Datum
8 september 2008

Auteur

Telefoon

Versie

Zienswijze KPN op het WPC-kader in de ontwerpbesluiten

1 Inleiding

In het hiernavolgende gaat KPN in op de door OPTA ingenomen standpunten ten aanzien van de tariefregulering. Deze standpunten hebben betrekking op alle thans geconsulteerde ontwerpbesluiten waarin OPTA tariefregulering oplegt. Onderstaande reacties dienen daarom steeds als ingevoegd te worden beschouwd bij de reacties op de individuele ontwerpbesluiten. Naar de mening van KPN is de proportionaliteit van de tariefregulering onvoldoende onderbouwd. Opvallend is dat de motivering aanzienlijk korter is dan in de voorgaande besluiten, terwijl due tariefregulering strenger is geworden (voor alle diensten geldt de strengste variant). Daarbij is de rechtszekerheid van KPN onvoldoende geborgd, als gevolg van onduidelijke, open bepalingen die OPTA grote mogelijkheden geven om te sturen op de uitkomsten. OPTA stelt belangrijke wijzigingen voor in de kostentoerekeningssystematiek, die lijken te zijn ingegeven door gelegenheidsbelangen. Voorts houdt de voorgestelde tariefregulering onvoldoende rekening met prikkels ter bevordering van infrastructuurconcurrentie en innovatie.

In de hierna volgende paragrafen is de zienswijze van KPN met betrekking tot de verschillende aspecten van de tariefregulering nader toegelicht. Onderaan de paragrafen is steeds een verwijzing naar relevante randnummers in de Ontwerp Besluiten opgenomen.

2 Algemene opmerkingen met betrekking tot de WPC

2.1 Kostenoriëntatie leidt tot minder investeringen

De aanwezigheid van kostengeoriënteerde toegangsalternatieven vermindert de prikkels tot investeren in alternatieve infrastructuur. Dit wordt door zowel theoretisch als empirisch onderzoek van diverse vooraanstaande economen aangetoond[1]. In die zin staat de voorgenomen regulering op gespannen voet met het streven van OPTA naar infrastructuurconcurrentie. De opmerking van OPTA in de diverse besluiten dat *kostenoriëntatie goed past in het reguleringskader van het college om, daar waar dat mogelijk is, voorrang te geven aan infrastructuurconcurrentie* wordt in het licht van genoemde onderzoeken onvoldoende onderbouwd. Ook de opmerking van OPTA dat kostengeoriënteerde tarieven een goede signaalfunctie hebben ten aanzien van investeringen door toetreders is niet per definitie juist. Er zijn op dit moment door de markt bepaalde tarieven. De uitkomst van een kostenorientatie door OPTA kan leiden tot tarieven die boven of onder deze kosten liggen, met een verschillende effect qua prikkels voor investeringen. In tegenstelling tot wat OPTA beweert is de belangrijkste informatiebron voor toetreders de kosten van zelfbouw (op basis van offertes van leveranciers) en het huidige en toekomstige toegangstarief, ongeacht de wijze waarop dit tarief tot stand is gekomen.

Verwijzing naar randnummers.
Vaste Telefonie: 751-755
Breedband, ontbundelde toegang op wholesale niveau (ULL): 697-701
Breedband, wholesale-breedbandtoegang: 842-846
Huurlijnenbesluit 1118-1121

2.2 Aansluiting met huidige WPC-periode.

OPTA neemt als startpunt van de vervolg-WPC een historische EDC rapportage over het jaar 2007. Op dit moment is er echter al een WPC met als startpunt 2004, die voortgezet kan worden. De huidige tarieven kunnen als starttarieven voor de volgende periode gehanteerd worden, eventuele onder- of overdekking van kosten kunnen aan het eind van de periode (2011) gecorrigeerd worden. Ofcom hanteert deze methode ook. Voordeel is een veel grotere voorspelbaarheid van de tarieflijn en meer zekerheid voor investeerders. Ook krijgt KPN meer mogelijkheden om de vruchten te plukken van kostenbesparingen die ze tussentijds realiseert. In het huidige systeem heeft KPN geen prikkel om

[1] Zie onder andere
Martin Cave: "Competition, Investment and Regulation in Narrowband Wholesale Markets in the Netherlands," August 22, 2005, onderdeel van de reactie van KPN op de thans geldende marktbelsuiten;
Waverman e.a.: Access Regulation and Infrastructure Investment in the Telecommunications Sector: An Empirical Investigation; September 2007 in opdracht van ETNO.
J. Hausman & J.G. Sidak: Did Mandatory Unbundling Achieve Its Purpose? Empirical Evidence from Five Countries; November 2004, Social Science Research Network Paper Collection at http://ssrn.com/abstract=623221

kostenbesparingen aan het eind van de reguleringsperiode door te voeren omdat die vrijwel meteen via lagere tarieven naar de concurrentie wegvloeien. Ook kostenbesparingen die onder de huidige WPC-periode zijn behaald of zouden kunnen worden behaald verliezen grotendeels hun incentive als ze middels de historische EDC-rapportage over 2007 meteen 100% worden verwerkt in het startpunt van de vervolg-WPC. En als de incentive voor tussentijdse kostenbesparingen vervalt, vervalt ook het hart van een price cap systeem.

OPTA geeft geen onderbouwing voor het startpunt EDC 2007. Voor zover OPTA de onderbouwing overneemt uit het thans geldende marktbesluit is KPN van mening dat de situatie nu niet vergelijkbaar was met eind 2005. De huidige WPC was in 2005 nog nieuw en moest ingeregeld worden. Daardoor was het logisch om een startpunt vast te stellen op basis van een historische EDC rapportage. Inmiddels is er een ingeregelde WPC en is het opnieuw vaststellen van een startpunt op basis van een historische EDC rapportage niet nodig, behalve voor die diensten die nu nog niet onder de WPC vallen.

2.3 Tariefmandjes

In de thans nog geldende marktanalysebesluiten heeft OPTA in Annex C, onder randnummers 78-85 overwogen of het KPN zou moeten worden toegestaan om zogeheten 'tariefmandjes' te hanteren. OPTA gaf hierbij aan dat het toestaan hiervan KPN meer vrijheid zou bieden, en daarmee in bepaalde situaties meer proportioneel zou kunnen zijn. Uiteindelijk concludeerde OPTA dat het toestaan van tariefmandjes zou leiden tot een te grote onvoorspelbaarheid van de tarieven voor afnemers van de wholesaledienstverlening. Dit bracht haar ertoe KPN deze vrijheid uiteindelijk niet toe te kennen. Opvallend is dat OPTA in de huidige ontwerpbesluiten geen enkele aandacht meer besteedt aan deze mogelijkheid, daar waar zij in de eerdere besluiten uitgebreid stilstond.

KPN is het primair oneens met de algemene afweging die OPTA maakt tussen het belang van de grotere vrijheid van KPN versus de afgenomen tariefzekerheid. In de praktijk dient in het specifieke geval te worden nagegaan in hoeverre de belangen van marktpartijen onevenredig geschaad worden door het toestaan van tariefmandjes. Juist in markten die relatief concurrerend zijn zullen eventuele nadelen voor marktpartijen, als deze er al zijn, eerder opwegen tegen het belang van proportionele regulering. KPN is van mening dat het proportionaliteitsvereiste gebiedt dat KPN de mogelijkheid krijgt om tariefmandjes te hanteren. Voorzover OPTA door het niet uitdrukkelijk opnemen van deze mogelijkheid impliceert dat het hanteren van tariefmandjes niet is toegestaan, constateert KPN een motiveringsgebrek.

Een price cap systeem met mandjes is veel efficiënter dan de huidige WPC. Het is niet nodig om ieder tariefelement op kosten te onderbouwen. Als per markt dan wel produktgroep de rendementen niet onredelijk hoog worden (waarbij in de berekening van het overall rendement ieder tarief(element) op basis van zijn eigen betekenis (gewicht) in de markt wordt meegewogen) dan kan OPTA voor de individuele tariefelementen volstaan met een marginale toetsing waarbij met name getoetst wordt of bepaalde tarieven niet tot een te grote instapdrempel leiden. Eventueel kan OPTA vooraf toetsen of het (gewogen) gemiddelde van de (door KPN vastgestelde) tarieven van afzonderlijke diensten binnen een

groep voldoet aan de pricecap die vastgesteld is voor het tariefmandje. Deze tariefelementen kunnen aan de start van de reguleringsperiode worden vastgesteld, en hoeven niet periodiek gewijzigd te worden. Hierdoor wordt de gewenste tariefzekerheid geboden.

2.4 Accountantscontrole

OPTA eist bij financiële rapportages die betrekking hebben op een toekomstige periode (meestal resulterend in gereguleerde tarieven op basis van kostenoriëntatie) dat door de accountant een onderzoek wordt gedaan resulterend in een rapport van bevindingen.

KPN vindt dat dit geen algemene regel dient te zijn. Er kunnen situaties zijn waarbij OPTA zelf heel gemakkelijk op basis van de opgeleverde informatie de juistheid van de rapportage kan vaststellen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien enkel informatie uit offertes en prognoses van aantallen worden gebruikt.

Verwijzing naar randnummers.
Annex A: 42

3 Proportionele toerekening wholesalespecifieke kosten

OPTA is van mening dat de wholesalespecifieke kosten zonder meer proportioneel toegerekend moeten worden, zie paragraaf A.2.3 van Annex A bij de ontwerpbesluiten. Met een dergelijke vereenvoudigde voorstelling van zaken gaat OPTA voorbij aan zowel de wetsgeschiedenis als de uitspraken van het CBb. KPN wijst in dat kader allereerst op de volgende citaten uit de wetsgeschiedenis[2]. Hieruit blijkt dat proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten niet als een automatisme dient te worden beschouwd:

> "De vraag wat in dit verband aanvaardbare tarieven zijn voor toegang wordt in beginsel bepaald door de onderliggende kosten van de toegangsvoorzieningen. Het beginsel van kostenoriëntatie houdt namelijk in dat wie gebruik maakt van diensten of de infrastructuur van een ander bedrijf, de relevante kosten vergoedt die daarvoor redelijkerwijs moeten worden gemaakt. [...] Het kan voorkomen dat bepaalde voorzieningen speciaal moeten worden getroffen voor één of meer partijen die toegang vragen. In dat geval houdt kostenoriëntatie in beginsel in dat de toegangsvragers de relevante kosten dragen van de voorzieningen, die speciaal voor hen worden getroffen. Wel kan het in zulke gevallen van groot belang zijn zorgvuldig na te gaan of die extra voorzieningen ook daadwerkelijk nodig zijn en of de kosten ervan niet nodeloos hoog zijn. […] Ook kan in voorkomende gevallen worden beoordeeld of de te treffen voorzieningen niet tevens ten goede komen aan de partij die toegang moet verlenen. Als dat het geval bijvoorbeeld is, of redelijkerwijs mag worden aangenomen, kan in de toerekening van de relevante kosten daarmee rekening worden gehouden."

Uitgangspunt bij kostenoriëntatie is dus dat de partij voor wie de voorziening wordt gerealiseerd, de kosten daarvoor moet dragen. Daarbij zijn twee kanttekeningen geplaatst, namelijk dat (1) die kosten niet nodeloos hoog mogen zijn, en (2) dat er aanleiding kan zijn KPN te laten bijdragen als zij ook zelf profiteert van de toegangsdienst die aan de externe Wholesale partijen wordt geleverd. Per dienst zal moeten worden beoordeeld of de kosten niet nodeloos hoog zijn en of KPN door het leveren van deze dienst ook profiteert voor haar interne dienstverlening.

Tevens verwijst KPN hierbij naar de CBb uitspraak inzake de tarifering van WLR[3]. Ten aanzien van de proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten overwoog het CBb dat het hierbij gaat om een ingrijpende maatregel, die zwaar gemotiveerd dient te worden. Volgens het CBb had OPTA in het dossier dat aan de orde was – dat was het WLR tariefbesluit - bij het opleggen van de verplichting tot proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten niet voldaan aan de op haar rustende onderzoek- en motiveringverplichtingen:

> “Het College overweegt hieromtrent het volgende. De in artikel 6a.7 Tw genoemde verplichtingen met betrekking tot kosten en kostenoriëntatie hebben een ingrijpend karakter. Prijsregulering is een vergaande vorm van regulering van de markt. Dit geldt in het bijzonder

[2] TK 2002 – 2003, 28 851, nr. 3, p. 27, onderstrepingen KPN
[3] LJN: BB3357, College van Beroep voor het bedrijfsleven , AWB 07/36, 07/68 en 07/69, 12 september 2007.

> voor de hier aan de orde zijnde proportionele toerekening, die er op neerkomt dat de gereguleerde onderneming een - aanzienlijk - deel van de kosten die moeten worden gemaakt om anderen met haar te kunnen laten concurreren, zelf moet dragen. OPTA dient bij het opleggen van een dergelijke verplichting te onderzoeken of deze geschikt is voor het bereiken van het doel en of deze niet verder gaat dan voor het bereiken van dit doel noodzakelijk is. Gelet op de in artikel 1.3, eerste lid, onder c, Tw, genoemde doelstelling van het bevorderen van belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit, dient OPTA hierbij mede in ogenschouw te nemen in hoeverre de proportioneel toegerekende wholesalespecifieke kosten door de gereguleerde partij aan eindgebruikers worden doorberekend. Bovendien dient OPTA de aan haar beslissing ten grondslag liggende overwegingen - inclusief berekeningen - zoveel als mogelijk inzichtelijk te maken. Aan deze verplichtingen heeft OPTA in het Tariefbesluit niet voldaan.

Hieruit concludeert KPN dat de algemene stelling dat wholesalespecifieke kosten zonder meer proportioneel kunnen worden toegerekend, onjuist is en moet worden genuanceerd. Per dienst moet OPTA afwegen of een voor KPN minder nadelige vorm van kostentoerekening niet voldoende zou zijn voor het bereiken van de doelstellingen van tariefregulering, te weten het mogelijk maken van concurrentie tussen aanbieders en het behartigen van de belangen van eindgebruikers. Deze afweging moet OPTA vervolgens expliciet opnemen in haar besluit. Aan de hand van de uitkomst van deze afweging moeten tenslotte de kosten worden toegerekend.

Verwijzing naar randnummers.
Vaste Telefonie: 766, 871
Vaste gespreksafgifte: 506
Breedband, ontbundelde toegang op wholesale niveau (ULL): 711
Breedband, wholesale-breedbandtoegang: 856
Huurlijnen: 1132
Annex A: 17-21 (FTA Annex A 18-22)

4 Afschrijvingsmethoden en –termijnen

OPTA stelt dat KPN in principe de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling uit haar jaarrekening dient te hanteren. OPTA geeft aan dat zij tot op heden geen aanleiding heeft gezien om hiervan af te wijken en een andere afschrijvingsmethode en -termijnen te hanteren. Vanwege de ingrijpende netwerkvernieuwingen houdt het college uitdrukkelijk de mogelijkheid open om van deze gedragslijn af te wijken. Vooral de afschrijvingstermijnen van nieuwe typen activa zullen beoordeeld worden.

KPN is van mening dat het volgen van de waardering en resultaatbepaling uit de jaarrekening een dragend principe is van de EDC-systematiek en sluit zich aan bij het eerste deel van de stelling van OPTA. OPTA wekt echter de indruk dat deze principes op basis van gelegenheidsargumenten terzijde kunnen worden geschoven. KPN is van mening dat hiermee de principes van EDC geweld wordt aangedaan. Een dergelijk ingrijpen van OPTA zou uitsluitend te rechtvaardigen zijn wanneer KPN prikkels zou ervaren om onrealistische afschrijvingstermijnen te hanteren. Indien er al redenen zouden zijn de levensduur gehanteerd ten behoeve van de jaarrekening aan te passen, geldt dat KPN beter in staat geacht mag worden een realistische inschatting te maken van de verwachte economische levensduur van haar activa dan OPTA. Dit is ook noodzakelijk ten behoeve van de aandeelhouders, die de jaarrekening als belangrijkste bron van informatie hebben. Voor een dergelijk ingrijpen in de bedrijfsvoering van KPN dient OPTA aan te geven dat dit noodzakelijk is met het oog op de doelstellingen genoemd in artikel 1.3 Tw. Zolang OPTA dit niet nader onderbouwt, dient OPTA af te zien van het bijstellen van afschrijvingstermijnen.

Wat betreft de te kiezen afschrijvingsmethode ligt de kwestie iets gecompliceerder. Er kunnen situaties optreden, zoals in de beginfase van de levenscyclus van een nieuwe dienst, of bij de uitrol van een nieuwe technologie, dat de kosten per eenheid in verhouding tot het volume van de initiële afzet van de dienst(en) hoog zijn. Dit leidt dan tot een tijdelijk hoge kostprijs, die in latere periodes bij hogere afzetvolumes (sterk) kan dalen. Dit is ook de reden van het toepassen van meerjarenvensters bij bepaalde kosten in de EDC-systematiek. Op een soortgelijke manier zou een vorm van economische afschrijving toegepast kunnen worden. Een vorm van economische afschrijving kan ook de uitkomst zijn van de in Europees verband genoemde mogelijkheid tot risk sharing bij investeringen voor Next Generation Networks. Risk sharing betreft de gedachtegang dat aan wholesale partijen die niet zelf investeren in een NGN maar toegang willen tot een NGN van een ander een toegangstarief in rekening wordt gebracht dat is berekend op zodanige wijze dat de toegangzoekende partij deelt in het economische risico dat de partij die wél de onzekerheid van een investering in NGN is aangegaan, nu eenmaal draagt. In aanvang ligt dan het toegangstarief wat hoger hetgeen kan worden bewerkstelligd onder meer via een andere afschrijvingsmethode in de berekening van het gereguleerde toegangstarief.

Randvoorwaarde bij bovengenoemde kwesties is hierbij dat er zekerheid ontstaat over de terugverdienmogelijkheid voor alle kosten, inclusief discontering, in de tarieven. De methode van vaststellen van tarieven kan bijvoorbeeld niet tussentijds, gedurende het meerjarenvenster, mogen worden bijgesteld.

Verwijzing naar randnummers.

Annex A: 7
Annex B: 14-21

5 Stranded assets, overlay en leegloop.

5.1 Overlay is niet inefficiënt maar noodzakelijk.

De beslissing door KPN om te investeren in nieuwe technologie is anders dan OPTA suggereert geen beslissing die KPN autonoom maakt. Deze beslissing wordt gedicteerd door de marktomstandigheden. Het beeld van KPN als actieve speler, die onafhankelijk van de marktomstandigheden besluit om oude technologie te vervangen is onjuist. Er is hier dan ook sprake van een “pull market” in plaats van een “push market”. De vraag die OPTA zich moet stellen is of KPN een andere keus had kunnen maken. Had KPN in het verleden werkelijk een keuze om analoge centrales te vervangen door digitale? Was de migratie van PDH naar SDH een geheel vrijwillige? KPN wijst er op dat continuering van het huidige netwerk en platform überhaupt niet meer tot de mogelijkheden behoort omdat sommige onderdelen simpelweg niet meer leverbaar zijn. De keuze van netwerkinnovatie is geen volledig vrije keuze maar wordt mede bepaald door:

- Het feit dat de huidige platforms KPN niet in staat stellen om op de markt te concurreren;
- Het feit dat apparatuur niet meer leverbaar is of te duur wordt;
- Het feit dat onderhoud aan de huidige platforms te duur wordt.

OPTA citeert in de Ontwerpbesluiten de ERG, die heeft gesteld dat “the costs of operating two access networks parallel for a long period of time can be highly inefficiënt (onderstreping KPN). If the cost orientation applies to the regulated services the service takers and the end-users should not pay for this inefficiency.” Waar de ERG stelt dat een overlay-situatie inefficiënt kan zijn, gaat OPTA nog een stap verder. Zo stelt OPTA in de ontwerpbesluiten: “Ten tweede geldt dat er in het geval van leegloop op een oudere infrastructuur sprake is van een overlay situatie met twee actieve netwerken, hetgeen niet efficiënt is.”[4] Hiermee impliceert OPTA feitelijk dat een overlay-situatie per definitie inefficiënt is.

Naar de mening van KPN rechtvaardigt dit uitgangspunt van de ERG geenszins de stelling van OPTA dat overlay-kosten of kosten van leegloop zonder meer inefficiënt zijn en niet mogen worden terugverdiend in de (gereguleerde) wholesalediensten. Het is immers onvermijdelijk dat er gedurende een bepaalde periode een overlay- situatie bestaat. Een dergelijke noodzakelijke overgang, ingegeven door technische en of commerciële beperkingen kan niet zonder meer als inefficiënt beoordeeld worden. Het oude netwerk kan immers niet ‘over night’ worden vervangen door een nieuw. Daarnaast moeten deze kosten gemaakt worden om het oude netwerk zo lang mogelijk toegankelijk te houden voor eigen eindgebruikers (die niet op hetzelfde moment klaar zijn voor een overstap naar een nieuw netwerk en portfolio, en daartoe niet gedwongen kunnen worden) en marktpartijen. Afgezien van het feit dat een periode van overlay onvermijdelijk is, acht KPN het ook niet aan OPTA om de duur van deze periode te beoordelen. KPN heeft namelijk geen enkele prikkel om het overlay-netwerk langer dan noodzakelijk te laten bestaan. Immers, KPN is zelf de grootste (interne) afnemer is van de diensten. Hierdoor komen de extra kosten van de overlay-situatie voor het overgrote deel voor

[4] Zie onder meer randnummer 791 van het ontwerpbesluit Vaste Telefonie.

rekening van de eigen retaildiensten van KPN. Primair is KPN daarom van mening dat het niet passend en proportioneel is wanneer OPTA de lengte van de overlay-periode beoordeelt. Immers, wanneer prikkels tot dergelijk gedrag ontbreken, kan geen sprake zijn van een gerechtvaardigde interventie door OPTA. KPN mag daarbij geacht worden beter in staat te zijn de optimale duur van de overlay-situatie te beoordelen dan OPTA. Subsidiair, indien OPTA het toch op grond van een nog ontbrekende motivering gerechtvaardigd acht zich in te mengen in KPN's beslissing ten aanzien van de optimale overlay-periode, geldt dat OPTA zorgvuldig dient te motiveren waarom de overlay-periode onnodig lang is.

Uit bovenstaande feiten concludeert KPN dat een overlay periode op zich geen inefficiëntie situatie is, maar een noodzaak indien men wil investeren in nieuwe technologie. Slechts wanneer de overlay periode te lang is, zou de regulator moeten ingrijpen. KPN heeft geen prikkel om de overlay periode te lang in stand te houden, aangezien zij zelf het merendeel van deze kosten draagt. Er is dan ook geen noodzaak voor de regulator om 'op de stoel' van de netwerkeigenaar te gaan zitten om te bepalen wat een efficiënte overgangsperiode is.

5.2 Full cost recovery-principe wordt ten onrechte verlaten

In Annex B, randnummer 38 t/m 40, stelt OPTA dat KPN volumedaling door leegloop niet mag verwerken in de kostprijsberekening van gereguleerde wholesalediensten en dat investeringen in nieuwe technologie niet mogen leiden tot een stijging van tarieven ten opzichte van het moment dat KPN overging tot investering in All-IP. In het omgekeerde geval echter, wanneer KPN een kostenreductie op oude technologie weet te realiseren, moet die reductie wel worden verwerkt in de kostprijsberekening. Wat OPTA hier feitelijk bepleit is dat marktpartijen wel profiteren van lagere kosten, maar niet meebetalen indien de kosten juist hoger blijken uit te vallen. KPN kan deze asymmetrie niet anders dan als onredelijk en strijdig met het beginsel van kostenoriëntatie beoordelen. Dit toont aan dat OPTA op dit gebied feitelijk cherry picking bedrijft en niet bereid is te accepteren dat de goede en de slechte kant van de medaille onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

5.3 Investeringen en innovatie worden ontmoedigd

Het niet toewijzen van kosten als gevolg van stranded assets/leegloop aan gereguleerde wholesale-tarieven beloont 'free riders gedrag' en ontmoedigt investeringen door andere partijen. Essentieel daarbij is dat verzoekers om toegang tot het netwerk van KPN extra worden beloond voor het niet-investeren in eigen infrastructuur. Een belangrijk element hierbij is dat dergelijke partijen door een andere partij (KPN) te laten investeren option value creëren. Het gegeven dat zij zich op dat moment niet binden aan een investering in vaste activa betekent dat zij alle investeringsmogelijkheden open houden. Dit vertegenwoordigt een aanzienlijke economische waarde voor deze partijen. Omdat zij meer mogelijkheden hebben om te reageren op veranderende marktomstandigheden, zoals het staken van productie zonder verliezen te hoeven nemen, het overstappen op andere leveranciers, of het zelf aanleggen in een later stadium is hun winstverwachting ceteris paribus hoger. De option value (of althans het verschil in de verwachte opbrengsten tussen de opbrengst bij eigen investeringen en de opbrengst wanneer gebruik wordt gemaakt van andermans activa) wordt nog verder verhoogd

indien de regelgever de kosten van stranded assets volledig neerlegt bij de netwerkeigenaar. De door OPTA voorgestelde handelswijze is niet alleen in strijd met het beginsel van kostenoriëntatie, maar gaat ook voorbij aan één van de hoofddoelstellingen van het regelgevend kader, te weten het bevorderen van duurzame (dus op infrastructuur gebaseerde) concurrentie.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat indien KPN de kosten van stranded assets en leegloop geheel zelf moet dragen, investeringen en innovatie worden ontmoedigd. Hiermee bewijst OPTA noch marktpartijen, noch de eindgebruiker een dienst. Bovendien vormt het aanmoedigen van innovatie een zeer belangrijk element in het regelgevend kader. In artikel 1.3, aanhef en sub a, van de Telecomwet staat:

> Het college draagt er zorg voor dat zijn besluiten bijdragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen als bedoeld in artikel 8, tweede, derde en vierde lid, van richtlijn nr. 2002/21/EG in elk geval door:
>
> a) Het bevorderen van concurrentie bij het leveren van elektronische communicatienetwerken, elektronische communicatiediensten, of bijbehorende faciliteiten, onder meer door efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur aan te moedigen en innovaties te steunen".

De Memorie van Toelichting gaat nog verder in op de vereiste invulling van kostenoriëntatie tegen de achtergrond van het bevorderen van innovatie:

MvT blz. 28
Het investeren in het aanleggen, uitbreiden en vernieuwen van netwerken moet voldoende aantrekkelijk blijven om een duurzame en innovatieve ontwikkeling van netwerken te waarborgen. Dat betekent dat de vergoeding voor geïnvesteerd kapitaal marktconform moet zijn. Tevens is het van belang dat het college een consistent beleid voert ten aanzien van de invulling van het begrip kostenoriëntatie zodat er voldoende vertrouwen blijft bestaan bij investeerders om kapitaal ter beschikking te stellen voor lange termijn investeringen.

MvT, blz 27-28
Kostenoriëntatie houdt tevens in dat redelijkerwijs rekening wordt gehouden met de relevante investeringen en dat er voldoende ruimte is voor een redelijk rendement op het geïnvesteerde kapitaal, rekening houdend met de risico's die daaraan verbonden zijn. Het investeren in het aanleggen, uitbreiden en vernieuwen van netwerken moet voldoende aantrekkelijk blijven om een duurzame en innovatieve ontwikkeling van netwerken te waarborgen. Dat betekent dat de vergoeding voor geïnvesteerd kapitaal marktconform moet zijn. Tevens is het van belang dat het college een consistent beleid voert ten aanzien van de invulling van het begrip kostenoriëntatie zodat er voldoende vertrouwen blijft bestaan bij investeerders om kapitaal ter beschikking te stellen voor lange termijn investeringen.

MvT, blz 28

Bij het toepassen ervan moet uiteraard voldoende rekening worden gehouden met de economische realiteit. Zo moet bijvoorbeeld worden voorkomen dat door het toepassen van price caps met efficiencykortingen, het voor de gereguleerde bedrijven onvoldoende aantrekkelijk wordt om te investeren in de verbetering en uitbreiding van hun netwerken.

De door het college voorgestane invulling van kostenoriëntatie is in strijd met deze richtlijnen en uitgangspunten.

5.4 Onjuiste interpretatie van de risicovergoeding in de WACC

OPTA is (randnummer 790 Vaste Telefonie) van mening dat full cost recovery geborgd is, ondanks het feit dat de kosten van stranded assets en leegloop niet meegenomen worden in de tariefstelling. OPTA veronderstelt hierbij dat in de vergoeding voor het geïnvesteerd vermogen, de WACC, het risico is meegenomen op het niet terugverdienen van de investeringen. De risicovergoeding in de WACC, die in het verleden gehanteerd is, zou daarmee het risico op niet kunnen terugverdienen van kosten van stranded assets en leegloop dekken.

Deze stelling van OPTA is echter onjuist. De risicovergoeding voor het geïnvesteerd vermogen is gebaseerd op de fluctuatie van het rendement en het risico dat verschaffers van vreemd vermogen lopen op het verliezen van het door hen ter beschikking gestelde bedrag (debt spread). De risicopremie in de WACC is een compensatie naar de beleggers voor het feit dat rendementen kunnen fluctueren. Hoe groter deze spreiding, hoe groter de perceptie van het aanwezige risico in de ogen van de vermogensverschaffers, en hoe hoger dus het door hen verlangde rendement. Deze spreiding rond het gemiddelde rendement betekent dat rendementen hoger of lager kunnen uitvallen dan dit gemiddelde. Bij toetsing van de WACC stelde OPTA echter de maximale hoogte van het redelijk rendement vast. Door een plafond aan de hoogte te stellen, kan het redelijke rendement niet meefluctueren met de risico's, die worden gelopen. KPN kan alleen het haar toegestane redelijke rendement behalen, als zij alle kosten vergoed krijgt. Als KPN echter gedwongen wordt om op sommige wholesale diensten verlies te nemen terwijl het niet toegestaan is om deze verliezen elders te compenseren met winsten, dan wordt de facto het toegestane redelijk rendement voor KPN verlaagd. Hiervoor bestaat naar de mening van KPN geen objectieve rechtvaardiging.

5.5 Bepalen van kosten van stranded assets en leegloop.

In paragraaf B.2.6 van Annex B bij de ontwerpbesluiten geeft OPTA een uitwerking van de wijze waarop met de kosten van stranded assets en leegloop dient te worden omgegaan. Welk deel van de leegloop en de stranded assets zal worden toegewezen aan netwerkvernieuwing blijft echter onduidelijk. Anders dan OPTA doet voorkomen is er geen eenduidige relatie tussen de netwerkvernieuwing en de leegloop dan wel het stranden van activa. In de praktijk is er een groot aantal factoren dat er gezamenlijk voor zorgt dat de netwerkbezetting terugloopt, niet in de laatste plaats de hevige concurrentie met de kabel. Het toewijzen van een deel van de lagere bezetting aan netwerkvernieuwing is daarmee per definitie een discutabele en arbitraire activiteit geworden. OPTA geeft niet aan hoe zij deze arbitraire beoordeling praktisch zal invullen.

OPTA stelt dat kostenbesparingen, die KPN in de komende reguleringsperiode kan behalen op de oude infrastructuur, in de kostprijscalculatie moeten worden verwerkt. KPN is van mening dat verwachtingen ten aanzien van de kostprijsontwikkeling in de komende jaren kunnen en moeten worden betrokken bij het vast stellen van de kostprijzen, mits deze verwachtingen redelijk en voldoende onderbouwd zijn. Daarbij wijst KPN er wel op dat naast mogelijkheden tot besparen ook belangrijke kostenstijgingen kunnen staan. Zo geldt voor bepaalde apparatuur dat deze steeds in mindere mate ondersteund worden door de fabrikant, hetgeen kan leiden tot een geringere leveringszekerheid en hogere onderhoudskosten. Ook stijgende energiekosten kunnen stijgende tarieven veroorzaken. Het is onredelijk om KPN voor deze stijgende kosten te laten opdraaien.

5.6 Tariefstijgingen zijn uitgesloten

OPTA is voornemens KPN niet toe te staan om de bestaande tarieven te laten stijgen, omdat KPN volgens OPTA de economische aspecten, die ten grondslag liggen aan de hoogte van deze tarieven, heeft meegewogen in haar beslissing om tot vernieuwing van het netwerk over te gaan. Tevens stelt OPTA dat het niet laten stijgen van de tarieven tevens een waarborg tegen marge-uitholling vormt, omdat KPN naar verwachting zelf de retailprijzen op de oude infrastructuur niet zal laten stijgen.

KPN acht het uitgangspunt dat zij haar tarieven onder geen beding mag laten stijgen in strijd met het beginsel van kostenoriëntatie. OPTA dient bij het beoordelen van de tarieven te kijken naar de onderliggende kosten en kan niet haar toevlucht zoeken tot algemene overwegingen op basis waarvan zij meent dat de tarieven niet zouden kunnen stijgen. De verwachting van OPTA dat KPN de retailprijzen op de oude infrastructuur niet zal laten stijgen acht KPN ook niet onderbouwd. Niet uitgesloten is dat toepassing van het kostprijsmodel een stijgende kostprijs oplevert voor bestaande retail diensten. Een dergelijke stijging kan ondersteunend zijn aan het beleid van netwerkrationalisatie en voorkoming van dubbele kosten en kan helpen om eindgebruikers te stimuleren over te stappen naar toekomstvaste diensten en het bestaande netwerk uit te faseren. Er ziin ook al voorbeelden geweest waarbij KPN (ZM) wel degelijk de retailtarieven van traditionele diensten significant heeft verhoogd, juist met het oog op het geven van een stimulans tot migreren naar nieuw portfolio.

5.7 Overeenkomst met de 2G en 3G technologie in het mobiele netwerk.

De discussie (tussen KPN en OPTA) betreffende het al dan niet meenemen van kosten als gevolg van leegloop van het netwerk is niet nieuw. Ook bij de overgang van 2G naar 3G technologie in het mobiele netwerk is deze discussie gevoerd. Ten behoeve van het vaststellen van een afgiftetarief voor het afleveren van verkeer op mobiele netwerken heeft OPTA door adviesbureau Analysys een BU LRIC model laten bouwen. In dit model is alleen de 2G-technologie gemodelleerd. KPN heeft toen betoogd dat het onvermijdelijk is dat tijdens de uitrol van een 3G-netwerk gedurende langere tijd twee netwerken operationeel zijn[5]. KPN

5 Zie Beroepschrift KPN NV KPN M Telfort MTA 10-2-2006, paragraaf 6.50 t/m 6.64, vooral 6.61 t/m 6.63 en Beroepschrift KPN 16-11-2007, Paragraaf 4.65 tm 4.72.

heeft toen betoogd dat het onterecht was dat de kosten van de 3G-technologie niet gemodelleerd werden. De overeenkomst met de leegloop op het (oude) vaste netwerk ligt in het feit dat de verwachting is dat de 3G-technologie op termijn goedkoper is, maar dat eerst significante kosten moeten worden gemaakt en dat enige tijd twee netwerken (of delen daarvan) naast elkaar bestaan. De kosten gaan voor de baten uit. OPTA en Analysys hebben er (naar aanleiding van de bezwaren van KPN) voor gekozen het model van het 2G-netwerk aan te passen. De kosten van het netwerk zijn gemodelleerd voor een periode van 50 jaar. Het netwerk bestaat uit verschillende netwerkelementen. Deze zijn ófwel 2G-specifiek (bijvoorbeeld BTS-en) ofwel ook geschikt voor 3G (sites). Voor de 2G-netwerkelementen vindt aan het eind van de licentieperiode voor het 2G-spectrum (de laatste 5 jaar van een periode van 15 jaar) leegloop plaats, terwijl de kosten nog doorlopen.

KPN concludeert dat OPTA hiermee inconsistent handelt. Waar zij in het MTA dossier toestond dat kosten van leegloop worden meegenomen in de modellering van een hypothetisch efficiënte aanbieder, acht zij het in de huidige ontwerpbesluiten vanzelfsprekend hier geen rekening mee te houden. In feite erkent OPTA met haar standpunt in het MTA dossier dat het standpunt van KPN gegrond is, en dat er geen sprake is van dubbele of inefficiënte kosten.[6]

Verwijzing naar randnummers.
Vaste Telefonie: 778-792
Vaste gespreksafgifte: 518-532
Breedband, ontbundelde toegang op wholesale niveau (ULL): 723-737
Breedband, wholesale-breedbandtoegang: 868-882
Huurlijnen: 518-532
Annex B: 36-40
Annex D: 4

6 Zie Marktanalyse Besluit MTA, 30 juli 2007, Annex D2 BULRIC Conceptual Design Document, paragraaf 8 Stand alone network, met name blz 43.

6 Comparatieve efficiency analyse

OPTA kondigt aan dat geen efficiëntiekorting op de gereguleerde tarieven toegepast zal worden op basis van een Comparatieve Efficiency Analyse (CEA). Dit voornemen is mede gebaseerd op het feit dat KPN tijdens de vorige marktanalyse voor alle diensten tot de meest efficiënte 10 procent van de operators in de peer group behoorde. Wel houdt OPTA de mogelijkheid open om een CEA op het laatste reguleringsjaar (2011) uit te voeren. Een CEA kan volgens OPTA aan de orde zijn indien uit de volume- en kostprijsontwikkelingen een 'afwijkend kostprijspatroon' volgt, of indien OPTA onvoldoende zekerheid heeft op basis van de onderbouwingen van KPN en gegevens van marktpartijen dat de door KPN gepresenteerde cijfers realistisch zijn. Indien uit de CEA vervolgens blijkt dat KPN slechter scoort dan de 10% meest efficiënte Amerikaanse aanbieders dienen de kosten en tarieven neerwaarts te worden bijgesteld.
OPTA geeft hiermee geen heldere criteria op basis waarvan de CEA methodiek toegepast kan gaan worden. Dit ondermijnt de rechtszekerheid.

KPN heeft verder de volgende bedenkingen tegen het toepassen van een efficiëntiekorting.

1. OPTA geeft zelf aan dat het toepassen van de CEA-methodiek niet langer passend is.
2. KPN acht het oneigenlijk en disproportioneel dat OPTA haar toevlucht zoekt tot het toepassen van de CEA wanneer de volume- en kostenprognoses haar op het eerste gezicht niet realistisch voorkomen. In plaats dat OPTA de volume- en kostenontwikkelingen, zoals KPN deze voorlegt aan OPTA, direct toetst, kiest OPTA onnodig een indirecte methode via een analyse ten aanzien van partijen, die onder andere omstandigheden, in een andere markt opereren. De grote vraag hierbij is waarom OPTA meer waarde hecht aan een benchmark waarvoor geldt dat de vergelijkbaarheid in een aantal opzichten mank gaat, dan aan het rechtstreeks beoordelen van de prognoses van KPN. OPTA dient als bestuursorgaan zorgvuldig te onderbouwen waarom de door KPN gehanteerde prognoses niet realistisch zijn. Indien deze onderbouwing toereikend is, kan zij van KPN verlangen om de prognoses aan te passen.
3. OPTA stelt dat de meest strenge CEA-variant voor alle diensten geldt. KPN acht dit onlogisch; er is geen aanleiding om in de aankomende periode strenger te reguleren dan in de voorgaande. OPTA onderbouwt dit verder op geen enkele wijze. OPTA stelt zelf dat de CEA niet langer passend is en dat KPN voldoende prikkels heeft om efficiënt te opereren. Indien de CEA al wordt toegepast, dient deze daarom in de meest milde vorm te worden toegepast (variant 4). In het voorgaande WPC-besluit onderbouwde OPTA omstandig per dienst welke CEA-variant van toepassing was, terwijl OPTA dit, op voor KPN onduidelijke gronden, in het huidige besluit niet nodig acht.
4. Tot slot dienen ook vraagtekens te worden geplaatst bij de vergelijkbaarheid van de groep Amerikaanse bedrijven, juist tegen de achtergrond van de bijzondere omstandigheden die de huidige grootscheepse migratie in het kader van all-IP met zich meebrengt. Prof. Dr Martin Cave merkte hierover op:[7]

> "The problem with this approach is that it assumes that decisions about the timing of investments and other costs which are rational in the US should be

[7] Martin Cave: "Competition, Investment and Regulation in Narrowband Wholesale Markets in the Netherlands," August 22, 2005

adopted in the Netherlands. It also seems likely that the procedure will deal with the problem of declining traffic by seeking efficient comparators from the US data which become smaller and smaller over time. In other words, instead of tracking the path-dependent costs of a given operator, KPN will be expected to match the performance of a sequence of operators chosen from the panel of LEC's. The effect of this is to impose all the costs of transition on KPN."

Verwijzing naar randnummers.
Vaste Telefonie: 770-777
Vaste gespreksafgifte: 510-517
Breedband, ontbundelde toegang op wholesale niveau (ULL): 715-722
Breedband, wholesale-breedbandtoegang: 860-867
Huurlijnen: 1136-1143
Annex C: 24-31

7 Tariefdifferentiatie

In de ontwerpbesluiten neemt OPTA onder de paragraaf over non-discriminatie enkele bepalingen op met voorschriften die KPN moet volgen als zij tariefdifferentiatie wil toepassen op diensten waarvan de tarieven gereguleerd zijn. Allereerst zij opgemerkt dat KPN toejuicht dat OPTA tariefdifferentiatie niet categorisch afwijst en erkent dat differentiatie iets anders is dan discriminatie. Ook heeft KPN begrip voor de wens van OPTA om in de Marktbesluiten algemene regels te stellen die KPN in acht moet nemen bij het toepassen van tariefdifferentiatie. KPN heeft evenwel op een punt bezwaar tegen de invulling van die spelregels.

OPTA bepaalt - in steeds het eerste randnummer van de passage over tariefdifferentiatie in de respectieve ontwerpbesluiten - dat tariefdifferentiatie slechts mag worden toegepast 'binnen de grenzen van het Wholesale tariefreguleringssysyteem (de Wholesale price cap). Indien hiermee bedoeld wordt dat geen enkele van de gedifferentieerde tarieven boven de price cap mag komen, schakelt OPTA het toepassen van tariefdifferentiatie gelijk aan het verlenen van korting want blijkbaar is dan alleen tariefdifferentiatie naar beneden beoogd.

In de opvatting van KPN en eveneens vanuit het kader van de Mededingingswet betekent tariefdifferentiatie echter dat ten opzichte van de richtprijs (in dit geval de WPC kostprijs) zowel hogere als lagere prijzen mogelijk zijn, zolang maar de met de afzet gewogen gemiddelde verkoopprijs onder het WPC plafond blijft. Een soortgelijke methode is in het verleden toegepast bij de tarieven voor gespreksopbouw en -afgifte, waarbij het EDC-tarief werd 'ontmiddeld' in een setup-, piek-, en daltarief. De genoemde randvoorwaarde zou jaarlijks achteraf (bijvoorbeeld in een vertrouwelijke Annex bij de ASR rapportage) kunnen worden getoetst.

Bedenk dat de partijen die de aldus gedifferentieerde tarieven betalen geen eindgebruikers zijn maar telecombedrijven die naar men mag aannemen efficiënt zijn en niet lokaal maar landelijk opereren. Neem het voorbeeld van regionale tariefdifferentiatie. Bij regionale tariefdifferentiatie kan een wholesale afnemer de hogere inkoopprijzen in de ene regio compenseren met lagere inkoopprijzen in de andere. KPN kan bij de mogelijkheid van regionale tariefdifferentiatie in regio's met veel concurrentie beter concurreren, terwijl de prijzen in regio's met weinig aanbod (begrensd, zie boven) iets hoger kunnen zijn. Andere aanbieders zullen niet anders acteren, KPN wil niet in het nadeel zijn bij andere aanbieders. Dat er in een regio als laatstbedoeld minder aanbod is, berust niet op toeval: zo kan het zijn dat de kosten daar hoger zijn. Maar ook zonder dat er sprake is van precies onderbouwbare kostenverschillen voor tariefdifferentiatie kan het efficiënt zijn om tarieven te varieren tussen bijvoorbeeld rurale gebieden en gebieden in de Randstad.

Verwijzing naar randnummers.
Vaste Telefonie: 743-748, 850-855
Breedband, ontbundelde toegang op wholesale niveau (ULL): 531, 664-669
Breedband, wholesale-breedbandtoegang: 805-810
Huurlijnen: 1109-1115

8 Accounting separation

OPTA vereist een jaarlijkse gescheiden financiële rapportage van KPN omdat hiermee inzicht kan worden verkregen of het wholesalebedrijf van KPN tegen dezelfde voorwaarden en tarieven toegang verleent aan het retailbedrijf van KPN als aan andere marktpartijen. Hierdoor zou inzicht verkregen worden of er sprake is van non-discriminatie, ongeoorloofde kruissubsidiëring en margeuitholling. KPN kan deze redenering niet volgen. De interne vergoedingen van het retailbedrijf van KPN aan het wholesalebedrijf van KPN zijn immers virtueel in de gescheiden financiële rapportage. OPTA schrijft in randnummer 13 van annex D voor hoe deze virtuele verrekening dient plaats te vinden. De doelstellingen die OPTA nastreeft met de gescheiden financiële rapportage worden dus per definitie niet gehaald. Daarnaast is het weinig zinvol om te rapporteren over wholesalerendementen als de wholesaletarieven zijn vastgelegd in een meerjarige wholesale price cap. Hiermee is de gescheiden financiële rapportage in wezen nutteloos en dus een niet-proportionele maatregel.

Verwijzing naar randnummers.
Vaste Telefonie: 689-695, 814-815, 883-884
Vaste gespreksafgifte: 429-437, 562-563
Breedband, ontbundelde toegang op wholesale niveau (ULL): 760-769
Breedband, wholesale-breedbandtoegang: 903-911
Huurlijnen: 967-974, 1039-1045, 1180-1181
Annex D

9 KPN krijgt een zwaardere kostenoriëntatie en rapportageverplichtingen ten opzichte van kabelaars

Aan zowel KPN als kabelaars wordt kostenoriëntatie als remedie opgelegd voor een aantal wholesalediensten. De voorwaarden waaraan de kostenoriëntatie moet voldoen verschillen echter zonder dat hier enige motivering voor wordt gegeven. KPN wordt ten onrechte strenger gereguleerd dan kabelaars. Ook rusten er zwaardere rapportageverplichtingen op KPN dan op kabelaars. Wij tonen dit aan met de onderstaande voorbeelden. KPN ziet geen redenen waarom kabelaars een lichtere vorm van kostenoriëntatie opgelegd zouden krijgen dan KPN en bepleit daarom een gelijke behandeling (symmetrie).

A. In de algemene annex A over kostentoerekening en financiële rapportages wordt aan kabelaars meer vrijheid gegeven dan aan KPN. Kabelaars mogen zelf het initiatief nemen om af te wijken van de jaarrekening terwijl dit bij KPN expliciet door OPTA wordt aangegeven.

Kabelaars	**KPN**
Annex A, randnummer 5 *Het startpunt van de toerekening van kosten is de jaarrekening. Dit betekent dat in beginsel wordt aangesloten bij de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling die het kabelbedrijf in het kader van de jaarrekening toepast. Kabelbedrijven kunnen hiervan afwijken als dit tot een betere kostprijscalculatie leidt. Dit dient gemotiveerd te worden en is onderdeel van de beoordeling van het college in het kader van de goedkeuring van het kostentoerekeningssysteem.*	Annex A, randnummer 6 *Het startpunt van de toerekening van kosten is de jaarrekening. Dit betekent dat in beginsel wordt aangesloten bij de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling die KPN in het kader van de jaarrekening toepast. Als het college vindt dat afwijkende grondslagen voor waardering en resultaatbepaling gehanteerd moeten worden, geeft het college dat expliciet aan.*

B. Voor de bepaling van kostengeoriënteerde tarieven gelden voor KPN veel stringentere regels. Bij KPN spendeert OPTA hier 18 pagina's aan met voorwaarden (annex B en C), terwijl bij kabelaars slechts 3 pagina's worden gevuld (paragraaf 13.5.2). Maar los van het aantal bladzijden merken wij inhoudelijk de volgende verschillen op.

Bij KPN is een comperatieve efficiëntie analyse (CEA) bij de vorige WPC uitgevoerd. Op grond van de resultaten daarvan acht OPTA het niet nodig om deze analyse opnieuw uit te voeren. OPTA behoudt zich wel het recht voor alsnog een CEA uit te voeren indien de kostprijzen hier aanleiding toe geven. OPTA vindt het klaarblijkelijk niet nodig om rekening te houden met de efficiency van kabelaars, want er wordt op geen enkele wijze gerefereerd aan het uitvoeren van een CEA bij kabelaars.

Bij KPN houdt OPTA de mogelijkheid open om in te grijpen in de gehanteerde afschrijvingstermijnen (annex B.16): "*OPTA zal tijdens het tarieftraject de afschrijvingstermijnen van met name nieuwe typen activa beoordelen. In het geval hier aanleiding toe is, zal hij een aangepaste afschrijvingstermijn vaststellen."* Bij kabelaars worden de gehanteerde afschrijvingstermijnen uit de boekhouding kennelijk wel gerespecteerd, want OPTA schrijft niets over ingrijpen.

KPN mag de kosten voor 'stranded' assets niet in de kostprijs meenemen (Annex B.2.6). OPTA gaat er kennelijk vanuit dat er bij kabelaars geen netwerkmodernisering plaatsvindt, want in het besluit voor kabelaars staat nergens iets over het uitsluiten van bepaalde kosten (behalve kosten die in redelijkheid niet gemaakt hadden hoeven worden, Annex A.2).

KPN is gehouden om eenmalig hoge kosten in een meerjarenvenster te plaatsen (annex B.2.2.) om zodoende de kosten te spreiden: "*KPN dient deze eenmalig hoge kosten via meerjarenvensters over een periode van een aantal jaren in de kostprijzen en tarieven van de wholesalediensten te verwerken*". Aan kabelaars wordt deze verplichting niet opgelegd.

C. Zowel KPN als kabelaars hebben een non-discriminatieverplichting met betrekking tot wholesaleprijzen die intern en extern worden gevoerd. Maar waarom verplicht OPTA (in het dictum) dan alleen KPN tot het voeren van een gescheiden boekhouding die volgens OPTA ten doel heeft om non-discriminatie aan te tonen?

Overigens merken wij op dat OPTA in annex A van de marktbesluiten voor kabelaars wel refereert aan het voeren van een gescheiden boekhouding (zie Annex A.2.2, randnummer 11; Annex A.3.2, randnummer 31; Annex A.4 , randnummer 33) maar heeft verzuimd (of vergeten?) deze verplichting op te nemen in het dictum.

Kabelaars	**KPN**
Dictum Non-discriminatieverplichting e) *Tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit betekent dat UPC haar eigen retailbedrijf een lager doorgiftetarief of tarief voor WLR-C in rekening brengt dan zij andere aanbieders van rtv-signalen in rekening brengt.*	Dictum (vaste telefonie) Non-discriminatieverplichting 15.3.3 *Tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit betekent dat KPN haar eigen downstream-bedrijf (waaronder het retailbedrijf van KPN) een lager wholesaletarief of tarief voor WLR-C in rekening brengt dan zij andere afnemers in rekening brengt, waardoor andere afnemers als gevolg van marge-uitholling op de downstream-markten niet onder concurrerende voorwaarden hun diensten kunnen aanbieden.*

	Verplichting gescheiden boekhouding 15.3.5 *Het college legt op grond van artikel 6a.2.j. artikel 6a.10 van de Tw aan KPN de verplichting op tot het voeren van een gescheiden boekhouding* Annex D, randnummer 6 *… Deze rapportage is zodanig opgezet dat op basis hiervan inzicht verkregen kan worden of het wholesalebedrijf van KPN tegen dezelfde voorwaarden en tarieven toegang verleent aan het retailbedrijf van KPN als aan andere marktpartijen. Hierdoor kan op basis van deze rapportage inzicht verkregen worden of er sprake is van non-discriminatie, ongeoorloofde kruissubsidiëring en marge uitholling.*