dat KPN namens een derde in rekening brengt, zoals 090x verkeer, aangezien KPN hierop geen retailmarge zou maken. Van 090x-restverkeer is sprake in de situatie van 'omgevallen vlaggetjes' (sub i hierboven) en in de situatie van gebruik van prefix 1655 (sub ii hierboven).
37. Het college acht het onredelijk om een uitzondering te maken voor de facturering van 090x-restverkeer. Ingeval van 090x-restverkeer neemt de WLR-partij immers de eindgebruikers facturatie en het incassorisico van KPN over. Met de introductie van WLR is er geen klantrelatie meer tussen KPN en de eindgebruiker en moeten de CPS aanbieders deze 090x gesprekskosten derhalve incasseren bij de eindgebruiker.
38. In verband met het bovenstaande heeft het college in het WLR-Implementatiebesluit bepaald dat KPN op alle diensten die zij in verband met het restverkeer aan CPS-aanbieders levert een korting moet toepassen van 3,12% (hierna: retail-wholesale korting), zodat de WLR partij op die wijze een vergoeding ter hoogte van het 'customer billing' percentage ontvangt voor de kosten van facturatie en incasso bij haar eindgebruikers.

### **3.2 CBb-uitspraak**

39. In haar grief heeft KPN aangevoerd dat zij in het geval van 090x-restverkeer bij een WLR-aansluiting geen aanspraak meer heeft op de vergoeding voor het incassorisico, terwijl zij het geïnde bedrag volledig moet afdragen aan de informatiedienstaanbieder. Door de verplichting tot het toepassen van een retail-wholesale korting bij het in rekening brengen van dit verkeer aan de WLR afnemers, zou KPN slechter af zijn dan toen zij het verkeer nog volledig in rekening kon brengen bij de eindgebruiker via het abonnement voor de aansluiting.
40. Het college heeft hier tegenover gesteld dat de WLR-afnemers het incassorisico overnemen aangezien zij de 090x-gesprekskosten bij hun eindgebruikers zullen moeten gaan incasseren. Tevens heeft het college gesteld dat het niet redelijk zou zijn als KPN wel de marge die op incassorisico is geïnd, zou kunnen rekenen, terwijl KPN hier nauwelijks incassorisico's loopt.
41. Het CBb heeft in zijn uitspraak van 12 september 2007 het navolgende overwogen (randnummer 7.1.4.): *“Naar het oordeel van het College legt OPTA onvoldoende uit hoe de relaties tussen de betrokken partijen in haar visie precies zijn en waarom het in die verhoudingen terecht zou zijn dat naast de overgang van de vergoeding van het incassorisico naar de WLR-afnemer, die nu het risico gaat dragen, ook nog een retail-wholesale korting moet worden toegepast. Het College zal het besluit daarom wegens strijd met artikel 3:46 Awb vernietigen, voorzover in release 2 de verplichting tot het toepassen van een retail-wholesale korting op restverkeer naar 090x-nummers is opgelegd.”*



## Ontwerp Herstelbesluit WLR-implementatie openbare versie

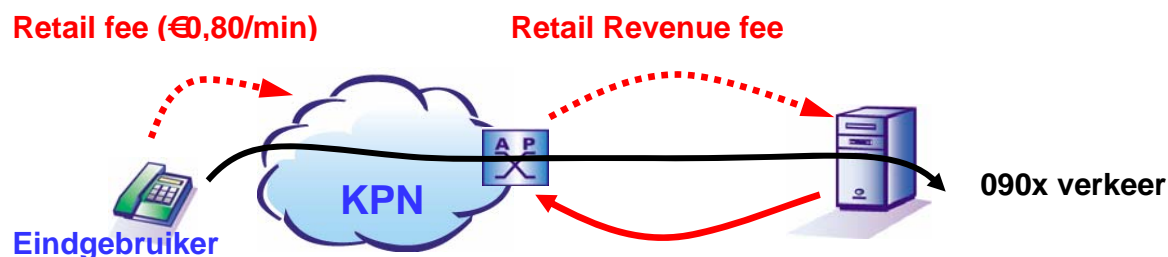
42. Het CBb draagt aan het college op om met inachtneming van bovengenoemde overwegingen van het CBb opnieuw te beslissen omtrent de verplichting voor KPN om een retail-wholesale korting toe te passen op restverkeer naar 090x-nummers.

### 3.3 Zienswijze KPN

43. Naar aanleiding van de uitspraak van het CBb heeft het college bij brief van 18 december 2007<sup>6</sup> een aantal vragen inzake 'restverkeer naar 090x-nummers' aan KPN voorgelegd. Voor het toepassen van een retail-wholesale korting op restverkeer naar 090x-nummers acht het college het van belang om een beter beeld te krijgen van de daarbij behorende betaalstromen om op basis daarvan te kunnen beoordelen of het toepassen van een retail-wholesale korting op 090x-verkeer passend is. Aan KPN is verzocht om aan de hand van figuren inzichtelijk te maken hoe de geldstromen in geval van restverkeer naar 090x-nummers lopen.

44. KPN geeft aan dat in 2007 het aantal restverkeer minuten **[vertrouwelijk]** bedroeg. Daarvan waren er in het totaal **[vertrouwelijk]** minuten naar 090x-nummers. Het percentage 090x-restverkeer ten opzichte van het totaal aantal minuten restverkeer was **[vertrouwelijk]** KPN verduidelijkt dat restverkeer naar 090x-nummers ontstaat doordat eindgebruikers gebruik maken van prefix 1655 en door het wegvallen van de CPS-vlag in de nummercentrale. Het percentage prefix overwrite 1655 kan KPN niet meten, maar in ieder geval kan worden opgemerkt dat het percentage WLR restverkeer ten opzichte van het totale uitgaande verkeer van WLR klanten **[vertrouwelijk]** bedraagt.

45. Naar aanleiding van door het college gestelde vragen heeft KPN de verschillende situaties en geldstromen ten aanzien van 090x-restverkeer in kaart gebracht.



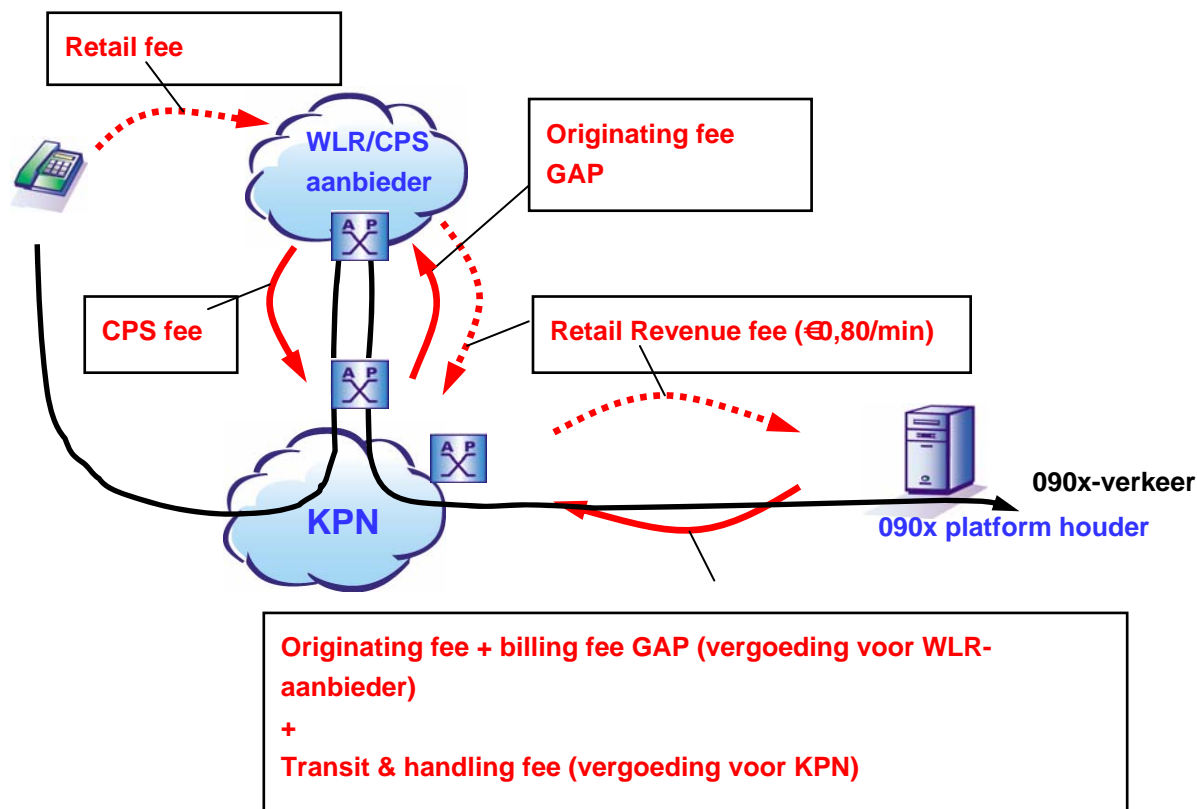
Figuur 1: Geldstroom 090x-verkeer waarbij eindgebruiker klant is van KPN

- Ingeval de eindgebruiker klant is van KPN (figuur 1):
  - De eindgebruiker betaalt een retail fee van €0,80 per minuut aan KPN en KPN betaalt €0,80 per minuut als retail revenue fee integraal door aan de 090x platformhouder;

<sup>6</sup> OPTA/TN/2007/202743

## Ontwerp Herstelbesluit WLR-implementatie openbare versie

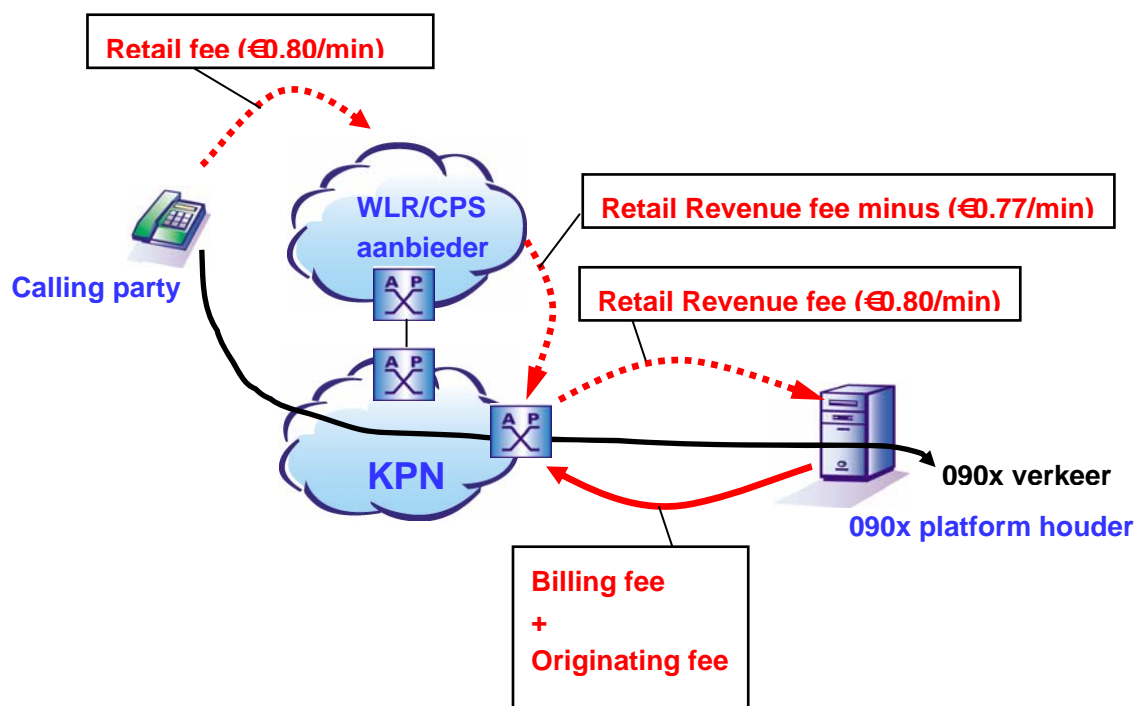
- KPN brengt aan 090x platformhouder in rekening: een KPN originating fee (vergoeding voor KPN op wiens netwerk het gesprek origineert) en een customer billing fee (vergoeding voor KPN voor ophalen en doorgeven van de retail revenue fee).



Figuur 2: Geldstroom 090x-verkeer waarbij de eindgebruiker klant is van een WLR-partij

- Ingeval de eindgebruiker klant is van een WLR partij (figuur 2):
  - De eindgebruiker betaalt een retail fee van €0,80 per minuut aan WLR partij en WLR partij betaalt €0,80 per minuut aan KPN als retail revenue fee; KPN betaalt deze retail revenue fee integraal door aan de 090x platformhouder;
  - KPN brengt aan 090x platformhouder het volgende in rekening: i) een originating fee én een billing fee GPA (beide ten behoeve van de WLR aanbieder en ii) een transit & handling fee (vergoeding voor KPN);
  - WLR aanbieder betaalt CPS fee aan KPN.

## Ontwerp Herstelbesluit WLR-implementatie openbare versie



Figuur 3: Ingeval de eindgebruiker klant is van een WLR partij, maar waarbij de CPS-vlag is omgevallen

- **Ingeval de eindgebruiker klant is van een WLR partij, maar waarbij de CPS-vlag is omgevallen** (figuur 3):
  - De eindgebruiker betaalt een retail fee van €0,80 per minuut aan WLR partij en WLR partij betaalt 'retail revenue fee minus' (€0,77 per minuut) aan KPN; KPN betaalt retail revenue fee van €0,80 per minuut door aan de 090x platformhouder;
  - KPN brengt aan 090x platformhouder het volgende in rekening: een KPN originating fee en een KPN customer billing fee;
  - KPN constateert dat de vergoeding van KPN bij restverkeer lager is dan in de normale verrekening omdat de originating fee lager is dan de transit & handling fee;
  - WLR aanbieder betaalt geen CPS fee aan KPN.

46. In het geval van een (BTW vrij) gesprek dat €0,80 per minuut kost leveren figuren 1 tot en met 3 de volgende vergoedingen op voor KPN dan wel de WLR partij:

Retail Fee; 090x eindgebruiker fee	€0,80000
Retail Revenue Fee, fee voor 090x nummer houder	€0,80000
Billing Fee voor 090x-incasso (billing)	€0,03356
Originating Fee; 090x- fee voor aanleveren verkeer	€0,01880

Tabel 2: Inkomsten en uitgaven KPN in geval de eindgebruiker klant is van KPN

## Ontwerp Herstelbesluit WLR-implementatie openbare versie

		Eindgebruiker is klant van een WLR-partij	Eindgebruiker is klant van een WLR- partij en er is sprake van restverkeer
a	Retail Fee; 090x eindgebruiker fee	€ 0,80000	€ 0,80000
b	Retail Revenvue Fee, fee voor 090x nummer houder	€ 0,80000	€ 0,80000
c	Originating Fee incl. billing/incasso fee bij GAP	-€ 0,03531	-€ 0,02496
d	CPS-fee	€ 0,01580	nvt
e	Vergoeding voor WLR-partij (c+d)	-€ 0,01951	-€ 0,02496

Tabel 3: Inkomsten en uitgaven KPN in geval de eindgebruiker klant is van een WLR partij bij zowel normaal verloop van verkeer als in de situatie met omgevallen vlaggen.

### 3.4 Beoordeling door het college

47. Het CBB heeft het college opgedragen om de relaties tussen de betrokken partijen inzichtelijk te maken en op basis daarvan opnieuw te beoordelen of het redelijk is om de retail-wholesalekorting toe te passen op het 090x-restverkeer.
48. Het college constateert dat KPN aan de hand van de figuren 1, 2 en 3 de verschillende situaties en geldstromen inzichtelijk heeft gemaakt ((i) eindgebruiker klant van KPN (figuur 1); (ii) eindgebruiker klant van WLR partij (figuur 2) en (iii) de situatie bij restverkeer (figuur 3)).
49. Het college constateert dat in de situatie van figuur 2, waarbij de WLR partij het verkeer naar 090x-platforms op normale wijze afhandelt, onder meer sprake is van een billing fee die de WLR partij via KPN ontvangt van de 090x platformhouder, als vergoeding voor de kosten voor facturatie en incasso. In de situatie van restverkeer in figuur 3, brengt KPN aan de 090x-platformhouder onder meer een KPN customer billing fee in rekening die zij niet doorbetaalt aan de WLR partij. Als vergoeding voor de kosten van facturatie en incasso houdt de WLR partij evenwel een retail-wholesale korting in op de retail revenu fee die zij aan KPN betaalt.
50. Het verschil tussen de normale situatie in figuur 2 en de situatie in figuur 3 kenmerkt zich derhalve door het feit dat KPN in de normale situatie de billing fee doorbetaalt aan de WLR partij terwijl in de situatie in figuur 3 geen billing fee wordt afgedragen aan de WLR partij. Aangezien de verantwoordelijkheid voor facturatie en incassosico aan de eindgebruiker zowel in situatie 2 als in situatie 3 bij de WLR partij ligt, concludeert het college dat het voor de hand ligt dat het de WLR partij is toegestaan een vergoeding te ontvangen voor de kosten van facturatie en incasso.

## Ontwerp Herstelbesluit WLR-implementatie openbare versie

51. KPN heeft indertijd op verzoek van het college voorgesteld om een retail-wholesale korting – ter hoogte van een customer billing toeslag – toe te passen bij de facturering van restverkeer. Ten aanzien van de toepassing van een retail-wholesale korting op 090x-restverkeer heeft KPN haar bezwaar geuit aangezien zij stelt dat dit per saldo financieel nadeliger voor haar is, dan in de situatie dat het 090x verkeer op normale situatie (figuur 2) wordt afgehandeld.
52. Op verzoek van het college heeft KPN de verschillen in inkomsten en uitgaven tussen de normale situatie (figuur 2) en de situatie van restverkeer (figuur 3) in een Excel-overzicht gezet (tabel 3). Daarbij is uitgegaan van een gesprek van €0,80 per minuut. Hieruit blijkt dat de vergoeding voor de WLR partij in de situatie van restverkeer (figuur 3) €0,00545 per minuut hoger ligt dan in de situatie dat de WLR partij het 090x-verkeer op normale wijze afhandelt (figuur 2).
53. Bij de beoordeling van de redelijkheid van het toepassen van een retail-wholesale korting is voorts relevant om de omvang van het 090x-restverkeer in ogenschouw te nemen. Op basis van de door KPN verschaft informatie blijkt dat het 090x-restverkeer slechts **[vertrouwelijk]** van het totale restverkeer uitmaakt. Dit betekent dat het financiële verschil in opbrengst tussen figuur 2 en figuur 3 niet meer dan **[vertrouwelijk]** per jaar in het voordeel van alle WLR partijen zal bedragen. Het college komt tot de conclusie dat dit financiële verschil is te verwaarlozen.
54. Tenslotte acht het college van belang vast te stellen dat de situatie van restverkeer (figuur 3) te wijten is aan KPN, aangezien die situatie ontstaat als gevolg van technische omstandigheden binnen het netwerk van KPN. Het college komt dan ook tot de conclusie dat KPN als enige invloed heeft op de omvang van het restverkeer.
55. Het college is van oordeel dat zij in het bovenstaande voldoende inzichtelijk heeft gemaakt hoe de geldstromen lopen en dat daaruit duidelijk wordt dat de financiële belangen dermate gering zijn, dat het niet doelmatig en proportioneel zou zijn om voor 090x-restverkeer afwijkende tarieven voor de vergoeding van facturatie en incasso te berekenen en aparte systemen in te richten. Daar komt bij dat de WLR partijen de omvang van het restverkeer niet kunnen beïnvloeden aangezien dit binnen de invloedssfeer van KPN is gelegen.
56. Op grond van bovengenoemde overwegingen is het college van oordeel dat het redelijk is om de retail-wholesalekorting ook op 090x-restverkeer toe te passen.

## Ontwerp Herstelbesluit WLR-implementatie openbare versie

### 4 Dictum

57. Gelet op het verzoek van het CBb om de vernietigde onderdelen opnieuw te onderzoeken en een nieuwe beslissing te nemen, komt het college, met inachtneming van de zienswijzen van alle partijen, tot het navolgende:

- Het opleggen van een verplichting aan KPN tot CS-blokkering is geen passende maatregel in de zin van artikel 6a.2 Tw;
- Het toepassen van een retail-wholesalekorting op 090x-restverkeer is redelijk.

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

mr. C.A. Fonteijn, voorzitter

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag.  
Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage.  
Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden. Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30.