



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 05/12/2008

SG-Greffe (2008) D/207745

Ter attentie van:
Dhr. Chris A. Fonteijn
Voorzitter

Onafhankelijke Post en
Telecommunicatie Autoriteit
(OPTA),
Zurichtoren – Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
Nederland

Fax: +31.70.3153501

Geachte heer Fonteijn,

Betreft: NL/2008/0821: retailmarkten voor vaste telefonie voor residentiële en zakelijke afnemers in Nederland

Opmerkingen overeenkomstig artikel 7, lid 3, van de Kaderrichtlijn¹

I. PROCEDURE

Op 5 november 2008 heeft de Commissie een kennisgeving ontvangen van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) betreffende de volgende twee markten in Nederland: i) de retailmarkt voor vaste telefonie voor residentiële afnemers en ii) de retailmarkt voor vaste telefonie voor zakelijke afnemers².

De nationale raadpleging³ vond plaats van 29 juli 2008 tot 8 september 2008.

Op 17 november 2008 werd OPTA om bijkomende informatie gevraagd en op 20 november 2008 werd deze informatie ontvangen.

¹ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn), PB L 108 van 24.4.2002, blz. 33.

² Deze komen samen overeen met markt 1 uit de aanbeveling van de Commissie van 17 december 2007 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen (PB L 344 van 28.12.2007, blz. 65), hierna "de aanbeveling" genoemd.

³ Overeenkomstig artikel 6 van de Kaderrichtlijn.

Overeenkomstig artikel 7, lid 3, van de Kaderrichtlijn kunnen nationale regelgevende instanties (NRI's) en de Commissie aan de betrokken NRI opmerkingen sturen over de ter kennis gebrachte ontwerp-maatregelen.

II. BESCHRIJVING VAN DE ONTWERP-MAATREGEL

II.1. Vorige kennisgeving

In 2005 heeft OPTA kennisgeving gedaan van twee retailmarkten voor aansluitingen en drie retailmarkten voor spraakverkeer⁴. Daarbij maakte zij geen onderscheid tussen een markt voor residentiële en voor zakelijke afnemers. Op basis van haar marktanalyse stelde OPTA voor alle retailmarkten, uitgezonderd de markt voor internationaal verkeer, een AMM vast en legde zij KPN bepaalde verplichtingen op. In haar brief met opmerkingen daarover heeft de Commissie vraagtekens geplaatst bij de enge marktafbakening.

II.2. Marktafbakening

In de huidige ontwerp-kennisgeving bakent OPTA twee markten af: i) een retailmarkt voor vaste telefonie voor residentiële afnemers, bestaande uit zowel de toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie (vaste aansluitingen) als openbare telefoondiensten op een vaste locatie (spraakverkeer), gericht op twee of minder (gelijktijdige) gesprekken, en ii) een retailmarkt voor vaste telefonie voor zakelijke afnemers, bestaande uit zowel de toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie als openbare telefoondiensten op een vaste locatie, gericht op meer dan twee (gelijktijdige) gesprekken.

OPTA stelt dat het onderscheid tussen residentiële en zakelijke afnemers berust op verschillen in de concurrentiesituatie voor residentiële en zakelijke diensten en onvolkomenheden in de substitutie aan de vraagzijde en de aanbodzijde.

Uitgaande van een zogeheten "greenfield-benadering", dat wil zeggen een situatie zonder regulering van de betrokken markt, is OPTA van oordeel dat vaste telefoonaansluitingen en spraakverkeer binnen dezelfde relevante markt vallen⁵. Zij stelt vast dat daarmee wordt afgeweken van de aanbeveling, die deze diensten immers niet rekent tot één relevante productmarkt. OPTA motiveert deze afwijking echter door te wijzen op de Nederlandse situatie: de eindgebruikers nemen daar in vergelijking met de rest van Europa vaker zogeheten bundels met aansluiting én verkeer af. OPTA onderbouwt dit met het feit dat [...] % van de klanten van KPN is gemigreerd van de standaardaansluiting naar een gebundeld abonnement, terwijl maar [...] % dat niet deed. De concurrenten van KPN die diensten op het gebied van wholesale line rental (WLR) aanbieden, zijn met soortgelijke gebundelde aanbiedingen gekomen. Voorts bedraagt het percentage retailafnemers in

⁴ Destijds maakte OPTA een onderscheid tussen een laagcapacitaire markt voor aansluitingen, die bestond uit telefoonverbindingen met niet meer dan twee spraakkanalen, ofwel de analoge en ISDN1- en ISDN2-verbindingen (NL/2005/0287), een hoogcapacitaire markt voor aansluitingen, die bestond uit verbindingen met niet meer dan twee telefoonlijnen, ofwel de ISDN15-, ISDN20- en ISDN30-verbindingen (NL/2005/0288), en de markten voor spraaktelefonie voor lokale en nationale gesprekken (NL/2005/0289 en NL/2005/0291) en voor vast-mobiel verkeer (NL/2005/0293). Destijds heeft OPTA ook kennisgeving gedaan van retailmarkten die niet zijn opgenomen in de huidige ontwerp-kennisgeving: verkeer naar informatienummers (NL/2005/0295), verkeer naar nummers voor persoonlijke-assistentdiensten (NL/2005/0296) en internationaal verkeer (NL/2005/0290 en NL/2005/0292).

⁵ In de bijlage bij de aanbeveling wordt de "toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor particuliere en niet-particuliere gebruikers" markt 1 genoemd. Openbare telefoondiensten daarentegen werden geschrapt uit deze bijlage bij de herziening van de aanbeveling.

Nederland met een gebundeld abonnement volgens OPTA momenteel 68%, maar zal dit in 2011 uitkomen op 83%. Tegelijk zal volgens de OPTA-ramingen 80 à 90% van de eindgebruikers in 2011 slechts één aanbieder hebben. Daarnaast zal 64% van de eindgebruikers volgens OPTA in 2011 gebruikmaken van VoB, die in vrijwel alle gevallen wordt geleverd in een bundel.

OPTA stelt dat de geografische afbakening van beide markten nationaal is.

II.3. Vatbaarheid voor ex ante regulering

OPTA stelt dat in de aanwezigheid van de voorgestelde wholesaleregulering op de verwante hoger gelegen markten, de retail markt voor vaste telefonie voor residentiële afnemers daadwerkelijk concurrerend zal zijn en dus niet vatbaar voor ex ante regulering⁶. Zij komt tot deze conclusie op basis van de voorgenomen wholesale verplichtingen op het gebied van C(P)S/gespreksopbouw wholesale line rental (WLR), lage kwaliteit wholesale breedbandtoegang (WBT), de uitbreiding van local loop unbundling (LLU) naar de ontbundelde toegang tot glasvezel, en de symmetrische regulering van vaste gespreksafgifte⁷. OPTA acht deze conclusie niet in tegenspraak met de verwachting dat het marktaandeel van KPN eind 2011 50 à 60% bedraagt, omdat tegenover het relatief grote marktaandeel een aantal corrigerende factoren staan. Ten eerste verwacht OPTA dat het marktaandeel van KPN van medio 2006 tot eind 2011 met 30% terugloopt en dat de daling van het marktaandeel van KPN na de reguleringsperiode zal doorzetten. Ten tweede wijst zij op het feit dat kabelondernemingen in staat zijn om onafhankelijk van de inkoop van wholesalediensten bij KPN, met KPN te concurreren, en gaat zij er daarom van uit dat de positie van kabel op de relevante markt steeds sterker wordt. Ten derde stelt zij dat alternatieve vaste aanbieders door de introductie van lage kwaliteit WBT en door de uitbreiding van LLU hun diensten landelijk kunnen aanbieden en daardoor sterke concurrentiedruk kunnen uitoefenen op KPN.

Wat de retailmarkt voor vaste telefonie voor zakelijke afnemers betreft, verwacht OPTA dat zelfs in de aanwezigheid van de voorgestelde wholesale verplichtingen in the verwante hoger gelegen markten, KPN in 2011 nog steeds een marktaandeel van 65-75% zal hebben, de kabel operatoren zeker in vergelijking met het residentiële segment nog steeds een relatief kleine rol in de zakelijke markt zullen hebben, hetgeen deels te wijten is aan hun gelimiteerde aanwezigheid in de business parken, en dat VoB, in de aanwezigheid van de LLU en de versterkte WBT regulering, slechts op langere termijn een belangrijkere rol zal gaan spelen. Bijgevolg beschouwt OPTA dat de voorgestelde wholesaleregulering op de verwante hoger gelegen markten, de toetredingsbarrières tot deze markt slechts zullen doen verdwijnen tegen het einde van de reguleringsperiode of kort daarna. Op langere termijn zullen de gewijzigde WBT en de LLU verplichtingen het belang van VoB op de zakelijke markt verhogen⁸, zodat alternatieve aanbieders kunnen concurreren met KPN, zichzelf kunnen onderscheiden van KPN, meer klanten kunnen winnen en dus meer concurrentiedruk kunnen uitoefenen⁹. Door de C(P)S en WLR regulering zullen alternatieve aanbieders ISDN-diensten op nationaal niveau kunnen aanbieden aan alle

⁶ Artikel 6a.3 van de Telecommunicatiewet bepaalt dat ex-anteverplichtingen moeten worden ingetrokken indien uit onderzoek blijkt dat de relevante markt daadwerkelijk concurrerend is geworden, dan wel indien uit dit onderzoek blijkt dat een onderneming niet langer beschikt over AMM, dan wel indien blijkt dat de bestaande verplichtingen op eindgebruikersniveau niet langer nodig zijn en kan worden volstaan met verplichtingen op groothandelsniveau.

⁷ Zie NL/2008/0822, NL/2008/0826, NL/2008/0827 en NL/2008/0830.

⁸ Van 1% naar 11% marktaandeel tegen eind 2011.

⁹ OPTA schat dat 50% van de afnemers bij het kiezen voor VoB, naar een andere aanbieder zal gaan dan KPN.

soorten zakelijke afnemers en hun positie voor de migratie naar VoB-diensten met hoge capaciteit WLR aansluitingen verbeteren. Uiteindelijk zullen alternatieve aanbieders met de regulering van wholesale huurlijnen een volledig retail dienstenpakket kunnen aanbieden.

II.5. Reguleringsmaatregelen

OPTA stelt voor de bestaande verplichtingen die KPN in 2005 op de retailmarkt voor vaste telefonie voor residentiële afnemers zijn opgelegd, in te trekken.

Wat de retailmarkt voor zakelijke afnemers betreft, komt OPTA tot de conclusie ten aanzien van de vraag of de markt in aanmerking komt voor *ex-ante* regulering, dat de toetredingsbarrières zullen verdwijnen en dat de markt op langere termijn naar daadwerkelijke concurrentie zal neigen. Daarom stelt OPTA voor de bestaande regelgeving voor dit marktsegment per 1 januari 2010 in te trekken. In de overgangperiode kan OPTA de voorgenomen wholesaleregulering op de verwante, hoger gelegen markten uitvoeren en kunnen wholesaleafnemers hun bedrijfsvoering aanpassen aan de nieuwe wholesalediensten en marktomstandigheden.

III. OPMERKINGEN

Hieronder volgen een aantal opmerkingen van de Commissie over de kennisgeving en de aanvullende informatie van OPTA¹⁰.

Afbakening van de productmarkt: één markt voor aansluitingen en verkeer

De Commissie is er niet van overtuigd dat op basis van de argumenten en gegevens van OPTA met zekerheid kan worden gesteld dat retailaansluitingen en -verkeer thans deel uitmaken van dezelfde markt. Ook al neemt een fors aantal eindgebruikers in Nederland gebundelde diensten af, toch zijn er nog genoeg retailafnemers (momenteel 32% van de klanten) die kiezen voor ongebundelde diensten (waarbij de aansluiting losstaat van het verkeer). De conclusies van OPTA over de gebundelde markt lijken grotendeels te berusten op de verwachting dat gebundelde aanbiedingen en VoB-diensten verder terrein zullen winnen, terwijl dit niet vaststaat en ook moeilijk aan te tonen is. Voorts kunnen eindgebruikers die hebben gekozen voor een flat-feebundel, met C(P)S vrij gemakkelijk reageren op een hoger dan competitieve prijsstijging van hun flat-feebundel. De Commissie is van oordeel dat OPTA in haar marktanalyse niet heeft aangetoond dat gesproken kan worden van één markt voor vaste retailaansluitingen en -verkeer.

Indien OPTA een aparte retailmarkt voor aansluitingen had afgebakend, dan zou deze markt waarschijnlijk niet concurrerend zijn bevonden en zouden passende corrigerende maatregelen nodig zijn. Aangezien OPTA echter de C(P)S- en WLR-voorschriften (gangbare instrumenten om concurrentieproblemen op retailniveau te verhelpen) op de markt voor wholesale gespreksopbouw handhaaft¹¹, kan echter in het midden worden gelaten hoe de markt precies afgebakend moet worden, omdat de regelgeving op wholesaleniveau toereikend mag worden geacht om de potentiële concurrentieproblemen te remediëren.

¹⁰ Overeenkomstig artikel 7, lid 3, van de Kaderrichtlijn.

¹¹ Zie NL/2008/0822.

In elk geval verzoekt de Commissie OPTA de betrokken markten nauwgezet te monitoren op de verdere ontwikkeling ervan richting gebundelde vaste-telefoniediensten, en deze markten, indien nodig, aan een nieuwe analyse te onderwerpen.

Uitfasering van retailregulering op de zakelijke markt

OPTA wil de reguleringsverplichtingen voor vaste-telefoniediensten voor zakelijke afnemers tot 1 januari 2010 handhaven, dat wil zeggen totdat de uitgebreide wholesaleregulering daadwerkelijk van kracht is. OPTA stelt vast dat na deze periode niet meer wordt voldaan aan de driecriteriatoets.

Zoals aangegeven in de toelichting bij de aanbeveling over relevante markten, houdt het tweede criterium (neiging naar daadwerkelijke concurrentie) in dat er in de periode die het onderwerp is van de analyse, duidelijk sprake is van een zodanige marktdynamiek dat op langere termijn zonder ex-anteregulering een daadwerkelijke concurrentie tot stand komt. Volgens OPTA zal de uitgebreide wholesaleregulering aan het eind van de reguleringsperiode of kort daarna de toetredingsbarrières verlagen. Daardoor zou de markt neigen naar daadwerkelijke concurrentie. Aangezien de driecriteriatoets verder gaat dan de reguleringsperiode die het onderwerp is van de analyse, kan worden geconcludeerd dat niet meer wordt voldaan aan de drie criteria en dat de markt niet meer voor ex-anteregulering in aanmerking komt.

Wel vindt de Commissie dat gezien het feit dat de uitgebreide wholesaleregulering volgens OPTA pas na een overgangperiode in werking treedt, een periode van een jaar voor de uitfasering van de retailregulering als gegrond kan worden beschouwd met betrekking tot de kennisgevingstermijn als gesteld in artikel 16, lid 3, van de Kaderrichtlijn.

Met het oog op het feit dat de bestaande wholesaleregulering nog niet heeft geleid tot daadwerkelijke concurrentie en dat de marktendens ten aanzien van alternatieve aanbieders van retaaldiensten op de zakelijke markt slechts wijst op een geringe dynamiek¹², verzoekt de Commissie OPTA haar inspanningen te versterken teneinde een volledige naleving van de uitgebreide wholesaleregulering te verzekeren.

Overeenkomstig artikel 7, lid 5, van de Kaderrichtlijn moet OPTA zoveel mogelijk rekening houden met opmerkingen van andere nationale regelgevende instanties en van de Commissie en kan zij de uiteindelijke ontwerp-maatregel goedkeuren en, in voorkomend geval, aan de Commissie meedelen.

Het standpunt van de Commissie over deze kennisgeving loopt niet vooruit op standpunten die zij zou kunnen innemen ten aanzien van andere ontwerp-maatregelen waarvan kennisgeving wordt gedaan.

Overeenkomstig punt 15 van Aanbeveling 2008/850/EG¹³ zal de Commissie dit document op haar website publiceren. De Commissie beschouwt de daarin vervatte informatie niet

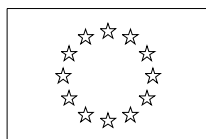
¹² Een nauwelijks dalend marktaandeel van KPN, een beperkte rol van VoB en weinig dynamiek aan de vraagzijde, geen of zeer beperkte rol van kabelondernemingen en stagnatie van andere spelers.

¹³ Aanbeveling 2008/850/EG van de Commissie van 15 oktober 2008 betreffende kennisgevingen, termijnen en raadplegingen als bedoeld in artikel 7 van Richtlijn 2002/21/EG, PB L 301 van 12.11.2008, blz. 23.

als vertrouwelijk. Als u vindt dat dit document overeenkomstig de communautaire en nationale regels inzake de vertrouwelijkheid van bedrijfsinformatie vertrouwelijke informatie bevat die u voorafgaand aan de publicatie wilt laten schrappen, gelieve dit dan binnen drie dagen na ontvangst van deze brief aan de Commissie te laten weten¹⁴. U moet daarbij vermelden om welke redenen u daarom vraagt.

Hoogachtend,
Voor de Commissie
Philip Lowe
Directeur-generaal

¹⁴ Een dergelijk verzoek moet per e-mail worden gestuurd naar INFSO-COMP-ARTICLE7@ec.europa.eu of per fax naar +32.2.298.87.82.



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 12/12/2008

SG-Greffe (2008) D/208108

Ter attentie van:
Dhr. Chris A. Fonteijn
Voorzitter

Onafhankelijke Post en
Telecommunicatie Autoriteit
(OPTA),
Zurichtoren – Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
Nederland

Fax: +31.70.3153501

Geachte heer Fonteijn,

Betreft: Corrigendum van het besluit SG-Greffe (2008) D/207745 van 5/12/2008

NL/2008/0821: retailmarkten voor vaste telefonie voor residentiële en zakelijke afnemers in Nederland

Opmerkingen overeenkomstig artikel 7, lid 3, van de Kaderrichtlijn¹⁵

De laatste twee zinnen in de eerste paragraaf op pagina 3 dienen als volgt te worden gewijzigd:

"Tegelijk zal volgens de OPTA-ramingen **95 à 100%** van de eindgebruikers in 2011 slechts één aanbieder hebben. Daarnaast zal **63%** van de eindgebruikers volgens OPTA in 2011 gebruikmaken van VoB, die in vrijwel alle gevallen wordt geleverd in een bundel."

Hoogachtend,
Voor de Commissie
Philip Lowe
Directeur-generaal

¹⁵ Richtlijn 2002/21/EG van het Europese Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn), PB L 108 van 24.4.2002, blz. 33.