

**Antwoord van KPN
op het
consultatiedocument
van de OPTA
over
Integrale tariefregulering**

d.d. 26 november 2001

Inhoudsopgave

Inleiding		3
Deel 1		4
	1.1 Historie	4
	1.2 Algemene reactie	5
	1.3 Nadere analyse van de vraagstelling uit het consultatiedocument	5
	1.4 Marktpartijen: "Er is nog steeds sprake van een <i>margin squeeze</i> "	6
	1.5 Conclusie ten aanzien van een <i>margin squeeze</i>	9
	1.6 Algemene ontwikkeling van de marktprijzen	10
	1.7 Squeezetoets in relatie tot tariefpakketten en innovatie	12
	1.8 Situatie in andere landen	13
Deel 2	Antwoorden op de specifieke vragen	14
	Op vraag I	14
	Op vraag IIa	14
	Op vraag IIb	15
	Op vraag III	15
	Op vraag IV	16
	Op vraag V	16
	Op vraag VI	17
	Op vraag VIIa en VIIb	17
	Op vraag VIIIa	19
	Op vraag VIIIb	21
	Op vraag IX	21
Bijlage 1	Reactie KPN op het consultatiedocument <i>squeeze</i> . KPN, November 2000 (alleen in hard copy meegestuurd)	24
Bijlage 2	Bedrijfseconomisch kader ten behoeve van het inrichten van een <i>squeezetoets</i> . KPN, Februari 2001 (alleen in hard copy meegestuurd)	25
Bijlage 3	Deel van bestaande internationale literatuur over <i>Regulatory Economics</i>	26

Inleiding

OPTA heeft op 26 november 2001 een consultatiedocument uitgebracht met de titel "Integrale tariefregulering voor eindgebruikers- en interconnectiediensten". In het consultatiedocument wordt de mening van marktpartijen gevraagd ten aanzien van een negental vragen. KPN reageert in dit document op de gestelde vragen; allereerst in deel 1 in algemene zin; vervolgens in deel 2 specifiek per gestelde vraag.

De titel van het consultatiedocument suggereert dat de consultatie de tariefregulering van alle gereguleerde diensten betreft. KPN constateert dat de inhoudelijke kant vrijwel uitsluitend betrekking heeft op de gereguleerde geschakelde telefoniediensten van KPN, en met name de verkeersdiensten voor gewone telefonie, zijnde de retaildiensten BiBa, BuBa en vast-mobiel, en aan de wholesale-zijde de originating access en terminating access diensten. KPN heeft dan ook in onderhavige reactie zich op deze diensten gericht. De implicaties voor andere gereguleerde diensten, zoals vaste verbindingen, Internet-inbellen via het telefoonnet en ontbundelde local loop-diensten komen dan ook hier nu niet aan de orde. Dit lijkt deels geen bezwaar omdat het gescheiden marktsituaties betreft. Anderzijds is er toch wel sprake van overlap, bijvoorbeeld door het feit dat een juiste analyse van relevante markten rekening zou houden met de bestaande alternatieve vormen van toegang via *direct access* van Telco's en *MDF Access*. Dit heeft dan namelijk gevolgen voor de juiste opzet van een passende squeeze-toets, en ook voor de analyse van de zogenaamde BiBa-problematiek. KPN signaleert dat tot nu toe *direct access* en *MDF Access* onvoldoende zijn betrokken, maar werkt dit nu niet verder uit. KPN wijst er op dat de omissie in de probleemdefinitie ten aanzien van het effect van *direct access* en *MDF Access* alsnog dient te worden ingevuld.

Deel 1.

1.1 Historie

KPN benadrukt dat de materie rondom squeeze en BiBa reeds een aantal malen in het verleden aan de orde is geweest. Onder andere in de aparte consultatie over toetskader squeeze en in het geschil rondom BiBa en BuBa, zoals dit door een aantal marktpartijen is ingediend. KPN heeft zowel in haar reactie op de consultatie squeeze als in haar verweer in het kader van het geschil herhaaldelijk beredeneerd dat er vanuit de theorie en de inbreng van *expert opinions* fundamentele kritiek valt af te leiden op de door marktpartijen en OPTA gehanteerde probleemdefinities. Deze kritiek staat nog steeds overeind. Er valt dan ook niet te ontkomen aan een zekere mate van herhaling in KPN's huidige reactie ten opzichte van de eerder elders ingebrachte stukken. Ten behoeve van de overzichtelijkheid zal dit zich nu tot de hoofdlijnen beperken.

Bij het opstellen van een definitief standpunt op de nu geformuleerde beleidsvragen – dus bij het bepalen van de uitkomst van de lopende consultatie – is het uiteraard relevant de eerdere stukken er opnieuw bij te halen. Dit betreft KPN's eerste reactie op het consultatiedocument squeeze van november 2000 en de aanvullende reactie van februari 2001 onder de titel "Bedrijfseconomisch kader ten behoeve van het inrichten van een squeeze-toets". Deze stukken zullen respectievelijk als bijlage 1 en 2 nog eens worden bijgevoegd (hard copy). Daarnaast zijn er *expert papers* opgesteld van de hand van Prof. Martin Cave en van Gregory J.Sidak; zie nummers 2 en 14 van de literatuurlijst in bijlage 3. Bijlage 3 bevat tevens een verdere opsomming van een deel van de uitgebreide bestaande internationale literatuur over *Regulatory Economics*.

In het kort komt het erop neer dat volgens KPN – ondersteund door genoemde experts – een onjuiste squeeze-toets is gedefinieerd. Een juiste squeeze-toets bestaat uit een combinatorische toets zoals omschreven in KPN's eerdere rapport (zie bijlage 2). Bepaling van de relevante markt langs de lijnen van de toevallige huidige tariefstructuur van KPN-Retail is onjuist, getuigt van neiging tot micromanagement, en is strijdig met de wijze waarop de markt werkt (Martin Cave's *competitive arena's*). Een benadering op tariefelement-niveau verhindert ook de introductie van nieuwe, innovatieve tariefpakketten, iets waar consumenten reële behoefte aan hebben. De telecommarkten in de ons omringende landen zijn op dit aspect inmiddels mijlenver op Nederland uitgelopen.

Ook de gedachtelijn van OPTA om een eventuele retail-aanbiedingsvorm, die bestaat uit een combinatie van vaste en variabele tariefelementen, slechts goed te keuren in het licht van het voorkómen van een veronderstelde squeeze indien een identieke kopie in de onderliggende wholesale-tarieven wordt aangeboden, is een veel te rigide en daarmee onjuiste benadering.

1.2 Algemene reactie.

Voorafgaand aan de concrete beantwoording van de in het consultatiedocument gestelde vragen zal in een algemene context van marktwerking versus tariefregulering allereerst aandacht worden besteed aan een nadere analyse van de vraagstelling uit het consultatiedocument. Er lijkt alle reden daartoe gezien de samenhang met de beleidsmatige vraagstukken rondom marktwerking die zoals bekend tot nu toe onvoldoende uit de verf gekomen zijn. Voorbeeld daarvan is het vraagstuk van de zogenaamde *margin squeeze* dat ondanks de door het college van OPTA ingestelde squeezetoetsen nog steeds door marktpartijen als niet opgelost wordt aangeduid.

Op het tweede kernvraagstuk uit het consultatiedocument, zijnde de BiBa-problematiek, wordt verderop in het deel 2 van dit antwoorddocument nader ingegaan. Reden hiervoor is dat KPN de reikwijdte van dit onderwerp van een aanzienlijk mindere orde acht. Primair stelt KPN hiertoe dat tot nu toe de oorzakelijke analyse van deze kwestie niet overtuigend is geweest; zo is absoluut nog niet aangetoond dat de toetreding van nieuwe aanbieders of de lange termijn bestaansbasis voor efficiënte aanbieders in ontoelaatbare mate zou worden verstoord. En ook al zou er sprake zijn van een marktfalen (wat KPN bestrijdt) dan lijkt bovendien geen enkele van de in het consultatiedocument genoemde 'oplossingsrichtingen' geschikt of proportioneel in relatie tot het karakter en de omvang van het probleem. Handhaving van de huidige situatie ligt dus voor de hand. Temeer daar de marktwerking op lokale telefonie reeds op gang komt. Andere aanbieders bieden het immers nu al aan.

1.3 Nadere analyse van de vraagstelling uit het consultatiedocument

Het consultatiedocument roept het beeld op van een min of meer technocratische benadering waarbij middels onderwerpen als *accounting separation* en toerekening van wholesalespecifieke kosten een poging wordt gedaan tot een instrumentalistische optimalisering van de systemen voor regulering van de wholesale- en de retailtarieven. Deze lijkt echter aan de hoofdzaak van efficiënte marktwerking voorbij te gaan. Ook tendeeert deze benadering tot een eenzijdige aanpak (want uitsluitend gericht op te nemen acties aan de kant van de *incumbent operator*) en bevat zij een *bias* tot het willen oppoetsen van de marges van de nieuwe aanbieders door het reduceren van hun inkoopkosten, onder meer via wederom verder verlaagde wholesaletarieven van KPN.

Verder kan worden geconstateerd dat voor wat betreft de totstandkoming van retailprijzen nog steeds niet voorrang wordt gegeven aan marktwerking. Het vooruitzicht ontstaat dat tariefregulering nóg langer de "markt"-prijzen zal bepalen, net zoals dit in de periode van 1998 tot nu is gebeurd (uitzondering : IDD; klopt, want dat zat buiten de *price cap*). De feitelijke ontwikkeling van KPN's retailprijzen dient op marktbasis tot stand te komen, en niet conform de destijds bepaalde *price cap target*. Nu we aan het einde gekomen zijn van de huidige *price cap* periode ligt er een goede kans om deze fout te herstellen; fout in de zin dat er een strijdigheid is opgetreden tussen de doelstelling van meer marktwerking en de setting van de huidige *price cap* destijds in 1998/1999. Vanaf juli 2002 zouden KPN's retailprijzen onder de tucht van de markt (= de nieuwe prijzen van de andere aanbieders) tot stand moeten komen. Daar waar er nog onvoldoende marktwerking te verwachten zou zijn, zou een *safeguard cap* op zijn plaats zijn, maar dan wel

zo neergezet dat op de aanpalende wel competitieve segmenten de marktwerking niet wordt verstoord (ook rekening houdend met de verplichting dat KPN's retailprijzen non-discriminatoir en uniform moeten zijn).

De in het consultatiedocument geventileerde aanpak van de squeezekwestie doet geen enkele poging om op een kwantitatieve manier te analyseren of zelfs maar in kwalitatieve zin te beredeneren of er een rechtvaardiging is in termen van macro-economische efficiëntie, die in de literatuur vaak wordt aangeduid als verbetering van de *long term consumer welfare*. In dat verband zij hier opgemerkt dat prof. Martin Cave in zijn rapport van april 2001 (lit. 2) weinig heel heeft gelaten van de methodische aanpak van OPTA bij haar definitie van de bestaande squeeze-toetsen. Kritiek waarop de toezichthouder om onbekende redenen tot op heden in het geheel niet is ingegaan. Dit geldt ook ten aanzien het door KPN voorgestelde alternatief (een combinatorische toets; zie bijlage 2). Er wordt door OPTA slechts verwezen naar de betrokkenheid van de NMa, hetgeen op zich wel terecht zou zijn, mits aldaar dan wel helderheid zou worden verschaft; wat niet het geval is; hier wordt KPN dus "van het kastje naar de muur gestuurd"; daarmee zijn de opmerkingen in dit document ten aanzien van de inadequate probleemdefinitie door OPTA evenzeer van toepassing op de NMa.

Het mag als betekenisvol worden beschouwd dat OPTA inmiddels een zogenaamde 'rode draad onderzoek' is gestart, waarmee zij aangeeft te twifelen aan de consistentie van haar eigen handelen, en daarom sterk behoefte toont aan een nader te ontwikkelen strategisch raamwerk. Zo'n raamwerk is er blijkbaar (nog) niet; dezerzijds wordt verondersteld dat daarmee in de besluitvorming van OPTA tot op heden een groot risico aanwezig is op gebrek aan heldere doelstellingen, leidend tot eenzijdigheid en opportunisme (in de literatuur bekend als *regulatory opportunism*). Ook zouden inconsistenties kunnen zijn opgetreden met name in het voor buitenstaanders vrijwel niet toegankelijke proces van afweging van overwegingen die intern bij OPTA ten grondslag liggen aan de formele besluitvorming.

Als een meer positieve noot kan hier worden opgemerkt dat deze geslotenheid soms wordt opgeheven via het organiseren van ronde tafel bijeenkomsten waaraan marktpartijen (inclusief KPN) en OPTA gezamenlijk deelnemen. KPN wijst in dit verband op de serie van bijeenkomsten die onlangs werd gehouden rondom het onderwerp van interconnecterende vaste verbindingen, uiteindelijk leidend tot een pragmatische oplossing. KPN heeft dit als een constructieve aanpak ervaren.

1.4 Marktpartijen : "Er is nog steeds sprake van een *margin squeeze*"

Tijdens de brede bijeenkomst van 18 december jl. waar vele marktpartijen en OPTA (inclusief de voorzitter van het college) aanwezig waren, kwam wederom ter sprake dat een aantal marktpartijen van oordeel is dat er nog steeds een *margin squeeze* probleem bestaat, ondanks de forse verlaging van de wholesaletarieven medio 2001. Het werd in de daarop volgende discussie onvoldoende helder hoe de precieze definitie van dit probleem luidt, laat staan welke oorzaken daaraan ten grondslag zouden liggen. Wel werd helder dat een niet nader gefundeerde beschuldiging van de zijde van de ACT (de club van een aantal alternatieve aanbieders) aangaande ongeoorloofd discriminerend handelen door KPN door de hoorcommissie van OPTA niet werd aanvaard. Met andere woorden ook OPTA lijkt van mening te zijn dat als er sprake is van een eventueel door marktpartijen terecht gesignaleerde *margin squeeze* dat deze niet

terug is te voeren op het ongeoorloofd hanteren door KPN van te lage retailprijzen (met een te lage of zelfs negatieve *downstream*-marge) en/of het - in vergelijking tot een virtuele interne levering - in rekening brengen aan derden van onterecht hoge wholesaletarieven.

Daarmee blijft wel de vraag staan wat de precieze definitie en inhoud is van het *margin squeeze* probleem. Pas nadat dit helder is gemaakt kan worden gewerkt aan een nadere analyse : is er sprake van (tijdelijk) nog onvoldoende schaalgrootte bij de nieuwe aanbieders, of het nog tot wasdom moeten komen van de breedte van hun dienstenportfolio; is er een significante terugval van de groei in de marktvraag, of een verscherpte set van eisen van de kant van de financierders; is er een ten opzichte van de *incumbent* of van andere aanbieders tegenvallende efficiency van de eigen bedrijfskosten; hebben de meeste consumenten een perceptie van hoge switchingkosten; of is er misschien wel sprake van een algeheel (te) laag niveau van retailprijzen dat is ontstaan door een over-focus op prijsdalingen in de afgelopen periode; etcetera.

In alle gevallen zou in de analyse van de marges voor de Telco's duidelijk onderscheid moeten worden gemaakt tussen het huidige niveau en het toekomstige niveau. De huidige marges worden uiteraard nog sterk bepaald door het vaste karakter van de *joint* en *common costs*, ook wel te beschouwen als *set up costs*. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de kosten voor de aanschaf van *billing* software. Een dienstenaanbieder met een efficiënt *downstream* aanbod zal relatief snel *break-even* kunnen gaan draaien. Is er echter sprake van een aanbieder die inefficiënt is, of wiens variabele kosten per eenheid afgezet product structureel hoger liggen dan de vergelijkbare kosten van KPN Retail, dan dient zo'n aanbieder niet te worden beschermd door regelgeving, noch via een onjuist geformuleerde squeeze-toets noch via het tijdelijk hellen van het *playing field* in zijn voordeel, zoals in het consultatiedocument wordt gesuggereerd in relatie tot stimulering van lokale concurrentie.

Intermezzo : de beschikbare marges nader kwalitatief belicht

1) *In alle gevallen zijn de huidige marges van KPN Retail positief; dit is eenvoudig te constateren op basis van de ONP Spraak rapportage en de uitkomst van de squeeze-toetsen. Vanuit dit feit is er dus géén aanleiding om met nieuwe corrigerende instrumenten te komen gericht op een verbetering van de marges van andere marktpartijen via een neerwaartse aanpassing van de wholesaletarieven van KPN.*

2) *Efficiënte aanbieders kunnen rendabel concurreren met KPN Retail op basis van een scherper en/of aantrekkelijker dienstenaanbod (value for money). Kale prijsconcurrentie is slechts een deelstrategie want dit leidt doorgaans tot een sterk afhankelijke positie en een smalle basis voor blijvende winstgevendheid. Het rendabel worden kan uiteraard niet vanaf dag 1 maar zal een aanloopperiode behoeven. Dat is een normaal verschijnsel. Zo blijkt uit de financiële cijfers over Tele 2 Zweden van een tijdje terug dat deze een negatieve EBITDA-marge had behaald ter grootte van ruim min 50% van de omzet. Een periode later was nog steeds circa min 40%.. Hieruit valt af te leiden dat een new entrant doorgaans pas na een aantal jaren break-even zal kunnen draaien. Tevens zullen in de beginjaren de negatieve marges relatief groot kunnen zijn ten opzichte van de opbrengsten. Dit wordt dus veroorzaakt door het bovengenoemde vaste – dat wil zeggen niet variërend met de afzet – karakter van kosten zoals de set up costs. Een bedrijfseconomische juiste*

beoordeling van de rentabiliteit van een dergelijke business case dient dan te worden gebaseerd over de cumulatieve marges en cashflows, bijvoorbeeld aan de hand van een life cycle benadering van de gemiddelde klant. Kort gezegd worden hierbij de periodieke marges uit het verbruik van de gemiddelde klant over de totale life cycle verdisconteerd, en vervolgens vergeleken met de up front uitgaven zoals de acquisitiekosten en andere kosten die zijn gericht op het opbouwen van het klantenbestand (zie ook de benadering in de zgn. Oftel formula, lit 10). Ook een toezichthouder als OPTA zou hiermee rekening moeten houden bij het onderling vergelijken van de huidige marges van nieuwe en van bestaande aanbieders.

3) Ter illustratie nog het volgende : het is bekend dat C(P)S-aanbieders in de periode 2000/2001 in Nederland zowel absoluut als relatief zeer hoge bedragen aan reclame hebben uitgegeven. Wellicht geïnspireerd door hun onderlinge prijzenoorlog. Over de duim geschat leidde dit tot uitgaven voor alleen al reclame die opliepen tot 3 tot 4 (gulden-)cent per minuut afzet in het betreffende jaar. . Wanneer we dit bezien in de context van een toezichthouder die marges aan het vergelijken is, en daarbij met name het effect wenst te bekijken van een aanpassing van de inkoopkosten per minuut op de marge van de alternatieve aanbieder, dan volgt de conclusie dat dergelijke omvangrijke uitgaven voor alleen al reclame absoluut niet meer in verhouding staan tot een gerechtvaardigde discussie over de invloed van de hoogte van de wholesaletarieven op het rendement van zo'n aanbieder.

4) Efficiënte aanbieders kunnen gebruik maken van state of the art productiemiddelen zowel wat betreft netwerkmiddelen als de downstream operations. Dit verschaft hen een voordeel ten opzichte van KPN Retail. Daar staat tegenover dat KPN als geïntegreerde onderneming inherente kostenvoordelen heeft. Deze voordelen zijn geoorloofd want macro-economisch efficiënt zoals ook in het consultatiedocument wordt bevestigd (randnummer 45).

5) Alternatieve aanbieders, die ervoor kiezen slechts een beperkt dienstenportfolio te voeren, lopen het risico dat alhoewel ze qua kosten potentieel efficiënt zijn toch voor een rendabele exploitatie een te kleine kritische massa genereren. KPN Retail daarentegen biedt natuurlijkerwijs een breed portfolio aan. De resulterende verschillen in het ten opzichte van KPN Retail wel of niet rendabel kunnen concurreren zijn in dat geval niet terug te voeren op de (retail)prijzen van KPN maar op de portfoliokeuze van de alternatieve aanbieder. Dit komt overeen met een van de belangrijkste punten van kritiek op het huidige toetskader voor squeeze. Zie ook in dit verband de kritiek van Martin Cave (zie lit. 2), maar ook documenten van het EU ONP-Committee (lit. 7). Uit beide bronnen komt naar voren dat de totale marge op een mandje van downstream diensten dient te worden bekeken, en niet de individuele marges op losse onderdelen daarvan. Volgens prof. Martin Cave ontstaat anders een risico van wat hij de false positives van een squeezetest noemt. Een soortgelijke redenering is te volgen voor een pleidooi voor een ruimer toetskader voor tariefpakketten. Dit komt verderop aan de orde (par. 1.7).

6) Stel nu dat in een bepaalde situatie een alternatieve aanbieder een kleinere marge per eenheid afzet blijkt te draaien dan KPN Retail. Dan volgt uit de bovenstaande punten de conclusie dat dit geenszins tot een positief oordeel ten aanzien van het bestaan van een prijsqueeze kan inhouden. En evenzeer al niet ten aanzien van het ontbreken van een level playing field op het gebied van tariefregulering. Het is KPN gebleken dat het gedachtengoed van OPTA soms wél een dergelijke lijn

van redeneren lijkt te bevatten. KPN roept bij deze dan ook OPTA op om af te rekenen met gebrek aan duidelijkheid over de definitie van een *margin squeeze*.

Een eventuele *margin squeeze* komt niet uit de huidige tarieven van KPN voort. Maar ook niet uit een eventueel tekortschietende invulling van de primaire verplichtingen aangaande tariefregulering in Nederland. Integendeel. KPN heeft sterk de indruk dat in een internationale vergelijking de toezichthouder in Nederland de ONP-regels aangaande tariefregulering eerder te strak interpreteert en implementeert dan te soepel. Bovendien ervaart KPN een *bias* ten aanzien van de ontwikkeling van de wholesaletarieven : waar sinds 1996 de retailtarieven voortdurend zijn gedaald, zijn de interconnectietarieven gemiddeld harder gedaald. Ook blijkt deze *bias* uit het ervaringsfeit dat de oplossing voor een vermeende *squeeze* primair in een verlaging van de wholesaletarieven wordt gezocht. Terwijl de in zo'n geval juiste actie zou zijn om het aan KPN over te laten om de betreffende retailprijzen te verhogen en/of bepaalde wholesaletarieven te verlagen. Deze keuze komt aan KPN toe, niet aan de toezichthouder.

1.5 Conclusie ten aanzien van een *margin squeeze*

KPN meent dan ook te kunnen concluderen dat de oorzaak van een eventuele prijssqueeze niet gevonden kan worden in een systematische fout in haar eigen tarieven of in de tariefregulering. Een door marktpartijen ervaren *margin squeeze* komt derhalve eerder voort uit secundaire omstandigheden als schaalgrootte en efficiëntie van de eigen retail- en/of netwerkkosten. De (uitgebreide) literatuur over *regulatory economics* (zie onder andere publicaties van Prof. M.Cave, G.Sidak, D.Sappington, J.Laffont & J.Tirole, en anderen; nummers 1-3,8,9,11-15 van de literatuurlijst in bijlage 3) geeft hierover duidelijk aan dat het aan de markt zelf moet worden overgelaten hoe de schaal- en efficiencyverschillen de lange-termijn posities van de aanbieders zullen bepalen. De toezichthouder heeft slechts een actieve taak bij het afbreken van bijzondere drempels als het ontbreken van nummerportabiliteit heeft de toezichthouder een actieve taak. Een taakopvatting van een toezichthouder die zich hiertoe niet zou beperken, draagt overduidelijk het risico in zich van een onterechte en marktversturende interventie. Deze geeft onjuiste prikkels aangaande marktpreferenties, ten nadele bijvoorbeeld van infra-partijen in het algemeen of de incumbent operator in het bijzonder. Ook zou daarmee een neiging tot *regulatory opportunism* ontstaan : in plaats van dat de toezichthouder zich beperkt tot het creëren van een *level playing field* zou er sprake zijn van een *tilted playing field* ten faveure van bepaalde marktpartijen, die dit niet verdienen aangezien zij niet bijdragen aan het optimaliseren van de *consumer welfare*. Wegens deze risico's is sowieso een sterke terughoudendheid gewenst van de zijde van een toezichthouder bij zijn taakopvatting en zijn besluitvorming tot inzet van asymmetrisch werkende instrumenten. Maar daarbovenuit mag worden verwacht – of moet eigenlijk zelfs worden geëist – dat indien toch een actief besluit in die richting zou worden overwogen, dat dit dan slechts kan zijn gebaseerd op een gedegen kwalitatieve en kwantitatieve analyse met uiteraard duidelijke positieve uitkomsten voor de (lange termijn) effecten op de *consumer welfare*. En het is evident dat dit dan ook op transparante en toetsbare wijze naar buiten wordt gebracht. Dit is ook een van de kernpunten in een recente polemiek in het blad 'Actualiteiten Mededingingsrecht' (nummer 8, oktober 2001) over "Economische regulering, vraagstukken en uitdagingen". Citaat :

"...in een reguleringscontext behoort de bewijslast bij de toezichthouder te liggen, om te voorkomen dat zij zwicht voor de 'opportunistische' druk die op de korte termijn vaak aanwezig is (hierboven reeds beschreven), en om er op die manier voor te zorgen dat consumentenbelangen ook op langere termijn beschermd worden." (Erik Sleutjes, NERA, London, oktober 2001.

1.6 Algemene ontwikkeling van de marktprijzen

In de laatste jaren is de prijs voor het price cap mandje van telefoniediensten steeds gedaald. Voor internationaal verkeer (IDD; buiten het mandje sinds 1998) zijn de prijzen zelfs gekelderd : een gemiddelde daling over de periode vanaf 1997 van 20-25% per jaar. Wat dit betreft hebben de consumenten in Nederland – zowel de klanten van KPN als van andere aanbieders – het voordeel van lagere prijzen reeds ontvangen.

In de loop van 2001 is het tempo van de groei op de markt aanzienlijk afgenomen. Dit geldt voor alle aanbieders en voor veel diensten, zowel breedband-Internet, xDSL-diensten, gewone telefonie als mobiel.

Daarmee is de huidige marktsituatie geheel anders dan destijds bij de setting van de huidige price cap in 1998. Dit is de belangrijkste reden waarom KPN de suggestie in randnummer 93 van het consultatiedocument (verlenging van de huidige price cap met een jaar) in het geheel niet kan onderschrijven, in ieder geval niet in de zin van de huidige price cap met het huidige mandje, de huidige subcaps en de huidige X-factor. KPN neemt dan ook aan dat OPTA dit niet zo bedoelt, maar tast vooralsnog in het duister wat precies dan wel.

Het teruglopen van de groei op de totale markt vindt plaats in eenzelfde periode waarin het algehele vertrouwen van financierders in de TMT-sector (technologie, media en telecom) aanzienlijk is verkleind. Dit geldt voor de hele sector, dus niet alleen voor KPN maar ook voor de eigenaars van de alternatieve aanbieders in Nederland. Dit heeft tot gevolg dat de vereisten ten aanzien van het rendement op investeringen de cashmarges en de terugverdientijden flink zijn aangescherpt. Stond in 2000 het winnen van nieuwe klanten nog centraal, nu geldt dat er wordt gestuurd op het aan boord houden van slechts de rendábele klanten. De cashmarge per call moet omhoog; het aantal calls per klant moet omhoog; de omzet per call moet stabiel blijven, dus ook de gemiddelde prijs; er is minder tot geen marketingbudget voor het massaal aantrekken van nieuwe klanten.

In de komende periode zal de kapitaalmarkt ieder TMT-bedrijf gaan afrekenen op het succes van deze *cash turn around*. De eerste positieve signalen dat het lukt moeten in het algemeen nog zichtbaar worden. Er kan gevoeglijk van worden uitgegaan dat ook het merendeel van de aanbieders in Nederland vanuit hun (meestal buitenlandse) hoofdkantoor in deze zin onder druk wordt gezet. Dit verklaart wellicht deels ook het voortdurende roepen over een *margin squeeze* en de neiging tot het leunen op de toezichthouder om naast het laten oppoetsen van de bestaande marges ook op zoek te gaan naar andere soms zeer creatieve maatregelen, die in potentie toch zouden kunnen zorgen voor enige (extra) uitbreiding van het klantenbestand.

Wat de huidige algemene financieringssituatie van de TMT-sector betekent voor het vooruitzicht van de marktwerking in Nederland is niet op voorhand duidelijk. In verhouding tot de invloed van tariefregulering kan worden aangenomen dat de target voor het verbeteren van de cashmarges in kwantitatieve zin veel verder gaat dan de zoveelste aanpassing van de wholesale-tarieven van KPN kan betekenen. De ontwikkeling van de gemiddelde retail-marktprijzen – al dan niet gestuurd door een (nieuwe) retail price cap vanaf medio 2002 – heeft al gauw veel meer betekenis. Continueren van retailprijsregulering in de vorm van een prijsplafond zou strijdigheid kunnen opleveren met de huidige eisen van de financiële markten voor de TMT-sector. Indien dit gebeurt zal de marktwerking eerder worden afgeremd dan dat hij kan toenemen. De toezichthouder schiet dan in eigen voet.

Voorafgaande aan enige besluitvorming over retail-prijsplafonds (inclusief de vraag of een toets op uitsluitend de *floor* van de retailtarieven zou kunnen volstaan) zou er een nauwkeurige analyse van de huidige financiële performancedruk op de gemiddelde telecom-aanbieder in Nederland moeten plaatsvinden. In principe zou de markt dit zelf wel kunnen (zie de maatregelen op de mobiele markten in Europa waar veelal de acquisitiebedragen voor prepaid drastisch zijn teruggebracht), maar het is juist het bestaan van een retailprijsregulering die een nauwkeurige bezinning vraagt. Dé centrale doelstelling zou moeten zijn het laten toenemen van marktwerking, zoveel mogelijk langs de wetten van de markt zelf. Deze doelstelling staat geheel los van een oordeel over de hoogte van het rendement van de gereguleerde retaildiensten van één aanbieder, zijnde KPN.

Het is ook bij de recente beoordeling van een IDD-tariefvoorstel van KPN gebleken dat KPN er expliciet op moest wijzen, dat het noch de taak noch de rol van een toezichthouder is om a priori een verwachting uit te spreken over het effect van een wijziging in een retailtarief; en om op basis daarvan ex ante tariefregulering in de plaats te laten komen van reeds aanwezige marktwerking. Zoiets is ook niet in lijn met het kader en het gedachtegoed van de ONP Review.

Hetgeen hierboven genoemd is over het continueren van een prijsplafond voor retail in het licht van strijdigheid met de huidige eisen van de financiële markten, geldt evenzeer voor KPN zelf. Het is duidelijk dat ook KPN zich moet voegen naar de strakkere discipline vanuit de kapitaalmarkt.

1.7 Squeezezoets in relatie tot tariefpakketten en innovatie

Een squeezezoets dient voor een totale aanbieding of tariefpakket als geheel te worden ontworpen. Dus per aanbiedingsvorm. Daartoe kan worden uitgegaan van een zeker verondersteld klantgebruik van de diensten in het totale pakket en/of van een verkeersprofiel. Op grond van het veronderstelde profiel kunnen de totale inkoopkosten plus de normatieve retailopslag van de aanbiedingsvorm worden bepaald. Daartegenover staan dan de opbrengsten van de betreffende aanbiedingsvorm. De opbrengsten c.q. het tarief naar de eindgebruiker is per definitie niet gesplitst in de individuele componenten; de onderliggende inkoopkosten plus opslag zouden ook niet opgesplitst moeten worden in de individuele componenten.

De winstgevendheid voor een aanbieder bestaat immers uit de juiste verhouding tussen de totale opbrengsten versus de totale inkoopkosten plus opslag voor retailkosten van de aanbiedingsvorm aan de beoogde groep eindgebruikers. Een aldus gedefinieerde squeeze-toets stelt zeker dat elke willekeurige aanbieder op de markt door inkoop van de individuele componenten op de wholesale markt en een te verwachten verkeersprofiel, de aanbiedingsvorm aan de eindgebruikers kan "matchen". Daarbij is het niet relevant of het tariefpakket elementen bevat die wel of niet competitief zouden zijn; enige relevantie is de vraag of de individuele elementen zijn in te kopen. Het marktaandeel van KPN op de onderliggende dienstelementen doet niet terzake omdat dit niet de mogelijkheid van de aanbieder in het wel of niet kunnen aanbieden beïnvloedt.

Indien in de praktijk na invoering van de aanbiedingsvorm blijkt dat het veronderstelde verkeersprofiel van de uiteindelijke groep eindgebruikers zodanig afwijkt dat de totale opbrengsten onvoldoende zijn om de totale inkoopkosten en de normatieve retailopslag te dekken, zal dit zijn weerslag moeten krijgen op de prijs van de totale aanbidding. Dit zal vanuit de squeeze-optiek een logisch gevolg zijn, maar de aanbieder zal deze wens ook zelf hebben omdat de aanbidding niet winstgevend is en daarom aanpassing behoeft.

Microregulering is dus niet alleen onwenselijk, maar ook overbodig. Indien op micro niveau (d.w.z. op individueel element in een aanbidding of tariefpakket naar de eindgebruiker) toch een squeeze-toets wordt gedefinieerd c.q. een onderliggende wholesale-aanbidding wordt vereist, zal dit het ontstaan van tariefpakketten door KPN, maar ook door andere marktpartijen belemmeren. Immers zoals uit de praktijk blijkt zullen andere aanbieders ervoor kiezen zo veel als mogelijk de tariefstructuren van KPN te imiteren om op die wijze aan de klanten het prijsvoordeel te kunnen onderbouwen; dit wordt lastig naarmate de tariefstructuur van de aanbieder afwijkt van die van KPN. Andere aanbieders zullen daarom minder snel geneigd zijn zelf met dergelijke aanbiddingen te komen. In deze zin remt een verkeerd gedefinieerde squeeze-toets dus de innovatie op de markt, niet alleen in het portfolio van KPN, maar ook bij andere marktpartijen.

1.8 Situatie in andere landen

KPN is benieuwd naar de wijze waarop toezichthouders in een aantal andere relevante landen van de EU omgaan met tariefregulering en met name squeeze-analyses. Gegeven de duidelijke afwijkingen van de nu in Nederland geconstrueerde squeeze-toetsen ten opzichte van hetgeen de literatuur en *expert opinions* aanduiden, is het des te interessanter een benchmark analyse te verrichten. Dit geldt temeer indien we ons realiseren dat :

- 1) De problematiek van aanloopkosten en lange break-even periodes in die landen voor nieuwe aanbieders evenzogoed voorkomt als in Nederland.
- 2) Op lokale telefonie de marktaandelen van de *incumbents* vrijwel overal vergelijkbaar hoog zijn; in de UK ligt het marktaandeel van BT op lokale telefonie naar verhouding lager, hoogstwaarschijnlijk het gevolg van een lange periode van een gunstig investeringsklimaat voor de kabel-aanbidders.
- 3) Zo er al in een aantal landen door de toezichthouder een restrictief kader voor squeeze wordt gehanteerd, heeft dit aldaar blijkbaar geenszins verhinderd dat de markt massaal belangstelling heeft

getoond voor innovatieve tariefpakketten; óók de *incumbents* mogen dergelijke pakketten aanbieden. Voorzover KPN bekend wordt daarbij nergens als voorwaarde gehanteerd dat de *incumbent* een identiek onderliggend wholesale-“pakket” zou moeten aanbieden. Met andere woorden de economische en regulatorische rechtvaardiging lijkt te liggen in de erkenning dat dergelijke pakketten bijdragen aan de *consumer welfare* aangezien consumenten erop vooruitgaan en er tegelijkertijd een rendabele *downstream* marge mogelijk blijft voor efficiënt werkende dienstenaanbieders. OPTA - en hoogstwaarschijnlijk ook de NMa - lijken op dit punt zonder verdere onderbouwing een veel rigidere keuze gemaakt te hebben.

Helaas is er in het openbare domein doorgaans maar weinig terug te vinden van de oordeelsvorming die andere toezichthouders hanteren op het terrein van squeeze-analyses of van beoordeling van nieuwe tariefpakketten. Weliswaar heeft OPTA de moeite genomen om in bijlage 2 van het consultatiedocument enige informatie op dit terrein op te nemen, maar het beeld dat hieruit ontstaat is geenszins compleet, en wat nog wel het belangrijkste is, het geeft geenszins een vergelijkende verantwoording van de keuzes die OPTA/NMa in Nederland hebben gemaakt.

Deel 2.

Antwoorden op de specifieke vragen

I. Mogelijkerwijs ervaren belanghebbenden nog andere vraagstukken welke zijn gerelateerd aan (de oorzaken van) prijssqueeze dan in onderhavig document onderkend. Indien dit het geval is, worden belanghebbenden verzocht deze aan het college kenbaar te maken.

Zie boven bij deel 1 : onjuiste aanpak en definitie van squeeze. Er ontbreekt een adequate probleemformulering. Uit de recente gesprekken tussen marktpartijen (inclusief KPN) en OPTA over de toevoeging van lokaal verkeer aan Carrier Preselect blijkt in ieder geval dat er op dit moment voor dit type verkeer zeker geen sprake meer is van prijssqueeze. Uit de wens van partijen om dit verkeer op zo kort mogelijke termijn toe te kunnen voegen kan, volgens KPN, in ieder geval worden geconcludeerd dat deze toevoeging voor hen een positief effect zal hebben op het financiële resultaat van hun onderneming.

Ten aanzien van de door marktpartijen gesignaleerde *margin squeeze* :

1. deze kan diverse oorzaken hebben;
2. en dient dan ook eerst nauwkeurig te worden geanalyseerd;
3. daarbij onderscheid te maken tussen efficiënt en niet-efficiënt werkende aanbieders;
4. mocht een efficiënt werkende partij daadwerkelijk een *margin squeeze* blijken te ervaren, dan lijkt dit qua oorzaak niet terug te voeren op besluitvorming van KPN ten aanzien van haar huidige retail- en wholesaleprijzen;
5. sowieso zou een reparatie van een eventuele prijssqueeze slechts via eigen keuzes voor KPN aangaande haar retail- en/of wholesaleprijzen mogen plaatsvinden.

Zie ook par. 1.6 : algemene ontwikkeling van de marktprijzen

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;

Een overgang naar een nieuw (al dan niet meerjarig) systeem brengt sowieso nieuwe onzekerheid met zich mee (wat komt er uit; hoe wordt het opgezet; wel of niet tussentijdse evaluaties). In die zin ziet KPN het als een nadeel ten opzichte van het huidige systeem. Anderzijds geeft een meerjarig systeem zowel voor KPN als voor andere marktpartijen helderheid voor een aantal jaren achter elkaar (mits ook consequent als een zuiver price cap systeem neergezet, dat wil zeggen geen verkapte rendementsregulering), en betekent het uiteindelijk minder reguleringswerk en lagere administratieve lasten. Ook mag worden verwacht dat, indien de systeemopzet voor retail en wholesale (bijvoorbeeld de ingangsdatum en de looptijd van de beide caps) identiek is, dat dan meer zekerheid bestaat ten aanzien van het voorkómen van prijsstijgingen.

De overgang naar een meerjarig systeem zou uiteraard wel een continuering moeten betekenen van de bestaande en dus eerder gemaakte beleidsmatige keuzes, zoals de differentiatie in de modellering van de *originating access* respectievelijk *terminating access* diensten.

Onder bovengenoemde voorwaarden zou KPN een (lichte) voorkeur hebben om te migreren naar een meerjarig price cap systeem voor haar interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten.

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.

1. Onzekerheid in de markt ten aanzien van kosten- en volumeontwikkelingen is structureel. Op dit moment lijkt de financiële markt onzekerheid extra groot, maar ook in een 'normale' situatie (wat dat dan ook mag zijn) is lang niet alles voorspelbaar. Dit kan dus geen argument zijn om te willen kiezen voor doorgaan met het huidige systeem; dit heeft immers inherent in zich het risico van schoksgewijze ontwikkelingen en jaarlijkse interventies. Anderzijds ontleent KPN daar meer rechtszekerheid aan (althans in theorie), een aspect dat vooral dient te worden gerelateerd aan het interventieverschijnsel.

2. De businessplannen van alle aanbieders in Nederland (inclusief KPN Retail) zijn normaliter gebaseerd op een inschatting van de ontwikkeling van de business conform de principes van marktwerking. Daarbij dient de planning van het ondernemingsresultaat niet afhankelijk te zijn gemaakt van het leunen op een marktmakers-rol voor de toezichthouder.

3. Beide argumenten benadrukken de primaire rol van een zuivere marktwerking als *guidance* voor de ontwikkeling van de sector. In de vraagstelling klinkt een overschatting van de rol van tariefregulering door. De toezichthouder zal immers ten opzichte van de aanbieders te allen tijde beschikken over minder

informatie, minder kennis en dus minder vaardigheden voor het maken van voorspellingen over markt, kosten en investeringen. Vier kostenmodellen en twee jaar van squeezediscussies hebben vanuit de tariefreguleringshoek weinig bijgedragen aan het scheppen van meer helderheid voor het handelen volgens de normale wetten van de markt.

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 inkoopt als de met KPN interconnecterende partijen.

Door de squeezetoets zijn de retailtarieven van KPN de facto al onderworpen aan een dergelijk systeem. Een dergelijke rapportage heeft dus voor de tariefregulering geen toegevoegde waarde. Als dan toch ten behoeve van de transparantie een dergelijke rapportage nodig wordt geacht, dan lijkt het KPN zinvoller om deze rapportage op basis van historische kosten samen te stellen. Op deze wijze is het voortbouwen op de vertrouwde ONP Sprak rapportage en de geëiste aansluiting met de jaarrekening, die beiden op historische kosten zijn gebaseerd, op een veel natuurlijkere en logischere wijze te realiseren. Overigens zal bij de besluitvorming over zo'n rapportage rekening gehouden moeten worden met de doorlooptijd voor het aanpassen van de rapportagesystemen; dit bepaalt uiteindelijk de mogelijkheden voor de timing van een eerste rapportage. Tevens zal er overleg nodig zijn over het detailniveau en de bedrijfsvertrouwelijkheid.

IV. Belanghebbenden worden verzocht om hun standpunten en inzichten ten aanzien van de vraag of de invoering van de financiële rapportage langs de lijnen van een inkoopmodel zou moeten betekenen dat KPN's retail verkeer ook daadwerkelijk gebruik zou moeten maken van de wholesale specifieke faciliteiten en voorzieningen (zoals het wholesale billing systeem en de Carrier Services organisatie).

Het kunstmatig aanpassen van de organisatie aan het inkoopmodel is onzinnig en ondenkbaar, zoals OPTA zelf ook al in de randnummers 43 t/m 45 aangeeft. Belangrijkste reden is dat het KPN zou dwingen tot het maken van extra kosten hetgeen én de *consumer welfare* verlaagt én waarde zou vernietigen.

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.

KPN is van mening dat kosten in principe causaal verdeeld moeten worden. Kosten die specifiek door (voorzieningen ten behoeve van) andere Telco's worden veroorzaakt, moeten daar ook landen. Indien van dit principe wordt afgeweken leidt dit tot macro-economische inefficiency waar de consument uiteindelijk voor opdraait. Randnummer 49 acht het belang van een proportionele toerekening – die een afwijking van

de basiswetten van kostencausaliteit zou betekenen - gerechtvaardigd ten behoeve van het creëren van bestendige concurrentie. Voor KPN zou het neutraal zijn aangezien KPN op deze manier de wholesale-specifieke kosten kan terugverdienen. Daarbij wordt echter uit het oog verloren dat op deze wijze de retail-kostprijs op een kunstmatige wijze hoger wordt dan de werkelijke kosten; dit maakt KPN Retail minder concurrerend en dit zou dus op z'n minst bij de berekening van een *floor* voor de retailprijzen buiten beschouwing moeten worden gelaten. Ook is er het risico van willekeur : wie bepaalt straks welke soorten Telco-specifieke kosten wel/niet voor dit mechanisme in aanmerking komen; met andere woorden het geeft onjuiste incentives aan Telco's. Vanwege de marktverstorende effecten en de optredende complicaties (die nieuwe intransparanties creëren), maar vooral wegens het buiten werking stellen van kostencausaliteit als bestaande hoeksteen voor tariefregulering, is KPN geen voorstander.

Voor zover er toch een andere oplossing zou moeten worden gevonden voor het opheffen van een eventueel geconstateerde prijsqueeze liggen andere maatregelen veel meer voor de hand zoals het herbezien van de retailprijsontwikkeling.

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 in paragraaf 3.4.4 geformuleerde beleidsvoornemen ook zou moeten gelden voor andere soorten wholesale specifieke kosten.

Zie antwoord op vorige vraag.

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.

en

VII.b. Belanghebbenden worden daarbij verzocht om uitgebreid in te gaan op de door het college in dit verband aangevoerde voor- en nadelen.

Primaire reactie : er is geen 'BiBa-problematiek'. En er zou dan ook niet een oplossing moeten worden gezocht voor een niet-bestaand probleem. Zie daartoe ook de KPN-inbreng in het BiBa/BuBa-geschil. Verder kan hier worden verwezen naar het antwoord op vraag 1 waarin het voorbeeld van het (blijkbaar te verwachten) positieve exploitatie-effect van het toevoegen van het lokale verkeer aan Carrier Preselect wordt genoemd.

Subsidiaire reactie : het Consultatiedocument schetst twee mogelijkheden om de zogenoemde BiBa-problematiek op te lossen:

1. "Ontbundeling" van het BiBa tarief

2. Het wegnemen van belemmeringen voor lokale interconnectie.

Voordat KPN ingaat op de oplossingsrichtingen en hun (on)mogelijkheden, herhaalt KPN nogmaals dat het Consultatie document hier een onjuist probleem formuleert en daardoor naar onrealistische oplossingen zoekt, die zich niet verdragen met marktwerking.

Eerder heeft KPN al aangetoond dat direct access providers op een efficiënte manier BiBa verkeer kunnen aanbieden in concurrentie met KPN. Uit het EIM onderzoek AMM vaste telefonie blijkt dat meerdere aanbieders van direct access actief zijn in Nederland.

Deze zijn in drie typen in te delen :

1. Aanbieders van kabeltelefonie
2. Aanbieders die (groot)zakelijke klanten met een eigen accesslijn aansluiten op hun telefoondienst
3. Aanbieders die de MDF dienst gebruiken voor aansluiting van klanten op hun telefoondienst.

Zou KPN door een door OPTA voorgestelde onjuiste price-squeeze toets gedwongen worden om bodem tarieven te hanteren die hoger zijn dan de prijzen die direct access providers vragen, dan verstoort zo'n toets de werking van de markt, ten nadele van KPN.

In randnummer 66 stelt het Consultatie Document dat de meest zuivere vorm van "ontbundeling" van het BiBa tarief zou zijn dat een consument tarieven betaalt die één op één samenhangen met het netwerkbeslag. Het tarief zou dan gesplitst moeten worden in een strikt lokaal, regionaal en nationaal tarief. Eindgebruikerstarieven zouden dan naadloos aansluiten op de interconnectietarieven.

Bovendien zou, aldus randnummer 68, deze tariefstructuur meer in lijn zijn met het beginsel van kostenoriëntatie. KPN meent dat een dergelijke opvatting over kostenoriëntatie niet zou getuigen van inzicht in de werking van de markt en derhalve niet realistisch is. Terecht wordt in randnummer 69 gesteld dat gebruikers (niet alleen consumenten!) niet weten op welke nummercentrale een abonnee die zij bellen is aangesloten. De retailtarieven van een willekeurige oproep zouden voor de klanten ondoorzichtig worden.

Daar komt nog bij dat abonnees hun nummer kunnen behouden, wanneer zij verhuizen binnen een netnummergebied – ook wanneer zij daarbij aangesloten worden op een andere nummercentrale. Een retailtariefstructuur die één op één het netwerkbeslag volgt, zou er dan toe leiden dat het tarief van een oproep naar een bepaald nummer wijzigt, zodra de betreffende klant verhuist binnen het netnummergebied en op een andere nummercentrale wordt aangesloten.

Bovendien zouden gebruikers op de verschillende nummercentrales geconfronteerd worden met een sterk variërend aantal nummers dat tegen het laagste tarief te bellen is. In het algemeen kan worden gesteld dat het vanuit een eindgebruiker gezien volstrekt niet logisch is om in de tarifiering van de afgenomen

verkeersdiensten te betalen naar rato van het technische netwerkbeslag. Dit geldt voor elke aanbieder van dergelijke retaildiensten.

Een tweede variant van "ontbundeling" die in het consultatiedocument genoemd wordt is de ontbundeling conform de bloemstructuur ofwel naar netnummer gebied. Het BiBa tarief zou daarbij gesplitst worden in BiBa lokaal (per netnummer) en BiBa regionaal (aangrenzende netnummers). Er zou dan een discrepantie blijven bestaan tussen de interconnectie en bijzondere toegangstarieven, gebaseerd op netwerkbeslag, en de eindgebruikerstarieven.

Een, in het consultatiedocument niet genoemd, bezwaar tegen een dergelijke driedeling in de binnenlandse tarieven, zijn de grote verschillen in het aantal aangeslotenen in een netnummergebied. Het zou betekenen dat KPN haar gebruikers moet discrimineren afhankelijk van het netnummer waarin zij zich gevestigd hebben. Eén van de redenen dat KPN indertijd de bloemstructuur [[toen nog wandelende pannenkoek geheten]] heeft geïntroduceerd is juist een gelijkmatiger bereik van het aantal nummers dat tegen BiBa tarief gekozen kan worden.

In randnummer 70 wordt terecht gesteld dat een aantal bedrijven bij hun vestigingsplaats keuze rekening hebben gehouden met de huidige tariefstructuur BiBa en BuBa. Een uiteenrafelen van de bloemstructuur betekent voor deze bedrijven dat zij indertijd wellicht een foute vestigingskeuze hebben gemaakt als te voorspellen was geweest dat de toezichthouder – op grond van een onjuist gedefinieerd probleem – zou kunnen gaan ingrijpen in de tariefstructuur.

Ook is het juist dat geografische versnippering van de eindgebruikerstarieven ingaat tegen de trend in de markt (zoals ook in randnummer 71 door OPTA zelf wordt opgemerkt in relatie tot de trend in Europa). De marktprijzen voor telefonie worden steeds minder langs een geografische dimensie gezien; zie bijvoorbeeld ook de tariefstructuur van de snel populair geworden mobiele telefoniediensten. Een toezichthouder zou zich niet tegen een trend in de markt moeten willen keren.

Ten slotte kan de worden opgemerkt dat bij iedere vorm van ontbundeling er alsnog op het dan laagste niveau een verkeerssoort wordt gevormd waarmee het voor marktpartijen anders dan KPN moeilijker wordt om te concurreren in vergelijking met de huidige situatie; misschien is die verkeerssoort zelfs wel in het geheel niet meer competitief aan te bieden. Van de regen in de drup dus.

Handhaving van de huidige situatie ligt dus voor de hand. Temeer daar de marktwerking op lokaal reeds op gang komt. Andere aanbieders bieden het nu al aan.

VIII.a. Belanghebbenden worden verzocht om hun standpunten en inzichten ten aanzien van de opvatting van het college dat de markt voor lokale interconnectie een in beginsel concurrerende markt is.

Het gaat hier niet om de markt voor lokale interconnectie maar de markt voor lokale spraaktelefonie (internet-inbellen is een aparte kwestie en blijft hier verder buiten beschouwing). In deze markt blijkt voldoende concurrentie potentieel aanwezig. Zo zijn er de kabelexploitanten waar het aantal internetaansluitingen sterk stijgt. De integratie van internet verkeer met spraak is een logisch volgende stap. Daarnaast zijn er partijen die door middel van direct access goed in staat zijn lokaal verkeer af te handelen. Verder hebben de aanbieders van Carrier Preselect de concrete wens tot het nu al c.q. op korte termijn kunnen gaan aanbieden van lokaal verkeer (zie ook het antwoord op vraag 1) Tenslotte wordt via de mobiele netten het lokale verkeer ontsloten. Het krampachtig focussen op lokale interconnectie als enige mogelijkheid om lokale concurrentie te waarborgen is een verkeerd uitgangspunt.

Dit leidt tot de conclusie dat de marktwerking voor lokale telefonie

- a) deels reeds aanwezig is (kabel, *direct access* en *MDF Access*),
- b) deels op korte termijn wordt verruimd (CPS-aanbieders gaan lokaal toevoegen), en
- c) ook via aanbod-substitutie plaatsvindt (mobiel).

Samengevat is de stelling gerechtvaardigd dat aan de maatstaf van voldoende marktwerking in potentie wordt voldaan. In een internationaal perspectief kan daaraan zelfs nog worden toegevoegd dat In Nederland naar verhouding de condities gunstig zijn gezien de hoge penetratie van kabelnetwerken en idem van mobiele telefonie.

Desalniettemin begrijpt KPN dat de toezichthouder de mening lijkt toegedaan dat de perspectieven voor een toenemende marktwerking op lokale telefonie onvoldoende zijn. Maar het is echter niet duidelijk op welke argumenten voor de bevordering van de lange-termijn-*consumer-welfare* deze mening is gevestigd, anders dan de in par. 1.3 hierboven beschreven eenvoudige afleiding dat bij de alternatieve aanbieder de marge per eenheid afzet kleiner is dan bij KPN Retail.

Overigens kan hier worden opgemerkt dat redentelijk (medio 2001) wijzigingen in de tarieven van de wholesale- en retaildiensten van KPN zijn doorgevoerd juist mede als gevolg van de uitgevoerde squeeze-toetsen. De effecten van deze wijzigingen op de marktpositie van de alternatieve aanbieders zijn derhalve zogezegd "nog onderweg", zodat het nog zeer vroeg is om dienaangaande conclusies te trekken.

Mocht uiteindelijk op welke gronden dan ook een tijdelijke asymmetrische maatregel moeten worden gekozen gericht op het opheffen van de vermeende *margin squeeze* op BiBA, of beter gezegd op het tijdelijk verlagen van de financiële drempel om op bredere schaal lokale telefoniediensten te gaan aanbieden, dan lijkt de minst versturende oplossing te liggen in de richting dat het netwerkbeslag in een op juiste wijze (dus combinatorisch) opgestelde squeeze-toets (zie bijlage 3) voor BiBA-spraakverkeer gedurende een vantevoren limitatief bepaalde periode wordt geent op een fictief netwerkbeslag. Dit fictieve netwerkbeslag kan worden afgeleid van het modaal voorkomende laagste niveau van interconnectie tussen de marktpartijen en het telefoonnetwerk van KPN. Naar de huidige stand van zaken (maar dat zou dus in de toekomst kunnen veranderen) zou dit betekenen dat de routerinsparameters in de squeeze-toets worden

aangepast tot een mix van national en regional (dus geen local access). Dit geldt dan alleen voor BiBa-spraak verkeer.

In randnummer 76 van het consultatiedocument wordt nogal de nadruk gelegd op een relatie die zou bestaan tussen het totale aantal NRC's van KPN en de besluitvorming bij een alternatieve aanbieder tot het overgaan van lokale uitrol. Deze relatie is er niet; de business case voor de alternatieve aanbieder voor het wel of niet, en zo ja, in welke omvang lokaal uitrollen zal altijd zijn gebaseerd op een stap-voor-stap benadering, gericht op een gradueel uitrolplan naar 1 of meerdere NRC's, afgeleid van de geografische *match* tussen zijn bestaande *points of presence* en de locatie van zijn huidige en op korte termijn potentiële klantenbestand. Dit wijst alleszins in de richting van een aantal fases van uitrol naar gebieden van hoge economische activiteit en daarmee ook een hoge verkeersdichtheid; dit zijn over het algemeen gebieden waar KPN gemiddeld juist grote NRC's heeft staan.

Een landelijke uitrol tot alle NRC's is zelfs op de tekentafel niet reeel. Daarmee vervalt het argument in het consultatiedocument (inclusief de beschouwing over industrie-politieke beslissingen in het verleden). Ook de argumentatie voor een 'Oostenrijkse' maatregel komt daarmee in een ander daglicht te staan.

Ten slotte zij nog vermeld dat in de hoorzitting in december de veronderstelling werd geopperd dat een lokale uitrol zou worden dwarsgezet door een verondersteld te klein verschil in de interconnectietarieven van KPN's regional en local access diensten. Ten eerste kan dit worden ontkracht door erop te wijzen dat de tarieven van beide diensten op kosten zijn gebaseerd, en dus de juiste prikkels geven voor een efficiënte investeringsafweging. Ten tweede blijkt uit de benchmark van de EU-interconnectietarieven dat de positie van de Nederlandse tarieven op dat aspect niet afwijkend is (noch laag noch hoog).

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.

Niet van toepassing voor KPN. Zie overigens het antwoord op vraag VIII.a.

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

In randnummer 77 t/m 84 wordt gesproken over maatregelen ter oplossing van de BiBa-problematiek en ter opheffing van belemmeringen voor het ontstaan van concurrentie op de markt voor lokaal verkeer. Allereerst zij hier opnieuw vooropgesteld dat KPN zowel het bestaan van de BiBa-problematiek als de veronderstelde belemmeringen voor concurrentie op lokaal verkeer niet onderschrijft.

Daarnaast kan worden geconstateerd dat de analyse en formulering van dit deel van het consultatiedocument nogal uit de losse pols zijn. Zo wordt in randnummer 79 een tijdsdruk neergezet ("...al per 1 juli 2002 opgelost dient te zijn.") die op geen enkele wijze spoort met de formele situatie op dit moment; volgens de door OPTA opgerichte squeeze-toetsen is er immers op dit moment überhaupt geen prijs-squeeze op BiBa. De concrete formele aanleiding voor een maatregel per 1 juli 2002 is daarmee volstrekt niet helder. Vervolgens blijkt in randnummer 83 de genoemde tijdelijkheid ineens te worden afgezwakt tot een "eventueel wenselijke tijdelijkheid". Daarnaast blijft ongewis waar een zogenaamde *sunset clause* afhankelijk van zou worden gemaakt, op grond waarvan het risico van door opportunisme bepaalde keuzes zeer reëel lijkt. Destemmer gezien de in de toekomst te verwachten discussies of de oorspronkelijk bedoelde doelstellingen voor het in werking laten treden en na een vaste periode weer opheffen van tijdelijke maatregelen wel zijn gehaald. OPTA zou zich daarmee uiterst kwetsbaar maken voor interpretaties en vele juridische gevechten. Het stimuleert een zekere "regulatorische verslaving" bij marktpartijen; hetgeen prof. Martin Cave typeert als "...becomes a client of the regulator"; lit.2.

Ook wordt in het kader bij randnummer 81 een analyse van een 070-gesprek neergezet die ter bewijsvoering van de BiBa-problematiek op een onjuiste wijze de tariefstructuur en de uitrolkeuzes van een Carrier Select aanbieder vermengt met de tariefstructuur en de feitelijke routing van KPN Retail. Om vervolgens te suggereren dat KPN daarom verplicht zou moeten worden en corrigerende maatregel uit te voeren.

De suggestie om regionale interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten te blijven leveren maar af te rekenen tegen een local access tarief is strijdig met kosten orientatie en causaliteit. Feitelijk gemaakte kosten in het bestaande kostensysteem voor die diensten worden dan niet meer gedekt. Het geeft ook een signaal aan marktpartijen dat lokale uitrol overbodig is, en ondermijnt de positie van partijen die reeds hebben gekozen voor of willen kiezen voor *direct* acces of (een start met) lokale interconnectie.

Wederverkoop (in randnummer 82) wordt inderdaad in de Access&Interconnectie Richtlijn genoemd als mogelijke verplichting. Tegelijkertijd wordt in overweging 18 bij deze richtlijn een aantal voorwaarden genoemd die aangeven of het toepassen van zo'n instrument wel of niet geëigend is. Zo staat duidelijk vermeld dat het mogelijk maken van wederverkoop een afweging dient te zijn tussen het belang van infrastructuurhouders om hun infrastructuur rendabel te kunnen exploiteren en anderzijds het belang van service providers om toegang tot faciliteiten te krijgen die essentieel zijn voor het aanbod van concurrerende diensten. De incentives voor investeringen in een verdere netwerk-uitrol of in alternatieve faciliteiten die de concurrentie op lange termijn waarborgen, mogen hierdoor niet worden aangetast: "*The imposition by national regulatory authorities of mandated access that increases competition in the short run should not reduce incentives for competitors to invest in alternative facilities that will secure competition in the long term*". Zie lit. 5, overweging 18. In het consultatiedocument wordt niet aangetoond dat een dergelijke maatregel noodzakelijk is voor het tot

stand komen van *sustainable competition*, of dat het in het belang van eindgebruikers is (zie ook lit. 5, Art.12 lid 1). De context van de genoemde wederverkoop in de Richtlijn lijkt ook meer geschreven te zijn voor een eventuele problematiek met betrekking tot bijzondere toegang voor derden tot bepaalde specifieke faciliteiten dan voor de context van een generieke standaard netwerk uitrol waar OPTA het in plaatst. . Ook ligt het in de rede om te verwachten dat wederverkoop remmend werkt op de stimulans tot (een start maken met) lokaal uitrollen. Voorlopig wordt het immers pure dienstverleners gemakkelijker gemaakt om te concurreren. Huren is minder riskant dan bouwen, dus remt het investeringsbeslissingen.

Naast deze economische argumentatie geldt *last but not least* ook dat er geen wettelijke basis is voor het opleggen van zo'n maatregel.

Bijlage 1

Reactie KPN op het consultatiedocument squeeze,

KPN Telecom BV, november 2000

.

[Als apart document bijgevoegd (hard copy)]

Bijlage 2

Bedrijfseconomisch kader ten behoeve van het inrichten van een squeeze-toets,

KPN Telecom BV, februari 2001

.

[Als apart document bijgevoegd (hard copy)]

Bijlage 3

Deel van bestaande internationale literatuur over *Regulatory Economics*

- [1] M.Cave e.a., *“Handbook of Telecommunications Economics, The future of local network competition”*, forthcoming 2002 Elsevier
- [2] M.Cave, *“Observations on OPTA’s price squeeze guidelines”*, April 2001
- [3] J.Confraria e.a., *“On the use of LRIC models in price regulation”*.
- [4] dotecon(www.dotecon.com), *“Network charge controls and infrastructure investments”*, prepared on behalf of BT, february 2001
- [5] European Commission, Council Common Position, *“Directive of the European Parliament and the Council on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities.”*, COD 2000/001//00186.
- [6] European Commission, Directorate-General Competition, *“Notice on the application of the competition rules to access agreements in the telecommunications sector”*, Mei 1998
- [7] European Commission, Directorate-General Information Society, ONP Committee, doc. ONPCOM 01-17, *“Subject : Pricing issues in relation to unbundled access to the local loop”*, Juni 2001
- [8] J.Laffont en J.Tirole, *“Competition in Telecommunications”*, Maart 2001
- [9] T.Lewis en D.Sappington (1999), *“Access pricing with unregulated downstream competition”*
- [10] Oftel Publications on Mobile (2001), *“The Oftel formula returns”*
- [11] J.Prieger (2001), *“Telecommunications regulation and new services : a case study at the state level”*
- [12] D.Sappington, (huidige Chief Economist van de FCC in de VS); diverse publicaties

- [13] D.Sibley, *“Economic analysis of the civil aviation authority’s initial incentive regulation proposal for the national air traffic services”*, Juli 2000
- [14] G.Sidak, Declaration in the Matter of Price Squeeze Guidelines, July 2001
- [15] J.Small en H.Ergas, *“The rental cost of sunk and regulated capital”*, Juni 1999