

Nota van bevindingen

Integrale tariefregulering voor eindgebruikers- en interconnectie- diensten

OPTA, 26 april 2002

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1.	Inleiding	1
	1.1 Doel	1
	1.2 Inhoud	2
Deel I	Tariefregulering in het kader van het nieuwe ONP kader	
Hoofdstuk 2.	Huidig wettelijk kader	3
Hoofdstuk 3.	Toekomstig wettelijk kader	4
	3.1 Toekomstig ONP-kader	4
	3.2 Hoofdprincipes	4
	3.3 Verplichtingen op retail markten	5
	3.4 Voorlopige conclusies	5
Hoofdstuk 4.	De marktanalyse nader belicht	6
	4.1 Marktafbakening	6
	4.2 Meten van effectieve concurrentie	6
	4.2.1 Vaststelling van aanmerkelijke marktmacht	6
	4.2.2 Inzet van ex ante regulerende instrumenten	8
Hoofdstuk 5.	Retail regulering in perspectief	10
	5.1 ONP systematiek in relatie tot retail tariefregulering	10
	5.2 Marktsituatie en –ontwikkelingen	11
	5.2.1 Aansluitingen	11
	5.2.2 Internationaal verkeer	12
	5.2.3 Nationaal, vast-mobiel en lokaal verkeer	12
	5.3 Wholesale belemmeringen	13
	5.3.1 Commitment KPN	15
	5.4 Retail tariefregulering voor de periode 1 juli 2002 tot 1 juli 2006	15
	5.4.1 ONP-evaluatie	15
	5.5 Verdere procedure	16
Deel II	Integraal tarieftoezicht	
Hoofdstuk 6.	Wijziging financiële rapportages	18
	6.1 Achtergrond	18
	6.2 Reacties van belanghebbenden	19
	6.3 Standpuntbepaling door het college	20
	6.3.1 Oordeel	20

Hoofdstuk 7.	Meerjarig systeem voor interconnectie	21
7.1	Achtergrond	21
7.2	Reacties van belanghebbenden	21
7.3	Standpuntbepaling door het college	24
7.3.1	Oordeel	25
Hoofdstuk 8.	De proportionele toerekening van wholesale specifieke kosten	25
8.1	Achtergrond	26
8.2	Reacties van belanghebbenden	26
8.3	Standpuntbepaling door het college	28
8.3.1	Oordeel	29
Hoofdstuk 9.	Biba-problematiek en oplossingen	29
9.1	Achtergrond	29
9.2	Reacties van belanghebbenden	30
9.3	Standpuntbepaling door het college	33
9.3.1	Maatregelen per 1 juli 2002	34
9.3.2	Maatregelen per 1 juli 2003	34
9.3.3	Oordeel	35
Deel III	Plan van aanpak	
Hoofdstuk 10.	Plan van aanpak	36
10.1	Proces tot 1 juli 2002	36
10.2	Proces na 1 juli 2002	36
10.2.1	Activiteiten die samenhangen met ONP herziening	36
10.2.2	Activiteiten ten behoeve van het integrale tarieftoezicht	37

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Doel

1. Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) publiceert hierbij zijn nota van bevindingen naar aanleiding van de gehouden marktconsultatie inzake het onderwerp van de integrale tariefregulering voor eindgebruikers- en interconnectiediensten. Deze marktconsultatie was gebaseerd op het consultatiedocument getiteld "Integrale tariefregulering voor eindgebruikers- en interconnectiediensten" van 26 november 2001 (OPTA/EGM-IBT/2001/203548) (hierna: het consultatiedocument), dat net als onderhavig document is te vinden op de website van OPTA (www.opta.nl).
2. In het consultatiedocument heeft het college een viertal onderwerpen geadresseerd. Het betreft de regulering van de door KPN gehanteerde tarieven voor interconnectie en bijzondere toegang, de inhoud en structuur van de jaarlijks door KPN op te leveren financiële rapportages, het probleem van de toerekening van de wholesale specifieke kosten, en de biba-problematiek. Ten aanzien van deze onderwerpen heeft het college in het consultatiedocument een aantal maatregelen overwogen die een verdergaande integratie van de thans voor de tariefregulering van KPN's eindgebruikers- en interconnectiediensten gehanteerde systemen inhouden, en/of de squeeze- en 'biba'-problematiek beogen te voorkomen.
3. Deze nota van bevindingen beoogt in de eerste plaats aan te geven welk definitief standpunt door het college wordt ingenomen inzake de wijze waarop de toekomstige tariefregulering voor de door KPN aangeboden eindgebruikers- en interconnectiediensten onderling dient te worden geïntegreerd en inzake de oplossingen voor de squeeze- en biba-problematiek. Deze definitieve standpuntbepaling heeft plaatsgevonden mede op basis van de tijdens de marktconsultatie door belanghebbenden aan het college meegedeelde standpunten en inzichten.
4. In de tweede plaats wenst het college in deze nota van bevindingen stil te staan bij het in Europees verband vastgestelde en gepubliceerde nieuwe ONP kader, dat in beginsel uiterlijk 24 juli 2003 in de nationale regelgeving geïmplementeerd dient te zijn. Het toekomstige integrale tarieftoezicht kan naar het oordeel van het college niet los worden gezien van dit nieuwe ONP kader, dat met name gevolgen heeft voor de toekomstige retail tariefregulering. Omdat de toekomstige retail tariefregulering van de door KPN aangeboden vaste openbare telefoondienst niet afzonderlijk in de consultatie is geadresseerd, zal het college in deze nota van bevindingen aangeven onder welke voorwaarden hij voornemens is om in de komende periode de te gelden retail tariefregulering in lijn met het nieuwe ONP kader in te vullen.
5. In de derde plaats wordt in dit document gepresenteerd hoe in concrete en procesmatige zin invulling zal worden gegeven aan het conceptuele karakter van de definitieve standpuntbepaling. Hiermee wordt duidelijk hoe de verschillende in deze standpuntbepaling begrepen elementen zich in de tijd moeten gaan verhouden, en welke acties door het college worden beoogd teneinde deze elementen te kunnen operationaliseren.
6. Gelet op de inhoud van deze nota is het college van oordeel dat dit document niet zozeer beleidsregels bevat, zoals die doorgaans door het college in de vorm van 'richtsnoeren' kenbaar

worden gemaakt, maar veeleer een conceptueel beleidsmatig kader betreffende het in de nabije toekomst ten aanzien van tariefregulering te gelden reguleringsmodel. Dit reguleringsmodel behoeft immers een nadere operationele invulling.

1.2 Inhoud

7. De nota van bevindingen bestaat uit drie delen en is als volgt opgebouwd. In Deel I wordt stilgestaan bij het nieuwe ONP kader waarbij wordt aangegeven in hoeverre de systematiek van het nieuwe ONP kader thans reeds kan worden toegepast in de tariefregulering van de door KPN aangeboden vaste openbare telefoondienst.
8. Deel II bevat het definitieve standpunt van het college inzake de onderwerpen die ter consultatie aan marktpartijen zijn voorgelegd. Ten aanzien van deze onderwerpen volgt de nota van bevindingen - voor zover mogelijk - hetzelfde stramien als in het consultatiedocument. Eerst wordt de vraagstelling in het consultatiedocument herhaald, gevolgd door een beknopte samenvatting van de uit de markt ontvangen reacties op de verschillende in het consultatiedocument gegeven vragen, waarna het college steeds besluit met zijn definitieve standpuntbepaling¹.
9. In Deel III wordt tenslotte nader ingegaan op de onderlinge verbanden tussen de in deel II behandelde onderwerpen, hoe deze zich in de tijd moeten gaan verhouden, en welke acties worden beoogd teneinde deze elementen te operationaliseren.
10. De openbare versies van de op de consultatie van belanghebbenden ontvangen schriftelijke reacties zijn te vinden op de website van OPTA.

¹ Ten aanzien van de samenvattingen van de reacties van belanghebbenden zij benadrukt dat de opmerkingen en overwegingen die niet in de samenvattingen zijn opgenomen desalniettemin wel degelijk in de nadere besluitvorming door het college zijn betrokken.

Deel I Retail tariefregulering in het kader van het nieuwe ONP

11. In dit deel wordt stilgestaan bij het nieuwe ONP kader en aangegeven welke gevolgen dit kader naar het oordeel van het college heeft voor de regulering van de tarieven van de vaste openbare telefoondienst. In hoofdstuk 2 wordt kort het huidige wettelijke kader geschetst. Hoofdstuk 3 beschrijft het toekomstige wettelijke kader, waarna in hoofdstuk 4 de marktanalyse nader wordt belicht. In hoofdstuk 5 geeft het college zijn visie over de wijze waarop retail tarieven in de toekomst gereguleerd zullen gaan worden.

Hoofdstuk 2. Huidig wettelijk kader

12. Indien onder het huidig wettelijke regime een aanbieder is aangewezen als een aanbieder met aanmerkelijke macht (hierna ook: AMM) op de markt voor vaste openbare telefonie, dan geldt daarmee automatisch de binnen het vigerende ONP kader geformuleerde verplichting van kostenoriëntatie. Op grond van deze verplichting beoordeelt het college thans zowel de bovengrens als de ondergrens van de tarieven van de door KPN aangeboden eindgebruikersdiensten op kostenoriëntatie. De maximale hoogte van de eindgebruikerstarieven wordt middels het sinds 1 juli 1999 van kracht zijnde systeem van prijsplafonds (hierna: price cap) op kostenoriëntatie beoordeeld².
13. Op grond van dit systeem dienen de tarieven van een aantal door KPN geleverde diensten, waaronder de aansluiting, het verkeer binnen (biba) en buiten (buba) de regio, en van een vaste naar een mobiele aansluiting, jaarlijks gemiddeld met een bepaald percentage te dalen. De looptijd van het price cap systeem is drie jaar en loopt 1 juli 2002 af. De beoordeling van de ondergrens van de tarieven op kostenoriëntatie geschiedt middels de prijssqueeze-toetsen³. Van prijssqueeze is sprake indien het door KPN voor een dienst voorgestelde eindgebruikerstarief, inclusief een eventuele korting, lager is dan de aan die dienst onderliggende interconnectietarieven, vermeerderd met een redelijke opslag ter dekking van de retail specifieke kosten.
14. In Europees verband is een algehele herziening van het ONP kader en de bijbehorende ONP-richtlijnen tot stand gekomen. In artikel 27 van de nieuwe Kaderrichtlijn⁴ is voorzien in een overgangsregime. In dit artikel is bepaald dat alle bestaande specifieke verplichtingen ten aanzien van de toegang tot en het gebruik van de openbare telefoondienst, carrier selectie (hierna: CS), carrier preselectie (hierna: CPS) en huurlijnen van kracht blijven tot de Nationaal Regelgevende Instantie (hierna: NRI) - te weten: het college van OPTA - conform het nieuwe kader op basis van een marktanalyse heeft vastgesteld of er op de betreffende relevante markten al dan niet sprake is van effectieve concurrentie en heeft bepaald dat bestaande verplichtingen worden gecontinueerd, aangepast dan wel ingetrokken. Verder blijven op grond van artikel 27 van de Kaderrichtlijn bestaande AMM aanwijzingen van kracht totdat de NRI op basis van de

² Oordeel van het college van 27 september 1999 over de tariefplafonds voor de telefoontarieven van KPN 1999 – 2002, OPTA/EGM/99/7526.

³ Richtsnoeren "Prijssqueeze" van 28 februari 2001, OPTA/EGM/2000/200494, NMa/2201/12.

⁴ Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 (L108/33).

marktanalyse de betreffende onderneming(en) al dan niet opnieuw heeft aangewezen als aanbieder met aanmerkelijke marktmacht.

Hoofdstuk 3. Toekomstig wettelijk kader

3.1 Toekomstig ONP kader

15. Het nieuwe ONP kader dient in de nationale regelgeving geïmplementeerd te worden. Hiervoor geldt een implementatietermijn van 15 maanden met als uiterste implementatiedatum 24 juli 2003. Met dit ONP kader wordt gestreefd naar een geharmoniseerd raamwerk voor elektronische communicatienetwerken en -diensten in de Europese Unie. Het raamwerk beantwoordt aan de tendens van convergentie doordat het van toepassing wordt verklaard op *alle* elektronische communicatienetwerken en -diensten. Een doelstelling van het raamwerk is om ex ante sectorspecifiek toezicht te verminderen naarmate de concurrentie op de markt toeneemt.

3.2 Hoofdprincipes

16. In een nog door de Europese Commissie bekend te maken Aanbeveling zullen de product- en dienstenmarkten worden geïdentificeerd waarvan de marktstructuurkenmerken volgens de Europese Commissie zodanig zijn dat het ex ante opleggen van specifieke verplichtingen gerechtvaardigd is. Volgens artikel 15 van de Kaderrichtlijn worden relevante markten afgebakend op basis van principes van het algemene mededingingsrecht. Voor zover bekend, zullen in de Aanbeveling voor vaste openbare telefonie twee retail productmarkten worden onderscheiden: de toegang tot het openbare telefoonnet via een vaste aansluiting ("at a fixed location") en het gebruik van openbaar aangeboden telefoondiensten via een vaste aansluiting⁵. Om af te wijken van de door de Europese Commissie afgebakende markten, is toestemming van de Europese Commissie nodig conform de procedure zoals beschreven in artikel 7 van de Kaderrichtlijn.
17. Van de relevante markten die in de Aanbeveling worden geïdentificeerd of van de markten die NRIs - met toestemming van de Europese Commissie - afbakenen, voeren NRIs een analyse uit teneinde te bepalen of op die markten sprake is van effectieve concurrentie. In artikel 16.1 van de Kaderrichtlijn is bepaald dat de NRI bij deze marktanalyse de ontwerp richtsnoeren van de Europese Commissie inzake afbakening van relevante markten en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht volgt⁶.
18. Artikel 16.3 van de Kaderrichtlijn bepaalt dat de NRI geen specifieke verplichtingen oplegt, indien hij na een marktanalyse concludeert dat op een bepaalde relevante markt sprake is van effectieve concurrentie. De NRI trekt in dat geval reeds bestaande specifieke verplichtingen in.
19. Indien de NRI na een marktanalyse concludeert dat op een bepaalde relevante markt geen sprake is van effectieve concurrentie, dan wijst hij op grond van artikel 16.4 van de Kaderrichtlijn op die

⁵ De door de Commissie onderscheiden relevante retail markten zijn ruimer dan de thans door het college onderkende markten. In zijn huidige praktijk onderscheidt het college onder meer de markt voor lokaal verkeer, nationaal verkeer, vast-mobiel verkeer, internationaal verkeer, en 0800/090x verkeer.

⁶ Commission services working document, draft guidelines on market analysis and the assessment of significant market power, 21 februari 2002.

markt één of meer ondernemingen aan die aanmerkelijke marktmacht hebben op die markt en legt hij passende specifieke verplichtingen aan deze ondernemingen op.

3.3 Verplichtingen op retail markten

20. Op grond van artikel 17.1 Universele Diensten richtlijn⁷ jº artikel 16.2 van de Kaderrichtlijn kan de NRI specifieke verplichtingen opleggen met betrekking tot de regulering van retail tarieven indien:
- a) de NRI op basis van marktanalyse concludeert dat concurrentie op de betreffende retailmarkt niet effectief is,
 - en
 - b) de NRI vaststelt dat maatregelen op wholesale gebied en de introductie van C(P)S niet zouden leiden tot het bereiken van de doelstellingen van het nieuwe kader (stimulering van concurrentie en bescherming van eindgebruikers)⁸.
21. Wanneer aan beide voorwaarden is voldaan, wijst de NRI de onderneming aan die aanzienlijke marktmacht heeft en legt deze, voor zover passend, specifieke verplichtingen op, als vervanging van daadwerkelijke mededinging. De verplichtingen kunnen inhouden dat de AMM partij geen buitensporige prijzen mag vragen, geen afbraakprijzen mag hanteren, bepaalde gebruikersgroepen niet mag subsidiëren en diensten niet op onredelijke wijze mag bundelen (artikel 17.2 Universele Diensten richtlijn). De NRI dient, bij de beoordeling van de vraag of het passend is om ex ante verplichtingen op te leggen, te streven naar het bevorderen van een open en concurrerende markt voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en bijbehorende faciliteiten, het ontwikkelen van een interne markt en het bevorderen van de belangen van de Europese burgers. Op grond van artikel 17.2 Universele Diensten richtlijn kunnen NRIs specifieke maatregelen opleggen zoals retail price caps, maatregelen om individuele tarieven te controleren of maatregelen om tarieven op kosten of op prijzen in vergelijkbare markten te oriënteren teneinde eindgebruikers te beschermen en concurrentie te stimuleren.

3.4 Voorlopige conclusies

22. De NRI dient op basis van artikel 16 van de Kaderrichtlijn een marktanalyse uit te voeren van de door de Europese Commissie geïdentificeerde retailmarkten. Indien de NRI op basis van de marktanalyse constateert dat op de relevante retailmarkten sprake is effectieve concurrentie (dit wil zeggen: er is op de relevante markt geen partij met aanmerkelijke marktmacht), dan sluiten de Europese richtlijnen ex ante regulering op retailmarkten uit.
23. Een tot op zekere hoogte vergelijkbare situatie doet zich voor indien op basis van de marktanalyse moet worden geconstateerd dat op de relevante retailmarkten geen sprake is effectieve concurrentie, doch waarbij door de NRI wordt geconcludeerd dat de verplichtingen volgend uit de Toegangsrichtlijn⁹ of die samenhangend met carrier (pre-)selectie binnen

⁷ Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 (L108/51).

⁸ Een dergelijke 'dubbele voorwaarde' geldt niet voor het wholesale niveau; daar werkt in principe alleen artikel 16 van de Kaderrichtlijn.

⁹ Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 (L108/7).

afzienbare tijd leiden tot het bereiken van de ONP doelstellingen van stimulering van de concurrentie en bescherming van de eindgebruiker op die retailmarkt.

24. Indien de NRI op basis van de marktanalyse echter constateert dat op de relevante retailmarkten geen sprake is van effectieve concurrentie (dit wil zeggen: er is op de relevante markt een partij met aanmerkelijke marktmacht) én de NRI concludeert dat de verplichtingen volgend uit de Toegangsrichtlijn of samenhangend met carrier (pre-)selectie niet binnen afzienbare tijd leiden tot het bereiken van de doelstellingen van het ONP kader, dan kan de NRI passende ex ante retail regulering toepassen.

Hoofdstuk 4. De marktanalyse nader belicht

4.1 Marktafbakening

25. Ten behoeve van de regulering van KPN's eindgebruikerstarieven voor vaste openbare telefonie onderscheidt het college momenteel meer retail markten dan de Europese Commissie in haar nog in definitieve vorm bekend te maken Aanbeveling. Het college onderscheidt onder meer (deel)markten voor vaste aansluitingen, lokaal verkeer, nationaal verkeer, vast-mobiel verkeer, internationaal verkeer en 0800/090x verkeer. Zonder thans reeds definitieve uitspraken te doen over de uiteindelijk als relevant vast te stellen markten, sluit het college niet uit dat een vergelijkbaar onderscheid in deelmarkten ook in de toekomst zal worden gemaakt.
26. Het college zal er bij de Europese Commissie in de consultatie over de Aanbeveling, die naar verwachting nog in april 2002 wordt gestart, op aandringen ruimte te maken voor een meer gesegmenteerde onderverdeling in relevante markten. Indien dit niet wordt gehonoreerd, overweegt het college de Commissie op basis van de marktanalyses toestemming te vragen voor een eventuele nadere onderverdeling van retailmarkten. Dit via de artikel 7 procedure van de Kaderrichtlijn.

4.2 Meten van effectieve concurrentie

27. In paragraaf 19 van de ontwerp richtsnoeren¹⁰ wordt het aanwezig zijn van effectieve concurrentie op een bepaalde relevante markt geacht gelijk te zijn aan de afwezigheid van partijen met aanmerkelijke marktmacht op die markt. Het hebben van een positie van aanmerkelijke marktmacht wordt in artikel 14.2 van de Kaderrichtlijn gedefinieerd als het hebben van een economische machtspositie conform principes van algemeen mededingingsrecht. Volgens artikel 14.2 van de Kaderrichtlijn houdt dit in dat een of meer ondernemingen een positie van economische kracht hebben die hen in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van concurrenten, afnemers en uiteindelijk eindgebruikers te gedragen.

4.2.1 De vaststelling van aanmerkelijke marktmacht

28. In het navolgende wordt een niet-limitatieve indicatie gegeven van de factoren die, conform de principes van algemeen mededingingsrecht, relevant zijn bij de beoordeling van de vraag of

¹⁰ Zie voetnoot 6.

sprake is van een positie van aanmerkelijke marktmacht. Deze factoren hebben betrekking op het vaststellen van een enkelvoudige AMM positie. In het navolgende wordt niet ingegaan op de vaststelling van collectieve AMM posities. De hieronder genoemde factoren worden in samenhang met elkaar beoordeeld.

Marktaandeel

29. Het marktaandeel vormt een eerste indicatie voor het wel of niet aanwezig zijn van aanmerkelijke marktmacht. Een enkelvoudige AMM positie wordt niet aangenomen bij marktaandelen van minder dan 25%. Normaal gesproken wordt een enkelvoudige AMM positie pas aangenomen bij marktaandelen van boven de 40%. Zeer hoge marktaandelen (boven de 50%) vormen in zich zelf, behalve in uitzonderlijke omstandigheden, een sterke aanwijzing voor een enkelvoudige AMM positie.

Dynamiek van marktaandelen

30. Een stabiel en hoog marktaandeel vormt een indicatie voor het aanwezig zijn van AMM. Fluctuerende marktaandelen daarentegen vormen een indicatie voor de afwezigheid van AMM. Een dalend marktaandeel is indicatief voor toenemende concurrentie maar sluit de aanwezigheid van AMM niet uit.

Andere kwalitatieve en kwantitatieve criteria

31. In de analyse van AMM speelt een groot aantal kwalitatieve en kwantitatieve criteria een rol waarmee de relatieve positie van een onderneming ten opzichte van zijn concurrenten wordt gemeten. Deze criteria omvatten onder meer: omvang, financiële kracht, mate van verticale integratie, technologische superioriteit, mate van diversificatie, de mate waarin schaal- en scopevoordelen gerealiseerd worden, en toegang tot eindgebruikers. Een combinatie van deze factoren kan een aanwijzing vormen voor de aanwezigheid van AMM.

De omvang en importantie van het netwerk

32. Ook de omvang en de importantie van het netwerk van een onderneming kan een aanwijzing zijn voor AMM indien die onderneming zich daardoor onafhankelijk van andere netwerkaanbieders kan gedragen.

Toetredingsbarrières

33. Toetredingsbarrières vormen een belangrijke factor bij de vaststelling van AMM. De afwezigheid van toetredingsdrempels kan het marktgedrag van partijen met een groot marktaandeel disciplineren. Bij de beoordeling van AMM speelt ook een rol in hoeverre toetredingsbarrières structureel van aard zijn. Een hoog marktaandeel in combinatie met hoge en structurele toetredingsbarrières vormt een sterke indicatie voor AMM.

Potentiële concurrentie

34. Het aanwezig zijn van potentiële concurrentie kan aanmerkelijke marktmacht mitigeren, zij het dat er dan wel voldoende aanwijzingen moeten zijn dat nieuwe concurrenten daadwerkelijk en binnen afzienbare tijd tot de markt kunnen toetreden en dat zij werkelijk concurrentiedruk zullen gaan uitoefenen.

4.2.2 De inzet van ex ante regulerende instrumenten

35. Na vaststelling van AMM op een retail markt kan het college de betreffende AMM partij verplichtingen ten aanzien van diens retail dienstverlening opleggen¹¹. De verplichtingen zijn nader onderschreven in artikel 17 tot en met 19 van de Universele Diensten richtlijn. De op te leggen verplichtingen dienen op grond van artikel 8 van de Kaderrichtlijn proportioneel te zijn. Dit betekent dat de verplichtingen in verhouding dienen te staan met de geconstateerde tekortkomingen op de markt.
36. Hierna zal een indicatie gegeven worden van mogelijke marktsituaties op grond waarvan de genoemde verplichtingen kunnen worden opgelegd.

Buitensporige prijzen

37. De bovengrens van de door de AMM partij gehanteerde eindgebruikerstarieven zal gereguleerd kunnen worden indien de geconstateerde deficiënties voor effectieve concurrentie op de betreffende relevante markt van dien aard zijn dat de marktsituatie onvoldoende prikkels kent om consumenten keuze tegen een goede prijs te garanderen. Tariefplafonds dienen dan een situatie van daadwerkelijke concurrentie na te bootsen.
38. Relevante indicatoren voor de vaststelling van vorenbedoelde deficiënties zijn bijvoorbeeld marktaandeel, behaalde winstmarges (rendement), prijsontwikkeling, de aanwezigheid van alternatieven, het bestaan van drempels voor gebruikers om over te stappen en barrières om tot de markt toe te treden. Overigens zij opgemerkt dat het slechten van toetredingsbarrières en overstapdrempels een essentiële maar niet voldoende voorwaarde is om eindgebruikers voldoende keuze tegen een goede prijs te kunnen bieden.
39. Een voorbeeld van een situatie waarin plafondregulering nog steeds gewenst kan zijn, is wanneer eventuele prijsstijgingen van de AMM partij worden gevolgd door andere aanbieders¹², met als gevolg dat gebruikers onvoldoende worden beschermd. Prijsontwikkelingen waarbij andere marktpartijen prijsstijgingen van een AMM partij volgen, dienen daarbij wel van zodanige aard te zijn dat het opleggen van prijsplafonds gerechtvaardigd is. Bijvoorbeeld omdat de AMM partij een dermate groot marktaandeel heeft dat concurrenten verwachten te zullen worden gestraft indien zij een prijzenslag ontketenen. Een ander voorbeeld van een situatie waarin bovengrensregulering wenselijk is, is de situatie waarbij nieuwe aanbieders er toch niet in slagen marktaandeel te veroveren of zelfs marktaandeel verliezen. Het college dient dan wederom te onderzoeken waarom concurrentie zich niet materialiseert en in hoeverre de economische kracht van de AMM partij haar in staat stelt zich in belangrijke mate onafhankelijk van concurrenten, afnemers en uiteindelijk eindgebruikers te gedragen. Indien de conclusie is dat, ondanks de goede toetredingsmogelijkheden tot de markt, er sprake is van een situatie waarbij niet aannemelijk is dat er op de markt sprake is van voldoende prijsdruk om de prijzen laag te houden, dan kan dit aanleiding vormen voor het opleggen van bovengrensregulering. Als er sprake is van oplopende marges die niet worden afgeroomd door nieuwe toetreders op de markt,

¹¹ Opgemerkt zij dat voor de interconnectie diensten (het 'wholesale level') dezelfde systematiek geldt.

¹² 'Prijs volgen' betekent niet noodzakelijkerwijs een gelijk prijsniveau. Indien de prijzen bijvoorbeeld 20% verschillen dan is de vraag of dit verschil bij prijswijzigingen van de dominante partij gelijk blijft of oploopt c.q. afneemt.

zijn er voor hen kennelijk barrières die verhinderen dat de betreffende markt migreert naar een situatie van effectieve concurrentie.

40. Indien de AMM partij een zeer groot marktaandeel heeft, is dit een reden tot zorg, maar niet per definitie een reden voor plafondregulering. Indien prijsverhogingen door de AMM partij zouden leiden tot een snel afnemend marktaandeel omdat er voldoende keuze is, dan lijkt het belang van de consument voldoende gewaarborgd. Wanneer tarieven echter weinig dynamiek vertonen en de winstmarges van aanbieders oplopen, zou dit een aanleiding kunnen vormen om plafondregulering op te leggen. Echter, alvorens hiertoe wordt overgegaan, is het van belang dat vastgesteld wordt waarom er geen markttoetreding plaatsvindt (toetredingsbarrières). Hetzelfde geldt in het geval het marktaandeel van de AMM partij gelijk blijft of oploopt omdat partijen zich uit de betreffende markt terugtrekken; in een dergelijke situatie is het, alvorens tot bovengrensregulering wordt overgegaan, van belang eerst de ontwikkeling van prijs en winstmarge vast te stellen.
41. Als de relevante indicatoren allemaal dezelfde kant uitwijzen, is het beeld duidelijk hoe de concurrentie zich ontwikkelt. Als de indicatoren echter een gemengd beeld geven - bijvoorbeeld marktaandelen van aanbieders blijven redelijk constant, maar prijzen gaan omlaag - zal per geval bekeken moeten worden welke criteria zwaarder en welke minder zwaar zouden moeten wegen. Leidend daarbij is het principe dat indien verwacht mag worden dat de betreffende markt binnen afzienbare tijd verder zal opschuiven in de richting van effectieve concurrentie, de noodzaak van stringente retail tariefregulering ontbreekt. In dat geval is het verstandig de totstandkoming van meer keuze en uiteindelijk lage prijzen over te laten aan het krachtenspel van de markt, in plaats van te interveniëren in de prijsvorming op de markt.
42. Het college ziet in voornoemde situaties als bijzondere vorm van het tariefplafond het zogenaamde "veiligheidsplafond". Dit zijn niet-stringente tariefplafonds, waar naar verwachting de feitelijke prijsontwikkeling als gevolg van concurrentiedruk in de markt onder blijft. Met een dergelijk veiligheidsplafond kan excessieve prijsvorming worden voorkomen. Indien de aanwezige concurrentie in beginsel voldoende lijkt om voor prijsdruk te zorgen, maar er tegelijkertijd risico's blijven bestaan dat die prijsdruk zich vooralsnog onvoldoende zal materialiseren, dan voorziet het college de inzet van een dergelijk plafond. De inzet ervan heeft tot doel om de marktwerking te ondersteunen door niet direct op de prijsvorming zelf in te grijpen. Echter, een en ander wel binnen ruime grenzen teneinde het belang van de eindgebruiker blijvend zeker te kunnen stellen.
43. In die gevallen waarin vooralsnog een verdergaande retail tariefregulering noodzakelijk zou blijken te zijn, voorziet het college in beginsel de toepassing van een reguleringsmodel waarin de gereguleerde partij door de werking van dat model wordt aangezet tot de doorvoering van efficiëntieverbeteringen. Dit betekent in feite dat een price cap model in die gevallen het aangewezen model zal zijn.

Afbraakprijzen

44. Terwijl het inzetten van bovengrensregulering slechts in de situatie wordt ingezet waarin er onvoldoende concurrentie is om de belangen van eindgebruikers blijvend te kunnen waarborgen, verwacht het college vaker gebruik te maken van ondergrensregulering. In een zich

ontwikkende markt is het vaststellen van een tariefbodem een instrument om te voorkomen dat de ontwikkeling van concurrentie in de kiem wordt gesmoord. Het voorkomen van 'afbraakprijzen' van de AMM partij is cruciaal om duurzame concurrentie te garanderen. Zodra een markt als niet effectief concurrerend wordt gezien, voorziet het college het opleggen van een ondergrensregulering aan de AMM partij. Het huidige beleid van het college ten aanzien van de ondergrensregulering (de prijsstreeplijntoets) zal komend jaar worden geëvalueerd.

Subsidiëren van bepaalde gebruikersgroepen

45. Uitgangspunt is dat naarmate de concurrentie op de markt toeneemt, ook de regulering van kortingen versoepeld kan worden. Meer vrijheid voor de AMM partij bij het bepalen van haar eigen kortingen betekent echter ook dat zij een selectief kortingenbeleid zou kunnen voeren om juist op markten waar zij de concurrentie het sterkst voelt klanten te behouden of aan zich te binden. Dit heeft naar het oordeel van het college een nadelig effect op de concurrentie. Zodra een markt als niet effectief concurrerend wordt gezien, voorziet het college het opleggen van een verplichting aan de AMM partij terzake van het selectief geven van kortingen. Het college zal zijn beleid ten aanzien van kortingen in het komende jaar herzien.

Onredelijke bundeling van diensten

46. Evenals bij kortingen geldt dat naarmate de concurrentie op de verschillende markten zich verder ontwikkelt, de vrijheid van de AMM partij om diensten te bundelen kan toenemen. Immers, indien de toegang tot deze diensten op de wholesale markt verzekerd is, zijn andere aanbieders in staat dit retail aanbod te 'matchen'. Deze vrijheid brengt echter tegelijkertijd het gevaar met zich dat de AMM partij concurrentie kan frustreren. De duurzaamheid van de concurrentie zal in dat geval gewaarborgd dienen te worden door ondergrensregulering. Zodra een markt als niet effectief concurrerend wordt gezien, voorziet het college daarenboven het opleggen van verplichtingen of beperkingen aan de AMM partij ten aanzien van het bundelen van diensten op die markt met diensten op markten met meer concurrentie. Het college zal in het komende jaar beleid met betrekking tot tariefpakketten ontwikkelen.

Hoofdstuk 5. Retail tariefregulering in perspectief

47. In dit hoofdstuk geeft het college aan in hoeverre de systematiek van het nieuwe ONP kader thans reeds zichtbaar kan worden in de toekomstige regulering van KPN's eindgebruikerstarieven voor de vaste telefoondienst. Hiermee wenst het college aan te sluiten bij de reacties van een aantal marktpartijen op de gehouden consultatie, waarin naar voren is gebracht dat de huidige fase in de liberalisering van de Nederlandse telecommunicatiemarkt de ruimte biedt voor een in zekere mate minder stringente bovengrensregulering van de door KPN aangeboden retail diensten. Wel benadrukken deze partijen het belang van een adequate ondergrensregulering die voorkomt dat KPN misbruik kan maken van haar machtspositie.

5.1 ONP-systematiek in relatie tot retail tariefregulering

48. Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt, zullen op grond van het nieuwe ONP kader in de toekomst alleen ex ante retail verplichtingen kunnen gelden indien er geen effectieve concurrentie op de relevante markt is én de verplichtingen uit hoofde van de wholesale

regulering en die samenhangend met C(P)S niet hebben geleid of zullen leiden tot het bereiken van de doelstellingen van het nieuwe ONP kader.

49. Bij een analyse van effectieve concurrentie moet onder meer worden onderzocht of de markt in de toekomst effectief concurrerend zal zijn en dus of een eventueel gebrek aan effectieve concurrentie blijvend is. In lijn met de benadering van de Commissie verwacht het college dat met ingang van het nieuwe ONP kader de nadruk komt te liggen op het verzekeren van toegang, waardoor er minder noodzaak is om op de relevante retail markten stringente ex ante verplichtingen op te leggen. Immers, de gedachtegang is dat indien toegang verzekerd is, concurrentie op retail markten in beginsel ook verzekerd is, waardoor retail regulering in beginsel achterwege kan blijven.
50. Indien er toch aanleiding is om tariefplafonds te hanteren dan zullen dit naar verwachting vooral veiligheidsplafonds zijn ter voorkoming van excessieve prijsstijgingen. Wel merkt het college op dat op die retail markten waar KPN is aangewezen als een AMM partij de houdbaarheid van de concurrentie door middel van ondergrensregulering dient te worden zeker gesteld¹³. Naast deze ondergrenstoetsing is in dergelijke markten de regulering ten aanzien van kortingen en ten aanzien van de bundeling van bepaalde diensten in pakketten van belang teneinde te waarborgen dat er geen misbruik van machtspositie plaatsvindt die de verdere ontwikkeling van concurrentie zou verhinderen. Het college is voornemens in het komende jaar het beleid ten aanzien van ondergrensregulering, kortingen en tariefpakketten te herzien.

5.2 Marktsituatie en -ontwikkelingen

51. Hieronder wordt ingegaan op de huidige situatie en de verwachtingen ten aanzien van de concurrentie op aansluitingen en een aantal vaste openbare telefonie verkeersdiensten. Het college merkt hierbij op dat onderstaande analyse gebaseerd is op de huidige inzichten van marktafbakening. Niet uitgesloten moet worden dat naar aanleiding van de definitieve Aanbeveling van de Europese Commissie over de af te bakenen markten, en mede naar aanleiding van de marktafbakening die OPTA op basis van het nieuwe ONP kader zelf zal moeten uitvoeren, tot een andere marktafbakening wordt gekomen. In dat geval zal de analyse dus ook in een andere context moeten plaatsvinden, namelijk in die van de alsdan gedefinieerde markt(en).

5.2.1 Aansluitingen

52. Uit de marktmonitor van OPTA blijkt dat er op dit moment slechts in zeer beperkte mate concurrentie op de toegang tot het openbare telefoonnet via een vaste aansluiting plaatsvindt. Naar verwachting zal de situatie op de markt voor aansluitingen niet binnen afzienbare tijd in betekenende mate opschuiven in de richting van effectieve concurrentie. In dat geval zal het college bij de afweging van de belangen van alternatieve aanbieders, die belang hebben bij een mildere tariefregulering, en de belangen van eindgebruikers, die wel belang hebben bij stringenter regulering, de belangen van de laatste groep het zwaarst laten wegen. Immers, indien er voor de gebruikers onvoldoende keuze beschikbaar komt, dienen zij beschermd te worden tegen de te hoge prijzen van de partij met een machtspositie. Dit betekent dat de

¹³ Overigens kan ook het opleggen van een mildere invulling van de verplichting tot kostenoriëntatie (zoals een prijsstijging toets) alleen plaatsvinden indien een partij op een markt is aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht.

tariefregulering zodanig zal plaatsvinden dat KPN wel een redelijk rendement op de aansluiting kan behalen maar wordt voorkomen dat bovenmatige winstneming plaatsvindt.

53. Het college is van oordeel dat meer retail tariefvrijheid voor aansluitingen, maar ook meer vrijheid bij het aanbieden van tariefpakketten of kortingen (waarbij het abonnement met verkeer wordt gebundeld) in de toekomst slechts mogelijk zal zijn indien door KPN - conform de systematiek van het nieuwe ONP kader - toetredingsbarrières worden weggenomen zodanig dat effectieve concurrentie op de aansluitlijn tot stand kan komen. Een mogelijke toekomstige maatregel op wholesale niveau om dit te realiseren zou zijn om de aanbieder met AMM op grond van artikel 12.1 van de Toegangsrichtlijn te verplichten tot wederverkoop van de aansluitlijn ('resale'). Deze mogelijkheid kan echter pas na invoering van het nieuwe ONP kader toegepast worden¹⁴, tenzij KPN zich eerder vrijwillig daaraan committeert. Indien uit de onder het nieuwe ONP kader uit te voeren marktanalyse blijkt dat er mede als gevolg van wederverkoop sprake is van effectieve concurrentie op de aansluitlijn, zal stringente ex ante retail bovengrensregulering in beginsel niet meer opportuun zijn.

5.2.2 Internationaal verkeer

54. Op dit moment wordt de bovengrens van de internationale tarieven niet door het college gereguleerd. Immers, de tarieven voor internationaal verkeer zijn de afgelopen jaren spectaculair gedaald, zoals ook blijkt uit de marktmonitor, en er lijkt op dit moment voldoende prijsdruk van de concurrentie uit te gaan om gebruikers keuze tegen lage prijzen te bieden. Ook voor de komende jaren verwacht het college dat de concurrentie op internationaal verkeer verder zal toenemen. Het college voorziet dan ook niet dat bovengrensregulering zal plaatsvinden. Om de concurrentie zijn werk te laten doen, is wel van belang dat gewaarborgd is dat KPN niet op preëemptieve wijze de concurrentie verstoort door afbraakprijzen of selectieve kortingen in de markt te zetten. Ondergrensregulering zal dus nodig zijn, bijvoorbeeld door middel van het kortingenbeleid en het hanteren van bodemprijzen.

5.2.3 Nationaal, vast-mobiel en lokaal verkeer

55. Het college constateert dat de concurrentie voor bepaalde verkeersdiensten en voor bepaalde gebruikersgroepen is toegenomen en naar verwachting verder zal toenemen in de toekomst; voor bepaalde verkeersdiensten en gebruikersgroepen is dit echter niet het geval. Van effectieve concurrentie in deze markten is dan ook op dit moment nog geen sprake. Dit heeft onder meer zijn weerslag in de hoge marktaandelen van KPN, hetgeen een stringente retail bovengrensregulering op bepaalde diensten zou rechtvaardigen waarbij voorkomen wordt dat KPN bovenmatige winsten behaalt.
56. Er zijn wel ontwikkelingen die de concurrentiesituatie op de verschillende markten, waarop de bovengenoemde diensten worden aangeboden, zouden kunnen verbeteren. De invoering van CPS op lokaal verkeer (i.c. het biba-verkeer zonder netnummer) kan ertoe leiden dat er een nieuwe impuls aan deze vorm van concurrerend aanbod wordt gegeven. Doordat gebruikers dan met vrijwel al hun verkeer bij één alternatieve aanbieder terecht kunnen, wordt het voor gebruikers nog aantrekkelijker om van de CPS dienstverlening gebruik te maken. Als verder het overstappen naar een andere aanbieder makkelijker wordt dan thans het geval is, is de verwachting van het

¹⁴ Te zijner tijd zal OPTA de wenselijkheid en noodzaak van een dergelijke verplichting tot resale nader onderzoeken, mede in verband met de onder het nieuwe ONP kader uit te voeren marktanalyses.

college dat de toegenomen concurrentie zal leiden tot neerwaartse druk op prijzen. In dat geval is het aannemelijk dat in de toekomst volstaan kan worden met een veiligheidsplafond per dienst totdat gewaarborgd is dat duurzame concurrentie zich zal materialiseren.

5.3 Wholesale belemmeringen

57. Zoals in de vorige hoofdstukken is uiteengezet en in paragraaf 5.1 nogmaals is gememoreerd, zullen op grond van het nieuwe ONP kader in de toekomst alleen ex ante retail verplichtingen kunnen gelden indien er geen effectieve concurrentie op de relevante markt is én de verplichtingen uit hoofde van de wholesale regulering en die samenhangend met C(P)S niet hebben geleid of zullen leiden tot het bereiken van de doelstellingen van het nieuwe ONP kader.
58. In dit verband is het relevant om stil te staan bij de vraag welke belemmeringen op wholesale niveau op dit moment kunnen worden onderkend, die de totstandkoming van een verdere concurrentiële prijsdruk op de verschillende retail markten in de weg staan. Alleen indien dergelijke wholesale belemmeringen zijn weggenomen en daarmee voldoende mogelijkheden tot efficiënte markttoetreding en concurrentie zijn ontstaan, is ook de concurrentie op retail markten verzekerd, waardoor stringente retail regulering achterwege kan blijven.
59. Het college heeft een inventarisatie gemaakt van de wholesale belemmeringen die naar de inzichten van het college dermate groot zijn dat zij resulteren in een situatie waarin het niet aannemelijk is dat er op de markt binnen afzienbare tijd voldoende concurrentiële prijsdruk zal ontstaan. Onderkend zijn in het bijzonder:
- (i) belemmeringen op het gebied van de dienst Carrier Preselectie;
 - (ii) belemmeringen op het gebied van de dienst interconnecterende huurlijnen (hierna ook: ILL);
 - (iii) belemmeringen op het gebied van lokale interconnectie;
 - (iv) belemmeringen samenhangend met het ontbreken van een voldoende financiële rapportage;
 - (v) belemmeringen samenhangend met het ontbreken van een meerjarig systeem voor de tariefregulering van de door KPN aangeboden retail- en interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten;
 - (vi) belemmeringen samenhangend met het bestaan van de margedruk zoals die samenhangt met de bestaande biba-problematiek;
 - (vii) belemmeringen veroorzaakt vanwege de door KPN toegepaste asymmetrische toerekening van de zogenoemde 'wholesale specifieke kosten'.
60. Het college is van oordeel dat het wegnemen van deze belemmeringen in beginsel zou moeten resulteren in een situatie waarin de marktomstandigheden zodanig zouden zijn dat wat betreft de tariefregulering van de door KPN aangeboden retail diensten kan worden volstaan met een veiligheidsplafond (i.c. een jaarlijkse stijging van de door KPN gehanteerde retail tarieven met maximaal de inflatie). Deze marktomstandigheden zouden betekenen dat concurrenten van KPN voldoende in staat zijn om op basis van hun aanbod aan retail diensten KPN in haar tariefstelling te beperken. In principe zou de consequentie hiervan moeten zijn dat de in de markt waar te nemen tariefontwikkeling zich onder het gereguleerde veiligheidsplafond beweegt. In het geval

dat deze situatie zich onverhoopt niet zou materialiseren, bepaalt het veiligheidsplafond dat de door KPN gehanteerde tarieven mogen stijgen met maximaal de inflatie.

61. Het college wil benadrukken dat de bovenbedoelde belemmeringen zeker niet alle in de markt te onderkennen wholesale belemmeringen betreffen. Desalniettemin gaat het college er vooralsnog van uit dat het wegnemen van deze - aan vaste openbare telefonie gerelateerde - belemmeringen het vermogen van concurrenten van KPN voldoende vergroot om KPN in de uitoefening van de met betrekking tot de tarifiering van haar retail diensten verleende vrijheidsgraden te beperken, kortom om prijsdruk uit te oefenen.
62. Het college gaat ervan uit dat het verband tussen het opheffen van de bovengenoemde wholesale belemmeringen en de versoepeling van het retail regime voor telefonie voor zich spreekt. Desalniettemin acht het college het van belang stil te staan bij de relatie tussen het opheffen van de wholesale belemmeringen op het gebied van de dienst interconnecterende huurlijnen enerzijds en de versoepeling van de tariefregulering op het gebied van de vaste openbare telefoondienst anderzijds. Interconnecterende huurlijnen zijn een belangrijke bouwsteen voor een concurrerend aanbod van vaste openbare telefonie. Interconnecterende huurlijnen vormen daarmee een 'upstream' dienst voor het kunnen aanbieden van vaste openbare telefonie. Zo kunnen concurrenten van KPN interconnecterende huurlijnen bijvoorbeeld gebruiken om hun zakelijke klanten aan te sluiten op het eigen telefoonnetwerk.
63. Naast de relatie tussen interconnecterende huurlijnen en de vaste openbare telefoondienst heeft een ILL aanbod ook consequenties voor de retail huurlijnenmarkt. Het voert in het kader van de bespreking van het retail tarieftoezicht voor vaste openbare telefonie te ver om deze consequenties hier te analyseren. Niettemin is het duidelijk dat de ONP principes zoals besproken in de voorgaande hoofdstukken ook van toepassing zijn op de retail huurlijnenmarkt. Het wegnemen van wholesale belemmeringen, bijvoorbeeld door middel van een voldoende en kostengeoriënteerd ILL aanbod, zal ook hier de noodzaak voor stringente retail regulering van huurlijnen in de toekomst verminderen. Daarnaast zal ook bij de huurlijnenmarkt ondergrensregulering een rol van betekenis spelen. De basis voor deze ondergrensregulering is een squeeze-toets zoals door het college in zijn ILL oordeel¹⁵ is gedefinieerd. Het college gaat er vanuit dat in het kader van het toekomstige integrale tarieftoezicht, waarbij gemigreerd zal worden naar een inkoopmodel op basis van een aangepaste gescheiden financiële rapportage, er geen prijssqueeze zal kunnen optreden. Hierbij zij opgemerkt dat het college er in ieder geval rekening mee zal houden dat een door hem op te leggen retail tariefregulering voor huurlijnen niet resulteert in prijssqueeze.
64. Het wegnemen van de bedoelde belemmeringen is met name aan KPN. Ten aanzien van de belemmeringen samenhangend met CPS, interconnecterende huurlijnen en lokale interconnectie dient KPN te voorzien in een aanbod aan haar concurrenten mede op basis waarvan die concurrenten hun retail aanbod kunnen definiëren en tot stand kunnen brengen. Ten aanzien van de overige belemmeringen dient KPN zich zodanig op te stellen dat deze belemmeringen door middel van de ontwikkeling van een effectiever regulerend kader kunnen weggenomen¹⁶.

¹⁵ Oordeel van het college van 26 april 2002, kenmerk OPTA/IBT/2002/200705.

¹⁶ Als voorbeeld het volgende. De huidige asymmetrische toerekening van de wholesale specifieke kosten leidt direct tot een prijssqueeze. De proportionele toerekening hiervan binnen het in het kader van het integrale tarieftoezicht

5.3.1 Commitment KPN

65. KPN heeft zich op 25 april 2002 aan de uitvoering van de ter oplossing van de bovengenoemde wholesale belemmeringen geformuleerde wholesale maatregelen verbonden. Een gedetailleerd overzicht van deze wholesale maatregelen zal binnenkort aan marktpartijen worden voorgelegd.

5.4 Retail tariefregulering voor de periode 1 juli 2002 tot 1 juli 2006

66. Het door KPN wegnemen van de in de onderhavige context onderkende wholesale belemmeringen rechtvaardigt naar het oordeel van het college een versoepeling van de retail tariefregulering¹⁷. Onder deze omstandigheden acht het college stringente bovengrensregulering voor de verkeersdiensten niet meer opportuun en volstaat een veiligheidsplafond. Meer concreet betekent een en ander dat het veiligheidsplafond eruit bestaat dat voor de retail diensten biba, buba, en vast-mobiel verkeer, die momenteel onderdeel uitmaken van de price cap, het tariefplafond zal zijn $CPI - 0\%$ ¹⁸. Met andere woorden: de prijzen voor deze diensten mogen stijgen met de inflatie. Om marktpartijen en consumenten zo veel mogelijk zekerheid te bieden, heeft het college besloten om dit veiligheidsplafond vast te stellen voor de periode van 1 juli 2002 tot 1 juli 2006.
67. Aangezien ten aanzien van de totstandkoming van een alternatief aanbod voor aansluitingen¹⁹ wholesale belemmeringen voorlopig zullen blijven bestaan, kunnen de voor een minder stringente retail regulering vereiste marktomstandigheden daar niet binnen afzienbare tijd optreden. Een versoepeling van de bovengrensregulering is hier vooralsnog dus niet aan de orde. Dit betekent dat het college vanaf 1 juli 2002 het voorkomen van bovenmatige winstneming door KPN zal vastleggen in een price cap van $CPI - X$ ²⁰. Indien uit de ONP rapportage over 2001 blijkt dat het behaalde rendement redelijk is, volstaat naar het oordeel van het college ook hier een X gelijk aan 0. Indien het rendement niet redelijk blijkt, is het college voornemens invulling te geven aan een stringenter price cap.

5.4.1 ONP-evaluatie

68. Op het moment dat het nieuwe ONP kader in de Telecommunicatiewet is geïmplementeerd, naar verwachting vóór 1 juli 2004²¹, is het college gehouden om de invulling van de retail tariefregulering conform de nieuwe ONP systematiek te evalueren. Grondige marktanalyses zullen

gecreëerde reguleringskader neemt deze oorzaak van prijsstijging weg. De acceptatie van de asymmetrische toerekening door KPN draagt bij aan de effectiviteit van deze maatregel.

¹⁷ Een en ander betekent uiteraard niet dat KPN niet gehouden zou zijn om ook andere wholesale belemmeringen conform de geldende regulering weg te nemen.

¹⁸ Ofwel: $X = 0$. CPI staat voor 'Consumer Price Index'.

¹⁹ Abonnement enkelvoudige PSTN en ISDN2 en bijbehorende eenmalige vergoedingen (contractsovername, verhuizingen en nieuwe aanleg).

²⁰ Momenteel mogen de tarieven voor aansluitingen, welke integraal onderdeel uitmaken van het price cap mandje van retail diensten, maximaal met de inflatie stijgen.

²¹ Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven, geldt voor de implementatie van het nieuwe ONP kader in de nationale regelgeving als voorgenomen uiterste datum juli 2003. Het college houdt er echter rekening mee dat de implementatie van het nieuwe ONP kader in de Telecommunicatiewet meer tijd zal vergen. Ook sluit het college niet uit dat de artikel 7 procedure van de Kaderrichtlijn gevolgd dient te worden ter goedkeuring van op nationaal niveau nader afgebakende product- en dienstenmarkten. Er dient derhalve rekening te worden gehouden met de situatie dat de feitelijke toepassing van het nieuwe wettelijke instrumentarium door het college eerst begin 2004 of zelfs medio 2004 zal kunnen plaatsvinden.

daarbij inzicht geven in de op de verschillende retail markten aanwezige concurrentiedruk, gegeven de mogelijke aanwezigheid van wholesale belemmeringen, op basis waarvan zal blijken in welke mate de systematiek zal dienen te worden aangepast. Het college zal op basis van deze marktanalyses ook aangeven onder welke voorwaarden retail tariefregulering stapsgewijs verder kan worden afgebouwd (sunset clauses). Ongewijzigd blijft dat op die retail markten waar KPN is aangewezen als een AMM partij de houdbaarheid van de concurrentie door middel van ondergrensregulering zeker dient te worden gesteld.

5.5 Verdere procedure

69. Dit is het beleidsvoornemen dat het college uitspreekt voor de retail tariefregulering voor de periode 1 juli 2002 tot 1 juli 2006. Het college loopt hiermee vooruit op de implementatie van het nieuwe ONP kader. In lijn met het nieuwe ONP kader heeft het college een afweging gemaakt tussen de weg te nemen wholesale belemmeringen enerzijds en de versoepeling van de retail regulering anderzijds.
70. Teneinde alle belanghebbenden in deze afweging te kunnen betrekken, is het college voornemens om op 16 mei 2002 zijn beleidsvoornemen tijdens een ronde tafel bijeenkomst aan de markt toe te lichten. Voorafgaand aan deze bijeenkomst zal het college, zoals gezegd, binnenkort een gedetailleerd overzicht van de ter oplossing van de bovengenoemde wholesale belemmeringen geformuleerde wholesale maatregelen aan belanghebbenden voorleggen.
71. Het college merkt op dat KPN haar commitment ten aanzien van het wegnemen van de wholesale belemmeringen ook daadwerkelijk dient waar te maken. Dit zal zich de komende tijd moeten manifesteren in de uitvoering ervan. Het college zal vóór 1 juli 2002 in een besluit de nadere uitwerking van de retail tariefregulering van de biba, de buba, de vast-mobiel verkeersdienst van KPN met een veiligheidsplafond en de retail tariefregulering van aansluitingen met een tariefplafond vastleggen.
72. Als KPN het wegnemen van bedoelde wholesale belemmeringen niet conform haar commitment ten uitvoer brengt, dan is het college van oordeel dat de vorenbedoelde waarborgen voor de ontwikkeling van concurrentie zich niet binnen afzienbare tijd zullen materialiseren²². In een dergelijke situatie acht het college het uitgesloten dat voor de tariefregulering van de door KPN aangeboden retail verkeersdiensten met een veiligheidsplafond kan worden volstaan, en zal door middel van de tariefregulering de beoogde competitieve prijsdruk dienen te worden nagebootst. In dat geval ziet het college zich dan ook aangewezen op een meer stringente invulling van het te gelden retail price cap systeem, waarbij het, mede gelet op de thans door KPN behaalde rendementen, nodig zal zijn om voor een aantal retail diensten een - X vast te stellen. De met een dergelijke - X samenhangende reële tariefdalings komen dan in de plaats van de in de andere situatie met de opheffing van de onderkende wholesale belemmeringen gecreëerde concurrentiele druk op eindgebruikerstarieven.

²² Nadrukkelijk zij opgemerkt dat het college in alle gevallen, en dus ook in de situatie waarin KPN zich niet aan het wegnemen van de wholesale belemmeringen committeert, verder vervolg zal geven aan de uitoefening van de aan hem toegekende taken welke er mede op zijn gericht om KPN te houden aan de bij of krachtens de Telecommunicatiewet aan haar opgedragen verplichtingen.

Deel II Integraal tarieftoezicht

73. In het consultatiedocument "Integrale tariefregulering voor eindgebruikers- en interconnectiediensten" heeft het college een aantal voorgenomen maatregelen beschreven die er naar zijn oordeel toe leiden dat de regulering van KPN's eindgebruikerstarieven en KPN's interconnectietarieven onderling beter aansluit en waardoor de biba-problematiek wordt verlicht. Gegeven de werkzaamheden die gemoeid zijn met een aantal maatregelen - in het bijzonder de maatregelen die nodig zijn om te komen tot een geïntegreerd meerjaren tarieftoezicht - heeft het college besloten tot de invoering van het integraal tariefbeleid per 1 juli 2003. De maatregelen die met name zien op het oplossen van de squeeze- en biba-problematiek dienen, vanwege het belang ervan, reeds per 1 juli 2002 geëffectueerd te worden.
74. De maatregelen waartoe het college in het kader van het integrale tarieftoezicht heeft besloten, zijn:
- een aanpassing van de structuur en inhoud van de jaarlijks door KPN uiterlijk op 1 mei aan het college ter goedkeuring voor te leggen financiële rapportage op het gebied van interconnectie en bijzondere toegang, huurlijnen, telefonie, en overig. De eerste maal dat KPN de aangepaste rapportage dient voor te leggen is op uiterlijk 1 mei 2003;
 - de migratie per 1 juli 2003 naar een meerjarig systeem voor de tariefregulering van de door KPN aangeboden interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten;
 - als oplossing voor de biba-problematiek voor de periode 1 juli 2002 tot 1 juli 2003, een aangepaste toepassing van de prijssqueeze-toets voor KPN's biba tariefvoorstellen. In deze tariefvoorstellen wordt het lokale netwerkbeslag toegerekend aan het regionale netwerkbeslag. Voor de langere termijn wordt ten aanzien van lokale uitrol de nadere invulling van een kostenefficiënte 'make-or-buy decision' onderzocht. Op basis van dit onderzoek ontwikkelt het college beleid terzake, dat per 1 juli 2003 ingevoerd wordt;
 - het reeds per 1 juli 2002 toerekenen van de zogenaamde wholesale specifieke kosten aan al het verkeer dat van KPN's netwerk gebruik maakt.
75. Zoals in paragraaf 5.3 van Deel I is aangegeven, houdt het college er rekening mee dat de datum van juli 2003 voor de implementatie van het nieuwe ONP kader in de nationale wetgeving niet wordt gehaald. Naar het oordeel van het college staat de inwerkingtreding van het nieuwe ONP kader op een latere datum dan 1 juli 2003 niet in de weg aan de invoering van maatregelen samenhangend met de introductie van een integraal tarieftoezicht per 1 juli 2003. Immers, de toepassing van het nieuwe ONP kader op relevante wholesale markten zal waarschijnlijk niet wezenlijk verschillen van het huidige kader. Het nieuwe ONP kader - waarin markten definitief worden afgebakend en de AMM posities definitief worden beoordeeld - zal hooguit tot gevolg hebben dat bepaalde diensten van KPN nog steeds of niet langer op basis van het dan geldende integrale tarieftoezicht ex ante gereguleerd dienen te worden.

Tariefregulering interconnectietarieven periode 1 juli 2002 tot 1 juli 2003

76. Een en ander heeft tot gevolg dat voor de periode 1 juli 2002 tot 1 juli 2003 sprake is van een jaar waarin de beoogde geïntegreerde tariefregulering nog niet is geëffectueerd, wat voor de tariefregulering voor de door KPN aangeboden interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten betekent dat het bestaande reguleringskader vooralsnog wordt gehandhaafd. Dit

reguleringskader is verwoord in de richtsnoeren 'Tariefregulering interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten' van 13 april 2001 (kenmerk: OPTA/IBT/2001/200850).

77. Ten aanzien van de door KPN aan te bieden originating access dienstverlening betekent een en ander dat de kostengeoriënteerde tarieven voor de komende reguleringsperiode zullen worden bepaald op basis van de door KPN uiterlijk op 1 mei aanstaande aan het college voor te leggen EDC-V rapportage ("EDC-V"). Met betrekking tot de door KPN aangeboden terminating dienstverlening wordt wederom uitgegaan van de 'bottom up' LRIC systematiek, op basis van het door OPTA in samenwerking met KPN en andere marktpartijen ontwikkelde en te actualiseren kostentoerekeningsmodel ("BULRIC-II").
78. Hierna zal het college per voorgenomen maatregel de vraagstelling in het consultatiedocument herhalen, waarna een beknopte samenvatting wordt gegeven van de uit de markt ontvangen reacties. Besloten wordt steeds met de door het college geformuleerde definitieve standpuntbepaling.

Hoofdstuk 6. Wijziging financiële rapportage

6.1 Achtergrond

79. Het college heeft in het consultatiedocument overwogen om de structuur en inhoud van de jaarlijks door KPN ter goedkeuring aan het college voor te leggen financiële rapportages te wijzigen. Naar het oordeel van het college zijn de huidige financiële rapportages onvoldoende transparant en vormen de rapportages een bron van problemen bij het vergelijken van de onderliggende kosten van KPN's retail bedrijf met de kosten zoals die voor met KPN interconnecterende partijen gelden.
80. Het college stelt zich met een gewijzigde scheiding in de financiële verantwoording ten doel transparantie, non-discriminatie, kostenoriëntatie en openbaarheid van informatie beter te garanderen dan mogelijk is met de huidige indeling. De ten aanzien van dit onderwerp in het consultatiedocument gestelde vraag is de volgende²³:

III. Belanghebbenden worden verzocht te reageren op het voornemen van het college om KPN te verplichten tot de door de Europese Commissie voorgestane boekhoudkundige scheiding, waarbij KPN's retailbedrijf tegen dezelfde voorwaarden en op basis van dezelfde kostenprincipes bij KPN's netwerkbedrijf inkoop als de met KPN interconnecterende partijen.
--

²³ Zie ook alinea 27 tot en met 36 van het consultatiedocument.

6.2 Reacties van belanghebbenden

81. De **ACT**²⁴ spreekt haar sterke voorkeur uit voor de door het college voorgestelde boekhoudkundige scheiding tussen de retail en wholesale bedrijfsonderdelen van KPN. De ACT ziet de bedoelde aanpassing als voorwaarde voor eerlijke concurrentie en geeft aan dat de aangepaste rapportage nuttige informatie oplevert ten behoeve van prijssqueeze-toetsen. De ACT adviseert stellig om een nadere onderverdeling voor de diverse diensten te hanteren. De ACT verwijst daarbij naar de diverse standpunten van de Europese Commissie op dit terrein en dringt aan op een consultatie ten behoeve van de nadere invulling. Tevens wordt het belang van de openbaarheid van de gegevens naar voren gebracht. Ten behoeve van een efficiënte en correcte allocatie van de wholesale specifieke kosten in dit nieuwe model wordt op een nader onderzoek aangedrongen.
82. **Atlantic Telecom** kan dit voornemen van het college volledig ondersteunen.
83. **BT Ignite** spreekt haar sterke voorkeur uit voor de door het college voorgestelde boekhoudkundige scheiding tussen de retail en wholesale bedrijfsonderdelen van KPN en sluit aan bij het standpunt zoals verwoord door de ACT.
84. **Ebone** ondersteunt de voorstellen van het college van harte, ongeacht of er tot een meerjarig geïntegreerd tariefsysteem wordt overgegaan. Ebone vraagt het college niet alleen aandacht te hebben voor spraaktelefonie, maar eveneens voor huurlijnen.
85. **EuroNet Internet** is voorstander van het voornemen van het college om KPN te verplichten de boekhoudkundige scheiding zo in te richten dat KPN's retail bedrijf tegen dezelfde voorwaarden en tegen dezelfde kostenprincipes bij KPN's netwerkbedrijf inkoop als andere partijen dat doen. Euronet dringt aan op een nauwgezette benadering van kostenoriëntatie en op transparantie.
86. **KPN** geeft aan dat de door het college voorgenomen aangepaste financiële rapportage weinig toegevoegde waarde heeft aangezien de retailtarieven van KPN door de squeeze-toets de facto al zijn onderworpen aan een dergelijk systeem. Als een dergelijke rapportage toch noodzakelijk wordt geacht, kan deze volgens KPN beter gestoeld zijn op historische kosten gezien de aansluiting hiervan op de jaarrekening en de huidige ONP rapportages. KPN geeft aan dat een aanpassing van de rapportage de nodige tijd zal vergen, evenals nader overleg.
87. De **NLIP** is voorstander van meer transparantie in de boekhouding van de AMM-partij. De NLIP benadrukt het belang van eenduidige financiële grondslagen en rapportages om ISP's in staat te stellen hun bedrijfsmatige afwegingen te kunnen maken. Hierbij is ook het verschil tussen terminating en originating model van groot belang voor ISP's. NLIP vraagt bij de invulling van de structuur van het inkoopmodel aandacht voor de door KPN's eigen bedrijfsonderdelen zelf geleverde internet gerelateerde (inbel)diensten.
88. **One.Tel/Scarlet** ondersteunt de door het college voorgestelde maatregel. One.Tel/Scarlet benadrukt met name het belang van transparantie en voorspelbaarheid.

²⁴ De reactie van de ACT verwoordt de standpunten van de volgende leden van de ACT: BT Ignite, Colt Telecom, Energis, Versatel en WorldCom.

89. **Tele2** onderschrijft dit voornemen van het college volledig. Tele2 benadrukt het belang van transparantie en van de onafhankelijkheid tussen de verschillende bedrijfsonderdelen van KPN. Tele2 onderschrijft het belang van een aansluiting bij de jaarrekening.
90. **Ventelo** is voorstander van de door het college voorgestelde aanpak, ongeacht of een meerjarig tariefsysteem wordt ingevoerd.
91. De **BTG** verwacht dat de aanpassing van de financiële rapportage eerder een proces van jaren is dan van maanden. Ten behoeve van de duidelijkheid voor de markt dient OPTA derhalve vooraf zeker te stellen binnen welke termijn zij een nieuwe vorm van regulering kan implementeren. Ook is de BTG geïnteresseerd in de kosten die deze verandering met zich brengt.

6.3 Standpuntbepaling door het college

92. De reacties van belanghebbenden overziend, resulteert naar het oordeel van het college een duidelijk beeld. Op KPN na zijn alle partijen (sterk) voorstander van het voornemen zoals geformuleerd door het college. KPN ziet de noodzaak niet zozeer, maar spreekt zich ook niet uit tegen een aanpassing van de financiële rapportage.
93. Zoals reeds door het college in het consultatiedocument is geconstateerd, is een dergelijke wijziging geen eenvoudige opgave. Diverse partijen onderschrijven dit en vragen om via een marktconsultatie betrokken te worden bij het proces van operationalisering. Partijen wensen in een dergelijke consultatie onder andere nader te spreken over de grondslagen op basis waarvan een dergelijk systeem zou moeten worden ingericht, de onderverdeling in diensten en de openbaarheid van de rapportage.

6.3.1 Oordeel

94. Op basis van de hierboven samengevatte reacties op het consultatiedocument, voelt het college zich gesterkt in zijn voornemen om KPN te verplichten over te gaan tot de door de Europese Commissie voorgestane boekhoudkundige scheiding en de financiële verantwoording, waarbij KPN's retailbedrijf tegen dezelfde voorwaarden en op basis van dezelfde kostenprincipes bij KPN's netwerkbedrijf inkoop als de met KPN interconnecterende partijen. Het college zal aan dit voornemen dan ook uitvoering geven, waarbij marktpartijen in ieder geval door middel van een marktconsultatie zullen worden betrokken.
95. Bij de ontwikkeling van de aangepaste financiële rapportage zal aandacht zijn voor onder meer de relevante waarderingsgrondslagen en toerekeningsprincipes, de onderverdeling naar dienstenniveau en de toerekening van kosten naar de verschillende diensten van KPN, en de openbaarheid van de resulterende rapportage.

Hoofdstuk 7. Meerjarig wholesale systeem

7.1 Achtergrond

96. Het college heeft in het consultatiedocument zijn voornemen neergelegd om voor de tariefregulering van de door KPN aan te bieden dienstverlening op het gebied van interconnectie en bijzondere toegang een meerjarig systeem te introduceren.
97. Het college heeft daarbij het risico onderkend dat aan een migratie naar een meerjarig systeem op dit moment nadelige effecten zouden kunnen kleven, die mogelijk niet opwegen tegen de voordelen van meerjarige duidelijkheid en die het positieve effect van deze migratie op het voorkomen van toekomstige prijsstijgingen teniet zouden kunnen doen. De ten aanzien van dit onderwerp in het consultatiedocument gestelde vragen waren de volgende²⁵:

- II.a. Belanghebbenden worden verzocht om het college te voorzien van hun standpunten en inzichten ten aanzien van de wenselijkheid van een eventuele migratie naar een meerjarig systeem voor de tariefregulering van KPN's interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten, en de in dat verband ten aanzien van een dergelijk systeem te gelden voorwaarden;
- II.b. Belanghebbenden worden daarbij verzocht om uitgebreid in te gaan op de door het college in dit verband in paragraaf 3.2.4 aangevoerde overwegingen, met name wat betreft de vraag of de huidige situatie in de markt zich leent voor een voldoende juiste voorspelbaarheid van kosten- en volumeontwikkelingen.

7.2 Reacties van belanghebbenden

98. De ACT verwelkomt de migratie van een jaarlijkse vaststelling van de tarieven voor KPN's interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten naar een meerjarig tariefsysteem. De ACT pleit ervoor om een price cap systeem te introduceren. Een dergelijk meerjarig systeem komt de voorspelbaarheid, alsmede het vermogen van de gehele telecom industrie om met meer vertrouwen vooruit te kunnen plannen, ten goede.
99. De ACT geeft aan dat het vaststellen van een price cap systeem geen eenvoudige taak is. Hiertoe dienen met behulp van de gehele markt robuuste modellen te worden ontwikkeld. Hoofdtaken daarbij zijn het vaststellen van redelijke startprijzen en het berekenen van de juiste 'X'. Binnen het systeem dient zeker te worden gesteld dat de toezichthouder op gepaste wijze kan ingrijpen indien er zich gedurende de looptijd van het systeem onverwachte problemen voordoen.
100. Naar het oordeel van de ACT kunnen de huidige interconnectietarieven niet als startpunt dienen. Als startpunt voor het meerjarig systeem dienen zowel terminating als originating tarieven op basis van LRIC te worden vastgesteld. Het ACT is van oordeel dat marktpartijen betrokken dienen te worden bij de vaststelling van de starttarieven zowel als bij de ontwikkeling van modellen voor het vaststellen van een juiste 'X'.

²⁵ Zie ook alinea 14 tot en met 26 van het consultatiedocument.

101. **Atlantic Telecom** stelt de door het college in het consultatiedocument genoemde voor- en nadelen van een meerjarig systeem te onderschrijven, waarbij met name de meerjarige zekerheid over de tariefontwikkeling van cruciaal belang wordt geacht. Atlantic Telecom is van mening dat de huidige situatie in de markt zich niet leent voor het maken van betrouwbare voorspellingen met betrekking tot de juiste kosten- en volume ontwikkelingen. In het licht daarvan acht Atlantic Telecom het van cruciaal belang dat elk tariefsysteem de flexibiliteit in zich heeft om op korte termijn te kunnen reageren op ontwikkelingen in de markt.
102. **BT Ignite** acht de migratie naar een meerjarig tariefsysteem voor de door KPN aangeboden interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten wenselijk. Dit met het oog op de grotere zekerheid ten aanzien van de over meerdere jaren te verwachten tariefontwikkeling en de vermindering van de voor de tariefregulering benodigde inspanningen. BT Ignite onderkent echter dat de ontwikkeling van een meerjarig systeem niet eenduidig is en de betrokkenheid van marktpartijen vereist. Wat betreft het startniveau van een meerjarig systeem stelt BT Ignite dat niet uitgegaan mag worden van de huidige interconnectietarieven, met name omdat BT Ignite van mening is dat deze een te hoog en daarmee onjuist uitgangspunt zouden vormen. Ten aanzien van het potentiële risico van onvoldoende juiste voorspellingen van kosten en volumeontwikkelingen stelt BT Ignite dat dit risico aanvaardbaar kan worden gemaakt door middel van de ontwikkeling in samenwerking met de markt van robuuste modellen, alsmede door middel van de zekerstelling van het juiste regelgevende ingrijpen indien onverwachte en onwenselijke situaties zich voordoen.
103. **Ebone** richt zich in haar reactie met name op de regulering van huurlijnen. Ebone vindt de overgang naar een meerjaren systeem voorbarig, met name gezien de situatie omtrent retail- en wholesale huurlijnen (zoals het ontbreken van een wholesale aanbod voor huurlijnen). Ook Ebone acht een maximale voorspelbaarheid ten aanzien van toekomstige tariefontwikkelingen wenselijk. Echter, daar het aanbod van KPN voor interconnecterende huurlijnen vooralsnog niet op kostoriëntatie beoordeeld is, acht Ebone het beter te starten met een jaarlijkse beoordeling van deze tarieven.
104. **EuroNet Internet** is een uitgesproken voorstander van een migratie naar een meerjarig tariefsysteem voor de door KPN aangeboden interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten. Dit met name vanwege de aan een dergelijke overstap verbonden toename van de voorspelbaarheid van de tarieven. De kanttekening die EuroNet maakt betreft de de facto reciprociteit in terminating tarieven, in relatie tot het nog altijd dominante geografische model voor internet inbelverkeer. In dat kader is Euronet van mening dat voorkomen moet worden dat met KPN concurrerende partijen en internet service providers (ISPs) gedwongen worden om hun terminating dienst onder hun kostprijs aan te bieden.
105. Als nadeel van een migratie naar een meerjarig systeem ziet **KPN** de aan een migratie naar een ander systeem inherente onzekerheid. Als voordelen ziet KPN dat een meerjarig systeem zowel voor KPN als voor andere marktpartijen helderheid geeft voor een aantal jaren achtereenvolgend, een afname van de hoeveelheid reguleringswerk, en lagere administratieve lasten. Ook verwacht KPN meer zekerheid ten aanzien van het voorkomen van prijsqueeze, mits de systeemopzet voor retail en wholesale (bijvoorbeeld de ingangsdatum en de looptijd van de beide systemen) identiek is. KPN merkt op dat de overgang naar een meerjarig systeem wel een continuering

moet betekenen van de bestaande beleidsmatige keuzes, zoals de differentiatie in de modellering van de *originating access* respectievelijk *terminating access* diensten. Onder deze voorwaarden zou KPN een (lichte) voorkeur hebben om te migreren naar een meerjarig price cap systeem voor haar interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten.

106. Ten aanzien van de voorspelbaarheid van kosten- en volumeontwikkelingen stelt KPN dat de onzekerheid hieromtrent structureel is. Dit kan volgens KPN dus geen argument zijn om te willen kiezen voor het continueren van het huidige systeem; inherent aan het huidige jaarlijkse systeem is immers het risico van schoksgewijze ontwikkelingen en jaarlijkse interventies. KPN benadrukt de primaire rol van zuivere marktwerking als 'guidance' voor de ontwikkeling van de sector; volgens KPN klinkt in de vraagstelling een overschatting van de rol van tariefregulering door.
107. De **NLIP** vindt een systeem waarin de tarieven voor langere tijd vast liggen een wenselijke oplossing voor de magedruk en voor de heersende onzekerheid omtrent de hoogte van de te behalen marges. De vergroting van de ex ante kenbaarheid van de tarieven samenhangend met een meerjarig systeem wordt dan ook door de NLIP onderschreven en verwelkomd. De NLIP onderkent het vraagstuk inzake de mate van voorspelbaarheid van kosten- en volumeontwikkelingen, maar ziet daarbij mogelijkheden die de nadelige gevolgen daarvan zouden kunnen verzachten. De NLIP merkt daarbij op dat, als gevolg van de jaarlijkse tariefvaststelling, in de huidige situatie een grotere onduidelijkheid bestaat.
108. **One.Tel/Scarlet** is voorstander van een meerjarig en daarmee meer voorspelbaar tariefsysteem voor interconnectie en bijzondere toegang. One.Tel/Scarlet benadrukt daarbij het grote belang van continuïteit in de aan een dergelijk meerjarig systeem onderliggende principes en de betekenis van een dergelijke continuïteit voor de voorspelbaarheid in de markt. Wat betreft het door het college genoemde mogelijke nadeel van 'windfall gains', stelt One.Tel/Scarlet dat de enige 'echte' prikkel die KPN kan doen bewegen om efficiëntiewinst aan de afnemers van haar diensten door te geven, concurrentie is. Om deze concurrentie mogelijk te maken, zullen concurrenten in staat moeten worden gesteld om winst te maken op de onderdelen waar concurrentie al wel mogelijk is, hetgeen volgens One.Tel/Scarlet pleit voor invoering van een meerjarig systeem.
109. **Tele2** ondersteunt het voornemen van het college om een meerjarig systeem voor de tariefregulering voor zowel wholesale- als retailtarieven te introduceren. Dit met name omdat zodoende gedurende een periode van meerdere jaren inzicht in de kostenontwikkeling kan worden verkregen, wat het mogelijk maakt om een langere planningshorizon te hanteren en wat tevens de kansen op de kapitaalmarkt bevordert. Tele2 onderschrijft tegelijkertijd het nadeel dat een price cap systeem voor wholesale diensten slechts toepasbaar is indien er in voldoende mate sprake is van een relatief stabiele omgeving. Tele2 is van mening dat in de huidige markt hier geen sprake van is. Om eventuele nadelen te ondervangen zou OPTA dan ook wellicht een toetsing- en bijsturingmechanisme kunnen introduceren waardoor eventuele excessen weggenomen zouden kunnen worden.
110. **Ventelo** geeft aan voorstander te zijn van meer inzichtelijkheid ten aanzien van de toekomstige ontwikkeling van tarieven, zowel wat betreft interconnectie en bijzondere toegang als wat betreft de door KPN aangeboden eindgebruikersdiensten. Ventelo stelt zich te kunnen vinden in

een voor de interconnectie tariefregulering langere reguleringsperiode, en is voorstander van gelijkschakeling van de reguleringsperiodes voor interconnectie- en eindgebruikersdiensten. De overstap naar een 'price cap' logica voor wholesale acht Ventelo echter een heel andere zaak; het onderscheid tussen een langere reguleringsperiode en price cap regulering wordt volgens Ventelo onvoldoende gemaakt. Dit kan tot een situatie leiden waarbij marktpartijen zich uitspreken voor een reguleringsperiode van drie jaar, maar waarbij tegelijk de mogelijkheden van OPTA wordt uitgehold om waar en wanneer nodig te interveniëren. OPTA moet wat Ventelo betreft 'kort op de bal kunnen blijven spelen', en een price cap systeem vermindert de mogelijkheden hiertoe.

111. De **BTG** betwijfelt of integrale tariefregulering aan de verwachting zal voldoen. De BTG stelt derhalve voor deze vorm niet voor meerdere jaren van toepassing te verklaren, maar een proefperiode te hanteren gevolgd door een evaluatie.

7.3 Standpuntbepaling door het college

112. De reacties van belanghebbenden overziend, resulteert naar het oordeel van het college ook ten aanzien van onderhavige maatregel een duidelijk beeld. BT Ignite, EuroNet Internet, KPN, de NLIP, One.Tel/Scarlet, Tele2 en Ventelo spreken zich, zij het met de nodige kanttekeningen en randvoorwaarden, uit vóór de migratie naar een meerjarig systeem voor de tariefregulering van de door KPN aangeboden interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten. In feite spreekt alleen Atlantic Telecom zich in meer negatieve zin uit over een dergelijke migratie, met name vanwege de naar de mening van Atlantic Telecom onvoldoende mate van voorspelbaarheid van kosten- en volumeontwikkelingen. Overigens zien alle partijen met name de met een meerjarig systeem vergrootte voorspelbaarheid van toekomstige tariefontwikkelingen als hét voordeel van de introductie van een dergelijk systeem.
113. De voorstanders van een migratie naar een meerjarig systeem onderkennen vrijwel zonder uitzondering dat de voorspelbaarheid van toekomstige kosten- en volumeontwikkelingen inderdaad een issue is. Desalniettemin zijn zij van mening dat dit aspect de introductie van een meerjarig systeem niet in de weg mag staan; de voordelen van een langere reguleringsperiode wegen naar hun oordeel zwaarder. Een aantal partijen heeft daarbij aangegeven dat het risico samenhangend met de voorspelbaarheid van toekomstige kosten- en volumeontwikkelingen in voldoende mate is af te dekken; in dit verband wijst BT Ignite bijvoorbeeld op de ontwikkeling van robuuste en in samenwerking met de markt te ontwikkelen modellen, en wijzen zowel BT Ignite als Tele 2 op een toetsing- en bijsturingmechanisme waarmee in de mogelijkheid tot ingrijpen wordt voorzien, mochten onverwachte en onwenselijke situaties zich gedurende de looptijd van het systeem voordoen.
114. Een aspect dat met name door Ventelo expliciet naar voren is gebracht, betreft het onderscheid tussen een meerjarig systeem waarin gedurende een periode van meerdere jaren inzicht wordt gegeven in de tariefontwikkeling, en een meerjarig systeem waarin KPN de vrijheid wordt gegeven om binnen mandjes van diensten te komen tot een eigen invulling van de binnen het systeem opgelegde tariefontwikkelingen. Ook bij andere partijen komt dit aspect terug, zij het meer in het kader van de noodzaak om ook in de nabije toekomst toe te zien op een ook voor concurrenten van KPN voldoende marge c.q. op het ontbreken van prijsqueeze.

115. Een ander aspect waar met name door BT Ignite op is gewezen, en dat met name in relatie staat tot het moment van invoerbaarheid van een meerjarig systeem, is de omvang en complexiteit van de exercitie waarin een meerjarig systeem wordt geïmplementeerd. Zo wijst BT Ignite bijvoorbeeld op de noodzaak tot ontwikkeling van robuuste modellen, welke samen met belanghebbenden tot stand dienen te worden gebracht.

7.3.1 Oordeel

116. Op basis van de hierboven samengevatte reacties op het consultatiedocument, voelt het college zich gesterkt in zijn voornemen om voor de regulering van de door KPN aan te bieden interconnectie- en bijzondere toegang een meerjarig tariefsysteem te introduceren. Het college zal aan dit voornemen dan ook uitvoering geven, waarbij marktpartijen in ieder geval door middel van een marktconsultatie maar waarschijnlijk ook door middel van een klankbordgroep zullen worden betrokken.

117. Mede op basis van de reacties acht het college bij de migratie naar het meerjarig tariefsysteem in ieder geval de volgende aspecten van belang. Deze aspecten betreffen vraagstukken welke aan de orde dienen te komen in het kader van het proces waarin het meerjarig systeem nader wordt ingevuld (zie ook Deel III):

118. De mate waarin KPN binnen het meerjarig systeem de vrijheid kan worden gegeven om voor de betreffende interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten zelf de feitelijke tarieven te bepalen;

119. De mate waarin binnen het systeem wordt voorzien in mogelijkheden om, in het geval zich gedurende de reguleringsperiode in de markt onverwachte en onwenselijke ontwikkelingen voordoen, te kunnen corrigeren en bijsturen.

120. Gegeven de ook door marktpartijen onderkende complexiteit van de migratie naar een meerjarig systeem, is het voornemen van het college om dit meerjarig systeem per 1 juli 2003 in werking te laten treden.

Hoofdstuk 8. De proportionele toerekening van wholesale specifieke kosten

121. Een volgend onderwerp waarover in het consultatiedocument de mening en inzichten van belanghebbenden is gevraagd, betreft het voornemen van het college om over te gaan tot proportionele toerekening van de wholesale specifieke kosten. Anders dan de in de voorgaande hoofdstukken beschreven invoeringsdatum van de voorgenomen geïntegreerde tariefregulering dient dit voornemen reeds per 1 juli aanstaande geïmplementeerd te worden. De noodzaak hiervoor is gelegen in het feit dat de wholesale specifieke kosten een directe oorzaak vormen van prijsstijgingen.

8.1 Achtergrond

122. In het consultatiedocument is beschreven op welke wijze KPN naar het oordeel van het college haar wholesale specifieke kosten²⁶ zou moeten toerekenen, teneinde een level playing field zeker te stellen en KPN tegelijkertijd te stimuleren om deze wholesale specifieke kosten tot een efficiënter niveau te reduceren. Het college heeft belanghebbenden daarbij gevraagd op deze zogenoemde proportionele toerekening, waarbij deze kosten proportioneel worden toegerekend aan zowel KPN's retail als KPN's wholesale verkeer, in te gaan²⁷.
123. Onder 'wholesale specifieke kosten' zijn door het college in de eerste plaats begrepen de door KPN in haar EDC-rapportage onderscheiden 'gezamenlijke kosten'²⁸. De ten aanzien van deze wholesale specifieke kosten gestelde vraag is de volgende:

V. Belanghebbenden worden verzocht te reageren op het oordeel dat ten aanzien van wholesale specifieke kosten het beginsel van kostenoriëntatie ruimer dient te worden geïnterpreteerd, en wel zo dat de wholesale specifieke kosten door KPN kunnen worden terugverdiend door middel van proportionele toerekening van die kosten aan al het verkeer dat van KPN's netwerk gebruik maakt.

124. In de tweede plaats heeft het college onderkend dat er ook buiten de gezamenlijke kosten nog kosten te onderscheiden zijn welke eveneens getypeerd moeten worden als zijnde wholesale specifieke kosten. Dit heeft geleid tot de volgende vraag:

VI. Belanghebbenden worden verzocht te reageren op het oordeel dat het ten aanzien van de voor de in de EDC-rapportage opgenomen wholesale specifieke kosten geformuleerde beleidsvoornemen ook zou moeten gelden voor andere soorten wholesale specifieke kosten.

8.2 Reacties van belanghebbenden

125. De ACT is het eens met de door het college voorgestelde oplossingsrichting: '... in the current situation it is justified that the principle of non-discrimination should overrule the principle of cost-causation ...'. Dit geldt eveneens voor wholesale specifieke kosten anders dan de gezamenlijke kosten. Ten aanzien van de direct toewijsbare C(P)S kosten stelt de ACT dat proportionele toerekening van deze kosten aan alle marktpartijen (inclusief KPN zelf) gerechtvaardigd is gegeven dat de C(P)S functionaliteit ten goede komt aan de gehele sector, en daarmee aan alle eindgebruikers. De ACT merkt op dat dit de benadering is zoals gehanteerd in het Verenigd Koninkrijk en Ierland.
126. De ACT is overigens ook van mening dat de hoogte van de wholesale specifieke kosten goed tegen het licht moet worden gehouden en moet worden vergeleken met internationale 'best

²⁶ Onder de wholesale specifieke kosten worden kosten verstaan die KPN maakt ten behoeve van de met haar interconnecterende wholesale partijen, en niet ook ten behoeve van haar eigen retail bedrijf.

²⁷ Zie ook alinea 37 tot en met 51 van het consultatiedocument.

²⁸ Deze gezamenlijke kosten bestaan uit de kosten voor wholesale billing en customer control, de Carrier Services organisatie, en 'interest on receivables'.

practices', teneinde zeker te stellen dat alleen de vanuit efficiëntie oogpunt relevante kosten worden toegerekend.

127. **Atlantic Telecom** kan zich in het voorstel van het college vinden.
128. **BT Ignite** is in de eerste plaats van mening dat OPTA zou moeten kijken naar de hoogte van de wholesale specifieke kosten. Deze kosten moeten efficiënt zijn en uitsluitend worden veroorzaakt door de door KPN aangeboden interconnectie diensten. Dit zou moeten resulteren in wholesale specifieke kosten die zeer minimaal te zijn (een vergelijking met het Verenigd Koninkrijk duidt volgens BT Ignite op ongeveer 0,1 Eurocent per minuut).
129. In de tweede plaats stelt BT Ignite dat wholesale specifieke kosten niet alleen worden veroorzaakt door de wholesale diensten die andere aanbieders bij KPN afnemen, maar tevens door de wholesale dienstverlening die KPN bij anderen afneemt. Uitgaande van causaliteit dienen de laatstbedoelde kosten volgens BT Ignite niet in de interconnectie tarieven van KPN te worden doorberekend.
130. In de derde plaats onderkent BT Ignite dat 'costing' en 'cost recovery' twee verschillende issues kunnen zijn. Dit in de zin dat de uitkomst van de exercitie waarin de hoogte van de kosten wordt bepaald kan leiden tot de noodzaak om ten aanzien van het vraagstuk hoe die kosten dienen te worden gealloceerd uit te gaan van andere principes dan causaliteit. In deze zin kan BT Ignite zich in het voornemen van het college vinden. Tenslotte pleit BT Ignite voor de invoering van een price cap op dit soort kosten, teneinde KPN de prikkel te geven om deze kosten tot een minimum te beperken.
131. **Ebone** ziet meer in een (virtuele) verdeling van KPN in een netwerk- en dienstenbedrijf en heeft geen commentaar op het voorstel van het college.
132. **KPN** is van mening dat kostentoerekening in beginsel op basis van causaliteit dient plaats te vinden; kosten die door alternatieve aanbieders worden veroorzaakt, moeten in beginsel door die alternatieve aanbieders worden gedragen. Afwijking van dit principe kan volgens KPN leiden tot een macro-economische inefficiëntie. Een proportionele toerekening ook aan KPN's retail verkeer zou leiden tot een kunstmatige verhoging van de retailtarieven, waarmee in een prijsstreektetoets rekening zou moeten worden gehouden. Daarnaast is er volgens KPN het risico van willekeur ten aanzien van het antwoord op de vraag welke wholesale specifieke kosten wel of niet voor dit toerekeningsmechanisme in aanmerking komen.
133. De **NLIP** is voorstander van het internaliseren van de wholesale specifieke kosten. Echter, het gebruik van verschillende ficties om KPN tot efficiënt gedrag te manen, acht de NLIP niet wenselijk.
134. **One.Tel/Scarlet** kan zich in het voorstel van het college vinden.
135. **Tele2** ziet het liefst dat KPN (virtueel) gescheiden wordt, omdat zo het principe van non-discriminatie het beste uit de verf komt. Tele2 kan zich onder voorbehoud in het voorstel van het college vinden.

136. **Ventelo** is het eens met het voorstel van het college en heeft geen substantieel commentaar.
137. De **BTG** is van mening dat het bevorderen van een kunstmatige concurrentie door willekeurige boekhoudkundige ingrepen geen bestendig resultaat kan opleveren en dat integrale tariefregulering niet mag leiden tot een verhoging van de retail kosten en retail tarieven.

8.3 Standpuntbepaling door het college

138. De van belanghebbenden ontvangen reacties geven het college geen aanleiding om de voorgenomen proportionele toerekening van de wholesale specifieke kosten (i.c. de gezamenlijke kosten zoals door KPN toegerekend in haar EDC-model) te heroverwegen; de meeste reacties onderschrijven in min of meerdere mate de door het college gekozen lijn.
139. Met name in de reactie van BT Ignite wordt aangegeven dat er in de eerste plaats voldoende aandacht dient te zijn voor de hoogte van de wholesale specifieke kosten. Dit in de zin dat deze kosten voldoende efficiënt moeten zijn, en niet dienen te bestaan uit kosten die feitelijk door KPN's eigen dienstverlening worden veroorzaakt (en zodoende ten onrechte uitsluitend aan de met KPN interconnecterende aanbieders worden doorberekend). In dit verband merkt het college op dat een beoordeling van de wholesale specifieke kosten steeds deel heeft uitgemaakt van de jaarlijkse beoordeling van de door KPN aan het college ter goedkeuring voorgelegde EDC-rapportage. Ook van de beoordeling van de EDC-V rapportage maakt een beoordeling van de hoogte van de wholesale specifieke kosten deel uit. De door BT Ignite gesuggereerde introductie van een price cap op de wholesale specifieke kosten acht het college interessant, en zal als mogelijkheid worden geëxploreerd bij de ontwikkeling van een meerjarig tariefsysteem.
140. Met KPN is het college van mening dat binnen de bepaling van kostengeoriënteerde tarieven causaliteit een belangrijk uitgangspunt is. Anders dan KPN, acht het college het echter redelijk dat dit uitgangspunt, mits redenen van voldoende belang aanwezig zijn, gezien wordt in de bredere context waarin de op basis van kostencausaliteit bepaalde kosten aan de verschillende soorten dienstverlening dienen te worden toegerekend.
141. Gewezen zij tevens op het gegeven dat de in het vorige hoofdstuk besloten aanpassing van de financiële rapportage in lijn is met de heroverweging van de toerekening van wholesale specifieke kosten. Het in de aanpassing van de financiële rapportage besloten 'inkoopmodel' impliceert immers meer dan in de huidige situatie het uitgangspunt dat KPN's retail bedrijf op basis van dezelfde uitgangspunten en voorwaarden bij KPN's netwerkbedrijf dient in te kopen als andere aanbieders die van de diensten van dat netwerkbedrijf gebruik wensen te maken.
142. De bepaling van de redelijkheid van een bepaalde toerekening van op basis van kostencausaliteit bepaalde kosten is een onderneming waarvan de uitkomst afhankelijk is van de specifieke karakteristieken van het geval. Naar het oordeel van het college moet dit betekenen dat vooralsnog niet wordt gekozen voor de formulering van het algemeen geldende principe dat alle wholesale specifieke kosten (breder dan alleen de gezamenlijke kosten) proportioneel aan KPN's retail verkeer dienen te worden toegerekend. Het college acht het in dit verband te prefereren

dat in voorkomend geval per specifieke kostenpost nader wordt bepaald of voldoende redenen aanwezig zijn om over te gaan tot proportionele toerekening.

143. In de context van de tariefregulering van de door KPN aangeboden interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten, betreft een dergelijke kostenpost de door KPN in haar EDC-rapportage onderkende direct toewijsbare C(P)S kosten (i.c. de kosten voor het geschikt maken van KPN's netwerk voor de C(P)S functionaliteit). Naast de voor de proportionele toerekening van de gezamenlijke kosten onderkende redenen, samenhangend met het stimuleren van efficiëntie en het tot stand brengen van een 'level playing field', geldt immers dat gesteld kan worden dat KPN's retail bedrijf in feite de van oudsher voor iedereen gepreselecteerde aanbieder is, en dat KPN als zodanig evenredig voordeel heeft van de met de C(P)S functionaliteit gemoeide kosten. Daarnaast zij eveneens gewezen op de door de ACT en BT Ignite ten aanzien van de proportionele toerekening van de C(P)S kosten naar voren gebrachte argumentatie, welke in grote lijnen door het college wordt onderschreven.
144. Tenslotte zij hier nog opgemerkt dat het college voor de proportionele toerekening van wholesale specifieke kosten steun vindt in de uitspraak van het CBB in het KPN-Dutchtone geschil²⁹. In de betreffende uitspraak stelt het CBB dat het college bij de interpretatie van de bepalingen van de Tw zich mag laten leiden door de belangrijkste doelstellingen van de Tw - de bevordering van de mededinging gegeven de historische voorsprong die KPN op haar concurrenten heeft³⁰. Naar de mening van het college vloeit hier mede uit voort dat het vereiste van kostenoriëntatie in bepaalde omstandigheden ook zodanig kan worden geïnterpreteerd dat hiermee één van de doelstellingen van de liberalisatie, het creëren van een level playing field, dichterbij wordt gebracht.

8.3.1 Oordeel

145. Samenvattend komt het college ten aanzien van de toerekening van de wholesale specifieke kosten tot het oordeel dat KPN de in haar EDC-model en haar EDC-rapportage onderkende direct toewijsbare C(P)S kosten en gezamenlijke kosten (bestaande uit de kosten voor wholesale billing, voor de Carrier Services organisatie en de 'interest on receivables') proportioneel dient toe te rekenen aan haar eigen retail verkeer. Het college verwacht dat KPN deze proportionele toerekening toepast in de uiterlijk op 1 mei 2002 aan het college ter goedkeuring voor te leggen EDC-V rapportage.

Hoofdstuk 9. Biba-problematiek en oplossingsrichtingen

9.1 Achtergrond

146. De biba-problematiek kan kort als volgt worden beschreven³¹. De eindgebruikersdienst binnenbasis-verkeer ('biba'), waarbij KPN gesprekken afwikkelt die een bij haar aangesloten eindgebruiker binnen zijn netnummergebied plus alle aangrenzende netnummergebieden voert,

²⁹ Uitspraak van het CBB van 25 april 2001, n° Awb 00/829, 00/854 en 00/ 857.

³⁰ Zie ook 'De rol van het mededingingsrecht in de telecommunicatiesector', Ottow, Prompers; Mediaforum januari 2002.

³¹ Zie ook alinea 52 tot en met 84 van het consultatiedocument.

bestaat in feite uit een bundeling van het netwerkbeslag behorend bij de lokale, de regionale én de nationale interconnectiedienst. Hoewel de biba-dienst de KPN abonnee dus in feite voorziet van een lokale telefoondienst, bestaat de biba-dienst uit een bundeling van lokale, regionale én nationale interconnectie diensten.

147. Het lokale interconnectie tarief is echter momenteel 'onbereikbaar' voor bijna alle partijen (behalve KPN), aangezien de meeste partijen niet zijn uitgerold tot lokaal niveau. Concurrenten van KPN zijn hierdoor niet in staat om op met KPN vergelijkbare voet KPN's biba-aanbod in prijsstelling te 'matchen': in hun aanbod voor lokaal verkeer zijn zij immers aangewezen op een gewogen gemiddelde van KPN's regionale en nationale interconnectie tarieven. Dit gewogen interconnectie tarief is daardoor altijd hoger dan KPN's eigen kosten.
148. Een mogelijke oplossing kan worden gezocht in het beter laten aansluiten van de retail tariefstructuur op de wholesale tariefstructuur. Het college heeft in het consultatiedocument hier de volgende vragen over gesteld:

- | | |
|--------|---|
| VII.a. | Belanghebbenden worden verzocht om hun standpunten en inzichten met betrekking tot de oplossingsrichting waarin biba zou worden ontbundeld. Hierbij gaarne aandacht voor beide varianten. |
| VII.b. | Belanghebbenden worden daarbij verzocht om uitgebreid in te gaan op de door het college in dit verband aangevoerde voor- en nadelen. |

149. In plaats van het zoeken van een oplossing in de retail sfeer zou de biba-problematiek ook via de wholesale kant kunnen worden opgelost, met name door middel van het wegnemen van mogelijke belemmeringen met betrekking tot de lokale (interconnectie-)dienst. Het college heeft hier de volgende vragen over gesteld:

- | | |
|---------|--|
| VIII.a. | Belanghebbenden worden verzocht om hun standpunten en inzichten ten aanzien van de opvatting van het college dat de markt voor lokale interconnectie in beginsel een concurrerende markt is. |
| VIII.b. | Belanghebbenden worden verzocht aan te geven of zij voornemens zijn hun netwerk uit te rollen naar lokaal niveau, en zo ja, binnen welke termijnen en onder welke voorwaarden. |

- | | |
|-----|---|
| IX. | Belanghebbenden worden verzocht om hun standpunten en inzichten met betrekking tot de oplossingsrichting waarin de lokale dienst ter beschikking van KPN's concurrenten zou worden gesteld. |
|-----|---|

9.2 Reacties marktpartijen

150. De ACT geeft aan dat biba ontbundeling alleen niet voldoende is en zonder aanvullende maatregelen in de interconnectie sfeer de squeeze zelfs kan verhogen. Er wordt door de ACT een mix van maatregelen voorgesteld: het beschikbaar komen van een bruikbaar lokaal interconnectie aanbod (inclusief redelijke lokale poortkosten), aanpassing van de prijssqueeze-toetsen en vermindering van de price cap verplichting op biba-verkeer. De ACT

vraagt zich in algemene zin af of er nog wel noodzaak is voor een retail price cap. Daarenboven ligt volgens de ACT een uitrol naar minder dan 600 lokale centrales voor de hand, waarbij 'resale' of een 'administratieve oplossing' als tijdelijke maatregel mogelijk lijken.

151. **Atlantic Telecom** verwacht dat eindgebruikers de afnemende transparantie als gevolg van ontbundeling van het biba-tarief niet zullen waarderen. Daarnaast zijn CPS-aanbieders niet op zoek naar een 'level playing field' voor gedeelten van de verkeersstromen maar naar volledige dienstverlening gelijkwaardig aan KPN Retail.
152. Atlantic Telecom geeft aan dat de markt voor lokale interconnectie in beginsel een concurrerende is voor partijen die veel verkeer ophalen dan wel termineren in een bepaald gebied. Atlantic Telecom sluit niet uit bij voldoende kritische massa te zullen uitrollen. Atlantic Telecom zet grote twijfels bij het daadwerkelijk kunnen ontstaan van concurrentie op netwerkniveau voor lokale telefonie, vanwege eerder genoemde noodzaak tot het hebben van een kritische massa. Atlantic Telecom is dan ook voorstander van zo spoedig mogelijke implementatie van de resale variant en geeft hierbij een aantal suggesties met betrekking tot de prijsbepaling van de resale variant.
153. **BT Ignite** geeft aan dat ontbundeling van het biba-tarief alleen commercieel voordeel voor alternatieve operators kan opleveren indien de maatregel wordt gecombineerd met maatregelen ter oplossing van belemmeringen in de wholesale tarifiering. Ook geeft BT Ignite aan dat KPN niet verder zou moeten mogen dalen met het biba-tarief om zo de margedruk die concurrenten ervaren te verlichten. BT Ignite vindt een maatregel waardoor wordt gerealiseerd dat concurrenten door te interconnecteren op minder dan 600 lokale centrales om totale lokale landelijke dekking te verkrijgen absoluut noodzakelijk. Als interim oplossing acht BT Ignite een administratieve oplossing denkbaar.
154. **Ebone** onthoudt zich van commentaar aangezien het hier vragen betreft die toezien op spraaktelefonie. Ebone geeft aan zich te kunnen voorstellen dat zij in de toekomst voor ILL in sommige gevallen naar lokaal niveau zullen gaan uitrollen.
155. **Euronet Internet** is geen voorstander van ontbundeling van het biba tarief, vanwege de negatieve gevolgen die dit met zich kan meebrengen voor internet service providers. Er is momenteel geen reëel alternatief voorhanden voor geografisch inbellen naar internet service providers. In de nabije toekomst dient internet inbellen tegen uniforme tarieven gehandhaafd te worden. In dit kader wijst Euronet Internet op de in haar ogen te hoge retentie voor 06760 terminating en het in vergelijking met andere landen hoge FRIACO tarief. Daarnaast verdienen de tarieven voor ULL de nodige aandacht. De tarieven zouden volgens Euronet Internet op historische kosten gebaseerd dienen te zijn en niet migreren naar current cost.
156. Naar de mening van **KPN** is er geen sprake van een biba-problematiek. CPS-aanbieders willen biba-verkeer aanbieden. Dit zullen zij alleen doen indien er voor hun een positieve marge te behalen valt. Daarnaast bestaat er geen markt voor lokale interconnectie. Bewuste markt is lokale spraaktelefonie, en op die markt is sprake van concurrentie (kabeltelefonie, direct access, MDF, CPS en mobiele telefonie). KPN is tegen ontbundeling en voor handhaving van de huidige situatie. De door KPN ontkende squeeze kan worden opgelost door in de squeeze-toets tijdelijk lokale interconnectie buiten beschouwing te laten. KPN stelt dat lokale uitrol door andere

partijen stapsgewijs naar alleen de grootste en economisch meest rendabele NRC's zal plaatsvinden. Uitrol naar alle NRC's is geheel niet reëel en ook de Oostenrijkse variant (lokale dekking door uitrol naar 42 van de 200 NRC's) wordt hierdoor twijfelachtig. De 'administratieve' oplossing alsmede de 'resale' oplossing hebben niet KPN's voorkeur.

157. **De NLIP** is geen voorstander van ontbundeling van het biba-tarief, aangezien dit nadelige gevolgen kan hebben voor de (technische) afwikkeling van internetverkeer. De infrastructuur van ISP's is immers vormgegeven met het huidige biba-tarief en biba geografische indeling in het achterhoofd. De NLIP acht met name oplossingen relevant die zich concentreren op de wholesale zijde van de biba-problematiek.
158. De NLIP ziet de Oostenrijkse variant, waarbij enkele nummercentrales dienen als gateway voor meerdere nummercentrale gebieden, als meest efficiënte oplossing voor de lange termijn. Hierbij dient met capaciteitsvraagstukken op de lokale centrales rekening gehouden te worden.
159. De NLIP is voorstander van 'resale' van lokale afwikkeling van gesprekken. De NLIP acht een betere keuze tussen aanbieders op lokaal niveau een wenselijk uitgangspunt voor de markt voor internettoegang.
160. **One.tel/Scarlet** is voorstander van volledige ontbundeling. One.tel/Scarlet zal niet overgaan tot uitrol van haar netwerk tot lokaal niveau. Toch suggereert One.tel/Scarlet de Oostenrijkse variant voor andere partijen (wellicht regionale interconnectie beschouwen als voldoende voor lokale interconnectie voor de onderliggende gebieden). One.tel/Scarlet ziet de resale variant als een mogelijke oplossing. Voor een eventueel overgangsregime tussen 1 juli 2002 en 1 juli 2003 is het het handigst om de huidige tarieven een jaar langer geldig te laten zijn.
161. Voor **Tele2** is ontbundelen van het biba-tarief geen oplossing zonder iets te doen aan de kostenkant. Daarnaast is een ontbundeld 'regionaal' biba tarief alleen interessant voor partijen die lokaal verkeer niet wensen aan te bieden en niet naar lokaal wensen uit te rollen. Tele2 wenst wel uit te rollen en wenst ook een compleet dienstenpakket aan haar klanten aan te bieden. Tele2 stelt een regionale geografische indeling voor als alternatief voor ontbundelen, gelijk aan de regionale interconnectie gebieden (Tele2 noemt de eindgebruikerstarieven vervolgens lokaal en nationaal). Tele2 heeft berekend dat maximaal 67 lokale interconnectie punten nodig zijn om volledig lokale dekking te realiseren. Totdat uitrol is gerealiseerd wenst Tele2 de 'administratieve' oplossing als tijdelijke oplossing. Ook is Tele2 groot voorstander van een forse reductie op de abonnementskosten van de consument, bijvoorbeeld door Belbudget beschikbaar te stellen voor C(P)S aanbieders.
162. **Ventelo** stelt een verbetering van de prijssqueeze-toets voor en wenst duidelijkheid over hetgeen KPN zal gaan doen in de toekomst met de driedeling in interconnectietarieven en over de vraag of KPN zal overgaan tot het invoeren tot één enkel retail telefoontarief. Ventelo sluit een ingreep in de vertrouwde eindgebruikerstariefstructuur niet uit.
163. Ventelo geeft aan dat de markt voor lokale interconnectie in beginsel een concurrerende is. Ventelo wenst momenteel niet uit te bouwen naar lokale centrales en acht een beslissing inzake de vermindering van het aantal benodigde lokale centrales absoluut noodzakelijk. Ventelo ziet

merites in de beschreven opties als 'local resale' en de administratieve oplossing, maar wenst van OPTA duidelijkheid over de vraag of dit een tijdelijke oplossing is en of OPTA uit is op een door de toezichthouder gedreven uitrol van lokale interconnectie. Hier is Ventelo geen voorstander van.

164. **BTG** ziet niet in hoe OPTA structurele maatregelen kan nemen om prijssqueeze op biba-verkeer ongedaan te maken. Immers, geen andere aanbieder dan KPN beschikt over een lokaal uitgerold netwerk, en een voornemen hiertoe bestaat niet in de markt, aldus BTG. Dit wordt niet alleen bevestigd door recente studies, ook op locaties (VINEX locaties) waar lokale uitrol verwacht zou kunnen worden, wordt er door alternatieve aanbieders niet uitgerold.

9.3 Standpuntbepaling door het college

165. Mede op basis van de reacties op het consultatiedocument, komt het college tot de conclusie dat de oplossing voor de biba-problematiek niet kan worden gevonden in de ontbundeling van de biba dienst. Een dergelijke ontbundeling kent teveel nadelen en gaat in tegen de tendens waarin retail tarieven steeds vaker op een geografisch geaggregeerd niveau worden vastgesteld (bijvoorbeeld één retail tarief voor het gehele land, zoals in Zweden het geval is). Een en ander betekent dat de biba-problematiek geadresseerd dient te worden via te nemen maatregelen op wholesale niveau.
166. De margedruk op lokaal verkeer, zoals concurrenten van KPN die als gevolg van het niet uitgerold zijn naar lokaal niveau ervaren, is naar het oordeel van het college vooralsnog een probleem van in potentie tijdelijke aard. Echter, zolang de beslissing om al dan niet uit te rollen naar het lokale niveau in KPN's netwerk niet mogelijk is of niet op basis van een kostenefficiënte 'make-or-buy decision' kan worden gemaakt, vormt de biba-problematiek een zorg van het college.
167. Indien een partij op economische gronden een redelijke en kostenefficiënte keuze heeft op basis waarvan hij kan besluiten om al dan niet lokaal uit te rollen, dan ziet het college de margedruk die bestaat indien een partij besluit niet uit te rollen niet meer als probleem. Het college zoekt de oplossing voor de biba-problematiek dan ook in het wegnemen van belemmeringen die thans ten aanzien van (lokale) interconnectie bestaan. Door het wegnemen van deze belemmeringen wordt aan marktpartijen een reële keuze gegeven om al dan niet over te gaan tot een efficiënte uitrol naar lokaal niveau. Partijen dienen vervolgens zelf de afweging te maken of zij daadwerkelijk die uitrol ondernemen (en daarmee in aanmerking komen voor lagere interconnectie-tarieven), óf dat zij niet investeren in lokale uitrol (en dan dus ook niet voor lagere tarieven in aanmerking komen). Het college verwacht dat het wegnemen van belemmeringen een stimulans zal zijn om naar lokaal niveau uit te rollen, hetgeen op zijn beurt een positief effect zal hebben op de verdere ontwikkeling van concurrentie op de markt voor lokale telefonie.
168. Wat het college betreft, bestaan er thans in globale zin twee soorten belemmeringen ten aanzien van de redelijke en kostenefficiënte keuze op basis waarvan een concurrent van KPN kan besluiten om al dan niet uit te rollen naar lokaal niveau. In de eerste plaats betreft dit het ontbreken van een voldoende en redelijke lokale interconnectie dienst, en in de tweede plaats het feit dat partijen die zouden willen uitrollen naar lokaal niveau in feite gedwongen zijn om KPN's netwerkstructuur te kopiëren.

169. Ter opheffing van de eerstgenoemde belemmering wenst het college reeds per 1 juli aanstaande een aantal maatregelen te nemen, ter opheffing van de laatstgenoemde belemmering per 1 juli 2003. Deze maatregelen worden hierna toegelicht.

9.3.1 Maatregelen per 1 juli 2002

170. De eerste belemmering betreft het niet beschikbaar zijn van een lokale interconnectie dienst tegen redelijke en kostengeoriënteerde tarieven en voorwaarden. Hierdoor ontberen marktpartijen een reële keuze om wel of niet uit te rollen naar lokaal niveau. In het kader van de ontwikkeling van KPN's Referentie Interconnectie Aanbod wordt reeds geruime tijd gewerkt aan het beschikbaar komen van een transparant en kostengeoriënteerd lokaal interconnectie aanbod. Gelet op het belang dat het college aan het wegnemen van deze belemmering hecht, is de opheffing van deze belemmering betrokken in de besprekingen met KPN als zijnde een essentiële voorwaarde voor een minder stringent retail tariefregime per 1 juli 2002.
171. Op de korte termijn lost het beschikbaar maken van de lokale interconnectie dienst evenwel de belemmeringen die voortvloeien uit het bestaan van de margedruk op biba-verkeer niet op. Ook de opheffing van deze belemmering beschouwt het college als essentiële voorwaarde om per 1 juli aanstaande te migreren naar een soepeler retail tariefregime. Teneinde de margedruk voor marktpartijen op te heffen, zal, zoals aangegeven in Deel I, met ingang van 1 juli 2002 een aangepaste toepassing worden gegeven aan de prijsqueeze-toets voor biba, waarbij het gehanteerde netwerkbeslag in de huidige prijsqueeze-toets tijdelijk aangepast zal worden. Dit in de zin dat het lokale netwerkbeslag wordt toegerekend aan het regionale netwerkbeslag.

9.3.2 Maatregelen per 1 juli 2003

172. De tweede belemmering bestaat eruit dat concurrenten van KPN met betrekking tot hun eventuele lokale uitrol thans gedwongen zijn de netwerkstructuur van KPN te kopiëren. In hun reacties op de consultatie ondersteunen marktpartijen de opvatting van het college dat het inefficiënt is om een investeringsbeslissing voor lokale uitrol van alternatieve marktpartijen te laten beïnvloeden door (industriepolitieke) beslissingen uit het verleden. Immers, verwacht moet worden dat als KPN op dit moment haar gehele netwerk zou moeten vervangen, ze als gevolg van de toepassing van modernere technologie minder lokale centrales zou hoeven inzetten.
173. Mede gelet op de reacties van marktpartijen, heeft het college besloten tot het (doen) uitvoeren van een nader onderzoek naar de wenselijkheid, de haalbaarheid en de nadere invulling van beleid waarmee concurrenten van KPN ten aanzien van hun lokale uitrol een kostenefficiënte 'make-or-buy decision' ter beschikking komt te staan, met name wat betreft het efficiënte aantal lokale centrales. In dit onderzoek zal tevens aandacht worden besteed aan beleid terzake in andere landen en aan de ondernemingsplannen van alternatieve aanbieders. Wat betreft de mogelijke nadere invulling van het beleid dient het onderzoek zich in ieder geval te richten op de maatregel waarbij wordt bepaald dat concurrenten van KPN voor al hun wholesale verkeer op KPN's netwerk aanspraak kunnen maken op lokale interconnectie tarieven indien zij zijn uitgerold naar een nader te bepalen efficiënt aantal lokale centrales ('het Oostenrijks model'). Een tweede maatregel betreft de eventuele inzet van het onder het nieuwe ONP kader mogelijke instrument van 'resale' (of wederverkoop) van de biba dienst.

174. Overigens zij opgemerkt dat ook de werking van het in hoofdstuk 7 beschreven meerjarig tariefsysteem voor interconnectie en bijzondere toegangsdiensten KPN stimuleert tot een heroverweging van het kostenefficiënte aantal in haar netwerk aanwezige lokale centrales. Zoals in het consultatiedocument is aangegeven (alinea 20), biedt een meerjarig systeem de gereguleerde partij prikkels tot het doorvoeren van kostenbesparingen. Dergelijk kostenbesparingen, bijvoorbeeld te bereiken door middel van een kostenefficiëntere inzet van lokale centrales, vallen immers toe aan de gereguleerde partij (mits deze kostenbesparingen groter zijn dan in het meerjarig systeem is voorzien).

9.3.3 Oordeel

175. Op basis van het voorgaande zal het college de volgende maatregelen nemen, gericht op de uiteindelijke oplossing van de biba-problematiek:

Maatregelen per 1 juli 2002

176. - Beschikbaar maken van een voldoende en redelijk aanbod voor lokale interconnectie.
- Gewijzigde toepassing van de squeeze-toets.

Maatregelen per 1 juli 2003 (of zoveel eerder als mogelijk)

177. - Onderzoek naar de wenselijkheid, de haalbaarheid en de nadere invulling van een kostenefficiënte 'make-or-buy decision' ten aanzien van lokale uitrol;
- De eventuele inzet van maatregelen zoals die in vorenbedoeld onderzoek als wenselijk en uitvoerbaar blijken (het 'Oostenrijks model', resale).

Deel III Plan van aanpak

Hoofdstuk 10. Plan van aanpak

178. In de voorgaande hoofdstukken is door het college aangegeven op welke wijze de regulering van de door KPN gehanteerde tarieven voor interconnectie- en eindgebruikersdiensten voor de komende jaren wordt ingevuld. In dit deel zal het proces, om tot concrete invulling te komen, nader worden beschreven. Hierbij zullen, voor zover mogelijk, globaal de verschillende fasen van het proces aangegeven worden, evenals de momenten waarop marktpartijen bij het proces betrokken worden.

10.1 Proces tot 1 juli 2002

179. In Deel I van deze nota van bevindingen is aangegeven dat het college in lijn met het nieuwe ONP kader de regulering van de tarieven van KPN's vaste openbare telefoondienst vanaf 1 juli 2002 tot 1 juli 2006 zal versoepelen gegeven dat KPN zich heeft verbonden aan het wegnemen van een aantal door het college gesignaleerde belemmeringen op wholesale gebied. Marktpartijen zullen worden uitgenodigd om tijdens een ronde tafel bijeenkomst op 16 mei 2002 hun zienswijze ten aanzien van de in hoofdstuk 5 door het college geformuleerde beleidsvoornemen naar voren te brengen.

180. Met betrekking tot de gedurende de periode 1 juli 2002 tot 1 juli 2003 te gelden kostengeoriënteerde interconnectie tarieven is reeds in de inleiding van Deel II aangegeven dat gedurende deze periode het bestaande reguleringsmodel voor de door KPN aangeboden interconnectie en bijzondere toegangsdiensten wordt voortgezet³². In dit verband is door het college reeds een aanvang genomen met het BULRIC-II en het EDC-V proces, waaraan marktpartijen door middel van hun deelname aan de ingestelde klankbordgroep participeren.

10.2 Proces na 1 juli 2002

181. Het proces na 1 juli 2002 valt uiteen in activiteiten die gerelateerd zijn aan de totstandkoming van het integrale tarieftoezicht per 1 juli 2003 en in activiteiten die samenhangen met de invoering van het nieuwe ONP-kader.

10.2.1 Activiteiten die samenhangen met ONP herziening

182. Ter voorbereiding op de invoering van het nieuwe ONP-kader dient het college uitgebreide marktanalyses en marktafbakeningen uit te voeren alsmede beleid te ontwikkelen met betrekking tot de te hanteren instrumenten. Dit proces zal het komende jaar, in de aanloop naar de feitelijke invoering van het nieuwe ONP-kader, zijn beslag krijgen. Aangezien dit proces niet zonder de medewerking van marktpartijen tot stand kan komen, zullen marktpartijen in de loop van dit proces terzake om informatie en om hun medewerking worden gevraagd.

³² Dit reguleringsmodel is verwoord in de richtsnoeren 'Tariefregulering voor interconnectie en bijzondere toegangsdiensten' d.d. 13 april 2001 (OPTA/IBT/2001/200850).

10.2.2 Activiteiten ten behoeve van het integrale tarieftoezicht

183. In Deel II van de nota van bevindingen heeft het college aangegeven op welke wijze het integrale tarieftoezicht ingevuld zal worden. De totstandkoming van bepaalde onderdelen van het integrale tarieftoezicht zal in de tijd parallel lopen, voor andere onderdelen zal deze meer sequentieel zijn.

Meerjarig wholesale tariefsysteem

184. De ontwikkeling van het meerjarig wholesale tariefsysteem zal na 1 juli 2002 van start gaan en zal de daaropvolgende maanden tot mei 2003 zijn beslag krijgen³³. Het college is voornemens om de markt in het derde of het begin van het vierde kwartaal van 2002 te consulteren over de nadere invulling van het conceptueel beleidskader voor het meerjarig wholesale systeem. Daarnaast voorziet het college de instelling van een uit marktpartijen bestaande klankbordgroep welke gedurende het vierde kwartaal van 2002 en de eerste twee kwartalen van 2003 bij de meer concrete uitwerking van het systeem betrokken zal worden.

Aanpassing financiële rapportage

185. Aangezien de tussentijdse resultaten van de aangepaste financiële rapportage een belangrijke input zijn voor de ontwikkeling van het meerjarig wholesale systeem dient uiterlijk aan het begin van de maand november 2002 voldoende duidelijkheid te bestaan over de aanpassing van de inhoud en structuur van de financiële rapportage.

186. Teneinde te komen tot een aanpassing van de financiële rapportage zal het college vanaf mei 2002 dieptesessies met KPN houden; parallel hieraan zullen marktpartijen door middel van de instelling van een klankbordgroep bij het proces worden betrokken. Op grond van de bevindingen in de dieptesessies en de klankbordgroep zal het college de uitgangspunten voor de financiële rapportage formuleren. Naar verwachting zal het college deze uitgangspunten in de periode augustus tot en met september 2002 ter consultatie aan de markt voorleggen, waarna het college aan het einde van de maand oktober 2002 tot een oordeel kan komen over de structuur en inhoud van de aangepaste financiële rapportage. De rapportage over het boekjaar 2002 zal, naast de bestaande ONP-rapportage, plaatsvinden overeenkomstig de nieuwe rapportagestructuur. Over 2003 zal uitsluitend volgens de nieuwe structuur aan het college door KPN worden gerapporteerd.

Onderzoek lokale uitrol

187. Het onderzoek inzake de lokale uitrol zal het college door een extern onderzoeksbureau laten voeren. Dit onderzoek dient aan het einde van het derde kwartaal van dit jaar afgerond te zijn. Het zal de basis vormen voor het verder te ontwikkelen beleid voor een kostenefficiënte 'make-or-buy decision' ten aanzien van lokale uitrol. Het onderzoek dient een oordeel te geven over de haalbaarheid en wenselijkheid van het voornoemde beleid. Hierbij dient het onderzoeksbureau een internationaal vergelijkend onderzoek te verrichten alsmede de ondernemingsplannen van alternatieve aanbieders in Nederland te onderzoeken. Het onderzoeksbureau zal in dit kader marktpartijen benaderen voor informatie. Het college is voornemens om marktpartijen over de door hem aan de uitkomsten van het onderzoek te verbinden consequenties in de consultatie over het meerjarige wholesale tariefsysteem te consulteren.

³³ Teneinde dit systeem in de geest van de toekomstige ONP regels in te vullen, zal een globale afbakening en analyse van de relevante wholesale markten onderdeel uit kunnen maken van de ontwikkeling van het systeem.

Ondergrensregulering

188. Het komende jaar zal het college het beleid ten aanzien van de ondergrensregulering herzien. Dit valt uiteen in een drietal projecten, te weten: herziening van de prijssqueeze toetsen, herziening van het huidige kortingenbeleid en ontwikkeling van beleid ten aanzien van het bundelen van diensten in pakketten. Het herziene of nieuwe beleid zal uiterlijk 1 juli 2003 of zoveel eerder als mogelijk ingevoerd te worden. Het college is voornemens om de markt vanaf 2^e helft van 2002 te consulteren over de nadere invulling van het toekomstig beleid.

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,

prof. dr. J.C. Arnbak,
voorzitter