

Onderwerp: Tariefvoorstel Friact, zaaknummer E03209085, openbare versie

Ons kenmerk: OPTA/EGM/2004/201358

Datum: 9 april 2004

Geachte heer Scheepbouwer,

Bij brief van 30 maart 2004, kenmerk OPTA/EGM/2004/200676, heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit aan Koninklijke KPN N.V. zijn zienswijze doen toekomen aangaande het tariefvoorstel Friact. Het college verzocht Koninklijke KPN N.V. in deze brief aan te geven of sprake is van bedrijfsvertrouwelijke passages. In een e-mail van een medewerker van KPN van 6 april 2004 heeft KPN drie passages als bedrijfsvertrouwelijk aangemerkt. Het college heeft de bedrijfsvertrouwelijke elementen uit deze passages in onderstaande tekst verwijderd.

Het college zal binnen een week na verzending deze brief publiceren op de website van OPTA.

1. Inleiding

Hierbij treft u de zienswijze van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) inzake het door Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN) op 18 september 2003 ingediende tariefvoorstel Friact¹. Aangezien in dit voorstel essentiële informatie ontbrak, heeft het college het tariefvoorstel niet in behandeling genomen. In zijn brief van 24 september 2003 heeft het college daarbij aangegeven dat hij zich kan voorstellen dat KPN hem verzoekt zijn zienswijze te geven over het nieuwe door KPN voorgestelde Friact-tarief, alvorens een concreet eindgebruikers-tariefvoorstel bij het college in te dienen. De onderhavige zienswijze maakt richting KPN duidelijk op welke wijze het college de vergoeding voor het gebruik van KPN's netwerk (hierna ook: de retentie) toetst, die KPN voorstelt bij het aanbieden van 06760-internet-inbeldiensten op basis van terminating access, waarbij sprake is van een gebruiksonafhankelijk tarief (ook wel flat-fee genoemd).

Bij de totstandkoming van flat-fee 06760-eindgebruikerstarieven is de mate van kostenoriëntatie van de retentie een belangrijk onderdeel. Bij voorstellen voor flat-fee 06760-eindgebruikerstarieven zal het college eerst, op grond van artikel 35 van het Besluit ONP huurlijnen en telefonie (hierna: het Boht²), de retentie van KPN op kostenoriëntatie toetsen. De zienswijze van het college aangaande de vergoeding van KPN richt zich met name op de ondergrens van de kosten voor het netwerkbeslag van KPN.

¹ Flat Rate Internet Access Call Terminating.

² Staatsblad 2001, 550.

2. Achtergrond

Bij brief van 18 september 2003, kenmerk 2003-U-00325-RvB, verzoekt KPN om goedkeuring van een retentie als onderdeel van het tarief voor het inbellen naar een 06760-nummer (hierna: Friact). Het retentietarief betreft een vaste maandelijkse vergoeding voor het gebruik van KPN's netwerk, onafhankelijk van het daadwerkelijke gebruik.

Bij brief van 24 september 2003, kenmerk OPTA/EGM/2003/203550, heeft het college aangegeven het voorstel niet in behandeling te kunnen nemen, vanwege het ontbreken van een aantal essentiële gegevens, te weten de voorgenomen eindgebruikerstarieven, een nadere onderbouwing van de in KPN's prijsqueeze-toets gehanteerde parameters, de van toepassing zijnde afdrachten, nadere onderbouwing van de voorgestelde tariefstructuur, onderliggende wholesale-afspraken en een bevestiging van de voorgestelde introductiedatum. Het college gaf aan wel een zienswijze te kunnen geven over de in het voorstel gehanteerde vergoeding voor het gebruik van KPN's netwerk. Echter, daartoe diende KPN nadere informatie te overleggen. In een overleg op 2 oktober 2003 heeft het college KPN een aantal vragen gesteld. Bij brief van 9 oktober 2003, kenmerk 03/063 pricing, heeft KPN hierop gereageerd. Omdat in het voorstel een aantal (technische) aannames is gedaan, is bij brief van 9 december 2003 door het college aan KPN en belanghebbende partijen een aantal vragen gesteld. Reacties hierop heeft het college ontvangen tussen 12 december 2003 en 4 februari 2004. Naar aanleiding van de reacties heeft het college per e-mail op 12 februari nadere vragen aan KPN gesteld. KPN heeft 18 februari 2003 hierop gereageerd. Daarnaast heeft met een aantal marktpartijen, ter nadere toelichting op hun reactie, (telefonisch) overleg plaatsgevonden tussen 9 december 2003 en 2 maart 2004. In een brief van 16 maart 2003, kenmerk 04/017 pricing, geeft KPN, naar aanleiding van een overleg op 2 maart tussen medewerkers van OPTA en KPN, nog een aanvullende reactie op het Friact-tariefvoorstel.

3. Voorstel KPN

KPN beoogt met het Friact-tariefvoorstel voor haar klanten de invoering van een internet-inbeldienst met een gebruiksonafhankelijk tarief per maand voor het bellen naar een 06760-nummer. Tegen dit vaste bedrag kunnen eindgebruikers zonder beperkingen inbellen, tenzij de Internet Service Provider (hierna: ISP) beperkingen inbouwt. Het eindgebruikerstarief wordt vastgesteld door de som van de door de telco/ISP vast te stellen vergoeding en de door het college goed te keuren retentie voor KPN. De telco/ISP, op wiens net het verkeer afgewikkeld wordt, kan zelf de hoogte van de terminating vergoeding bepalen. Het verschil in terminating vergoeding komt in het eindgebruikerstarief tot uiting³.

³ Zie ook brief college van 4 juli 2001, kenmerk: OPTA/EGM/2001/201930 inzake 06760-internet-inbelverkeer tegen gebruiksaafhankelijke tarieven.

De door KPN voorgestelde Friact-retentie, zijnde een vaste vergoeding voor het gebruik van het vaste telefoonnetwerk, bedraagt € x [bedrijfsvertrouwelijk gegeven. Ter indicatie: $x < 55$] per maand, excl. BTW. De hoogte van de retentie is berekend door xx [bedrijfsvertrouwelijke passage].

4. Wettelijk kader

Op grond van artikel 35 van het Boht, dienen de eindgebruikerstarieven van de aanbieder met aanmerkelijke macht op de markt, in casu KPN, voor het gebruik van het vaste openbare telefoonnetwerk en van de vaste openbare telefoondienst te voldoen aan het vereiste van kostenoriëntatie. Voor het aanbieden van de internet-inbeldienst Friact met een gebruiksonafhankelijk tarief maakt KPN, als aanbieder met aanmerkelijke marktmacht, deels gebruik van het vaste openbare telefoonnetwerk van KPN, deels van het netwerk van een telco/ISP. Dit betekent dat de door KPN voorgestelde retentie voor het gebruik van het vaste openbare telefoonnetwerk dient te voldoen aan het vereiste van kostenoriëntatie. Het college zal in het navolgende hierop ingaan.

5. Zienswijze college

Aangezien Friact een nieuwe dienst betreft, heeft het college voor zijn zienswijze op het voorgenomen tarief op kostenoriëntatie aansluiting gezocht bij de hoofdprincipes van het nieuwe ONP-kader. Kortweg komen deze er op neer dat regulering van diensten achterwege moet worden gelaten indien sprake is van effectieve concurrentie(mogelijkheden). Indien geen sprake is van effectieve concurrentie(mogelijkheden) dient de nadruk bij het reguleren van de markt te liggen op het wegnemen van wholesale belemmeringen. Als deze belemmeringen zijn weggenomen, hoeft er geen reden meer te zijn om eindgebruikerstarieven op stringente wijze op de bovengrens te reguleren. Immers, de gedachtegang is dat indien toegang verzekerd is, concurrentie op retail markten in beginsel ook mogelijk is en deze concurrentie voor voldoende prijsdruk zal zorgen.

Om ervoor te zorgen dat concurrentie op deze nieuwe dienst in beginsel mogelijk is, zal het college onderzoeken of er sprake is van wholesale belemmeringen. Indien deze niet geconstateerd worden, kan stringente beoordeling van de maximale hoogte van de retentie van KPN op kostenoriëntatie in ieder geval achterwege blijven. Afgezien van de vraag of stringente regulering van de hoogte van de retentie noodzakelijk is, acht het college de beoordeling van de ondergrens van de door KPN gehanteerde retentie echter sowieso noodzakelijk. De reden hiervoor is dat gebruiksonafhankelijke internet-inbeldiensten ook via het vaste net van KPN op basis van originating access (Friaco⁴) kunnen worden aangeboden. Door ondergrensregulering wordt de houdbaarheid van de concurrentie dan verzekerd. Bij het aanbieden van gebruiksonafhankelijke internet-inbeldiensten via het vaste netwerk van KPN is thans immers sprake van een aanbieder met aanmerkelijke marktmacht. Indien de door KPN gehanteerde retentie kenmerken van prijsstijgingen vertoont, kunnen andere

⁴ Flat rate internet access call originating.

aanbieders, die op basis van de originating access gebruiksonafhankelijke internet-inbeldiensten aan gebruikers willen aanbieden vrijwel niet concurreren met aanbieders die op basis van de terminating dienst opereren. De gewenste ontwikkeling van gebruiksonafhankelijke internet-inbeldiensten op basis van originating access zou hierdoor naar het oordeel van het college belemmerd kunnen worden.

In de op 6 augustus 2003 gepresenteerde "Nota van bevindingen ten aanzien van ondergrensregulering van de tarieven van de eindgebruikersdiensten van KPN, oftewel prijsqueeze, kortingen en pakketten"⁵ (hierna: Nota van bevindingen), is aangegeven dat de huidige Richtsnoeren Prijsqueeze⁶ en het huidige kortingenkader voorlopig onverkort van kracht blijven. Daarbij is gesteld dat, bij de introductie van (nieuwe) tariefpakketten, de ondergrens getoetst zal worden op basis van de hoogste inkoopkosten (het duurste element) of een wholesale equivalent van het voorgestelde pakket.

6. Visie college

Het college heeft het voorstel bekeken langs de hiervoor geschetste lijn. Het college zal eerst nagaan in hoeverre er sprake is van wholesale belemmeringen. Vervolgens zal de door KPN voorgestelde retentie getoetst worden op de mate van prijsqueeze aan de hand van onder meer het wholesale-aanbod Friaco en de in de door KPN voorgestelde prijsqueezetoets gehanteerde concentratiefactor. Voorafgaand hieraan zal het college ingaan op de gevolgen van de introductie van Friact voor de markt. Deze paragraaf wordt afgesloten met een korte beschrijving van de belangrijkste overige punten die marktpartijen als nadeel bij de introductie van het Friact-voorstel zien.

6.1 Marktsituatie

Consumenten breedbandinternet is, met name het afgelopen jaar, meer en meer gemeengoed geworden. De groei van de breedbandinternetmarkt in Nederland kwam met name voort uit de groei van xDSL-diensten. Gesteld kan worden dat bijna alle "heavy users" en klein-zakelijke gebruikers, vanwege de kosten en snelheid, inmiddels zijn overgestapt op een breedbandaansluiting. De onderkant van de breedbandmarkt is het afgelopen jaar steeds breder geworden door zogenaamde "light" aanbiedingen. Hierdoor is ook een gedeelte van de "regular users" overgestapt op een vorm van breedbandinternet. Het college verwacht, afhankelijk van de hoogte van het eindgebruikerstarief, dat het Friact-voorstel vooral aantrekkelijk is voor een deel van deze "regular users" of gebruikers die in gebieden wonen waar op korte termijn geen breedbandinternet mogelijk is. Het college verwacht dat er substitutie zal plaatsvinden met een gedeelte van de groep particuliere gebruikers die nu gebruik maken van gebruiksonafhankelijk 06760-internet-inbellen. Deze gebruiksonafhankelijke 06760-internet-inbeldiensten worden thans zowel via terminating access

⁵ Kenmerk OPTA/EGM/2003/202390.

⁶ OPTA/EGM/2000/200494, NMa/2201/12 (incl. de bijlagen van de Richtsnoeren Prijsqueeze aangepast op 1 augustus 2002, OPTA/EGM/2002/201877).

(06760-terminating model) als originating access (Miacó⁷) aangeboden⁸. KPN geeft in haar reactie van 9 oktober 2003 aan te verwachten dat in het eerste jaar een beperkte groep⁹ van huidige gebruikers van de gebruiksafhankelijke 06760-internet-inbeldienst zal overstappen naar het Friact-aanbod.

Eventueel verlies in marktaandeel op nu in de markt staande diensten (zoals internet-inbeldiensten via terminating en originating access tegen gebruiksafhankelijk tarief) als gevolg van bijvoorbeeld internet via xDSL of de kabel kan dan door telco's/ISP's gecompenseerd worden door inkoop van Friact-diensten. Concurrentieverstorende effecten lijken daarmee, voor de marktpartijen die op het netwerk van KPN met KPN en anderen concurreren, beperkt. Aanbieders die thans geen aanbod in de markt hebben voor een dienst internet-inbellen via een telefoonlijn (zoals sommige aanbieders van breedbandinternet) zullen door de introductie van de door KPN voorgestelde Friact-variant wellicht de gevolgen van het aanbod van KPN voelen. Ook aanbieders met een eigen netwerk, zoals UPC, zullen wellicht gedwongen zijn aanpassingen in het huidige dienstenpakket door te voeren.

Het college acht mogelijke verheving van concurrentie niet onwenselijk. Immers, deze laatst vermelde aanbieders zullen, voor zover mogelijk, in bepaalde mate gedwongen zijn om hun aanbod aan te passen, door bijvoorbeeld tarieven te verlagen of nieuwe diensten in de markt te zetten. Dit is een gewenste uitkomst van het stimuleren van concurrentie.

6.2 Wholesale-aanbod

Bij de introductie van een nieuwe dienst wordt de mate van kostenoriëntatie van de ondergrens van het tarief bepaald door uit te gaan van het duurste kostenelement of van een wholesale-equivalent van het voorgestelde pakket (zie hiervoor het oordeel van 6 augustus 2003). Daardoor is verzekerd dat er geen sprake zal zijn van prijsqueeze. Het kostenelement dat overeenkomt met het Friact-aanbod is het Friaco-aanbod van KPN Carrier Services. Door middel van het Friaco-aanbod kunnen marktpartijen, tegen een gebruiksonafhankelijk tarief, op basis van originating access interconnectie op het niveau van het Regional Access Point (EVKC) verkrijgen om hun klanten internetdiensten aan te bieden. Vervolgens zou het voor marktpartijen mogelijk moeten zijn (flat-fee) internet-inbeldiensten in de markt te zetten.

De meeste marktpartijen geven aan dat zij weliswaar Friaco kunnen afnemen, maar dat dit alleen kan onder een aantal voorwaarden. Eén van die voorwaarden is dat de afname van Friaco gesanctioneerd kan worden met een dermate hoge boete dat het afnemen van Friaco niet meer als reëel wordt gezien. Om de kans op de boete zo klein mogelijk te maken dient door de ISP een

⁷ Metered internet access call originating.

⁸ Daarnaast worden door enkele marktpartijen reeds flat-fee-achtige internet-inbeldiensten aangeboden op grond van Friaco. Deze aanbiedingen zijn echter qua prijsstelling niet te vergelijken met het onderhavige Friact-voorstel van KPN. Zo biedt Planet Internet de flat-fee-achtige dienst ISDN 100 uur voor € 34,95 per maand.

⁹ KPN schat het aantal overstappers op y [bedrijfsvertrouwelijk gegeven. Ter indicatie: $15.000 < y < 105.000$].

zodanige bezetting op de Friaco-poort te worden gehanteerd dat het risico op congestie op de Friaco-bundel, waardoor volgens KPN problemen op het netwerk kunnen ontstaan ten gevolge van herhaaloproepingen, zo laag mogelijk is. De ISP dient het gelijktijdige gebruik van de Friaco-bundel en derhalve de concentratiefactor voorzichtig in te schatten. Dit kan echter resulteren in een eindgebruikerstarief dat te hoog is in relatie met de huidige alternatieven voor internettoegang, en daarmee economisch niet haalbaar. Immers, hoe minder gebruikers per poort, hoe hoger de kosten van de poort per gebruiker zijn.

Het college is van mening dat KPN ten onrechte een boeteclausule aan het afnemen van Friaco verbindt. Ook in zijn beslissing van 9 juli 2002¹⁰ op een bezwaar van KPN geeft het college aan dat het opnemen van contractuele bepalingen waarmee KPN de mogelijkheid heeft om de Friaco-dienst voorwaardelijk aan te bieden, niet is toegestaan.

Los van eventueel handhavend optreden door het college, is hij van mening dat het opnemen van de boeteclausule bij het afnemen van Friaco het feitelijke aanbod wijzigt. Een marktpartij neemt niet alleen Friaco af, maar dient zich ook te verbinden aan het betalen van een boete indien aan bepaalde voorwaarden niet wordt voldaan. In een brief van 6 januari 2004¹¹, naar aanleiding van een vraag van het college, geeft KPN aan dat de kans dat de boete daadwerkelijk wordt ingeroepen heel klein is. Marktpartijen geven echter aan de boete als belemmerend in het afnemen van Friaco te ervaren. Bovendien moeten zij, indien ze toch Friaco afnemen en de boete willen voorkomen, voorzichtige inschattingen maken van het gebruik van de Friaco-poort. Overigens hebben aan KPN gelieerde partijen die Friaco afnemen dit nadeel niet. Immers, een eventuele boete deert hun minder, aangezien de boete binnen het KPN-concern blijft ('vestzak-broekzak').

Conclusie

Op grond van het bovenstaande is het college van mening dat op de wholesalemarkt (het Friaco-aanbod) dermate grote belemmeringen aanwezig zijn dat het Friaco-aanbod redelijkerwijs niet als een kostenelement gehanteerd kan worden voor het toetsen van de ondergrens van de retentie behorende bij het Friact-aanbod. De door KPN voorgestelde wijze van toetsen op de ondergrens behoort niet tot de mogelijkheden, zolang de boeteclausule onderdeel is van het Friaco-aanbod.

6.3 Concentratiefactor

In deze paragraaf¹² wordt ingegaan op de door KPN voorgestelde concentratiefactor van 12. Daarmee wordt kortweg bedoeld dat aan één lijn 12 klanten kunnen worden gekoppeld. Geen van deze klanten belt tegelijkertijd met één of meer van de overige 11 klanten in naar een 06760-nummer.

Uitgaande van het principe dat prijsqueeze niet mag voorkomen zou een concentratiefactor van één het uitgangspunt moeten zijn. Immers, in dat geval wordt uitgegaan van het duurste

¹⁰ Kenmerk OPTA/JUZ/2002/201634, met name paragraaf 49.

¹¹ Kenmerk R/04/U/0001.

¹² Er wordt in deze paragraaf verondersteld dat Friaco als kostenelement in de prijsqueezetoeets gehanteerd kan worden.

kostenelement in de prijssqueezetoets. Zie hiervoor ook de eerder vermelde Nota van bevindingen. Het college is echter van oordeel dat indien blijkt dat klanten niet allemaal tegelijk inbellen, er wellicht uitgegaan kan worden van een hogere concentratiefactor. De hoogte van deze concentratiefactor moet dan wel door KPN bewezen kunnen worden. Dit laatste is echter een probleem. Immers, KPN kan het Friact-voorstel pas in de markt zetten als het college hieraan zijn goedkeuring heeft gegeven. Daarom accepteert het college ook een bewijs aangaande de hoogte van de concentratiefactor die gebaseerd is op vergelijkbare gebruiksonafhankelijke diensten¹³.

Marktpartijen geven, overigens veelal weinig onderbouwd, aan dat de door KPN voorgestelde concentratiefactor te hoog is. Bij zakelijk gebruik zonder beperkingen wordt een concentratiefactor van één als reëel geacht. Bij consumentengebruik met enige beperkingen, zoals het na 2 uur online zijn automatisch verbreken van de verbinding, lijkt een concentratiefactor tussen de 3 en 6 reëel. Bij zeer veel door de ISP ingestelde beperkingen kan wellicht een concentratiefactor 10 worden gehanteerd. Marktpartijen die thans een flat-fee aanbieding in de markt hebben, geven aan dat zij concentratiefactoren tussen de 1 en 8 hanteren.

Het college heeft KPN een onderbouwing gevraagd van de hoogte van de concentratiefactor. Uit de door KPN aangeleverde informatie bleek de hoogte van de concentratiefactor niet te zijn vastgesteld op basis van ervaringen met concentratiefactoren bij flat-fee gebruik, maar gebaseerd op aannames. De concentratiefactor wordt door KPN bepaald door onder meer van de (volgens KPN 'worst case') verwachting uit te gaan dat het internet-inbelverkeer, dat thans getarifeerd is op basis van verkeersafhankelijk gebruik, met z [bedrijfsvertrouwelijk gegeven. Ter indicatie: $60 < z < 300$] % zou toenemen wanneer het tarief gebaseerd is op verkeersonafhankelijk gebruik. Deze verwachting is echter niet onderbouwd.

Het college heeft, om na te gaan welke hoogte van de concentratiefactor reëel is, vooral waarde gehecht aan de antwoorden van partijen die onderbouwd waren of die nu reeds flat-fee-achtige diensten in de markt hebben. Zo biedt KPN dochter Planet Internet BV (hierna: Planet Internet) de dienst Planet ISDN 100 uur aan. In dit aanbod wordt uitgegaan van een concentratiefactor van 8. Het gaat hier echter niet om een puur flat-fee aanbod, maar om een aanbod met beperkingen, namelijk flat-fee tot een gebruik van 100 uur. Na verbruik van deze 100 uur dient een gebruiksafhankelijk tarief te worden betaald. Deze beperking leidt ertoe dat eindgebruikers minder geneigd zijn de lijn open te laten staan en dat een hogere concentratiefactor mogelijk is. Bovendien kan de verbinding bijvoorbeeld na een aantal minuten inactiviteit en standaard na 2 uur automatisch worden verbroken. In het voorgestelde Friact-aanbod, waar (nog) geen beperkingen ten

¹³ Bij dit Friact-tariefvoorstel is sprake van een wholesale-aanbod met een gebruiksonafhankelijk tarief (dit in tegenstelling tot in het verleden door het college ontvangen tariefvoorstellen, waarbij sprake was van een wholesale-aanbod tegen gebruiksafhankelijke tarieven). Daarnaast lijkt het effect op de marktsituatie bij introductie van dit pakket niet groot en is de bezetting van de poort minder direct afhankelijk van het gebruik van consumenten. Daarom stelt het college dat bij dit tariefvoorstel wellicht niet uitgegaan hoeft te worden van een concentratiefactor van één, maar hoger, indien dit bewezen kan worden.

aanzien van het gebruik door ISP's zijn gesteld, zou naar de mening van het college dan sprake moeten zijn van een te hanteren lagere concentratiefactor dan 8.

Daar staat in het aanbod van Planet Internet tegenover dat er sprake is van twee te gebruiken lijnen¹⁴. Iemand die de ene lijn gebruikt om te internetten heeft minder de neiging om de verbinding te verbreken om te voorkomen dat hij telefoontjes misloopt, omdat hiervoor nog een andere lijn beschikbaar is. Dit zou ten opzichte van het Friact-aanbod van KPN kunnen leiden tot een iets hogere concentratiefactor, aangezien het aanbod van KPN niet uitsluitend bedoeld is voor ISDN-abonnees maar ook voor PSTN-abonnees. De dienst Internet Belbericht en het toenemende gebruik van mobiele telefonie beperken dit effect overigens weer.

Ook andere marktpartijen die flat-fee internet-inbedienst aanbieden, al dan niet met beperkingen, komen op een lagere concentratiefactor uit dan 12.

Conclusie

Het college heeft aanwijzingen dat in het Friact-aanbod, ter bepaling van de mate van kostenoriëntatie van de ondergrens van het retentietarief, niet uitgegaan kan worden van een concentratiefactor van 12. Het is niet uingesloten dat de hoogte van de concentratiefactor lager is en zich bijvoorbeeld tussen de 4 en 8 bevindt of dat uitgegaan dient te worden van een concentratiefactor van 1. Een tariefvoorstel van KPN, waarbij uitgegaan wordt van een concentratiefactor van 12 welke niet van een degelijke onderbouwing is voorzien, kan het college niet toetsen op kostenoriëntatie.

Het lijkt thans voor KPN onmogelijk om een op ervaringscijfers gebaseerde onderbouwing te verstrekken die toegesneden is op de introductie van deze specifieke nieuwe dienst. Zoals hiervoor aangegeven, kan het college ook een onderbouwing van met Friact-vergelijkbare diensten accepteren, echter de bij dit tariefvoorstel verstrekte onderbouwing op basis van aannames is voor het college onvoldoende om het tariefvoorstel te kunnen toetsen op kostenoriëntatie..

Om KPN de mogelijkheid te bieden het college een op dit specifieke aanbod gerichte onderbouwing te verschaffen, stelt het college KPN in de gelegenheid om, onder nog door het college uit te werken voorwaarden, een beperkte proef ('pilot') te starten, waarmee ervaringen kunnen worden opgedaan met het vaststellen van een aanvaardbare hoogte van de concentratiefactor. Marktpartijen die niet gelieerd zijn aan KPN moeten aan deze pilot kunnen deelnemen. Het bezwaar van het college ten aanzien van de boeteclausule die is opgenomen in het Friaco-aanbod van KPN blijft echter onverkort gelden. Dit betekent dat KPN pas een pilot mag starten indien de boeteclausule uit het Friaco-aanbod is verwijderd.

Het college heeft dit standpunt in een overleg op 2 maart 2004 reeds aan KPN kenbaar gemaakt. Naar aanleiding hiervan heeft KPN in haar brief van 16 maart 2004 aangegeven dat zij te allen

¹⁴ Er is immers sprake van een ISDN-aanbod.

tijden moet beschikken over een middel dat ongewenst gebruik ontmoedigt om ernstige verstoringen in het telefonienetwerk te voorkomen. KPN heeft daarbij voorgesteld de boeteclausule aan te passen door middel van een verlaging van de boete en een verlaging van de drempelwaarde waarbij de boeteclausule in werking treedt. Bovendien zal de boeteclausule ook voor KPN Retail gelden.

Het college is van mening dat de door KPN voorgestelde aanpassingen in de boeteclausule de bezwaren van het college, zoals vermeld in paragraaf 6.2, niet wegnemen. Dit betekent derhalve dat het college een proef uitsluitend zal toestaan indien de boeteclausule uit het Friaco-aanbod is verwijderd.

6.4 Overige reacties marktpartijen

Naast de reacties van marktpartijen op de concentratiefactor en de boeteclausule geven marktpartijen onder meer aan dat:

1. OPTA in de prijsstreektetoets ten onrechte geen rekening houdt met extra inkoopkosten (als transit, NIT-kosten, hogere kosten vanwege hoger debiteurenrisico) die concurrenten van KPN moeten maken om Friaco af te nemen. Daarnaast wordt geen rekening gehouden met de eis van KPN dat minimaal een bepaald aantal lijnen voor minimaal een bepaalde afnameduur moet worden afgenomen,
2. de in de prijsstreektetoets-formule gehanteerde retailopslag onjuist is. Sommige marktpartijen geven aan dat de gehanteerde opslag van 23 procent (veel) te hoog is, anderen geven aan dat de opslag (veel) te laag is,
3. de hoge inkoop tarieven (bijvoorbeeld voor Friaco) een belemmering vormen voor het aanbieden van nieuwe diensten,
4. introductie van het Friact-voorstel kan leiden tot margeverslechtering voor internet-inbeldiensten van niet-KPN-aanbieders,
5. onvoorspelbaarheid van KPN's tarieven het moeilijk maakt om de markt te betreden,
6. KPN schaalvoordelen heeft die andere partijen niet kunnen realiseren.

Ook zijn er marktpartijen die (op onderdelen) geen bezwaar zien in het tariefvoorstel van KPN.

Ten aanzien van de bezwaren van marktpartijen die gerelateerd zijn aan de invulling van de prijsstreektetoets verwijst het college naar eerder door hem ingenomen standpunten in onder meer de Nota van bevindingen; Richtsnoeren Prijsstreektetoets¹⁵ en de Bekendmaking betreffende de toepassing van de mededingingsregels op overeenkomsten inzake toegang in de telecommunicatiesector, (98/C 265/02), ov. 117 en 118. In het kader van dit tariefvoorstel acht het college de overige opmerkingen van marktpartijen thans niet relevant.

¹⁵ Zie voetnoot 6.

7. Conclusie

Het college toetst aan de hand van een prijssqueeze-toets de minimale hoogte van tarieven voor internet-inbellen via de 06760-terminating dienst tegen een gebruiksonafhankelijk tarief. De prijssqueeze-toets bestaat alleen uit elementen die niet in strijd zijn met de telecommunicatiewetgeving.

In concreto is het college van mening dat het Friact-tariefvoorstel voor internet-inbellen niet op kostenoriëntatie kan worden getoetst, omdat ter bepaling van de minimale hoogte van de retentie uitgegaan wordt van een concentratiefactor die niet is onderbouwd.

Daar komt bij dat er sprake is van een Friaco-aanbod waarin een boeteclausule is opgenomen die naar de mening van het college dusdanig belemmerend is dat dit aanbod niet als een wholesale-equivalent kan worden aangemerkt. Toetsing kan derhalve pas plaatsvinden nadat het Friaco-aanbod voldoet aan de telecommunicatiewetgeving.

Het college biedt KPN de mogelijkheid, zodra hij heeft geconstateerd dat de wholesale belemmering is weggenomen, de hoogte van de concentratiefactor te onderbouwen door het starten van een beperkte proef. De voorwaarden waaronder proef mag worden uitgevoerd zullen door het college worden uitgewerkt indien KPN aangeeft met de proef te willen starten.

Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,
hoofd van de afdeling Eindgebruikersmarkt (plv.)

mr. F.J.G. van der Plas