www.act-telecom.nl

ACT zienswijze marge-uitholling

Deze zienswijze behoort als bijlage bij de zienswijzen van ACT d.d. 8 september 2008 op de ontwerpbesluiten Vaste Telefonie, ULL, WBT en Huurlijnen.

A. Inleiding - probleemstelling

1. Marge-uitholling is een van de kernproblemen in de telecommunicatiesector, zolang deze wordt gekenmerkt door dominantie op wholesale- en/of retailniveau. Vastgesteld kan worden dat OPTA in de ontwerpbesluiten vaste telefonie, wholesalebreedbandtoegang en huurlijnen weliswaar het risico op marge-uitholling door de dominante operator (in casu KPN) erkent, maar tegelijkertijd geen maatregelen benoemt aan de hand waarvan marge-uitholling op effectieve wijze kan worden voorkomen dan wel aangepakt. OPTA benoemt in feite alleen het probleem van het bestaan van marge-uitholling. De door OPTA voorgestelde wholesaleverplichtingen zijn onvoldoende om marge-uitholling op effectieve wijze te voorkomen. OPTA motiveert noch toont aan dat de voorgenomen wholesalemaatregelen het probleem van marge-uitholling daadwerkelijk adresseren. Daarnaast gaat OPTA niet gemotiveerd voorbij aan de mogelijkheid van retail regulering en stelt OPTA voor om deze op te heffen voor de vaste telefonie en huurlijnen markten.

2. In dit paper wordt een concreet voorstel gedaan voor het effectief remediëren van marge-uitholling op wholesale niveau. Het voorstel houdt in het kort in dat in aanvulling op de verplichting tot kostengeoriënteerde tarieven een zogenaamde “imputation test” wordt gehanteerd voor het bestrijden van marge-uitholling. Indien uit de test blijkt dat sprake is van marge-uitholling dient de AMM-partij de relevante wholesale tarieven (verder) te verlagen tot het niveau waarop niet langer sprake is van marge-uitholling dan wel de retailtarieven te verhogen tot het niveau waarop niet langer sprake is van marge uitholling.

B. Het begrip marge-uitholling

3. Van marge-uitholling is sprake als het verschil tussen de groothandelsprijzen die een onderneming met aanmerkelijke marktmacht aan andere ondernemingen in rekening brengt en haar eigen eindgebruikerstarieven zodanig is dat die andere ondernemingen geen reële mogelijkheid biedt om een marktpositie te verwerven of te behouden[1]. Wanneer een verticaal geïntegreerde aanbieder met aanmerkelijke marktmacht marges van concurrerende ondernemingen uitholt met te hoge prijzen voor wholesale bouwstenen, worden de retailmarges voor concurrenten te klein om te kunnen concurreren met de AMM-aanbieder. Als gevolg van deze marge-uitholling kan

1 MvT bij Tw

De Associatie van Competitieve Telecomoperators behartigt de belangen van bbned N.V., BT Nederland N.V., COLT Telecom B.V., Online Breedband B.V., Priority Telecom Netherlands B.V., Tele2 Nederland B.V. en Verizon Nederland B.V. op het gebied van regelgeving en toezicht in Nederland.
voorzitter: mr. F.P. Sickinghe, Kerkplein 33, 1391 GK Abcoude, tel/fax 0294-770818 mobiel 06-46726180
feyo.sickinghe@twobirds.com

toetreding tot de markt worden voorkomen, kan uittreding van concurrenten worden bevorderd of kan groei van concurrenten worden verminderd[2].

C. Marge-uitholling wordt niet voorkomen door OPTA's voorgestelde maatregelen

4. Omdat de kostenoriëntatie van de wholesale tarieven bij WPC uitgaat van full cost allocation en een groot deel van de kosten bestaat uit afschrijvingen en vermogenskosten op activa, zijn de marginale kosten die KPN moet maken voor het leveren van de wholessalediensten veel lager dan het uiteindelijke tarief van die wholesale diensten. Afnemers moeten wel die inkoopkosten aan KPN betalen. KPN kan echter intern overwegen bij de bepaling van de retailtarieven uit te gaan van de marginale kosten. Hierdoor heeft KPN in de retailmarkt een groot voordeel ten opzichte van de concurrenten. Alleen als kostenoriëntatie leidt tot tarieven die slechts zijn gebaseerd op marginale kosten voor KPN, kan in theorie de economische prikkel tot marge uitholling worden weggenomen.

5. Met kostenoriëntatie op wholesale niveau kan niet worden voorkomen dat een dominante operator wurgprijzen voor onderliggende retaildiensten hanteert. De (al dan niet effectief kostengeoriënteerde) wholesale tarieven van KPN zijn niet representatief voor de kosten die alternatieve aanbieders moeten maken om diensten aan te bieden op retailmarkten. In het geval van interconnectie zijn alternatieve aanbieders alleen op regionaal niveau met het netwerk van KPN gekoppeld, terwijl KPN verkeer kan afwikkelen op lokaal netwerkniveau. Kostenoriëntatie biedt dan ook an sich geen oplossing, noch voor wurgprijzen voor retaildiensten, nooch voor het adresseren van de schaalnadelen van concurrenten (ongeacht de mate van efficiëntie)[3]. Bovendien kan KPN het merendeel van het verkeer onnet afwikkelen waarvoor KPN geen out-of-pocket kosten heeft.

6. Als onderdeel van de non-discriminatieverplichting heeft OPTA in de ontwerpbesluiten voor Vaste Telefonie, ULL, WBT en huurlijnen vijf gedragsregels benoemd, waaronder de volgende[4]:

> *Tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit in feite betekent dat KPN haar eigen downstream-bedrijf (waaronder het retailbedrijf van KPN) een wholesaletarief in rekening brengt, waardoor andere afnemers als gevolg van marge-uitholling op de downstream-markten niet onder concurrerende voorwaarden hun diensten kunnen aanbieden.*

2 Zie ondermeer ontwerp VT besluit § 576.
3 Op de geschiktheid van WPC/EDC als methode om de daadwerkelijke kosten van KPN vast te stellen wordt in een aparte zienswijze van ACT ingegaan.
4 Zie onder meer punt 5 van § 746 van het ontwerp VT besluit

7. Met de voorgestelde vijfde gedragsregel in de context van de non-discriminatieverplichting biedt OPTA weliswaar een aanknopingspunt voor het aanpakken van ongeoorloofde tariefdifferentiatie, doch dit biedt geen oplossing voor marge-uitholling als gevolg van te hoge wholesaletarieven die zowel intern als extern door KPN worden gehanteerd. Het discriminatieverbod biedt dan ook geen garantie tegen het voorkomen van marge-uitholling.

8. ACT vindt dat een nadere uitwerking omtrent de achtergrond en strekking van de vijfde gedragsregel noodzakelijk is zodat over de interpretatie ervan in het kader van de handhaving van het discriminatieverbod geen misverstanden kunnen ontstaan. Deze uitwerking moet bestaan uit het volgende: Als het eigen downstream onderdeel van KPN retailtarieven hanteert en concurrenten aan de hand van imputation test constateren dat het wholesaletarief dat KPN aan concurrenten in rekening brengt leidt tot marge-uitholling, dan is dat een teken dat KPN (impliciet) tariefdifferentiatie toepast en zichzelf daarmee bevoordeelt. OPTA dient KPN dan op basis van deze gedragsregel KPN te verplichten om de betreffende retaildienst uit de markt te halen en/of met terugwerkende kracht het wholesale tarief aan te passen.

9. De ERG stelt vast dat marge-uitholling op meerdere wijzen kan plaatsvinden:

   A margin squeeze can be effected in three ways: (i) The SMP undertaking can charge a price above costs for the wholesale product to its competitors but (implicitly) a lower price to its own retail arm; (ii) it can charge a cost-based price to all retail undertakings but may set a predatory price on the retail market; finally (iii) it might charge a price above costs on the wholesale market, and at the same time charge a predatory price on the retail market. This behaviour may also result in cross subsidisation.

10. Bij het ontwerpen van remedies dient de nationale regelgevende instantie volgens de ERG terdege rekening te houden met de gedragingen die tot marge-uitholling kunnen leiden:

    Although margin squeeze also has a behavioural aspect it is classified as an effect here, as it can be the result of different behaviours of the dominant undertaking. When designing remedies it might be important to be aware of the particular behaviour leading to a margin squeeze (i.e., in particular, price discrimination upstream and/or predatory pricing downstream).

    In assessing the need for retail measures, NRAs therefore have to take into account the effects of wholesale measures on competition in the related retail market and vice versa. NRAs need to take particular attention to the possibility of price or margin

squeezes and appropriate measuring and monitoring mechanisms may need to be put in place[5].

11. ACT constateert dat de door OPTA voorgestelde verplichtingen deze drie vormen van marge-uitholling niet remediëren. OPTA heeft zich, als lid van de ERG, er expliciet toe verbonden om de Common Positions van de ERG toe te passen, en om afwijkingen expliciet te rechtvaardigen[6]. In de ontwerpbesluiten Vaste Telefonie, ULL, WBT en Huurlijnen is geen enkele motivering te vinden van de redenen waarom OPTA zou afwijken van de Common Position inzake remedies.

12. De conclusie is dat de door OPTA in de ontwerpbesluiten voorgestelde invulling van de wholesalemaatregelen onvoldoende is om marge-uitholling te voorkomen of aan te pakken. Daarvoor is een nadere invulling noodzakelijk. In die gevallen waarin ook met de door ACT voorgestelde nadere invulling van wholesaleverplichtingen geen afdoende resultaatsgarantie bieden, zal alsnog retailtariefregulering moeten worden overwogen.

D. Mededingingsrecht is niet toereikend

13. Marge-uitholling is een vorm van misbruik van economische machtspositie[7]. Voor zover op wholesale niveau uitsluitend in ondergrensregulering wordt voorzien en sprake is van *predatory pricing* (het hanteren van retailtarieven onder de incrementele of integrale kostprijs) als vorm van misbruik van machtspositie biedt het mededingingsrecht onvoldoende mogelijkheden om *predatory pricing* effectief aan te pakken door de (te) lange duur van de procedure, de terughoudende opstelling van de NMa en de zware bewijslast op grond van het AKZO arrest van het Europese Hof van Justitie..

E. Juridische grondslag

14. Met het wegvallen van de meeste retailmarkten in de Aanbeveling Relevante Markten van de Europese Commissie zullen mededingingsproblemen als marge-uitholling a priori door middel van wholesale regulering moeten worden opgelost tenzij OPTA de noodzaak erkent om retailmarkten alsnog te reguleren. Ook indien geen retailregulering (meer) wordt opgelegd, blijft marge-uitholling een (potentieel)

5 Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework Final Version May 2006, p. 37 en 49 www.erg.eu..int

6 ERG (06) 51 Statement on the Development of the ERG: While ERG Common Positions shall not be binding, Members shall be recommended to take the utmost account of them. ERG members commit to provide reasoned regulatory decisions, by reference to the relevant ERG Common Position(s). www.erg.eu.int en ERG 18 Plenary Conclusions – ERG (06) 52.www.erg.eu.int

7 Case T-271/03 Deutsche Telekom AG v. Commission (april 2008) waarin de uitspraak van de Commissie Case COMP/C-1/37.451 (2003) is bevestigd, § 44: The applicant is abusing its dominant position on the relevant markets for direct access to its fixed telephone network. Such abuse consists in charging unfair prices for wholesale access services to competitors and retail access services in the local network, and thus is caught by article 82 (a) of the EC Treaty

mededingingsprobleem, ook op de retailmarkt. Dit probleem zal door middel van wholesale regulering moeten worden opgelost. Artikel 6.a7 Tw noemt marge-uitholling als grond voor het nemen van prijsmaatregelen op wholesale niveau. Hieruit kan worden afgeleid dat is beoogd dat wholesalemaatregelen voldoende mogelijkheden bieden om verplichtingen op te leggen die marge-uitholling op effectieve wijze kunnen adresseren. Derhalve is OPTA ex ante bevoegd om door middel van wholesaleverplichtingen maatregelen te nemen ter voorkoming van marge-uitholling. OPTA is, in de context van dergelijke wholesale-regulering, bevoegd om relevante inlichtingen te vorderen in verband met prijzen die worden gehanteerd op de retailmarkten[8].

F. Het aantonen van marge-uitholling

15. .De Commissie heeft in de Bekendmaking Mededingingsregels inzake Toegang twee imputation tests vastgesteld aan de hand waarvan marge-uitholling kan worden aangetoond[9]:

Dat er sprake is van wurgprijzen, kan worden aangetoond door te bewijzen dat het eigen stroomafwaartse bedrijfsonderdeel van de dominerende onderneming niet rendabel zou kunnen concurreren op basis van de prijs die het stroomopwaarts-bedrijfsonderdeel van zijn concurrenten verlangt. (…)

In voorkomende gevallen kunnen wurgprijzen ook worden aangetoond door te bewijzen dat de marge tussen de prijs die bij concurrenten op de stroomafwaartse markt (met inbegrip van de eigen bedrijfsonderdelen) in rekening wordt gebracht voor toegang en prijs die de netwerkexploitant op de stroomafwaartse markt vraagt, niet hoog genoeg is om een redelijk efficiënte dienstverrichter op deze markt in staat te stellen een normale winst te behalen (tenzij de overheersende onderneming kan aantonen dat haar stroomafwaartse bedrijfsonderdelen uitzonderlijk efficiënt zijn).

16. De juistheid van de *1e imputation* test is door het Gerecht van Eerste Aanleg bevestigd in de DT zaak[10]. Dergelijk bewijs valt echter in de praktijk zeer moeilijk te leveren als de onderliggende retaildienst niet gereguleerd is en dus niet kan worden vastgesteld of op de betreffende retaildienst een tijdelijk of permanent een abnormaal lage marge wordt gerealiseerd. Bovendien is deze test niet geschikt om vast te stellen of de prijs of prijsstructuur nadelig is voor efficiënte concurrenten. Het GvA[11], spreekt in dit verband van *'(...) an undertaking just as efficiënt as the applicant'*. Voor de

8 Artikel 18.7 Tw
9 Bekendmaking van de Commissie PbEG 98/C 265/02 van 22 augustus 1998, § 117 en 118
10 Een belangrijke overweging van het GvA is overigens de volgende: 'The fact that applicant's charges had to be approved by RegTP does not absolve it from responsibility under Article 82 EC'.
11 § 194 GvA Case T-271/03 10 april 2008.

rekenkundige uitwerking van de test zelf verwijst ACT naar een rapport van Oxera[12], waarin de imputation test in het kader van bundels nader wordt uitgewerkt. In het rapport doet Oxera een concreet voorstel voor een imputation test, waarna een retail minus benadering wordt voorgesteld[13]. De vraag wanneer sprake is van een efficiënte aanbieder wordt hieronder besproken.

17. Het voorstel van ACT is om een imputation test te hanteren in het kader van wholesale tariefregulering, in aanvulling op de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven. Bij het vaststellen van de meerjarige kostengeoriënteerde tarieven wordt aanvullend op de kostenoriëntatie-exercitie, met behulp van een imputation test nagegaan of sprake is van marge-uitholling op onder gebruikmaking van de vastgestelde kostengeoriënteerde tarieven. Indien blijkt dat op basis van de kostengeoriënteerde tarieven sprake is van marge-uitholling, dan worden de wholesale tarieven verder verlaagd tot het niveau waarop niet langer sprake is van marge-uitholling (tenzij de AMM-partij vrijwillig de retail tarieven verhoogt en daarmee de marge-uitholling voorkomt). Dergelijke bijstellingen van wholesale tarieven kunnen ook tussentijds plaatsvinden indien daarvoor aanleiding is.

G. Redelijk efficiënte aanbieder

18. Bij de verder te operationaliseren imputation test zijn onder meer de volgende vragen van belang: (i) aan de hand van welke criteria beoordeeld dient te worden of de wholesale afnemer een redelijk efficiënte aanbieder is, (ii) welke kosten daarbij in aanmerking mogen worden genomen en (iii) hoe met schaal- en breedtevoordelen dient te worden omgegaan[14]. Deze worden hieronder verder besproken. De Annex van de ERG Common Position on Remedies geeft hiervoor belangrijke aanknopingspunten[15]:

19. Redelijk efficiënte aanbieder – Om meerdere redenen dient te worden uitgegaan van de kosten van een efficiënte alternatieve aanbieder en niet de kosten van de incumbent. Het gaat immers om de marge van alternatieve aanbieders. Voor de berekening van de kosten van zo'n efficiënte alternatieve aanbieder moet echter worden uitgegaan van de (grotendeels gereguleerde) wholesalebouwstenen van de dominante onderneming. Van belang daarbij is dat wordt ingezien dat de efficiënte

12 Oxera – Bundling and retail minus regulation, developing an imputation test, prepared for Commission of Communications Regulation (Ireland) December 2007, www.oxera.com
13 Oxera doet geen concrete voorstellen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld wat onder de kosten van een efficiënte operator dient te worden verstaan.
14 Deze kwestie komt in het Oxera rapport niet aan de orde.
15 Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework Final Version May 2006

kosten van een concurrent afwijken van die van de dominante onderneming, aangezien sprake is van:
(a) specifieke out-of-pocket kosten, zoals collocatie;
(b) het ontbreken van schaal- en breedtevoordelen;
(c) het gebrek aan ervaring in vergelijking tot de incumbent;
(d) hoger risico wegens het ontbreken van een historisch klantenbestand en goede reputatie;
(e) andere gebruikersprofielen, contractduur als verschil in klantenstructuur[16] (bijvoorbeeld doordat uitsluitend residentiële of zakelijke klanten worden bediend);
(f) klanten kunnen alleen worden overgehaald om van leverancier te veranderen indien alternatieve aanbieders diensten significant goedkoper of met meer functionaliteit aanbieden.

Deze verschillen moeten waar nodig leiden tot aanpassingen. .

20. *Ontbreken van schaalvoordelen* – Hieruit voortvloeiende voordelen ontstaan volgens de ERG als er diensten zijn die de incumbent niet behoeft af te nemen om een dienst te kunnen leveren. Daarbij kan worden gedacht aan interconnectie. De proportionele toerekening van wholesale specifieke kosten dient om de kosten die KPN maakt om toegangsdiensten te kunnen leveren te naar evenredigheid te kunnen verdelen. Dit staat evenwel los van de vaststelling van de mate van efficiëntie van de gemaakte kosten. De verschillen in efficiënte kosten tussen een dominante onderneming en afnemers zullen geleidelijk afnemen naarmate de concurrentie toeneemt. In dit verband zijn bij telefonie zogenaamde “on-net” voordelen van cruciaal belang[17]. Alternatieve aanbieders kunnen immers het kostenprofiel van KPN niet matchen: (i) KPN kan vast-mobiel verkeer voor 60% on-net aanbieden, (ii) KPN kan vast-vast verkeer voor 70% on-net aanbieden, (iii) on-net verkeer leidt bij KPN niet tot incrementele kosten; KPN kan diep zakken met de prijs.

21. Aanbieders die niet kunnen verwachten dat zij een gelijk marktaandeel kunnen behalen als KPN, kunnen in lijn met het standpunt van de ERG niet winstgevend zijn met een retailmarge die voor KPN wel voldoende is. Interventie is gerechtvaardigd als kan worden verwacht dat de lange termijn effecten van concurrentie opwegen tegen de korte termijneffecten van ‘inefficiënte’ toetreding (i.e. kleine schaal), aldus

[16] Michael Schimmel, Price Squeeze tests in electronic communications – 19 Juni 2008 www.cullen-international.com/documents/cullen/cipublic/pricesqueezetestclecseminarjune2008.cfm
17 Ofcom heeft in twee besluiten equally efficient operators tests toegepast, waarin expliciet rekening werd gehouden met ‘scale disadvantages’: http://www.ofcom.org.uk/bulletins/comp_bull_index/comp_bull_ccases/closed_all/cw007/cw_760_dec/cw_760_dec.pdf blz 16 punt 54 e.v. en http://www.ofcom.org.uk/bulletins/comp_bull_index/comp_bull_ccases/closed_all/cw_802/262194/

de ERG [18]. Dat is immers het onderliggend uitgangspunt voor de liberalisering van de telecommarkten. Teneinde de hoogte van deze marge te kunnen bepalen zou OPTA kunnen berekenen wat de benodigde marge zou zijn indien KPN het marktaandeel van de grootste concurrent zou hebben. Dan zou er immers meer dan voldoende ruimte voor concurrentie bestaan, zonder dat inefficiënte toetreding wordt bevorderd. Bij de beoordeling van de mate waarin schaalvoordelen bestaan, kan worden gekeken naar de mogelijkheden voor duplicering van het wholesale aanbod. Bijvoorbeeld, de uitrol van SLU of FttH vergt een aanzienlijke schaalomvang om economisch rendabel te kunnen plaatsvinden[19]. Het rapport van WIK Consult laat zien dat er een duidelijk verband is tussen schaalvoordelen en repliceerbaarheid:

> *Our model exhibits the importance of scale and scope economies limiting the degree of replicability. Where viable, replication of the incumbent NGA will require a more significant scale and market share for alternative operators as compared to current unbundling business models, limiting the number of feasible competitors in the access network.* [20]

22. Bij de beoordeling van de mate van efficientie en het effect van schaalvoordelen op de onderliggende kosten van dienstverlening dient dus tevens te worden gekeken naar de mate van repliceerbaarheid. Dit kan per dienst verschillen. Daar komt bij dat de repliceerbaarheid wordt bevorderd als de juiste verplichtingen worden opgelegd. Met andere woorden, de toepassing van een prijssqueeze test en eventueel daaruit voortvloeiende aanpassingen van tarieven bieden afnemers meer zekerheid dat marge-uitholling adequaat zal worden geadresseerd, waardoor het risico afneemt, investeerders genoegen nemen met een lagere ROI en de kosten van replicatie afnemen.

23. De wholesale prijs die aan de hand van het fictieve marktaandeel van KPN op de betrokken markt wordt berekend (= gelijk aan marktaandeel grootste concurrent), daarbij in aanmerking nemend de mate waarin het aanbod repliceerbaar is, dient vervolgens als input voor de imputation test te worden gebruikt.

---

[18] ERG Common position on remedies blz. 78: In some cases, however, 'inefficient' (e.g. small scale) entry might be desirable, as short-run productive inefficiencies may be more than outweighed by the enhanced allocative efficiencies and long-run (dynamic) advantages provided by competition. In such cases, the 'minus' might be set at the costs of the entrant (including unexhausted economies of scale or scope) to avoid a margin squeeze.

[19] ERG Common Position on Regulatory Principles of NGA in October 2007: NGA networks are likely to reinforce the importance of scale and scope economies, thereby reducing the degree of replicability of network infrastructure. As a result, effective competition may increasingly require significant scale in order to compete with incumbents' NGA networks.

[20] WIK Consult: The economies of Next Generation Access – September 2008 (nog niet gepubliceerd) En verder § 6.1.1. Incumbents can make better use of economies of scale and scope due to their larger subscriber base (80-90% of local loop, around 50% of retail broadband customers) compared to 10-15% of the leading competitor, which they can switch to NGA (…) Alternative operators usually face higher cost of capital than incumbents due to their size and risk position.

24. ACT is van mening dat eerst kostenoriëntatie dient te worden toegepast ter vaststelling van de wholesaletarieven. Vervolgens kan via de imputation test een correctie plaatsvinden voor de kosten van een efficiënte operator met aangepast marktaandeel. De test dient op dusdanig transparante wijze te worden ingericht dat ook afnemers de test kunnen uitvoeren en OPTA ervan in kennis kunnen stellen dat de test laat zien dat sprake is van marge-uitholling. Voor de precieze uitwerking en toepassing van de imputation test geeft ACT OPTA in overweging om zich door een gespecialiseerd bureau, zoals bijvoorbeeld Oxera, te laten bijstaan.

H. Imputation test als aanvulling op kostenoriëntatie

25. Ter uitvoering van deze verplichting dient OPTA bij wijze van wholesale prijsmaatregel te bepalen dat iedere onderliggende retaildienst die gebruik maakt van gereguleerde wholesalebouwstenen dient te voldoen aan de imputation test die nagaat of efficiënte afnemers in staat zijn de relevante retailprijzen van de AMM-partij te repliceren zonder dat sprake is van marge-uitholling, ongeacht of de dienst stand alone of als onderdeel van een bundel wordt aangeboden[21].

26. ComReg heeft een voorstel gedaan voor het tegengaan van prijssqueeze in het kader van bundels van gereguleerde en niet-gereguleerde diensten waarbij de korting op de niet-gereguleerde dienst aan de gereguleerde dienst wordt toegerekend, analoog aan het stoplichtmodel van OPTA. Indien niet aan de imputation test wordt voldaan, dient de Ierse incumbent de wholesale prijs die hij aan zijn concurrenten berekent op basis van de retail minus aan te passen[22].

27. ACT stelt voor dat OPTA deze methodiek overneemt in aanvulling op de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven. Als OPTA in het kader van de kostenoriëntatie-exercitie vaststelt dat met de vastgestelde kostengeoriënteerde tarieven nog steeds sprake is van marge-uitholling, dan worden de tarieven verplicht zodanig aangepast dat marge-uitholling wordt voorkomen[23] (*). Het staat KPN uiteraard ook vrij om de retailtarieven vrijwillig aan te passen. Daaraan doet niet af dat marge-uitholling moet kunnen worden aangepakt door de betrokken aanbieder te verplichten lagere wholesaletarieven te hanteren als hij desalniettemin niet bereid is de retailtarieven aan te passen dan wel een voorgenomen verlaging niet door te voeren.

---

21 Daarbij is tevens van belang dat voor ieder retailaanbod wholesale equivalenten beschikbaar zijn en dat deze worden getoetst aan de hand van een fit-for-purposetest waarbij wordt gekeken naar kwaliteit (voorkoming kwaliteitsdiscriminatie), beschikbaarheid en prijsstelling). Dit is nader uitgewerkt in ACT zienswijze op het ontwerp VT besluit in randnr 54 e.v.

22 http://comreg.ie/_fileupload/publications/ComReg0805.pdf

23 (*) bbned en Tele2 zijn daarbij van mening dat de tarieven voor wholesale diensten waarvoor concurrentie in de markt aanwezig is niet onder de ondergrens mogen uitkomen.

28. Indien KPN gedurende de looptijd van de price cap een retailtarief introduceert dat marge-uitholling veroorzaakt, dan kan dit tot gevolg hebben dat op basis van de imputation test wholesale tarieven tussentijds worden verlaagd tot op het niveau waarop niet langer sprake is van marge-uitholling. Indien nodig gebeurt dit met terugwerkende kracht tot het moment waarop de betreffende retailtarieven werden geïntroduceerd Op deze wijze wordt KPN gestimuleerd om de tarieven voorafgaand aan de introductie ter toetsing voor te leggen.

I. Samenvatting/aanbeveling

Prijssqueeze ofwel marge-uitholling kan worden voorkomen met specifieke wholesalemaatregelen en een imputation test waarbij wordt uitgegaan van de kosten van een efficiënte afnemer en het ontbreken van schaalvoordelen in aanmerking wordt genomen. De kosten en de benodigde marge van KPN om winstgevend te kunnen zijn dienen te worden teruggerekend naar het marktaandeel van de grootste concurrent. De tarieven die daarvan het resultaat zijn dienen als wholesale input in de imputation test te worden ingevoerd. Als marge-uitholling wordt vastgesteld, dienen de wholesaletarieven te worden aangepast. KPN mag ook vrijwillig de retailtarieven aanpassen tot het niveau waarop geen marge-uitholling meer plaatsvindt.

OPTA dient in het kader van de uitvoering van de test als wholesalemaatregel te bepalen dat KPN de retaildienst pas mag introduceren als daarvoor een wholesale equivalent beschikbaar is als onderdeel van de non-discriminatieverplichting (equivalence of input) en is vastgesteld dat geen sprake is van marge-uitholling. Indien KPN een retailtarief hanteert dat niet door OPTA is getoetst, kan dat worden opgelost door te bepalen dat de wholesaletarieven – op basis van de squeezetest – met terugwerkende kracht tot het moment waarop de betreffende retailtarieven werden geïntroduceerd, worden verlaagd tot een niveau waarop geen sprake meer is van marge-uitholling. Ook bij tussentijdse tariefwijzigingen dient de imputation test te worden uitgevoerd.

Deze zienswijze maakt onderdeel uit van de zienswijzen van ACT op de ontwerpbesluiten voor vaste telefonie, wholesale breedbandtoegang en huurlijnen en is aan deze zienswijzen als bijlage bijgevoegd. De standpunten van bbned en Tele2 voor wholesale diensten waarvoor wel concurrentie is in de markt, zijn nader uitgewerkt in de reactie WBT en huurlijnen van deze partijen.