



**ACHTERGRONDVISIE
bij de ontwerpbesluiten
van 15 juli 2008**





Context en perspectief bij de ontwerpbesluiten

Vaste telefonie, Breedband en Huurlijnen

OPTA/AM/2008/201603, 15 juli 2008

1	Inleiding	1
2	De consumentenmarkten	1
2.1	Telefonie	2
2.1.1	Deregulering van de consumentenmarkten voor telefonie.....	2
2.1.2	Voortzetting WLR en CPS	2
2.2	'Two is not enough'	2
2.2.1	KPN's ontwikkeling naar een NGN en toegangsregulering.....	3
2.2.2	Omroepmarkt: wederverkoop van de kabelaanluiting	4
3	De zakelijke markt	5
4	All-IP en co-regulering	5
5	Investeringszekerheid	6
6	Symmetrie in gespreksafgifte	7
7	Proces	8

Bijlage 1	Samenvattingen van de ontwerpbesluiten Vaste telefonie, Breedband en Huurlijnen
Bijlage 2	Persbericht OPTA van 15 juli 2008

1 Inleiding

Het doel van de regulering van de markten voor elektronische communicatie is zorgen voor duurzame en effectieve concurrentie zodat de eindgebruiker profiteert van meer keuze en lagere prijzen. De regulering is zo ingericht dat het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) met een toekomstgericht onderzoek de verschillende markten analyseert op de vraag of er al daadwerkelijke concurrentie aanwezig is, of dat er partijen zijn die beschikken over een aanmerkelijke macht (AMM). In het laatste geval legt het college die partijen passende verplichtingen op om de met hun AMM-positie samenhangende (potentiële) mededingingsproblemen weg te nemen.

Op 15 juli 2008 publiceert het college een drietal marktbesluiten in voorontwerp.¹ Het gaat om de markten voor telefonie via een vaste aansluiting (de retailmarkten voor vaste telefonie, de wholesale markt voor vaste gespreksopbouw, en de wholesale markt voor toegang tot de vaste telefonieaansluiting; hierna: 'Vaste telefonie'), de breedbandmarkten (de markt voor ontbundelde toegang op wholesale niveau en de markt voor wholesale breedbandtoegang; hierna ook: 'Breedband'), en de retail en wholesale huurlijnenmarkten (hierna: 'Huurlijnen'). Voor de inhoud van deze besluiten wordt hier verwezen naar die ontwerpbesluiten zelf, en naar de samenvattingen van de besluiten die als bijlage bij dit document zijn opgenomen (zie bijlage 1). Voor de volledigheid is als bijlage bij dit document eveneens het door het college op 15 juli gepubliceerde persbericht opgenomen (bijlage 2).

In dit document² gaat het college in op een aantal thema's die hij tegen de achtergrond van de gepubliceerde ontwerp marktbesluiten vanuit een breder perspectief en met een blik op ontwikkelingen op de langere termijn nader wil toelichten. Tevens wordt aandacht gegeven aan de conclusies van het college in de marktanalyse voor de markt voor omroeptransmissiediensten. Dat ontwerpbesluit is op dit moment in de afrondende fase en wordt op 5 augustus 2008 in voorontwerp gepubliceerd. Kort aan de orde komt ook de belangrijkste bevinding in de marktanalyse voor vaste gespreksafgifte, waarvan het voorontwerp op 25 juli wordt gepubliceerd. Ten slotte wordt stilgestaan bij het verdere proces waarlangs de voorliggende ontwerpbesluiten uiteindelijk definitief worden gemaakt.

2 De consumentenmarkten

Vanwege hun verschillende dynamiek, heeft het college de consumentenmarkten en de zakelijke retail markten apart afgebakend. De consumentenmarkten laten zich typeren door zich verder ontwikkelende concurrentie, door innovatieve investeringen in Next Generation Networks (NGNs), en door een ontwikkeling op termijn naar gebundelde markten. In deze paragraaf staat het college onder andere stil bij de vraag waar deze ontwikkelingen op langere termijn toe kunnen leiden en bij de weerslag daarvan op de voorliggende ontwerp marktbesluiten.

¹ Op 15 juli 2008 publiceert het college tevens het ontwerpbesluit voor de markt voor radiotransmissie.

² Dit document bevat een beknopte samenvatting van de onderhavige analyses. Voor het doel van dit document is daarbij gekozen voor een formulering die niet per se gelijk is aan die in de besluiten zelf. Aan dit document kunnen derhalve geen rechten worden ontleend.

2.1 Telefontie

2.1.1 Deregulering van de consumentenmarkten voor telefonie

Een belangrijke bevinding in de analyse Vaste telefonie is dat op de consumentenmarkt voor telefonie de bestaande en te verwachten concurrentie voldoende sterk is om aan nemen dat de consument niet langer door OPTA beschermd hoeft te worden tegen mogelijke mededingingsproblemen, zoals bijvoorbeeld de situatie dat KPN, voormalig telefoonmonopolist, te hoge tarieven zou vragen. De concurrentie neemt deze taak nu over. Dit betekent dat het college deze markt volledig zal dereguleren. Hiermee is een belangrijke stap gezet richting de uiteindelijk wenselijke situatie waarin duurzame en effectieve concurrentie vóóraf ingrijpen door OPTA overbodig maakt.

De deregulering van de consumentenmarkt voor telefonie betekent onder andere dat KPN de vrijheid wordt gegeven om met haar tarieven prijsdalingen van concurrenten te volgen, waar voorheen KPN's retailtarieven niet lager mochten zijn dan een door OPTA bepaalde ondergrens. Deze vrijheid voor KPN komt de consument ten goede.

Hiermee is uiteraard niet gezegd dat de eindgebruiker aan zijn lot wordt overgelaten. Onderwerpen als overstapdrempels, transparantie en nummerportabiliteit zijn en blijven ook de komende periode van groot belang, en het college zal deze onderwerpen dan ook onverminderd zijn aandacht geven. Daarnaast is de NMa zich goed bewust van het feit dat OPTA de betreffende retailmarkten niet langer reguleert, en de mededingingswet blijft van toepassing.

2.1.2 Voortzetting WLR en CPS

In de analyse Vaste telefonie is ook gebleken dat van deregulering van de consumentenmarkt voor telefonie alleen sprake kan zijn als de huidige verplichtingen van KPN inzake carrier(pre)selectie (CPS) en wederverkoop van de telefoonaansluiting (wholesale line rental, of WLR) in stand blijven. Met de combinatie van beide toegangsvormen zijn aanbieders in staat om de consument voor zowel de telefonieaansluiting als het telefonieverkeer een aanbod te doen.

Overigens is het de huidige verwachting van het college dat in de volgende reguleringsperiode (na 2011) deze toegangsverplichtingen voor de consumentenmarkt niet meer nodig zullen zijn.

2.2 'Two is not enough'

In de huidige marktanalyses is het college opnieuw tot de conclusie gekomen dat er nog geen sprake is van gebundelde retailmarkten. In een dergelijke markt kiest de consument voor een door één bepaalde aanbieder gebundelde set diensten, zoals telefonie, internettoegang en televisie. Toch is op langere termijn een ontwikkeling naar gebundelde markten waarschijnlijk. Een rol hierbij speelt dat als gevolg van technologische convergentie verschillende netwerken in staat zijn om vergelijkbare dienstenbundels aan te bieden.

Voor de consumentenmarkt is een aannemelijk scenario dat het met name de netwerken van KPN en kabelmaatschappijen zullen zijn die in staat zijn om de betreffende bundels aan te bieden. Hiermee zou een situatie ontstaan van concurrentie tussen twee tot in de woning uitgerolde infrastructures. Het college vindt een dergelijke uitkomst onvoldoende om te kunnen spreken van duurzame en effectieve concurrentie ('two is not enough'). Toegangsregulering gericht op het mogelijk maken van duurzame

en effectieve concurrentie door derde partijen is daarom nog steeds van belang.

Bij het opleggen van toegangsregulering is een belangrijk beleidsuitgangspunt dat duurzame concurrentie het beste tot zijn recht komt in een situatie waarin verschillende infrastructuren met elkaar concurreren. Hierdoor zijn concurrenten qua kosten en functionaliteit niet of slechts in beperkte mate afhankelijk van het netwerk van een ander, en zijn zij optimaal in staat om een eigen commercieel dienstenaanbod te ontwikkelen. Het college zal dan ook altijd in de eerste plaats die toegangsvormen overwegen die een verdere ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie bevorderen, bijvoorbeeld doordat zij alternatieve aanbieders de prikkel geven om te investeren in de verdere uitrol van hun eigen netwerken.

Hierna wordt uiteengezet hoe het beleidsuitgangspunt van de wenselijkheid van bevordering van infrastructuurconcurrentie in de ontwerpbesluiten tot uitdrukking komt.

2.2.1 KPN's ontwikkeling naar een NGN en toegangsregulering

Next generation networks spelen in de komende reguleringsperiode een steeds belangrijker rol. Zo heeft KPN in 2006 aangekondigd haar netwerk de komende jaren grootschalig te moderniseren (het zogenaamde All-IP programma). Deze netwerkmodernisering bestaat enerzijds uit een verdergaande verglazing van het aansluitnet (FttC – tot aan de straatkast; FttH – tot in het huis)³ en anderzijds uit de inrichting van een multi-service netwerk gebaseerd op het IP-protocol.

Dergelijke gemoderniseerde netwerken hebben de potentie om efficiënter meer diensten ter beschikking te stellen aan eindgebruikers, maar kunnen ook een nieuwe belemmering vormen voor de ontwikkeling van de concurrentie. Deze mogelijke bedreiging wordt versterkt door het feit dat in het nieuwe All-IP netwerk de lokale centrales – waar concurrerende marktpartijen nu toegang verkrijgen tot het netwerk van KPN – op termijn door KPN worden uitgefaseerd.

Ook in de context van de ontwikkeling naar een NGN geldt het beleidsuitgangspunt dat de vorm van toegangsregulering die als beste bijdraagt aan infrastructuurconcurrentie de voorkeur verdient. In de voorliggende ontwerpbesluiten heeft dit uitgangspunt zijn beslag gekregen in de principiële keuze van het college voor ontbundelde toegang tot de subloop (SDF-access) in het geval van FttC en ontbundelde toegang tot de glazen aansluiting (ODF-access) in het geval van FttH.

Met deze op de verdere uitrol van alternatieve infrastructuren gerichte toegangsvormen geeft het college derde partijen de gelegenheid om te kiezen voor een duurzaam business model voor de Nederlandse markt. Daarin kunnen zij een vergaande eigen uitrol combineren met de inkoop van een voor toekomstige mogelijkheden geschikte glazen klantaansluiting bij KPN. Onderzoek uitgevoerd door Analysys wijst uit dat de business case voor ODF-access reëel is en vergelijkbaar is met de bestaande ontbundelde toegang tot het koperen aansluitnet (MDF-access).

Complementair aan de keuze voor gereguleerde toegang tot de glazen aansluiting is dat het college er bewust voor kiest om geen gereguleerde wholesale breedbandtoegang (WBT) op te leggen in die gebieden waar ODF-access beschikbaar is of beschikbaar komt. Het college geeft immers voorrang aan toegangsvormen die het beste de verdere ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie bevorderen,

³ FttC staat voor Fiber tot the Curb. FttH staat voor Fiber to the Home.

en in vergelijking met ODF-access draagt WBT minder aan infrastructuurconcurrentie bij.

Wat betreft de ontbundelde toegang tot de (koperen) subloop (SDF-access) is door het college vastgesteld dat deze vorm van infrastructuurtoegang – met name vanwege de benodigde schaalgrootte – voor alternatieve aanbieders geen grootschalig alternatief is. Om deze reden heeft het college met betrekking tot KPN's koperen aansluitnetwerk (en dus in tegenstelling tot het verglaasde aansluitnetwerk) besloten tot de regulering van wholesale breedbandtoegang (WBT Lage kwaliteit), die meer dan SDF-access is gericht op dienstenconcurrentie. De voor KPN geldende wholesale regulering is daarmee verzwaard.

Het college is zich bewust van het spanningsveld tussen enerzijds de wenselijkheid dat door KPN wordt geïnvesteerd in innovatieve infrastructuur en anderzijds de onderkenning dat ten behoeve van verdere infrastructuurconcurrentie toegang tot die infrastructuur nodig is. Het college is van oordeel dat met de ontwerpbesluiten hierin de juiste balans is gevonden. De toegangsregulering is zoveel mogelijk beperkt tot die vorm van toegang die het meest effectief bijdraagt aan de ontwikkeling van verdere infrastructuurconcurrentie. Daarnaast wordt KPN in de invulling van de toegangsverplichting de ruimte gelaten om met de toegangstarieven de door haar gemaakte kosten inclusief een redelijk rendement goed te maken.

2.2.2 Omroepmarkt: wederverkoop van de kabelaanluiting

In de huidige Omroep analyse is het college tot de slotsom gekomen dat wederverkoop van de kabelaanluiting nodig is om concurrentie op de omroepmarkt te kunnen realiseren. Deze verplichting zal naast de bestaande toegangsverplichting aan UPC en Ziggo worden opgelegd. Hiermee krijgen partijen die dat willen de gelegenheid om de klantrelatie op de kabelaanluiting volledig over te nemen. Dergelijke partijen, die zelf de rechten van het analoge pakket zouden moeten regelen, zijn vervolgens in staat om met de kabelexploitanten de concurrentie op het RTV-pakket aan te gaan, bijvoorbeeld door interessante bundels aan te gaan bieden van het analoge RTV-pakket met IPTV via DSL. Met deze ruimte op de omroepmarkt voor alternatieve partijen ontstaat keuze voor de eindgebruiker en druk op de kabeltarieven.

Een belangrijke overweging bij het opleggen van deze verplichting is dat de machtsposities van UPC en Ziggo op de omroepmarkt de afgelopen periode onverminderd sterk zijn gebleven en dat voor de komende reguleringsperiode niet valt te voorzien dat hier snel verandering in zal komen. Daarbij biedt de tijdelijke tariefbevrozing door de kabelbedrijven geen duurzame oplossing die leidt tot méér concurrentie. Weliswaar laat KPN's Digitenne (DVB-T) een sterke groei in abonnementen zien, maar tegelijkertijd constateert het college dat de levering van RTV via de kabelnetwerken van Ziggo en UPC nog van groot belang is voor de ontvangst op de andere televisies in een huishouden (in de slaapkamer, keuken etc.). Met name internettelevisie (IPTV) via DSL en satelliet krijgen hierdoor maar moeilijk voet aan de grond, waardoor kabelexploitanten ondanks de groei van de andere platforms nog maar weinig prijsdruk ervaren. Het niet doorbreken van dit voordeel zou ertoe kunnen leiden dat alternatieve partijen in de toekomstige volledig digitale omroepmarkt onvoldoende met kabelmaatschappijen kunnen concurreren. De wederverkoopverplichting is dan ook, net als WLR voor telefonie, een overgangsmaatregel, die ziet op de periode dat eindgebruikers nog veel gebruik maken van analoge televisie naast digitale televisie.

Verder is de mogelijkheid om een analoog RTV-pakket te kunnen aanbieden en die klantrelatie over te

kunnen nemen nodig om derde partijen een uitgangspositie te geven in de toekomstige ontwikkeling naar een gebundelde markt. Zonder die uitgangspositie is het zeer de vraag of concurrenten op een gebundelde markt in staat zullen zijn om de retailproposities van met name KPN en kabelmaatschappijen te kunnen matchen.

Tegen deze achtergrond merkt het college op dat hij verwacht dat een verzoek van KPN om wederverkoop van de kabelaansluiting niet snel als redelijk zal worden bestempeld. Het openstellen voor KPN van wederverkoop van de kabelaansluiting brengt immers het risico met zich dat KPN's prikkels om te investeren in haar NGN negatief worden beïnvloed. Het college is zich er van bewust dat dezelfde redenering spiegelbeeldig ook van toepassing zou moeten zijn op de situatie waarin een kabelmaatschappij aan KPN verzoekt om wederverkoop van de telefonieaansluiting. Ook hier stelt het college zich dan ook vooralsnog op het standpunt dat een dergelijk verzoek niet redelijk zou zijn.

Om te voorkomen dat de toegangsverplichting afbreuk doet aan de investeringsprikkels van zowel UPC en Ziggo als van mogelijke toetreders tot de omroepmarkt, zal de wholesale kabelaansluiting – net als WLR – een tarief kennen dat is gerelateerd aan de retailtarieven van Ziggo en UPC.

3 De zakelijke markt

Op de zakelijke markten bestaat – zonder de grootschalige aanwezigheid van de infrastructuur van kabelmaatschappijen – een andere dynamiek dan op de consumentenmarkten. Zo is de positie van KPN op de retailmarkt voor zakelijke telefonie onveranderd sterk gebleven, en is het niet de verwachting dat daar ondanks de bestaande toegangsregulering verandering in komt. Eén en ander leidt tot de conclusie dat het noodzakelijk is om de (potentiële) concurrentie in deze markt door middel van verzwaring van de wholesale regulering een steviger impuls te geven. Deze verzwaring komt tot uitdrukking in de conclusie van het college dat nu ook de markt voor hoogcapacitaire wholesale huurlijnen moet worden gereguleerd, evenals de markt voor WBT Hoge kwaliteit. Daarbij breidt het college de bestaande WLR verplichting uit tot de zakelijke markt.

De verzwaring van de wholesale regulering geeft het college aanleiding om te constateren dat de bestaande en de op basis van die wholesale regulering te verwachten concurrentie voldoende sterk is om de zakelijke retail telefoniemarkt te dereguleren, zij het niet voordat KPN de aanvullende wholesale verplichtingen daadwerkelijk heeft geïmplementeerd. Daarbij zal het college de komende periode monitoren of de verzwaring van de wholesale regulering ook inderdaad retail tot een mate van concurrentie leidt die deregulering rechtvaardigt.

Net als voor de consumentenmarkt betekent de deregulering van de zakelijke telefoniemarkt dat KPN de vrijheid wordt gegeven om met haar tarieven prijsdalingen van concurrenten te volgen, waar voorheen KPN's retailtarieven niet lager mochten zijn dan een door OPTA bepaalde ondergrens. Hier komt dit de zakelijke eindgebruiker ten goede.

4 All-IP en co-regulering

In het kader van de door KPN in het All-IP plan voorgenomen uitfasering van haar lokale centrales – waar concurrenten nu ontbundelde toegang hebben tot het netwerk van KPN – heeft het college begin 2007 de oproep aan KPN en marktpartijen gedaan om hiervoor samen tot een oplossing te komen.

Een dergelijke oplossing zou door het college in de marktanalyses worden betrokken. Aan deze oproep is door KPN en de betrokken partijen – de DSL-partijen – gehoor gegeven, wat medio 2007 tot getekende Memoranda of Understanding heeft geleid tussen KPN en de drie grootste DSL-partijen, en tot een openbaar aanbod van KPN. Het college heeft de stand van zaken in de besprekingen tussen partijen en KPN van medio april 2008 en het openbare aanbod MDF migratie van 21 april 2008 als input in de analyses ontbundelde toegang op wholesale niveau en wholesale breedbandtoegang meegenomen.

De inspanningen die KPN en marktpartijen hebben geleverd worden door het college positief gewaardeerd. Op verschillende onderwerpen zijn door KPN en partijen belangrijke stappen gezet die voor een oplossing van de uitfasering van de lokale centrales nodig zijn, en met het openbare aanbod worden die stappen door KPN transparant en non-discriminatoire uitgedragen. Zo zal op een aantal locaties de mogelijkheid in stand blijven dat concurrenten daar ontbundelde toegang afnemen, wat betekent dat de helft van de Nederlandse huishoudens met deze toegangsvorm bereikbaar zal blijven. Hiermee is goede vooruitgang geboekt op weg naar een uitkomst waarin KPN in staat is te migreren naar een NGN en andere partijen uitzicht houden op een reële en duurzame business case.

Tegelijkertijd constateert het college dat niet met alle DSL-partijen tot een Memorandum of Understanding is gekomen, wat afdoet aan de marktgedragenheid van de gezette stappen, en is met geen enkele partij het Memorandum of Understanding omgezet in een migratieovereenkomst. Hieruit concludeert het college dat op dit moment nog essentiële onderdelen in de gezochte oplossing ontbreken. Een en ander heeft betekend dat het college onvoldoende aanleiding heeft gevonden om op de markt voor ontbundelde toegang op wholesale niveau en de markt voor wholesale breedbandtoegang tot een verlichting van de voorgenomen verplichtingen te komen.

Het voorgaande neemt niet weg dat het college op grond van de reeds bereikte resultaten nog steeds op het standpunt staat dat er geen reden is om KPN met beleidsregels de randvoorwaarden voor de uitfasering van lokale centrales voor te schrijven. Integendeel, het college acht het huidige openbaar aanbod een goede basis voor verdere besprekingen. Daarbij vindt het college het van belang dat de bereikte en nog te bereiken resultaten worden verankerd in het door KPN voor ontbundelde toegang op wholesale niveau te publiceren referentieaanbod. Gezien het grote belang overweegt het college een Industry Group te organiseren waarin de verdere besprekingen plaats kunnen vinden.

5 Investeringszekerheid

Voorop staat dat investeringen in innovatieve telecommunicatienetwerken door het college worden verwelkomd. Daarbij beseft het college zich dat dergelijke investeringen gebaat zijn bij een stabiele en voorspelbare regulering over een langere termijn. Tegelijkertijd is het zo dat de Telecommunicatiewet bepaalt dat OPTA driejaarlijks de markten opnieuw dient te onderzoeken.

Met betrekking tot het onderwerp investeringszekerheid gaat het college er vanuit dat marktpartijen begrijpen dat de keuzes die het college in zijn driejaarlijkse marktanalyses maakt ingekaderd zijn door de opdracht die het college in de Europese regelgeving en de Telecommunicatiewet is gegeven, en die bijvoorbeeld in de beleidsregels van de minister nader is uitgewerkt. Specifiek ten aanzien van de investeringsbereidheid in innovatieve infrastructuren wijst het college op het uitgangspunt dat zowel de AMM partij als partijen met alternatieve infrastructuur gestimuleerd moeten blijven om te

investeren. Elke ronde marktanalyses zal het college zich ten aanzien van dit uitgangspunt moeten verantwoorden, wat een belangrijk gegeven is in termen van investeringszekerheid.

In dit verband is ook van belang dat het college door de jaren heen duidelijke keuzes heeft gemaakt ten aanzien van een aantal vraagstukken die juist in het kader van investeringsbereidheid en -zekerheid relevant zijn. Een voorbeeld hiervan betreft de door de jaren heen consequente invulling van de norm van kostenoriëntatie met het EDC systeem. Dit EDC systeem gaat uit van de in werkelijkheid door KPN gemaakte kosten en rekent daarbij met een redelijk rendement dat uitgaat van de door KPN gelopen risico's. Ook voor de gereguleerde wholesale toegang tot KPN's NGN zal dit systeem komen te gelden. Met het oog op de lange economische levensduur van NGN aansluitnetwerken en de aanzienlijke investeringen die hierin moeten worden gepleegd, en gegeven het belang van een voorspelbare regulering, is het in beginsel ook op langere termijn niet te verwachten dat het college deze invulling van tariefregulering zal wijzigen.

Meer concreet ten aanzien van de investeringsbereidheid van KPN in de verdere uitrol van FttH wijst het college op het toegangsmodel voor FttH. In dit toegangsmodel volstaat het college met regulering van ontbundelde toegang tot de glazen aansluiting en blijft regulering van wholesale breedbandtoegang (WBT) achterwege (zie paragraaf 2.2.1). Met dit model ontstaat in de visie van het college (op termijn) een marktsituatie waarin KPN (met FttC/FttH), kabelaanbieders (met hun coaxnetwerken) en alternatieve FttH-aanbieders (op basis van ODF-access) met elkaar zorgen voor effectief concurrerende retailmarkten. Het college benadrukt dan ook dat de keuze voor dit toegangsmodel een duurzame keuze is: als dit model daadwerkelijk resulteert in effectieve concurrentie van partijen die op basis van ODF-access hun eindgebruikers bedienen, dan zal de regulering zich in beginsel tot ODF-access blijven beperken.

In dit verband merkt het college op dat KPN stelt dat zij haar NGN (FttC en FttH) als een zogenaamd open wholesale model wil aanbieden, waarbij andere partijen tegen gelijke voorwaarden toegang krijgen. Doelstelling van dit open model is om gezamenlijk met andere partijen een hoge bezetting en marktpenetratie van het netwerk te realiseren en daarmee een met de kabel concurrerend kostenniveau. In termen van reguleringszekerheid wijst het college er op dat KPN met dit open model deels zelf de regie voert over de toekomstige ontwikkeling van de regulering: een open model dat daadwerkelijk resulteert in effectieve concurrentie zou op termijn de opmaat kunnen zijn voor verdere deregulering.

6 Symmetrie in gespreksafgifte

De bestaande regulering van vaste gespreksafgifte⁴ is asymmetrisch: de tarieven die concurrenten van KPN voor deze wholesale dienst mogen vragen ligt hoger dan het tarief dat KPN mag vragen. Deze asymmetrie is in het verleden ingegeven vanuit de gedachte van 'entry assistance'.

⁴ Vaste gespreksafgifte is de dienst die aanbieders met een vast telefonienetwerk leveren om een gesprek te routeren naar een nummer dat via hun netwerk is aangesloten. De dienst wordt ingekocht door andere aanbieders van telefonie die zelf vaak ook gespreksafgifte leveren voor verkeer naar nummers aangesloten op hun netwerk. Het betreft dus een dienst die wederzijds door aanbieders bij elkaar wordt ingekocht.

In de onderhanden marktanalyse Vaste gespreksafgifte is het college tot de conclusie gekomen dat de asymmetrie vanaf het begin van de volgende reguleringsperiode (dus per 1 januari 2009) niet langer passend is, zodat vanaf dat moment de tariefplafonds voor vaste afgiftetarieven van alle aanbieders gelijk dienen te zijn.

Een tweede belangrijke conclusie in deze analyse is dat er niet langer een non-discriminatieverplichting zal komen te gelden. Een dergelijke verplichting zou voor gespreksafgifte in de komende reguleringsperiode onnodig restrictief zijn en de concurrentie op de onderliggende retailmarkten onnodig beperken.

7 Proces

Het huidige reguleringskader trad in 2004 in werking, waarna de eerste analyses van de markten Vaste telefonie, Breedband en Huurlijnen in 2004/2005 door het college zijn uitgevoerd. De betreffende marktbesluiten traden op 1 januari 2006 in werking. Omdat de Tw bepaalt dat het college markten binnen een periode van drie jaar opnieuw dient te bezien, is het college in 2007/2008 met nieuwe onderzoeken van start gegaan. De nieuwe marktbesluiten zullen toezien op de periode vanaf 1 januari 2009 tot en met 31 december 2011.

Het verdere proces is als volgt. De ontwerp marktbesluiten Vaste telefonie, Breedband en Huurlijnen zijn nu in voorontwerp gepubliceerd.⁵ Zoals in de brief van 11 juli 2008 (OPTA/MA/2008/201534) is aangegeven, organiseert het college op donderdag 17 juli een informatiebijeenkomst waar de bevindingen in deze analyses zullen worden toegelicht. Op 29 juli gaat vervolgens de formele consultatie van de ontwerpbesluiten Vaste telefonie, Breedband en Huurlijnen van start. De wettelijke termijn van zes weken waarbinnen marktpartijen en andere belanghebbenden hun bedenkingen bij de ontwerpbesluiten bij het college kunnen indienen, eindigt op 8 september 2008. Voor die tijd organiseert het college op dinsdag 2 september nog een hoorzitting waarmee partijen in de gelegenheid worden gesteld om hun bedenkingen (ook) mondeling kenbaar te maken. De uitnodiging hiertoe wordt later in juli separaat via de website van OPTA gecommuniceerd.

Na ontvangst van de bedenkingen besluit het college of en op welke wijze aanpassingen in de ontwerpbesluiten aan de orde moeten zijn. Naar verwachting eind oktober 2008 volgt een periode van vier weken waarin de ontwerpbesluiten formeel Europees worden genotificeerd, waarna de besluiten in beginsel nog voor het einde van dit jaar definitief kunnen worden.

Naast de analyses van de markten Vaste telefonie, Breedband en Huurlijnen voert het college dit jaar nog andere analyses uit. Het betreft de analyses van de markten voor Vaste gespreksafgifte, Transit, Omroeptransmissiediensten en Radiotransmissiediensten.⁶ De volgende tabel geeft een omvattend overzicht van de planning van de nationale consultatie van alle ontwerpbesluiten:

⁵ Met de publicatie van voorontwerpen – waarmee marktpartijen twee weken extra wordt gegeven om van de voorgenomen marktbesluiten kennis te nemen – houdt het college rekening met het feit dat de consultatie van de ontwerpbesluiten samenvalt met de vakantieperiode en met het feit dat verschillende marktbesluiten gelijktijdig ter consultatie worden voorgelegd.

⁶ De markt die dit jaar niet wordt geanalyseerd betreft de markt voor Mobiele gespreksafgifte. De reden hiervoor is dat de huidige reguleringsperiode voor die markt pas medio 2010 afloopt.

Analyse	Consultatie voorontwerp	Consultatie ontwerpbesluit
Vaste telefonie	15 juli tot 29 juli	29 juli t/m 8 september
Vaste gespreksafgifte	25 juli tot 15 augustus	15 augustus t/m 25 september
Transit	N.v.t.	15 augustus t/m 25 september
Breedband: Ontbundelde toegang	15 juli tot 29 juli	29 juli t/m 8 september
Breedband: Wholesale breedbandtoegang	15 juli tot 29 juli	29 juli t/m 8 september
Huurlijnen	15 juli tot 29 juli	29 juli t/m 8 september
Omroeptransmissiediensten	5 tot 19 augustus	19 augustus t/m 29 september
Radiotransmissiediensten	N.v.t.	15 juli t/m 25 augustus

Bijlage 1 bij het document “Context en perspectief bij de ontwerpbesluiten Vaste telefonie, Breedband en Huurlijnen”

Samenvattingen van de ontwerp marktbesluiten Vaste telefonie, Breedband: ontbundelde toegang op wholesale niveau, Breedband: wholesale breedbandtoegang, en Huurlijnen

OPTA, 15 juli 2008

1	Vaste telefonie	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Hoofdpunten van het besluit.....	2
2	Breedband: Ontbundelde toegang op wholesale niveau.....	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Hoofdpunten van het besluit.....	5
3	Breedband: Wholesale breedbandtoegang.....	7
3.1	Inleiding	7
3.2	Hoofdpunten van het besluit.....	7
4	Huurlijnen.....	9
4.1	Inleiding	9
4.2	Hoofdpunten van het besluit.....	10

1 Vaste telefonie

1.1 Inleiding

1. Op grond van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) dient het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) bepaalde relevante markten in de elektronische communicatiesector te onderzoeken, teneinde vast te stellen of op die markten sprake is van daadwerkelijke concurrentie dan wel dat op de markten ondernemingen beschikken over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM), op basis van een prospectieve analyse tot eind 2011. Aan de ondernemingen die beschikken over AMM legt het college passende verplichtingen op.

2. Het besluit betreft de relevante retailmarkten voor vaste telefonie en de relevante wholesalemarkten voor vaste telefonie, uitgezonderd de markt voor vaste gespreksafgifte en transit

gespreksafgifte.

3. In het besluit wordt KPN verplicht om wholesalediensten voor gespreksopbouw (waaronder C(P)S) en toegang tot de traditionele telefonieaansluiting te leveren. Dit biedt andere aanbieders de mogelijkheid om aan eindgebruikers telefoniediensten aan te bieden. De verplichtingen die betrekking hebben op KPN's retaildiensten worden ingetrokken.

1.2 Hoofdpunten van het besluit

Wholesalemarkten voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting

4. Het college heeft twee relevante wholesalemarkten voor vaste telefonie afgebakend:
 - de residentiële wholesalemarkt, ofwel de wholesalemarkt voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting ten behoeve van de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie; en
 - de zakelijke wholesalemarkt, ofwel de wholesalemarkt voor levering van gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluiting ten behoeve van de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie.
5. Deze relevante markten omvatten geheel Nederland, en beperken zich tot Nederland.
6. Het marktaandeel van KPN op de residentiële wholesalemarkt bedroeg in Q4 2007 70-80%. Het marktaandeel van KPN op de zakelijke wholesalemarkt bedroeg in Q4 2007 75-85%. Het college stelt op grond van een dominantieanalyse vast dat KPN over AMM beschikt op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt. Als gevolg hiervan kunnen zich op de residentiële en de zakelijke wholesalemarkt de volgende mededingingsbeperkende gedragingen voordoen:
 - toegangsgerelateerde mededingingsproblemen, zoals toegangsweigering, strategisch gebruik van informatie, oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp en koppelverkoop.
 - prijsgerelateerde mededingingsproblemen, zoals prijsdiscriminatie, buitensporige prijzen en marge-uitholling.
7. Omdat infrastructuurconcurrentie niet voldoende tot stand komt om voldoende disciplinerend te werken, wordt dienstenconcurrentie tevens door het college bevorderd. De prioritaire doelstelling van de telefoniespecifieke regulering is derhalve het bevorderen van dienstenconcurrentie voor zover dit de mogelijkheden voor de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie in stand laat.
8. Ter voorkoming van de geconstateerde mededingingsbeperkende gedragingen en met het oog op het doel van de regulering, legt het college KPN op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie de volgende verplichtingen op:
 - toegangsverplichting voor gespreksopbouw en wederverkoop van de telefonieaansluiting (wholesale line rental ofwel WLR);
 - verplichting tot het aanbieden van C(P)S: KPN moet andere telefonieaanbieders daartoe

- toegang verlenen tot haar netwerk;
- transparantieverplichting; KPN moet, in de vorm van een referentieaanbod, voldoende kenbaar maken welke tarieven en andere voorwaarden zij hanteert voor haar wholesale afnemers;
- non-discriminatieverplichting: KPN moet alle wholesale afnemers hetzelfde aanbod doen;
- tariefregulering: kostengeoriënteerde wholesale price cap voor C(P)S/gespreksopbouw-diensten en retail-minus tariefregulering in combinatie met een maximale jaarlijkse tariefstijging voor WLR-diensten;
- verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding.

9. De belangrijkste veranderingen in dit besluit ten opzichte van marktanalysebesluiten betreffende de wholesalemarkten voor vaste telefonie uit 2005 zijn:

- een andere marktafbakening. Gespreksopbouw en toegang tot de telefonieaansluitingen behoren nu tot één markt en het college heeft nu een residentiële en zakelijke wholesalemarkt afgebakend;
- de uitbreiding van de WLR-verplichting naar alle telefonieaansluitingen, ook uit de zakelijke wholesalemarkt;
- de toevoeging van een maximale jaarlijkse tariefstijging voor de tarieven van de WLR-diensten.

10. Door deze verplichtingen zijn andere aanbieders in staat om aan alle eindgebruikers zowel verkeer als de traditionele telefonieaansluiting te leveren. Deze verplichtingen komen naast andere wholesaleverplichtingen, zoals ULL en WBT. Op basis van die verplichtingen kunnen aanbieders van VoB-telefonie in combinatie met breedbandinternet aanbieden. Het complete pakket aan wholesaleverplichtingen leidt ertoe dat op de residentiële markt naast KPN en de kabelondernemingen, een derde groep aanbieders een concurrerend aanbod kan doen op de retailmarkten. Op de zakelijke markt biedt het andere partijen dan KPN de mogelijkheid een concurrerend aanbod te doen.

Retailmarkten voor vaste telefonie

11. Het college heeft de volgende relevante markten afgebakend, te weten:

- de residentiële retailmarkt voor vaste telefonie. Deze markt bestaat uit residentiële diensten ofwel verkeer- en aansluitingsdiensten gericht op twee of minder gelijktijdige gesprekken; en
- de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie. Deze markt bestaat uit zakelijke diensten ofwel verkeer- en aansluitingsdiensten gericht op meer dan twee gelijktijdige gesprekken.

12. Deze relevante markten omvatten geheel Nederland, en beperken zich tot Nederland.

13. Het college stelt op grond van een dominantieanalyse vast dat de residentiële retailmarkt, daadwerkelijk concurrerend is in aanwezigheid van de wholesaleverplichtingen C(P)S/gespreksopbouw en WLR die in dit besluit zijn opgelegd, alsmede de ULL-verplichtingen en de lage kwaliteit WBT-verplichtingen uit de andere marktanalysebesluiten. Dankzij deze verplichtingen zijn er voldoende alternatieve aanbieders van vaste telefoniediensten en voice over

breedbanddiensten (VoB). Het marktaandeel van KPN daalt met deze regulering naar verwachting van 70-80% in 2007 tot 50-60% in 2011.

14. De prospectieve analyse wijst uit dat consumenten door de concurrentie voldoende keuzemogelijkheden hebben de komende reguleringsperiode om tegen een goede prijs en kwaliteit diensten af te nemen op de residentiële retailmarkt. Het college ziet daarom geen grond meer om de op de retailmarkt bestaande verplichtingen te continueren of nieuwe verplichtingen op te leggen. De bestaande retailverplichtingen worden derhalve ingetrokken.

15. Op grond van de dominantieanalyse stelt het college vast dat de zakelijke retailmarkt voor vaste telefonie niet daadwerkelijk concurrerend is in aanwezigheid van de wholesaleverplichtingen C(P)S/gespreksopbouw en WLR die in dit besluit zijn opgelegd, alsmede de ULL-verplichtingen, de hoge kwaliteit WBT-verplichtingen en de huurlijnen-verplichtingen uit de andere marktanalysebesluiten. Het marktaandeel van KPN daalt met deze verzwaarde set aan regulering naar verwachting van 75-85% tot 65-75% in 2011.

16. Op grond van een aantal ontwikkelingen is het college van oordeel dat de complete set aan wholesaleverplichtingen op termijn, maar buiten de reguleringsperiode, wel toereikend is om daadwerkelijke concurrentie te verwezenlijken en de belangen van eindgebruikers te beschermen. Het college trekt de bestaande retailverplichtingen derhalve in, maar niet eerder dan nadat de WLR-verplichtingen, de hoge kwaliteit WBT-verplichtingen en de huurlijnen-verplichtingen daadwerkelijk door KPN zijn geïmplementeerd.

17. De belangrijkste verandering ten opzichte van het marktanalysebesluit inzake de retailmarkten voor vaste telefonie uit 2005 is derhalve de gefaseerde intrekking van alle retailverplichtingen, te weten de tariefregulering (boven- en ondergrens), non-discriminatieverplichting, transparantieverplichting en de ex ante tarieftoetsing (stoplichtmodel).

2 Breedband: Ontbundelde toegang op wholesale niveau

2.1 Inleiding

1. Op grond van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) dient het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) bepaalde relevante markten in de elektronische communicatiesector te onderzoeken, teneinde vast te stellen of op die markten sprake is van daadwerkelijke concurrentie dan wel dat op de markten ondernemingen beschikken over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM), op basis van een prospectieve analyse tot eind 2011. Aan de ondernemingen die beschikken over AMM legt het college passende verplichtingen op.

2. Het besluit betreft de markt voor (fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesale niveau (inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang) op een vaste locatie (hierna: de markt voor ontbundelde toegang op wholesale niveau).

3. In het besluit wordt KPN verplicht om ontbundelde toegang (gedeeld of volledig ontbundeld) op het niveau van de hoofdverdelers (MDF-access), het niveau van het subnetwerk (SDF-access) en op

het niveau van de optische verdeler (ODF-access) te leveren. Dit biedt alternatieve aanbieders de mogelijkheid om aan eindgebruikers verschillende retaildiensten aan te bieden.

2.2 Hoofdpunten van het besluit

4. In deze marktanalyse speelt een belangrijke rol dat KPN eind 2005 bekend maakte haar netwerk de komende jaren te willen migreren naar een zogenaamd 'Next Generation Network'. KPN noemt deze operatie 'All-IP'. Met All-IP vervangt KPN haar huidige netwerk, dat bestaat uit (deels) aparte netwerken voor (mobiele of vaste) telefonie, huurlijnen, datacommunicatiediensten en internetdiensten door één geïntegreerd breedbandig IP-netwerk.

5. All-IP heeft ondermeer betrekking op het vervangen van een deel van het huidige koperen aansluitnetwerk door glasvezel. Door glasvezel dichterbij de eindgebruiker te brengen is het mogelijk om via het resterend deel van het koperen aansluitnetwerk hogere snelheden te leveren aan eindgebruikers. Om dit mogelijk te maken verplaatst KPN tevens de actieve apparatuur waarmee aan andere aanbieders breedbandige toegang wordt geleverd over de aansluitlijn van de MDF-locaties naar de straatkasten. In de uiteindelijke situatie zullen de MDF-locaties uitgefaseerd worden en moeten huidige aanbieders adequaat worden gemigreerd. Overigens heeft KPN aangegeven in aantal gebieden mogelijk direct over te gaan op dienstverlening op basis van Fiber-to-the-Home. Dit betekent dat glasvezel tot aan de huisaansluiting van de eindgebruiker wordt gebracht waardoor nog hogere snelheden mogelijk zijn.

6. De relevante productmarkt voor ontbundelde toegang op wholesale niveau omvat zowel het koperen aansluitnetwerk van KPN alsmede de glasvezelaansluitnetwerken. De relevante geografische markt is nationaal en omvat dus geheel Nederland.

7. Op de markt voor ontbundelde toegang via het koperen aansluitnetwerk is alleen KPN actief. Op dit moment wordt nog nauwelijks ontbundelde toegang op bestaande glasvezelaansluitnetwerken door aanbieders afgenomen. Het college stelt op grond van de dominantieanalyse vast dat KPN over AMM beschikt op de markt voor ontbundelde toegang op wholesale niveau. Als gevolg van de dominante positie van KPN op deze markt kunnen de volgende mededingingsbeperkende gedragingen zich voordoen:

- toegangsgelateerde mededingingsproblemen, zoals leveringsweigering/toegangswegering, strategisch gebruik van informatie, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp en bundeling/koppelverkoop.
- prijsgerelateerde mededingingsproblemen, zoals prijsdiscriminatie, marge-uitholling en buitensporig hoge prijzen.

8. Het college is van mening dat een situatie van duurzame concurrentie het best worden bereikt door, daar waar mogelijk, in de keuze van verplichtingen voorrang te geven aan maatregelen die infrastructuurconcurrentie bevorderen. Dit betekent dat het college de voorkeur geeft aan toegangsdiensten die marktpartijen nog zoveel mogelijk een prikkel tot investeren in eigen infrastructuur geven.

9. Ter voorkoming van de geconstateerde mededingingsbeperkende gedragingen en met het oog op het doel van de regulering, legt het college KPN op de markt voor ontbundelde toegang op

wholesaleniveau de volgende verplichtingen op:

- De verplichting te voldoen aan redelijke verzoeken tot ontbundelde toegang (gedeeld of volledig ontbundeld) en bijbehorende faciliteiten tot het koperen aansluitnetwerk van KPN (MDF-access en SDF-access) en het glasvezelaansluitnetwerk van KPN (ODF-access) oftewel tot het aansluitnetwerk van KPN;
- De verplichting tot non-discriminatie: de verplichting om ontbundelde toegang tot haar aansluitnetwerk en bijbehorende diensten en faciliteiten onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat KPN, onder gelijke omstandigheden gelijke voorwaarden levert aan externe afnemers als die voorwaarden die zij hanteert bij de levering aan haarzelf.
- De verplichting tot transparantie: het referentieaanbod dient te zijn opgesplitst naar de onderscheiden vormen van toegang tot het aansluitnetwerk van KPN en dient voldoende kenbaar te maken welke tarieven en andere voorwaarden KPN hanteert voor haar wholesale afnemers;
- De verplichting tot tariefregulering: KPN is gehouden aan kostenoriëntatie, waarbij een meerjarige wholesale price cap is vastgesteld om zoveel mogelijk investeringszekerheid te bieden;
- De verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding. KPN dient een gescheiden boekhouding te voeren waarin de opbrengsten en kosten ten behoeve gespreksopbouw apart gerapporteerd dienen te worden.

10. De belangrijkste veranderingen in dit besluit ten opzichte van het marktanalysebesluit inzake ontbundelde toegang op wholesale niveau uit 2005 zijn als volgt:

- Een ruimere marktafbakening. Ontbundelde toegang via koper (MDF-access en SDF-access) behoort tot dezelfde relevante markt als ontbundelde toegang via glasvezel (ODF-access);
- Vanwege de voorgenomen uitfasering van KPN van MDF-access legt het college aan KPN voorwaarden op die KPN bij uitfasering in acht dient te nemen, indien zij wenst over te gaan tot intrekking van reeds verleende toegang tot faciliteiten op de betreffende locatie. De migratievoorwaarden hebben tot doel om zeker te stellen dat de migratie naar één van de andere vormen van toegang (SDF-access, ODF-access en wholesale breedbandtoegang) kan plaatsvinden op een wijze die recht doet aan de belangen van zowel KPN als afnemers van MDF-access.

Retailmarkt breedbandinternettoegang

11. De relevante markt voor breedbandinternettoegang omvat de dienst breedbandinternettoegang via DSL-, kabel- en glasvezelnetwerken. De relevante geografische markt is nationaal. De belangrijkste verandering ten opzichte van de retailanalyse breedbandinternettoegang uit 2005 is dat tevens breedbandinternettoegang via glasvezelaansluitnetwerken tot de relevante productmarkt wordt gerekend.

12. Het college stelt op grond van een dominantieanalyse vast dat in afwezigheid van wholesale regulering er een aanzienlijk risico is dat KPN beschikt over AMM op de retailmarkt voor breedbandinternettoegang. In afwezigheid van wholesale toegang zal de concurrentie zich afspelen

tussen verticaal geïntegreerde aanbieders (KPN, de regionale kabelaanbieders en lokale aanbieders van diensten over glasvezel).

3 Breedband: Wholesale breedbandtoegang

3.1 Inleiding

1. Op grond van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) dient het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) bepaalde relevante markten in de elektronische communicatiesector te onderzoeken, teneinde vast te stellen of op die markten sprake is van duurzame concurrentie of dat een onderneming beschikt over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM). De prospectieve analyse loopt tot eind 2011. Aan de ondernemingen die beschikken over AMM legt het college passende verplichtingen op.

2. Het besluit betreft de markt voor wholesalebreedbandtoegang (hierna: WBT). Het college definieert WBT als een wholesaledienst die bestaat uit de levering van transmissiecapaciteit (bandbreedte) met een stroomafwaartse capaciteit van meer dan 128kbit/s van de locatie van afname naar de eindgebruikerslocatie.

3. Het college concludeert dat de markt voor WBT uit twee afzonderlijke relevante markten bestaat, namelijk de markt voor lage kwaliteit WBT en de markt voor hoge kwaliteit WBT. Het college stelt vast dat KPN beschikt over AMM op beide markten.

4. Het besluit verplicht KPN om hoge kwaliteit WBT en lage kwaliteit WBT en bijbehorende faciliteiten te leveren over koper. Andere aanbieders van elektronische communicatiediensten kunnen daar gebruik van maken om diensten aan hun eindgebruikers te leveren.

3.2 Hoofdpunten van het besluit

5. In deze marktanalyse speelt een belangrijke rol dat KPN eind 2005 bekend maakte haar netwerk de komende jaren te willen migreren naar een zogenaamd 'Next Generation Network'. KPN noemt deze operatie 'All-IP'. Met All-IP vervangt KPN haar huidige netwerken voor (mobiele of vaste) telefonie, huurlijnen, datacommunicatiediensten en internetdiensten door één geïntegreerd breedbandig IP-netwerk.

6. All-IP heeft ondermeer betrekking op het vervangen van het huidige koperen aansluitnetwerk door glasvezel. Dit zal KPN op twee manieren doen, namelijk 1) KPN vervangt een deel van het koperen aansluitnetwerk door glasvezel en verplaatst de actieve apparatuur van MDF-locaties/wijkcentrales naar straatkasten (SDF-access) of 2) KPN gaat in een aantal gebieden mogelijk direct over op dienstverlening op basis van Fiber-to-the-Home (ODF-access). Door glasvezel dichterbij de eindgebruiker te brengen, is het mogelijk om hogere snelheden te leveren aan eindgebruikers. In de uiteindelijke situatie zullen de MDF-locaties/wijkcentrales uitgefaseerd worden en moeten huidige aanbieders (afnemers van MDF-access) adequaat worden gemigreerd.

7. De relevante productmarkt voor WBT bestaat uit toegang tot koper en toegang tot glasvezel. De markt voor WBT bestaat uit twee afzonderlijke relevante markten. Dit zijn de markt voor lage kwaliteit WBT en de markt voor hoge kwaliteit WBT. De relevante geografische markt voor zowel hoge kwaliteit WBT als lage kwaliteit WBT is nationaal en omvat geheel Nederland.

8. Het college stelt op grond van de dominantieanalyse vast dat KPN over AMM beschikt op de markt voor lage kwaliteit WBT en ook op de markt voor hoge kwaliteit WBT.

9. Als gevolg van de dominante positie van KPN op de markt voor lage kwaliteit WBT en op de markt voor hoge kwaliteit WBT kunnen de volgende mededingingsbeperkende gedragingen zich voordoen:

- toegangsgelateerde mededingingsproblemen, zoals leveringsweigering/toegangswegering, strategisch gebruik van informatie, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp en bundeling/koppelverkoop.
- prijsgelateerde mededingingsproblemen, zoals prijsdiscriminatie en marge-utholling.

Daarbij komt dat op de markt voor hoge kwaliteit WBT buitensporig hoge prijzen kunnen voorkomen.

10. Het college wil duurzame concurrentie bevorderen door voorrang te geven aan maatregelen op het gebied van infrastructuurconcurrentie. Het college beoogt daarmee de marktpartijen te stimuleren in eigen infrastructuur te investeren.

11. Omdat infrastructuurconcurrentie (op basis van ontbundelde toegang), mede door de uitfasering van MDF-access, in de komende reguleringsperiode niet voldoende tot stand komt om voldoende disciplinerend te werken, wordt dienstenconcurrentie (op basis van WBT) door het college gereguleerd voor zover dit de mogelijkheden voor de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie in stand laat. In dit licht acht het college het passend om KPN te verplichten WBT-diensten te leveren over het koperenaansluitnetwerk. WBT-verplichtingen over volledige glasvezelaansluitnetwerken acht het college niet passend. Hiermee beoogt het college de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie op basis van Fiber-to-the-Home te stimuleren en tevens innovatie in de uitrol van glasvezelnetwerken de ruimte te bieden.

12. Om de geconstateerde mededingingsbeperkende gedragingen te voorkomen, legt het college KPN op de markten voor WBT (d.w.z. de markt voor lage kwaliteit WBT en de markt voor hoge kwaliteit WBT) de volgende verplichtingen op:

- De verplichting te voldoen aan redelijke verzoeken om hoge kwaliteit WBT en lage kwaliteit WBT en bijbehorende faciliteiten over het koperenaansluitnetwerk (op basis van MDF-access en SDF-access) te leveren.
- De verplichting tot non-discriminatie: de verplichting om hoge kwaliteit WBT en lage kwaliteit WBT en bijbehorende diensten en faciliteiten onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat KPN, onder gelijke omstandigheden gelijke voorwaarden levert aan externe afnemers als die voorwaarden die zij hanteert bij de levering aan haarzelf.
- De verplichting tot transparantie: het referentieaanbod dient te zijn opgesplitst naar de onderscheiden vormen van toegang tot WBT over koper en dient voldoende kenbaar te

maken welke tarieven en andere voorwaarden KPN hanteert voor haar (interne en externe) wholesale afnemers;

- De verplichting tot tariefregulering: KPN is gehouden aan kostenoriëntatie, waarbij een meerjarige wholesale price cap is vastgesteld om zoveel mogelijk investeringszekerheid te bieden;
- De verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding. KPN dient een gescheiden boekhouding te voeren waarin de opbrengsten en kosten van WBT apart gerapporteerd dienen te worden.

13. De belangrijkste veranderingen in dit besluit ten opzichte van het marktanalysebesluit wholesale-breedbandtoegang uit 2005 zijn:

- Een ruimere marktafbakening. Niet alleen WBT over het koperenaansluitnetwerk en coxaansluitnetwerken, maar ook WBT over glasvezelaansluitnetwerken behoren tot dezelfde relevante markt.
- KPN beschikt over AMM op de markt voor lage kwaliteit WBT.
- Voor KPN geldt tariefregulering op de markt voor hoge kwaliteit WBT.
- Voor zover in de komende reguleringsperiode in specifieke dekkingengebieden sprake zal zijn van uitfasering van WBT over koper legt het college aan KPN randvoorwaarden op ten aanzien van de intrekking van de reeds verleende toegang tot WBT over koper.

Retailmarkt breedbandinternettoegang

14. De relevante markt voor breedbandinternettoegang omvat de dienst breedbandinternettoegang via DSL-, kabel- en glasvezelnetwerken. De relevante geografische markt is nationaal. De belangrijkste verandering ten opzichte van de retailanalyse breedbandinternettoegang uit 2005 is dat tevens breedbandinternettoegang via glasvezelaansluitnetwerken tot de relevante productmarkt wordt gerekend.

15. Het college stelt op grond van een dominantieanalyse vast dat in aanwezigheid van regulering van de markt voor ontbundelde toegang, maar in afwezigheid van regulering van de markten voor WBT er een risico is dat KPN beschikt over AMM op de retailmarkt voor breedbandinternettoegang.

4 Huurlijnen

4.1 Inleiding

1. Op grond van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) dient het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) bepaalde relevante markten in de elektronische communicatiesector te onderzoeken, teneinde vast te stellen of op die markten sprake is van daadwerkelijke concurrentie dan wel dat op de markten ondernemingen beschikken over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM), op basis van een prospectieve analyse tot eind 2011. Aan de ondernemingen die beschikken over AMM legt het college passende verplichtingen op.

2. Het besluit betreft de relevante retailmarkten voor huurlijnen en datacommunicatiediensten,

onderscheidenlijk naar lage respectievelijk hoge capaciteit en de relevante wholesalemarkten voor lage respectievelijk hoog capacitaire huurlijnen en trunkverbindingen.

3. Huurlijnen en datacommunicatiediensten worden door zakelijke eindgebruikers gebruikt voor het realiseren van bedrijfsnetwerken ten behoeve van spraak- en datadiensten tussen bedrijfslocaties onderling, en tussen het bedrijfsnetwerk en het openbare telecommunicatienet. Op basis van onderzoek van Dialogic en antwoorden van marktpartijen op de vragenlijsten heeft het college geconstateerd dat zakelijke eindgebruikers huurlijnen en datacommunicatiediensten steeds meer als vergelijkbare diensten zien.

4. Het college ziet een steeds verder doorzettende trend (jaarlijks ca. 10%) van vervanging van traditionele huurlijnen door datacommunicatiediensten. Een andere trend die grote invloed heeft op de marktanalyse is de steeds verdere uitrol van glasvezelnetwerken, die geschikt zijn voor hoog capacitaire huurlijnen en datacommunicatiediensten.

5. In het besluit wordt KPN verplicht om wholesale huurlijnen te leveren. Dit biedt alternatieve aanbieders de mogelijkheid om aan zakelijke eindgebruikers retail huurlijnen en datacommunicatiediensten aan te bieden. De verplichtingen die betrekking hebben op KPN's retaildiensten (lage capaciteit) worden ingetrokken.

4.2 Hoofdpunten van het besluit

Afbakening wholesalemarkten ten behoeve van retail huurlijnen en datacommunicatiediensten

6. Het college heeft in dit besluit drie relevante wholesalemarkten voor huurlijnen afgebakend:

- de wholesalemarkt voor laag capacitaire huurlijnen;
- de wholesalemarkt voor hoog capacitaire huurlijnen; en
- de wholesale trunkmarkt ten behoeve van lokale en regionale interconnectie.

Een andere belangrijke wholesalemarkt ten behoeve van de retailmarkt voor laag capacitaire huurlijnen en datacommunicatiediensten is hoge kwaliteit bitstream. Deze markt is afgebakend in de wholesale breedband analyse (WBT).

7. Bovengenoemde relevante markten omvatten geheel Nederland, en beperken zich tot Nederland.

Dominantieanalyse van de wholesale markten

8. De wholesale trunkmarkt is concurrerend bevonden. Het netwerk van KPN is op dit niveau reeds meerdere malen gedupliceerd. Een machtspositie is dan ook niet aanwezig.

9. Het marktaandeel van KPN op de wholesalemarkt voor laag capacitaire huurlijnen bedroeg in Q4 2007 80-90%. Het marktaandeel van KPN op de wholesalemarkt voor hoog capacitaire huurlijnen bedroeg in Q4 2007 50-60%. Het college stelt op grond van een dominantieanalyse vast dat KPN over AMM beschikt op beide wholesalemarkten. Als gevolg hiervan kunnen zich op de retailmarkten de volgende mededingingsbeperkende gedragingen voordoen:

- toegangsgelateerde mededingingsproblemen, zoals toegangswegering, strategisch gebruik van informatie, oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp en koppelverkoop.
- prijsgerelateerde mededingingsproblemen, zoals prijsdiscriminatie, buitensporige prijzen en marge-utholling.

10. Omdat infrastructuurconcurrentie niet voldoende tot stand komt om genoeg disciplinerend te werken, wordt dienstenconcurrentie tevens door het college bevorderd. De prioritaire doelstelling van de huurlijnspecifieke regulering is derhalve het bevorderen van dienstenconcurrentie voor zover dit de mogelijkheden voor de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie in stand laat.

Verplichtingen op de wholesalemarkten

11. Ter voorkoming van de geconstateerde mededingingsbeperkende gedragingen en met het oog op het doel van de regulering, legt het college KPN op de laag- en hoogcapacitaire wholesalemarkt voor huurlijnen de volgende verplichtingen op:

- toegangsverplichting;
- transparantieverplichting; KPN moet, in de vorm van een referentieaanbod, voldoende kenbaar maken welke tarieven en andere voorwaarden zij hanteert voor haar wholesale afnemers;
- non-discriminatieverplichting: KPN moet alle wholesale afnemers hetzelfde aanbod doen;
- tariefregulering: kostengeoriënteerde tarieven;
- verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding.

12. De belangrijkste veranderingen in dit besluit ten opzichte van marktanalysebesluiten betreffende de wholesalemarkten voor huurlijnen uit 2005 zijn:

- andere marktafbakeningen. De afbakening maakt nu alleen onderscheid tussen diensten met een (symmetrische) capaciteit kleiner of gelijk aan 20Mbit/s en diensten met een grotere capaciteit, waarbij datacommunicatiediensten met die capaciteiten tot de betreffende markten behoren. MDF-backhaulverbindingen worden in het nieuwe besluit gerekend tot de trunkmarkt en niet meer tot de markt voor terminating verbindingen (hoge capaciteit);
- de wholesaleverplichtingen voor verbindingen met een hoge capaciteit worden zwaarder, en de verplichtingen voor MDF-backhaul worden ingetrokken;

13. Door in randnummer 10 genoemde wholesaleverplichtingen worden andere aanbieders in staat gesteld om aan alle zakelijke eindgebruikers retail huurlijnen en datacommunicatiediensten te leveren. Op de wholesalemarkt voor laag capacitaire huurlijnen komen deze verplichtingen naast andere wholesaleverplichtingen, zoals ULL en WBT. Op basis van de verplichtingen kunnen aanbieders van huurlijnen en datacommunicatiediensten een volledig pakket aan zakelijke diensten aanbieden.

Retailmarkten voor huurlijnen en datacommunicatiediensten

14. Het college heeft de volgende relevante markten afgebakend, te weten:

- de retailmarkt voor laag capacitaire huurlijnen. Deze markt bestaat uit zowel huurlijnen als datacommunicatiediensten met een (symmetrische) capaciteit van kleiner of gelijk aan 20 Mbit/s, en
- de retailmarkt voor hoog capacitaire huurlijnen vanaf 20 Mbit/s. Ook deze markt bestaat uit zowel huurlijnen als datacommunicatiediensten.

15. Bovengenoemde relevante retailmarkten omvatten geheel Nederland, en beperken zich tot Nederland.

16. Het college is van oordeel dat de retailmarkt voor laag capacitaire huurlijnen in aanwezigheid van wholesaleregulering niet daadwerkelijk concurrerend is, maar dat de afname van KPN's marktaandeel en het neutraliseren van de overige dominantiecriteria als gevolg van wholesaleregulering een aanwijzing vormen dat op de langere termijn effectieve concurrentie verwezenlijkt zou kunnen worden.

17. Met betrekking tot de retailmarkt voor hoog capacitaire huurlijnen is het college van oordeel dat de wholesaleverplichtingen toereikend zijn om de doelstellingen te verwezenlijken. Het college ziet dan ook geen grond om verplichtingen op de retailmarkt op te leggen.

18. De belangrijkste verandering ten opzichte van het marktanalysebesluit huurlijnen uit 2005 is dat huurlijnen en datacommunicatiediensten tot dezelfde relevante markt worden gerekend en daarmee de marktafbakeringen beter aansluiten bij de beleving van de zakelijke eindgebruikers; verder is een belangrijk verschil dat in het nieuwe (ontwerp)besluit uitsluitend wholesaleregulering opgelegd wordt.

19. De regulering van wholesalemarkten zal er toe leiden dat de zakelijke eindgebruiker zal profiteren in de vorm van een meer pluriform aanbod van huurlijnen en datacommunicatiediensten, zowel in prijs als kwaliteit.

Bijlage 2 bij het document “Context en perspectief bij de ontwerpbesluiten Vaste telefonie, Breedband en Huurlijnen”

OPTA persbericht van 15 juli 2008

OPTA: MINDER REGELS TELEFONIEMARKT, KABELMARKT OPEN

Den Haag, 15 juli 2008. Het college van OPTA, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, presenteert vandaag zijn nieuwe ontwerpbesluiten voor de markten voor vaste telefonie, breedbandinternet toegang en huurlijnen. Hierin onderbouwt OPTA welke maatregelen zij nodig vindt om de komende reguleringsperiode innovatie, investeringen en concurrentie te stimuleren in het belang van de consument. Mede dankzij de verplichtingen die OPTA tot nu toe op de telefoniemarkt aan KPN heeft opgelegd en doordat kabeltelefonie aan belang wint, kunnen KPN's verplichtingen op de consumentenmarkt worden geschrapt. KPN is voortaan vrijgesteld van retailverplichtingen bijvoorbeeld omtrent minimum- en maximumtarieven voor consumenten en mag vrijer de concurrentiestrijd aangaan. Om tot deze vergaande versoepeling te kunnen komen, scherpt OPTA wel KPN's verplichtingen ten aanzien van alternatieve telefoonaanbieders aan. Daarnaast legt OPTA de kabelaanbieders de verplichting tot wederverkoop van de kabelaansluiting op, omdat de toezichthouder anders onvoldoende concurrentie op de omroepmarkten voorziet. Zo kunnen consumenten straks kiezen van wie zij het analoge TV-pakket afnemen, net zoals zij nu al kunnen kiezen tussen verschillende telefoonaanbieders via het netwerk van KPN.

Profijt zakelijke gebruiker

OPTA ziet onvoldoende dynamiek in het zakelijk segment. Extra ingrijpen is nodig om ervoor te zorgen dat zakelijke eindgebruikers evenveel profijt hebben van concurrentie als de particuliere consument. OPTA heeft op de markten voor huurlijnen, breedband en telefonie KPN's verplichtingen verzwaaard om meer concurrentie in dit segment te bevorderen. Zo is KPN's geldende verplichting om het telefoonabonnement door te verkopen aan andere telefoonaanbieders uitgebreid, zodat alternatieve partijen beter kunnen concurreren op het zakelijk segment.

Toegang tot de kabelnetwerken

Terwijl de dominantie van KPN op haar thuismarkt, telefonie, voor een deel doorbroken is, hebben de kabelmaatschappijen op de omroepmarkt nog steeds een hoog marktaandeel. Casema, @Home en Multikabel zijn samengevoegd tot kabelbedrijf Ziggo. Digitenne, IP TV en satelliet oefenen nog onvoldoende druk uit op de kabeltarieven en hebben niet voor meer keuze in het kabelpakket gezorgd. De tijdelijke tariefbevrozing door de kabelbedrijven is geen duurzame oplossing die leidt tot méér concurrentie. Daarom legt OPTA de kabelaanbieders, in aanvulling op de bestaande toegangsverplichting, een verplichting tot wederverkoop van de kabelaansluiting op, waarmee alternatieve aanbieders via het kabelnetwerk kunnen concurreren. Zij moeten dan wel zelf de rechten rond de uitzendingen regelen. Hiermee beoogt OPTA keuze voor de consument tussen aanbieders voor het afnemen van het analoge kabelpakket te realiseren.

Toegang tot KPN's netwerk

Concurrenten hebben nu toegang tot KPN's netwerk via de wijkcentrale. Mede dankzij deze toegang loopt Nederland voorop in breedbandinternet qua prijs en bandbreedte. Door KPN's plannen om over te gaan op VDSL en glasvezel (ALL IP), een vooruitstrevende innovatie die OPTA toejuicht, verdwijnen deze wijkcentrales. KPN moet concurrenten een alternatieve toegang bieden. Dit moet dan óf hoger in het koperen netwerk via gereguleerde dienstentoeegang óf op het nieuwe glasvezelnetwerk via de glazen verdeler. In de tarieven voor beide vormen van toegang zit een redelijk rendement op KPN's investering. Hiermee worden efficiënte investeringen en innovatie in netwerken door zowel KPN als alternatieve partijen gestimuleerd.

Bestendige concurrentie

Dankzij convergentie kunnen over verschillende netwerken dezelfde diensten gaan. OPTA verwacht een steeds heviger concurrentiestrijd om de bundel. Consumenten kiezen dan één aanbieder voor een bundel met internet, telefonie en televisie. Om te voorkomen dat slechts twee dominante aansluitnetten overblijven waar de consument uit kan kiezen, KPN óf een kabelmaatschappij, is in de visie van OPTA concurrentie van alternatieve aanbieders noodzakelijk. Door toegang op zowel de netwerken van KPN als de kabelaanbieders mogelijk te maken, stimuleert OPTA investeringen door derde partijen. Om KPN en de kabelmaatschappijen te prikkelen om te innoveren en investeren in het eigen netwerk, ligt wederverkoop van elkaars aansluiting niet voor de hand. Door efficiënte investeringen in de elektronische communicatiesector te stimuleren, bevordert OPTA bestendige concurrentie en kan het markttoezicht op termijn verder afgebouwd worden.

Hoe verder?

De vandaag gepresenteerde ontwerpbesluiten gaan een nationale consultatieprocedure in. OPTA nodigt marktpartijen, belangenorganisaties en anderen uit om hun zienswijze te geven. Ook zullen de Europese collega-toezichthouders erop reageren en moet de Europese Commissie met de besluiten instemmen. OPTA verwacht dat de besluiten eind dit jaar van kracht worden. Het ontwerpbesluit omroep wordt 5 augustus gepubliceerd.

Voor meer informatie over de marktanalyses, zie: www.opta.nl.

Noot voor de redactie, niet voor publicatie:

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met perswoordvoerder Cynthia Heijne, 070 315 9223 of 06 105 96 953, c.heijne@opta.nl. Zie ook www.opta.nl



OPTA - de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit - zorgt voor vertrouwen in de communicatiesector in het belang van de consument. Elke drie jaar voert OPTA marktanalyses uit, die de basis vormen voor de verplichtingen die worden opgelegd aan partijen met een aanmerkelijke marktmacht. De marktanalyses hebben een prospectief karakter, dat wil zeggen dat er sterk rekening gehouden wordt met toekomstige ontwikkelingen in de markt.

In een marktanalyse wordt:

- een afbakening van de relevante productmarkt en geografische markt gemaakt
- vastgesteld of er partijen zijn met een aanmerkelijke marktmacht op de relevante markt
- bepaald wat passende en proportionele verplichtingen zijn voor partijen met een aanmerkelijke marktmacht

OPTA's toezicht op de markt is gebaseerd op de Telecommunicatiewet welke is voortgevloeid uit Europese richtlijnen. De Telecommunicatiewet bepaald onder andere de systematiek van het opleggen van verplichtingen aan marktpartijen met een aanmerkelijke marktmacht.



Postbus 90420
2509 LK Den Haag
Telefoon (070) 315 35 00
Fax (070) 315 35 01