

Aanpassing beleidsregels inzake regulering mobiele terminating tarieven

22 juli 2002/OPTA/IBT/2002/201827

Inleiding

Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) publiceert hierbij de volgende aanpassingen van zijn beleidsregels voor de regulering van mobiele terminating tarieven (hierna: MTA-tarieven). Voor de overwegingen van het college, die tot de aanpassing van de beleidsregels hebben geleid wordt verwezen naar de bij deze aanpassing behorende toelichting.

Inzake de aanpassing van de overgangperiode

De tekst van alinea 41 van de beleidsregels, welke luidt:

‘Naar het oordeel van het college biedt een overgangperiode van acht maanden, waarbij het MTA tarief per 1 mei en 1 december 2002 in twee stappen wordt verlaagd, mobiele aanbieders voldoende gelegenheid om hun bedrijfsvoering aan de maximaal redelijke MTA-tarieven aan te passen.’

wordt vervangen door de volgende tekst:

‘Naar het oordeel van het college biedt een overgangperiode van 1 jaar na in werking treden van de beleidsregels, waarbij het MTA-tarief per 1 december 2002 en 1 april 2003 in twee stappen wordt verlaagd, mobiele aanbieders voldoende gelegenheid om hun bedrijfsvoering aan de maximaal redelijke MTA-tarieven aan te passen.’

Waar in de alinea's 43, 47 en 50 van de beleidsregels en de daarbij behorende bijlagen de datum ‘1 mei (2002)’ als datum van de eerste verlaging van het maximaal redelijk MTA-tarief wordt gehanteerd wordt dit vervangen door ‘1 december 2002’.

Waar in de alinea's 43, 44, 46, 47 en 50 van de beleidsregels, alsmede in alinea 1 van Bijlage III bij de beleidsregels de datum ‘1 december (2002)’ als datum van de tweede verlaging van het maximaal redelijk MTA-tarief wordt gehanteerd wordt dit vervangen door ‘1 april 2003’.

Inzake de aanpassing van het maximaal redelijke gemiddelde tarief in de tijd

Het college past het best practice level voor 900/1800 MHz aanbieders (KPN Mobile en Vodafone) aan van 12,57 eurocent naar 12,96 eurocent, terwijl het best practice level voor 1800 MHz aanbieders (Ben, O2 en Dutchtone) wordt aangepast van 16,14 eurocent naar 16,48 eurocent. De aanpassing van het best practice level heeft gevolgen voor de in de tabel in alinea 50 van de beleidsregels weergegeven de stappen van het maximaal redelijke gemiddelde MTA-tarief in de tijd. De tabel van alinea 50 welke luidt:

Max. redelijk gemiddeld MTA tarief van:	startpunt per 1 april 2002	1 mei 2002	1 december 2002	1 juli 2003
KPN Mobile, Vodafone	18,39	15,48	12,57	kosten-oriëntatie
Ben, Dutchtone, Telfort	20,07	18,11	16,14	kosten-oriëntatie

Bedragen in eurocent/minuut

wordt vervangen door de volgende tabel:

Max. redelijk gemiddeld MTA tarief van:	startpunt per 1 april 2002	1 december 2002	1 april 2002	1 juli 2003
KPN Mobile, Vodafone	18,39	15,68	12,96	kosten-oriëntatie
Ben, Dutchtone, Telfort	20,07	18,28	16,48	kosten-oriëntatie

Bedragen in eurocent/minuut

Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na publicatie ervan in de Nederlandse Staatscourant.

*Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, namens het college,
J. Huigen, secretaris (plaatsvervangend).*

Toelichting behorende bij de aanpassing op de beleidsregels inzake de regulering van mobiele terminating tarieven van 9 juli 2002

Ten aanzien van de aanpassing van de overgangperiode

Het college is van oordeel dat het voortbestaan van te hoge MTA-tarieven zeer onwenselijk is, gelet op de gevolgen daarvan zoals omschreven in de beleidsregels en het consultatiedocument. Het college acht het daarom van groot belang dat de MTA-tarieven van alle mobiele aan-

bieders conform de beleidsregels op een zo kort mogelijke termijn worden verlaagd. Idealiter zou dit zelfs met directe ingang geschieden. Immers, mobiele aanbieders hadden deze te hoge MTA-tarieven in een concurrerende omgeving nimmer kunnen hanteren.

Hoe belangrijk een verlaging van het MTA-tarief van mobiele aanbieders vanuit het oogpunt van de ontwikkeling van de bestendige mededinging op de (mobiele) telecommunicatiemarkt en de belangen van de eindgebruikers ook is, een daartoe strekkende bestuurlijke maatregel mag er niet toe leiden dat de belangen van mobiele aanbieders onevenredig worden geschaad. In dat verband is in de beleidsregels van 28 maart 2002 overwogen dat een termijn van acht maanden mobiele aanbieders voldoende gelegenheid biedt voor aanpassing van hun bedrijfsvoering aan de maximaal redelijke tarieven. Een tweetal ontwikkelingen geeft het college aanleiding om de in de beleidsregels gestelde termijnen van de overgangperiode aan te passen.

Allereerst wijst het college erop dat de Voorzieningenrechter in zijn uitspraak van 1 mei 2002¹ naar aanleiding van het verzoek van O2 tot schorsing van de uitspraak van het college van 9 april 2002 in het geschil G.16.01 inzake KPN Mobile versus O2 (voorheen: Telfort) te kennen gegeven de door het college voorgestane overgangstermijn te kort te vinden. Het lijkt de Voorzieningenrechter, gelet op het gebruik van het woord 'geleidelijkheid', met name te gaan om de eerste stap van de tariefverlaging per 1 mei 2002.

Voorts is het college meer duidelijk geworden dat het aanpassen van de bedrijfsvoering aan de nieuwe maximaal redelijke tarieven een aantal maanden in beslag kan nemen. Afweging van enerzijds het belang van een snelle verlaging van de te hoge MTA-tarieven en anderzijds de belangen van de mobiele aanbieder die haar tarieven moet verlagen, waarbij bovenstaande ontwikkelingen uitdrukkelijk zijn meegewogen, leidt tot de in deze aanpassing op de beleidsregels opgenomen bijstelling van de overgangperiode van acht maanden naar 1 jaar. Daarbij heeft het college de datum voor de eerste tariefverlaging verplaatst van 1 mei 2002 naar 1 december 2002, zodat

mobiele aanbieders vanaf de bekendmaking van de Beleidsregels een jaar de tijd hebben om hun tarieven te verlagen tot (in ieder geval) het maximaal redelijke tarief.

De datum van de tweede verlaging is thans op 1 april 2003 gesteld. Daarmee wordt de periode tussen de eerste en tweede tariefverlaging verkort. Reden daarvoor is dat het college het aannemelijk acht dat de eerste tariefverlaging, omdat het nu eenmaal de eerste is, een ingrijpender administratieve aanpassing van de bedrijfsvoering kan betekenen en derhalve meer tijd in beslag kan nemen dan de tweede tariefverlaging.

Ten aanzien van de aanpassing van het maximaal redelijke MTA-tarief

In alinea 3 van bijlage III van de beleidsregels heeft het college aangegeven dat voor de bepaling van de benchmark de 'geldende' MTA-tarieven van mobiele aanbieders in Europa worden gehanteerd. Gezien het tijdstip van vaststelling van de beleidsregels – 28 maart 2002 – betekent dit naar het oordeel van het col-

lege dat de benchmark gebaseerd dient te zijn op de eind maart 2002 geldende MTA-tarieven. Uitgaande van deze peildatum dienen de benchmark voor 900/1800 MHz aanbieders (KPN Mobile en Vodafone) en de benchmark voor 1800 MHz aanbieders (Ben, O2, Dutchtone) op een punt aangepast te worden.

Bij de bepaling van het best practice level voor 900/1800 MHz aanbieders is het MTA-tarief van Mobikom uit Oostenrijk in de benchmark opgenomen. Daarbij heeft het college voor Mobikom een gemiddeld MTA tarief van 11,25 eurocent gehanteerd. Dit is het MTA-tarief zoals dat geldt per 1 april 2002. Voor 1 april 2002 gold echter een MTA-tarief van 12,40 eurocent. Gezien de gehanteerde peildatum komt het college het dan ook redelijk voor de benchmark voor 900/1800 MHz aanbieders ten aanzien van dit tarief te corrigeren.

De in bijlage III bij de beleidsregels vermelde benchmark voor 900/1800 MHz aanbieders ziet er derhalve thans als volgt uit:

Europese benchmark – best practice 900 (zonder kostenoriëntatie)

Land	Aanbieder	Benchmark tarief
Oostenrijk	Mobikom	€ 0,1240
Luxemburg	LuxGSM	€ 0,1263
Denemarken	Tele Denmark	€ 0,1383
		Gemiddelde € 0,1296

Bij de bepaling van het best practice level voor 1800 MHz aanbieders maakt het MTA-tarief E-plus uit Duitsland onderdeel uit van de benchmark. Het college heeft voor E-plus op basis van de hem bij de samenstelling van de benchmark bekende informatie een gemiddeld MTA-tarief van 16,90 eurocent gehanteerd. Inmiddels heeft het college vastgesteld dat het gemiddelde MTA-tarief van E-plus op de peildatum 17,90 eurocent bedroeg. Het komt het college dan ook redelijk voor op dit tarief in de benchmark voor 1800 MHz aanbieders te corrigeren.

De in bijlage III bij de beleidsregels vermelde benchmark voor 1800 MHz aanbieders ziet er derhalve thans als volgt uit:

Europese benchmark – best practice 1800 (zonder kostenoriëntatie)

Land	Aanbieder	Benchmark tarief
Oostenrijk	Connect/One	€ 0,1380
Duitsland	E-plus	€ 0,1790
Spanje	Amena	€ 0,1773
		Gemiddelde € 0,1648

Ten aanzien van de relatieve positie van aanbieders

In de alinea's 32 tot en met 34 en de toelichting hierop wordt uiteengezet om welke redenen het college onderscheid maakt tussen aanbieders met een 900/1800 MHz netwerk en aanbieders met een 1800 MHz netwerk. De reacties die het college heeft beschreven en behandeld in zijn rapport van bevindingen geven bij nader inzien aanleiding om op dit punt de toelichting als volgt aan te vullen. De relatieve startpositie van KPN Mobile en Vodafone in de markt wordt versterkt doordat na toetreding van Ben, Dutchtone en O2 tot de mobiele markt de mogelijkheden om de initiële investeringen terug te verdienen door de sterk toegenomen concurrentie veel beperkter zijn geworden. Ben, Dutchtone en O2 hebben daardoor meer moeite om hun initiële investeringen terug te verdienen.

KPN Mobile en Vodafone hebben derhalve in een markt met relatief weinig concurrentie een sterke marktpositie kunnen opbouwen. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de kwalitatieve en kwantitatieve samenstelling van het klantenbestand van enerzijds KPN Mobile en Vodafone en anderzijds Ben, Dutchtone en O2. Zo hebben KPN Mobile en Vodafone het grootste deel van de zakelijke markt voor mobiel bellen in handen, terwijl zij voorts per aansluiting en belminuut een relatief hoge omzet weten te realiseren².

Verder acht het college de bestaande financiële positie van een marktpartij geen leidende overweging bij de invulling van redelijkheid bij MTA-tarieven. In beginsel hebben alle aanbieders al dan niet via het concern waarvan zij deel uitmaken toegang tot financiële middelen. De daaraan verbonden voorwaarden worden in hoge mate bepaald door de keuzes (en de daaraan verbonden risico's) die partijen in hun bedrijfsvoering maken.

Ten aanzien van de internationalisering van de mobiele markt wijst het college erop dat enerzijds deze trend voor de onderhavige vraag naar differentiatie minder relevant is voor de voorlopige regulering nu op dit moment Nederland de mobiele markten nog steeds nationaal zijn en anderzijds ook in andere landen van de Europese Unie onderscheid in

marktposities wordt gemaakt bij de beoordeling van MTA-tarieven. Het college acht zijn beleid in lijn met de ontwikkelingen elders in Europa. Daarnaast erkent het college dat Telfort en Dutchtone eveneens de beschikking hebben over 900 MHz frequenties. Zij hebben bij de veiling van DCS 1800 MHz frequenties kavels bemachtigd waartoe eveneens zogenaamde extended 900 MHz frequenties behoren. Dit zijn speciale frequenties waarvan bij de opbouw van het landelijk dekkend netwerk geen gebruik gemaakt kon worden omdat destijds nog geen specifieke randapparatuur (mobiele telefoons) of netwerkapparatuur voorhanden was om deze frequenties daadwerkelijk te gebruiken. De verwachting was destijds dat deze apparatuur wel op termijn beschikbaar zou komen, hetgeen nog steeds niet of nauwelijks het geval is.

Het college benadrukt dat de feitelijke uitwerking van de differentiatie in maximaal redelijke tariefniveau's binnen de huidige regulering weliswaar tot uiting komt via het onderscheid tussen 900/1800 MHz netwerken enerzijds en 1800 MHz netwerken anderzijds, doch dat de rechtvaardiging van de tariefdifferentiatie gelegen is in de ongelijke positie van mobiele aanbieders bij het betreden van de markt. De technologie op zich is hierbij niet het enige bepalende argument.

Er is voor gepleit om, indien het college bij zijn voornemen tot differentiatie blijft, dit onderscheid niet langer dan zes maanden te handhaven. In dit verband wijst het college uitdrukkelijk op de implementatie van het nieuwe ONP kader in de Nederlandse wetgeving, die in de tweede helft van 2003 wordt verwacht. Bij die gelegenheid zal het college evalueren in hoeverre de tariefdifferentiatie van maximale tariefniveaus nog opportuun is. Het college erkent in dit perspectief dat verschillen in startpositie een differentiatie op langere termijn waarschijnlijk niet rechtvaardigen. In een door concurrentie gekenmerkte markt dienen mobiele aanbieders immers in beginsel na verloop van tijd in staat te zijn om de nadelen die aan de genoemde verschillen in startpositie zijn verbonden op te heffen. Verder komt uit reacties van marktpartijen naar voren dat het college bij

de bepaling van een gedifferentieerd redelijk MTA-tarief bepaalde concrete kosten in overweging zou moeten nemen. Deze reacties lijken te pleiten voor een berekening van een MTA-tarief op basis van een specifiek kostenmodel.

In dit verband kan worden opgemerkt dat het college een meer definitieve wijze van vaststelling van redelijke MTA-tarieven wil ontwikkelen, zodra voldoende duidelijkheid bestaat of het college mobiele aanbieders op grond van de (nieuwe)

Telecommunicatiewet via zijn handhavende bevoegdheid dan wel via beslissingen in geschillen kan verplichten tot kostenoriëntatie.

Ten slotte wijst het college erop dat de door het college in het kader van de huidige regulering gehanteerde benchmark aangeeft dat in Europa het tariefniveau van de best presterende mobiele aanbieders met een 900 MHz netwerk enerzijds en mobiele aanbieders met (alleen) een 1800 MHz anderzijds verschillend is en dat onderzoek van onder meer Analysys lijkt aan te geven dat de aan een 1800 MHz netwerk verbonden kosten hoger zijn dan de kosten van een 900 MHz netwerk³.

¹ Uitspraak van de sector bestuursrecht van de rechtbank te Rotterdam van 1 mei 2002, VTELEC 02/900 RIP.

² Zie in dit verband het onderzoeksrapport van SEO, Toegang tot mobiele werken van 21 september 2001, par. 4.1 en verder, alsmede de conclusie van EIM, Onderzoek voor Bedrijf & beleid in 'Marktonderzoek AMM 2001: de markt voor mobiele telefonie' van 5 oktober 2001, par. 7.1.

³ Zie bijvoorbeeld 'Economic studies on the regulation of the mobile industry', Analysis report number 00-042, ten behoeve van ECTA uitgevoerde studie van 25 februari 2000.