

Oordeel van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit inzake de kostenoriëntatie van de eindgebruikerstarieven van KPN.

Nummer: OPTA/EGM/2001/201632

28 juni 2001

Inleiding

1. Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) houdt toezicht op de tarieven van de vaste openbare telefoondienst van Koninklijke KPN Nederland BV (hierna: KPN). De eindgebruikerstarieven van KPN voor vaste telefonie dienen kostengeoriënteerd te zijn. Kostengeoriënteerd wil in dit geval zeggen dat deze tarieven gebaseerd dienen te zijn op de onderliggende kosten, inclusief een opslag voor een redelijk rendement. De tarieven mogen dus niet te hoog zijn, maar ook niet te laag.
2. Door middel van het price cap-systeem vindt een toets plaats op de maximale hoogte van een aantal eindgebruikerstarieven. Voor de ondergrens van de eindgebruikerstarieven wordt de zogenaamde prijssqueeze-toets gehanteerd.
3. Deze toets is beschreven in de 'Richtsnoeren Prijssqueeze'¹ (hierna: de richtsnoeren), die gezamenlijk door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de NMa) en OPTA zijn ontwikkeld. In deze richtsnoeren geven de directeur-generaal van de NMa en het college weer op welke wijze de toets op prijssqueeze plaats dient te vinden. Daarbij is aangegeven dat indien prijssqueeze wordt geconstateerd er sprake is van niet-kostengeoriënteerde tarieven.
4. Er is sprake van prijssqueeze als de marge tussen de inkoop- en verkooptarieven (respectievelijk de interconnectie- en eindgebruikerstarieven) van de aanbieder met aanmerkelijke marktmacht dan wel van een onderneming met een economische machtspositie zo laag wordt dat (efficiënte) concurrenten hun diensten niet meer rendabel kunnen aanbieden.
5. Het college heeft de in de richtsnoeren vastgestelde prijssqueeze-toets toegepast op de geldende tarieven ten tijde van publicatie van die richtsnoeren. Voor verkeer binnen de regio kwam het college tot de conclusie dat er sprake is van prijssqueeze en dat er dus sprake is van niet kostengeoriënteerde tarieven.
6. In dit oordeel geeft het college aan welke maatregelen KPN dient te nemen om prijssqueeze op te lossen, op zodanige wijze dat voldaan wordt aan het vereiste van kostenoriëntatie.

¹ 28 februari 2001, OPTA/EGM/2000/200494, NMa/2201/12.

Relevante correspondentie/publicatie

7. Op 1 maart 2001 heeft het college KPN gevraagd een oplossing aan te dragen die de geconstateerde prijsqueeze zou kunnen opheffen².
8. Bij brief van 11 april 2001 heeft KPN hierop gereageerd. KPN gaf aan dat, mocht na het wijzigen van de interconnectietarieven op 1 juli 2001 nog sprake zijn van prijsqueeze, een oplossing gezocht zou kunnen worden in het verhogen van de eindgebruikerstarieven. KPN gaf aan hierover met het college van gedachten te willen wisselen.
9. Op 13 april 2001³ heeft het college belanghebbende partijen in kennis gesteld van het voornemen van het college uiterlijk per 1 juli 2001 een (tussen-)oplossing te presenteren waardoor de nadelige effecten van de door het college geconstateerde prijsqueeze teniet zouden worden gedaan.
10. Tussen 14 april 2001 en 25 juni 2001 hebben diverse overleggen tussen KPN en OPTA plaatsgevonden. Daarbij heeft OPTA aangegeven op korte termijn een tariefvoorstel van KPN te willen ontvangen voor gewijzigde eindgebruikerstarieven voor verkeer binnen de regio. Dit voorstel dient te voldoen aan de eisen van kostenoriëntatie en daarmee aan de prijsqueezetoeets.
11. Bij brief van 26 juni 2001 reageert KPN nogmaals op de brief van het college van 1 maart 2001. KPN geeft aan te willen voldoen aan het verzoek van OPTA om eindgebruikerstarieven te gaan hanteren die niet zullen leiden tot prijsqueeze. KPN stelt daarbij nieuwe eindgebruikerstarieven voor verkeer binnen de regio voor.
12. Binnen de tariefregulering van de door KPN aangeboden interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten worden de originating interconnectietarieven vastgesteld middels de EDC⁴-systematiek en de terminating interconnectietarieven middels het BULRIC⁵-systeem vastgesteld. De hieruit volgende interconnectietarieven worden op 1 juli 2001⁶ van kracht.

Lange termijn oplossingen

13. Aangezien het bestaan van prijsqueeze het bestaan van niet op kosten georiënteerde tarieven betekent, dient prijsqueeze te worden weggenomen. Het college is voornemens om hiervoor een aantal structurele maatregelen te nemen. Deze structurele maatregelen dienen uiterlijk 1 juli 2002 van kracht te worden en ook op lange termijn kostengeoriënteerde eindgebruikerstarieven te garanderen.

² Bij brief van 1 maart 2001, OPTA/EGM/2001/200565 is hiervan mededeling gedaan aan belanghebbende partijen.

³ Brief van 13 april 2001, OPTA/EGM/2001/200978.

⁴ EDC staat voor Embedded Direct Costs, voor meer informatie zie Richtsnoeren tariefregulering interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten, 13 april 2001, OPTA/IBT/2001/200850.

⁵ BULRIC staat voor Bottom Up Long Run Incremental Costs, voor meer informatie zie vorige voetnoot.

⁶ Voor bepaalde marktpartijen bestaat de mogelijkheid tot latere invoering van de interconnectietarieven, uiterlijk 1 oktober 2001. Voor verdere informatie wordt verwezen naar de op 28 juni 2001 gepubliceerde mededeling van het college aangaande de tarieven voor interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten voor de periode 1 juli 2001 tot 1 juli 2002.

Wholesale versus retail regulering

14. Het college is van mening dat de systemen op basis waarvan de interconnectietarieven en de eindgebruikerstarieven op kostenoriëntatie worden beoordeeld zodanig op elkaar moeten aansluiten dat prijssqueeze daardoor niet kan ontstaan. De nadere afstemming tussen de systemen zal binnenkort in gang worden gezet. Daarbij zal de markt geconsulteerd worden. Het college is voornemens om de aangepaste, op elkaar afgestemde, reguleringssystematieken uiterlijk 1 juli 2002 van kracht te laten worden.

'Wholesalespecifieke kosten'

15. De interconnectietarieven zijn opgebouwd uit een aantal elementen, waaronder de zogenaamde 'wholesalespecifieke kosten'. Deze kosten worden door KPN doorberekend in de tarieven voor bijzondere toegangsdiensten en bestaan onder meer uit kosten voor wholesalebilling en de carrier services organisatie. Op dit moment koopt KPN geen interconnectie bij zichzelf in en wordt daarom niet met de 'wholesalespecifieke kosten' geconfronteerd die wél bij alternatieve aanbieders in rekening worden gebracht. Het college concludeert dat bij gebruik van eenzelfde netwerkbeslag alternatieve aanbieders daardoor met hogere kosten worden geconfronteerd dan KPN.
16. In een bekendmaking van 28 augustus 1998 betreffende de toepassing van de mededingingsregels op overeenkomsten inzake toegang in de telecommunicatiesector (98/C265/02) stelt de Europese Commissie: 'Dat er sprake is van wurgprijzen, kan worden aangetoond door te bewijzen dat het eigen stroomafwaartse bedrijfs onderdeel van de dominerende onderneming niet rendabel zou kunnen opereren op basis van de prijs die het stroomopwaarts bedrijfs onderdeel van zijn concurrenten verlangt.' In lijn met de ONP-herziening⁷ die momenteel gaande is, en waarbij uitgegaan wordt van non-discriminatoire interconnectietarieven, gaat het college onderzoeken of KPN 'Retail' ook niet zelf zou moeten bijdragen aan de dekking van de 'wholesalespecifieke kosten'. Kortom, of KPN 'Retail' bij KPN 'Wholesale' tegen dezelfde voorwaarden als KPN's concurrenten zou moeten inkopen.

Biba/Buba

17. De huidige eindgebruikerstariefstructuur kent een tweedeling in verkeer binnen en buiten de regio. De huidige interconnectietariefstructuur kent een driedeling in lokale, regionale en nationale interconnectie. Hoewel deze discrepantie niet direct tot prijssqueeze hoeft te leiden, kan het niet op elkaar aansluiten van beide structuren er toe leiden dat andere operators niet in staat zijn bepaalde gesprekken (rendabel) aan te bieden terwijl zij hier gezien hun mogelijke uitrol van het netwerk wel toe in staat zouden moeten zijn⁸. Het college gaat onderzoeken op welke wijze de huidige

⁷ Zie bijvoorbeeld 'Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD inzake toegang tot en interconnectie van elektronische communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten', Brussel, 12.7.2000, COM(2000) 384

⁸ De eindgebruikerstarieven voor verkeer binnen de regio zijn gebaseerd op een middeling van de kosten van KPN. De kosten van KPN zijn afhankelijk van uitrol van het netwerk. Aangezien KPN volledig is uitgerold heeft zij de mogelijkheid om de hogere kosten van eigen verkeer binnen de regio dat over meerdere centrales loopt, te

eindgebruikerstariefstructuur beter kan aansluiten op de huidige interconnectietariefstructuur. Daarbij zal de markt geconsulteerd worden.

Korte termijn oplossingen

18. In de brief aan marktpartijen van 13 april 2001 heeft het college aangegeven dat hij uiterlijk per 1 juli 2001 een tussenoplossing presenteert om kostenoriëntatie van de eindgebruikerstarieven te garanderen en prijsqueeze op te lossen. Deze oplossing dient in lijn te zijn met de hiervoor beschreven lange termijn oplossingsmogelijkheden.
19. Uit de prijsqueezetoeets blijkt dat er voor verkeer binnen de regio prijsqueeze bestaat. De toets vindt voor het starttarief en het verkeerstarief plaats over verschillende tariefperiodes (piek, dal en weekend/nacht). In tabel 1 wordt de prijsqueeze weergegeven als de marge tussen de eindgebruikerstarieven⁹ en de interconnectietarieven.

Tabel 1

	Starttarief	Verkeerstarief
Piek	1,14	-0,75
Dal	1,73	-0,43
Weekend	3,35	-0,82

Starttarief in centen, verkeerstarief in centen per minuut

Lagere interconnectietarieven

20. Per 1 juli 2001¹⁰ worden de nieuwe interconnectietarieven van kracht. Dit heeft tot gevolg dat gemiddeld genomen de marge tussen eindgebruikerstarieven en interconnectietarieven toeneemt. Tabel 2 geeft de marge tussen de huidige eindgebruikerstarieven en nieuwe interconnectietarieven weer¹¹.

Tabel 2

	Starttarief	Verkeerstarief
Piek	3,08	-0,27
Dal	3,08	0,15
Weekend	3,08	-0,07

Starttarief in centen, verkeerstarief in centen per minuut

compenseren met de lagere kosten die gepaard gaan met eigen verkeer dat over één centrale loopt. Concurrenten van KPN hebben deze mogelijkheid thans niet.

⁹ Uitgegaan wordt van de prijsqueezetoeets zoals vermeld in de richtsnoeren en de interconnectie- en eindgebruikerstarieven zoals die gelden op 27 juni 2001.

¹⁰ Zie voetnoot 6.

¹¹ Uitgegaan wordt van de eindgebruikerstarieven zoals die gelden op 27 juni 2001 en de interconnectietarieven zoals die zullen gelden na 1 juli 2001. Zie ook voetnoot 9. Voor het originatingtarief is uitgegaan van het carrier preselect tarief. Het college overweegt echter de mogelijkheid om uit te gaan van het carrierselect tarief. Aangezien het verschil in uitgangspunt thans geen materieel effect heeft, komt het college hier later op terug.

21. Momenteel is KPN niet wettelijk verplicht tegen dezelfde voorwaarden en tarieven als andere aanbieders bij zichzelf netwerkbeslag in te kopen. Zoals beschreven in de paragrafen 15 en 16 zal dit in de toekomst veranderen. Omdat de 'wholesalespecifieke kosten' een belangrijke veroorzaker zijn van prijsstijgingen, heeft het college het redelijk geacht om, vooruitlopend op de lange termijn oplossingsrichting, de originating interconnectietarieven¹² gedeeltelijk voor de 'wholesalespecifieke kosten' te corrigeren. Het college heeft hier bij de vaststelling van de hoogte van de interconnectietarieven rekening mee gehouden. Dit heeft een verlagend effect op de originating interconnectietarieven.
22. Aangezien een deel van de 'wholesalespecifieke kosten' ook aan KPN wordt toegerekend, nemen de kosten aan de retailkant van KPN toe. Momenteel vindt toezicht op de eindgebruikertarieven plaats door middel van een price cap systeem. Het price cap systeem is een meerjaren afspraak die afloopt op 1 juli 2002. De price cap (de 'X') geeft het percentage waarmee de tarieven van een aantal diensten, waaronder verkeer binnen de regio, gemiddeld dienen te dalen. Het percentage is voor een periode van drie jaar bepaald met behulp van inflatiecijfers en de verwachte ontwikkelingen in volumes, kosten en rendementen. Door het toewijzen van een deel van de 'wholesalespecifieke kosten' aan eindgebruikersminuten neemt de kostenbasis, waar de price cap op gebaseerd is, toe. Indien de hogere kosten vooraf, bij het vaststellen van de price cap, bekend zouden zijn geweest, zou de hoogte van het percentage waarmee de tarieven van een aantal diensten dienen te dalen, de X, lager zijn uitgevallen. Het college acht het dan ook redelijk dat binnen het stelsel van price cap-afspraken gecorrigeerd wordt voor de toegenomen kosten. Deze correctie dient vorm te krijgen door een dusdanige verlaging van de price cap verplichting van KPN dat zij geen voor- of nadelig effect ondervindt van de gewijzigde manier van toewijzen van 'wholesalespecifieke kosten'. De gewijzigde kostentoekening is dus omzetneutraal. Dit leidt ertoe dat de X in de price cap van 4,5¹³ procent daalt met ongeveer een half procentpunt.

Herbalancing

23. Ook bij de gemiddeld lagere interconnectietarieven zoals van kracht vanaf 1 juli 2001 bestaat er prijsstijging op verkeer binnen de regio. Het college constateert dat de eindgebruikertarieven van KPN daarmee niet zouden voldoen aan het wettelijk vereiste van kostenoriëntatie. Volgens artikel 35 van het Besluit ONP huurlijnen en telefonie (hierna: Boht) dient KPN kostengeoriënteerde tarieven aan te bieden. Op grond van lid 7 van dit artikel geeft het college, indien hij van oordeel is dat de tarieven niet voldoende kostengeoriënteerd zijn of zullen zijn en de aanbieder niet bereid is de

¹² De terminating tarieven hoeven niet additioneel te worden gecorrigeerd omdat de BULRIC systematiek uitgaat van de kosten van een efficiënte operator. Dit heeft geleid tot een veel kleiner percentage van 'wholesalespecifieke kosten' in de vastgestelde tarieven.

¹³ De hoogte van de price cap (de 'X') is naar aanleiding van een onlangs door het college gehouden evaluatie over de groei van het verkeer binnen de regio aangepast van 5,3 procent naar 4,5 procent. Zie het besluit van OPTA van 28 juni 2001, kenmerk OPTA/EGM/2001/201325. Overigens mag KPN dit percentage nog corrigeren voor de inflatie, deze bedraagt 2,6 procent.

tarieven dienovereenkomstig aan te passen, de aanbieder een aanwijzing, welke de aanbieder gehouden is op te volgen.

24. Tabel 2 toont aan dat er positieve marges op de starttarieven bestaan, terwijl er tekorten op de verkeerstarieven zijn. Bij een herbalancering, wat in concreto neer komt op een verlaging van de eindgebruikersstarttarieven en een verhoging van de eindgebruikersverkeerstarieven, worden de marges die op verschillende onderdelen van een dienst worden behaald, meer met elkaar in lijn gebracht. Het college is van oordeel dat KPN om aan kostenoriëntatie te voldoen een herbalancering van haar eindgebruikerstarieven dient door te voeren. De herbalancering dient omzet- en winstneutraal plaats te vinden, in die zin dat de omzetderving als gevolg van de verlaging van de starttarieven gelijk is aan de omzetstijging als gevolg van de hogere verkeerstarieven. Ook de gemiddelde eindgebruiker ondervindt geen voor- of nadeel van de herbalancering. Echter kortbellers zullen voordeliger uit zijn, en langbellers, zoals internetters, duurder.
25. Daarnaast leidt herbalancering tot meer kostengeoriënteerde tarieven omdat dit leidt tot een betere aansluiting op de interconnectietarieven. De verdeling van de start- en verkeerstarieven bij interconnectie vindt plaats door kosten toe te wijzen aan netelementen. Bij eindgebruikerstarieven vindt de verdeling van kosten tussen start- en verkeerstarieven in mindere mate plaats op basis van een directe kostenrelatie. Hoe meer de eindgebruikersstarttarieven de interconnectiestarttarieven weerspiegelen, hoe meer deze tarieven een afspiegeling vormen van de onderliggende kosten.

Tariefvoorstel KPN

26. OPTA heeft in overleggen met KPN aangegeven dat een tariefvoorstel van KPN ter oplossing van de prijsqueeze alleen zou kunnen worden goedgekeurd als het tariefvoorstel voldoet aan de eisen van kostenoriëntatie en dus geen strijd oplevert met de prijsqueezetoeets. Op 26 juni 2001 heeft KPN een tariefvoorstel ingediend, waarbij sprake is van herbalancering van de tarieven: het starttarief daalt en het eindgebruikerstarief stijgt. Voorgesteld wordt de wijzigingen op 15 augustus 2001 van kracht te laten zijn. Zie tabel 3.

Tabel 3

	Starttarief			Verkeerstarief		
	Fl oud	Fl nieuw	Euro	Fl oud	Fl nieuw	Euro
Piek	10	7,71	3,50	5,62	6,25	2,84
Dal	10	7,71	3,50	3,05	3,31	1,50
Weekend	10	7,71	3,50	2,05	2,20	1,00

Starttarief in (Euro)centen, verkeerstarief in (Euro)centen per minuut, inclusief btw

27. Het college constateert dat de herbalancering omzetneutraal is uitgevoerd en voldoet aan het gestelde in de price cap.

28. De herbalancering leidt tot de volgende marges¹⁴:

Tabel 4

	Starttarief	Verkeertarief
Piek	1,25	0,24
Dal	1,25	0,36
Weekend	1,25	0,05

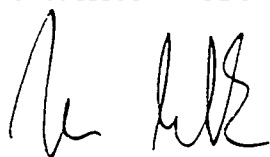
Starttarief in centen, verkeertarief in centen per minuut

29. Uit de tabel blijkt dat geen sprake is van negatieve marges. Het tariefvoorstel van KPN voldoet daarmee ook aan de prijssqueezetoets zoals vermeld in de richtsnoeren.

Oordeel

30. Het college ziet, met inachtneming van artikel 35 en 36 van het Boht, uit het oogpunt van kostenoriëntatie geen bezwaar tegen KPN's voorstel het eindgebruikerstarief voor verkeer binnen de regio te wijzigen.

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,



prof. dr. J.C. Arnbak, voorzitter

¹⁴ Uitgegaan wordt van de eindgebruikerstarieven zoals die gelden bij invoering van het tariefvoorstel en de interconnectietarieven zoals die gelden na 1 juli 2001, zie ook de voetnoten 6 en 9.