

Besluit «Openbaar»

Ons kenmerk: OPTA/AM/2010/201575

Zaaknummer: 10.0195.22

Datum: 24 juni 2010

Besluit van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) op het handhavingsverzoek van BBned N.V., Online Breedband B.V. en Tele2 Nederland B.V. (hierna: BOT) aangaande de beweerdelijke overtreding van gedragsregel 5 (hierna: ND-5) door Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen (hierna: KPN).

Samenvatting

BOT is van mening dat twee aanbiedingen van Telfort (4 Mb en 20 Mb Internet) en één aanbieding van XS4ALL (4 Mb Internet) door KPN worden aangeboden voor retailprijzen die lager zijn dan de wholesale-inkoopkosten van die diensten. Derhalve stelt BOT zich op het standpunt dat voornoemde aanbiedingen in strijd zijn met ND-5. In dat verband heeft BOT het college gevraagd handhavend ten aanzien van KPN op te treden.

Het college heeft na onderzoek naar de desbetreffende aanbiedingen geconstateerd dat deze scherp zijn geprijsd, maar desondanks voldoen aan ND-5. De methodologie die KPN heeft gebruikt om het inkooprecept en incrementele retailkosten van bovenstaande diensten te bepalen, is in lijn met de ND-5-verplichtingen die zijn opgenomen het Marktanalysebesluit wholesale breedbandtoegang¹ (hierna: WBT-besluit) en nader zijn uitgewerkt in de beleidsregels inzake ND-5 (hierna: de beleidsregels)². Uit de door KPN aan het college aangeleverde ND-5-toetsen blijkt dat er voldoende marge resteert tussen de retailprijzen van de desbetreffende aanbiedingen van Telfort en XS4ALL en de inkoopkosten van deze diensten. Het college wijst derhalve het handhavingsverzoek van BOT af.

Verloop van de procedure

1. Op 23 juli³ 2009 heeft BOT het college, voor zover thans van belang, gewezen op twee aanbiedingen van Telfort (4 Mb Internet) en één aanbieding van XS4ALL (4 Mb Internet) die volgens hen niet in overeenstemming zouden zijn met ND-5. BOT heeft het college 21 oktober 2009⁴ per brief eveneens gewezen op een Telfort-aanbieding voor 20 Mb Internet.
2. KPN heeft op 15 oktober 2009 een rapportage gepubliceerd met betrekking tot de bepaling van de incrementele retailkosten (hierna: het retailopslagendocument⁵) ter invulling van beleidsregel 4 van de beleidsregels. In deze rapportage heeft KPN een uniform retailopslagpercentage opgenomen voor de volgende dienstclusters: Spraak (1%), Breedband (3%) en Dataconnect &

¹ OPTA/AM/2009/202717, 19 december 2009.

² OPTA/AM/2009/201145, 27 mei 2009.

³ Brief met kenmerk BOT: overtreding(en) gedragsregel 5, 23 juli 2009.

⁴ Brief met kenmerk BOT: toepassing ND-5, 21 oktober 2009.

⁵ Retailopslagenpercentage, beschrijving bepaling incrementele retailkosten 2009, 15 oktober 2009.

Besluit «Openbaar»

Huurlijnen (1%). Per brief bericht het college op 20 november 2009⁶ marktpartijen over het door KPN gepubliceerde retailopslagendocument.

3. BOT verzoekt het college om op korte termijn uitsluitel te geven over de strijdigheid van eerder genoemde aanbiedingen van Telfort en XS4ALL met ND-5. Het college bericht op 19 november 2009⁷ aan BOT dat de betreffende aanbiedingen niet strijdig zijn met ND-5.
4. Op 27 november 2009⁸ stelt BOT per brief enkele vragen aan het college over de door KPN gehanteerde rekenmethodiek voor de betreffende ND-5-toetsen. Bij e-mails van 23 en 26 november, en 9 december 2009 wisselen BOT en het college informatie en standpunten met betrekking tot de door KPN gehanteerde retailopslagpercentages.
5. Het college stuurt op 28 december 2009 de openbare versie van de door KPN opgestelde ND-5-toetsen naar BOT.
6. Per brief doet BOT op 8 december 2009⁹ een handhavingsverzoek inzake de toepassing van ND-5 op de desbetreffende aanbiedingen van Telfort en XS4ALL. Op 6 januari 2010¹⁰ vraagt BOT het college om de besluitvorming over het handhavingsverzoek voor onbepaalde periode uit te stellen.
7. BOT verzoekt het college bij brief van 30 januari 2010¹¹ het retailopslagendocument van KPN opnieuw tegen het licht te houden op basis van de door BOT aangeleverde rekenmethodiek. Op 15 februari 2010 stuurt BOT per e-mail haar zienswijze op ND-5 in het kader van de zogenoemde 'prijspremie' die in de marktanalysebesluiten wordt genoemd. Op 20 februari 2010 stuurt BOT per e-mail een rapport van onderzoeksbureau Synovate over de toerekening van overstapkosten aan individuele diensten.
8. Op 3 maart 2010¹² geeft BOT aan dat de door KPN voorgestelde incrementele retailopslagpercentage volgens haar niet acceptabel is. Tevens geeft zij aan waarom de toepassing van ND-5 tot onaanvaardbare uitkomsten leidt. Het college bericht BOT per 1 april 2010¹³ dat hij geen reden ziet om KPN te verzoeken een herberekening uit te voeren met betrekking tot haar incrementele retailopslagpercentage. Tevens heeft het college in die brief aangegeven dat hij KPN heeft verzocht de berekening van haar kosten voor PC-beveiliging in het

⁶ Brief met kenmerk OPTA: OPTA/AM/2009/203252, 20 november 2009.

⁷ Brief met kenmerk OPTA: OPTA/AM/2009/203308, 19 november 2009.

⁸ Brief met kenmerk BOT: Toepassing gedragsregel 5, 27 november 2009.

⁹ Brief met kenmerk Bird & Bird: ACTPA0008\PI\0001-cer, 8 december 2009.

¹⁰ Brief met kenmerk BOT: Uitstel handhavingsverzoek toepassing ND-5, 6 januari 2010.

¹¹ Brief met kenmerk BOT: ACTPA0008, 30 januari 2010.

¹² Brief met kenmerk BOT: ACTPA0008, 3 maart 2010.

¹³ Brief met kenmerk OPTA: OPTA/AM/2010.201184, 1 april 2010.

Besluit «Openbaar»

inkooprecept aan te passen.

9. BOT verzoekt het college op 13 april 2010 het eerder uitgestelde handhavingsverzoek betreffende de desbetreffende Telfort- en XS4ALL-aanbiedingen ter hand te nemen. Het college heeft bij brief van 16 april 2010¹⁴ BOT, KPN en BCPA uitgenodigd voor deelname aan een hoorzitting.
10. Op 22 april 2010¹⁵ vraagt KPN het college om relevante stukken van het dossier in het kader van het handhavingsverzoek. Het gaat met name om correspondentie tussen het college en BOT. Het college stuurt deze stukken naar KPN. Per brief stuurt BOT het college op 6 mei 2010¹⁶ vooruitlopend op de hoorzitting enkele documenten.
11. Op 20 mei 2010 heeft een hoorzitting plaatsgevonden, waarbij BOT, KPN en BCPA (Business Communication Providers Alliance) aanwezig zijn geweest.¹⁷

Handhavingsverzoek BOT

12. Aanleiding voor het onderhavige handhavingsverzoek zijn twee aanbiedingen van Telfort 4 Mb en 20 Mb Internet en één aanbieding van XS4ALL voor 4Mb Internet. BOT is van mening dat deze aanbiedingen strijdig zijn met ND-5 als onderdeel van de verplichtingen uit het WBT-besluit. De wijze waarop ND-5 is toegepast op de aanbiedingen is volgens BOT onjuist.
13. BOT stelt dat zij de desbetreffende aanbiedingen alleen met een negatieve marge kan repliceren, gebruik makend van WBA LK-diensten van KPN. De oorzaken hiervan zijn volgens BOT dat:
 - het college ten onrechte het retailopslagendocument van KPN tot uitgangspunt heeft genomen als invulling van de beleidsregels;
 - de incrementele kosten voor het aanbieden van diensten zoals marketingkosten, retentiekosten, customer care, bad debt, billing, disconnection costs, energiekosten, PC-beveiliging, dienstontwikkeling, investeringen in ordering, leverings- en billingsystemen, aanpassingen in IT-systemen, provisioning en overstapkosten zijn ten onrechte buiten beschouwing gelaten voor de bepaling van het retailopslagpercentage en het inkooprecept;
 - ten onrechte geen rekening is gehouden met de prijspremie, op grond waarvan BOT 5-10% lagere prijzen moeten bieden om klanten van KPN te bewegen over te stappen.
14. Het college zal in *paragraaf 5.1* kort ingaan op het punt van de "prijspremie". Voorts zal het college het standpunt van BOT met betrekking tot het retailopslagendocument in *paragraaf 5.2.1 A* van dit besluit behandelen. Op het standpunt omtrent enkele specifieke incrementele kosten in het retailopslagendocument zal het college in *paragraaf 5.2.1 B* ingaan. Het inkooprecept van de aanbiedingen van Telfort en XS4ALL en de betreffende ND-5-toetsen zijn aan de orde in

¹⁴ Brieven met kenmerk OPTA: OPTA/AM/2010/201294, OPTA/AM/2010/201295 en OPTA/AM/2010/201296, 16 april 2010.

¹⁵ Brief met kenmerk Allen en Overy: 0019922-0001552 AMCP:380713.1, 22 april 2010.

¹⁶ Brief met kenmerk BOT: ACTPA0008, 6 mei 2010.

¹⁷ Het verslag van deze hoorzitting is als bijlage bij dit besluit gevoegd.

Besluit «Openbaar»

paragraaf 5.2.2.

Juridisch Kader

15. Volgens dictumonderdeel viii, sub 5, van het WBT-besluit is het KPN niet toegestaan tariefdifferentiatie toe te passen voor zover dit in feite betekent dat KPN haar eigen downstreambedrijf (waaronder het retailbedrijf van KPN) een wholesaletarief in rekening brengt waardoor andere afnemers als gevolg van marge-utholling op de downstreammarkten niet onder concurrerende voorwaarden hun diensten kunnen aanbieden.
16. Volgens randnummer 837 van het WBT-besluit is een level playing field mogelijk als KPN's downstreamdiensten prijstechnisch repliceerbaar zijn. Voor de repliceerbaarheid van de diensten wordt uitgegaan van de wijze waarop KPN de diensten voortbrengt. Dit uitgangspunt werkt eveneens door in het in de ND-5-toets gebruikte inkooprecept.
17. Volgens randnummer 838 van het WBT-besluit geldt voor iedere dienst dat de downstreamtariefstelling van KPN in ieder geval de volgende kosten dient te dekken om te kunnen spreken van een prijstechnisch repliceerbare downstreamdienst:
 - de inkoopkosten van gereguleerde wholesalediensten gebaseerd op de (non-discriminatoire) tarieven uit het referentieaanbod;
 - de lange termijn incrementele kosten voor de ongereguleerde wholesalediensten;
 - in het geval het gaat om een downstream retaildienst dienen daar nog de met de retaildienst samenhangende incrementele retailkosten aan te worden toegevoegd.
18. Voormeld dictumonderdeel viii, sub 5, van het WBT-besluit is vervolgens verder uitgewerkt in de beleidsregels.
19. Volgens randnummer 27 van de beleidsregels wordt er voor de toepassing hiervan uitgegaan van het volgende begrip voor retail downstreamdienst:

“...de aanbieding die door KPN aan een eindgebruiker wordt gedaan of reeds door een eindgebruiker wordt afgenomen. Diensten onderscheiden zich van elkaar indien deze de eindgebruiker een andere toegevoegde waarde bieden. De toegevoegde waarde wordt daarbij bepaald door functionaliteit, prijs, tariefstructuur, kwaliteit en/ of leveringsvoorwaarden. Bij een aanbieding met verschillende keuzemogelijkheden (bijvoorbeeld zelfselectieschema's) is iedere combinatie van keuzes een aparte dienst.”¹⁸
20. Volgens randnummer 59 van de beleidsregels kan KPN het college een voorstel doen om te komen tot een praktische vereenvoudiging middels een uniforme of gedifferentieerde retailopslag. KPN dient dan de door haar voorgestelde retailopslag met een accountantsverklaring te onderbouwen.

¹⁸ In dit citaat zijn de verwijzingen uit de beleidsregels niet overgenomen.

Besluit

«Openbaar»

Overwegingen

1.1 Algemene overwegingen inzake het handhavingsverzoek

21. Het college stelt voorop dat – zoals BOT ook bij de hoorzitting heeft aangegeven – het handhavingsverzoek slechts betrekking heeft op de voormelde aanbiedingen van Telfort en XS4ALL. Het verzoek betreft uitdrukkelijk niet de grieven van BOT over ND-5 die onderwerp van beroep zijn tegen onder meer het WBT-besluit.
22. Meer specifiek stelt het college vast dat reeds aangehaalde 'prijspremie'-discussie daarom geen onderwerp van bespreking zal zijn binnen het handhavingsverzoek.
23. Voor zover BOT – los van de grieven die zij reeds hebben ingebracht in de beroepsprocedure – aanvoert dat ND-5 geen adequate bescherming biedt tegen marge-uitholling en er zal moeten worden nagedacht over de verbetering hiervan in de toekomst, merkt het college op dat het handhavingverzoek hiervoor geen geschikt instrument is. Argumenten die in dat kader zijn gewisseld heeft het college derhalve evenmin betrokken bij het oordeel over de beweederlijke overtredingen van ND-5-regulering.

1.2 Dienstdefinitie

24. Gedurende de hoorzitting is er tussen BOT en KPN gediscussieerd over de uitleg van het begrip dienst. In dit verband is door BOT onder andere aangegeven dat de incrementele kosten die gemaakt worden voor meerdere diensten binnen een dienstenfamilie (bijvoorbeeld consumentenbreedbandinternet) specifiek toegerekend zouden moeten worden aan de afzonderlijke diensten (bijvoorbeeld 4Mb internet).
25. Het college heeft bewust een fijnmazige dienstdefinitie opgenomen in de beleidsregels. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat KPN op strategische wijze afzonderlijke diensten onder de incrementele kosten zou kunnen aanbieden, terwijl zij op het niveau van de betreffende dienstfamilie ruim boven de incrementele kosten blijft ('kruissubsidie'). Concurrenten zouden hierdoor specifieke diensten niet onder concurrerende voorwaarden in de markt kunnen zetten.
26. Voor zover BOT van mening is dat in de beleidsregels ten onrechte niet een dergelijke uitleg is gegeven aan het dienstbegrip overweegt het college het volgende. Het college is van oordeel dat door de (incrementele) kosten op de wijze van BOT te gaan toerekenen afstand wordt genomen van de door hem in de beleidsregels gehanteerde (fijnmazige) dienstdefinitie, zoals hierboven beschreven. Hierdoor zou een inconsequentie ontstaan tussen de bepaling van de omzet waarbij – ook door BOT – van een fijnmazig dienstbegrip wordt uitgegaan en de bepaling van de (incrementele) kosten waarbij van een toets op het niveau van een dienstfamilie zou worden uitgegaan.

Besluit

«Openbaar»

27. Naar aanleiding van hetgeen BOT naar voren heeft gebracht ziet het college geen aanleiding om de in de beleidsregels opgenomen dienstdefinitie aan te passen. Evenmin leidt dit tot het oordeel dat sprake is van een overtreding van de in het WBT-besluit opgenomen ND-5-verplichtingen.

1.3 Retailopslagendocument

28. Volgens BOT zou uit een kritische beoordeling van het college moeten blijken dat het huidige retailopslagendocument van KPN niet voldoet aan de vereisten van de beleidsregels. Het document houdt volgens BOT namelijk onvoldoende rekening met alle relevante incrementele kosten. Daardoor zou KPN haar werkelijke incrementele kosten per dienst onderschatten en is zij in staat om haar retailprijzen onder de incrementele kosten in de markt te positioneren.
29. Het college heeft, in tegenstelling tot wat BOT betoogt, het retailopslagendocument van KPN reeds beoordeeld ten tijde van haar brief van 20 november 2009. Het college wijst er verder op dat het retailopslagendocument is voorzien van een accountantsverklaring van PricewaterhouseCoopers Accountants N.V (hierna: PwC). PwC heeft – op basis van de grootboekomschrijvingen en verslagen van interviews met KPN-medewerkers – onder meer vastgesteld dat de classificatie van kostengegevens van KPN in de categorieën incrementeel, niet-incrementeel, dan wel deels incrementeel juist is.
30. Het college heeft marktpartijen per brief op haar website geïnformeerd over de door KPN gehanteerde retailopslagen. Het retailopslagendocument van KPN is bij deze brief gevoegd. BOT geeft in haar zienswijze aan dat niet duidelijk is wat de status van dit document is en welk inhoudelijk standpunt het college hierover inneemt. Het college geeft daarom in deze paragraaf aan wat de status van het retailopslagendocument is en welke inhoudelijke overwegingen hier een rol spelen (A). Verder behandelt het college separaat de specifieke bezwaren van BOT over het retailopslagendocument (B). Ten slotte concludeert het college of de bezwaren van BOT voldoende aanleiding geven om het oordeel van het college te herzien (C).

Overwegingen retailopslagendocument

31. ND-5 is bedoeld om marge-uitholling te voorkomen. Downstreamdiensten die KPN aanbiedt dienen voor concurrenten van KPN repliceerbaar te zijn op basis van door KPN geleverde wholesalediensten, in casu Wholesale Breedband Toegang. Het college heeft bewust voor een dergelijke fijnmazige benadering op dienstniveau gekozen. Hierdoor kan KPN individuele diensten niet onder incrementele kosten aanbieden en kunnen concurrenten derhalve een concurrerend aanbod doen. Deze waarborg op dienstniveau zou niet bestaan op het moment dat ND-5 toegepast zou worden op marktniveau. KPN zou in dat geval bepaalde diensten onder de incrementele kosten kunnen aanbieden en deze kosten kunnen terugverdienen door andere diensten in dezelfde markt (ruim) boven de incrementele kosten aan te bieden (bijvoorbeeld in een minder prijsgevoelig segment van de markt).

Besluit «Openbaar»

32. Om de incrementele retailkosten per dienst inzichtelijk te maken, heeft KPN alleen retailkosten als incrementeel aangeduid wanneer deze specifiek gelden voor een individuele aanbieding. Een ander criterium is dat deze kosten vermijdbaar moeten zijn in het geval dat de individuele dienst niet zou bestaan of niet meer aangeboden zou worden. Met deze benadering van het begrip incrementeel heeft KPN volgens het college – daar waar het incrementele retailkosten betreft - op juiste wijze invulling gegeven aan het WBT-besluit en de hierop gebaseerde beleidsregels.
33. Ten slotte is ook aan BOT gevraagd om informatie aan te leveren over retailkosten die zij in haar eigen bedrijfsvoering als incrementeel ervaren. Deze informatie heeft het college geen aanleiding gegeven om de door KPN gebruikte methodiek en de omvang van de door KPN aangedragen incrementele kosten niet als uitgangspunt te nemen. Hierop zal het college in het navolgende onder onderdeel *B* nader ingaan.
34. Het college oordeelt dat KPN een juiste methodiek heeft gehanteerd om te komen tot een praktische vereenvoudiging van haar incrementele retailkosten door een gedifferentieerde retailopslag te bepalen voor verschillende dienstenclusters. Deze methodiek is ook in overeenstemming met de staande praktijk van het college onder het voorgaande reguleringskader¹⁹. KPN heeft toen op vergelijkbare wijze de uniforme retailopslag van 0,5% voor vaste telefonie berekend in het kader van de combinatorische prijsstreefzettoets.

A) *Specifieke bezwaren BOT op retailopslagendocument*

35. BOT zijn van mening dat meerdere incrementele kostenposten buiten beschouwing zijn gelaten door KPN bij het berekenen van de retailopslagen. Een aantal van deze kostenposten heeft BOT tijdens de hoorzitting nader toegelicht. In de volgende randnummers gaat het college afzonderlijk op deze kostenposten in.

Marketingkosten

36. BOT volgt de door KPN toegepaste methodiek waarbij zij niet alle marketingkosten toeschrijft aan individuele diensten niet. Volgens BOT zouden ook marketingkosten die gemaakt zijn voor meerdere diensten gezamenlijk verdeeld en toegerekend moeten worden aan de individuele diensten. Een dergelijke toerekening verhoudt zich volgens het college niet met een incrementele benadering in relatie tot het gehanteerde dienstbegrip. De kosten voor een gedeelde marketingcampagne worden immers niet vermeden op het moment dat een individuele dienst wegvalt.

¹⁹ OPTA/TN/2006/200162, 27 januari 2006.

Besluit «Openbaar»

37. De toerekening door KPN van marketingkosten aan de algemene naamsbekendheid (de 'brand') is volgens BOT eveneens onjuist. Ook dit betoog slaagt niet. KPN maakt immers ook kosten voor haar algemene naamsbekendheid als een bepaalde individuele dienst niet wordt aangeboden. Derhalve ziet het college ook hier geen reden om de methodiek van KPN onjuist te achten.

Customer care en kosten voor overstappen

38. Kosten voor customer care zijn volgens BOT "één op één incrementeel en toewijsbaar" aan een specifieke dienst of aanbieding. Het college constateert dat ook deze kostenpost niet herleidbaar is tot individuele aanbiedingen. Een helpdeskmedewerker wordt niet aangenomen voor één bepaalde aanbieding, maar is werkzaam voor meerdere aanbiedingen. Facturatie van de kosten van KPN voor zowel de interne als externe helpdesk wordt dan ook niet verbijzonderd naar individuele aanbiedingen. Het hanteren van een verdeelsleutel voor de toedeling van deze kosten per dienst, zoals BOT dit voorstelt, is volgens het college niet in lijn met het begrip van incrementele retailkosten op dienstniveau.
39. Met betrekking tot de kosten die voortvloeien uit het overstapproces is het college van oordeel dat de voorgaande overwegingen eveneens van toepassing zijn. De activiteiten van helpdeskmedewerkers van KPN en eventuele overige kosten die KPN hiervoor maakt worden niet uitgesplitst naar individuele diensten. Dit maakt dat deze kosten niet één op één toewijsbaar zijn aan individuele diensten of aanbiedingen. Daarnaast heeft KPN, tijdens de hoorzitting van 20 mei 2010, aangegeven dat een deel van de eenmalige kosten voor de overstap van klanten reeds wordt afgedekt in de ND-5-toetsen. Dit door middel van de eenmalige wholesalekosten die gemaakt worden voor aansluiting van een nieuwe lijn.

Bad debt

40. Volgens BOT heeft KPN geen kosten opgenomen die zij maakt in verband met zogenaamde bad debt.
41. Het college overweegt in dit verband als volgt. KPN rekent ten behoeve van ND-5 met een verlies op vorderingen voor de verschillende diensten in de retailopslagen. Ook de kosten voor een incassobureau worden door KPN hierin integraal meegenomen.
42. Voor zover BOT verwijzen naar de opslag van 1,6% voor bad debt uit het WPC-model wijst het college erop dat het WPC-model uitgaat van integrale kosten en derhalve niet als voorbeeld kan gelden voor de berekening van de incrementele retailkosten.

Overige bezwaren BOT

43. Voorafgaand aan de eerder genoemde hoorzitting ten kantore van het college heeft BOT uiteengezet²⁰ welke kosten naar hun mening ontbraken in de ND-5-toets van KPN. Onder meer

²⁰ Brief BOT met kenmerk ACTPA0008, 30 januari 2010.

Besluit «Openbaar»

gaf BOT aan dat de kosten voor het ontwikkelen van een nieuw distributiekanaal en het realiseren van een internetportal als incrementele kosten moeten worden gezien. KPN heeft deze kosten echter, voor zover deze toegeschreven kunnen worden aan individuele diensten, reeds als onderdeel van de saleskosten meegenomen in de bepaling van de retailopslagpercentages.

B) Conclusie

44. Het college kan zich vinden in de methodiek voor het bepalen van de incrementele retailkosten die KPN heeft gebruikt en heeft vastgelegd in het retailopslagdocument. Verder wordt de getrouwheid van de onderliggende cijfers gewaarborgd door een accountantsverklaring. In tegenstelling tot wat BOT beweert, wordt daarmee op adequate wijze invulling gegeven aan de beleidsregels²¹.
45. De door BOT aangevoerde informatie over hun eigen retailkosten heeft het college geen aanleiding gegeven te twifelen aan de door KPN gehanteerde methodiek. Verder ziet het college in de specifieke kostenposten die door BOT worden aangevoerd geen reden om KPN haar incrementele retailopslag aan te laten passen.

1.4 ND-5 toets van de Telfort en XS4ALL aanbiedingen

Het inkooprecept van de ND-5-toetsen

46. De toets is een vergelijking van het retailtarief van een downstreamdienst met de voor deze dienst relevante inkoopkosten. Het uitgangspunt daarbij is de voortbrengingswijze van deze dienst door KPN. Voor een uiteenzetting van de elementen die onderdeel uitmaken van de voortbrengingswijze verwijst het college naar paragraaf 3.2. van de beleidsregels. Het resultaat is het inkooprecept voor een downstreamdienst. Vervolgens dienen de inkoopkosten van het inkooprecept bepaald te worden. De kosten van de retail downstreamdienst bestaan uit de kosten voor de gereguleerde wholesalediensten, de kosten voor de ongereguleerde wholesalediensten en de incrementele retailkosten. Ook hier verwijst het college naar de beleidsregels.
47. Het college heeft gedurende de implementatie van ND-5 regelmatig toetsen opgevraagd bij KPN. Deze zijn zorgvuldig bestudeerd en tegen de beleidsregels aangehouden. Hierover heeft ook met KPN overleg plaatsgevonden. Gedurende dit gehele proces zijn de toetsen door KPN verder uitgewerkt en geoptimaliseerd. Het college heeft naar aanleiding van de klacht van BOT de specifieke ND-5-toetsen van de Telfort 4 Mb en 20 Mb en XS4ALL 4 Mb internetaanbiedingen met extra aandacht bestudeerd. Het college heeft geconstateerd dat de aanbiedingen scherp geprijsd zijn, maar desondanks voldoen aan ND-5.
48. In het hierboven geschetste beoordelingsproces is ook de door BOT aangeleverde benchmarkinformatie meegenomen. Naar aanleiding van de opmerkingen van BOT is de Telfort

²¹ OPTA/AM/2009/20115, 27 mei 2009.

Besluit

«Openbaar»

4 Mb toets op één onderdeel aangepast. Dit onderdeel wordt hieronder nader besproken. Deze aanpassing heeft niet geleid tot het ontstaan van een overtreding van ND-5.

49. In de volgende randnummers zal worden ingegaan op een aantal elementen van het inkooprecept dat specifiek aan de orde is geweest in de gesprekken tussen BOT en het college.

Verhouding ASL/XTL

50. Het college staat KPN toe in de ND-5-toetsen te rekenen met een gewogen gemiddelde van wholesale-inkoop van gedeeltelijk en volledig ontbundelde toegang indien sprake is van een enkele downstreamdienst (bijvoorbeeld Telfort 20 Mb internet) die aan de downstreamzijde niet wordt gedifferentieerd in de tariefstelling maar wel op verschillende wijzen wordt voortgebracht. Dit volgt rechtsreeks uit de systematiek van ND-5 en het gehanteerde dienstbegrip.
51. BOT is voorts van mening dat de verhouding ASL/XTL van KPN (of in dit geval de dochterondernemingen Telfort en XS4ALL) niet representatief is voor hun eigen verhouding ASL/XTL. Dit is naar het oordeel van het college niet relevant voor de conclusie of de ND-5-toets wel of niet wordt doorstaan. KPN dient volgens het WBT-besluit en de beleidsregels bij het bepalen van het inkooprecept uit te gaan van haar eigen voortbrengingswijze.

Kosten ophef WBT-verbinding

52. De eenmalige kosten van ophef en de eenmalige kosten van aanleg van een WBT-verbinding dienen op dezelfde wijze te worden meegenomen in de ND-5-toets. Volgens BOT ontbreken de ophefkosten echter in de toets van de Telfort 20 Mb aanbieding. Het college heeft geconstateerd dat de kosten van zowel ophef als aanleg door KPN op de juiste wijze zijn verwerkt in de ND-5-toets van de Telfort 20 Mb aanbieding.

PC-beveiliging

53. Als onderdeel van de Telfort 4 Mb aanbieding wordt klanten een jaar lang gratis pc-beveiliging aangeboden. Na dit jaar wordt er een bedrag per maand in rekening gebracht. KPN ging er in de ND-5-toets vanuit dat alle klanten ook na het eerste jaar het beveiligingspakket blijven afnemen, maar dan dus tegen betaling. BOT is van mening dat dit in de praktijk niet het geval zal zijn. Het college geeft BOT op dit punt gelijk en heeft KPN gevraagd het inkooprecept hierop aan te passen. KPN heeft vervolgens aangegeven op basis van ervaringscijfers te kunnen schatten dat 65%-85% van de klanten het beveiligingspakket zal blijven afnemen. Het college heeft KPN opgedragen met het worst-case scenario van 65% te rekenen totdat het werkelijke percentage bekend is.

Power (elektriciteit)

54. BOT heeft aangegeven dat elke dienst een extra energievraag oplevert en dat zij deze incrementele

Besluit

«Openbaar»

energiekosten missen in het door KPN gehanteerde inkooprecept. KPN heeft bevestigd dat deze kosten wel in het inkooprecept zijn opgenomen als netwerkkosten bij de wholesale-inkoop. Het college ziet derhalve geen aanleiding om KPN te vragen haar ND-5-toetsen op dit punt aan te passen.

Overig

55. Bepaalde elementen in de inkooprecepten zijn aan verandering onderhevig. Dit geldt bijvoorbeeld voor de inkoopprijs van een modem, het percentage shared/unshared (ASL/XTL) en de penetratiecijfers van het beveiligingspakket. Het college zal actief monitoren of de ND-5-toetsen ook daadwerkelijk op deze punten worden aangepast en of ze in strijd zijn of geraken met ND-5.

Dictum

56. Het college wijst het verzoek van BOT om handhavend op te treden tegen KPN wegens strijdigheid van de Telfort 4 Mb en 20 Mb en de XS4ALL 4 Mb internet aanbiedingen met ND-5 af.

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,
Hoofd afdeling Markten

drs. D.I. Bos

Bezwaar

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt bezwaar maken bij het College van de OPTA.

Het postadres is: College van de OPTA, Postbus 90420, 2509 LK Den Haag.

Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht bevatten. Voorts moet het bezwaarschrift de gronden van het bezwaar bevatten.

Het college wijst u op de mogelijkheid die de Algemene wet bestuursrecht de indiener van een bezwaarschrift biedt, om in dat geschrift het college te verzoeken de bezwaarschriftenfase over te slaan. Indien het college uw verzoek inwilligt, zal uw bezwaarschrift worden doorgezonden naar de rechtbank en daar als beroepschrift worden behandeld. De procedure kan daardoor worden verkort. Indien het college uw verzoek niet inwilligt, staat tegen deze beslissing geen beroep open en zal uw bezwaarschrift door het college worden behandeld.

Besluit «Openbaar»

Bijlage: Uitwerking hoorzitting met nummer d.d. 20 mei 2010 afdeling Markten

Hoorzitting inzake het verzoek om handhaving van BBned, Online Breedband en Tele2

OPTA

De heer J. Hoogendoorn	(afdeling Markten)
De heer R. Knoop	(afdeling Markten)
Mevrouw J. van Loon	(afdeling Markten)
De heer F. de Ruijter	(afdeling Markten, voorzitter)
De heer G. Szakály	(afdeling Markten)

De BOT partijen

Mevrouw J. van den Berg
De heer B. Heinink
De heer F.P. Sickinghe

KPN en haar groepsmaatschappijen

Mevrouw S. ten Asbroek
Mevrouw L. Haasbeek
Mevrouw J. Hoefsmit
De heer C. Camens van Batenburg
De heer J. Wolfs

Toehoorder

Mevrouw Koopmans, namens het BCPA

Voorzitter

Welkom bij OPTA. Ik wil hierbij de hoorzitting openen inzake het verzoek om handhaving van BBned, Online Breedband en Tele2. Die zal ik hierna de BOT partijen noemen voor het gemak. We wachten eigenlijk nog op iemand, Martijn de Jonge, van BBned. Die zal aanschuiven zodra hij er is. Dat kan misschien tien minuten duren. Dat belet ons niet om toch met de hoorzitting te beginnen.

Zoals gezegd, wij zullen u namens het College van OPTA horen. Althans, u in de gelegenheid stellen om een toelichting te geven. Ik heb begrepen dat als gemachtigde van de BOT partijen optreedt de heer Sikkinge en namens KPN en haar groepsmaatschappijen mevrouw Haasbeek als gemachtigde.

Er wordt een geluidsopname gemaakt van alles wat hier besproken wordt. Daar wordt ook een verslag van gemaakt, een zogenaamd woordelijk verslag. Het verslag wordt meegestuurd met het te nemen besluit.

Besluit «Openbaar»

Mijn voorstel is om de verzoekers om handhaving, de BOT partijen, in eerste instantie het woord te geven om hun verzoek toe te lichten. Vervolgens zal het woord zijn aan de gemachtigde van KPN en haar groepsmaatschappijen om daar eventueel een reactie op te geven. Mogelijk hebben wij nog vragen. Ook hebben jullie gelegenheid om in het tweede termijn nog iets te zeggen.

Sickinghe

Over ND-5 wordt veel gesproken in verschillende context. In feite bevat deze zaak een stukje van een veel bredere puzzel. Belangrijk om even vast te stellen, is dat we hier niet de hele puzzel ter discussie willen stellen, maar dat we specifiek ingaan op een onderdeel van de puzzel. Daarbij gaat het in deze zaak om de wijze waarop OPTA die vijfde gedragsregel als onderdeel van verplichtingen uit het WBA besluit heeft toegepast op aanbiedingen van Telfort en XS4all op de consumentenmarkten voor breedband Internet. Daarover hebben we uitvoerig gesproken met OPTA in meer informele, toelichtende gesprekken. We hebben bezwaar ingediend tegen het besluit waarbij OPTA heeft aangegeven dat die aanbiedingen van Telfort en van XS4all voldoen aan de vijfde gedragsregel. Dat bezwaar is niet ontvankelijk verklaard aangezien, naar de mening van OPTA, geen sprake was van een besluit. Daar hebben we maar geen beroep tegen ingediend, aangezien het moet gaan om de inhoud en OPTA het bezwaar ook heeft opgevat als een handhavingsverzoek. Dat is wat ons betreft ook de juiste weg.

De vijfde gedragsregel is voor iedereen wel bekend. Tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit betekent dat KPN haar eigen downstream bedrijf waaronder het retail bedrijf, een wholesaletarief in rekening brengt waardoor andere afnemers als gevolg van marge-utholling op de downstream-markten niet onder concurrerende voorwaarden hun diensten kunnen aanbieden. Dat is een citaat uit de marktanalysebesluiten, voor iedereen bekend.

Het te hanteren inkooprecept voor die downstream diensten, wordt bepaald door de kosten van de gereguleerde wholesalediensten plus de ongereguleerde wholesalediensten plus de incrementele retailkosten. Het downstream tarief dient hoger te zijn dan de kosten van de downstream dienst. Als dat niet het geval is, dan moet KPN het wholesaletarief corrigeren.

Gedragsregel vijf is van heel erg groot belang voor deze markt. Omdat er geen sprake meer is van regulering op de retailmarkten voor breedband en de facto de enige remedie is tegen marge-utholling en te lage retailprijzen. Ook is er geen ondergrensregulering. Met dit handhavingsverzoek beogen we de werking van de vijfde gedragsregel binnen de reikwijdte van de opgelegde verplichtingen op grond van het WBA besluit en mede op grond van de beleidsregels inzake ND-5 om die te optimaliseren. We gaan het hier niet hebben over de onvolkomenheden in de uitgangspunten. Die zijn onderwerpen van beroep en daar zullen wij in deze niet over discussiëren.

Los daarvan moeten we wel vaststellen dat ND-5 geen adequate bescherming biedt tegen marge-utholling. De invulling van ND-5 zoals OPTA die voorstaat en die nu deels hier ter discussie staat, biedt naar onze mening ruimte voor substantiële verbetering binnen de kaders van de ND-5

Besluit

«Openbaar»

beleidsregels. Ook als OPTA het handhavingsverzoek niet toewijst op de grond dat KPN zich formeel heeft gehouden aan de beleidsregels, geldt dat voor de alternatieve aanbieders ND-5 geen adequate bescherming biedt tegen marge-uitholling. We zullen dus ook moeten nadenken over verbetering van de werking van die toets in de toekomst. Los van handhavingsverzoeken, bezwaarprocedures, voorlopige voorzieningen en zelfs eventueel 6b.3 verzoeken.

Dan over specifiek dit handhavingsverzoek. Aanleiding hiervoor is een aanbod van Telfort uit 2009 voor 4 MB Internet. € 19,95 per maand met een actiekorting van € 5. Ook Telfort heeft een aanbod in de markt gezet voor 20 MB. Xs4all heeft in 2009 een ADSL startaanbod gedaan voor 4 MB voor € 29,95 per maand. Dat is nu 8 MB. Online en Tele2 kunnen dergelijke aanbiedingen eigenlijk alleen maar doen met een negatieve marge als ze gebruik maken van de lage kwaliteit WBA diensten van KPN. Online heeft daartoe vertrouwelijk ook informatie aangeleverd aan OPTA.

Voor de Telfort aanbieding heeft OPTA Online per e-mail gevraagd een handhavingstraject te starten, al een tijdje geleden. Dat heeft geleid tot een oordeel van OPTA in november 2009 dat die aanbiedingen voor 4 en 20 MB zowel als het Telfort aanbod, voldoen aan de vijfde gedragsregel. De basis voor dat oordeel is gelegen in het retail opslagendocument van KPN. Dat zal ik hierna aanduiden als het retail opslagendocument. De aanbiedingen van XS4all en Telfort vallen onder de verplichtingen die KPN in het kader van wholesale breedband toegang in het WBA besluit zijn opgelegd. XS4all en Telfort zijn dochters van KPN, dus ik zal ze hier een beetje door elkaar gebruiken aangezien de verplichtingen generiek gelden.

Ons standpunt komt neer op het volgende. Ten onrechte heeft OPTA dat retail opslagendocument als uitgangspunt genomen bij de beoordeling van de wijze waarop invulling dient te worden gegeven aan de beleidsregels. Zolang geen adequate opslag is vastgesteld, moet OPTA KPN verplichten uit te gaan van de daadwerkelijke incrementele kosten per dienst conform de beleidsregels. ND-5 is een door OPTA opgelegde verplichting. OPTA moet de ND-5 toetst analoog aan de EDC systematiek aan goedkeuring onderwerpen.

Twee, de incrementele kosten voor het aanbieden van een dienst, zoals marketing, retentie, customer care, bad debt, billing, disconnection, energie, PC beveiliging, billing, provisioning, overstappen. Al die kosten zijn buiten beschouwing gelaten.

Ons derde punt is dat ten onrechte geen rekening wordt gehouden met het prijspremie effect op grond waarvan partijen 5 tot 10% lagere prijzen moeten bieden om überhaupt klanten van KPN te kunnen bewegen om over te stappen.

Dan over het retail opslagendocument. In de eerste plaats is de status van dat document voor ons volstrekt onduidelijk. OPTA heeft dat document met een begeleidend briefje aan marktpartijen toegezonden. Zonder daarbij een inhoudelijk standpunt in te nemen over de mate waarin de retail opslagen voldoen aan de beleidsregels. En zonder dat andere partijen om een reactie is gevraagd. Dat is één.

Besluit

«Openbaar»

In de tweede plaats is onduidelijk wat OPTA precies gedaan heeft. Heeft OPTA zelf die ND-5 toets uitgevoerd, of heeft OPTA alleen gekeken of de ND-5 toets zoals XS4all en Telfort die hebben uitgevoerd, leidt tot een positieve uitkomst. Positief in de zin dan van geen strijd met de vijfde gedragsregel. Het ziet ernaar uit dat OPTA alleen heeft gekeken naar de uitkomst en zelf geen toets heeft uitgevoerd. Dat is naar ons idee wel een zeer summiere beoordeling. Het belang van de vijfde gedragsregel rechtvaardigt ook dat OPTA een zeer kritische en proactieve houding aanneemt. Niet alleen bij de uitwerking van de vijfde gedragsregel, maar ook bij de invulling ervan door de door KPN gehanteerde systematiek aan goedkeuring te onderwerpen analoog aan de EDC systematiek zoals we die sinds jaar en dag al kennen. Dat betekent ook dat het proces zou moeten eindigen met een besluit waarin al dan niet goedkeuring wordt verleend. Nu zitten we in feite in een soort vacuüm.

Partijen vinden dat de invulling van die opslag niet aansluit bij de kosten die verbonden zijn aan retailaanbiedingen. OPTA zou daardoor alsnog een inhoudelijk oordeel moeten geven over de te hanteren methodiek. Voldoet de retailopslag aan de beleidsregels of niet? Dat is volstrekt onduidelijk. Het document van KPN kan wat ons betreft alleen gezien worden als het voorstel van KPN voor de te hanteren opslag. De inhoud van de beleidsregels biedt OPTA ook voldoende ruimte voor het oordeel dat de opslag zoals die nu wordt gehanteerd niet aan de beleidsregels voldoet. Dat wil ik op een aantal punten nader toelichten.

Wij constateren dat KPN een zeer enge en onvolledige invulling heeft gegeven aan de incrementele kosten die als basis gelden voor dat retailopslagpercentage voor breedbanddiensten. En dat is door KPN vastgesteld, uniform, op 3 %. Als gevolg daarvan zijn belangrijke kosten elementen buiten beschouwing gelaten die wel degelijk als incrementele kosten kunnen worden beschouwd. Die benadering leidt er ook toe dat de gehanteerde opslag geen realistische weerspiegeling vormt van de kosten die andere aanbieders moeten maken om de diensten op retail niveau te kunnen aanbieden. Dat hebben we toegelicht in brieven die eerder zijn toegezonden. De brieven vormen mede de basis voor dit handhavingsverzoek.

Belangrijk daarin zijn de kostenelementen zoals we die hebben weergegeven in het document Squeeze test Incrementele Kosten van 30 januari 2010 dat we ook eerder met OPTA hebben besproken. Het gaat daarbij om de distributievergoeding, marketingkosten, retentiekosten, customer care, bad debt, billing, disconnection, energie, PC-beveiliging, dienstontwikkeling, investeringen in ordering en leveringsystemen, billingsystemen. In feite een hele waslijst. Voor al die elementen zien we dat de kosten daarvan niet of niet volledig als lange termijn incrementele kosten zijn meegenomen in de ongereguleerde wholesale input dan wel in de retail opslagberekening. Conform de beleidsregels dienen de lange termijn incrementele kosten te worden meegenomen als som van de directe en indirecte kosten inclusief redelijk rendement uit het EDC systeem. We zijn daar in het document uitvoerig op ingegaan en we hebben daar ook uitvoerig over met jullie gesproken. Dit document maakt onderdeel uit van het verzoek en ik wil enkele elementen nog iets nader toelichten.

Het eerste punt betreft de marketingkosten. Wij vinden het echt onbegrijpelijk dat het KPN wordt

Besluit

«Openbaar»

toegestaan om de kosten van een commercial voor twee Telfort aanbiedingen van 4 en 20 MB – dat voorbeeld wordt genoemd in het retail opslagendocument – om die volledig buiten beschouwing te laten. Dan wordt het wel heel eenvoudig om substantiële kosten niet mee te nemen. Daardoor hoeft in feite in zo een reclame uiting of marketing uiting hoeft je alleen maar twee aanbiedingen gelijktijdig te promoten en dan zijn die kosten niet meer – in enge zin – toewijsbaar tot één specifieke dienst. Maar dat is in feite natuurlijk wel zo want die kosten worden wel gemaakt. Ook als er geen één op één relatie is, kun je die kosten wel degelijk toewijzen. OPTA lijkt KPN zelfs toe te staan dat ten aanzien van marketing campagnes een management judgement wordt gedaan van de verhouding tussen de bijdrage aan de algemene naamsbekendheid en promotie van een specifieke aanbieding. Daar hebben wij echt grote twijfels bij. Die kosten zou je wel degelijk moeten verdelen over de aanbieding. In zo een geval zou dat 50 / 50 kunnen zijn. Je kunt ze niet volledig buiten beschouwing laten.

Dan customer care. Ook kosten voor customer care zijn buiten beschouwing gelaten terwijl die één op één incrementeel en toewijsbaar zijn aan een specifieke dienst. Ter illustratie heb ik overgelegd een brief aan Heemskerk die mede namens KPN is verzonden. Dat betreft een voorstel voor oplossing van de wachttijden problematiek. Die brief, daarvan is specifiek relevant bijlage twee. Daarin heeft SNT een soort kostenberekening gemaakt van wat kost een callcenter en een callcenter medewerker per minuut. En kun je die kosten alloceren aan een gesprek. Dat blijkt zo te zijn. Dat kan aan de hand van de zogenaamde Erlang C formule die wordt toegepast. Dat kan heel erg specifiek. Dat betekent dat je voor ieder gesprek voor een specifieke aanbieding kun je de kosten dus toerekenen. Dan zien wij niet waarom je die kosten dan niet zou moeten meenemen.

Dan bad debt. Het is industry standard dat bad debt rechtstreeks wordt toegerekend als percentage van de omzet. Bad debt is daarmee incrementeel aan aanbiedingen. In het kader van interconnectie mag KPN een vaste opslag voor bad debt voor verkeer van en naar 0900 nummers van 1,6 % hanteren, gebaseerd op de WPC modellen. Wij zien niet dat dat niet de daadwerkelijke kosten van KPN zou vertegenwoordigen en waarom die ook niet in de toetst zouden moeten terugkomen.

Dan overstappen. Naast retentiekosten dienen ook de kosten van overstappen te worden meegenomen. We hebben overgelegd een openbaar rapport van Synovate wat ook al eerder bij OPTA bekend was inzake het behalen van de 95% norm voor overstappen inclusief KPN. Het gaat niet zozeer om de vraag of de overstapnorm is behaald, maar om de respons verantwoording zoals die in bijlage 1 bij dat document is opgenomen. Alle betrokken aanbieders hebben over de onderzoeksperiode alle klanten aangeleverd die in die periode zijn overgestapt. Per individuele klant is bekeken of dat overstapproces in één keer is gelukt en wat de achterliggende oorzaken zijn als dat niet is gelukt. Daarbij kan een klant gebruik maken van een overstapmodel. De klant kan daarom vragen. In dat geval, als de klant daarom vraagt, dan verzorgt de nieuwe aanbieder de overstap volledig voor die klant. Daar is een speciaal proces voor ingericht. Daarmee kunnen ook de kosten zelfs op klant en op aanbiedingsniveau nauwkeurig worden bepaald. Kosten die niet zouden worden gemaakt als de klant niet zou zijn overgestapt of niet van dat specifieke overstapservice gebruik zou hebben gemaakt. Ook die kosten, die moet je meenemen. Ofwel als onderdeel van de retailopslag, ofwel als onderdeel van de ongereguleerde wholesale inputs.

Besluit

«Openbaar»

Dan iets over volledig versus gedeeltelijk ontbundelde toegang. Dat is een punt wat heel specifiek geldt voor de Telfort aanbiedingen. We zien daar, daar staat OPTA maar dat moet KPN zijn, dat KPN ten onrecht uitgaat van één gezamenlijke aanbiedingsvorm voor volledig ontbundelde toegang en voor gedeelde toegang. Aangezien gebruik wordt gemaakt van verschillende wholesale inputs, moet strikt genomen ook sprake zijn van twee aparte aanbiedingsvormen die OPTA apart zou moeten bekijken en moeten toetsen. Ook als OPTA dan zou concluderen dat er geen sprake is van aparte aanbiedingsvormen, geldt dat in de praktijk vrijwel alleen abonnementen op basis van een volledig ontbundelde lijn worden afgenomen. Daar moet je specifiek naar kijken. Beide aanbiedingen moeten dan ook integraal aan die vijfde gedragsregel voldoen.

KPN komt in het retail opslagdocument uiteindelijk tot een zeer beperkt aantal activiteiten en kosten die als incrementeel kunnen worden aangemerkt. Welke kosten wel in scope zijn, zoals KPN dat noemt, wordt in dat document als vertrouwelijk aangemerkt. Wij denken dat dat op zich onterecht is. Het noemen van de activiteiten as such kun je moeilijk als vertrouwelijk aanmerken. Dat ligt wellicht anders voor de achterliggende cijfers. Los daarvan, daar gaan wij vanuit dat OPTA die cijfers wel kent. Wat ons betreft zou KPN die informatie over welke elementen precies zijn meegenomen ook nader bekend moeten maken.

Het feit dat kosten niet als incrementeel voor de retaildienst kunnen worden aangemerkt, betekent overigens niet dat die dan ook volledig buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Daar ziet het wel naar uit, dat dat gebeurt. Kosten die als niet incrementeel worden aangemerkt in het retaildocument vallen er gewoon uit. Daar gebeurt niets meer mee. Die kosten, daar zul je van moeten kijken van moeten die dan niet als onderdelen voor de ongereguleerde wholesale inputs worden meegenomen. Dat is niet gebeurd, voor zover wij dat hebben kunnen zien.

OPTA geeft KPN in de praktijk de volledige vrijheid om de incrementele kosten voor dat retail opslagpercentage te bepalen. De beleidsregels omvatten daar eigenlijk geen inhoudelijke voorschriften over van waar nu precies aan moet worden voldaan op dat vlak. Dan kun je Telfort en XS4all ook moeilijk verwijten dat ze de vrijheid nemen die door OPTA wordt gegeven. Dat pleit er temeer voor dat OPTA nog eens heel goed kijkt of alle incrementele kosten elementen zoals ze door partijen zijn benoemd en zoals partijen die ook ervaren en gebruikelijk in de businesscase worden meegenomen, dat die ook als incrementele kosten zijn meegenomen.

In beleidsregel vier is bepaald dat, zolang KPN geen voorstel heeft gedaan, KPN voor de retailopslag dient uit te gaan van de werkelijke incrementele kosten. KPN heeft wel een voorstel gedaan, maar daarvan kun je moeilijk zeggen dat het voldoet aan de beleidsregels. Dat is een extra aanknopingspunt om uit te gaan van de daadwerkelijke incrementele kosten zolang er geen goedgekeurd voorstel ligt.

Dan de prijspremie. Een belangrijk punt. De prijspremie wordt door OPTA in het VT besluit als volgt omschreven, ik heb toch maar even geciteerd. Om historische redenen beschikt KPN over een zeer omvangrijk klantenbestand met grote naamsbekendheid en een betrouwbare reputatie. Een belangrijk

Besluit

«Openbaar»

deel van KPN's klanten is hierom relatief loyaal en lastig te bewegen om van aanbieder te wisselen. Dat wordt ook wel inertie genoemd. Dat betekent dat KPN vaak in staat is om een prijspremie te vragen. Dat wil zeggen dat een afnemer bereid is om voor dezelfde dienst aan KPN een hogere prijs te betalen dan aan andere aanbieders. In het geval van WLR heeft het College geconstateerd dat alternatieve aanbieders maximaal een prijs kunnen vragen die 5 tot 10% lager ligt dan die van KPN. Dat prijspremie effect is naar de aard natuurlijk niet beperkt tot vast telefonie en geldt voor alle aanbiedingen waarmee alternatieve aanbieders trachten klanten te verwerven. Dus alleen de vaststelling dat alternatieve aanbieders 5 tot 10% lagere prijzen dan KPN dienen te hanteren om concurrerend te laten zien, betekent dat een retailopslag van 3% voor breedbanddiensten dat dat voor hen totaal niet werkt. De retailprijs van alternatieve aanbieders moet dan in feite altijd lager zijn dan de wholesalekosten die zij maken op basis van de inkoop bij KPN dan wel op basis van de eigen infrastructuur. Dan hoeft je eigenlijk niet eens meer te spreken over incrementele kosten van alternatieve aanbieders en of die wel efficiënt zijn. Met andere woorden als je die prijspremie volledig buiten beschouwing laat, dan kan die vijfde gedragsregel gewoon niet goed werken. De prijspremie moet je op een of andere manier verwerken in de ND-5 toets, laten we eerlijk zijn. Zo een retailopslag van 3% dat kan geen reële weerspiegeling vormen voor de daadwerkelijke onderliggende kosten. Als het wel klopt, dan heeft de ND-5 toets geen enkele zin omdat geen enkele concurrent dergelijke kosten kan matchen. Voor hen zijn de aanbiedingen van XS4all en Telfort dan ook niet replicerbaar en dan is ND-5 in feit illusoir.

Wij zijn van mening, concluderend, dat OPTA de wijze van uitvoering van de toets aan goedkeuring dient te verwerpen onder meer door een kritische beoordeling van het retail opslagendocument. De ND-5 toets dient aan de hand van een herzien document en een verbeterde invulling van de incrementele kosten op wholesale en retailniveau te worden aangepast. Als de toets dan opnieuw wordt uigevoerd, dan zal de conclusie niet anders kunnen zijn dan dat de aanbiedingen van Telfort en XS4all niet voldoen aan de vijfde gedragsregel en dat de downstreamtarieven naar boven moeten worden bijgesteld. Dat voor wat betreft de eerste termijn.

Voorzitter

Dank u wel voor uw toelichting.

Hoogendoorn

Ik heb een drietal vragen aan BOT. In de inleiding schets je dat de ND-5 toetsen en niet zozeer alleen deze toets op de specifieke aanbiedingen, à la EDC zouden moeten worden goedgekeurd door OPTA. Zou je dat iets nader kunnen verklaren en hoe je dat dan ziet binnen de besluiten zoals die er nu liggen?

Sickinghe

Je moet iets doen aan de hand waarvan je vaststelt of die retailopslag klopt of niet. Dat zwemt nu een beetje in een vacuüm. Dat betekent dat je, ook in de beleidsregels, een grondslag zou moeten zien om het document zoals KPN dat nu heeft neergelegd, om daar kritisch naar te kijken en daar echt een concreet oordeel over te geven. Het feit dat niet in de beleidsregels staat dat dat specifiek moet

Besluit

«Openbaar»

gebeuren, wil niet zeggen dat het niet zou kunnen. De zekerheid die daarover zowel aan KPN aan als marktpartijen dient te worden gegeven, rechtvaardigt ook dat OPTA zoiets doet en dat niet in het midden laat. Wij denken dat het heel belangrijk is dat OPTA dat doet en daar heel goed naar kijkt.

Hoogendoorn

Nu richt je je specifiek op de retailopslag. Dat is een element van meerdere onderdelen waaruit zo een toets bestaat. Ik begreep je punt meer van dat je zoekt naar iets van dat OPTA in zijn algemeenheid alle door KPN uitgevoerde ND-5 toetsten zou goedkeuren. Bedoel je daarmee dat we van de vele duizenden aanbiedingen die door KPN zijn getoetst, op individueel niveau zonder dat daar een concrete klacht aan ten grondslag ligt een soort beoordeling inclusief goedkeuring of afkeuring zouden moeten geven?

Van den Berg

Uiteindelijk is OPTA de toezichthouder. Ik bespeur uit jouw vraag dat het een beetje een soort ondoenlijkheid zou inhouden. Dat zou betekenen dat we hier te maken hebben met een maatregel waarvan OPTA zelf zegt: ja, eigenlijk ben ik zelf niet in staat om adequaat toezicht op deze maatregel te houden. Dat moet KPN dan toch maar zelf doen. Om het heel concreet op dit voorbeeld toe te spitsen, op zich is het natuurlijk niet ondoenlijk voor OPTA om in ieder geval die retailopslagen eens heel goed na te rekenen. Die komen in al die documenten voor. Dan zou je voor de rest nog kunnen zeggen: ik handel op basis van binnengekomen klachten. Ik ga niet alles doorrekenen, maar ik ga in het geval van klachten het wel doorrekenen. Waar wij nu tegenaan lopen, is dat we de indruk krijgen dat er eigenlijk überhaupt niet door OPTA echt goed nagerekend wordt. Dat is de vergelijking die we hebben gemaakt bij EDC, ook daar is het een kostenmodel van KPN. Ook daar komt KPN met de resultaten van dat kostenmodel. Maar OPTA zegt: dat wil ik nog wel eens even zien. En dat missen wij hier, daar gaat het hier om.

Hoogendoorn

Dat is dus minder vergaand dan, op zich, wij zeggen: KPN moet op verzoek aan OPTA kunnen aantonen dat er wordt voldaan aan ND-5 in een concreet geval. Dat principe wordt niet ter discussie gesteld?

Van den Berg

Nou ja, kijk, wat wij nu zien en dat is het punt wat wij hier naar voren willen brengen, is dat OPTA lijkt gewoon genoeg te nemen met de retailopslagen die KPN aandraagt in het retail opslagendocument. Wij zeggen: als dat gehanteerd wordt door OPTA, dan heeft ND-5 sowieso geen zin. En daarom pleiten wij ervoor dat OPTA dat retail opslagendocument in ieder geval nog eens even heel goed narekent, want dat speelt in alle ND-5 toetsten een rol. Het lijkt erop alsof OPTA nu gewoon zegt: dat moet KPN allemaal maar zelf doen, want ik heb er de capaciteiten niet voor. Dat zou betekenen dat we hier te maken hebben met een maatregel waar de toezichthouder verder niets mee kan doen.

Hoogendoorn

Helder. Mijn tweede vraag, ook aan BOT, de prijspremie die genoemd wordt. In de inleiding schetsten

Besluit

«Openbaar»

jullie ook dat jullie met name kijken naar wat toepasbaar is binnen de bestaande besluiten en de beleidsregels die OPTA heeft geformuleerd. Ik zie niet zozeer hoe de prijspremie daar, hoe jullie dat in het kader van de verplichtingen zoals die zijn opgelegd, hoe je daar een plaats voor zou vinden. Het lijkt mij ook meer een onderdeel van de beroepspunten die je volgens mij hieruit wilde halen.

Sickinghe

Dat is strik genomen ook zo. Maar wij vinden het zo belangrijk, dit punt, dat we het toch hebben opgenomen in dit verhaal. Je zou zelfs kunnen zeggen: op het moment dat je de retailopslag als die omhoog gaat. Bijvoorbeeld in de richting zou gaan van de opslag zoals die gold voor de oude CPST. Dan zou je op 23% zitten. Dan is die hele discussie over de prijspremie in feite niet meer relevant. Die valt dan daar ruimschoots in weg. Op die manier kun je toch ook binnen de context van deze discussie rekening houden met het prijspremie effect. Met andere woorden: als er niet iets uitkomt wat 5 tot 10% marge oplevert, dan levert het de facto dus niets op. Dan is ook de vraag: kan het echt wel kloppen? In deze context wil ik het meer aangeven als sanity check voor de juistheid van de incrementele toets.

Hoogendoorn

Oké. Je noemt ook even de 23%. Dat is volgens mij het percentage van twee toetsten geleden.

Sickinghe

Ik noem het maar even als haakje.

Hoogendoorn

Het feit dat jullie dat percentage noemen, wat een weergave was van de integrale retailkosten van KPN min of meer op marktniveau, pleiten jullie niet eigenlijk veel meer voor een toets richting een soort markttoets?

Sickinghe

Als we daarvoor zouden willen pleiten, dan zouden we dat wel doen. Maar dat hebben we nu niet gedaan. Waar wij voor pleiten is optimalisering van de retailopslag binnen de marges en de reikwijdte en de grenzen die OPTA heeft gesteld in de beleidsregels. Dat is wat anders dan een pleidooi voor een markttoets.

Hoogendoorn

Nee, oké, maar we hebben in de discussies die we hebben gehad natuurlijk wel met elkaar gesproken en het komt ook deels in het pleidooi wat jullie net hebben gehouden naar voren, dat een bepaalde set van kosten vaak voor meer dan de individuele aanbieding waarop de toets van toepassing is, worden gemaakt. En dus toerekenbaar zijn aan een grotere set van aanbiedingen. Dat blijft een beetje een terugkerend thema. Je komt ergens tussen een aanbiddingstoets en een markttoets in op die manier.

Heinink

Ik denk dat de kosten waar we op ingaan ook in deze pleitnota, de argumenten die we daar aandragen is eigenlijk dat al die kosten incrementeel zijn voor specifieke aanbiedingen. Het kan best zo zijn dat ze af en toe voor meerdere aanbiedingen tegelijk worden gedaan. Het sprekende voorbeeld vind ik het

Besluit

«Openbaar»

reclamespotje van Telfort. Het zal best dat daar twee aanbiedingen in genoemd worden, maar het is uiteindelijk een keuze van KPN om dat op die manier te doen. Die kosten zijn wel degelijk incrementeel. Dat is uiteindelijk de toets die gehanteerd wordt. Wij proberen hier met argumenten aan jullie uit te leggen dat een heleboel kosten die wij als partijen maken, niet worden meegenomen in het retail opslagendocument en dat ze wel degelijk als incrementele kosten voor een dienst doet. Je kunt daarnaast natuurlijk ook nog allerlei dingen vinden over zou de hele systematiek er niet anders uit moeten zien. Dat is meer iets voor beroepen of andere discussies. In deze discussie gaat het over: zijn die kosten incrementeel? Ons pleidooi is: dat zijn die kosten wel degelijk. Als je een hele enge definitie hanteert en daarmee ook vrijheid geeft aan degene die onderworpen wordt aan de toets, dan wordt het heel lastig om daar uit te komen. Dan kom je tot zo'n enge invulling dat die toets gewoon geen zin heeft. Ik denk dat dat een heel belangrijk onderdeel is van ons pleidooi.

Hoogendoorn

Dat is helder. Ik zou KPN willen vragen om specifiek op dit punt te reageren daar waar het gaat om dat BOT stelt dat hoewel een reclame campagne voor twee aanbiedingen wordt gedaan, dat desalniettemin toch sprake is van incrementele kosten op aanbiedingsniveau.

Wolfs

Ik weet niet wat ik daar verder nog aan zou moeten toevoegen. Het feit dat er heel veel aanbiedingen worden onderscheiden, dat is terug te voeren op de keuze die de ND-5 regulering in zichzelf al in zich draagt. Daardoor heeft KPN ook de plicht om alle duizenden aanbiedingen die er zijn in de retailmarkt ook individueel te bekijken. Gegeven het feit dat die keuze er ligt, daar is uiteraard wel ook door KPN een aantal beroepsgronden tegen gedaan. Het feit dat die keuze er ligt en via de beleidsregels wordt daar ook automatisch aan gekoppeld dat als het gaat om de toepassing van het increment en als basis voor de incrementele kosten, je er dan ook uitkomt op die individuele duizenden aanbiedingen. Dat betekent automatisch dan ook dat je in de retail sfeer kosten maakt als KPN, dat je dan gaat kijken of die kosten gemaakt worden voor één van die duizenden aanbiedingen of meer dan één van die duizenden aanbiedingen. Dat criterium is in zichzelf voldoende als je met een vinger langs alle retailkosten gaat zoals we dat gedaan hebben voor de retail opslagrapportage, dan is dat criterium op zichzelf al voldoende om uitsluitel te geven over het feit of je de kosten van die betreffende retail activiteit die je gedaan hebt aan die individuele aanbieding nummer 799 uit het totaal van die duizenden of je het dan wel aan nummer 799 moet toerekenen of niet daaraan moet toerekenen. Alles wat je dan als incrementeel herkent, is dan een activiteit die je gedaan hebt voor die ene aanbieding, namelijk nummer 799 in het rijtje. Dat is een vrij, denk ik, gesloten manier om een analyse te doen. Die voortkomt natuurlijk aan de voorkant uit het punt van die definitie van wat één aanbieding is en waar je de toets op moet loslaten.

Sickinghe

Dat betekent in feite als je het op die manier bekijkt, we hebben ook twee voorbeelden aangegeven, overstappen en de andere in het kader van de callcenter kosten. Daarmee kun je zelfs tot op klantniveau die een specifiek aanbod wel of niet gaat afnemen, kun je identificeren wat de daarbij behorende kosten zijn. Zelfs binnen het, naar ons idee, te enge incrementele kosten begrip, zijn er

Besluit

«Openbaar»

toch nog kosten te identificeren die jullie ook zouden moeten meenemen. Althans, waarvan OPTA zou moeten zeggen dat jullie die zouden moeten meenemen.

Van den Berg

Ik denk om te beginnen dat ik niet een mooier pleidooi heb gehoord dan wat de heer Wolfs net heeft aangegeven dat eigenlijk de test op basis van de informatie van KPN dus niet kan worden uitgevoerd. Als wij een product in de markt zetten, dan kunnen wij wel degelijk en daar wordt in elke business case ook rekening mee gehouden, wat de specifieke marketingkosten zijn om deze dienst in de markt te zetten. Ik vind het een prachtig verhaal van KPN, maar KPN geeft eigenlijk zelf aan: je moet de ND-5 toets niet op mij, want dat is te ingewikkeld. Dan zeg ik: een mooi verhaal dat je die toets eigenlijk moet toepassen op een, de grootste efficiënte aanbieder naast KPN is dan erg voor de hand liggend. Dat is een zijstap in deze discussie. Waar het hier denk ik om gaat, is dat als KPN gelijk heeft in wat de heer Wolfs net aangaf, dan is het voor KPN kinderlijk eenvoudig om elke dienst die ze in de markt zet zodanig in te richten dat er nooit marketingkosten hoeven te worden toegerekend. Ze hoeft er alleen maar voor te zorgen, om het even heel erg simpel te stellen, dat ze in plaats van één snelheid twee snelheden noemt in haar uiting en we zijn al klaar. Het gaat erom dat we hier zoeken naar een effectieve toets en als blijkt dat het waar is wat KPN zegt, dan is die toets natuurlijk helemaal niet effectief. Wij bestrijden dat, want als wij een dienst in de markt zetten, à la de voorbeelden die we hier hebben aangedragen, dan kunnen wij wel degelijk de marketingkosten toerekenen aan de introductie van deze dienst.

Haasbeek

De voortbrengingswijze van de grootste efficiënte aanbieder, dat is een keuze die OPTA al in het besluit zelf heeft gemaakt. Dat staat in de tekst van het besluit en dat is iets wat hier daarom niet aan de orde kan worden gesteld. Dat is een punt voor beroep. Dat is ook door de BOT partijen in beroep aan de orde gesteld. Daar moet het CBb zijn oordeel over geven. Verder is het eigenlijk een beetje van tweeën een. Als je kiest voor een toets op het fijnmazige dienstniveau, dan volgt daar automatisch uit dat de incrementele retailopslag ook geldt op datzelfde fijnmazige dienstniveau en niet op een hoger niveau. Als de incrementele kosten op een hoger niveau moeten worden berekend, zou de toets, de gedragsregel vijf toets, ook op dat hogere niveau moeten worden uitgevoerd wat een stuk meer flexibiliteit aan KPN zal geven. Het is niet zo dat KPN daar per definitie op tegen is, maar het is wel van tweeën een. De toets en de berekening van de incrementele kosten dienen op hetzelfde niveau plaats te vinden.

Hoogendoorn

Ik zou KPN nog willen vragen om te reageren op de punten van BOT, met name op het vlak van de overstapkosten die worden genoemd.

Wolfs

Ja, dat zal ik gelijk doen. Dat was ik net ook al van plan. Wat betreft de voorbeelden die genoemd werden. Het begrip overstappen, ik herken het feit dat het een fenomeen is in de retailmarkt. Maar dat relateert aan het feit dat een klant overstapt. Een klant is weer wat anders dan een dienst of een

Besluit «Openbaar»

aanbieding. Het fenomeen overstappen en de daaraan verbonden activiteiten in zichzelf zijn niet onder dezelfde titel terug te vinden in de analyse van de incrementele retailkosten die we hebben gedaan en die we ook vervat hebben in de rapportage daarover. Ik denk wel dat er een overlap is in die zin dat het feit dat een klant overstapt betekent dat hij dan bij een aanbieder een aanbieder kiest. De toets dekt daar wel degelijk een stuk van de kosten voor af, namelijk dat de vergoeding voor eens die je moet betalen voor aan de wholesale kant om een nieuwe lijn te bestellen, daar zal een stukje dekking worden gevonden voor het feit dat je aan retailkant. Laat ik zo zeggen: dat prijsniveau, de toets die daaruit naar voren komt, dat betekent ook dat je daar een stukje dekking vindt voor het feit dat je met een nieuwe lijn zit. Dat betekent ook dat je in die sfeer de kosten wel ziet terugkomen in de toets.

Het tweede punt wat ik daaraan zou willen toevoegen is dat, we hebben het er net al even over gehad en Luca Haasbeek heeft dat nog even geïllustreerd, die logica zit er natuurlijk in. Het begrip incrementele retailkosten moet je bekijken op het niveau wat incrementeel gedefinieerd is. Dat is het fijnmazige niveau van de definitie van dienst die er aan de ND-5 ten grondslag zit. Uiteraard, dat wil niet zeggen dat je dan ook als KPN dan de niet gedekte kosten, de kosten die niet meelopen in de incrementele analyse, dat je die dan nergens meer dekt. Uiteraard niet. Dan zouden ook vele managers bij KPN, marketingmedewerkers zouden dan geen baan meer hebben als ze er zo mee om zouden gaan op de markt. Uiteraard worden die kosten nog gedenkt. Maar dat is natuurlijk dan vanuit de hogere niveaus richting uiteindelijk wel totale markt. De kosten worden wel gedekt, maar niet meer op dat niveau maar elders. Dat is punt twee.

Het laatste met betrekking tot wat is dan precies dan dat begrip incrementeel. Het begrip incrementeel, onder het vorig kader hadden we dat ook in de CPST, in de Combinatorische Price Squeeze Toets. Mag ik even in herinnering brengen dat het toen ook is uitgerekend. Toen is het uitgerekend op het niveau van 0,5% opslag. Daar zit wel verschil in. We zitten nu hoger, maar het is een vergelijkbare orde van grootte als het gaat om het concept van incrementele kosten en incrementele retailkosten. Bij vast telefonie in het verleden, hadden we daar er eigenlijk ook al in het vorig kader, met elkaar vastgesteld uiteindelijk, dat een benadering op basis van 0,5% een goede representatie was voor de incrementele retailkosten van een retaildienst vaste telefonie. In die zin zijn de uitkomsten die er nu gelden van 1,1% en 3% over de verschillende markten niet eens zo gek in het kader van wat er in het verleden is gesteld.

Ik pak gelijk even mee het tweede voorbeeld wat genoemd werd met betrekking tot die callcenter kosten. Volgens mij, ik ken die rapportage niet zoals hij uitgerekend is. Ik heb wel gelezen wat daar staat. Ik krijg sterk de indruk dat dat het toch wel een berekening is van de integrale kosten van een callcenter. Integrale kosten per gesprek. Ik hoorde ook de term toerekenen vallen. Dat is natuurlijk de essentie. Op het moment dat je kosten van een callcenter gaat toerekenen aan een gesprek. De kern van het woord toerekenen houdt al in dat je gaat alloceren omdat er geen directe relatie is. Dat conflicteert op dat moment al met het begrip incrementeel. In die zin is het voorbeeld van de callcenter kosten geen goede vergelijking. Geen goede referentie voor het begrip incrementele retailkosten.

Besluit

«Openbaar»

Van den Berg

Allereerst, de CPST, de 0,5% was in combinatie met een markttoets maar vooral met een non discriminatie verplichting. Jan, die 0,5% die redde ons niet hoor. Echt, daar gingen we helemaal op dood. Maar het was in combinatie met een markttoets en het was vooral in combinatie met een non discriminatie verplichting. Dat was de kurk waar we op dreven. Niet die 0,5%. Daar heb je volkomen gelijk in als je zegt: toen hadden jullie ook al niets. Nu heb je weer niets. Als je die vergelijking wilt trekken, dan heb je er volkomen gelijk in. Vrije vertaling van wat jij zegt, maar ik ben het in dat opzicht volkomen met je eens. Die toets redde ons toen ook niet. Dat is één.

Het tweede is, de kosten toerekenen. Waar wij hier de discussie over willen voeren, is de wijze waarop OPTA de ND-5 toets – zelf, vinden wij moet uitvoeren – maar in ieder geval over de schouder van KPN meekijkt hoe KPN die ND-5 toets uitvoert. Wat wij zeggen, is als je customer care niet toerekent. Als wij een klant hebben en dat kan ik hier rustig zeggen, dan heeft die klant ons al drie keer gebeld voordat hij live is. Tussen het plaatsen van de order en het uiteindelijk live gaan van de verbinding, heeft een klant drie keer contact gehad met ons customer care center. Dat zal bij KPN niet anders zijn. Die kosten moeten terugkomen in de ND-5 toets. Dan kun je wel via hele ingewikkelde constructies van ja, het gaat om dat increment of om dat increment. Waar we naartoe moeten, is de werkelijkheid. We moeten die incrementen nemen die de werkelijkheid vertegenwoordigen van de kosten waar we mee te maken hebben. Dat is de ruimte waarbinnen wij moeten kunnen opereren. De ND-5 toets is niet bedoeld om een soort berekening te maken van de efficiency van de diensten van KPN of de rentabiliteit van de diensten van KPN. De ND-5 toets was naar onze mening bedoeld om een stukje bescherming te geven aan de markt dat KPN niet onder haar kostenniveau zou gaan. Dan gaat het er dus om wat zijn de werkelijke en de reële kosten waar je vanuit moet gaan. Die 0,5% bij de CPST daar gingen wij op dood, maar de rest hield ons nog staande. Nu hebben wij een opslag op VOICE van 1%. Daar gaan we op dood. Als dat het standpunt is, dan heeft ND-5 geen zin. Wij zijn van mening dat ook binnen de beleidsregels zoals ze er nu liggen, er gekeken kan worden naar de werkelijke kosten. Daarvoor hebben wij de informatie ook bij jullie aangedragen. Dat via handigheidjes en berekeningen en zus en zo en dienst 977 en dienst 978 KPN het zo kan draaien dat het uiteindelijk niets oplevert, dat moet OPTA voorkomen.

Hoogendoorn

Wil KPN nog reageren op het punt wat Josée van den Berg maakte met betrekking tot het aantal telefoontjes voordat een aanbieding live is?

Wolfs

Nee, volgens mij niet. Volgens mij was ik al duidelijk met de context van bijvoorbeeld overstappen.

Hoogendoorn

Dan heb ik nog een vraag aan BOT. In de pleitnotitie op randnummer 20 wordt gezegd: het feit dat de kosten niet als incrementeel – en dan hebben we het over de retailkosten – kunnen worden aangemerkt, betekent overigens niet dat deze volledig buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Deze kosten zullen dan alsnog als kosten van de ongereguleerde wholesale input meegenomen

Besluit

«Openbaar»

moeten worden. Dat begrijp ik niet.

Sickinghe

Ik dacht niet dat het zo ingewikkeld was. Ik zal het nog een keer toelichten. Als je vindt dat een bepaalde kost wel incrementeel is, maar niet specifiek voor een retailcomponent, dan is stap twee dan zul je moeten gaan kijken moet die niet binnen de toets worden meegenomen als relevant element ofwel is die niet aan te merken als wholesale input. Die stap moet je wel zetten.

Hoogendoorn

Dan begrijp ik het, maar dan gaat het hier dus niet over retailkosten.

Sickinghe

Dan gaat het niet over retailkosten, nee. Die stap moet je vervolgens zetten om te kijken van moet je ze niet dan op een ander niveau wel in de toets betrekken, namelijk horen die dan terecht te komen in de kosten voor de ongereguleerde wholesale input waar KPN lyric voor moet hanteren.

Hoogendoorn

Dan begrijp ik het. Dan heb ik nog een laatste vraag op dit moment aan KPN. Ik zou aan KPN willen vragen om te reageren op het punt wat BOT heeft gemaakt ten aanzien van de verdeling van marketingkosten via een verdeelsleutel, naamsbekendheid versus aanbieding. Volgens BOT partijen gaat dat te ver. Dat zijn kosten die op zich wel aan de dienst toegerekend zouden kunnen worden volgens KPN, maar vervolgens verdeeld worden via een verdeelsleutel van dat die kosten dan toch in bepaalde mate bijdragen aan de naamsbekendheid van de brand. Wil KPN daarop reageren?

Camens van Batenburg

Als wij het marketingbudget vaststellen voor een bepaald jaar in de jaarplannen, dan is dat niet een budget wat specifiek dan al wordt toebedacht aan bepaalde diensten. Je moet als bedrijf ook regelmatig aan marketing doen. Je moet je uiten naar de markt. Dan is het heel vaak zo dat als je voor een serie producten een campagne start, dat dan de klant contact opneemt met KPN om een dienst af te nemen. Het kan ook een hele andere dienst worden dan in die advertentiecampagne staat. Dat is zonder meer het geval. Als je een IPB hebt, er zijn tig soorten IPB. De klant kan ook zeggen: ik heb liever een andere dienst. In de verkoop zal dan ook de verkoper zeggen: heeft u nog behoefte aan andere diensten? Zo wordt dat contact met KPN gebracht middels campagnes. Hier wil ik het even bij laten.

Hoogendoorn

Wil BOT daar nog op reageren?

Heinink

Ik heb daar wel een vraag over. KPN zegt aan de ene kant: als we twee aanbiedingen in één reclamespotje of advertentie plaatsen, dan kunnen we die kosten niet toerekenen. Jullie zijn op de een of andere manier wel in staat om de kosten voor het brand eruit te filteren in campagnes waar je één

Besluit

«Openbaar»

specifieke aanbiedingsvorm doet. Dan blijft er eigenlijk veel minder van die kosten over. Die oplossing zou je toch ook voor campagnes kunnen doen waar meerdere aanbiedingen worden gedaan. Ik snap dit niet zo heel goed. Hier is het een beetje ook weer van tweeën een. Of je kiest ervoor om alle kosten op het ene moment mee te nemen, of je kiest voor een soort van toerekeningmechanisme waar KPN hier ook voor kiest. Het is gewoon een management judgement van ja, 60% komt ten goede aan het brand en 40% specifiek aan de promotie van de specifieke dienst. Dat lijkt mij vrij inconsequent.

Hoogendoorn

Verzoek aan KPN om daarop te reageren.

Camens van Batenburg

Elke campagne die wij doen, al is het voor één dienst, die heeft altijd ook tot doel om het brand bekend te maken en een verder upsell of een ander product neer te zetten. In de praktijk blijkt het ook zo te gaan dat als je voor één dienst een advertentie neerzet of een campagne doet, dat er in de praktijk ook andere producten worden verkocht en het draagt ook bij aan de naamsbekendheid van KPN en van XS4all of van Telfort.

Heinink

Dat betwist ik niet. Het gaat mij specifiek om het punt dat als je in staat bent om voor een individuele aanbiedingsvorm de kosten eruit te filteren die specifiek voor het brand zijn, dan ben je ook in staat om specifiek de kosten eruit te filteren voor een individuele aanbiedingsvorm en dan ben je ook in staat om de kosten eruit te filteren die voor mogelijk twee aanbiedingsvormen in één spotje gepropt worden.

Camens van Batenburg

Als er sprake is van twee aanbiedingen, daar hebben we het al eerder over gehad, dan zou je ook een toets moeten gaan uitvoeren op die twee aanbiedingen samen. Dat zou best een mogelijkheid zijn, maar daar is niet voor gekozen in het ND-5 kader. Toetsen op één specifieke aanbieding. Dat betekent dat een campagne voor twee aanbiedingen, die is nooit incrementeel aan één van die twee.

Hoogendoorn

Wil KPN toch even reageren op het punt van de toerekening. Dat in het ene geval niet wordt toegerekend. Jan zei volgens mij ook: toerekenen, dat doe je niet in het incrementele begrip. Maar hier rekent KPN toch wel toe?

Wolfs

Dat vraag ik met af. Toerekenen aan wat, moet dan de vraag zijn. Het begrip toerekenen waar we het hier over hebben, is toerekenen aan – tenminste zoals Bart Heinink van Online zich dat voorstelt – is toerekenen aan diensten of aan aanbiedingen. Wat Carel van Batenburg net aanduidde, was het feit dat je zegt: een campagne heeft ook een generiek karakter. Een generiek karakter is niet toerekenbaar aan diensten of aanbiedingen. Dat is gewoon wat het zegt: een generiek karakter voor de brand. Dat is niet toerekenen aan diensten of aanbiedingen. Daar zit verschil in.

Besluit

«Openbaar»

Heinink

Ik kan maar één constatering doen en dat is dat KPN wel in staat is om kosten toe te rekenen op het moment dat het erom gaat om die kosten uit de individuele diensten te houden, maar niet om ze toe te rekenen als het gaat om de incrementen die wel degelijk bij individuele diensten behoren uit andere kosten weer te halen. Ik vind dat eigenlijk een beetje een inconsequente benadering. Het lijkt mij echt een punt om nader naar te kijken bij de beoordeling van de retailopslagen. Niet alleen voor deze marketingcampagne, maar in brede zin. Als je kosten kan toerekenen of eruit kan halen, dan kun je ook kosten toerekenen die er niet in zitten.

Van den Berg

Wat KPN in feite zegt, is dat zij bijvoorbeeld een bepaalde campagne doet en dan niet het product verkoopt wat in die campagne aan de orde gesteld is, maar per ongeluk andere producten. Dat heeft natuurlijk alles te maken met de breedte voordelen die KPN heeft. Dat als zij campagne voert, dat ze dan een heel breed scala aan diensten kan aanbieden. Dat betekent nog steeds dat daar kosten gemaakt worden en dan moeten die kosten die dan kennelijk door KPN niet aan de dienst worden toegerekend die op dat moment gepromoot wordt, dan zouden die toch toegerekend moeten worden aan die andere dienst weer. Er worden kosten gemaakt. Dat levert omzet op. Ergens moeten die verdwijnen in een test. Wij pleiten ervoor: hou het simpel en doe dat dan op grond van, reken dat toe aan de dienst die je op dat moment promoot. Waar ik weer voor wil pleiten, is: we moeten naar de werkelijkheid terug. We hebben een soort berekening gemaakt bij ND-5 waarbij KPN op een kinderlijk eenvoudige manier allerlei kosten uit het verhaal kan halen en zeggen dat die niet ter zake doen, terwijl ze voor partijen zoals wij wel degelijk ter zake doen.

Voorzitter

Volgens mij is uw betoog duidelijk en voor beide partijen denk ik. Er is gewoon een belangrijk van inzicht in hoe dat nou zou moeten worden uitgelegd.

Ik heb nog twee vragen. Allereerst een vraag aan de BOT partijen. Dat gaat om de omvang en de reikwijdte van het verzoek om handhaving. Als ik het goed begrijp, zijn er concreet genomen drie aspecten waarop u vraagt om te handhaven en dat betreft de drie aanbiedingen. Twee van Telfort en één van XS4all. Kunt u dat bevestigen? Want er zijn hier al een flink aantal meer punten aan de orde gesteld, maar volgens mij ziet het verzoek strikt genomen daar niet op.

Sickinghe

Dit verzoek is aanleiding om het retail opslagendocument in algemene zin ter discussie te stellen. Het is de eerste keer dat hier inhoudelijk, formeel, met OPTA over gesproken wordt en kan worden gesproken. In strikte, juridische zin heeft het handhavingsverzoek betrekking op deze drie specifieke aanbiedingen.

Voorzitter

Dank u wel. Dan heb ik nog een andere vraag naar aanleiding van de pleitnotities van de BOT partijen aan KPN. Dat betreft een vraag in het kader van randnummer 19. Daar wordt gezegd: het noemen van

Besluit

«Openbaar»

de betreffende activiteiten kan moeilijk als vertrouwelijk worden gezien. De cijfers dan wel, maar de activiteit als zodanig niet. Ik zou heel graag een reactie van KPN en haar groepsmaatschappijen daarop willen.

Camens van Batenburg

Ik heb dat document op dit moment niet bij me, maar ik wil daar wel op een later moment op terug komen.

Voorzitter

Ik stel die vraag overigens omdat veelal verdeelsleutels als het gaat om bijvoorbeeld om berekeningen van tarieven, in beginsel altijd wel als openbaar worden gezien. De achterliggende cijfers zou ik zeggen vanzelfsprekend niet. Dat is de achtergrond van mijn vraag.

Camens van Batenburg

Ja, ik denk inderdaad het gaat hier om de cijfers. Ik ken de oorspronkelijke tekst even niet, kan ik me even niet voor de geest halen, maar als hier een aantal items hadden gestaan dan is dat niet vertrouwelijk denk ik.

Ten Asbroek

Mogen we daarop terug komen?

Camens van Batenburg

We komen daarop terug.

Voorzitter

Ik stel u in de gelegenheid om daarop terug te komen. Dat kan wel deze week? Prima.

Verder heb ik geen vragen meer. Volgens mij heeft KPN en haar groepsmaatschappijen strikt genomen nog de mogelijkheid om ten algemene te reageren op de pleitnotities van de BOT partijen. Ik kan me voorstellen dat die behoefte er misschien niet is omdat er al heel veel aan de orde is gesteld, maar ik stel jullie bij deze wel nog formeel in de gelegenheid daartoe. Is daar nog behoefte aan?

Haasbeek

Nee, daar is geen behoefte aan.

Voorzitter

Dank u wel.

Sickinghe

Wat Josée van den Berg zei over dat we uit moeten gaan van de daadwerkelijke kosten, dat staat natuurlijk los van de discussie over de voortbrengingswijze. Wij gaan ervan uit dat de daadwerkelijke kosten zoals KPN die heeft, die zouden even los van schaalvoordelen en dergelijke, toch niet zo heel

Besluit

«Openbaar»

veel anders moeten zijn dan de kosten die andere partijen hebben. Dat staat los van de discussie over wat dan. Dat je ook zou kunnen zeggen: je moet kijken naar de voortbrengingswijze van een redelijke, efficiënte operator. Dat even ingaand op het punt wat Loes Haasbeek nog aanstipte. Dat is een andere discussie, de discussie over de voortbrengingswijze. Ook als je kijkt naar de daadwerkelijke onderliggende kosten, dan past dat binnen het concept van de besluiten en de beleidsregels waarbij de voortbrengingswijze van KPN tot uitgangspunt wordt genomen. Dan beoordeelend in de context van de repliceerbaarheid. Dan wordt wel relevant weer om te kijken of die kosten een daadwerkelijke weerspiegeling vormen van wat er in de praktijk echt gebeurt. Dat is naar ons idee nu aangetoond dat dat niet het geval is.

Heinink

We worstelen bij EDC met dezelfde problematiek. Daar hebben we ook al die individuele aanbiedingsvormen. Daar kan het wel. Daar kunnen wel kosten worden toegerekend aan individuele aanbiedingsvormen. Daar lukt het wel. Dat elke keer wordt gezegd: vraagt BOT nou om een marktniveau, want je hebt kosten die kun je alleen maar op het marktniveau toerekenen. Dat lukt blijkbaar wel bij EDC en dat lukt dan blijkbaar niet bij ND-5. Dat vind ik vreemd.

Voorzitter

Wil KPN hierop reageren?

Haasbeek

Misschien een korte reactie dat EDC niet om incrementele kosten gaat. Wij hebben het hier over incrementele kosten.

Heinink

Dat begrijp ik. Maar het wordt elke keer zo gesteld van: als je kosten hebt op marktniveau, dan is het onmogelijk om dat om te sleutelen naar een individuele aanbiedingsvorm. Dat kan blijkbaar heel goed. Ik hoor wat je zegt, ik begrijp ook wat je zegt.

Haasbeek

Het gaat hier over iets heel anders.

Wolfs

Het gaat niet om het feit of je zou kunnen toerekenen. Je kunt altijd toerekenen natuurlijk. Het gaat om consistentie tussen het begrip dienst en de toepassing van de incrementele kosten. Consistentie, dat is juist waar het om gaat.

Heinink

Dat begrijp ik.

Van den Berg

Mag ik daar nog even iets op zeggen. Ik vind de opmerking weer heel veel betekend: het gaat hier om

Besluit

«Openbaar»

iets anders. Het pleidooi wat Martijn juist houdt, is: waar we naartoe moeten, is als we een werkelijk effectieve toets willen hebben, dat we dan de werkelijke kosten toerekenen naar de diensten waar het om gaat. Het feit dat KPN hier weer zegt: het gaat hier om iets anders betekent dat we te maken hebben met iets en dat is juist wat wij hier proberen te bepleiten, iets wat op een mistige manier worden er allerlei kosten uit het systeem gehaald, want ja, dat is allemaal niet toe te rekenen. Ik hoor ook van KPN geen enkele keer iets zeggen van jongens maar jullie zien het verkeerd: je hebt wel wat aan ND-5. Ik hoor KPN zich alleen maar verschansen achter de mogelijkheden die OPTA KPN geboden heeft om de ND-5 toets zo in te richten dat het voor ons in ieder geval niets oplevert. Wat wij zeggen is: het kan ook anders. We doen een dringend beroep op OPTA om hier heel goed naar te kijken. Zoals het nu gaat, het is prachtig dat deze mensen allemaal zo gelukkig zijn, maar wij zitten hier doodongelukkig te zijn.

Voorzitter

Bedankt voor uw vurige betoog. Volgens mij hebben we ook nog allebei de gelegenheid voor een tweede termijn. Volgens mij zijn alle punten redelijk uitvoering aan de orde geweest, maar dat laat ik graag aan jullie over. In eerste instantie aan de BOT partijen.

Sickinghe

Wat ons betreft hebben we min of meer de eerste en de tweede termijn nu bij elkaar gevoegd. We hebben daar niets aan toe te voegen.

Voorzitter

Dank u wel. KPN en haar groepsmaatschappijen?

Haasbeek

Nee, wij hebben daar ook niets aan toe te voegen.

Voorzitter

Dan dank ik u hartelijk voor uw toelichting. Zoals gezegd, we gaan een besluit nemen en daarbij wordt in ieder geval ook het verslag van deze hoorzitting bijgevoegd. Ik kijk naar rechts op welke termijn het besluit ongeveer te verwachten is. Ik hoor hier vier tot zes weken ongeveer. Daar moet u rekening mee houden. Ik heb verder geen vragen meer. Nogmaals, dank voor uw toelichting en ik wens ik straks een goede reis naar huis.