



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Kopersmacht bij afname gespreksopbouw naar 0800-nummers

van der Noll, R.; Poort, J.; Rosenboom, N.

Publication date

2011

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van der Noll, R., Poort, J., & Rosenboom, N. (2011). *Kopersmacht bij afname gespreksopbouw naar 0800-nummers*. (SEO-rapport; No. 2011-18). SEO Economisch Onderzoek. <http://www.seo.nl/pagina/article/kopersmacht-bij-afname-gespreksbouw-naar-0800-nummers/>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Amsterdam, maart 2011
In opdracht van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA)

Kopersmacht bij afname gespreksopbouw naar 0800-nummers

Rob van der Noll
Joost Poort
Nicole Rosenboom



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2011-18

ISBN 978-90-673-3602-4

Copyright © 2011 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | i |
| 1 Inleiding en onderzoeksvraag | 1 |
| 2 Achtergrond | 3 |
| 2.1 Gespreksopbouw naar 0800-nummers | 3 |
| 2.2 Aanmerkelijke marktmacht en kopersmacht | 14 |
| 3 Bevindingen | 17 |
| 3.1 Is er een monopolie per opbouwend netwerk? | 17 |
| 3.2 Kopersmacht..... | 25 |
| 3.3 Conclusie..... | 29 |
| Bijlage A Lijst van geïnterviewde partijen | 31 |
| Bijlage B Literatuur | 33 |

Samenvatting

Een bedrijf of instelling kan via verschillende communicatiemiddelen bereikbaar zijn voor zijn doelgroep. Wanneer een organisatie voor bellers gratis telefonisch bereikbaar wil zijn, is een 0800-nummer de geëigende oplossing. De nummergebruiker betaalt in dat geval de kosten van het gesprek en neemt dus gespreksopbouw af bij de netwerken van de bellers.

Er is al enige jaren discussie over de tarieven van met name de mobiele gespreksopbouw naar 0800-nummers. Deze bedragen ongeveer 25 cent per minuut, wat hoog is in vergelijking met gereguleerde mobiele afgiftetarieven die zijn gebaseerd op de kosten die netwerkaanbieders maken om gespreksafgifte te verzorgen. Technisch is gespreksafgifte sterk vergelijkbaar met gespreksopbouw, zodat ook de kosten vergelijkbaar zijn. Ook is dit hoog in vergelijking met de tarieven die voor vergelijkbare diensten in andere delen van de markt worden gevraagd.

Dit onderzoek richt zich op de vraag of er per netwerk een monopolie is, welke mogelijke kopersmachtmechanismen er zijn, en wat de effectiviteit is van deze mechanismen. Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van een reeks diepte-interviews met verschillende actoren in de markt voor 0800-nummers, aangevuld met literatuurstudie en internetresearch.

Er blijken geen volwaardige substituten te zijn voor de afname van gespreksopbouw naar een 0800-nummer. Deze conclusie geldt voor zowel vaste als mobiele gespreksopbouw. Door uitsluitend vanaf vast (of mobiel) aankiesbaar te zijn, is een organisatie bovendien voor een te groot deel van zijn klanten minder laagdrempelig bereikbaar. De onderzochte alternatieve nummerreeksen zoals 0900-nummers, geografische nummer en 088-nummers voldoen niet aan de behoefte van de nummergebruiker om gratis bereikbaar te zijn voor het algemene publiek. Ook hebben deze nummerreeksen niet altijd een imago dat aansluit bij de wensen van de nummergebruiker. Alternatieve communicatievormen die wel gratis zijn, zoals chat, mail en dergelijke, zijn onvoldoende ingeburgerd, bieden een andere communicatiebeleving die niet in dezelfde behoefte voorziet als spraaktelefonie en leveren in veel gevallen voor de organisatie teveel bijkomende personeelskosten op.

Er bestaan vanwege de afwezigheid van voldoende effectieve substituten aanbiedersspecifieke relevante markten voor de levering van gespreksopbouw naar een 0800-nummer. Elk opbouwend vaste en mobiele netwerk heeft een monopoliepositie op de markt voor gespreksopbouw vanaf de bijbehorende abonnees. Tegenover deze monopoliepositie per opbouwend netwerk, beschikken nummergebruikers niet of zeer beperkt over kopersmacht. Het kiezen van een andere connectieroute (bijvoorbeeld door te kiezen voor directe interconnectie in plaats van gebruik te maken van transit) levert geen onderhandelingsmacht op, omdat voor elke route gespreksopbouw van het opbouwende netwerk dient te worden afgenomen. Het multi-market contact levert in de praktijk evenmin kopersmacht op, omdat bij zowel de nummergebruiker als de telecomaandier de afname van verschillende diensten los van elkaar staan. Het uitlokken van concurrentie tussen de netwerken door niet aankiesbaar te zijn voor de minst gunstige netwerken levert praktische bezwaren op en doet geen recht aan de doelstelling om voor het algemene publiek toegankelijk te zijn.

1 Inleiding en onderzoeksvraag

Een bedrijf of instelling kan via verschillende communicatiemiddelen bereikbaar zijn voor zijn doelgroep. Wanneer een organisatie voor bellers gratis telefonisch bereikbaar wil zijn, dient er bij de netwerken van de bellers gespreksopbouw te worden afgenomen: de organisatie (nummergebruiker) betaalt dan immers de kosten van het gesprek. Dit onderzoek gaat over de marktverhoudingen: heeft de nummergebruiker onderhandelingsmacht ten opzichte van de telefonieaanbieders?

Een nummergebruiker kan in principe kiezen uit verschillende soorten telefoonnummers, grofweg in te delen in regionale nummers en servicenummers. Binnen servicenummers valt een onderscheid te maken tussen nummers die gratis aankiesbaar zijn voor bellers, te weten 0800-nummers, en nummer waarvoor de beller betaalt, te weten 090x-, 18xy- of 088-nummers. Voor een gesprek naar een regionaal nummer is het eveneens de beller die betaalt. Voor een 0900-nummer heeft de nummergebruiker vrijheid ten aanzien van het tarief: het kan vrijwel nihil zijn, maar ook meer dan een euro per minuut. Bij een 0800-nummer betaalt de nummergebruiker alle gesprekskosten voor het telefoonverkeer.

OPTA heeft in april 2010 een vragenbrief over 0800- en 090x-nummers gestuurd aan marktpartijen. Naar aanleiding van de analyse van de resultaten heeft OPTA besloten verder onderzoek te doen naar 0800-nummers. OPTA ontving signalen dat de mobiele aanbieders hoge tarieven bij de nummergebruikers (de gebelde partijen) in rekening brengen.

Deze signalen kunnen wijzen op aanmerkelijke marktmacht van de mobiele aanbieders. Een mogelijk mechanisme dat tegengewicht kan bieden aan deze marktmacht is de aanwezigheid van kopersmacht. Door onderhandelingsmacht van de afnemer van een product of dienst kan in theorie worden voorkomen dat aanbieders marktmacht uitoefenen en een bovencompetitieve prijs vragen. Deze macht wordt bepaald door mogelijke *kopersmachtmechanismen* en de effectiviteit hiervan. Bij kopersmachtmechanismen valt in de eerste plaats te denken aan alternatieve (substituten) voor het contracteren van 0800-gespreksopbouw en het via andere routes genereren van gespreksopbouw naar 0800-nummers.

In het geval van de gratis 0800-nummers zijn de nummergebruikers de afnemers en is de gespreksopbouw naar deze nummers de dienst die wordt afgenomen. Dit onderzoek richt zich op de volgende vragen:

1. Is er per netwerk een monopolie (en is dus ieder opbouwnetwerk een aparte relevante markt)?
2. Welke mogelijke kopersmachtmechanismen zijn er?
3. Wat is de effectiviteit van deze mechanismen?
4. Wat is de impact van deze mechanismen op de marktmacht van opbouwende partijen?

Deze analyse heeft betrekking op zowel vaste als mobiele gespreksopbouw, al kwam uit gesprekken met nummergebruikers naar voren dat primair de kosten van mobiele gespreksopbouw een punt van aandacht zijn. Voorts heeft de analyse zowel betrekking op de

huidige situatie, waarin de vaste gespreksopbouw vanaf het netwerk van KPN gereguleerd is, als ook op een situatie zonder regulering van opbouw door zowel vaste als mobiele netwerken.

Dit onderzoek is uitgevoerd met behulp van een reeks diepte-interviews met verschillende actoren in de markt voor 0800-nummers (zie bijlage A), aangevuld met literatuurstudie en internetresearch. Er is gesproken met marktpartijen waaronder de mobiele netwerkaanbieders, KPN, platformaanbieders en 0800-nummergebruikers en voormalige 0800-nummergebruikers. Deze interviews dienden om kopersmachtmechanismen te inventariseren en de effectiviteit en impact van deze mechanismen te beoordelen.

Hoofdstuk 2 schetst de achtergrond van de markt voor 0800-nummers, zowel technisch als economisch. Hier komt ook de regulering aan bod. Verder bespreekt dit hoofdstuk de theorie over aanmerkelijke marktmacht en kopersmacht. In hoofdstuk 3 worden de hierboven genoemde onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van informatie uit de diepte-interviews. De vraagsubstituten zijn een onderdeel van de marktafbakening en komen daarom bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1 aan bod. Vervolgens wordt afgesloten met de conclusie over kopersmacht van 0800-nummergebruikers bij het afnemen van gespreksopbouw.

2 Achtergrond

Welke theorieën zijn relevant voor kopersmacht en de markt voor gespreksopbouw? Hoe werkt de markt voor 0800-nummers? Welke partijen zijn actief op deze markt?

Al enige jaren is er discussie over de kosten van met name de mobiele gespreksopbouw naar 0800-nummers. In 2006 constateerde de Nederlandse vereniging voor Bedrijfstelecommunicatie Grootverbruikers (BTG) dat steeds meer nummergebruikers overstapten van (voor de beller) gratis 0800-nummers naar betaalde 0900-nummers (AD, 13 april 2006).¹ Deze dalende trend lijkt zich sindsdien te hebben voortgezet: in 2009 werden 732 nieuwe 0800-nummers uitgegeven tegenover 1.039 in 2008 (OPTA, 2009). Deze trend komt ook naar voren uit andere bronnen, al verschillende de exacte getallen per bron. Het afnemende gebruik van de 0800-nummers zou verband houden met het toenemend gebruik van de mobiele telefoon waardoor de totale gesprekskosten van 0800-nummers toenemen.

Dit hoofdstuk beschrijft de markt voor gespreksopbouw naar 0800-nummers. Deze beschrijving bestaat uit de technische eigenschappen zoals de verschillende schakels in de keten vanaf de beller naar de 0800-nummergebruiker en de punten waarop prijsvorming en onderhandeling plaatsvindt. Daarna volgt een economische beschrijving van de markt en marktpartijen, tarieven en consumenten. In paragraaf 2.2 wordt een korte toelichting gegeven over kopersmacht en mogelijke kopersmachtmechanismen die in de literatuur staan beschreven.

2.1 Gespreksopbouw naar 0800-nummers

Zoals in de inleiding reeds werd aangegeven, is het onderscheidende kenmerk van een 0800-nummer in vergelijking met andere nummers, dat het gratis aankiesbaar is voor de beller. Dit is het *receiving party pays* of RPP-principe. Bij geografische en mobiele telefoonnummers betaalt de beller de kosten voor het gesprek, het zogeheten *calling party pays* ofwel CPP-principe.

Door te kiezen voor een 0800-nummer is een bedrijf of (overheids)instellingen op een laagdrempelig manier bereikbaar voor de doelgroep, bijvoorbeeld klanten of het algemene publiek. Het streven naar laagdrempelige toegankelijkheid kan direct volgen uit de missie van de organisatie, of onderdeel zijn van bijvoorbeeld de marketing- en communicatiestrategie. Een organisatie vindt het belangrijk dat (potentiële) klanten en burgers geen kosten hoeven te maken als ze vragen of klachten hebben over een product of dienst.

Daarmee komen 'betalen' en 'beslissen' echter uit elkaar te liggen: de bellende partij betaalt de kosten van het gesprek niet, hij weet niet eens wat die kosten zijn en neemt ze dus niet mee in zijn keuze. Zowel in de frequentie als de duur van de gesprekken spelen de kosten voor de beller geen rol. En voor zover die kosten voor de nummergebruiker verschillen tussen opbouwende

¹ Zoals later zal blijken kan deze overstap ook andere motieven hebben zoals de behoefte om (een deel van) de kosten van de klantenservice te financieren met de inkomsten uit een 0900-nummer of het aantal niet serieuze telefoontjes te verminderen door de beller hiervoor te laten betalen.

netwerken spelen deze verschillen evenmin een rol voor de beller. Bellers zullen hun keuze om gebruik te maken van een vaste of mobiele lijn niet af laten hangen van de kosten maar van andere factoren (zoals het gemak en de geluidskwaliteit) en zij zullen de keuze van hun mobiele aanbieder al helemaal niet laten afhangen van kosten die zij niet betalen en niet kennen.

De interconnectie tussen een beller en een 0800-nummergebruiker verloopt via verschillende schakels. Deze schakels zijn weergegeven in Figuur 2.1.² De beller belt vanaf een vast of mobiel netwerk, het originerende netwerk. Dit netwerk verzorgt de gespreksopbouw naar het terminerende netwerk. Dit kan via directe interconnectie tussen originerend en terminerend netwerk of via een transit aanbieder.

Vanaf het mobiele originerende netwerk verloopt het merendeel van de gesprekken via transit. In de praktijk wordt deze rol vaak door KPN CS ingevuld. Dit geldt ook voor KPN Mobiel dat veruit het grootste marktaandeel van de mobiele operators heeft (zie Tabel 2.2). Hiernaast zijn er enkele directe interconnecties tussen mobiele operators en een terminerend netwerk en/of platformaanbieder (waaronder Getronics/New Tel Essence van KPN). Deze laatste functioneert als platformaanbieder voor alle 0800-nummers die door KPN gehost worden. Uit Tabel 2.5 blijkt dat het hier om de meerderheid van de toegekende 0800-nummers gaat.

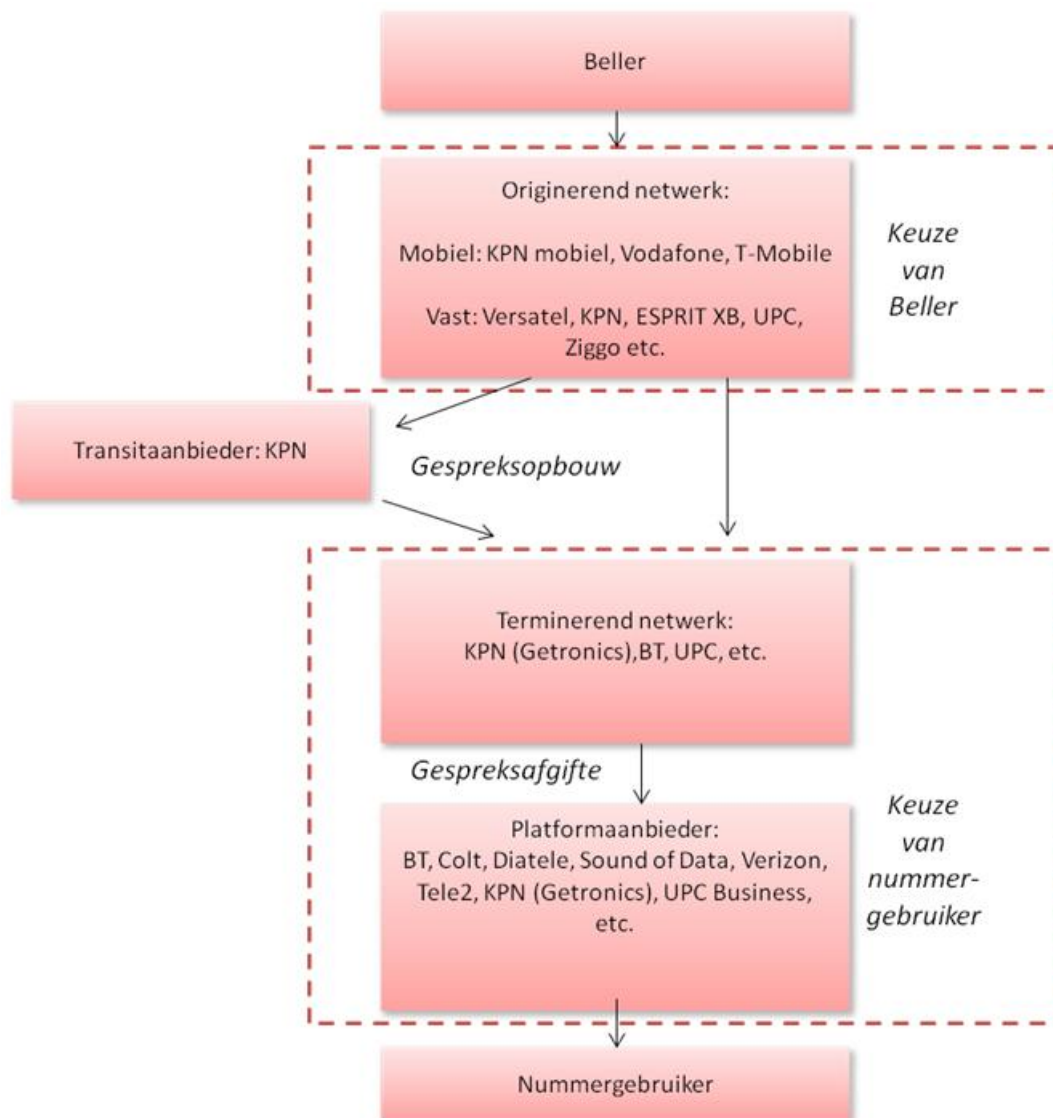
Vanaf het vaste originerende netwerk zijn er enkele directe interconnecties naar andere vaste netwerken waarop 0800-nummers gehost worden (waaronder Getronics/New Tel Essence). Het opbouwende verkeer naar de terminerende netwerken waar geen directe interconnectie mee is, verloopt via KPN transit.

Directe interconnectie (zonder transit) kan goedkoper zijn voor het originerende en terminerende netwerk. Zo is het mogelijk dat het verschil met de tarieven via de transit route door beide netwerken gedeeld wordt. Directe interconnectie is pas rendabel vanaf een bepaald verkeersvolume aangezien er ook kosten mee gemoeid zijn.

Vanaf het terminerende netwerk vindt de gespreksafgifte plaats naar de nummergebruiker. In het geval van servicenummers zoals 0800, 090x en 18xy-nummers zit er vaak een platformaanbieder tussen het terminerende netwerk en de nummergebruiker. Deze aanbieder routeert het inkomende verkeer naar de klantenservice, bijvoorbeeld door middel van een keuzemenu of aan de hand van de wachttijd van de verschillende klantenservicelocaties.

² Dit schema is ook van toepassing op de interconnectie naar 090x-nummers. Uit de diepte-interviews blijkt dat de onderliggende techniek gelijk is, afgezien van additionele diensten zoals intelligent routeren. De extra kosten die hiervoor in rekening worden gebracht zijn volgens de gesprekspartners gering.

Figuur 2.1 Schematische weergave van gespreksopbouw naar 0800-nummers.³



Bron: SEO Economisch Onderzoek

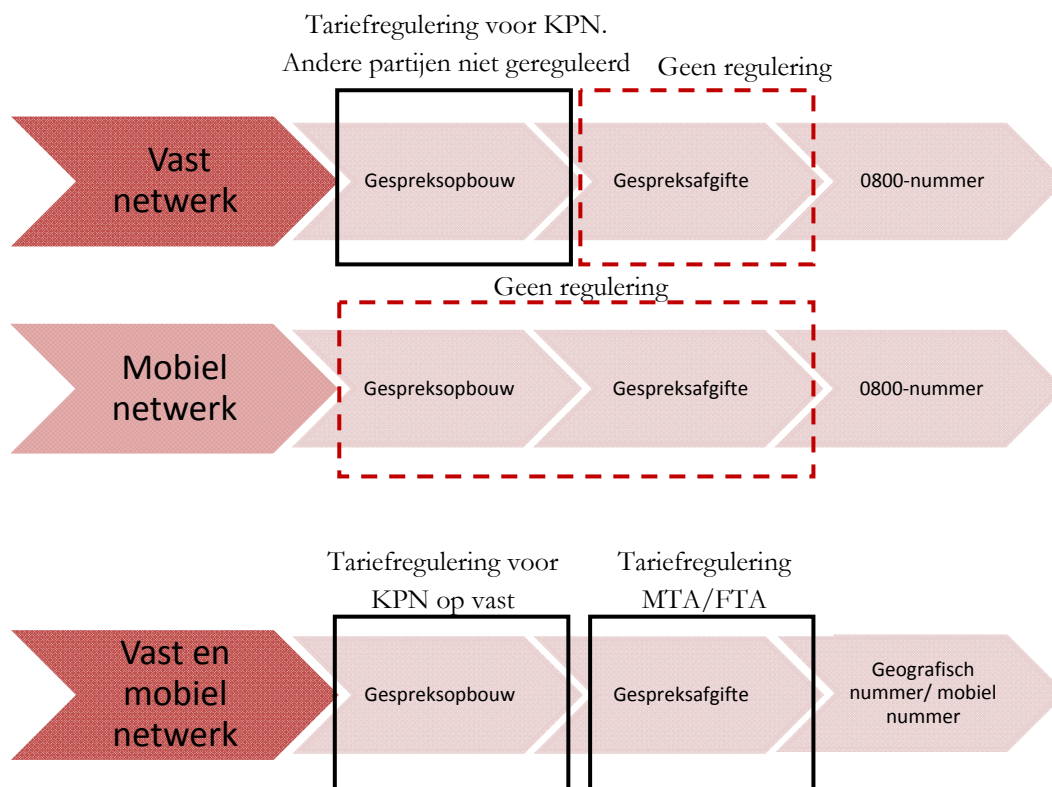
Zoals aangegeven in Figuur 2.1 zijn het terminerende netwerk en de platformaanbieder de keuze van de nummergebruiker, terwijl het originierende netwerk door de beller wordt gekozen. Dit wijst erop dat de analyse van marktmacht analoog is aan de analyse van *gespreksafgifte* wanneer de beller betaalt (CPP). Immers, in beide gevallen is de betalende partij niet de partij die het netwerk voor gespreksopbouw (RPP) respectievelijk gespreksafgifte (CPP) kiest.

Sommige marktpartijen vervullen meerdere rollen in deze keten. Vaste netwerk-providers kunnen zowel een originierende als terminerende rol invullen voor het verkeer naar 0800-nummers. Een vast netwerk kan ook een platformaanbieder zijn. KPN is echter de enige partij die alle rollen volledig kan vervullen aangezien dit bedrijf zowel een vast als een mobiel netwerk heeft.

³ Als transitaanbieder is KPN opgenomen in dit schema. Deze rol kan ook vervuld worden door andere partijen, echter uit de diepte-interviews blijkt dat KPN deze rol vaak vervult.

In Figuur 2.2 is weergegeven welke onderdelen van het verkeer van een vast en mobiel netwerk naar 0800-nummers zijn gereguleerd. Voor het vaste verkeer naar 0800-nummers is alleen KPN gereguleerd. Bij het mobiele verkeer is niks gereguleerd. Dit is hetzelfde voor de opbouw naar 0900- en 18xy-nummers vanaf een mobiel netwerk.

Figuur 2.2 Gespreksoopbouw naar 0800-nummers is alleen vanaf het vaste net van KPN gereguleerd



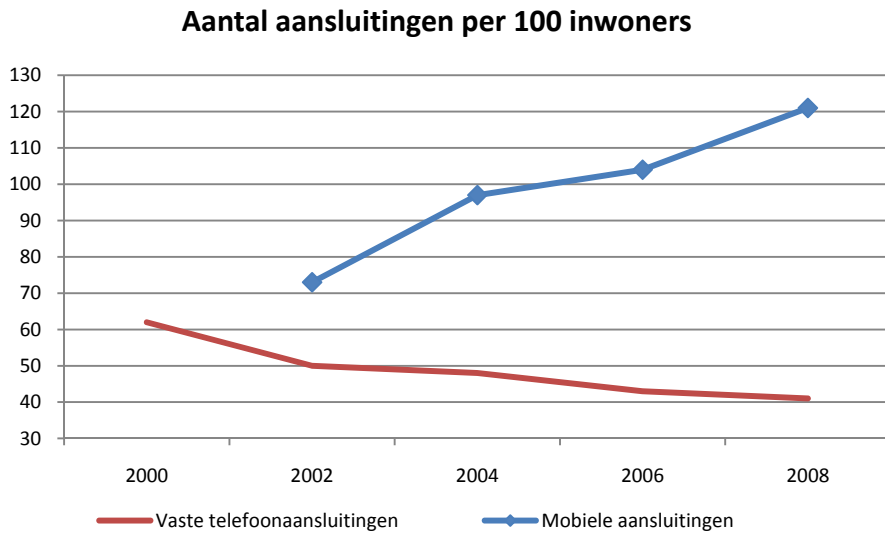
Bron: OPTA: Marktanalyse vaste telefonie (2008)

Als een gesprek naar een 0800-nummer wordt opgebouwd, doorloopt het de keten zoals weergegeven in figuur 2.1 van boven naar beneden. In de rest van dit hoofdstuk worden de verschillende schakels in de keten in die volgorde besproken in termen van aantal partijen en grootte van de partijen. Tot slot wordt gekeken naar de tarieven in de markt voor 0800-nummers en worden deze vergeleken met tarieven in andere (gereguleerde) markten.

De beller

Onder de bellers heeft er de afgelopen jaren een ontwikkeling plaatsgevonden. Het mobiele telefoniegebruik is toegenomen. Deze toename is weergegeven in Figuur 2.3. Hiertegenover staat een daling van het gebruik van de vaste telefoon. In 2008 waren er in Nederland 41 vaste lijnen per 100 inwoners, in 2000 waren dat er nog 62. Een toenemend aantal huishoudens beschikt alleen nog over mobiele telefoonverbindingen.

Figuur 2.3 Het aantal mobiele aansluitingen is gestegen terwijl het aantal vaste aansluitingen daalt



Bron: Centraal Bureau voor Statistiek (2006, 2007 & 2009).

Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat een 0800-nummergebruiker niet (meer) bereikbaar is voor de gehele markt als hij alleen aankiesbaar is voor vaste bellers. De zogenoemde mobile-only huishoudens zouden worden uitgesloten door deze strategie van de nummergebruiker. In het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

Mobiele netwerken

Tabel 2.1 geeft enkele kerncijfers van de Nederlandse mobiele telecommunicatiemarkt in de tweede helft van 2009 en het eerste kwartaal van 2010. De gewogen gemiddelde opbrengst per gebruiker per maand (ARPU) nemen toe.

Tabel 2.1 Kerncijfers mobiele telecommunicatiemarkt in Nederland

| | Q3 2009 | Q4 2009 | Q1 2010 |
|----------------------------------|------------|------------|------------|
| Aantal abonnementen | 19.259.370 | 18.735.750 | 18.193.420 |
| Totale omzet (mln. euro) | 1.719,11 | 1.684,65 | 1.695,63 |
| Gewogen maandelijkse ARPU (euro) | 25,17 | 25,88 | 26,65 |
| Data omzet (mln. euro) | 403,00 | 440,06 | 547,47 |

Bron: The Netsize Guide 2010.

Tabel 2.2 geeft het aantal abonnementen en het marktaandeel in het eerste kwartaal van 2010 per mobiele operator. Hierbij zijn ook de dochterondernemingen zoals Hi en Ben meegenomen in het marktaandeel van de moedermaatschappij.

Tabel 2.2 KPN heeft grootste marktaandeel van de mobiele operators in eerste kwartaal 2010

| | KPN Mobiel (Hi, Telfort) | Vodafone | T-Mobile (Ben, Orange) |
|---------------------|--------------------------|-----------|------------------------|
| Aantal abonnementen | 9.518.050 | 4.283.370 | 4.392.000 |
| Marktaandeel | 52,32% | 23,54% | 24,14% |
| Waarvan prepaid | 26,29% | 9,39% | 10,62% |
| Waarvan postpaid | 26,03% | 14,15% | 13,52% |

Bron: The Netsize Guide 2010

In de mobiele telecommunicatieschakel dient een onderscheid gemaakt te worden tussen partijen met een mobiele licentie (de MNO's, *Mobile Network Operators*) en partijen die gebruik maken van het mobiele netwerk en/of zendmasten van andere partijen, de *mobile virtual network operators* (MVNO) en *service providers* (SP). De MVNO's hebben een eigen netwerk met uitzondering van de zendmasten (en de benodigde licentie voor spectrumgebruik) terwijl *service providers* gebruik maken van nummerreeksen van de aanbieder van het mobiele netwerk (OPTA, 2009). Zij bieden telefonie aan zonder dat de consument op de hoogte is van het gebruikte netwerk. Hierbij kunnen zij zelf de tarieven stellen. Tabel 2.3 noemt enkele *mobile virtual network operators* en *service providers*.

Tabel 2.3 MVNO's en service providers

| MVNO | Service provider |
|---------------|------------------|
| Barablu | Rabo Mobiel |
| Elephant Talk | Debitel |
| Tele2 | AH mobile |
| Teleena | |
| Lycamobile | |

Bron: OPTA, 2009

Terminerend netwerk en platformaanbieders

De concentratie in de volgende schakel – de platformaanbieder – is lager. In Tabel 2.4 zijn de platformaanbieders genoemd waarmee de gesprekspartners zaken doen.

Tabel 2.4 Platformaanbieders

| | |
|---------------|-----------------|
| BT | Tele2 |
| Colt | Elephant Talk |
| Verizon | UPC Business |
| Sound of Data | Getronics (KPN) |
| Diatele | |

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

In het openbare nummerregister van OPTA⁴ staat van elk telefoonnummer de status (afkoelen, gereserveerd of toegekend) en de relatienaam waarop het nummer staat ingeschreven. Op de datum van raadpleging (26 januari 2011) waren er in totaal 26.370 0800-nummers toegekend aan 3.854 verschillende ondernemingen. Het gaat om handelsnamen waardoor hetzelfde bedrijf onder afwijkende handelsnamen meer dan eens kan voorkomen.

⁴ www.opta.nl/nl/nummers/nummers-zoeken/

Het merendeel van de toegekende 0800-nummers is geregistreerd bij een vaste netwerkaanbieder en/of platformaanbieder. In Tabel 2.5 zijn deze bedrijven met de daarbij horende aantal 0800-nummers weergegeven.

Tabel 2.5 Aantal toegekende 0800-nummers aan aanbieders en/of platformaanbieders

| Handelsnaam | Aantal nummers toegekend |
|---|--------------------------|
| KPN B.V. | 9.615 |
| Verizon Nederland B.V. | 2.103 |
| Colt Technology Services B.V. | 1.195 |
| BT NEDERLAND N.V. | 737 |
| Orange Business Netherlands B.V. | 222 |
| World Teleconnect International B.V. | 181 |
| MTTM Partners B.V. | 169 |
| KPN Telecommerce B.V. | 153 |
| UPC Nederland Business B.V. | 108 |
| Tele2 Nederland B.V. | 104 |
| Coolwave Communications B.V. | 102 |
| Ziggo B.V. | 74 |
| Tele2 Netherlands Holding N.V. | 69 |
| The Sound of Data B.V. | 21 |
| Elephant Talk Communications PRS ⁵ | 20 |

Bron: Nummerregister OPTA, 26 januari 2011.

0800-nummergebruiker

Een minderheid van de toegekende 0800-nummers is geregistreerd bij de nummergebruiker. In Tabel 2.6 staan enkele grote en/of bekende nummergebruikers genoemd.

Tabel 2.6 Aantal toegekende nummers aan nummergebruikers

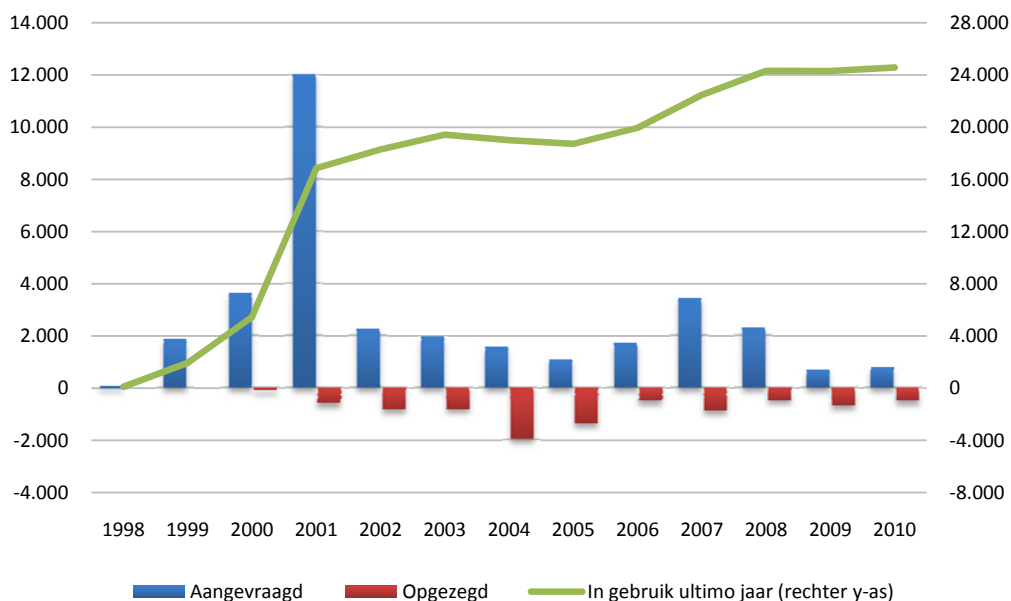
| Handelsnaam | Aantal nummers toegekend |
|------------------------------|--------------------------|
| Achmea Interne Diensten N.V. | 65 |
| ABN AMRO Bank N.V. | 50 |
| Sanoma Uitgevers B.V. | 43 |
| ANWB B.V. | 40 |
| Microsoft B.V. | 28 |
| Unilever Nederland B.V. | 26 |
| Belastingdienst | 23 |
| SNS Bank N.V. | 23 |
| Gemeente Rotterdam | 9 |

Bron: Nummerregister OPTA, 26 januari 2011.

Aan het begin van dit hoofdstuk is besproken dat er een dalende trend lijkt te zijn in het aantal 0800-nummers. Uit Figuur 2.4 blijkt dat het aantal aangevraagde 0800-nummers inderdaad sinds 2007 gedaald is. Echter, het totale aantal actieve 0800-nummers is sinds 1998 gestegen en sinds 2008 relatief stabiel.

⁵ PRS staat voor Premium Rate Services

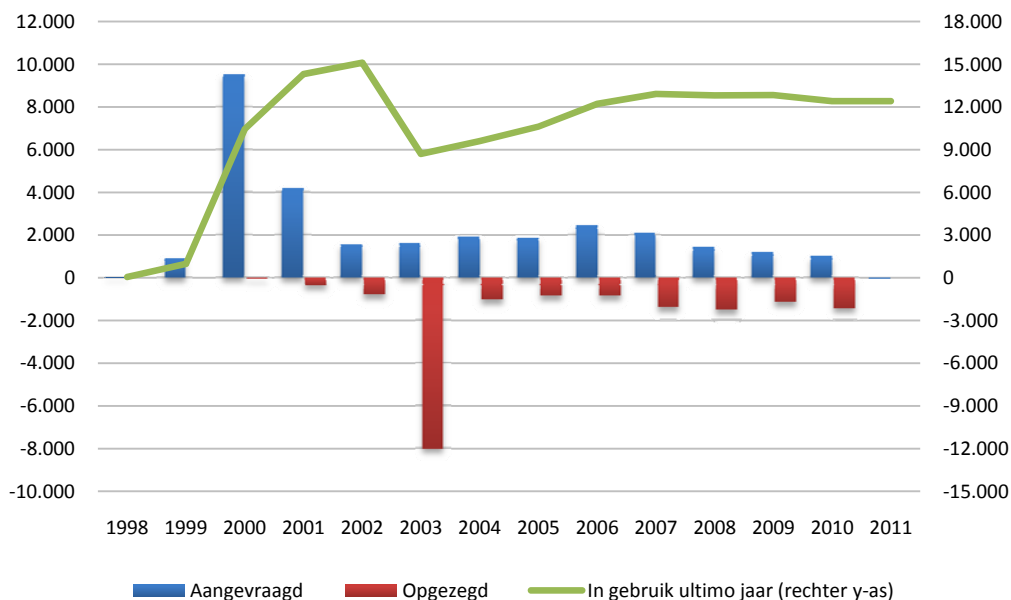
Figuur 2.4 Vanaf 2007 is het aantal aangevraagde 0800-nummers gedaald.



Bron: Op basis van informatie van OPTA (2010), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

Figuur 2.5 geeft ter vergelijking het aantal actieve 0900-nummers. Dat blijkt vanaf 2006 relatief stabiel te zijn, al is er de laatste jaren een lichte daling. Vergelijking van beide figuren wijst niet op een verschuiving van 0800-nummers naar 0900-nummers (waarover meer in het volgende hoofdstuk).

Figuur 2.5 Vanaf 2006 is het aantal actieve 0900-nummers stabiel.



Bron: Vertrouwelijk informatie OPTA (2010), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek. Het grote aantal opzeggingen in 2003 wordt grotendeels verklaard door één platformaanbieder die op dat moment een groot aantal gereserveerde nummers retourneerde

Tarieven

Tabel 2.7 geeft op basis van openbare internetbronnen een aantal tarieven weer voor inkomend verkeer op 0800-nummers vanaf zowel vaste als mobiele netwerken.⁶ Opvallend is de hoogte van de mobiele toeslag per minuut die bovenop de kosten voor vaste telefonie door de nummergebruiker betaald wordt. Ook opvallend is dat de tarieven van de mobiele toeslag variëren.

Tabel 2.7 Tarieven voor de 0800-nummergebruiker voor inkomend verkeer (opbouw en afgifte) in euro's.

| | Voys | | MTTM | | Teledeals | | Belcentrale | |
|----------------------------|-------|-------|-------|------------|-----------|------------|-------------|--------|
| | Start | p.m. | Start | p.m. | Start | p.m. | Start | p.m. |
| Vaste telefonie (piek/dal) | 0,060 | 0,070 | 0,038 | 0,05/0,045 | 0,04 | 0,045/0,04 | 0,045 | 0,045 |
| Toeslag voor mobiel | | 0,300 | | 0,255 | | 0,280 | | 0,3435 |

Bron: www.voys.nl; www.mttm.nl; www.teledeals.nl; www.belcentrale.nl; raadpleegdatum 1 maart 2011.

Uit door OPTA aangeleverde informatie blijkt dat het tarief voor opbouw vanaf vast gemiddeld 0,8 eurocent per minuut is, en voor een opbouw vanaf mobiel is dit 24,8 eurocent per minuut. De tarieven in Tabel 2.7 zijn hoger aangezien deze ook andere posten zoals o.a. gespreksafgifte dienen te beslaan.

Een vergelijking van de tarieven voor mobiele gespreksopbouw met die van mobiele gespreksafgifte geeft het volgende beeld. Uit vertrouwelijke gegevens van OPTA blijkt dat de vergoeding die platformaanbieders in totaal betalen gemiddeld 30,9 eurocent per minuut is (gespreksopbouw en –afgifte; dit is gebaseerd op een gemiddelde van vijf aanbieders). Voor 0800-nummers is afgifte niet gereguleerd, dit is wel het geval voor mobiele gespreksafgifte naar andere telefoonnummers (zie Figuur 2.2). Voor 1 juli 2010 was het gereguleerde tariefplafond voor vaste en mobiele gespreksafgifte⁷ respectievelijk 0,72 en 7 eurocent per minuut. Dit daalt uiteindelijk tot 0,36 en 1,2 eurocent in september 2012 (OPTA, 2010a).

Hieruit blijkt dat de tarieven voor mobiele gespreksopbouw naar 0800-nummers een veelvoud zijn van de gereguleerde tarieven voor vaste en mobiele gespreksafgifte naar andere nummers. Dit is weergegeven in Tabel 2.8. Hierin zijn ter vergelijking ook de BULRIC-tarieven opgenomen (*bottom-up long-run incremental cost*). De BULRIC-methode berekent de incrementele kosten die gemaakt dienen te worden bij het leveren van gespreksafgifte aan andere aanbieders. Hiernaast is er BULRIC-plus. Dit is de kostprijs plus een mark-up voor niet-incrementele vaste kosten (OPTA, 2010a).

De Europese Commissie heeft aangegeven dat de BULRIC-methode de juiste is om de kostprijs te bepalen in de afgiftemarkt. Het mobiele tarief voor gespreksopbouw naar 0800-nummers is respectievelijk ruim 20 maal en 10 maal hoger dan de BULRIC en BULRIC-plus van mobiele gespreksafgifte. Deze verhouding is lager als er naar de tariefplafonds tot 2012 van gespreksafgifte wordt gekeken in plaats van de BULRIC-tarieven.

⁶ www.voys.nl; www.kpn.nl; www.mttm.nl

⁷ Exclusief 0676, 067, 090x en internationale nummers.

Ervan uitgaande dat de kosten van gespreksopbouw naar 0800-nummers niet wezenlijk hoger liggen dan de kosten van gespreksafgifte naar andere nummers, kan daarom geconcludeerd worden dat de tarieven voor mobiele gespreksopbouw naar 0800-nummers (ver) boven de kosten liggen. Voor de kosten van vaste gespreksopbouw naar 0800-nummers is dit verschil relatief en zeker absoluut veel minder groot.

Tabel 2.8 De mobiele gespreksopbouw tarieven naar 0800 zijn een veelvoud van de gereguleerde afgiftetarieven.

| Meting | Gereguleerde mobiele gespreksafgifte tarieven ⁸ | Ratio opbouwtarief t.o.v. afgiftetarief |
|---|--|---|
| BULRIC model 2012/2013 | 1,2 | 20,7 |
| BULRIC plus 2012/2013 | 2,4 | 10,3 |
| Voor juli 2010 | 7,0 | 3,5 |
| Per juli 2010 | 5,6 | 4,4 |
| Per januari 2011 | 4,2 | 5,9 |
| Per september 2011 | 2,7 | 9,2 |
| Per september 2012 | 1,2 | 20,7 |
| <i>Niet gereguleerde mobiele gespreksopbouw 0800-nummer</i> | <i>24,8</i> | <i>1,0</i> |

Bron: Mobile gespreksafgiftetarieven uit OPTA (2010a) en mobiele gespreksopbouw tarieven uit vertrouwelijke gegevens.

Door marktpartijen wordt opgemerkt dat in plaats van naar BULRIC, ook naar de actuele retailprijzen gekeken zou kunnen worden. Een betere benchmark voor mobiele gespreksopbouw naar 0800-nummers zou worden gegeven door de retailomzet per belminuut. In Tabel 2.9 zijn daarom drie gemiddelde tarieven per belminuut weergegeven.

Tabel 2.9 Gemiddelde omzet per belminuut in Nederland in eurocent.

| Beschrijving | Jaar | Gemiddelde per belminuut |
|--------------------------------------|--------------------|--------------------------|
| Gemiddelde retailomzet per belminuut | 2008 ⁹ | 19,8 ¹⁰ |
| Gemiddelde omzet per minuut | 2008 ¹¹ | 13,0 |
| Retailomzet per uitgaande belminuut | 2009 ¹² | 16,2 ¹³ |

Bron: Zie voetnoten. Bewerkt door SEO Economisch Onderzoek.

Het eerste gemiddelde uit Tabel 2.9 is de totale omzet op mobiele belminuten gedeeld door het totale volume mobiele belminuten. Naast de spraakomzet *inclusief roaming* bestaat deze uit de retailomzet op vaste tariefcomponenten (abonnementskosten), SIM-kaart, registratie, accessoires en de kosten van het toestel voor zover die zijn versleuteld in de abonnementsprijs. Zonder deze vaste tariefcomponenten zou het gemiddelde per minuut lager liggen. Voor het tweede gemiddelde is de gemiddelde omzet per minuut gebruikt, als proxy voor de gemiddelde retailprijs per minuut, bij een gebruik van 150 minuten per inwoner per maand. Hierbij is aangenomen dat

⁸ Geldt niet voor 0676, 067, 0800/090x en internationale nummers.

⁹ EC (2010)

¹⁰ In 2007 was dit 20,5 eurocent.

¹¹ Merrill Lynch (2008) & OPTA (2010b). Merrill Lynch geeft aan dat de feitelijke retailprijs per minuut hoger ligt. In de laatste bron wordt gesteld dat dit 0,13 eurocent per minuut is.

¹² OVUM (2009)

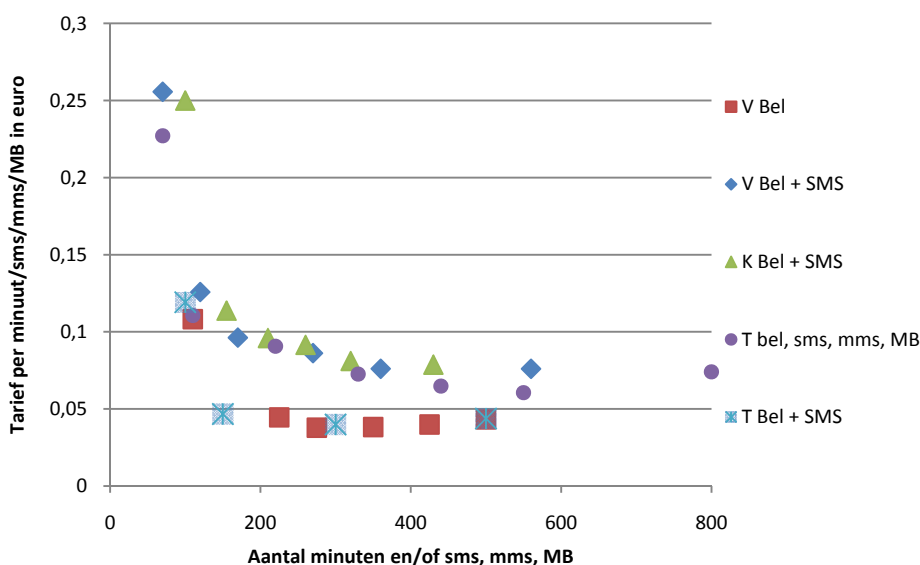
¹³ Dollars (22,5 dollarcent) omgezet in Euro's bij een wisselkoers van 0,72

ook bij deze gemiddelde omzet vaste tariefcomponenten zijn meegenomen. Het laatste gemiddelde geeft de retailomzet per uitgaande belminuut weer. Ook hierbij zijn vermoedelijk de vaste tariefcomponenten meegerekend.

Naast deze vaste tariefcomponenten is de verwachting dat bij alle gemiddelden in Tabel 2.9, belminuten naar verschillende type telefoonnummers zijn meegerekend. Dit geeft een hoger gemiddeld tarief aangezien het tarief van een belminuut buiten de bundel of naar bijvoorbeeld een 0900-nummer en een buitenlands nummer een veelvoud is van het tarief van een belminuut binnen de bundel (zie Tabel 3.1).

De retailtarieven van *sim only*-abbonementen bevatten niet de vaste tariefcomponenten en duurdere belminuten. Daarbij kan de abonnee kiezen uit verschillende groottes van belbundels. Figuur 2.6 geeft de gemiddelde minuutprijs van dergelijke bundels. Aanname daarbij is dat de abonnee gemiddeld met zijn gebruik in het midden zit van zijn huidige bundel en de eerstvolgende lagere bundel. Dit resulteert in een hoger gemiddeld tarief per gebruikseenheid (minuut, sms, mms of MB) dan wanneer de bundels volledig verbruikt zouden worden.

Figuur 2.6 Tarief neemt af als de bundelgrootte toeneemt¹⁴



Bron: Openbare tariefinformatie van *sim only* abonnementen van Vodafone (V), KPN (K) en T-Mobile (T). Bewerkt door SEO Economisch Onderzoek

De onderste curve (V Bel) in Figuur 2.6 is de enige waar geen sms'jes bij zitten. Bij alle andere abonnementen behalve T-Mobile Bel + SMS is één belminuut inwisselbaar met één sms.¹⁵ Voor de meeste abonnementen geldt dat hoe groter de gebruikersbundel, hoe lager het gemiddelde tarief. Het merendeel van de *sim only*-bundels wordt verkocht voor minder dan 10 eurocent per minuut. Het *sim only*-tarief bestrijkt zowel opbouw als afgifte. Ervan uitgaande dat dit tarief ten minste kostendekkend is, is het dus een overschatting van de kosten van mobiele gespreksopbouw.

¹⁴ Uitgaande van 1-jarig abonnement.

¹⁵ Bij T-Mobile Bel + SMS verschilt de verhouding belminuten sms'jes per bundel.

Concluderend kan worden gesteld dat het mobiele opbouwtarief naar 0800-nummers (24,8 eurocent) aanzienlijk hoger ligt dan zowel de gereguleerde mobiele afgiftetarieven (1,2 en 2,4 eurocent), de retailomzet per mobiele belminuut inclusief vaste tariefcomponenten en duurdere belminuten (13 tot 19,8 eurocent) en tevens hoger dan de meeste *sim only*-tarieven (onder de 10 eurocent).

2.2 Aanmerkelijke marktmacht en kopersmacht

Voordat antwoord kan worden gegeven op de deelvragen van dit onderzoek, dient het theoretische en mededingingsrechtelijke kader geschetst te worden. OPTA reguleert de telefoniemarkt met als doel het stimuleren van concurrentie in deze markt. Daarom worden er regelmatig analyses gedaan naar de aanwezigheid van aanmerkelijke marktmacht. Zie Box 2.1 voor een definitie van aanmerkelijke marktmacht (AMM). Bij een zogenoemde dominantieanalyse wordt gekeken naar de aanwezigheid van drie elementen die tegendruk kunnen geven aan de partij met aanmerkelijke marktmacht.

Box 2.1 Aanmerkelijke marktmacht

Een onderneming heeft aanmerkelijke marktmacht als deze beschikt over een “economische *machtspositie* die haar in staat stelt de daadwerkelijke mededinging op de relevante markt te verhinderen en die het haar mogelijk maakt zich jegens haar concurrenten, haar afnemers en, uiteindelijk, de gebruikers in belangrijke mate *onafhankelijk* te gedragen”.

Het woord *machtspositie* geeft aan dat er onvoldoende concurrentiedruk is. *Onafhankelijk* geeft aan dat “besluiten van de onderneming in ruime mate onafhankelijk zijn van de acties en reacties van concurrenten, afnemers en [...] gebruikers”. (EC, 2009b)

Bron: Europese Commissie, 2009b.

Na afbakening van de relevante markt, wordt het marktaandeel van partijen in de markt geanalyseerd. Als de concentratie van partijen in een markt laag is, is de kans op aanmerkelijke marktmacht klein doordat partijen concurrentiedruk ondervinden van elkaar. Bij een monopolie is het marktaandeel 100% en is er geen sprake van concurrentiedruk van andere spelers.

Als tweede speelt mee of er toetredingsdrempels zijn. Zelfs in het geval van een monopolie kunnen lage toetredingsdrempels ervoor zorgen dat de monopolist concurrentiedruk ondervindt van potentiële toetreders op de markt. Hierdoor zal de monopolist geen monopolieprijs kunnen vragen en heeft hij geen aanmerkelijke marktmacht.

Als derde kan kopersmacht van invloed zijn op de marktmacht van een speler. De aanwezigheid van kopersmacht kan werken als een drukmiddel op de aanbieder om geen monopolieprijs te vragen. Er is een verschil tussen *kopersmacht* en *compenserende kopersmacht*. De aanwezigheid van *kopersmacht* wil niet direct zeggen dat deze ook tegendruk kan leveren aan de marktmacht van de partij. Bij de aanwezigheid van *compenserende kopersmacht* is dit wel het geval en kan de kopersmacht de macht van de aanbieder dus compenseren. Zie Box 2 voor een definitie van compenserende kopersmacht.

De mate van kopersmacht is onder andere afhankelijk van de concentratie van de kopers op de markt. In dit onderzoek zijn dit de nummergebruikers van 0800-nummers of eventueel de platformaanbieders namens de nummergebruikers. Wanneer de concentratie van kopers hoog is - grote verkeersvolumes door enkele partijen - hebben deze een relatief sterke onderhandelingspositie. Hierdoor wordt de concurrentie tussen de aanbieders op de markt gestimuleerd.

Box 2.2 Compenserende kopersmacht

Compenserende kopersmacht bestaat wanneer een koper (of een groep kopers) van een product of dienst voldoende belangrijk is voor het bedrijf om de prijs die voor dit product of dienst gerekend wordt, te beïnvloeden. Om de prijs effectief te beperken dient de koper in staat te zijn om een bepaalde mate van druk uit te oefenen op het bedrijf om een prijsstijging te voorkomen. Dit kan door het uiten van een geloofwaardige dreiging, bijvoorbeeld het niet kopen van het product of de dienst, Ofcom (2006).

Bron: Ofcom, 2006

Het eerste element, de afbakening van de markt wordt geanalyseerd in hoofdstuk 3 van dit onderzoek. Het tweede element, het bestaan van toetredingsdrempel is door OPTA reeds onderzocht in relatie tot mobiele gespreksafgifte (OPTA, 2010a). Deze drempels zijn prohibitief, omdat voor toetreding zowel een netwerk als een licentie vereist zijn. Deze constatering is onverkort van toepassing waar het gaat om mobiele gespreksopbouw.

Het derde element, de aanwezigheid van kopersmacht, is het tweede onderwerp van dit onderzoek. Er is altijd sprake van een zekere mate van kopersmacht alleen is het de vraag of deze kopersmacht compenserend (en dus effectief) is. De effectiviteit hangt af van de mate waarin het (eventueel samen met andere factoren) kan voorkomen dat een speler aanmerkelijke marktmacht uitoefent. De mate van kopersmacht is afhankelijk van de aanwezigheid en effectiviteit van de zogenoemde kopersmachtmechanismen. Een punt van aandacht is daarbij de notie dat sommige substituten en kopersmachtmechanismen pas in beeld komen bij een supra-competitief prijsniveau. Bij een competitief prijsniveau zouden ze dan geen substituuut zijn en behoren ze niet tot de relevante markt (dit is de zogeheten *cellophane fallacy*). Daarom is het belangrijk dat er bij de analyse van kopersmachtmechanismen wordt gekeken of het alternatief ook bij een competitieve prijs een substituuut zou zijn.

Oxera (2007) en Lexonomics (2007) hebben onderzoek gedaan naar de effectiviteit van een aantal kopersmachtmechanismen. Zij onderzochten respectievelijk de markt voor mobiele en vaste gespreksafgifte tussen verschillende netwerken. (OPTA, 2010a). De resultaten uit deze onderzoeken zijn niet allemaal toepasbaar op de markt voor gespreksopbouw naar 0800-nummers. De voornaamste reden is dat het in de markten van de genoemde onderzoeken gaat om wederzijdse diensten, namelijk gespreksafgifte naar elkaars netwerk. Er is daar dus reciprociteit, die bij de gespreksopbouw naar 0800-nummers ontbreekt: het verkeer gaat dan slechts één kant op, namelijk van het vaste of mobiele opbouwende netwerk naar het 0800-nummer. Bij dergelijk eenrichtingsverkeer ontbreekt direct reciprociteit als een krachtig middel voor kopersmacht. Ook Binmore en Harbord (2005) hebben gekeken naar compenserende kopersmacht maar dan in de markt van *fixed-to-mobile* gespreksafgifte. Het voornaamste

mechanisme dat in de onderhandelingen kon worden gebruikt was de *outside option*. Dit is het beste alternatief dat een afnemer heeft als de onderhandelingen niet voldoen aan diens wensen. De substituten die 0800-nummergebruikers hebben, komen uitgebreid aan bod in hoofdstuk 3.

De volgende vijf kopersmachtmechanismen uit de onderzoeken van Oxera en Lexonomics zijn relevant voor gespreksopbouw naar 0800-nummers.

- Het weigeren van betaling. Verschillende gevallen van achtergehouden betalingen toonden aan dat dit niet resulteerde in lagere tarieven.
- Het laten verlopen van de gespreksopbouw via transit. Dit kan alleen effect hebben op de tarieven als er verschillende tarieven worden gevraagd door verschillende netwerken. Daarnaast moet het mogelijk zijn om de directe interconnectie met het duurdere netwerk te vervangen door een directe interconnectie met een goedkoper netwerk dat als transit dient naar het duurdere netwerk. Via deze transit wordt indirect gebruik gemaakt van de lagere tarieven. Het is echter ook denkbaar dat juist de directe interconnectie een alternatief is voor het laten verlopen van het verkeer via transit. Hiervoor geldt ook dat er sprake moet zijn van verschillende tarieven. In de praktijk verschilt het per platformaanbieder of deze directe interconnecties heeft met mobiele operators of het gespreksverkeer alleen via transit kan ontvangen. Nummergebruikers kunnen op basis van hun keuze voor de platformaanbieder bepalen via welke route het inkomende verkeer op het 0800-nummer loopt.
- Het indienen van een geschil. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven constateerde echter nog recentelijk in lijn met onderzoek van Lexonomics en Oxera dat een geschil geen geschikt instrument is om machtsposities in te dammen (In: OPTA, 2010a, p. 88-89).
- Het leveren van andere diensten. Hier zijn echter geen concrete praktijkvoorbeelden van. Een 0800-nummergebruiker kan meerdere telefoniediensten uitbesteden aan netwerken. Hierdoor hebben de nummergebruiker en het netwerk in meerdere deelmarkten een zakelijke relatie, het zogenoemde *multi-market contact*. Specifiek op de mobiele aanbieder gericht kan de nummergebruiker het abonnement voor mobiele telefonie aan een mobiele aanbieder uitbesteden. Het is mogelijk dat de tarieven voor de mobiele gespreksopbouw naar 0800-nummers dalen als de nummergebruiker dreigt de zakelijke mobiele abonnementen door een concurrent te laten verzorgen.
- Niet aankiesbaar zijn voor één of meerdere (mobiele) netwerken. Op deze manier zouden ze alleen interconnectie kunnen hebben met netwerken met de laagste tarieven. Dit zou als drukmiddel kunnen werken voor de uitgezonderde netwerken om de tarieven te verlagen.

In hoofdstuk 3 zullen de ervaringen en overwegingen van de netwerken, 0800-nummergebruikers en voormalige 0800-nummergebruikers over deze kopersmachtmechanismen worden besproken.

3 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen op basis van het literatuuronderzoek en de diepte-interviews beantwoord. Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek zijn mogelijke aanbod- en vraagsubstituten. In de literatuur worden die soms onder de analyse van kopersmarkt geschaard, en soms onder marktafbakening. Om aan te sluiten bij de literatuur op het gebied van mededingingseconomie, kiest dit rapport ervoor de vraagsubstituten onder de marktafbakening te scharen.

3.1 Is er een monopolie per opbouwend netwerk?

Voor de beantwoording van de vraag of er per opbouwend netwerk een monopolie is, dient in beginsel de toolbox van de marktafbakening te worden toegepast. Deze toolbox is door OPTA en andere toezichthouders vooral toegepast op gespreksafgifte op mobiele netwerken, waarbij de bellende partij betaalt. Het voorliggende onderzoek gaat juist over gespreksopbouw, wanneer de gebelde partij betaalt. Voor het eerste type interconnectie is de marktafbakening als volgt verwoord door de Europese Commissie (2009b):

“Call termination can only be supplied by the network provider to which the called party is connected. There are currently no demand- or supply-side substitutes for call termination on an individual network. Therefore, each network constitutes a separate relevant market and each network operator has a monopolistic position on the market for terminating calls on its own network.”¹⁶

De Europese Commissie en de nationale regulerende instanties, zoals OPTA, zijn van mening dat gespreksafgiftediensten niet bloot staan aan concurrentie. Anders gezegd, er bestaan aanbiedersspecifieke relevante markten omdat iedere aanbieder van telefoniediensten de controle heeft over de afwikkeling van gesprekken op haar eigen netwerk en hiervoor zelfstandig tarieven kan vaststellen.

In hoeverre geldt deze conclusie ook voor gespreksopbouw met RPP? Uit het theoretisch kader in hoofdstuk 2 werd duidelijk dat de economische analyse van marktmacht bij het aanbieden van *gespreksafgifte* met *CPP* overeenkomt met de analyse van *gespreksopbouw* met *RPP*. Dit zou betekenen dat de marktafbakening van gespreksopbouw met *RPP* analoog zou lopen aan de marktafbakening van gespreksafgifte met *CPP*.

Deze hypothese wordt getoetst in dit onderzoek, door na te gaan of er vraag- en/of aanbodssubstituten zijn die aanleiding geven de markt ruimer af te bakenen.

Uit gesprekken met nummerhouders is naar voren gekomen dat zij er veel waarde aan hechten om voor de beller gratis telefonisch bereikbaar te zijn, zie ook paragraaf 2.1. Ook gaf een

¹⁶ “Commission Staff Working Document, Explanatory note, Accompanying document to the Commission Recommendation of [...] on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU”, 2009.

overstapper aan dat het verkeersvolume in de situatie van gratis aankiesbaarheid op een 0800-nummer hoger was dan in de situatie van een betaald 0900-nummer.

De aankiesbaarheid vanaf mobiele en vaste netwerken op een voor de beller gratis 0800-nummer is een manier van telecommunicatie die aan de beschreven wens voldoet. Zijn er andere routes waarmee het algemene publiek gratis of tegen lage kosten de nummergebruiker kan bereiken?

Voor mobiele aankiesbaarheid, wordt vaste aankiesbaarheid als alternatief besproken. Substitutie in omgekeerde richting (mobiel in plaats van vast) is vanwege het feit dat vaste aankiesbaarheid ongeveer 30 keer minder kost dan mobiele aankiesbaarheid niet interessant voor nummergebruikers en wordt niet verder besproken.

Het is gebruikelijk om de alternatieven op te delen in aanbodsstitutie en vraagsstitutie. Aanbodsstitutie vindt plaats wanneer de aanbieder van de gespreksopbouw door een andere aanbieder of telecommunicatiedienst wordt vervangen. Vraagsstitutie vindt plaats wanneer de nummergebruiker de gespreksopbouw niet afneemt en in plaats daarvan een andere dienst, bij een andere aanbieder afneemt.

Aanbodsstitututen

Het netwerk waar een abonnee is aangesloten is de enige partij die de gespreksopbouw vanaf dat netwerk kan verzorgen. Er zijn derhalve geen aanbodsstitututen voor gespreksopbouw *vanaf dat netwerk*. Wel is het mogelijk om de gespreksopbouw via een andere route te laten verlopen, namelijk door middel van directe interconnectie in plaats van via een transit aanbieder. Dit proces wordt in paragraaf 3.2 besproken.

Vraagsstitututen

Op welke andere manieren kan de gebruiker gratis (of tegen zeer lage kosten) bereikbaar zijn voor het algemene publiek, dat wil zeggen, zonder (direct of via ketenpartijen) gespreksopbouw van een mobiel of vast netwerk naar een 0800-nummer af te nemen?¹⁷

Er wordt in de analyse een onderscheid gemaakt tussen aankiesbaarheid vanaf een vaste aansluiting (als substituut voor aankiesbaarheid vanaf een mobiel netwerk), aankiesbaarheid op telefoonnummers anders dan 0800¹⁸ en communicatie zonder telefoon. Voor telefonische aankiesbaarheid geldt voor elk substituut dat de beller een vergoeding betaalt voor gespreksopbouw. Daarmee komt de doelstelling van gratis bereikbaar zijn in het geding.

Naast substitutie kan de 0800-nummergebruiker ook aan kanalenmanagement doen. De nummergebruiker kan het nummer bijvoorbeeld alleen communiceren aan bestaande klanten of juist alleen openen voor potentiële nieuwe klanten.

¹⁷ Uit de diepte-interviews kwam naar voren dat het interne bewustzijn van de relatief hoge mobiele gespreksopbouw tarieven van het 0800-nummer in veel organisaties laag is, zeker als het 0800-nummer onderdeel is van een groter telecompakket.

¹⁸ Bij een overstap naar een ander telefoonnummer dient rekening gehouden te worden met een overgangsfase van één à twee jaar. Daarnaast brengt deze overstap marketingkosten met zich mee.

Aankiesbaar vanaf een vaste aansluiting als substituuat voor aankiesbaarheid vanaf mobiel

Een mogelijkheid is uitsluitend gratis bereikbaar zijn vanaf een vast netwerk via een 0800-nummer. Dit alternatief is alleen effectief in zoverre mobiele bellers beschikking hebben over een vaste aansluiting en in zoverre de plaatsgebondenheid van de aansluiting van de bellende partij niet als een belemmering wordt ervaren.

De vraag die daarom aan de orde is, is in welke mate mobiele abonnees beschikking hebben over een vaste aansluiting. Figuur 2.3 toont de ontwikkeling van het aantal vaste en mobiele aansluitingen: een toenemend aantal huishoudens beschikt alleen nog over een mobiele aansluiting. Voor mobiele bellers die wel beschikking hebben over de vaste aansluiting, geldt dat de plaatsgebondenheid hiervan voor sommigen een beperking is ten opzichte van een mobiele telefoon.

Door uitsluitend aankiesbaar te zijn vanaf een vast netwerk kiest de nummergebruikers er dus voor dat een groot en groeiend deel van zijn doelgroep de organisatie niet (of althans niet gratis) kan bellen, hetgeen strijdig blijkt met de communicatiestrategie van veel nummergebruikers op dit punt. Exemplarisch is op dit vlak de gratis mobiele aankiesbaarheid van de Kindertelefoon, die tot in de Tweede Kamer onderwerp van debat is geweest. Vaste telefonie is daarom voor veel nummergebruikers geen effectief substituuat voor de aankiesbaarheid vanaf een mobiel netwerk.

Aankiesbaar op een 0900 nummer

Uit de interviews is naar voren gekomen dat aankiesbaarheid op een 0900-nummer in bepaalde mate een alternatief kan zijn voor aankiesbaarheid op een 0800-nummer. Bij een 0900-nummer zijn twee tarieven relevant: het tarief dat de nummergebruiker ontvangt (dit is afhankelijk van het servicenummer-tarief) en het aanvullende tarief dat de beller aan zijn eigen netwerk betaalt, dit laatste geldt alleen voor mobiele telefonie. De effectiviteit van dit alternatief wordt door de volgende drie factoren beperkt.

Ten eerste is het 0900-nummer niet gratis voor de beller. Dit geldt voor vaste abonnees en in nog sterkere mate voor mobiele abonnees. De kosten die aan het mobiele netwerk vergoed dienen te worden kunnen zeer hoog zijn en zijn in geen van de getoonde gevallen minder dan 25 cent per minuut, zoals blijkt uit Tabel 3.1.

Tabel 3.1 Tarieven voor mobiele beller naar 0900-nummer, in euro per minuut

| Mobiele operator | Prepaid | Postpaid |
|------------------|---------------|----------|
| KPN mobiel | 1,30* | 0,30 |
| T-Mobile | 0,35 | 0,25 |
| Vodafone | 0,29 - 0,35** | 0,30 |

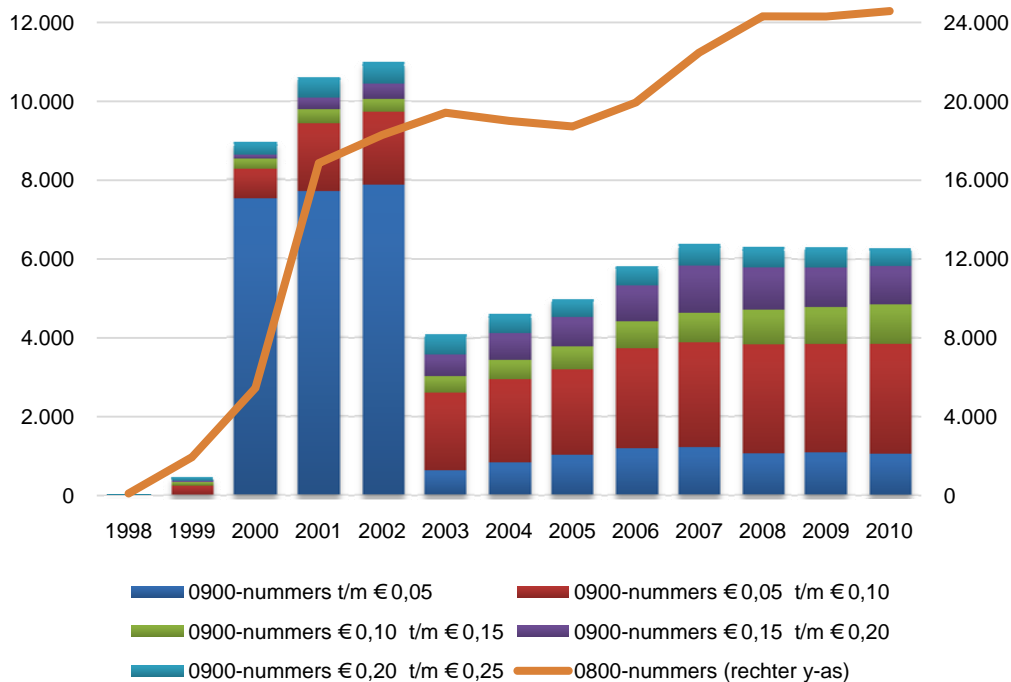
Bron: Openbare tariefinformatie van KPN, T-Mobile en Vodafone.

* Dit is inclusief het servicenummertarief ** Afhankelijk van product¹⁹

Naast de weergegeven tarieven dient het servicenummer-tarief betaald te worden door de beller. Figuur 3.1 geeft aan hoe de 0900-nummers zijn verdeeld naar tarief: een minderheid van de nummers kost meer dan € 0,10 per minuut.

¹⁹ Van hoog naar laag, Standaard, Meerwaarden of Z11

Figuur 3.1 Merendeel van 0900-nummers heeft € 0,10 p.m. of minder als piektarief



Bron: Vertrouwelijk informatie OPTA (2010), bewerkt door SEO Economisch Onderzoek. De grote afname van het aantal nummers < €0,05 wordt grotendeels verklaard door één platformaanbieder die op dat moment een groot aantal gereserveerde nummers retourneerde

Deze kosten zijn echter vaak niet transparant voor de beller, en dat kan weer belemmerend werken, omdat volgens geïnterviewde partijen breed de verwachting bestaat dat “elk 0900-nummer duur is”. Het feit dat de beller betaalt en inkomsten genereert voor zowel het netwerk als de nummergebruiker, heeft de volgende consequenties:

- De laagdrempelige toegankelijkheid van het nummer verslechtert. Voor de meeste nummergebruikers is dit waarschijnlijk ongewenst. Het komt echter ook voor dat de nummergebruiker hiermee de niet-serieuze en pesterige telefoontjes wil beperken.
- Het inkomende telefoonverkeer levert inkomsten op voor de nummergebruiker. Dit kan voor een nummergebruiker een reden zijn om 0900-nummer te kiezen boven een door hen betaald 0800-nummer.

Deze twee consequenties geven een uitruil weer: hoe meer inkomsten de gebelde partij met het inkomende verkeer wil genereren, hoe hoger de kosten voor de beller en daarom hoe lager de toegankelijkheid. Hierbij is wel de prijselasticiteit van de beller bepalend: hoe duurder het bellen, hoe minder er wordt gebeld. Het genereren van inkomsten is echter geen motivatie voor het aankiesbaar zijn op een 0800-nummer.

Een deel van het servicenummer-tarief van het 0900-nummer wordt door de mobiele operator ingehouden aan kosten.²⁰ Uit openbare tariefinformatie op basis van diverse websites als ook

²⁰ In dit bedrag is onder andere incassorisico verwerkt. Bij 0900-nummers ligt dit risico voornamelijk bij het opbouwende netwerk terwijl het bij 0800-nummers voornamelijk bij het terminerende netwerk en

vertrouwelijk verstrekte informatie, blijkt dat een 0900-nummer inkomsten voor de nummergebruiker oplevert vanaf een tarief van 0,10 tot 0,15 euro per minuut. Op basis van volumes kan een korting overeengekomen worden waardoor het 0900-nummer al inkomsten genereert vanaf lagere tarieven. Uit Figuur 3.1 blijkt dat het merendeel van de 0900-nummers een piektarief tot en met 10 eurocent heeft. De nummergebruikers met grote volumes zullen hier mogelijk ook inkomsten mee genereren maar een deel van de nummergebruikers zal geen inkomsten overhouden aan het 0900-nummer. Dit kunnen bedrijven zijn die laagdrempeligheid belangrijk vinden maar de kosten voor een 0800-nummer te hoog vinden. Uit de diepte-interviews kwam naar voren dat dit type bedrijven en instellingen bij overstap zal kiezen voor een 0900-nummer tegen laag tarief.

Omgekeerd kwam naar voren dat men verwacht dat bij een verlaging van het mobiele gespreksopbouw tarief naar 0800-nummers, niet alle 0900-nummergebruikers naar het 0800-nummer zouden overstappen vanwege de inkomsten die het 0900-nummer genereert.

Ten tweede heeft een 0900-nummer een duur imago, ongeacht de werkelijke kosten die de beller betaalt. Voor een nummergebruiker kan dit imago ongewenst zijn.

Ten derde is het 0900-nummer niet in alle mobiele abonnementen aankiesbaar. In sommige zakelijke abonnementen worden deze nummers uitgeschakeld door de werkgever. Hierdoor wordt de doelstelling om aankiesbaar te zijn voor het algemene publiek gefrustreerd.

Vanwege deze factoren is de effectiviteit van het substituuut 'aankiesbaarheid op een 0900-nummer' zeer beperkt.

Aankiesbaar op een geografisch nummer

De nummergebruiker zou er voor kunnen kiezen om aankiesbaar te zijn op een geografisch nummer in plaats van een 0800- (of 0900-)nummer. De effectiviteit van dit substituuut wordt door drie factoren beperkt.

Ten eerste is een geografisch nummer in de huidige markt niet gratis voor de beller. Een minuut naar een geografisch nummer kostte in 2010 gemiddeld 0,32 euro per minuut voor een prepaid mobiele beller, 0,14 euro per minuut voor een beller met een postpaid mobiel abonnement en 0,10 euro per minuut voor een *sim only*-abonnee.²¹ Voor bellers vanaf een vaste lijn zijn de (marginale) kosten lager, en afhankelijk van het type aansluiting soms nihil. Vanwege deze kosten voor met name de mobiele beller wordt de doelstelling om gratis of tegen lage kosten bereikbaar te zijn in mindere mate behaald. Merk op dat de genoemde kosten vanaf mobiele netwerken over het algemeen wel lager zijn dan de kosten van gespreksopbouw naar 0900-nummers.

Ten tweede bleek uit de interviews dat een geografisch nummer een ongewenst imago kan hebben, vergeleken met een 0800-nummer. Een geografisch nummer zou kunnen uitstralen dat

platformaanbieder ligt. Het incassorisico is bij 0800-nummers daarom geen verklaring voor de hoogte van de mobiele gespreksopbouw tarieven.

²¹ Berekend op basis van openbare tariefinformatie van KPN, T-Mobile en Vodafone.

de dienstverlening van de nummergebruiker regionaal is georiënteerd. Bellers uit een andere regio zouden kunnen ervaren dat de communicatie voor hen minder oplevert.²²

Ten derde houdt het nummerplan van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in dat op een geografisch nummer minder technische toepassingen mogen worden gedaan, zoals het routeren naar verschillende klantenservices, et cetera. Uit de gesprekken blijkt dat het wel voorkomt dat een geografisch nummer wordt gebruikt voor een klantenservice, het nummerplan is hierbij wel een beperking.

Vanwege deze drie factoren is de effectiviteit van aankiesbaarheid op een geografisch nummer zeer beperkt.

Aankiesbaar op overige telefoonnummers: 088 en 014

Er zijn andere nummerreeksen met een specifieke bestemming beschikbaar voor de nummergebruiker. Een 014-nummer is specifiek voor gemeenten gelanceerd. Het 088-nummer is bestemd voor toegang tot ondernemingen en instellingen en is niet regiogebonden. Het 18xy-nummer biedt een informatiedienst aan waarmee telefoonnummer en naam, adres, huisnummer, postcode en de woonplaats van een individu of organisatie kunnen worden opgevraagd (OPTA, 2009) en is niet geschikt voor algemeen contact. Tabel 3.2 geeft voor alle hierboven besproken telefoonnummers de voor- en nadelen.

Tabel 3.2 Voor- en nadelen van alternatieven voor 0800 aankiesbaarheid

| Telefoonnummer | Voordelen | Nadelen |
|--------------------------|---|--|
| 0900 nummer | <ul style="list-style-type: none"> - Allerlei diensten mogelijk, zelfde als 0800 nummer. - Geen hoge kosten voor nummergebruiker - Genereert inkomsten - Verschillende tarieven mogelijk. - Herkenbaarheid en 'professionele uitstraling' - Landelijke uitstraling - Minder kans op niet-serieuze telefoontjes | <ul style="list-style-type: none"> - Kosten voor beller en duur imago - Sommige mobiele providers hebben 0900 als niet aankiesbaar ingesteld |
| 014 nummer ²³ | <ul style="list-style-type: none"> - Geen hoge kosten voor nummergebruiker. - Mogelijkheid netwerkinterne diensten zoals routeren | <ul style="list-style-type: none"> - Alleen mogelijk voor gemeenten. |
| 088 nummer | <ul style="list-style-type: none"> - Geen hoge kosten voor nummergebruiker. - Landelijk imago vooral voor bedrijven met vestigingen in meerdere regio's is dit een voordeel | <ul style="list-style-type: none"> - Duurder voor de beller aangezien het niet altijd binnen de bundel valt. |
| Geografisch nummer | <ul style="list-style-type: none"> - Geen hoge kosten nummergebruiker - De gespreksafgifte naar geografische nummers is gereguleerd en hierdoor transparant. | <ul style="list-style-type: none"> - Geografische associatie - Niet gratis voor beller - Beperkingen nummerplan |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Voor deze alternatieven geldt dat de aankiesbaarheid niet gratis is voor de beller. Het 088-nummer is niet in elk abonnement aankiesbaar. 088-nummers zijn bedrijfsnummers dus mogen volgens het nummerplan ook niet voor een klantenservice gebruikt worden. Het 018-nummer kan alleen voor het verstrekken van adresgegevens worden gebruikt. De effectiviteit van het 088-

²² Sinds januari zijn geografische nummers vrijgegeven. Wanneer op termijn het regionale imago van regionale nummers zou verdwijnen, kan ook dit nadeel wegvallen.

²³ Landelijke regeling voor gemeenten.

nummer en het 018-nummer als substituuat wordt hierdoor beperkt. Het 014-nummer is alleen voor gemeenten beschikbaar.

Andere telecommunicatie (zonder telefonie)

Naast telefonie zijn er ook andere technieken voor contact met de doelgroep beschikbaar. Tabel 3.3 geeft een overzicht. Voor al deze vormen van communicatie geldt dat de beller dient te beschikken over Internet en daar voldoende mee overweg moet kunnen. Uit de interviews blijkt dat alternatieven op basis van Internet als een aanvulling op telefonische aankiesbaarheid worden ervaren, en niet als vervanging. De toegankelijkheid is via Internet lager dan via het 0800-nummer. Dit is een beperking op de effectiviteit van deze substituten. Tevens bieden deze communicatievormen een andere beleving en voorzien ze voor veel klanten in een andere behoefte. Zo is mail minder direct dan spraaktelefonie en bieden websites vaak minder specifieke informatie in relatie tot de vragen van de klant. Ook zijn al deze technieken nog niet voldoende ingeburgerd om als een volwaardig alternatief te kunnen dienen voor spraaktelefonie. Sommigen geven wellicht de voorkeur aan chat boven spraak, waardoor chat een zinvolle uitbreiding kan zijn van het pallet van communicatievormen. De internetdiensten in Tabel 3.3 worden daarom wel gebruikt ter verbreding van de te bereiken doelgroep en het inspelen op de communicatiewensen van (delen van) die doelgroep, maar niet ter vervanging van mobiele of vaste aankiesbaarheid op een 0800-nummer. Dit verklaart ook de aanwezigheid van chatprogramma's en co-browsing terwijl dit relatief hoge personeelskosten met zich meebrengt. Wel kan een organisatie er voor kiezen om door het aanbieden van alternatieve communicatiekanalen aan kanalenmanagement te doen teneinde de kosten te drukken. Chat en mail zijn daar in verband met de bijkomende personeelskosten echter niet voor geschikt.

Voor een aanzienlijk deel van de maatschappij zou een organisatie dus minder goed of niet bereikbaar zijn wanneer spraaktelefonie wordt vervangen door een van de alternatieven in Tabel 3.3. Internettelefonie neemt hier in beginsel een uitzonderingspositie in. Afhankelijk van de gebruikte randapparatuur kan internettelefonie qua beleving vrijwel identiek zijn aan spraaktelefonie. Zo bestaan er dect-telefoons die – zonder tussenkomst van een computer – gebruik maken van Skype. Ook bestaan er applicaties voor internettelefonie zoals Skype op mobiele telefoons. Deze zijn echter nog lang niet voldoende ingeburgerd om een volwaardig alternatief te kunnen bedien voor een 0800-nummer. Op langere termijn zou dit mogelijk wel een kansrijke strategie kunnen zijn, wanneer mobiele internettelefonie ingeburgerd raakt.

Tabel 3.3 Alternatieven op basis van internet

| Internetdiensten | Voordelen | Nadelen |
|-----------------------|--|--|
| Chatservice | <ul style="list-style-type: none"> - Bredere doelgroep bereiken. Veel mobiele bellers hebben internet op hun telefoon, hierdoor groot bereik voor deze dienst. | <ul style="list-style-type: none"> - Dit communicatiemiddel dekt zelfstandig niet de gehele doelgroep. Niet iedereen heeft internet, kan overweg met een chatservice en geeft hier de voorkeur aan. Daardoor wordt chat wel gekozen ter verbreding van het communicatiepallet, maar niet ter vervanging van telefonie. - Duur van chatsessie is vaak langer dan telefoongesprek. Hierdoor zijn de personeelskosten veel hoger. |
| Call-back/call-me-now | <ul style="list-style-type: none"> - Bredere doelgroep bereiken. Veel mobiele bellers hebben internet op hun telefoon, hierdoor groot bereik voor deze dienst. | <ul style="list-style-type: none"> - Dit communicatiemiddel dekt niet de gehele doelgroep. Niet iedereen heeft internet of wil zijn nummer geven. - Ten opzichte van overige internetdiensten maakt de nummergebruiker telefoonkosten (dat geldt uiteraard ook voor 0800-nummers). |
| Mail | <ul style="list-style-type: none"> - Bredere doelgroep bereiken. Veel mobiele bellers hebben internet op hun telefoon, hierdoor groot bereik voor deze dienst. | <ul style="list-style-type: none"> - Dit communicatiemiddel dekt niet de gehele doelgroep. Niet iedereen heeft internet. |
| Internet | <ul style="list-style-type: none"> - Bredere doelgroep bereiken. Veel mobiele bellers hebben internet op hun telefoon, hierdoor groot bereik voor deze dienst. - FAQ kunnen telefoongesprek onnodig maken of korter. | <ul style="list-style-type: none"> - Dit communicatiemiddel dekt niet de gehele doelgroep. Niet iedereen heeft internet. |
| Co-browsing | <ul style="list-style-type: none"> - Bredere doelgroep bereiken. Veel mobiele bellers hebben internet op hun telefoon, hierdoor groot bereik voor deze dienst. - Niet alleen antwoord op vragen maar ook mogelijkheid tot het laten zien van processen op de website van de nummergebruiker. | <ul style="list-style-type: none"> - Dit communicatiemiddel dekt niet de gehele doelgroep. Niet iedereen heeft internet. - Duur van chatsessie is vaak langer dan telefoongesprek. Hierdoor hogere personeelskosten. |

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Conclusie marktafbakening

Er zijn geen volwaardige substituten voor de afname van gespreksopbouw naar een 0800-nummer. Deze conclusie geldt voor zowel vaste als mobiele gespreksopbouw. Door uitsluitend vanaf vast (of mobiel) aankiesbaar te zijn, is een organisatie bovendien voor een te groot deel van zijn klanten minder laagdrempelig bereikbaar. De onderzochte alternatieve nummerreeksen voldoen niet aan de behoefte van de nummergebruiker om gratis bereikbaar te zijn voor het algemene publiek. De alternatieven die wel gratis zijn, zijn onvoldoende ingeburgerd, bieden een andere communicatiebeleving die niet in dezelfde behoefte voorziet als spraaktelefonie en leveren in veel gevallen voor de organisatie teveel bijkomende personeelskosten op.

Er bestaan vanwege de afwezigheid van voldoende effectieve substituten aanbiedersspecifieke relevante markten voor de levering van gespreksopbouw naar een 0800-nummer. Elk

opbouwend vaste en mobiele netwerk heeft een monopoliepositie op de markt voor gespreksopbouw vanaf de bijbehorende abonnees.

3.2 Kopersmacht

Kopersmacht is onderhandelingsmacht van de kopende partij. In dit hoofdstuk worden de bevindingen aangaande de onderhandelingsmacht van nummergebruikers bij de afname van gespreksopbouw naar een 0800-nummer gerapporteerd. De nummergebruiker onderhandelt doorgaans niet met de opbouwende netwerken maar met de transitaanbieder of platformaanbieder. De besproken substituten die in paragraaf 3.1 zijn besproken zouden door de koper tijdens de onderhandelingen als drukmiddel gebruikt kunnen worden. Indien de onderhandelingen niet verlopen zoals gewenst, zou de koper kunnen dreigen om over te stappen naar een substituut. De voorgaande paragraaf concludeerde echter de verschillende potentiële substituten voor veel organisaties onvoldoende aanvaardbaar zijn, waardoor overstappen voor hen serieuze *outside option* is bij de onderhandelingen.

Onderhandelingen

Hoe gaan de onderhandelingen in zijn werk in de praktijk? Op basis van de gesprekken ontstaat het volgende beeld:

- Een nummergebruiker kan kiezen uit verschillende platformaanbieders. Hierdoor heeft de nummergebruiker invloed op de route van de verkeersstroom: wel of geen directe interconnectie, afhankelijk van de interconnecties van de platformaanbieder.
- Wanneer een nummergebruiker overweegt om middels een 0800-nummer aankiesbaar te worden, vraagt deze partij een offerte bij een of enkele platformaanbieders. De platformaanbieders brengen daarop een offerte uit.
- De tarieven die de platformaanbieders offeren, hangen ondermeer af van hun mogelijkheden tot directe interconnectie, het contract met transitaanbieder KPN, de structuur van het tarief (wel of geen set-up kosten), de efficiëntie van de bedrijfsvoering en de gewenste marge voor de platformaanbieder.
- De relatie tussen platformaanbieder en opbouwend netwerk kent twee vormen:
 - De eerste is dat de platformaanbieder met elk netwerk een tarief overeenkomt. Factoren die de hoogte bepalen zijn o.a.: de structuur van het tarief (*call set-up* en of er *peak*-tarieven worden berekend)²⁴. Binnen de aansluitingen van de platformaanbieder vindt er voor nummergebruikers veelal geen tariefdifferentiatie plaats op basis van het originerende netwerk: voor iedere inkomende mobiele belminuut wordt evenveel afgerekend.
 - De tweede vorm is via transitaanbieder KPN. In dat geval doet de platformaanbieder geen zaken met het netwerk. Het tarief voor gespreksopbouw wordt jaarlijks door transitaanbieder KPN aan de platformaanbieders gecommuniceerd en bestaat uit één tarief dat niet is gedifferentieerd naar de opbouwende netwerken. Dit tarief is al geruime tijd ongewijzigd gebleven.

De aanbieder van het opbouwend netwerk heeft in dit geval dus geen contractsrelatie met de platformaanbieder, maar enkel met de transitaanbieder KPN. De gesprekken geven aan dat voor een MNO geldt dat de transitaanbieder KPN jaarlijks de tarieflijst per dienst

²⁴ Deze situatie komt alleen voor als er een directe interconnectie is tussen de MNO en de platformaanbieder. Deze route is vaak goedkoper voor de platformaanbieder dan via een transitaanbieder.

bepaalt en communiceert aan de MNO. Deze tarieflijst specificceert de vergoeding die de MNO voor gespreksopbouw ontvangt. Over deze tarieven wordt niet onderhandeld en de tarieven zijn voor deze MNO de afgelopen jaren niet gewijzigd. De MNO heeft in dit geval geen zicht op de tarieven die transitaanbieder KPN bij de platformaanbieders in rekening brengt.

Voor het telefoonverkeer dat via de transitaanbieder loopt, vinden er dus geen onderhandelingen plaats. De transitaanbieder zet de prijs, zowel downstream voor de platformaanbieder, als upstream voor het netwerk.

Uit de diepte-interviews blijkt dat voor beide vormen onderhandelen op basis van verkeersvolume geen mogelijkheid is om de tarieven omlaag te krijgen. Ook zijn niet alle alternatieve telefoonnummers een effectief drukmiddel om de tarieven te verlagen. Wanneer een nummergebruiker dreigt over te stappen naar een 0900-nummer, vormt dit voor de MNO geen bedreiging voor de inkomsten (gesteld dat het verkeersvolume niet sterk afneemt). Zoals eerder aangegeven ontvangt de MNO voor een opbouwende minuut naar een 0800-nummer gemiddeld 24,8 eurocent van de nummergebruiker en voor een opbouwende minuut naar een 0900-nummer ongeveer 30 eurocent van de beller. De MNO verliest dus niets bij een eventuele overstap en zal derhalve niet gevoelig zijn voor een dreigende overstap naar een 0900-nummer.

Naast dit algemene beeld, zijn er enkele gevallen in de gesprekken naar voren gekomen waarin er wel is onderhandeld.

Mechanismen van kopersmacht en effectiviteit

De mechanismen die uit het literatuuronderzoek en de gesprekken naar voren zijn gekomen, zijn hieronder weergegeven. Merk op dat hier alleen de onderhandelingsmacht wordt besproken; de substituten waarnaar de nummergebruiker kan overstappen zijn reeds hierboven geanalyseerd:

- Het weigeren van betaling;
- Het indienen van een geschil bij de toezichthouder;
- Het kiezen van een andere interconnectieroute;
- Multi-market contact;
- Het vergelijken van de tarieven van de verschillende netwerken en op basis daarvan niet van elk netwerk gespreksopbouw afnemen.

Deze mechanismen worden hieronder afzonderlijk besproken en beoordeeld op basis van de informatie die uit gesprekken is verkregen.

Weigeren van betaling

De gesprekken geven aan dat het weigeren van betaling geen strategie is die wordt overwogen. Een privaatrechtelijk geschil kost tijd en geld, en schaadt de zakelijke relatie. Daarnaast is er op basis van de regelgeving niet te verwachten dat hiermee uiteindelijk gunstigere voorwaarden kunnen worden afgedwongen.

Indienen van een geschil bij de toezichthouder

De gesprekken geven aan dat het indienen van een geschil bij OPTA geen onderhandelingsmacht oplevert. Ook het College van Beroep voor het bedrijfsleven oordeelde recentelijk dat het indienen van een geschil niet geschikt is om tariefbeleid mee te voeren en te moeilijk en te tijdrovend is om effectief te kunnen zijn als instrument om kopersmacht uit te oefenen (OPTA, 2010a, p. 89).

Het kiezen van een andere interconnectieroute

Het verkeer naar een 0800-nummer begint altijd bij het opbouwende netwerk van de beller en eindigt bij het afwikkelende netwerk van de nummergebruiker. De route tussen deze twee vaste punten kan wel variëren: via een transitaanbieder of via directe interconnectie, zie ook Figuur 2.1. Wat betekent dit voor de onderhandelingsmacht van de nummergebruiker?

De platformaanbieder en het netwerk kiezen voor directe interconnectie op basis van een kosten-baten vergelijking met de transitroute. Voor directe interconnectie moeten vaste kosten gemaakt worden, o.a. voor het opzetten van de connectie en voor administratie. Het verwachte verkeersvolume moet hoog genoeg zijn om deze vaste kosten te dekken.

Het kan, afhankelijk van het volume en de vaste kosten, daarom lonend zijn voor de platformaanbieder en het netwerk om direct te interconnecteren en transitaanbieder KPN over te slaan. De gesprekken geven aan dat dit gegeven een prijsdrukkend effect kan hebben op de tarieven die met transitaanbieder KPN overeengekomen worden. Deze onderhandelingsmacht kan uitgeoefend worden ten opzichte van transitaanbieder KPN, maar niet ten opzichte van het opbouwende netwerk. De gespreksopbouw is voor elke route immers onder controle van het opbouwende netwerk.

Multi-market contact

De nummergebruiker en de netwerken doen soms op meerdere terreinen zaken. Een nummergebruiker neemt ook andere telecommunicatiediensten af, zoals bijvoorbeeld mobiele abonnementen voor eigen gebruik. Het is denkbaar dat de tarieven voor 0800-aankiesbaarheid een factor spelen in de keuze bij welke MNO bijvoorbeeld het eigen mobiele verkeer wordt gecontracteerd. De onderhandelingsstrategie zou kunnen luiden: het mobiele zakelijke abonnement van het bedrijf wordt afgenomen bij de partij die het gunstigste totaalpakket (incl. 0800-aankiesbaarheid) aanbiedt. Wel is het zo dat alleen over tarieven kan worden onderhandeld wanneer er een directe interconnectie is tussen de MNO en de nummergebruiker (via de platformaanbieder).

Het potentieel van dit type mechanisme is onderzocht. De gesprekken geven aan dat de praktische relevantie van een dergelijke strategie in ieder geval door twee factoren wordt beperkt. Ten eerste, geldt voor een MNO dat de contracten door verschillende afdelingen worden opgesteld, die los van elkaar staan. De ene afdeling kan doorgaans niet het aanbod aanpassen op basis van signalen van de andere afdeling. De genoemde strategie van de nummergebruiker zou daarom geen effect hebben op het bod van deze MNO.

Ten tweede, worden de verschillende telecomdiensten door de nummergebruiker vaak apart aanbesteed, op verschillende tijdstippen. Wanneer 0800-aankiesbaarheid wel onderdeel is van een contract met meer diensten, is dit vaak een relatief klein onderdeel.

De onderhandelingsmacht die voortvloeit uit multi-market contact is in de praktijk vanwege bovenstaande factoren waarschijnlijk beperkt.

Niet aankiesbaar zijn voor een netwerk met ongunstige tarieven

Wanneer de tarieven van verschillende netwerken zouden worden vergeleken, zou de nummergebruiker ervoor kunnen kiezen om alleen aankiesbaar te zijn voor het netwerk/ de netwerken met de voordeligste voorwaarden. Voor mobiel, zou dat kunnen betekenen dat het 0800-nummer voor abonnees van een of twee MNO's niet aankiesbaar zou zijn. De onderhandelingen zouden op een veiling kunnen lijken: de nummergebruiker communiceert aan de MNO's dat met de duurste MNO geen zaken worden gedaan en ontvangt daarna offertes.

Een situatie waarin een 0800-nummer niet voor elke beller aankiesbaar is, druist in tegen het principe van interconnectiviteit. Echter, voor 0800-nummers is er vanuit de nationale regelgeving geen verplichting om connectiviteit te waarborgen. De situatie is dus toegestaan.

Het risico om niet aan te worden gesloten geeft – in theorie – een prikkel aan iedere MNO om een goed bod te doen. De abonnees zullen ontevreden zijn over de dienstverlening en de MNO loopt de inkomsten van het verkeer mis wanneer het nummer niet aankiesbaar is. Daarnaast kan de MNO reputatieschade oplopen wanneer de nummergebruiker adverteert voor welk netwerk het nummer niet aankiesbaar is.

Er kleven wel allerlei nadelen aan deze situatie, ook voor de nummergebruiker. In Paragraaf 3.1 werd al de mogelijkheid besproken om mobiel geheel niet aankiesbaar te zijn. Vaste aankiesbaarheid bleek echter geen effectief substituut te zijn voor aankiesbaarheid vanaf een mobiel netwerk, met name omdat een groeiend deel van de bevolking niet beschikt over een vaste aansluiting. Dit geldt evenzeer voor selectieve aankiesbaarheid voor de minst dure MNO's. Weliswaar geldt de beperkte toegankelijkheid in dat geval voor een kleiner deel van de doelgroep, maar *dat deel* zal dezelfde belemmeringen ervaren als wanneer de nummerhouder mobiel helemaal niet aankiesbaar is.

De interviews leverden vrijwel geen aanwijzingen op dat dit aanvaardbaar gevonden zou worden wanneer het slechts een deel van de markt zou betreffen. De gesprekspartners hebben wel aangegeven dat het in de praktijk wel eens is voorgekomen dat een nummer niet voor alle MNO's aankiesbaar was. Zo is melding gemaakt van een 0800-nummer dat in een televisie-uitzending is getoond, maar niet aankiesbaar was voor een enkel netwerk. Dit feit werd ook geadverteerd in de televisie-uitzending. Verdere gegevens zijn echter niet verstrekt en dit voorbeeld lijkt een uitzonderingspositie in te nemen.

Nog los van het effect op de bereikbaarheid op een deel van de doelgroep, kan selectieve aankiesbaarheid ertoe leiden dat bellers de nummergebruiker erop aankijken. De nummergebruiker zal moeten adverteren dat het nummer niet voor alle bellers aankiesbaar is en

tevens over het voetlicht moeten brengen dat de netwerkkoperator daar debet aan is. Uit de gesprekken blijkt verder dat het opzetten van het beschreven mechanisme meer transactiekosten op zou leveren. Partijen willen bovendien niet experimenteren met interconnectie en hechten ook waarde aan de zakelijke relatie met de telecomoperators.

Vanwege bovenstaande overwegingen, lijkt het niet waarschijnlijk dat het niet aankiesbaar zijn voor een netwerk met relatief ongunstige tarieven, kopersmacht oplevert.

Conclusie kopersmacht

Het literatuuronderzoek en de gesprekken met marktpartijen geven aan dat een nummergebruiker niet of zeer beperkt over onderhandelingsmacht beschikt. Het kiezen van een andere connectieroute levert geen onderhandelingsmacht op, omdat voor elke route gespreksopbouw van het opbouwende netwerk dient te worden afgenomen. Het multi-market contact levert in de praktijk waarschijnlijk geen onderhandelingsmacht op, omdat bij zowel de nummergebruiker als de telecomaانبieder de afname van verschillende diensten los van elkaar staan. Het uitlokken van concurrentie tussen de netwerken door niet aankiesbaar te zijn voor de minst gunstige netwerken levert praktische bezwaren op en doet geen recht aan de doelstelling om voor het algemene publiek toegankelijk te zijn.

3.3 Conclusie

Voor mobiele gespreksopbouw is de conclusie van dit rapport dat er geen aanwijzingen zijn dat andere diensten dan gespreksopbouw onderdeel zijn van de relevante markt. Elke telecomaانبieder heeft daarom een monopoliepositie op de markt voor gespreksopbouw vanaf de aangesloten abonnees. De afnemers van gespreksopbouw hebben onvoldoende onderhandelingsmacht die tegenwicht kan bieden aan de marktmacht van de telecomaانبieder. De tarieven die voor mobiele gespreksopbouw worden gevraagd passen in deze analyse: de tarieven zijn minstens tien keer groter dan de kosten (uitgaande van BULRIC voor afgifte, zie Tabel 2.8).

Voor vaste gespreksopbouw geldt dezelfde conclusie ten aanzien van marktafbakening en kopersmacht: elke vaste aanbieder is monopolist op de markt voor gespreksopbouw vanaf de bijbehorende abonnees. De nummergebruikers hebben in principe geen onderhandelingsmacht die deze marktmacht in toom houdt.

Opmerkelijk is echter dat de tarieven voor vaste opbouw een fractie zijn van de tarieven voor mobiele opbouw, een verschil dat niet door een kostenverschil kan worden verklaard. Hiervoor zijn twee mogelijke verklaringen te geven, die met elkaar samenhangen. In de eerste plaats kwam uit Figuur 2.2 in Hoofdstuk 2 naar voren dat KPN, verreweg de grootste aanbieder van vaste gespreksopbouw, wordt gereguleerd. KPN heeft dus niet de vrijheid zelf de tarieven vast te stellen voor gespreksopbouw. Andere partijen hebben die vrijheid in principe wel, en blijken ook hogere tarieven te rekenen. Toch liggen die tarieven ver onder de tarieven voor mobiele gespreksopbouw en meer in de buurt van de tarieven van KPN. Het heeft er de schijn van dat de gereguleerde tarieven als een soort omgekeerd prijsleiderschap fungeren en partijen beducht zijn hier te ver boven te gaan zitten, uit angst voor imagoschade. Hierbij kan ook meespelen dat de

tarieven een zekere padafhankelijkheid vertonen – iets wat ook door partijen werd gesuggereerd ten aanzien van tarieven voor mobiele gespreksopbouw. Uit de diepte-interviews blijkt verder dat er vanuit het perspectief van het vaste netwerk veel bezwaren kleven aan het verhogen van deze tarieven. De tarieven voor gespreksopbouw zijn contractueel met KPN voor een langere periode vastgelegd, en het veranderen van deze contracten zou civielrechtelijk moeilijk zijn. Tot slot geldt bij de partijen die vaste gespreksopbouw aanbieden in meer gevallen dan bij mobiele opbouw, dat zij ook platformaanbieders zijn. Door substantieel hogere tarieven te vragen dan andere vaste netwerken, zou een aanbieder zijn positie op die markt kunnen schaden.

De vraag is vervolgens, hoe de tarieven voor vaste gespreksopbouw naar 0800-nummers zich zouden ontwikkelen, wanneer de regulering van KPN zou verdwijnen. Enerzijds valt op basis van bovenstaande argumenten ten aanzien van padafhankelijkheid, langetermijncontracten en vrees voor reputatieschade geen prijsexplosie te verwachten. Aan de andere kant zou daarmee het omgekeerde prijsleiderschap van KPN kunnen verdwijnen, waarna de tarieven geleidelijk opgeschroefd zouden kunnen worden.

Bijlage A Lijst van geïnterviewde partijen

Achmea
BCPA
Belastingdienst
BT
BTG
Colt
Gemeente Rotterdam
De Kindertelefoon
KPN
Nibud
OT 2010
Tele2
T-Mobile
Unilever
UPC
Verizon
Vodafone

Bijlage B Literatuur

- Algemeen Dagblad (2006) Kort economisch nieuws. 13 april 2006.
- Algemeen Dagblad (2010) OPTA neemt 0800-nummers onder de loep. 13 april 2010.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, De digitale economie 2006, 2007 & 2009.
- Europese Commissie, (2009a) Commission Staff Working Document, Explanatory note, Accompanying document to the Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU, May, 7, 2009.
- Europese Commissie, (2009b) Richtsnoeren betreffende handhavingsprioriteiten van de Commissie bij de toepassing van artikel 82 van het EG-Verdrag op onrechtmatig uitsluitingsgedrag door ondernemingen met een machtspositie. 2009/C 45/02.
- Europese Commissie, (2010) Progress report on the single European electronic communications market, COM(2010)253, mei 2010
- Lexonomics, (2007) De rol van tegenwerkende kopersmacht bij de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht van Tele2/Versatel en UPC/Priority in vaste gespreksafgifte, 12 oktober 2007
- Merrill Lynch 2008 Q3 data
- Motta, M., (2004) Competition Policy. Theory and practice. Cambridge Press.
- Ofcom (2006) Mobile call termination: Proposals for consultation, September.
- OPTA, (2009) Schaarsterapportage 2009, 12 april
- OPTA, (2010a) Marktanalyse vaste en mobiele gespreksafgifte. Besluit OPTA/AM/2010/201951, 7 juli 2010.
- OPTA, (2010b) Analyse mobiele communicatiemarkten. Advies OPTA/AM/2010/202992, 3 november 2010.
- OVUM, Mobile voice and data forecast pack 2009-14, www.ovumkc.com
- Oxera, (2007) Research on countervailing buyer power for mobile call termination. The Dutch case. April 2007



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl