

Mededeling inzake de introductie van VoIP diensten door KPN

OPTA/IBT/2005/200882

24 maart 2005

Inleiding

1. Op 7 maart jongstleden heeft KPN haar jaarverslag over 2004 gepresenteerd. Daarin heeft zij bekend gemaakt dat zij voornemens is om in het tweede kwartaal van 2005 een pakket voor een breedband IP aansluiting met IP toepassingen als Voice over IP (hierna: VoIP)¹, internet en videotelefonie op de markt te brengen.²
2. Met het oog op de bijzondere positie die KPN nu heeft als bedrijf met aanmerkelijke macht op de markt (hierna: AMM) voor vaste openbare telefonie, acht het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) het wenselijk om zijn standpunt ten aanzien van een door KPN te introduceren VoIP aanbod aan de markt kenbaar te maken.
3. Hieraan voorafgaand zij opgemerkt dat het college de introductie van een nieuwe techniek als VoIP van groot belang acht voor de verdere ontwikkeling van de concurrentie op de telecommunicatiemarkt en voor de keuze van eindgebruikers wat betreft de prijs en kwaliteit van de op die markt aangeboden diensten. Het college juicht de door verschillende aanbieders op het gebied van VoIP ondernomen initiatieven dan ook toe.

Bevoegdheid

4. Het college acht zich op basis van het geldende overgangsrecht op dit moment niet bevoegd om regels te stellen ten aanzien van een door KPN voorgenomen VoIP aanbod. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft in zijn uitspraak van 16 april 2004 in een geschil tussen Tiscali en KPN bepaald dat VoIP niet op één lijn te stellen is met het traditionele spraakverkeer, zoals dit de wetgever ten tijde van de totstandkoming van de Telecommunicatiewet uit 1998 voor ogen moet hebben gestaan³. Deze uitspraak heeft tot gevolg dat de AMM verplichtingen die KPN op dit moment heeft bij het aanbieden van vaste openbare telefonie niet gelden voor door KPN te introduceren VoIP dienstverlening.

Marktanalyses

5. In het kader van het project Marktanalyses analyseert het college op dit moment de verschillende relevante markten in de elektronische communicatiesector. Deze analyses vormen de basis voor de besluiten op grond van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) die het college in het jaar 2005 zal nemen. In de besluiten zullen de relevante markten worden bepaald en zal worden vastgesteld of er op die relevante markten partijen met AMM aanwezig zijn. Indien AMM wordt vastgesteld zullen verplichtingen aan de AMM-partij(en) worden opgelegd.
6. Een van de relevante markten die het college momenteel onderzoekt is de markt voor vaste openbare telefonie. Op grond van de huidige stand van zaken acht het college het niet uitgesloten dat in die

¹ VoIP betreft, kort gezegd, een telefoniedienst die wordt geleverd via het Internet Protocol (IP).

² Zie KPN Jaarverslag en Form 20-F 2004 van 7 maart 2004, pagina 19

³ LJN: A08356, College van Beroep voor het bedrijfsleven, AWB 03/1365 en 03/1401.

analyse tot de conclusie wordt gekomen dat VoIP tot de markt voor vaste telefonie behoort.⁴ Als daarbij tot de conclusie wordt gekomen dat KPN op die markt AMM heeft en de daarmee samenhangende (potentiële) mededingingsproblemen het opleggen van verplichtingen rechtvaardigen, dan kunnen ook ten aanzien van de door KPN aangeboden VoIP dienst AMM verplichtingen gaan gelden. De uiteindelijke resultaten van de marktanalyses zullen echter niet voor oktober 2005 bekend zijn.

7. De in het kader van VoIP meest relevante verplichtingen betreffen de onderwerpen ondergrensregulering, bundeling en non-discriminatie. In dit verband zij opgemerkt dat OPTA op 31 maart 2005 een presentatie organiseert over de huidige stand van zaken ten aanzien van het nieuwe beleidskader voor deze onderwerpen⁵. Aansluitend aan bedoelde presentatie bestaat de mogelijkheid nader in te gaan op de inhoud van deze mededeling. De bijeenkomst zal worden gehouden van 14.00 uur tot 17.00 uur, ten kantore van OPTA. Indien u de bijeenkomst wilt bijwonen, wordt u verzocht zich uiterlijk 28 maart 2005 aan te melden via het e-mail adres van de projectgroep Marktanalyses (info-MA@opta.nl).

Tijdelijke onbevoegdheid

8. Het college heeft het zorgvuldig geacht om KPN van het bovenstaande in kennis te stellen.⁶ Hierdoor is het voor KPN mogelijk om haar VoIP aanbod op korte termijn in de markt te introduceren, terwijl zij zich tevens bewust is van de mogelijkheid dat VoIP na afronding van de marktanalyses wordt onderworpen aan verplichtingen, waarvan de inhoud eerst na afronding van de marktanalyse wordt vastgesteld.
9. Het college gaat er van uit dat KPN de presentatie van 31 maart aanstaande zal aangrijpen om kennis te nemen van de huidige stand van zaken ten aanzien van de mogelijke inhoud van die verplichtingen. Met die kennis zou KPN zo goed als redelijkerwijs mogelijk is voor zichzelf moeten kunnen vaststellen in hoeverre het door haar voorgenomen VoIP aanbod daarmee in lijn is. Voor zover KPN zich daartoe op basis van de op 31 maart aanstaande beschikbare informatie niet voldoende in staat acht, heeft het college KPN de mogelijkheid geboden om in een nader overleg de voor KPN resterende vraagpunten ten aanzien van de huidige stand van zaken – voor zover mogelijk – te verhelderen.
10. Ten slotte wordt hier opgemerkt dat de tijdelijke onbevoegdheid terzake van VoIP het college niet ontslaat van zijn verantwoordelijkheid om zorgvuldigheid te betrachten bij de invoering van het nieuwe beleidskader. Om die reden zal het college ten aanzien van het VoIP aanbod een nader standpunt innemen indien daartoe na een nader overleg met KPN of na de introductie van het VoIP aanbod aanleiding bestaat in het licht van de op dat moment bestaande stand van zaken van het nieuwe beleidskader.

⁴ Ook in andere landen van de EU en de EEA, zoals in Noorwegen en Zweden, leidt de marktanalyse de nationale toezichthouder tot een dergelijke conclusie.

⁵ Een tweede onderwerp dat is geagendeerd betreft de invulling van de ten aanzien van de door KPN aangeboden wholesale dienstverlening te gelden prijsbeheersing.

⁶ Dit is gebeurd tijdens een overleg op 10 maart 2005. Op 18 maart 2005 heeft nader overleg plaatsgehad.

Huidige bevoegdheid

11. De door het college op basis van het geldende overgangsrecht ten aanzien van VoIP geconstateerde onbevoegdheid neemt niet weg dat het college wel bevoegd is ten aanzien van een aantal, aan een VoIP aanbod gerelateerde wholesale onderwerpen. Te denken valt hierbij aan onderwerpen als nummerporteringen en IP-interconnectie. Het college is ten aanzien van dit soort onderwerpen met KPN in overleg getreden met als doel om duidelijkheid te verkrijgen welke vraagstukken gaan spelen en hoe KPN aan haar wettelijke verplichtingen dienaangaande wil gaan voldoen. Het college is voornemens om op korte termijn ook andere partijen in dit proces te betrekken.

Hoogachtend,

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

prof. dr. J.C. Arnbak, voorzitter