



Besluit

Besluit op grond van artikel 6.2, tweede lid, van de Telecommunicatiewet

Ons kenmerk : ACM/UIT/1118190
Zaaknummer : ACM/25/197206
Datum : 16 juli 2026

1. Samenvatting

- 1 KPN B.V. (KPN) en RGTN Wholesale Netherlands B.V. (RGTN) hebben een interoperabiliteitsgeschil over de wholesaletarieven en voorwaarden voor het afgeven van SMS-berichten op het netwerk van RGTN. Het betreft hierbij het beoogd gebruik door RGTN van 0970-nummers voor geautomatiseerde toepassingen.
- 2 RGTN brengt een afgiftevergoeding in rekening voor de afgifte van SMS-berichten op zijn netwerk. Hetzelfde geldt voor KPN voor de afgifte van SMS-berichten op zijn netwerk. RGTN vraagt naar eigen zeggen een redelijke en marktconforme afgiftevergoeding voor de afgifte van SMS-berichten op het netwerk van RGTN. Deze afgiftevergoeding bedraagt **[vertrouwelijk:]** per SMS-bericht.
- 3 KPN voert aan dat RGTN moet betalen voor de toegang tot de 0970-nummers waarmee RGTN CPaaS-diensten aanbiedt aan zakelijke afnemers. Dit tariefmodel van KPN wordt ook wel een originating access tariefmodel genoemd. Op basis van dit tariefmodel betaalt RGTN een vergoeding van **[vertrouwelijk:]** per SMS-bericht aan KPN.
- 4 RGTN heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een verzoek gedaan op grond van artikel 6.2, tweede lid, van de Telecommunicatiewet (Tw) en de ACM verzocht:
 - Vast te stellen dat KPN gehouden is om SMS-verkeer naar 0970-nummers van RGTN technisch mogelijk te maken via interworking;
 - Te bevestigen dat RGTN als ontvangende partij het recht heeft een marktconform tarief te hanteren voor afgeleverd verkeer op haar netwerk;
 - Te oordelen dat het tarief van **[vertrouwelijk:]** per bericht dat RGTN rekent, marktconform en redelijk is;
 - Te bepalen dat KPN verplicht is het marktconforme tarief van **[vertrouwelijk:]** per SMS te betalen voor alle SMS-verkeer dat hij – direct of in transit – aflevert op het netwerk van RGTN, ongeacht of dit afkomstig is van haar eigen abonnees of van derden.
 - KPN een verplichting op te leggen om tegen het door RGTN gehanteerde tarief van **[vertrouwelijk:]** SMS-verkeer naar 0970-nummers van RGTN af te leveren.
- 5 KPN stelt dat hij al voldoet aan de interoperabiliteitsverplichtingen op grond van artikel 6.5 lid 1 Tw. De interoperabiliteit komt volgens KPN technisch al tot stand, zonder daarvoor RGTN te vergoeden voor de afgiftdienst. In het verlengde hiervan stelt KPN dat er tussen de netwerken van partijen ook daadwerkelijk SMS-berichten onderling worden uitgewisseld. Op basis van voorgaande neemt KPN het standpunt in dat de ACM onbevoegd is tariefmaatregelen op te leggen aan partijen op grond van

artikel 6.2, tweede lid Tw. Ook stelt KPN dat het verzoek van RGTN om die redenen afgewezen dient te worden.

- 6 De ACM heeft geoordeeld dat zij bevoegd is een oordeel te vellen over het voorliggende geschil inzake de interoperabiliteit van SMS-diensten voor de 0970-nummers van RGTN. Indien de tarieven een ongerechtvaardigde belemmering vormen voor de waarborging van de interoperabiliteit, kan de ACM verplichtingen opleggen aan de partij die de controle heeft over de eindgebruiker op grond van artikel 6.2, tweede lid Tw.
- 7 De ACM heeft tevens geoordeeld dat de eerdere commerciële voorstellen van partijen een ongerechtvaardigde belemmering vormen voor de interoperabiliteit inzake de SMS-toegang tot de 0970-nummers van RGTN. De ACM heeft om die reden zelf een tarief vastgesteld dat als afgiftevergoeding voor het SMS-verkeer dient te gelden op de 0970-nummers van RGTN. Dit tarief heeft de ACM gebaseerd op de kosten voor de afgiftedienst en de tarieven die zijn vastgesteld in de EU-roamingverordening.¹
- 8 De ACM verplicht KPN en RGTN op grond van artikel 6.2, tweede lid van de Tw, om de SMS-toegang van KPN's mobiele eindgebruikers tot de 0970-nummers van RGTN tot stand te brengen en dat hiervoor een afgiftevergoeding geldt van 0,3 cent per SMS-bericht. Dit tarief is eveneens vastgelegd in artikel 10 van de EU-roamingverordening.
- 9 Met dit besluit waarborgt de ACM de interoperabiliteit van (SMS)-diensten zoals is vastgelegd in artikel 6.2 eerste lid van de Tw.

2. Verloop van de procedure

- 10 Op 14 juli 2025 heeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een verzoek² als bedoeld in artikel 6.2 tweede lid van de Telecommunicatiewet (Tw) ontvangen van RGTN. Het betreft een geschil met KPN over de voorwaarden en tarieven die partijen onderling verbinden aan de totstandkoming van de interoperabiliteit van SMS-diensten tussen de mobiele eindgebruikers van KPN en de (zakelijke) eindgebruikers van RGTN waarvoor RGTN voornamelijk gebruik maakt van 0970-nummers.
- 11 Op 16 juli 2025 heeft de ACM per email³ RTN verzocht het verzoek aan te vullen.
- 12 Op 17 juli 2025 heeft RGTN per email⁴ deze aanvulling deels gegeven.
- 13 Op 22 juli 2025 heeft de ACM per email⁵ een herinnering gestuurd om het laatste deel van de gevraagde aanvulling te verstrekken.
- 14 Op 27 juli 2025 heeft RGTN per email⁶ de laatste aanvulling gegeven.
- 15 Op 28 juli 2025 heeft de ACM dit verzoek in behandeling genomen⁷ en op 29 juli 2025 KPN om een reactie op het verzoek van RGTN gevraagd⁸. Tevens heeft de ACM aanvullende vragen gesteld aan

¹ Verordening (EU) 2022/612 van het Europees Parlement en de Raad van 6 april 2022 betreffende roaming op openbare mobiele communicatienetwerken binnen de Unie (herschikking). (2022). *Publicatieblad van de Europese Unie*, L 115, 1–37. eur-lex.europa.eu

² ACM/IN/1008911

³ ACM/UIT/653137

⁴ ACM/IN/1009540

⁵ ACM/UIT/653713

⁶ ACM/IN/1013221

⁷ ACM/UIT/654156

⁸ ACM/UIT/654345

KPN over de wijze waarop hij zowel retail als wholesale SMS-diensten levert en welke tarieven hij daarbij hanteert⁹.

- 16 Op 18 augustus 2025 heeft KPN de vragen beantwoord en de verzochte overeenkomsten in afschrift opgeleverd¹⁰. Tevens heeft KPN zijn reactie¹¹ op het verzoek van RGTN verstuurt.
- 17 Op 20 augustus 2025 heeft ACM aanvullende vragen¹² gesteld aan KPN naar aanleiding van de beantwoording van de vragen op 18 augustus 2025.
- 18 Op 25 augustus 2025 heeft KPN deze aanvullende vragen beantwoord¹³.
- 19 Op 20 oktober 2025 heeft de ACM een gesprek gevoerd met RGTN, waarin de voorlopige conclusies van de ACM zijn gedeeld met RGTN en hierop door RGTN een mondelinge toelichting is gegeven.¹⁴
- 20 Op 29 oktober 2025 heeft de ACM een gesprek gevoerd met KPN, waarin de voorlopige conclusies zijn gedeeld met KPN¹⁵.
- 21 Op 12 november 2025 heeft KPN per email¹⁶ op de voorlopige conclusies gereageerd.
- 22 Naar aanleiding van de reactie van partijen op het voorgenomen oordeel heeft de ACM aanvullend onderzoek gedaan naar de wijze waarop CPaaS aanbieders¹⁷ gebruik maken van virtuele nummers. En daarbij gebruik maken van netwerkaanbieders die dergelijke virtuele nummer diensten, inclusief het ontvangen van SMS-berichten aanbieden.
- 23 De ACM heeft op 10 december 2025 per email vragen gesteld aan de grootste CPaaS aanbieders in Nederland: Vonage¹⁸, CM.com¹⁹, Twilio²⁰ en Bird.com²¹.
- 24 De vragen hebben partijen per email beantwoord op :
19 december 2025 (Vonage)²²,
24 december 2025 (CM.com)²³,
22 december 2025²⁴ en 9 januari 2026 (Twilio)²⁵ en
23 december 2025 (Bird.com)²⁶.
- 25 Op 24 maart 2026 heeft de ACM het ontwerpbesluit²⁷ per e-mail verzonden aan KPN²⁸ en RGTN²⁹. En verzocht om een zienswijze te geven.

⁹ ACM/UIT/654347

¹⁰ ACM/IN/1074250, ACM/IN/1074257, ACM/IN/1074255, ACM/IN/1074253

¹¹ ACM/IN/1076740

¹² ACM/UIT/667405

¹³ ACM/IN/1024972

¹⁴ ACM/INT/544725

¹⁵ ACM/INT/554730

¹⁶ ACM/IN/1051902

¹⁷ CPaaS staat voor Communications Platform as a Service. Het is een cloudgebaseerd platform waarmee bedrijven communicatiekanalen eenvoudig kunnen integreren in hun eigen systemen en applicaties. In plaats van losse tools voor bellen, SMS, WhatsApp, video of chat, brengt CPaaS deze kanalen samen in één flexibele oplossing.

¹⁸ ACM/UIT/664639

¹⁹ ACM/UIT/664640

²⁰ ACM/UIT/664641

²¹ ACM/UIT/664642

²² ACM/IN/1064487

²³ ACM/IN/1065838

²⁴ ACM/IN/1064485

²⁵ ACM/IN/1069746

²⁶ ACM/IN/1065835

²⁷ ACM/UIT/671218

²⁸ ACM/UIT/673340

²⁹ ACM/UIT/673342

- 26 Op 21 april 2026 heeft KPN per e-mail³⁰ zijn zienswijze gegeven. En aangegeven gebruik te willen maken van de mogelijkheid dit mondeling toe te lichten.
- 27 Op 6 mei 2026 heeft de ACM per e-mail³¹ RGTN aangegeven dat zij geen reactie heeft ontvangen van RGTN op het verzoek om aan te geven of zij behoefte hebben aan een hoorzitting. Daaruit heeft de ACM geconcludeerd dat RGTN hieraan geen behoefte heeft en heeft de voorgenomen hoorzitting, na overleg met KPN afgelast
- 28 Op 11 mei 2026 heeft RGTN per email³² hierop gereageerd met de bevestiging dat zij inderdaad daaraan geen behoefte heeft en heeft tevens verwezen naar zijn eerdere zienswijzen als reactie op het ontwerpbesluit.

3. Juridisch kader

- 29 Een afschrift van de relevante wettelijke bepalingen is opgenomen in bijlage I.
- 30 Met de Tw wordt uitvoering gegeven aan het juridisch kader zoals dit op Europees niveau is vormgegeven in Richtlijn 2018/1972 (de Telecomcode). In de Tw is onder meer het volgende bepaald.
- 31 Uit artikel 1.3 van de Tw volgt dat besluiten van de ACM moeten bijdragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, tweede alinea, en tweede en vierde lid van de Telecomcode.³³ Die zijn hoofdzakelijk: het bevorderen van connectiviteit met, toegang tot en benutting van telecomnetwerken met een zeer hoge capaciteit, het bevorderen van mededinging bij het aanbieden van elektronische communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, bijdragen aan de ontwikkeling van de interne markt voor telecomnetwerken en telecomdiensten, en het bevorderen van de belangen van de burgers van de Unie door te zorgen voor daadwerkelijke mededinging zodat uiteindelijk deze eindgebruikers kunnen profiteren qua keuze, prijs en kwaliteit.
- 32 Op grond van artikel 6.2, eerste lid, Tw bevordert en waarborgt de ACM de toegang, interconnectie en interoperabiliteit van diensten, rekening houdend met de onderhandelingen op grond van artikel 6.1 Tw die onder andere kunnen zien op de interoperabiliteit van diensten.
- 33 Op grond van artikel 6.2, tweede lid Tw, kan de ACM verplichtingen opleggen aan de aanbieders die de controle over de toegang tot eindgebruikers hebben. Om daarmee (onder meer) de interoperabiliteit van diensten te waarborgen.
- 34 Als één van de partijen in een dergelijk geval interoperabiliteit of interconnectie wenst, en de gevraagde tarieven te hoog vindt, kan de partij op grond van artikel 6.2, tweede lid Tw de ACM vragen over de tarieven te beslissen.³⁴
- 35 De ACM dient dan te bepalen of de gevraagde tarieven in casu onredelijk hoog zijn, waardoor een ongerechtvaardigde belemmering wordt gevormd voor de totstandkoming van de interoperabiliteit en interconnectie.³⁵

³⁰ ACM/IN/1104669

³¹ ACM/UIT/682860

³² ACM/IN/1128872

³³ Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (herschikking)

³⁴ Paragraaf 5.1 in Memorie van Toelichting bij wetswijziging Telecommunicatiewet (van 22-4-2004) zoals gepubliceerd in de kamerstukken - Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 851, nr. 3

³⁵ Idem.

- 36 Wanneer er volgens de ACM sprake is van een ongerechtvaardigde belemmering voor de totstandkoming van de interoperabiliteit en interconnectie, kan de ACM een redelijk tarief bepalen voor partijen. Als er geen gebruikelijk tarief op de markt bestaat, kan de ACM bij het bepalen van een redelijk tarief aansluiting zoeken bij de kosten van de afgiftedienst. Tarieven die de gemaakte kosten, waaronder een redelijke rendementsvergoeding voor investeringen ver te boven gaan, zijn in het algemeen niet als redelijk te beschouwen.³⁶
- 37 In artikel 6.4 Tw is bepaald dat de opgelegde verplichtingen en voorschriften die worden opgelegd op grond van artikel 6.2, tweede lid, objectief, transparant, proportioneel en niet-discriminerend dienen te zijn.
- 38 Op grond van artikel 6.5 Tw eerste lid dienen aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten die daarbij de toegang tot eindgebruikers controleren ervoor te zorgen dat zich in de Europese Unie bevindende eindgebruikers toegang hebben tot alle:
- a. in de Europese Unie toegekende nummers van een nationaal nummerplan,
 - b. nummers van de Europese telefoonnummerruimte, en
 - c. door ITU toegekende nummers,

en gebruik kunnen maken van diensten met gebruikmaking van de in de onderdelen a tot en met c bedoelde nummers, tenzij dat technisch of economisch niet haalbaar is, of een opgeroepen abonnee heeft besloten de toegang van oproepende gebruikers die zich in specifieke geografische gebieden bevinden, te beperken.

4. Feiten

- 39 Op grond van de door partijen ingediende stukken en het door de ACM uitgevoerde onderzoek stelt de ACM de volgende feiten en omstandigheden vast.
- 40 RGTN is een aanbieder van elektronische communicatie netwerken – en diensten. RGTN biedt in dit verband onder andere diensten aan zakelijke afnemers die gebruikmaken van applicaties (geautomatiseerde toepassingen) die de mogelijkheid bevatten om SMS-berichten te sturen en te ontvangen. Hiervoor gebruikt RGTN voor het ontvangen van SMS-berichten 0970-nummers om deze diensten te leveren.
- 41 KPN is een aanbieder van elektronische communicatienetwerken – en diensten. KPN levert in dit verband mobiele diensten aan eindgebruiker (waaronder SMS-diensten). Deze mobiele eindgebruikers kunnen SMS-berichten ontvangen en versturen naar ondermeer 06-nummers en 0970-nummers. KPN maakt in zijn retailaanbod geen onderscheid in de verkeerstarieven tussen 06- en 0970-nummers. Voor het ontvangen van SMS-berichten worden geen verkeerstarieven in rekening gebracht bij de mobiele eindgebruikers.
- 42 KPN en RGTN hebben een technische interconnectie tot stand gebracht, zoals dat gebruikelijk is tussen twee Mobiele (Virtuele) Netwerk Operators, om ondermeer SMS-berichten via de signalering te kunnen uitwisselen.
- 43 RGTN heeft met KPN onderhandeld over de wholesaletarieven om te komen tot een overeenkomst voor het kunnen ontvangen van SMS-berichten van KPN's mobiele eindgebruikers op 0970-nummers van RGTN. Hierbij heeft RGTN verschillende voorstellen gedaan, waaronder het reciproom

³⁶ Idem.

hanteren van de tarieven die KPN hanteert voor het afleveren van SMS-verkeer op het mobiele netwerk van KPN (genaamd SMS-interworking). Partijen zijn niet tot overeenstemming gekomen over de wholesaletarieven die hiervoor dienen te gelden.

- 44 RGTN beschikt over SMS-interworking overeenkomsten met **[vertrouwelijk:**

]

- 45 KPN heeft in eerste instantie geweigerd om een overeenkomst te sluiten met RGTN en de interoperabiliteit tot stand te brengen, omdat hij van mening was dat hij daartoe niet verplicht was. Echter heeft KPN, nadat de ACM hem heeft gewezen op de bepalingen uit de Tw die hierop zien, ervoor gekozen de 0970-nummers wel technisch toegankelijk te maken, maar zonder daarvoor een vergoeding te betalen aan RGTN. KPN heeft aangegeven dat dit een tijdelijke invulling van de interoperabiliteitsverplichting betreft, totdat KPN zijn SMS-Business portfolio heeft bepaald. KPN stelt dat over dit (tijdelijke) tariefvoorstel overeenstemming is bereikt met RGTN. RGTN bestrijdt dit.

- 46 Op 18 november 2024 heeft KPN een commercieel voorstel gedaan³⁷. Hierbij biedt KPN deze toegang tot 0970-nummers aan onder de voorwaarde van een zogenaamd *originating model*³⁸, waarbij RGTN **[vertrouwelijk:**] per bericht betaalt aan KPN voor het kunnen ontvangen van het bericht. Met een minimale maandelijkse vergoeding van **[vertrouwelijk:**]. Over dit voorstel van KPN is geen overeenstemming bereikt met RGTN.

- 47 Een dergelijk *originating model* heeft KPN eveneens aangeboden aan één andere netwerk-aanbieder **[vertrouwelijk:**]. Met deze partij is hierover evenmin overeenstemming bereikt. Deze partij heeft in dit verband eveneens een verzoek bij de ACM ingediend om dit geschil te beslechten.

- 48 KPN heeft met bijna alle mobiele en virtual mobiele netwerk aanbieders zogenaamde SMS-interworking overeenkomsten gesloten. Dit betreft aparte overeenkomsten voor het afleveren van SMS-berichten op het netwerk van KPN en overeenkomsten voor het afleveren van SMS-berichten op het netwerk van de andere mobiele (virtuele) netwerk aanbieders. Deze overeenkomsten zien op het afleveren van SMS-berichten naar 06-nummers en 0970-nummers. Hiervoor zijn uniforme reciproke tarieven afgesproken van **[vertrouwelijk:** ³⁹

]

- 49 Uit het onderzoek van de ACM is naar voren gekomen dat de grote CPaaS-aanbieders allemaal gebruik maken van 0970-nummers voor het ontvangen van SMS-berichten. Deze kopen de CPaaS-aanbieders wholesale in bij **[vertrouwelijk:**

]

- 50 Deze M(V)NO's hebben allemaal een SMS-interworking overeenkomst met KPN voor het ontvangen en sturen van SMS-berichten. Op basis hiervan ontvangen deze partijen van KPN een afgiftevergoeding van **[vertrouwelijk:**] voor alle afgeleverde SMS-berichten op zowel 06-nummers als 0970-nummers.

- 51 **[vertrouwelijk:**

]

³⁷ Betreft een email van KPN aan RGTN d.d. 18 november 2024 – ACM/IN/1009540

³⁸ In KPN's reactie op het verzoek van RGTN noemt KPN dit model nu een *originating model*.

³⁹ Hierop is één uitzondering. Dit betreft de overeenkomst tussen **[vertrouwelijk:**

]

52 [vertrouwelijk:

]

53 KPN heeft eveneens afspraken met CPaaS-aanbieders (zoals [vertrouwelijk:]).

Deze overeenkomsten⁴⁰ zien op het sturen van SMS-berichten van deze partijen naar KPN (on-net) of via KPN (off-net). In deze overeenkomsten worden maatwerk-tarieven afgesproken voor afnemers, afhankelijk van het verzonden volume aan SMS-berichten, waarbij het tarief voor on-net diensten [vertrouwelijk:]

Deze overeenkomsten bevatten eveneens de mogelijkheid voor het ontvangen van SMS-berichten van KPN (via SMS short codes). KPN biedt hiervoor geen 0970-nummers aan. Voor de short codes, die als gratis nummer worden gebruikt, geldt een wholesale vergoeding van [vertrouwelijk:] per inkomend bericht, te betalen door de CPaaS-aanbieder aan KPN. Voor een short code, die wordt gebruikt als betaal nummer, is de uitbetaling van KPN per bericht afhankelijk van het gekozen premium retail tarief, met aftrek van kosten zoals incassokosten en netwerkkosten.

54 KPN is ook gestart met een pilot om ook zelf SMS-diensten aan (zakelijke) klanten te verkopen die SMS-berichten via applicaties ontvangen en versturen. Dergelijke klanten (en hun applicaties) zitten niet aangesloten op het mobiele radionetwerk, maar zijn aangesloten via een vaste internet aansluiting. En maken daarbij gebruik van 0970-nummers.

[vertrouwelijk: 41

]

55 [vertrouwelijk:

42

]

56 De CPaaS-aanbieders bieden in de retailmarkt aan hun zakelijke klanten de mogelijkheid om naast het verzenden van SMS-berichten ook SMS-berichten te ontvangen op hun 0970-nummers in Nederland. Hiervoor vragen zij een maandelijkse vergoeding per 0970-nummer. Voor het ontvangen van de SMS-berichten vragen zij geen vergoeding⁴³ of een kleine vergoeding (van circa € 0,005 - € 0,007 per SMS-bericht) aan hun zakelijke afnemers.⁴⁴

5. Samenvatting verzoek RGTN

- 57 In dit hoofdstuk heeft de ACM het verzoek op hoofdlijnen samengevat, met daarbij de kern van het geschil, de gevolgen van de handelwijze van KPN en het verzoek aan de ACM.
- 58 De kern van het bezwaar van RGTN is dat KPN:
- Eenzijdig afwijkt van geldende marktpraktijken (zoals geborgd in GSMA-standaarden);
 - Reverse billing eist op een nummerreeks (0970) die hiervoor niet is bedoeld of ingericht in het ISDN-nummerplan;
 - Interoperabiliteit feitelijk blokkeert zonder objectieve rechtvaardiging;

⁴⁰ Deze producten noemt KPN "Business SMS" en "Business SMS Premium".

⁴¹ Zie [vertrouwelijk: bijlage 3 en 4.

] ACM/IN/1024972-

⁴² Zie email antwoorden Vonage d.d 19 december 2025, ACM/IN/1064487

⁴³ [vertrouwelijk:

], ACM/IN/1065838.

⁴⁴ Bijvoorbeeld: Twilio: \$0,0075, Vonage [vertrouwelijk:], Bird.com [vertrouwelijk:], [vertrouwelijk:].

- Daarmee misbruik maakt van haar machtspositie, in strijd met het markttoezichtkader van de ACM.
- 59 De handelswijze van KPN leidt tot:
- Blokkade van interoperabiliteit voor RGTN-klanten;
 - Belemmering van toegang tot gebruikers van KPN;
 - Economisch onredelijke tariefstructuren (negatieve vergoeding);
 - Verstoring van een evenwichtige marktdynamiek in het SMS-verkeer;
 - Discriminatie van aanbieders die gebruik maken van niet-gratis nummerreeksen (zoals 0970).
 - Economisch onredelijke tariefstructuren (negatieve vergoeding);
- 60 Bovendien bestaat er een ernstig risico dat KPN, door RGTN geen zeggenschap te geven over haar eigen afgiftetarief en tegelijkertijd zelf de rol van transitprovider te vervullen, het afgiftetarief feitelijk eenzijdig bepaalt en verlaagt. Hierdoor wordt RGTN buitenspel gezet in de markt voor SMS-afgifte op haar eigen nummerreeks (0970). Dit creëert een situatie van economische verdringing (market foreclosure), waarbij KPN door haar netwerkpositie en transitrol andere aanbieders economisch van de markt uitsluit.
- 61 Een dergelijke constructie stelt KPN in staat om derden enkel via haar platform toegang te bieden tot 0970-nummers, tegen een door KPN vastgesteld, potentieel niet-kostendekkend tarief. Dit leidt tot prijsdiscriminatie en verstoort het level playing field.
- 62 RGTN verzoekt de ACM om:
- Vast te stellen dat KPN gehouden is om SMS-verkeer naar 0970-nummers van RGTN technisch mogelijk te maken via interworking;
 - Te bevestigen dat RGTN als ontvangende partij het recht heeft een marktconform tarief te hanteren voor afgeleverd verkeer op haar netwerk;
 - Te oordelen dat het tarief van € 0,057 per bericht dat RGTN rekent, marktconform en redelijk is;
 - Te bepalen dat KPN verplicht is het marktconforme tarief van € 0,057 per SMS te betalen voor alle SMS-verkeer dat hij – direct of in transit – aflevert op het netwerk van RGTN, ongeacht of dit afkomstig is van haar eigen abonnees of van derden.
 - Op grond van artikel 6.2, lid 2, van de Telecommunicatiewet, KPN een verplichting op te leggen om tegen het door RGTN gehanteerde tarief van € 0,057 SMS-verkeer naar 0970-nummers van RGTN af te leveren.
- 63 Hoewel op Europees niveau (zie Verordening (EU) 2022/612) lagere tarieven gelden voor SMS-verkeer in roaming context, kent de Nederlandse nationale markt op dit moment geen tariefregulering voor binnenlands SMS-afgifteverkeer. Binnen deze context wordt een tarief van circa € 0,055–€ 0,057 breed gehanteerd en geaccepteerd als marktconform, **[vertrouwelijk]**:
]. Het voorstel van RGTN sluit daar direct bij aan.

6. Zienswijze KPN

- 64 Samengevat is KPN van mening dat de ACM onbevoegd is, en indien de ACM zichzelf wel bevoegd vindt het verzoek van RGTN dient af te wijzen. Hieronder wordt de zienswijze van KPN op hoofdpunten samengevat

De bevoegdheid van de ACM

- 65 Voor zover RGTN een SMS-dienstverlening aanbiedt waarbij het SMS-berichtenverkeer wordt aangeboden aan een applicatie, hanteert **KPN** in dat geval andere voorwaarden dan voor een SMS-Interworkingovereenkomst die is gebaseerd op person-to-person (P2P)-verkeer. KPN heeft om die reden aan RGTN - een *originating model* voor SMS met bepaalde uitgangspunten die binnen dat gebruik passend zijn voorgelegd. KPN heeft in afwachting op de overeenstemming daarover per e-mail in 2024 de regeling afgesproken om SMS-berichten van KPN eindgebruikers naar de applicatie van RGTN zonder betaling aan RGTN open te zetten zodat eind-tot-eindverbindingen zijn gewaarborgd, waarmee KPN aan de interoperabiliteitsverplichting in Hoofdstuk 6 van de Tw voldoet, dat bij SMS-verkeer in deze context het toepasselijk wettelijk kader is.
- 66 Gelet op het voorgaande is volgens **KPN** reeds sprake van feitelijke interoperabiliteit van diensten, waardoor de ACM niet bevoegd is om op grond van artikel 6.2, tweede lid, van de Tw verplichtingen op te leggen met betrekking tot toegang, interconnectie en/of de interoperabiliteit van diensten (zoals bijvoorbeeld over de tarieven). Evenmin biedt artikel 12.2 van de Tw uitkomst, nu er op KPN geen verplichting bij of krachtens de Tw rust om een vergoeding te betalen voor het via het signaleringsverkeer aanbieden van SMS-berichten op de 0970-nummers van RGTN. Evenmin gaat het in het voorliggende geval om een geschil ten aanzien van een reeds gesloten overeenkomst.
- 67 Gelet hierop is de ACM naar opvatting van **KPN** niet bevoegd om het geschil inhoudelijk te behandelen

KPN voldoet aan de interoperabiliteitsverplichting

- 68 KPN heeft de verschillen in opvatting over de gehanteerde tarieven niet als voorwaarde gesteld aan de interoperabiliteit. Voor het tot stand brengen van interconnectie en interoperabiliteit geldt een verplichting voor aanbieders van openbaar elektronisch communicatiediensten en -netwerken die de toegang tot eindgebruikers controleren, om met elkaar te onderhandelen om deze eind-tot-eindverbindingen tot stand te brengen.

Keuze originating model en daarbij behorende tariefstructuur en tarieven zijn redelijk

- 69 Van KPN kan niet worden verlangd om bij SMS-berichtenverkeer dat termineert op een applicatie hetzelfde uitgangspunt wat betreft tarieven te hanteren als bij P2P. Het gaat in het voorliggende geval niet om 06-verkeer waarbij berichten over en weer worden gestuurd - waarmee een zekere balans zit in kosten en inkomsten - maar om verkeer dat bedoeld is voor een applicatie van RGTN waarbij geen verkeer wordt teruggestuurd naar de verzender en geen inkomsten komen uit retourverkeer.
- 70 Het verkeer dat eindigt op de applicatie van RGTN is verkeer dat gericht is (of zou moeten zijn) op een zakelijke dienstverlening van RGTN, waarbij het in het licht van normaal economisch verkeer gebruikelijk is dat de dienstaanbieder voor deze eigen dienst betaalt. Andersom is het betalen door KPN voor het afleveren van SMS-berichtenverkeer op een applicatie van de dienstaanbieder economisch zeer ongebruikelijk en niet haalbaar, hetgeen overigens ook als uitzondering geldt op de interoperabiliteitsverplichting in artikel 6.5 van de Tw.
- 71 Bovendien zou dat model fraudegevoelig zijn, omdat de dienstaanbieder immers betaald zou krijgen voor het ontvangen van SMS-verkeer en daardoor een financiële prikkel zou kunnen krijgen om (zelf) verkeer te genereren.
- 72 Dat de uitkomst van de onderhandelingen niet hebben geresulteerd in het sluiten van een overeenkomst met RGTN, betekent niet dat geen sprake is geweest van redelijke onderhandelingen.

KPN biedt de SMS-dienst niet gratis aan – geen strijdigheid met Nummerplan

- 73 KPN ziet niet in op grond waarvan de ACM in de e-mail van 29 juli 2025 vaststelt dat KPN aan RGTN een aanbod heeft gedaan waarbij de SMS-berichten gratis worden aangeboden aan zijn eindgebruikers. Nog daargelaten dat KPN zich in het aanbod naar RGTN niet heeft uitgelaten over het gehanteerde retailtarief (maar uitsluitend over het gehanteerde Interworkingtarief), hanteert KPN het gebruikelijke retailtarief naar KPN eindgebruikers voor het SMS-berichtenverkeer naar 0970-nummers.
- 74 KPN ziet evenmin in op welke manier KPN in het aanbieden van een *originating model* in strijd zou hebben gehandeld met het Nummerplan telefoon- en ISDN diensten (Nummerplan) en artikel 4.1, vierde lid, van de Tw. KPN is geen nummerhouder en/of - gebruiker van de aan RGTN toegewezen 097-nummers en het Nummerplan voorziet niet in regulering omtrent de wholesale SMS-tarieven.
- 75 De door KPN overigens in het verleden gemaakte vergelijking met een 0800-nummer is uitsluitend gebaseerd op het feit dat de 0800-dienstaanbieder ook betaalt voor ontvangend SMS-berichtenverkeer.

Conclusie

- 76 Gelet op het voorgaande stelt KPN zich primair op het standpunt dat de ACM niet bevoegd is. Voor zover de ACM zichzelf wel bevoegd acht, verzoekt KPN aan de ACM om het verzoek van RGTN af te wijzen.

7. Voorlopige conclusies en reactie partijen

7.1. Voorlopige conclusies

- 77 De ACM heeft in de voorlopige conclusies over het voorliggende geschil tussen KPN en RGTN. En dit voorgelegd aan partijen⁴⁵.
- 78 Samengevat bevatte deze voorlopige conclusies:
- Dat de ACM bevoegd is hierover te oordelen, voor zover het ziet op “on-net verkeer”. Zijnde SMS-verkeer dat van de KPN-mobiele eindgebruikers wordt afgeleverd op het netwerk van RGTN.
 - Dat de voorstellen van partijen voor het P2A-SMS verkeer (naar de 0970-nummers) allebei de interoperabiliteit belemmeren.
 - Dat voor P2A-verkeer (naar de 0970-nummers) een 0-tarief gebruikelijk is in de markt en daarmee een redelijke invulling vormt van het geldende tarief.

7.2. Reactie RGTN

- 79 RGTN heeft in het gesprek met de ACM op 20 oktober 2025 hierop gereageerd⁴⁶. RGTN mist de balans in de beslissing, waarbij RGTN geen afgiftevergoedingen mag vragen, maar KPN dit wel ontvangt voor haar afgiftdienst.
- 80 RGTN heeft verder hierin aangegeven dat belangrijk is dat het geldende 0-tarief, indien dit de keuze blijft van de ACM, ook reciprook dient te gelden voor het SMS-verkeer van RGTN naar KPN. Dan is er mogelijk nog een business case hiervan te maken voor RGTN.

⁴⁵ Zie gespreksverslag KPN, ACM/INT/544717 en gespreksverslag RGTN, ACM/INT/544725

⁴⁶ Zie gespreksverslag RGTN, ACM/INT/544725

7.3. Reactie KPN

- 81 KPN heeft per email op 11 november 2025⁴⁷ gereageerd.
- 82 KPN verwijst naar de eerdere reactie op de geschilverzoeken dat de eind-tot-eindverbindingen feitelijk zijn gewaarborgd. Dat de ACM het tariefvoorstel van KPN in een eventueel overeen te komen contract met verzoekers van [vertrouwelijk:] per ontvangen SMS gericht aan de applicaties van verzoekers niet redelijk acht, doet niet af aan het voorgaande dat KPN voornoemd signaleringsverkeer in afwachting op een eventueel overeen te komen contract hiervoor - juist vanwege de interoperabiliteitsverplichting neergelegd in artikel 6.1 van de Tw – al circa 1,5 jaar tegen een 0-tarief aanbiedt aan RGTN. De belemmering die de ACM ziet in het voorgestelde tarief voor het tot stand komen van interoperabiliteit, is in het voorliggende geval en binnen de scope van de geschilverzoeken waartoe de ACM zich dient te beperken derhalve niet aan de orde omdat de interoperabiliteit wél tot stand is gekomen. Bovendien is voor het daadwerkelijk functioneren van eind-tot-eindverbindingen geen formele overeenkomst vereist. Gelet daarop is de ACM niet bevoegd om op grond van artikel 6.2 van de Tw regels te stellen met betrekking tot de totstandkoming van interconnectie, waaronder de tarieven die daarvoor volgens de ACM als redelijk worden geacht. In dit kader verwijst KPN naar uitspraken van het CBb⁴⁸ waarbij volgens het CBb geschillen over de vergoeding voor interconnectie op grond van artikel 12.2 van de Tw dienen te worden beslecht en niet op grond van artikel 6.2 jo. 6.1 van de Tw. Deze uitspraken bevestigen dat de ACM geen bevoegdheid heeft om over de band van artikel 6.1 van de Tw een oordeel te geven over de tarieven als de interoperabiliteit al gewaarborgd is. Van een bevoegdheidsontlening aan artikel 12.2 van de Tw is evenmin sprake, nu er op KPN geen verplichting rust om een vergoeding te betalen aan aanbieders van een SMS-platform (eerste lid) en er evenmin sprake is van een reeds gesloten overeenkomst tussen partijen (tweede lid).
- 83 KPN onderschrijft het voorlopige standpunt van de ACM dat de voorgestelde tarieven in de geschilverzoeken, voor zover expliciet genoemd, niet als redelijk kunnen worden beschouwd, omdat het bij SMS-berichtenverkeer dat termineert op een applicatie om andersoortig verkeer gaat met andere karakteristieken dan bij P2P verkeer in een standaard SMS-Interworkingovereenkomst.
- 84 Dat - andersom - het tariefvoorstel van KPN echter niet redelijk zou zijn omdat KPN daarmee volgens de ACM een dubbele marge genereert, gaat eraan voorbij dat in veruit de meeste gevallen dergelijk SMS-berichtenverkeer binnen de bundel valt en KPN hiervoor helemaal geen retailomzet binnen haalt, terwijl de huidige bundelprijs niet gebaseerd is op dergelijk verkeer. Een tarief van [vertrouwelijk:] per ontvangen SMS acht KPN juist gelet op deze gedeelde omzet aan de retailkant en de vergelijkbare tarieven die KPN daarvoor buiten de bundel of bij prepaid hanteert vergelijkbaar en redelijk. Verder vergelijkt de ACM het voorgestelde tarief van KPN voor P2A verkeer met andere gebruikelijke tarieven hiervoor in 'de markt', waarbij de ACM naar voorlopig oordeel concludeert dat een 0-tarief (reciproke) redelijk is.
- 85 Onduidelijk voor KPN is hoe 'de markt' door ACM gedefinieerd is en of een 0-tarief inderdaad een gebruikelijk tarief is voor een dergelijke SMS-berichten verkeersstroom van P2A, waarbij relevant is dat uitgegaan dient te worden van P als eindgebruiker van een mobiele netwerkoperator naar A als applicatie van de dienst aanbieder, waarbij het 0970-nummer geactiveerd dient te zijn in een vast netwerk. Tegelijkertijd begrijpt KPN hieruit wel dat met KPN ook de ACM van mening is dat een model waarbij de dienst aanbieder überhaupt door KPN betaald krijgt voor ontvangend SMS-berichtenverkeer op de applicatie van de dienst aanbieder onredelijk is. Hoewel KPN niet geheel ontevreden is met een 0-tarief, nu dit de dienst aanbieder daarbij in ieder geval geen financiële prikkel meer geeft om (zelf) verkeer te genereren, hecht KPN eraan te benadrukken dat het in de kern gaat om een SMS-dienstverlening ten dienste van verzoekers, waarbij het juist ongebruikelijk is dat een dienst aanbieder hiervoor niet zou hoeven te betalen. Bovendien drukt het - in geval van het versturen van bulk SMS-

⁴⁷ ACM/IN/1051902.

⁴⁸ CBb 27 september 2006, ECLI:NL:CBB:2006:AY8879 en CBb 14 augustus 2014, ECLI:NL:CBB:2014:323.

berichten - wel op de capaciteit van KPN. Met een opgelegd 0-tarief wordt deze SMS-dienstverlening dan ook in de ogen van KPN mogelijk te laagdrempelig gemaakt, waarmee de prikkel om zorgvuldig om te gaan met het gebruik van de dienst waarvoor deze bedoeld is mogelijk verdwijnt.

- 86 Gelet op het voorgaande stelt KPN zich primair op het standpunt dat de ACM niet bevoegd is. Voor zover de ACM zichzelf desondanks wel bevoegd acht, verzoekt KPN aan de ACM om de verzoeken af te wijzen.

7.4. Aanvullend onderzoek

- 87 Naar aanleiding van de reacties van de partijen heeft de ACM aanvullend onderzoek gedaan naar de precieze wijze waarop de levering van CPaaS-diensten die gebruik maken van virtuele (0970-) nummers voor het ontvangen van SMS-berichten worden gerealiseerd. Hierbij is de gehele keten van aanbieders betrokken. Dit betreft de grootste CPaaS-aanbieders⁴⁹, hun aanbieder van virtuele nummer diensten en de interconnectie relatie met andere M(V)NO's.
- 88 Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat er vier M(V)NO's zijn die deze virtuele nummerdiensten wholesale leveren aan de grote CPaaS-aanbieders. Deze MVNO's beschikken allen over een SMS-interworkingovereenkomst met KPN. Hierin is geregeld dat KPN een afgifte-tarief betaalt voor dit type P2A-verkeer. Dit heeft voor de ACM een ander beeld opgeleverd over het gebruikelijke wholesaletarief dan in het voorlopige conclusies is geconcludeerd.

8. Beoordeling ACM

8.1. Introductie/wijze van beoordeling

- 89 In paragraaf 8.2 heeft de ACM beoordeeld of zij bevoegd is. Vervolgens bepaalt de ACM in paragraaf 8.3 bepaald welke regels dienen te gelden en welke verplichtingen (op grond van artikel 6.2, tweede lid Tw) worden opgelegd aan partijen om hiermee de interoperabiliteit van diensten te waarborgen.
- 90 De ACM heeft eerst beoordeeld of het aanbod dat een van de partijen hiervoor doen geen ongerechtvaardigde belemmering vormt voor de totstandkoming van de interoperabiliteit. Dit is niet het geval.
- 91 Door de ACM is in eerste instantie onderzocht of er tarieven beschikbaar zijn die in gelijke omstandigheden worden aangeboden en afgenomen in de markt, waaruit dan de conclusie getrokken zou kunnen worden dat deze geen ongerechtvaardigde belemmering vormen. Omdat uit het onderzoek is gebleken dat zulke tarieven niet beschikbaar zijn, beoordeelt de ACM welke maatregel passend is en welk tarief redelijk is. Hierbij heeft de ACM aansluiting gezocht bij de kosten die voor de afgifte van SMS-diensten worden gemaakt.
- 92 Bij elke stap zal de ACM – voor zover relevant - de zienswijze van partijen op het voorgenomen oordeel en het ontwerpbesluit betrekken in de overwegingen.

8.2. Bevoegdheid van de ACM

8.2.1. Introductie

⁴⁹ Twilio, Bird.com, Vonage en CM.com zijn in dit onderzoek opgenomen.

- 93 In deze paragraaf bespreekt de ACM haar bevoegdheid om op grond van artikel 6.2, tweede lid van de Tw verplichtingen op te leggen om de interoperabiliteit van diensten te waarborgen. Na een introductie gaat de ACM in paragraaf 8.2.2 nader in op de toepasbaarheid van de grondslag uit artikel 6.2 van de Tw op de voorliggende casus en motiveert zij waarom de door KPN aangehaalde jurisprudentie in deze context niet relevant is.
- 94 Hoofdstuk 6 van de Tw ziet op de interoperabiliteit van elektronische communicatiediensten in de zin van artikel 1.1 van de Tw. Het stelsel van Hoofdstuk 6 van de Tw ziet een belangrijke taak weggelegd voor partijen om in onderlinge onderhandelingen te komen tot een invulling van de interoperabiliteit. Als partijen in onderling overleg niet tot overeenstemming kunnen komen en daardoor de interoperabiliteit niet tot stand komt, dan kan de ACM op verzoek van één van deze partijen verplichtingen opleggen op grond waarvan de interoperabiliteit gewaarborgd wordt en blijft.
- 95 Daarnaast stelt de ACM vast dat partijen in onderlinge onderhandelingen niet tot overeenstemming zijn gekomen. Dit leidt ertoe dat de interoperabiliteit niet tot stand komt. KPN weigert de interoperabiliteit onder de voorwaarden van RGTN tot stand te brengen en RGTN weigert dit te doen onder de voorwaarde van KPN. Hierdoor kan RGTN zijn SMS-diensten (die gebruik maken van de 0970-nummers) niet in de markt introduceren. In dat licht heeft RGTN de ACM verzocht om aan KPN verplichtingen op te leggen. Als één van de partijen in een dergelijk geval interoperabiliteit of interconnectie wenst, en de gevraagde tarieven te hoog vindt, kan de partij op grond van artikel 6.2, tweede lid van de Tw de ACM vragen over de tarieven te beslissen.⁵⁰
- 96 Het is dan in het voorliggende geval, gegeven de omstandigheden, aan de ACM om een (passende) maatregel te treffen teneinde de interoperabiliteit tot stand te brengen en daarmee de ongerechtvaardigde belemmeringen weg te nemen. Omdat de belemmeringen ontstaan door de voorgestelde tarieven is een tariefmaatregel, naar het oordeel van de ACM, de enige maatregel die het probleem effectief adresseert.

8.2.2. Overwegingen bevoegdheid

Artikel 1.1 van de Tw

- 97 De ACM stelt vast dat SMS-diensten die RGTN levert en waarbij gebruik wordt gemaakt van 0970-nummers, onder artikel 1.1 van de Tw vallen, omdat er door de diensten signalen worden overgebracht.

Artikel 6.2 van de Tw

- 98 De ACM dient te beoordelen of de gevraagde tarieven in casu onredelijk hoog zijn, waardoor een ongerechtvaardigde belemmering wordt gevormd voor de totstandkoming van de interoperabiliteit en interconnectie.⁵¹ Wanneer er volgens de ACM sprake is van een ongerechtvaardigde belemmering voor de totstandkoming van de interoperabiliteit en interconnectie, kan de ACM een redelijk tarief bepalen voor partijen.⁵²
- 99 De ACM stelt vast dat partijen in de onderhandelingen die hierover zijn gevoerd niet tot overeenstemming zijn gekomen over de tarieven en voorwaarden van de interoperabiliteit tussen KPN en RGTN.

⁵⁰ Paragraaf 5.1 in Memorie van Toelichting bij wetwijziging Telecommunicatiewet (van 22-4-2004) zoals gepubliceerd in de kamerstukken - Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 851, nr. 3

⁵¹ Idem.

⁵² Idem.

- 100 Dat KPN een voorstel heeft gedaan voor het tot stand brengen van de interoperabiliteit tegen een 0-tarief, maakt volgens de ACM niet dat er sprake is van overeenstemming tussen partijen. De ACM volgt niet de zienswijze van KPN dat hij een afspraak of overeenkomst heeft met RGTN voor het tot stand brengen van de interoperabiliteit tegen een 0-tarief. RGTN bestrijdt dit nadrukkelijk en uit de email-wisseling tussen partijen⁵³ volgt ook dat RGTN hiermee niet akkoord is. RGTN is in onderhandeling met KPN over het te gelden tarief. En op 14 juli 2025 besluit RGTN om dit voor te leggen aan de ACM. Hieruit concludeert de ACM dat partijen geen overeenkomst hebben ten aanzien van de commerciële voorwaarden voor het invullen van de interoperabiliteit. Hieruit concludeert de ACM dat partijen geen overeenkomst hebben over een 0-tarief als invulling van de commerciële voorwaarde van de interoperabiliteit.
- 101 KPN stelt zich op het standpunt dat het hebben van een formele overeenkomst niet noodzakelijk is voor het waarborgen van de interoperabiliteit, omdat KPN de technische interconnectie in stand heeft gelaten en RGTN wel de voorbereidingen kan treffen om de technische dienstverlening te testen.
- 102 Het feit dat de technische interconnectie tot stand is gebracht tussen partijen betekent niet dat dit de interoperabiliteit niet meer kan belemmeren. In onderhavige zaak is namelijk wel sprake van een belemmering van de interoperabiliteit. Doordat KPN en RGTN sterk uiteenlopende tarieven vragen, met tegengestelde tariefmodellen, vormt dit voor beide partijen een economische belemmering om de interoperabiliteit tot stand te brengen bij grootschalig gebruik van deze diensten.
- 103 De ACM kan ter waarborging van de interoperabiliteit passende verplichtingen opleggen op grond van artikel 6.2, tweede of vijfde lid van de Tw, in samenhang met artikel 6.4 Tw. De ACM zal in dit geval dan ook een passende tariefmaatregel dienen te formuleren met als doel het waarborgen van de interoperabiliteit van diensten..
- 104 Omdat er geen overeenkomst tot stand is gekomen tussen partijen, en de primaire oorzaak daarvan ligt in de te gelden wholesaletarieven, is de ACM dan ook bevoegd om te beoordelen of partijen redelijke voorwaarden hanteren die de interoperabiliteit voldoende waarborgen, zoals opgenomen in artikel 6.2, eerste lid van de Tw. En daarvoor passende verplichtingen op te leggen op grond van artikel 6.2, tweede of vijfde lid van de Tw, in samenhang met artikel 6.4 Tw, die wel een waarborg vormen voor de interoperabiliteit.

Door KPN aangehaalde jurisprudentie niet relevant

- 105 De uitspraken van het CBb waar KPN in zijn aanvullende zienswijze naar verwijst⁵⁴ zijn niet van toepassing in deze specifieke casus. In de volgende randnummers zal de ACM hierop ingaan. De uitspraken dateren van voor de laatste wijziging van artikel 6.2 van de Tw die op 3 maart 2022 in werking is getreden. Bij deze wijziging van de wetgeving heeft de wetgever in de Memorie van Toelichting⁵⁵ uitgebreid stilgestaan bij de mogelijkheid om verplichtingen op te leggen in het geval tarieven in de weg staan aan de totstandkoming van de interoperabiliteit.
- 106 De uitspraak uit 2006 – gebaseerd op het toenmalige artikel 6.3 van de Tw - betrof kort samengevat een casus over de tarieven voor mobiele gespreksafgifte (MTA) waarin partijen een overeenkomst met KPN hadden. KPN vond de tarieven die partijen rekenden niet (meer) redelijk. OPTA (een rechtsvoorganger van ACM) is destijds verzocht deze tarieven in een geschilbesluit vast te stellen, waaraan destijds gevolg is gegeven. Het CBb heeft daarover geoordeeld:

⁵³ Zie ACM/IN/1009540

⁵⁴ Zie CBb 27 september 2006, ECLI:NL:CBB:2006:AY8879 en CBb 14 augustus 2014, ECLI:NL:CBB:2014:323.

⁵⁵ Zie Memorie van Toelichting, paragraaf 3.6.1.1 en 3.6.1.2 - Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 865, nr. 3 - Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek van elektronische communicatie (Implementatie Telecomcode)

“Het College stelt vast dat het bepaalde bij of krachtens de Tw (oud) geen voorschriften bevat inzake de MTA-tarieven die Tele2, Telfort, T-Mobile en Vodafone jegens KPN Telecom dienen te hanteren.

Het College volgt KPN Telecom niet in het in haar verzoeken om geschilbeslechting ingenomen standpunt dat in de interconnectieverplichting van artikel 6.1, eerste lid, Tw (oud) ligt besloten dat MTA-tarieven redelijk dienen te zijn. Partijen zijn vrij om de tarieven overeen te komen die tussen hen zullen gelden. In artikel 6.1, eerste lid, Tw (oud) is niets bepaald over interconnectietarieven. Zo uit de parlementaire geschiedenis van de Tw (oud) al eenduidig zou blijken dat de wetgever van opvatting is dat aanbieders verplicht zijn redelijke tarieven voor interconnectie te hanteren, dan moet niettemin worden vastgesteld dat deze verplichting in de Tw (oud) zelf niet is opgenomen. Een verplichting inzake te hanteren tarieven vormt een ingrijpende beperking van de contractsvrijheid, waarvoor een duidelijke wettelijke grondslag aangewezen moet kunnen worden. Aangezien de bij KPN Telecom in rekening gebrachte MTA-tarieven niet in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens de Tw (oud), had OPTA geen regels mogen stellen over deze tarieven en had zij de verzoeken van KPN Telecom moeten afwijzen.”⁵⁶

- 107 In het huidige wetgevingskader over interoperabiliteit (hoofdstuk 6 Tw) is een duidelijke wettelijke grondslag opgenomen in artikel 6.2 Tw, tweede lid om verplichtingen op te leggen om de interoperabiliteit te bevorderen en te waarborgen. Artikel 6.2 Tw strekt tot implementatie van de waarborgbepaling in artikel 61, eerste lid van de Telecomcode.⁵⁷ Uit dit artikellid van de Telecomcode volgt dat, met het oog op het bevorderen van de doelstellingen van artikel 3 van de Telecomcode, en waar passend, de nationale regelgevende instanties of andere bevoegde instanties adequate toegang en interconnectie dienen te waarborgen, alsook interoperabiliteit van diensten.⁵⁸ Uit de Memorie van Toelichting volgt dat met het opleggen van verplichtingen eveneens wordt bedoeld op het vaststellen van tarieven indien dit passend is.⁵⁹ Om deze reden kan aan de uitspraak niet die betekenis worden gehecht die KPN in zijn aanvullende zienswijze naar voren heeft gebracht.
- 108 De uitspraak uit 2014 betreft een zaak tussen CM.com en KPN. Dit betrof weliswaar SMS-verkeer, maar betrof de situatie waarin partijen een overeenkomst hadden over de afwikkeling van zogenaamd premium SMS-verkeer (via short codes). In die overeenkomst was afgesproken welke vergoedingen KPN aan CM.com betaalde vanuit de incassodienst en daarbij werden geen aparte vergoedingen betaald door KPN aan CM.com voor het afgeven van SMS-verkeer. Dit past ook bij een premium SMS-dienst. Voor een dergelijke incassodienst of premium SMS-dienst bestond geen verplichting (in de Tw) voor KPN om deze te leveren aan CM.com.
- 109 Vervolgens heeft KPN de incassodienst, en de daaraan gerelateerde vergoedingen aan CM.com stopgezet en heeft CM.com onderhandeld met KPN over een alternatieve vergoeding in de vorm van een tarief voor het afgeven van de SMS-berichten. Dit heeft niet tot een nieuwe overeenkomst geleid. Vervolgens heeft CM.com dit voorgelegd aan de ACM en heeft de ACM de tarieven voor het afgeven van deze premium SMS-berichten vastgesteld, op grond van artikel 6.2 Tw (oud).
- 110 Het CBb heeft in deze uitspraak uitgelegd dat de geldende overeenkomst waarin niet in een aparte vergoeding voor afgifte is voorzien gezien moet worden als de overeenkomst waarmee de interoperabiliteit tot stand is gebracht en daarmee voldoende is gewaarborgd door KPN. Daarbij heeft het CBb tevens geoordeeld dat artikel 6.2 Tw (oud) geen grondslag bood aan de ACM om in deze casus de afgiftetarieven vast te stellen en dat daarvoor, gegeven het bestaan van een

⁵⁶ CBb 27 september 2006, ECLI:NL:CBB:2006:AY8879

⁵⁷ Artikel 61, eerste lid van de Telecomcode komt overeen met (een onderdeel van) artikel 5 van de Toegangsrichtlijn.

⁵⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 865, nr. 3 (MvT), p. 42-43.

⁵⁹ Zie paragraaf 5.1 in Memorie van Toelichting bij wetswijziging Telecommunicatiewet (van 22-4-2004) zoals gepubliceerd in de kamerstukken - Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 851, nr. 3 en paragraaf 3.6.1.1 en 3.6.1.2 in Memorie van Toelichting bij de wetswijziging Telecommunicatiewet (van 2-3-2022) zoals gepubliceerd in kamerstukken - Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 865, nr. 3.

overeenkomst, een geschilprocedure in de zin van artikel 12.2 Tw bedoeld was.

- 111 Een belangrijk verschil is dat in onderhavige zaak géén overeenkomst bestaat tussen partijen en dat hiermee de interoperabiliteit de facto wordt verhinderd. De ACM benadrukt dat het huidige artikel 6.2, tweede lid van de Tw de grondslag vormt voor de bevoegdheid van de ACM om juist in een casus als het voorliggende geval, onder meer, tarieven vast te stellen.⁶⁰
- 112 In de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Telecommunicatiewet (van 3 maart 2022)⁶¹ wordt benadrukt dat het opleggen van een tariefverplichting door de ACM, ook als het niet een marktpartij met aanmerkelijke marktmacht betreft, aangemerkt kan worden als een maatregel die genomen kan worden om interoperabiliteit te waarborgen. In dit verband wordt in de Memorie van Toelichting verwezen naar een uitspraak van het Europese Hof van Justitie over de *KPN/ACM zaak* waarin door KPN gestelde tarieven voor transitdiensten in het geding kwamen, omdat de ACM vaststelde dat de tarieven te hoog waren en dit ten koste ging van de interoperabiliteit tussen telefoniediensten.⁶²
- 113 Gelet op de wetswijziging en de toelichting daarop in de Memorie van Toelichting en de verschillen in de case CM.com en RGTN kan ook aan de uitspraak uit 2014 niet die betekenis worden gehecht die KPN in haar aanvullende zienswijze naar voren heeft gebracht.

8.2.3. Conclusie

- 114 Naar het oordeel van de ACM is de ACM op grond van artikel 6.2 Tw bevoegd tot het opleggen van verplichtingen om de interoperabiliteit te waarborgen.

8.3. Inhoudelijke beoordeling ACM van verzoek RGTN

8.3.1. Introductie

- 115 Om dit geschil te beslechten zal de ACM maatregelen moeten treffen die ervoor zorgen dat de interoperabiliteit tot stand komt en gewaarborgd blijft. Partijen staan lijnrecht tegenover elkaar en zijn in de onderhandelingen elkaar ook niet tegemoet gekomen. Wel is de technische interconnectie beschikbaar. Maar is er geen commerciële overeenstemming bereikt over de geldende wholesaletarieven voor het daadwerkelijk op grotere schaal uitwisselen van SMS-verkeer.
- 116 Om het verzoek van RGTN inhoudelijk te behandelen zal de ACM in paragraaf 8.3.2 achtereenvolgens:
- (1) de tariefvoorstellen beoordelen die RGTN en KPN elkaar over en weer hebben gedaan voor SMS-toegang tot 0970-nummers van RGTN;
 - (2) alternatieve tariefoplossingen onderzoeken die de interoperabiliteit van SMS-diensten tussen partijen kunnen waarborgen;
 - (3) het tariefvoorstel van RGTN beoordelen voor de SMS-toegang tot 0970-nummers van RGTN die KPN als transitverkeer aanlevert (zogenoemd “off-net” verkeer);

⁶⁰ Artikel 6.2 Tw is de implementatie van artikel 61, eerste lid van de Telecomcode. Uit dit artikel van de Telecomcode volgt dat, met het oog op de doelstellingen van artikel 3 van de Telecomcode bevorderen, en waar passend waarborgen de nationale regelgevende instanties of andere bevoegde instanties adequate toegang en interconnectie, alsook interoperabiliteit van diensten, en oefenen zij daarbij hun bevoegdheid uit op een wijze die bevorderlijk is voor efficiëntie en duurzame concurrentie, de implementatie van netwerken met zeer hoge capaciteit, efficiënte investeringen en innovatie, en die de eindgebruikers het grootste voordeel biedt; Kamerstukken II 2020/21, 35 865, nr. 3 (MvT), p. 42.

⁶¹ Zie MvT, blz 43

⁶² *KPN BV/Autoriteit Consument en Markt (ACM)*, C-85/14, ECLI:EU:C:2015:610 (17 september 2015).

8.3.2. Beoordeling SMS-toegang tot 0970-nummers van RGTN

8.3.2.1. Tariefvoorstellen partijen 0970-nummers RGTN

- 117 In deze paragraaf zal de ACM in eerste instantie beoordelen of het voorstel van RGTN voor de afgifte van SMS-verkeer op de 0970-nummers van RGTN een ongerechtvaardigde belemmering vormt.
- 118 Omdat dit het geval is heeft de ACM eveneens het commerciële voorstel van KPN beoordeeld. Dit als mogelijk redelijk alternatief voor het voorstel van RGTN. Gebleken is dat KPN het 0-tarief dat hij in de praktijk hanteert tijdens de onderhandelingen over de contractuele voorwaarden niet bereid is commercieel af te spreken. Om die reden wordt dit 0-tarief niet meegenomen in de beoordeling van het commerciële voorstel van KPN.

Voorstel RGTN: marktconforme tarieven met een afgiftetarief van [vertrouwelijk:], zoals KPN ook vraagt voor haar afgifte

- 119 De vraag die ter beoordeling van ACM voorligt is of de door RGTN voorgestelde voorwaarden zodanig zijn dat hierdoor de interoperabiliteit wordt belemmerd en hiervoor geen objectieve rechtvaardiging bestaat.
- 120 In dit voorstel hanteert RGTN een volgens RGTN marktconform afgiftetarief van [vertrouwelijk:] per SMS-bericht. [vertrouwelijk:]. En waarbij dit tarief eveneens gelijk is aan het tarief dat KPN rekent voor het afgeven van SMS-berichten op het mobiele netwerk van KPN.
- 121 De afgiftedienst die KPN in de praktijk levert, onder de voorwaarde van reciprociteit, is naar het oordeel van de ACM een andersoortige dan de afgiftedienst die RGTN levert. Zo levert KPN de toegang tot miljoenen mobiele eindgebruikers (en devices) die zijn aangesloten op het mobiele radionetwerk, terwijl RGTN toegang biedt tot enkele applicatie-aanbieders, die centraal zijn aangesloten op een vaste centrale internetaansluiting. KPN levert deze toegang met gebruikmaking van het mobiele radionetwerk, terwijl RGTN deze toegang realiseert via het vaste (internet)netwerk voor het aansluiten van de cloud-applicaties.
- 122 Daarbij wordt de afgiftedienst die KPN levert aan M(V)NO's, en zoals afgesproken in de SMS-interworkingovereenkomsten, altijd in combinatie afgesproken met de levering van gelijkwaardig verkeer, die afkomstig is van de mobiele eindgebruikers van deze M(V)NO's. Bij het uitwisselen van verkeer tussen deze mobiele gebruikers worden deze diensten ook voor gelijkwaardige toepassingen gebruikt. KPN duidt dit aan als P2P-diensten. Hierdoor ontstaat er meer balans in het sturen en ontvangen van onderling SMS-verkeer en hebben deze een vergelijkbare commerciële retailwaarde. In de praktijk betekent dit dat KPN geen belemmeringen ziet in het onder deze voorwaarde tot stand brengen van de (wederzijdse) interoperabiliteit.
- 123 Uit het onderzoek van de ACM naar voren gekomen dat de grote CPaaS-aanbieders 0970-nummers gebruiken voor het leveren van geautomatiseerde SMS-diensten aan zakelijke klanten in Nederland. Deze CPaaS-aanbieders maken hiervoor geen gebruik van KPN, maar van andere M(V)NO's [vertrouwelijk:] die deze 0970-nummers (inclusief inkomende SMS-berichten) wholesale aanbieden. Voor de SMS-berichten die afkomstig zijn van het mobiele netwerk van KPN stuurt KPN deze SMS-berichten voor 0970-nummers naar deze M(V)NO's, waarmee ze een SMS-interworking overeenkomst heeft. [vertrouwelijk:]
- 124 Feitelijk betaalt KPN (via zijn SMS-interworkingovereenkomsten) voor het SMS-verkeer naar de 0970-nummers van deze M(V)NO's dus een afgiftevergoeding [vertrouwelijk:]

] terwijl KPN deze diensten zelf niet levert op haar mobiele netwerk.

- 125 In de NvB heeft de ACM geconcludeerd dat dit weliswaar het geval is, maar volgens KPN kwalificeert als oneigenlijk gebruik van de SMS-interworkingovereenkomsten. In lijn hiermee is volgens KPN dan ook geen sprake van een commercieel aanbod op basis van een reciproke tariefvoorwaarde in het geval er geen gelijkwaardige afgiftediensten worden geleverd. Partijen kunnen daar dus geen beroep op doen volgens KPN. KPN zal daar naar eigen zeggen ook op ingrijpen als blijkt dat het onderzoek van de ACM klopt.
- 126 Het verzoek van RGTN (inzake 0970-verkeer) is primair gericht op het kunnen ontvangen van SMS-berichten, die worden afgeleverd als CPaaS-diensten (op een vaste internetaansluiting) aan zakelijke afnemers. Deze diensten levert KPN op haar eigen mobiele netwerk niet. Hierdoor is dus geen sprake van een wederzijdse levering van gelijkwaardige afgiftediensten en ook niet van een natuurlijke mate van balans in het verkeer.
- 127 Om deze redenen is naar het oordeel van de ACM het stellen van de voorwaarde van gelijke tarieven voor afgifte door RGTN niet redelijk. Het betreft immers geen gelijkwaardige afgiftedienst, die ook niet in gelijke mate wederzijds worden afgenomen. Dit vormt voor KPN een economische belemmering omdat het betalen van een dergelijk hoog afgiftetarief leidt tot een negatieve bijdrage op dit verkeer, zonder dat KPN daar (van nature) gelijkwaardig verkeer (met vergelijkbare marge) voor terug krijgt. Zoals dit wel het geval is bij de SMS-interworkingafspraken die KPN heeft met andere M(V)NO's voor het uitwisselen van SMS-verkeer tussen de op mobiele netwerken aangesloten eindgebruikers. Een dergelijke tariefvoorwaarde die RGTN hanteert vormt daarmee een belemmering voor KPN.
- 128 Omdat de kosten voor de afgiftedienst van RGTN aanzienlijk lager zijn dan het verzochte afgiftetarief ontbreekt voor het vragen van een hoge afgiftevergoeding vanuit RGTN een rechtvaardiging.
- 129 De ACM concludeert dat het voorstel van RGTN om dezelfde afgiftetarieven te rekenen (van **[vertrouwelijk:]**) voor de afgifte van SMS-verkeer op de 0970-nummers van RGTN een ongerechtvaardigde belemmering vormt voor het tot stand brengen van de interoperabiliteit.

Voorstel KPN: originating access vergoeding

- 130 In de basis dient KPN de interoperabiliteit tot stand te brengen en de 0970-nummers van RGTN toegankelijk te maken voor KPN's mobiele eindgebruikers. Om deze SMS-dienst aan haar mobiele klanten te leveren dient KPN (technisch) de SMS-afgiftedienst af te nemen bij RGTN. En doet dit ook in de praktijk.
- 131 De ACM stelt vast dat het vragen van een originating access vergoeding, zoals KPN doet, ongebruikelijk is voor dergelijke diensten. Zonder dat sprake is van een informatiedienst of vervolgdienst. Door dit wel te doen ontstaat de bijzondere situatie dat KPN, die voor het leveren van een SMS-dienst aan haar mobiele klanten afhankelijk is van de afname van de afgiftedienst van RGTN, hiervoor van RGTN een (extra)vergoeding eist. In plaats van te onderhandelen over de hoogte van de door RGTN gevraagde afgiftevergoeding.
- 132 Hoewel het heel ongebruikelijk is, is een dergelijk voorstel van KPN niet verboden als commerciële invulling van de interoperabiliteit. Partijen moeten daar dan wel overeenstemming over bereiken.
[vertrouwelijk:]
- 1.
- 133 Met het eenzijdig toepassen van een originating model, zonder overeenstemming daarover met RGTN te hebben, wordt RGTN afhankelijk van de originating access dienst van KPN voor het tot

stand brengen van de interoperabiliteit, wiens verplichting nu juist rust op KPN.

- 134 KPN verplicht RGTN daarmee feitelijk om de retailwaarde van de SMS-diensten die RGTN biedt aan zijn zakelijke klanten voor een groot deel te delen met KPN, waardoor hij de diensten de facto niet meer in de markt kan zetten. Dit omdat de concurrenten van RGTN, waaronder KPN zelf⁶³, hiervoor tarieven rekenen van [vertrouwelijk:]]. Het moeten betalen van [vertrouwelijk:] aan KPN hiervoor (plus ook de eigen netwerkkosten van RGTN voor de afgifte, de interconnectie-kosten, de M(V)NO-kosten en de kosten voor het CPaaS-platform) maken deze diensten zwaar verliesgevend.
- 135 Het hanteren van een originating model door KPN, met een tarief van [vertrouwelijk:], leidt dus tot een belemmering van de interoperabiliteit. KPN heeft hiervoor ook geen objectieve rechtvaardiging. Dit wordt hieronder verder uitgewerkt.
- 136 Naar het oordeel van de ACM leidt het commerciële voorstel van KPN voor het afleveren van SMS-verkeer op 0970-nummers van RGTN tot dubbele inkomsten voor KPN. KPN ontvangt in dit geval zowel een wholesalevergoeding van RGTN [vertrouwelijk:] bovenop de geldende retailvergoeding van de mobiele eindgebruikers voor het versturen van SMS-berichten, zoals deze zijn overeengekomen als onderdeel van de mobiele dienstverlening.
- 137 In de reactie van KPN op de voorlopige conclusies vult KPN zijn zienswijze aan door te stellen dat veel SMS-verkeer in bundels wordt aangeboden en dat bij het samenstellen van de bundels geen rekening is gehouden met dit (extra) SMS-verkeer. Hierdoor krijgt KPN daar geen retailomzet voor. KPN stelt daarom dat hij gecompenseerd dient te worden voor het verlies aan retailomzet als gevolg van het leveren van deze SMS-diensten. Een tarief dat geldt buiten de bundel (7 cent, incl. BTW) of prepaid (10 cent, incl. BTW) is daarvoor volgens KPN een redelijk tarief.
- 138 De ACM volgt deze redenering van KPN niet. Het aanbieden van SMS-verkeer, in een bundel, als onderdeel van de mobiele abonnementen, is een commerciële keuze van KPN. Daarop vindt ook concurrentie plaats in de mobiele markt. Het is niet zo dat bundels 'gratis' zijn. Maar gegeven de waarde van deze bundels, vaak uitgedrukt in units (belminuten, SMS-berichten en/of Mb's data), is de rekenkundige prijs per unit⁶⁴ wel lager dan de losse (buiten de bundel) prijs⁶⁵. KPN heeft alle commerciële vrijheid om hiervoor zelf de retailtarieven te bepalen en KPN (inclusief zijn dochterbedrijven zoals SIMYO en YouFone) doet dat ook. Mobiele eindgebruikers van KPN kunnen deze bundels ook gebruiken voor het verzenden van SMS-berichten naar 0970-nummers. Dit doen zij ook.
- 139 Zoals uit het aanvullende onderzoek van de ACM blijkt wordt er door alle grote CPaaS-aanbieders gebruik gemaakt van 0970-nummers voor het leveren van inkomende SMS-diensten aan zakelijke afnemers. KPN levert SMS-verkeer naar deze 0970-nummers standaard mee in zijn SMS-aanbod aan zijn mobiele eindgebruikers.
[vertrouwelijk:]
- 140 KPN positioneert deze SMS-berichten naar de 0970-nummers van RGTN 'anders' dan reguliere SMS-berichten, maar beide bestemmingen vallen bij KPN onder dezelfde SMS-dienst die hij retail aan zijn mobiele klanten aanbiedt. Mobiele klanten van KPN zullen deze mogelijkheid om SMS-berichten te sturen waarderen als onderdeel van de geleverde mobiele dienst van KPN. Als je

⁶³ in de pilot tegen een tarief van [vertrouwelijk:] per bericht.

⁶⁴ Op 18-11-2025 bood Simyo (een 100% dochter van KPN) voor een mobiel SIM-only abonnement zonder internet een SMS/voice bundel van 400 units aan voor €6 euro (incl 21% BTW) per maand. Dit betekent een unit prijs van 1,24 cent (excl BTW) bij volledige benutting van de bundel.

⁶⁵ Deze bedraagt bij KPN 7 cent per bericht (inclusief 21% BTW) en 10 cent per bericht (inclusief 21% BTW) bij prepaid aanbiedingen.

bijvoorbeeld een ticket-ontvangstbevestiging (per SMS) wilt sturen of een extra bestelling wilt plaatsen bij een pizzabezorging (per SMS) dan zien eindgebruikers dit gewoon als het sturen van een SMS, waarvoor zij een SMS-dienst afnemen bij KPN. Zij betalen hiervoor ook als onderdeel van hun mobiele (prepaid) abonnement bij KPN.

- 141 Dit is anders dan bij inkomende SMS-diensten die KPN zelf levert als premium SMS-diensten en waarbij gebruik gemaakt wordt van zogenaamde 5-cijferige SMS short-codes. Deze SMS-berichten vallen buiten de bundels en worden via aparte (vaak premium of gratis) tarieven afgerekend met de mobiele eindgebruikers. In overeenstemming met de CPaaS-aanbieders die deze originating access diensten onder die voorwaarde willen afnemen bij KPN. Deze SMS short-codes vallen dus niet onder de bundelafspraken (ook niet qua volume). Dergelijke premium diensten bevatten extra functies, zoals het afrekenen van extra diensten en/of de incasso daarvan. Of het aanbieden van gratis toegang. Deze diensten zijn daarmee niet gelijk aan de standaard SMS-dienst die KPN aanbiedt als onderdeel van zijn dienstenpakket aan mobiele eindgebruikers. RGTN verzoekt KPN om zijn mobiele eindgebruikers toegang te bieden tot 0970-nummers van RGTN. RGTN verzoekt KPN niet om hen premium SMS-diensten te leveren.
- 142 De ACM volgt KPN niet in zijn stelling dat hij met het leveren van de SMS-toegang tot de 0970-nummers van RGTN retailomzet 'misloopt'. KPN rekent voor deze SMS-dienst immers de gebruikelijke tarieven aan zijn mobiele eindgebruikers. KPN biedt deze SMS-diensten in bundels niet gratis aan. Ieder verstuurd SMS-bericht wordt gewoon als unit 'afgerekend' binnen de bundel. Ook biedt KPN voor een deel van hun klanten de SMS-diensten als prepaid aan waarvoor los per SMS wordt afgerekend.
- 143 Wel kan het zijn dat door de invoering van allerlei nieuwe toepassingen van SMS-diensten er beter gebruik gemaakt wordt van de bundels door klanten van KPN en dat KPN als gevolg daarvan mogelijk iets minder marge behaalt. Immers, dit extra volume aan SMS-berichten kan mogelijk incrementele kosten op het netwerk van KPN veroorzaken. In die zin volgt de ACM KPN wel dat het grootschalig introduceren van dergelijke zakelijke SMS-diensten ten koste zou kunnen gaan van de contributiemarge die KPN behaalt met de verkoop van bundels. Tegelijkertijd vormen deze zakelijke SMS-diensten ook een functionele vervanging van de terugloop aan SMS-berichten die mobiele gebruikers onderling versturen, hetgeen daarmee ook (vervangende) waarde vertegenwoordigt van de SMS-dienst voor KPN's mobiele gebruikers.
- 144 Het vragen van [vertrouwelijk:] extra wholesalevergoeding voor het afleveren van een SMS-bericht aan RGTN wordt dus niet gerechtvaardigd door KPN vanuit een bedrijfseconomische noodzaak. Ook zonder de ontvangst van een dergelijke extra wholesalevergoeding is KPN, gegeven de huidige tarieven in de markt, in staat voldoende marge te behalen met de levering van deze diensten.
- 145 De ACM concludeert dat het commerciële voorstel van KPN een ongerechtvaardigde belemmering vormt in de totstandbrenging van de interoperabiliteit.

Conclusie beoordeling tariefvoorstellen partijen

- 146 Het commerciële aanbod van KPN en het voorstel van RGTN vormen beide een ongerechtvaardigde belemmering in de totstandbrenging van de interoperabiliteit voor het SMS-verkeer naar de 0970-nummers van RGTN.

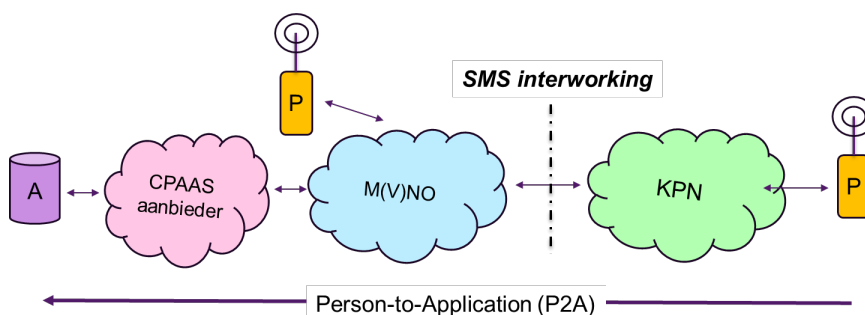
8.3.2.1. Vervolganalyse SMS-toegang 0970-nummers: redelijke invulling van de interoperabiliteit

- 147 In deze paragraaf heeft de ACM een aantal alternatieve oplossingen onderzocht die zouden kunnen gelden als redelijke invulling van de interoperabiliteit voor het SMS verkeer naar de 0970-nummers van RGTN.

- 148 Hierbij heeft de ACM in eerste instantie onderzocht wat het gebruikelijk afgifte tarief is dat wordt toegepast in de markt. Vervolgens heeft de ACM beoordeeld of dit bruikbaar is als invulling van een redelijk tarief in dit geval.
- 149 Omdat in de onderhavige geschilssituatie het in de markt gehanteerde tarief niet bruikbaar is gebleken voor dit geval heeft de ACM voor het bepalen van redelijke tarieven aansluiting gezocht bij de kosten voor SMS-afgifte en de tarieven die hiervoor in de context van roaming in de EU-roamingverordening⁶⁶ zijn bepaald op 0,3 cent per SMS-bericht.
- 150 De ACM heeft geconcludeerd dat een afgiftevergoeding van 0,3 cent per SMS-bericht, zoals vastgesteld in de EU-roamingverordening als tarief voor SMS-afgifte in een roaming context, redelijk is en voor beide partijen geen belemmering vormt om de interoperabiliteit van het SMS-verkeer naar de 0970-nummers van RGTN tot stand te brengen.

Gebruikelijke commerciële tarief voor afgifte van SMS-verkeer op 0970-nummers?

- 151 Uit het onderzoek dat de ACM heeft verricht is gebleken dat voor SMS-verkeer naar 0970-nummers die gebruikt worden door CPaaS-aanbieders er verschillende aanbieders deelnemen als schakel in de keten tussen de ontvanger (A: de zakelijke klant die een CPaaS-dienst met inkomend SMS-verkeer afneemt) en de verzender (P: de mobiele eindgebruiker op het netwerk van KPN).
- 152 Dit is schematisch weergegeven in onderstaande figuur:



Figuur 1 Keten: Inkomend SMS op 0970-nummers

- 153 Omdat KPN geen 0970-nummers aanbiedt voor vaste toepassingen en daardoor geen directe interconnecties onderhoudt met CPaaS-aanbieders voor het sturen van SMS-verkeer op 0970-nummers wordt dit SMS-verkeer door KPN gestuurd naar één (of meerdere) van de M(V)NO's waarmee KPN wel een directe interconnectie heeft. Hiervoor heeft KPN SMS-interworking afspraken. En hiervoor betaalt KPN een afgiftevergoeding van **[vertrouwelijk:]** per SMS-bericht aan de M(V)NO.
- 154 Voor SMS-verkeer naar deze 0970-nummers betaalt KPN dus in de huidige markt **[vertrouwelijk:]** per SMS-bericht als afgifte vergoeding aan de M(V)NO's die deze 0970-nummers gebruiken voor het leveren van inkomende SMS-diensten aan CPaaS-aanbieders.
- 155 Tegelijkertijd zien deze SMS-interworking overeenkomsten op het afwikkelen van zowel 0970-SMS als 06-SMS verkeer. **[vertrouwelijk:]**

⁶⁶ VERORDENING (EU) 2022/612 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 6 april 2022 betreffende roaming op openbare mobiele communicatienetwerken binnen de Unie, artikel 10.

- 156 KPN levert zelf geen 0970-nummers voor vaste toepassingen, maar andere M(V)NO's⁶⁷ doen dit wel. Zij gebruiken hiervoor hun bestaande SMS-interworking afspraken met KPN (en andere M(V)NO's). **[vertrouwelijk]**

]

- 157 **[vertrouwelijk]**

]

- 158 Hoewel het (nieuwe) beleid van KPN bestaat uit het niet betalen van een afgiftevergoeding voor SMS verkeer naar 0970-nummers van aanbieders (zoals RGTN) die deze 0970-nummers voornamelijk gebruiken voor het afleveren van verkeer op vaste aansluitingen wordt er in de huidige marktpraktijk door KPN wel een reciproke afgiftevergoeding gehanteerd voor bestaande MVNO's, die beschikken over een geldende SMS-interworking overeenkomst.

- 159 Samengevat zijn de afgiftetarieven die worden gehanteerd voor het afgeven van SMS-verkeer naar 0970-nummers in de huidige markt dus **[vertrouwelijk]**] per SMS-bericht. Waarbij KPN aan alle bestaande MVNO's die 0970-nummers leveren hiervoor **[vertrouwelijk]**] per SMS-bericht hanteert.

Tussenconclusie

- 160 Aangezien de voorgestelde vergoeding van RGTN overeenstemt met de vergoeding die KPN in de praktijk hanteert jegens andere M(V)NO's die deze SMS-diensten naar 0970-nummers eveneens aanbieden en RGTN deze ook heeft afgesproken met **[vertrouwelijk]**] lijkt een dergelijke afgiftevergoeding op het eerste gezicht niet onredelijk.
- 161 Uit de zienswijze van KPN op dit onderzoek van de ACM is echter gebleken dat de wijze waarop deze MVNO's hun SMS-interworking overeenkomsten gebruiken niet conform de voorwaarden is die KPN heeft opgesteld in deze overeenkomsten. En KPN hierop zal ingrijpen als uit hun eigen onderzoek ook blijkt dat dit oneigenlijke gebruik daadwerkelijk het geval is. Op grond daarvan concludeert de ACM dat deze SMS-interworking overeenkomsten en de daarin gehanteerde tarieven door KPN voor afgifte van SMS-verkeer naar 0970-nummers met een vaste aansluiting die gebruikt worden voor een cloud-toepassing niet het markttarief is wat KPN hanteert hiervoor.
- 162 Verder blijkt dat de afgiftevergoedingen die worden gehanteerd in de praktijk echter zodanig hoog dat hiermee aanzienlijk meer dan de kosten (inclusief een redelijk rendement) wordt vergoed. **[vertrouwelijk]**
-] Ook de in de EU-roamingverordening vastgestelde SMS-afgiftetarieven in een roaming context van 0,3 cent per SMS-bericht zijn aanzienlijk lager dan deze SMS-interworking tarieven.
- 163 **[vertrouwelijk]**]
- 164 In de beoordeling van het voorstel van RGTN heeft de ACM eveneens beoordeeld dat de daarin gehanteerde reciproke tarieven een belemmering vormen voor KPN om de interoperabiliteit tot stand te brengen.
- 165 De conclusie van de ACM is dan ook dat de SMS-interworking overeenkomsten die KPN hanteert geen alternatief vormen voor de invulling van de interoperabiliteit in onderhavig geval.

Alternatieven voor beoordeling van redelijkheid van tarieven

⁶⁷ Uit het onderzoek van de ACM blijkt dat ondermeer **[vertrouwelijk]**

] dit aanbieden.

- 166 Omdat er geen commercieel markttarief bestaat van KPN dat wordt gehanteerd in een vergelijkbaar geval als in onderhavige zaak, en ook de voorstellen van partijen niet voldoen, zal de ACM zelf invulling moeten geven aan een tariefmaatregel om dit interoperabiliteitsprobleem te adresseren.
- 167 De eerste vraag die hierbij speelt is welk type tariefmodel, een afgifte- of een originating model, passend is. Daarna zal ook de hoogte van het tarief en de methode om het tarief te bepalen moeten worden afgewogen. Dit leidt uiteindelijk tot de vaststelling van een tariefmaatregel. Bij de vaststelling hiervan neemt de ACM de vereisten uit artikel 6.4 van de Tw in acht.

Keuze tariefmodel

- 168 Wat een belangrijke rol speelt bij de keuze van een passend tariefmodel is het feit dat KPN een afgiftedienst afneemt bij RGTN om de SMS-dienst die KPN levert aan zijn mobiele eindgebruikers te complementeren.
- 169 Daarbij is een belangrijk uitgangspunt voor de ACM dat een aanbieder van de afgiftedienst in beginsel zijn eigen wholesaletarieven mag bepalen voor de toegang tot zijn netwerk. Een tariefmodel op basis van een originating access vergoeding voldoet niet aan dit uitgangspunt.
- 170 De introductie van een originating model door KPN voor dit SMS-verkeer naar de 0970-nummers van RGTN betekent dat KPN eenzijdig bepaalt onder welke voorwaarden de interoperabiliteit tot stand moet worden gebracht. In dit tariefmodel bepaalt KPN zowel de retailtarieven als de wholesaletarieven voor de levering van deze dienst. Hiermee bepaalt KPN indirect ook dat RGTN zijn afgiftetarieven niet zelf mag bepalen.
- 171 Bij een originating model hoort dat de afnemer van de originating dienst het retailtarief bepaalt. Dat kan een gratis of betaaltarief zijn (zoals bij 0800 en 090x-diensten) of een eigen retailtarief zoals het geval is bij CPS en ULL- en WBT toegangsdiensten die worden gebruikt voor de realisatie van internettoegangsdiensten.
- 172 Wat verder een rol speelt is dat naast KPN alle andere aanbieders voor de uitwisseling van SMS-verkeer een afgiftemodel kiezen. Ook dit vormt een duidelijke indicatie dat een originating model in dit geval niet passend is.
- 173 De conclusie van de ACM is dat een afgiftemodel voor de totstandbrenging van de interoperabiliteit in het geval van SMS-toegang tot 0970-nummers van RGTN een passend tariefmodel is.

Keuze redelijk afgiftetarief

- 174 De ACM heeft om het redelijke afgiftetarief te bepalen aansluiting gezocht bij de kosten van de afgiftedienst. Zoals uit de Memorie van Toelichting⁶⁸ blijkt kan er aansluiting worden gezocht bij de kosten van de afgiftedienst als indicatie van de (on)redelijkheid van de gehanteerde wholesaletarieven.
- 175 Zo stelt de Memorie van toelichting:
“Op partijen die geen aanmerkelijke marktmacht hebben, rust uiteraard niet de plicht om kostengeoriënteerde interoperabiliteits- of interconnectietarieven te vragen. Dat neemt niet weg dat als een partij die interoperabiliteit of interconnectie wenst, de gevraagde tarieven te hoog vindt, hij het college kan vragen over de tarieven te beslissen. Het college moet dan bepalen of de gevraagde tarieven «onredelijk» hoog zijn, en daarom een ongerechtvaardigde belemmering vormen voor de totstandkoming van interoperabiliteit en interconnectie. In zulke gevallen kan het begrip kostenoriëntatie toch een rol spelen als referentie voor wat een redelijk tarief is. Tarieven die de gemaakte kosten, waaronder een redelijke rendementsvergoeding voor investeringen, ver te boven

⁶⁸ Zie Memorie van Toelichting bij wetwijziging Telecommunicatiewet (van 22-4-2004) zoals gepubliceerd in de kamerstukken - Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 851, nr. 3 – pagina 38.

gaan, zijn in het algemeen niet als redelijk te beschouwen."

- 176 Voor het afgeven van SMS-berichten zijn geen gereguleerde op kosten gebaseerde tarieven vastgesteld in Nederland door de ACM. Wel zijn in de EU-roamingverordening de wholesaletarieven vastgesteld die maximaal gelden voor het versturen en ontvangen van SMS-berichten wanneer een mobiele gebruiker zich binnen een ander mobiel netwerk bevindt (de roaming context). Deze zijn vastgesteld op 0,3 cent per bericht. In dit tarief zitten eveneens de kosten die gemaakt worden om het SMS-bericht via het radionetwerk te versturen. De kosten voor het afleveren van een SMS-bericht op een vaste (internet)aansluiting zijn naar oordeel van de ACM niet hoger dan de afgifte van een SMS-bericht via het radionetwerk.
- 177 Hoewel het beoogde gebruik van RGTN van de 0970-nummers voornamelijk ziet op het aansluiten van vaste zakelijke internetgebruikers is ook gebruik voor mobiele toepassingen mogelijk met 0970-nummers. Voor de verzendende netwerkaanbieder is het aan de hand van het nummer niet vast te stellen welke toepassing hiervoor wordt gebruikt door de ontvangende netwerkaanbieder. Er zal in de praktijk dus een mix van vaste en mobiele afgifte plaatsvinden.
- 178 Vanuit dit kostenperspectief (met geschatte kosten van circa 0,3 cent per SMS-bericht) is het evident dat de door RGTN gevraagde afgiftevergoeding die KPN hanteert voor het afgeven van SMS-verkeer op zijn mobiele netwerk van **[vertrouwelijk:]** per SMS-bericht niet redelijk is.
- 179 Het hanteren van een afgiftevergoeding van 0,3 cent is naar het oordeel van de ACM in dit geschil tussen RGTN en KPN passend. Hiermee worden in ieder geval de afgiftekosten van RGTN vergoed.
- 180 Voor KPN vormt zo'n vergoeding ook geen belemmering om op basis daarvan zijn mobiele retaildiensten winstgevend te blijven aanbieden. Omdat de afgiftetarieven gelijk zijn aan de eigen (interne) kosten van KPN voor afgifte. Een tarief van 0,3 cent per SMS-bericht vormt dus voor beide partijen geen belemmering in het tot stand brengen van de interoperabiliteit. De interoperabiliteit is hiermee dan ook gewaarborgd.
- 181 Verder volgt ook uit de retailsaanbiedingen van KPN dat er voldoende contributiemarge blijft bestaan. Zo kost de grootste bundel (400 units) die KPN's dochter SIMYO aanbiedt bij volledig gebruik daarvan 1,24 cent (excl. BTW) per SMS-bericht. Dit bedraagt meer dan 2x de netwerkkosten van 0,6 cent, uitgaande van 0,3 cent aan eigen netwerkkosten en 0,3 cent aan afgiftevergoeding aan RGTN. Alle andere bundelaanbiedingen van KPN en het losse SMS-tarief kennen een hoger tarief per unit. Daarbij worden bundels in veel gevallen niet volledig gebruikt door de mobiele eindgebruikers, waardoor de inkomsten per SMS-bericht gemiddeld dus hoger zijn dan de berekende unit-prijs bij volledige benutting.

Conclusie SMS-toegang tot 0970-nummers

- 182 De ACM heeft geoordeeld dat de tariefvoorstellen van beide partijen niet voldoen. Daarnaast heeft de ACM bepaald dat een afgiftemodel een passend model is om de interoperabiliteit tot stand te brengen. Voor de bepaling van het redelijke afgiftetarief is vervolgens aansluiting gezocht bij de kosten en meer specifiek bij de SMS-afgiftetarieven die zijn vastgesteld in de EU-roamingverordening, zijnde 0,3 cent per bericht.
- 183 De ACM heeft geoordeeld dat het hanteren van een afgiftevergoeding van 0,3 cent per bericht, zoals vastgesteld in de EU-roamingverordening, voor het sturen van SMS-verkeer van KPN naar een 0970-nummer van RGTN een redelijk tarief is en dat deze verplichting geen belemmering vormt voor beide partijen om de interoperabiliteit tot stand te brengen. Met een dergelijke vergoeding wordt de interoperabiliteit in voldoende mate gewaarborgd.

8.3.3. Beoordeling transitverkeer naar 0970-nummers

- 184 Onderdeel van het verzoek van RGTN is dat ook voor het verkeer dat transit via KPN wordt afgeleverd (ook wel aangeduid als *off-net* verkeer) er dezelfde afgiftetarieven dienen te gelden.
- 185 Omdat RGTN de interoperabiliteit met [vertrouwelijk:] in Nederland heeft geregeld via een directe interconnectie met hen, wil RGTN voorkomen dat zijn afgifte afspraken met deze partijen worden ondermijnd door het aanbieden van goedkopere transit door KPN.
- 186 Nu de ACM heeft geoordeeld dat een afgiftevergoeding van 0,3 cent per bericht redelijk is voor on-net verkeer van KPN naar de 0970-nummers van RGTN volgt daaruit dat RGTN geen behoefte heeft aan het opleggen van een verplichting door de ACM om transitverkeer van KPN onder dezelfde voorwaarden af te leveren. Dit ondermijnt immers RGTN's afspraken met de andere M(V)NO's in Nederland
- 187 Voor RGTN is er geen verplichting om transitverkeer van KPN te ontvangen en af te leveren. Voor KPN is er eveneens geen verplichting om dit aan te bieden of te leveren. In beide gevallen wordt de interoperabiliteit niet belemmerd. Er zijn immers voldoende alternatieven naast KPN om de interoperabiliteit met RGTN's 0970-nummers te waarborgen, voor de eindgebruikers waarvan KPN de toegang niet controleert.
- 188 Voor de ACM is er dan ook geen reden en noodzaak om hiervoor verplichtingen op te leggen.

8.4. Verplichtingen

Zoals uiteengezet in paragraaf 8.2 kan de ACM verplichtingen opleggen aan KPN en/of RGTN ten behoeve van de interoperabiliteit.⁶⁹ Deze verplichtingen dienen, ingevolge artikel 6.4 Tw, objectief, transparant, proportioneel en niet-discriminerend te zijn. De ACM legt hierna uit dat zij geen separate verplichting oplegt ten aanzien van de toegang. Zij legt wel een tariefverplichting op aan partijen

Toegang

- 189 Aangezien de technische interconnectie reeds tot stand gekomen is en ook geen onderdeel van het dispuut is tussen partijen is het niet noodzakelijk toegangsverplichtingen in dit besluit op te leggen.
- 190 Daarnaast dient KPN reeds op grond van artikel 6.5 Tw er zorg voor te dragen dat de 0970-nummers van RGTN toegankelijk (aankiesbaar) zijn voor zijn eindgebruikers. Ook om die reden is gaat de ACM niet over tot het opleggen van een nadere verplichting ten aanzien van toegang aan KPN.

Geldende tarieven

- 191 Zoals in paragraaf 8.3 gemotiveerd is de ACM van oordeel dat een afgiftevergoeding van 0,3 cent per SMS-bericht naar een 0970-nummer van RGTN redelijk is. Dit vormt voor beide partijen geen belemmering. Hiermee wordt de interoperabiliteit gewaarborgd.

Conclusie verplichtingen

- 192 De ACM legt op grond van artikel 6.2, tweede lid van de Tw de verplichting op aan KPN en RGTN om de SMS-toegang van KPN's mobiele eindgebruikers tot de 0970-nummers van RGTN te realiseren, waarbij een afgiftetarief geldt van 0,3 cent per SMS-bericht, zoals vastgesteld in artikel 10 van de EU-roamingverordening.

⁶⁹ Op grond van artikel 6.2 Tw, tweede lid, of vijfde lid Tw.

9. Dictum

De ACM legt, op grond van artikel 6.2, tweede lid van de Tw, de verplichting op aan KPN B.V. en RGTN Wholesale Netherlands B.V. om

- I. de SMS-toegang van KPN's mobiele eindgebruikers tot de 0970-nummer van RGTN te realiseren, en daarbij
- II. een afgiftetarief te hanteren van 0,3 cent per SMS-bericht, zoals vastgesteld in artikel 10 van de EU-roamingverordening.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze

drs. M.R. Leijten
bestuurslid

Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage . Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.

Bijlage 1: Het juridisch kader

Telecommunicatiewet

Hoofdstuk 6: Toegang, interconnectie en interoperabiliteit

Artikel 6.1

1 Aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten treden op verzoek van een van hen met elkaar in onderhandeling over het nemen van de nodige maatregelen voor de verlening en de interoperabiliteit van diensten en voor het aanbieden van voor het publiek beschikbare elektronische communicatiediensten, waaronder zo nodig maatregelen voor de interconnectie van netwerken.

2 Aanbieders van elektronische communicatienetwerken of aanbieders van elektronische communicatiediensten mogen informatie die voor of tijdens onderhandelingen over interoperabiliteits- of toegangsovereenkomsten aan hen is verstrekt, alsmede informatie die bij de uitvoering van de overeenkomst is of kan worden verkregen uitsluitend gebruiken voor het doel waarvoor deze informatie is verstrekt, respectievelijk uitsluitend gebruiken voor de uitvoering van de overeenkomst. De verkregen of opgeslagen informatie wordt vertrouwelijk behandeld en wordt niet doorgegeven aan enige andere partij, in het bijzonder andere afdelingen, dochterondernemingen of partners, die door die informatie concurrentievoordeel zouden kunnen behalen.

3 De Autoriteit Consument en Markt kan op aanvraag van een aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten die van mening is dat een andere aanbieder jegens hem de verplichting tot onderhandelen niet nakomt, voorschriften geven met betrekking tot de wijze waarop de onderhandelingen gevoerd moeten worden, onverminderd het recht van aanbieders gezamenlijk de onderhandelingen te beëindigen. De betrokken aanbieders houden zich bij hun onderhandelingen aan de door de Autoriteit Consument en Markt gegeven voorschriften.

Artikel 6.2

1 De Autoriteit Consument en Markt bevordert en waarborgt met het oog op de doelstellingen, bedoeld in artikel 1.3, rekening houdend met uitkomsten van onderhandelingen als bedoeld in artikel 6.1, toegang, interconnectie en interoperabiliteit van diensten.

2 De Autoriteit Consument en Markt kan ter uitvoering van het eerste lid verplichtingen opleggen aan een aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten die de toegang tot eindgebruikers controleert, met uitzondering van een aanbieder van nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiediensten.

Artikel 6.4

- 1.** Verplichtingen en voorschriften die worden opgelegd op grond van artikel 6.1, derde lid, artikel 6.2, tweede tot en met vijfde lid, artikel 6.3, eerste tot en met vijfde lid en negende lid, en artikel 6.3a, eerste lid, zijn objectief, transparant, proportioneel en niet-discriminerend.
- 2.** Aan een verplichting als bedoeld in het eerste lid, kunnen voorschriften worden verbonden die nodig zijn voor een goede uitvoering van die verplichting.
- 3.** Indien aan een aanbieder een verplichting als bedoeld in het eerste lid wordt opgelegd, kan hierbij mede een verplichting worden opgelegd omtrent informatieverstrekking over de opgelegde verplichting alsmede omtrent de wijze van bekendmaking van die informatie door de aanbieder aan wie de verplichting is opgelegd.
- 4.** Van een besluit betreffende de oplegging van een verplichting als bedoeld in het eerste lid, wordt

mededeling gedaan in de Staatscourant.

Artikel 6.5

1 Aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten die daarbij de toegang tot eindgebruikers controleren dienen ervoor te zorgen dat zich in de Europese Unie bevindende eindgebruikers toegang hebben tot alle:

- a. in de Europese Unie toegekende nummers van een nationaal nummerplan,
- b. nummers van de Europese telefoonnummerruimte, en
- c. door ITU toegekende nummers,

en gebruik kunnen maken van diensten met gebruikmaking van de in de onderdelen a tot en met c bedoelde nummers, tenzij dat technisch of economisch niet haalbaar is, of een opgeroepen abonnee heeft besloten de toegang van oproepende gebruikers die zich in specifieke geografische gebieden bevinden, te beperken.

Artikel 1.3: Doelstellingen

1 De Autoriteit Consument en Markt draagt er zorg voor dat haar besluiten bijdragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, tweede alinea, en tweede en vierde lid, van richtlijn (EU) 2018/1972.

[...]

Artikel 4.1

4 Het is verboden:

- a. voor een bestemming die voorkomt in een nummerplan andere nummers te gebruiken dan de nummers die in dat plan voor die bestemming zijn opgenomen, tenzij in het nummerplan is bepaald dat dit verbod niet van toepassing is, en
- b. om een nummer dat voorkomt in een nummerplan voor een andere bestemming te gebruiken dan de bestemming waarvoor dat nummer in dat plan is opgenomen, tenzij het gebruik van dat nummer voor de andere bestemming geen afbreuk doet aan het gebruik van dat nummer voor de bestemming, genoemd in het nummerplan.

Nummerplan telefoon- en ISDN-diensten

Artikel 1c

1 Voor het verzorgen van een elektronische communicatiedienst voor een geautomatiseerde toepassing wordt met ingang van 1 maart 2013 een nummer uit de reeks 0970 gebruikt.

2 In afwijking van het eerste lid kan voor het verzorgen van een elektronische communicatiedienst voor een geautomatiseerde toepassing ook een nummer uit de reeksen 067, 0800, 084, 087, 090, of 1 worden gebruikt, indien dit nummer wordt gebruikt overeenkomstig de toepassing.

Richtlijn 2018/1972 (Telecomcode)

Artikel 3: Algemene doelstellingen

1 De lidstaten zorgen ervoor dat de nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties bij de uitvoering van de in deze richtlijn omschreven regelgevende taken alle redelijke maatregelen treffen die

noodzakelijk en evenredig zijn voor de verwezenlijking van de in lid 2 genoemde doelstellingen. Ook de lidstaten, de Commissie, de Beleidsgroep Radiospectrum en Berec dragen bij tot de verwezenlijking van die doelstellingen.

De nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties dragen binnen hun bevoegdheden bij tot het waarborgen van de uitvoering van beleid ter bevordering van de vrijheid van meningsuiting en van informatie, culturele en talendiversiteit en pluriformiteit in de media.

2 De nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties, alsmede Berec, de Commissie en de lidstaten streven in het kader van deze richtlijn de volgende — in willekeurige volgorde weergegeven — algemene doelstellingen na:

- a) bevorderen van de connectiviteit met en de toegang tot, alsmede de benutting van netwerken met een zeer hoge capaciteit, met inbegrip van vaste, mobiele en draadloze netwerken, voor alle burgers en bedrijven van de Unie;
- b) bevorderen van de mededinging bij het aanbieden van elektronischecomunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, met inbegrip van efficiënte concurrentie op basis van infrastructuur, en bij het aanbieden van elektronischecomunicatiediensten en bijbehorende diensten;
- c) bijdragen tot de ontwikkeling van de interne markt door het opheffen van resterende belemmeringen voor en het bevorderen van convergerende voorwaarden voor investeringen in en het aanbieden van elektronischecomunicatienetwerken, elektronischecomunicatiediensten, bijbehorende faciliteiten en bijbehorende diensten, in de gehele Unie, door het ontwikkelen van gemeenschappelijke regels en voorspelbare regelgeving, en door het bevorderen van doeltreffend, efficiënt en gecoördineerd gebruik van het radiospectrum, open innovatie, het opzetten en ontwikkelen van trans-Europese netwerken, de verstrekking, de beschikbaarheid en de interoperabiliteit van pan-Europese diensten, en eind-tot-eind connectiviteit;
- d) bevorderen van de belangen van de burgers van de Unie, door te zorgen voor connectiviteit met, en ruime beschikbaarheid en benutting van netwerken met een zeer hoge capaciteit, waaronder vaste, mobiele en draadloze netwerken, en van elektronischecomunicatiediensten, door erop toe te zien dat op basis van daadwerkelijke mededinging optimaal kan worden geprofiteerd wat betreft keuze, prijs en kwaliteit, door de beveiliging van netwerken en diensten te handhaven, door een hoog gemeenschappelijk beschermingsniveau voor eindgebruikers te waarborgen via de nodige sectorspecifieke regels, en door aandacht te schenken aan de behoeften, zoals betaalbare prijzen, van specifieke maatschappelijke groeperingen, met name eindgebruikers met een handicap, oudere eindgebruikers en eindgebruikers met speciale sociale behoeften, evenals keuzevrijheid en gelijkwaardige toegang voor eindgebruikers met een handicap.

[...]

4 Bij het nastreven van de in lid 2 bedoelde en in dit lid gespecificeerde beleidsdoelstellingen doen de nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties onder meer het volgende:

- a) zij bevorderen de voorspelbaarheid van de regelgeving door middel van een consistente aanpak van de regelgeving tijdens geschikte herzieningsperioden en door samen te werken met elkaar, met Berec, met de Beleidsgroep Radiospectrum en met de Commissie;
- b) zij waarborgen dat er bij gelijke omstandigheden geen discriminatie plaatsvindt bij de behandeling van aanbieders van elektronischecomunicatienetwerken en -diensten;
- c) zij passen het Unierecht toe op technologisch neutrale wijze, voor zover dat in overeenstemming is met de verwezenlijking van de doelstellingen van lid 2;
- d) zij bevorderen efficiënte investeringen en innovatie in nieuwe en betere infrastructuur, onder meer door ervoor te zorgen dat er in de toegangsverplichtingen voldoende rekening wordt gehouden met de risico's die de investerende ondernemingen lopen, en door samenwerkingsafspraken toe te staan tussen investeerders en partijen die toegang willen hebben teneinde het investeringsrisico te spreiden, waarbij ervoor wordt gezorgd dat de mededinging op de markt en het non-discriminatiebeginsel niet in het gedrang komen;

- e) zij houden naar behoren rekening met de uiteenlopende omstandigheden betreffende infrastructuur, mededinging, de omstandigheden van eindgebruikers en met name van consumenten die in de verschillende geografische gebieden binnen een lidstaat bestaan, inclusief lokale infrastructuur die door natuurlijke personen zonder winstoogmerk wordt beheerd;
- f) zij leggen voorafgaande regelgevende verplichtingen uitsluitend op voor zover dit noodzakelijk is om, in het belang van de eindgebruiker, effectieve en duurzame mededinging te waarborgen, en zij verlichten die verplichtingen of heffen ze op zodra er aan die voorwaarde is voldaan.

Artikel 61: Interoperabiliteit

Bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de nationale regelgevende instanties en andere bevoegde instanties met betrekking tot toegang en interconnectie.

1 Met het oog op de doelstellingen van artikel 3 bevorderen, en waar passend waarborgen de nationale regelgevende instanties of andere bevoegde instanties in het geval van de punten b) en c) van lid 2 van dit artikel, overeenkomstig deze richtlijn adequate toegang en interconnectie, alsook interoperabiliteit van diensten, en oefenen zij daarbij hun bevoegdheid uit op een wijze die bevorderlijk is voor efficiëntie en duurzame concurrentie, de implementatie van netwerken met zeer hoge capaciteit, efficiënte investeringen en innovatie, en die de eindgebruikers het grootste voordeel biedt.

2 De nationale regelgevende instanties of andere bevoegde instanties in het geval van de punten b) en c) van dit lid moeten met name, onverminderd maatregelen overeenkomstig artikel 68, ten aanzien van ondernemingen die zijn aangewezen als ondernemingen met aanmerkelijke marktmacht:

- a) verplichtingen kunnen opleggen, voor zover noodzakelijk om eind-tot-eindverbindingen te waarborgen, aan ondernemingen die aan algemene machtiging zijn onderworpen en die de toegang tot de eindgebruikers controleren; hetgeen in gevallen waarin zulks gerechtvaardigd is ook de verplichting inhoudt om te zorgen voor interconnectie van hun netwerken waar dat niet reeds gebeurd is;
- b) in gevallen waarin zulks gerechtvaardigd is en voor zover noodzakelijk, verplichtingen kunnen opleggen aan ondernemingen die aan algemene machtiging zijn onderworpen en die de toegang tot de eindgebruikers controleren om hun diensten interoperabel te maken;

[...]

6 Voor de toepassing van de leden 1 en 2 van dit artikel zorgen de lidstaten ervoor dat de nationale regelgevende instantie de bevoegdheid heeft om, indien gerechtvaardigd, op eigen initiatief in te grijpen ter waarborging van de beleidsdoelstellingen van artikel 3, zulks overeenkomstig deze richtlijn, en met name volgens de in de artikelen 23 en 32 bedoelde procedures.

Bijlage 2: Nota van Bevindingen

Introductie

- 193 KPN heeft een schriftelijke zienswijze gegeven. RGTN heeft een korte reactie gegeven en verwijst daarbij naar eerdere reactie en zienswijzen. In dit hoofdstuk zijn de reacties van partijen op hoofdlijnen samengevat en heeft de ACM deze geadresseerd.
- 194 Indien de zienswijze heeft geleid tot een aanpassing van het ontwerpbesluit dan is dat expliciet aangegeven. In het besluit is deze wijziging dan doorgevoerd met verwijzing naar de NvB.

Reacties partijen op het ontwerpbesluit

KPN

Bevoegdheid

Zienswijze KPN

- 195 KPN blijft zich op het standpunt stellen dat de ACM in onderhavige zaak niet bevoegd is om een tariefmaatregel te treffen. Hierbij herhaalt KPN in grote mate haar eerdere zienswijze. Desalniettemin erkent KPN dat de ACM in beginsel een mogelijkheid heeft tot het opleggen van een tariefmaatregel, maar alleen indien sprake is van een noodzakelijke en evenredige maatregel.⁷⁰ De MvT verwijst in dat kader naar zaak C-85/14.⁷¹ Volgens het Hof van Justitie is hiervoor een beoordeling van alle relevante omstandigheden van belang, met name de invloed van de betrokken tarieven op de toegang van eindgebruikers tot deze diensten. Volgens KPN is de voorgestelde tariefmaatregel van de ACM in onderhavige zaak niet noodzakelijk en evenredig om ervoor te zorgen dat eindgebruikers van KPN toegang hebben tot de diensten van RGTN.
- 196 De belangrijkste overweging van KPN luidt dat de interoperabiliteit reeds tot stand is gebracht (ook zonder commerciële overeenstemming over de wholesaletarieven) en dat het verkeer wordt uitgewisseld via de technische koppeling tussen de netwerken van KPN en RGTN die is ingeregeld. KPN merkt op dat het feitelijk onjuist is dat de interoperabiliteit “de facto wordt verhinderd” en stelt dat de daadwerkelijke adequate interoperabiliteit van diensten tot stand wordt gebracht. Daarom vervalt de noodzaak bij de ACM om in te grijpen.
- 197 Verder betwist KPN dat de twee door de ACM aangehaalde uitspraken van het CBb niet van toepassing zijn in onderhavige zaak. In de zaak uit 2014 wordt door het CBb gekeken naar de feitelijke/technische haalbaarheid van interoperabiliteit, niet zozeer naar de economische belangen van de aanbieders in kwestie zoals het behalen van een lagere marge. Het CBb oordeelde dat het draait om de vraag of eind-tot-eindverbindingen tot stand zijn gebracht. Net zoals in de zaak uit 2014 zijn volgens KPN in de huidige situatie de al bestaande eind-tot-eindverbindingen gewaarborgd waardoor een beëindiging van de interoperabiliteit niet aan de orde is.⁷² Verder wordt door het CBb in de vervolguitspraak naar aanleiding van de uitspraak in zaak C-85/14 geoordeeld dat de door ACM opgelegde tariefmaatregel niet noodzakelijk en evenredig is, aangezien deze een beperkt effect had op de eindgebruikertarieven. Dit ondermijnde in de ogen van het CBb de gedachte dat de maatregel daadwerkelijk de bescherming van eindgebruikers zou realiseren. Ook in de onderhavige zaak maakt de ACM niet duidelijk welke invloed de betrokken tarieven zouden hebben op de

⁷⁰ KPN verwijst in zijn argumentatie naar de Memorie van Toelichting (MvT) van de Telecommunicatiewet; *Kamerstukken II*, 2020/21, 35 865, nr.3, p.42-43.

⁷¹ HvJ EU 6 oktober 2015, zaak C-85/14, *KPN*, ECLI:EU:C:2015:610.

⁷² CBb 14 augustus 2014, ECLI:NL:CBB:2014:323, r.o. 6.3.

toegang van eindgebruikers tot deze diensten.

Reactie ACM

- 198 KPN erkent in zijn zienswijze dat de ACM in beginsel bevoegd is om een tariefmaatregel op te leggen als de tarieven een belemmering vormen voor de totstandkoming van de daadwerkelijke adequate interconnectie en interoperabiliteit van diensten. Dit volgt uit de MvT waar KPN naar verwijst in zijn zienswijze.⁷³ KPN en de ACM verschillen van interpretatie over de betekenis van de huidige technische interconnectie die momenteel bestaat tussen KPN en RGTN.
- 199 Gebleken is dat zowel KPN als RGTN bij een grootschalige introductie van 0970-sms diensten (die RGTN voornemens is te realiseren), zodanige eisen stellen aan elkaar die als gevolg hebben dat beide partijen de interoperabiliteit niet tot stand brengen.
- KPN is niet bereid de afgiftevoorwaarden van RGTN van [vertrouwelijk:] te betalen; en
 - RGTN is niet bereid de originating afgiftevoorwaarde van KPN van [vertrouwelijk:] te betalen.
- 200 Dit betekent dat het aanbod van RGTN een belemmering vormt voor KPN en dat RGTN geen rechtvaardiging heeft hiervoor. Ook vormt het aanbod van KPN, een belemmering voor RGTN en heeft KPN hiervoor geen rechtvaardiging.
- 201 Van belang hierbij is dat KPN duidelijk en kenbaar heeft gemaakt dat, als RGTN een grootschalige introductie gaat realiseren dat het 0-tarief geen aanbod is van KPN. KPN wil hiervoor een vergoeding ontvangen van RGTN vanwege het type berichtenverkeer (P2A) en de commerciële waarde die dit heeft voor de zakelijke klanten van RGTN.
- 202 Ook heeft RGTN duidelijk gemaakt dat hij geen business case kan maken als er geen zekerheid bestaat over de te gelden onderlinge wholesaletarieven en als de nummers niet grootschalig en commercieel aankiesbaar gemaakt kunnen worden via het netwerk van KPN.
- 203 Er wordt geen 0970-verkeer uitgewisseld. De (grootschalige) introductie van commerciële diensten blijft uit vanwege het feit dat partijen er niet met elkaar uitkomen. Dit vormt een blokkade in de totstandkoming van de interoperabiliteit. Het feit dat partijen technisch verkeer kunnen uitwisselen maakt dat niet anders.
- 204 Aangezien er geen overeenstemming is en er ook geen overeenkomst bestaat tussen partijen, is het onmogelijk om de (eventuele) impact van de tarieven op de eindgebruikertarieven te beoordelen. Doordat RGTN vanwege de onzekerheid over de geldende wholesaletarieven, de 0970-nummers niet kan introduceren, is er geen impact op de eindgebruikertarieven die KPN rekent, omdat KPN de afgiftetarieven van RGTN weigert te betalen. Er is echter wel directe impact op de eindgebruikers, omdat zij de diensten van RGTN niet kunnen gebruiken.
- 205 De ACM hanteert als primaire toetsingskader de Tw. Dit betreft voor deze zaak artikel 6.2, artikel 6.4, artikel 6.5 en artikel 1.3. Artikel 6.4 beschrijft expliciet dat de opgelegde verplichting proportioneel moet zijn. De ACM volgt KPN niet in haar stelling inhoudende dat de ACM dit niet heeft getoetst.
- 206 De zaak RGTN betreft een andere overweging dan het CBb heeft gemaakt in de zaak over 090x-transitopslagen die KPN rekende aan telefonie aanbieders. In die zaak stelde het CBb vast dat het hanteren van extra opslag niet direct een belemmering opleverde (voor de afnemers) bij de totstandkoming van interoperabiliteit. Ten gevolge hiervan was een interventie door de ACM niet

⁷³ Kamerstukken II, 2020/21, 35 865, nr.3, p.42-43.

noodzakelijk. In deze zaak waar RGTN bij betrokken is, is een interventie wel noodzakelijk volgens de ACM. RGTN rekent namelijk een afgiftevergoeding, waarmee KPN de interoperabiliteit niet tot stand brengt. Daarbij komt dat KPN een originating access vergoeding rekent waarmee RGTN de interoperabiliteit niet tot stand brengt. Het hanteren van de hoge tarieven door zowel KPN als RGTN vormt in onderhavige zaak dus wel degelijk een belemmering.

- 207 Wat de door KPN aangehaalde CBb-zaak ook anders maakt, is dat het gaat over een transit-opslag waarbij de telefonie-aanbieders het verkeer ook via andere transit-aanbieders konden laten verlopen en/of via een directe interconnectie. In onderhavige zaak zijn er geen alternatieven voor RGTN om het verkeer te ontvangen van KPN, omdat KPN weigert het verkeer via een transit-carrier te routeren naar RGTN. Bovendien beschikken partijen reeds over een technische directe interconnectie. Desalniettemin verhindert de commerciële voorwaarde die partijen aan het (grootschalig) gebruik van deze interconnectie verbinden de totstandkoming van de interoperabiliteit.
- 208 In de zaak uit 2014 (CM.com-zaak) was sprake van een originating model die partijen hadden afgesproken.⁷⁴ In dit geval was geen enkele discussie over de aard van de dienst en was een originating model onderdeel van de overeenkomst. Het CBb heeft wel getoetst in de uitspraak of er een (economische) belemmering bestond in de business case van CM.com.⁷⁵ Het CBb oordeelde dat er geen sprake was van een belemmering voor de totstandkoming van de interoperabiliteit, omdat CM.com blij gaf dat haar marge per sms-bericht weliswaar substantieel was afgenomen, maar dat deze marge nog steeds bestond.
- 209 In onderhavige zaak is er echter geen sprake van een originating dienstverlening, waarover overeenstemming bestaat. Het is juist het ontbreken hiervan dat de totstandkoming van de interoperabiliteit belemmert.
- 210 Hierbij merkt de ACM wel op dat, als gebruikelijk is dat CPAAS-aanbieders dergelijke virtuele nummerdiensten (met 0970-nummers) verkopen tegen een markttarief van [vertrouwelijk:⁷⁶] en KPN het ook zelf aanbiedt (in de pilot) voor [vertrouwelijk:] per bericht, het vragen van een originating acces tarief van [vertrouwelijk:] evident een belemmering vormt voor RGTN om deze diensten (met marge) op de markt aan te bieden.

Conclusie bevoegdheid

- 211 De conclusie van de ACM inzake de bevoegdheid blijft ongewijzigd. De interoperabiliteit is niet gewaarborgd doordat partijen geen commerciële overeenstemming kunnen bereiken over de geldende wholesaletarieven. En de ACM is in dat geval bevoegd om verplichtingen op te leggen, waaronder tariefmaatregelen, om de interoperabiliteit te waarborgen.
- 212 De zienswijze van KPN inzake de bevoegdheid van de ACM om een (tarief)maatregel op te leggen heeft niet tot aanpassingen in het ontwerpbesluit geleid.

Beoordeling interoperabiliteit 0970-nummers

Algemene reactie KPN

Zienswijze KPN

- 213 Voor een belangrijk deel betreft de zienswijze van KPN dezelfde argumenten als eerder ingediend in deze procedure. In de kern is het betoog van KPN dat bij P2A verkeer, dat eindigt op een

⁷⁴ CBb 14 augustus 2014, ECLI:NL:CBB:2014:323.

⁷⁵ CBb 14 augustus 2014, ECLI:NL:CBB:2014:323, r.o. 6.3.

⁷⁶ Zie hiervoor de uitkomsten van het onderzoek dat ACM heeft uitgevoerd bij de CPAAS aanbieders (randnummer 56).

applicatieomgeving ten behoeve van zakelijke dienstafnemers van RGTN zonder retourverkeer, gelet op de aard daarvan logisch is dat RGTN daarvoor een vergoeding voor betaalt aan KPN (via het originating model). Dit omdat RGTN een vergoeding ontvangt van zijn zakelijke afnemers.. Aflevering van SMS-verkeer op 0970-nummers dat termineert op applicaties ten behoeve van zakelijke dienstafnemers (P2A), valt volgens KPN buiten de scope van de SMS-Interworkingovereenkomsten. Deze overeenkomsten zijn ingericht voor P2P SMS-verkeer en niet voor P2A SMS-verkeer. De ACM hanteert volgens KPN het verkeerde uitgangspunt bij het vaststellen van een redelijke afgiftevergoeding.

- 214 Verder heeft KPN zijn zienswijze kenbaar gemaakt over de diverse aspecten van het ontwerpbesluit.

Reactie ACM

- 215 Het bovengenoemde punt dat KPN inbracht, geeft aanleiding tot een nadere beschouwing van de daadwerkelijke kernvraag in casu. Wat dient de ACM in concreto te beoordelen? Is dat het afgifte aanbod van RGTN of het originating aanbod van KPN? Of allebei?
- 216 In een klassieke telefoniezaak is er sprake van een telefoongesprek, dat bestaat uit een opbouw⁷⁷, doorgifte⁷⁸ en afgifte⁷⁹. In de telecommunicatiemarkt is het gebruikelijk dat de partij die de afgifte verzorgt, een afgiftevergoeding hiervoor rekent. Aangezien afgiftediensten binnen de telecommarkt een natuurlijk monopolie vormen – vanwege de exclusieve controle van de netwerkaanbieder over de toegang tot de eindgebruiker – zijn de bijbehorende afgiftetarieven binnen de EU aan regulering onderhevig.
- 217 Bij klassieke sms-diensten is er ook sprake van sms-opbouw, sms-doorgifte en sms-afgifte. Echter zijn de afgiftetarieven bij sms-diensten zowel nationaal als Europees ongereguleerd gebleven. Tegelijkertijd is het wél gebruikelijk dat de netwerkpartijen -die controle hebben over de toegang tot de eindgebruiker- afgiftevergoedingen vragen. Met andere woorden: het is gebruikelijk dat netwerk-aanbieders voor hun afgiftediensten (van telefonie en sms) een vergoeding vragen aan de netwerkaanbieders (of transit carriers) die het verkeer op hun netwerk willen afgeven.
- 218 Het feit dat RGTN als MVNO een vergoeding vraagt aan KPN is een gebruikelijke marktpraktijk binnen de telecommunicatiemarkt. Overigens heeft RGTN eenzelfde vergoeding gevraagd bij de andere MNO's in Nederland. Hierover is **[vertrouwelijk:]** overeenstemming bereikt.
- 219 Een zeer ongebruikelijke marktpraktijk binnen de telecommunicatiemarkt betreft het door KPN vragen van een vergoeding aan RGTN via een originating model. Originating Access modellen worden in de telecommarkt gebruikt voor (betaalde en gratis) service nummers en netwerktoegang.
- 220 Bij service nummers is er sprake van een informatiedienst of vervolgdienst. Hiervoor zijn specifieke nummers gereserveerd in het Nederlandse nummerplan. In het nummerplan is gedetailleerd uiteengezet voor welke bestemmingen specifieke nummers zijn bedoeld. Voorbeeldnummers die zijn bestemd voor een informatiedienst of vervolgdienst zijn de 0800 en 090X nummers. De 0970-nummers zijn absoluut niet bedoeld voor informatie- of vervolgdiensten en kunnen dus niet als service nummer worden gebruikt.
- 221 Ook worden de nummers toegepast als toegangsmodel, zoals bijvoorbeeld bij carrier (pre) select diensten (CPS). In dat geval verkrijgt een telecompartij toegang via een netwerk (zoals bij CPS) , waarbij de netwerkaanbieder geen relatie op retailniveau heeft met de eindgebruiker. Bij wholesale breedband toegang (WBT) en (virtuele) ontbundelde toegang (VULA en ODF-toegang) worden

⁷⁷ Gespreksopbouw, ook wel 'origination' genoemd, is het initiëren en opzetten van het gesprek vanaf het netwerk van de beller.

⁷⁸ Gespreksdoorgifte, ook wel 'transit' genoemd, is het transporteren van het gesprek over of tussen de netwerken en vindt plaats na de gespreksopbouw en voorafgaand aan de gespreksafgifte.

⁷⁹ Gespreksafgifte, ook wel 'termination' genoemd, is het daadwerkelijk afleveren van het gesprek op het netwerk van de ontvanger (de gebelde partij).

dergelijke originating access modellen gehanteerd om internet klanten aan te sluiten via het netwerk van KPN. Maar in die gevallen is geen sprake van interoperabiliteit van diensten, maar van toegang.

- 222 Het hanteren van een originating access model tussen netwerkaanbieders ter realisatie van interoperabiliteit voor reguliere spraak- en sms-diensten -zonder tussenkomst van gratis of betaalde servicenummers- wijkt fundamenteel af van de gangbare marktpraktijk binnen de telecommunicatiemarkt.
- 223 Het startpunt van de beoordeling van de ACM is dan ook in hoeverre het afgiftevoorstel van RGTN voor KPN een belemmering vormt. Indien het afgiftevoorstel een belemmering vormt, dient de ACM te beoordelen of dit voorstel gerechtvaardigd is vanuit RGTN. Deze toetst heeft de ACM uitgevoerd in het besluit. Voor de afgifte naar de 0970-nummers is de ACM tot de conclusie gekomen dat het afgiftevoorstel van RGTN voor het 0970-verkeer een ongerechtvaardigde belemmering vormt voor KPN, omdat dit tarief te hoog is.
- 224 Vervolgens heeft de ACM gekeken naar het originating access voorstel van KPN. Hiervan heeft de ACM vastgesteld dat dit geen redelijk tariefvoorstel is en niet als mogelijk alternatief gekwalificeerd kan worden.

Conclusie

- 225 De conclusie van de ACM is dat in algemene zin het afgiftemodel het gebruikelijke model is wat voor de standaard SMS-diensten wordt gebruikt. Ook het sturen van een regulier SMS-bericht naar een 0970-nummer beschouwt de ACM als een standaard SMS-dienst. Echter, de hoge afgiftetarieven die RGTN hiervoor vraagt vormen een ongerechtvaardigde belemmering voor KPN.
- 226 Het commerciële voorstel van KPN is niet redelijk en vormt daarmee geen alternatief voor de invulling van de (tarief) maatregelen.
- 227 De zienswijze van KPN inzake de beoordeling van de 0970-nummers heeft niet tot aanpassingen in de conclusie van het ontwerpbesluit geleid. De ACM heeft de motivering in het besluit wel op onderdelen aangevuld en verduidelijkt naar aanleiding van de zienswijze van KPN.

Beoordeling Voorstel KPN

Zienswijze KPN

- 228 KPN is van oordeel dat de interoperabiliteit niet afhankelijk wordt gesteld van instemming met het originating model van KPN; dit model betreft uitsluitend commerciële voorwaarden waar partijen niet uit zijn gekomen, maar dit maakt niet dat de interoperabiliteit niet gewaarborgd is. KPN merkt op dat partijen de onderhandelingen over het tarief in het verleden niet hebben voortgezet, omdat zij van mening verschilden. Dit laat onverlet dat KPN bereid is het voorgestelde tarief van KPN aan te passen.
- 229 KPN geeft aan dat elke netwerkoperator uitsluitend toegang heeft tot zijn eigen eindgebruikers, maar dat betekent niet dat - voor zover de ACM dat suggereert - het hanteren van een originating model een vorm van misbruik en/of tariefexces oplevert. Daarbij komt dat voor RGTN alternatieve routes beschikbaar zijn die geen afhankelijkheid van KPN veronderstellen, zoals het aanbieden van SMS-functionaliteit via webinterfaces of andere technische oplossingen richting het betreffende platform.

Reactie ACM

- 230 Voor het kernpunt heeft de ACM al gereageerd bij de bevoegdheid en blijft haar conclusie ongewijzigd.
- 231 Anders dan dat KPN stelt, is het niet zo dat ACM van oordeel is dat het originating model een vorm van misbruik is of buitensporige tarieven oplevert. Wel is het een feit dat RGTN, vanwege de positie die KPN inneemt met het opleggen van het originating model, geen enkele andere mogelijkheid heeft om het sms-verkeer te ontvangen dan via het betalen van de originating vergoeding aan KPN. KPN bepaalt dan ook of een mobiele eindgebruiker wel of niet toegang heeft tot deze nummers en bepaalt niet alleen het retailtarief hiervoor (hetgeen in concurrentie met andere mobiele aanbieders tot stand komt), maar ook het wholesale tarief dat RGTN hiervoor moet betalen aan KPN. Het staat vast dat de kosten die KPN maakt voor het routeren van dit verkeer over het netwerk van KPN (zoals in de EU bepaald op 0,3 cent per bericht) aanzienlijk lager is dan het tarief dat KPN hiervoor vraagt, zijnde **[vertrouwelijk:]** per bericht. Of dit kwalificeert als buitensporig is niet onderzocht door de ACM in deze zaak. Een groot verschil tussen de kosten en de opbrengsten speelt echter wel een rol in de beoordeling van de rechtvaardiging voor een dergelijk hoog tarief als dit een belemmering oplevert voor de totstandkoming van de interoperabiliteit.
- 232 KPN stelt dat RGTN een alternatief heeft om berichten te ontvangen van KPN's mobiele eindgebruikers door dit via internet te doen. Ongeacht het door KPN aangevoerde alternatief, heeft de kern van dit geschil betrekking op een andere aangelegenheid. Het gaat hier namelijk om de interoperabiliteit van SMS-diensten naar de 0970-nummers van RGTN. De interoperabiliteit (van deze diensten) dient gewaarborgd te zijn en kan niet ingevuld worden met een internet-alternatief.

Conclusie

- 233 De ACM blijft van oordeel dat het voorstel van KPN, dat bestaat uit het aanbieden van een originating access tariefmodel, geen redelijk alternatief vormt.
- 234 De zienswijze van KPN ten aanzien van het voorstel van KPN heeft niet tot aanpassingen geleid van de conclusie in het ontwerpbesluit. Wel heeft de ACM de motivering aangevuld en verduidelijkt naar aanleiding van de zienswijze van KPN.

Beoordeling Gebruikelijke tarieven

Zienswijze KPN

- 235 KPN reageert op het onderzoek van ACM naar de gebruikelijke vergoedingen in het kader van CPAAS-aanbieders die 0970-nummers gebruiken voor inkomende SMS-diensten. Hierbij geeft KPN aan dat, voor zover dat bestaande praktijk is, het gebruik van de SMS-interworking overeenkomsten voor het afgeven van P2A-verkeer (op 0970-nummers) niet valt onder de scope van deze SMS-interworkingovereenkomsten. De praktijk met CPAAS-aanbieders kan volgens KPN niet dienen als maatstaf voor de redelijkheid van het door KPN voorgestelde tarief voor P2A aflevering. KPN zal - waar nodig - optreden om te waarborgen dat SMS-interworkingovereenkomsten niet worden gebruikt voor verkeer waarvoor zij niet zijn bedoeld en dit tarief kan derhalve niet worden aangemerkt als een door KPN gehanteerde standaard voor P2A-verkeer.

Reactie ACM

- 236 Het ACM-onderzoek laat feitelijk zien dat dit zo gebruikt wordt in de huidige markt. En gegeven de uitkomsten van het onderzoek ook op aanzienlijke schaal. Of dit wel of niet toegestaan is vanuit de scope van deze overeenkomsten, zoals KPN stelt, voorkomt niet dat deze overeenkomsten en hun gebruik hiervoor een belangrijke realiteit vormen in deze markt van CPAAS-diensten en inkomende SMS-diensten via 0970-nummers (ook wel aangeduid als virtuele nummers).

- 237 Wat daarbij ook van belang is, is dat niet alleen KPN hier een relevante rol inneemt, maar ook de andere (grote) MNO's in Nederland die ook wholesale voorwaarden en tarieven rekenen. Daarbij komt dat deze andere grote MNO's zich anders opstellen in de telecommunicatiemarkt dan KPN met haar originating access model voor sms-verkeer naar 0970-nummers.
- 238 Daarbij moet KPN van dit gebruik door M(V)NO's van de SMS interworking overeenkomsten ook op de hoogte zijn, vanwege de relatie die KPN onderhoudt met [vertrouwelijk:] voor het wholesale gebruiken van hun sms-platform en de levering van 0970-inkomende sms-diensten aan [vertrouwelijk:] in de pilot. En de tarieven die KPN hiervoor krijgt aangerekend [vertrouwelijk:].
- 239 En KPN dit ook doorzet op de tarieven die KPN hiervoor rekent aan [vertrouwelijk:]. En KPN dus niet aan haar retail pilot klant vraagt om minimaal [vertrouwelijk:] te betalen voor het inkomende sms-verkeer.
- 240 KPN's principe dat zakelijke klanten (fors – minimaal [vertrouwelijk:]) moeten betalen voor inkomend sms-verkeer staat dus haaks op het eigen retail CPAAS-aanbod van KPN dat hij als pilot nu aanbiedt.
- 241 Ook RGTN heeft aangegeven dat hij hiervoor geen vergoedingen rekent aan zijn zakelijke klanten. Dit komt dus overeen met de huidige marktvergoedingen die in de CPAAS-markt worden aangeboden.
- 242 Deze huidige marktpraktijk waarbij de huidige aanbieders van CPAAS diensten en KPN (als toetredende aanbieder in de pilot) voor het ontvangen van sms-berichten op 0970-nummers zeer lage, geen tarieven [vertrouwelijk:] is zeer relevant voor het beoordelen van de verschillende tariefvoorstellen. Hierbij dient eveneens beoordeeld te worden in welke mate de tariefvoorstellen een belemmering vormen dan wel een rechtvaardiging zijn.
- 243 De conclusie die de ACM heeft getrokken in het ontwerpbesluit, inhoudende dat de balans in het verkeer de reden is dat KPN het gebruik van deze SMS interworking overeenkomsten voor P2A verkeer geen belemmering vindt, is onjuist gebleken.
Het gaat KPN niet om de algehele balans, maar om het type verkeer dat bij P2P een natuurlijke balans kent en een gelijkwaardige retailwaarde kent. Voor P2A verkeer van KPN naar de 0970-nummers van de M(V)NO's die de CPAAS aanbieders bedienen is er geen (natuurlijke) balans, omdat KPN dergelijke (virtuele nummer) diensten niet zelf levert met haar eigen netwerk en 0970-nummers.
- 244 KPN heeft ook aangegeven dat ze dit oneigenlijk gebruik, indien KPN dat zelf ook heeft vastgesteld, gaat beperken. Of dat in de praktijk zal plaatsvinden en onder welke voorwaarde is niet door de ACM vast te stellen.

Conclusie

- 245 De conclusie van de ACM is ongewijzigd, namelijk dat het tarief dat KPN hanteert in haar SMS interworking overeenkomsten, en die door verschillende M(V)NO's worden gebruikt om P2A verkeer naar 0970-nummers af te geven, niet kwalificeert als gebruikelijk commercieel tarief van KPN voor dit type verkeer en het gebruik daarvan dus leidt tot een ongerechtvaardigde belemmering.
- 246 In de besluittekst is hieraan wel toegevoegd in de motivering dat KPN dit kwalificeert als oneigenlijk gebruik van de betreffende overeenkomsten en maatregelen zal treffen dit tegen te gaan. Waardoor het daardoor niet kwalificeert als gebruikelijk commercieel aanbod van KPN voor dit type verkeer.

Beoordeling Voorstel RGTN

Zienswijze KPN

- 247 ACM acht het voorstel van RGTN in de ogen van KPN terecht onredelijk. De ACM beoordeelt volgens KPN terecht dat het niet gaat om gelijkwaardige afgiftdienst. Deze dienst wordt niet wederzijds afgenomen en er komt geen verkeer terug. De ACM baseert dit oordeel echter eveneens op de afgiftekosten van RGTN, die aanzienlijk lager zouden liggen. Dit veronderstelt echter dat KPN moet bijdragen aan de afgiftekosten van de partij, terwijl RGTN een dienst aanbiedt aan zijn zakelijke klanten - bestaande uit de ontvangst van SMS-berichten op een applicatie - waarvoor RGTN een vergoeding ontvangt. KPN neemt aan dat de afgiftekosten worden verdisconteerd in hun commerciële tarieven richting de klanten en dat KPN niet hoeft bij te dragen aan het verdienmodel van RGTN. Het gaat nu niet om een SMS Interworking relatie, waarbij sprake is van wederkerige verkeersstromen en waarbij de afgiftekosten wel relevant zijn bij het inkoopbedrag van afgifte door KPN.

Reactie ACM

- 248 Bij het beoordelen van het voorstel van RGTN gaat het in beginsel louter over de vraag of dit voorstel een (economische) belemmering vormt voor KPN. En zo ja, of hiervoor een rechtvaardiging bestaat bij RGTN. Een rechtvaardiging voor een hoog afgiftetarief kan liggen in de hoge kosten die gepaard gaan met het faciliteren van afgiftdiensten. Vandaar dat de ACM deze analyse in dat verband terecht uitvoert.

Conclusie

- 249 De zienswijze van KPN inzake de beoordeling van het voorstel van RGTN heeft niet geleid tot aanpassingen in het ontwerpbesluit.

Vaststelling afgifte vergoeding

Zienswijze KPN

- 250 KPN betwist dat de referenties naar de EU-roamingverordening geschikt zijn. De roamingverordening stelt maximale wholesaletarieven vast in een specifieke, consumentenbeschermende context die gebaseerd zijn op een EU-breed kostenmodel binnen een roamingcontext, waarbij ook uitgegaan wordt van wederkerige verkeersstromen. De roamingverordening kan derhalve niet dienen als leidend voor P2A SMS aflevering, ten behoeve van de dienstverlening van die andere operator en zonder retourverkeer.
- 251 Evenmin kunnen de afgiftekosten van RGTN als maatstaf dienen, nu RGTN een dienst aan zakelijke afnemers levert en voor de ontvangst van SMS-berichten reeds door die afnemers wordt betaald, waarin die afgiftekosten verdisconteerd zijn.
- 252 ACM motiveert het tarief mede op de door KPN behaalde contributiemarge met een bepaalde berekening, hoewel deze marge - wat er ook van zij - niet relevant is voor de redelijkheid van een wholesaletarief in het voorliggende geval. Dit miskent namelijk de aard van de dienst (eenzijdig verkeer ten behoeve van de dienstverlening van RGTN) en de waarde van P2A SMS aflevering voor RGTN.

Reactie ACM

- 253 Het eerste punt van KPN luidt dat de ACM het verkeerde uitgangspunt heeft gehanteerd en dat KPN geen afgiftekosten zou moeten betalen aan RGTN. Sterker nog, volgens KPN dient juist RGTN vergoedingen te betalen aan KPN.
- 254 Het is gebruikelijk in de telecommarkt dat voor het afgeven van sms-berichten een afgiftevergoeding wordt betaald (wholesale) door de verzendende aanbieder. Momenteel gebeurt dit ook op grote schaal door de andere MNO's en KPN. Waarbij dat volgens KPN overigens niet de bedoeling is van de sms interworking overeenkomsten. De ACM vindt het dan ook niet onredelijk dat RGTN een afgiftevergoeding hiervoor vraagt.
- 255 Daarnaast concludeert de ACM dat het (hoge) afgiftetarief dat RGTN vraagt een belemmering vormt voor KPN. Om die reden heeft de ACM gekozen voor een afgiftetarief dat zich verhoudt met de kosten. Vervolgens heeft zij getoetst of dit afgifte tarief geen belemmering oplevert voor KPN.
- 256 Deze tariefmaatregel vormt naar het oordeel van de ACM dan ook een passende maatregel om de interoperabiliteit te waarborgen.
- 257 Dat het EU-roaming tarief niet geschikt zou zijn, volgt de ACM niet. Het betreft hier immers een roamingtarief dat op alle mobiele netwerken binnen de EU universeel wordt toegepast en geaccepteerd. Het EU-roaming tarief fungeert als kostenindicatie voor het afgeven van een sms-bericht. Dat het model in dit geval is gebaseerd op wederzijdse verkeersstromen en daardoor onbruikbaar zou zijn, ziet de ACM dan ook niet. Bij het bepalen van een bepaalde kostprijs voor afgifte gaat het niet om een individuele relatie tussen twee netwerken, maar over het totale netwerkvolume. Het totale netwerkvolume bepaalt de kosten (per eenheid) en fungeert in de EU-roamingverordening als representatief gemiddelde voor een groot aantal landen en verschillende operators gemodelleerd.
- 258 Het betreft hier overigens specifiek de kosten van afgifte voor RGTN. De ACM acht een tarief, dat als gangbare referentiemaatstaf in Europa fungeert, en dat de kosten van een sms-afgifte afdekt, een proportionele tariefmaatregel. Zowel voor RGTN als ook voor KPN.

Conclusie

- 259 De zienswijze van KPN inzake de vaststelling van het afgiftetarief door de ACM heeft niet tot aanpassingen geleid in de conclusies in het ontwerpbesluit. Wel heeft de ACM de motivering aangevuld en verduidelijkt naar aanleiding van de zienswijze van KPN.

RGTN

Zienswijze RGTN

- 260 RGTN heeft niet een aparte zienswijze gegeven op het ontwerpbesluit. Ze verwijst hierbij naar zijn eerdere zienswijzen en haar verzoek.

Reactie ACM

- 261 De reactie van RGTN bevat geen nieuwe argumenten. En het verzoek en de zienswijze op het voorlopig oordeel zijn reeds betrokken en meegenomen in de motivering van het ontwerpbesluit. Deze vormen geen heroverweging voor de ACM.

Conclusie

De zienswijze van RGTN heeft niet tot aanpassingen geleid in het ontwerpbesluit.