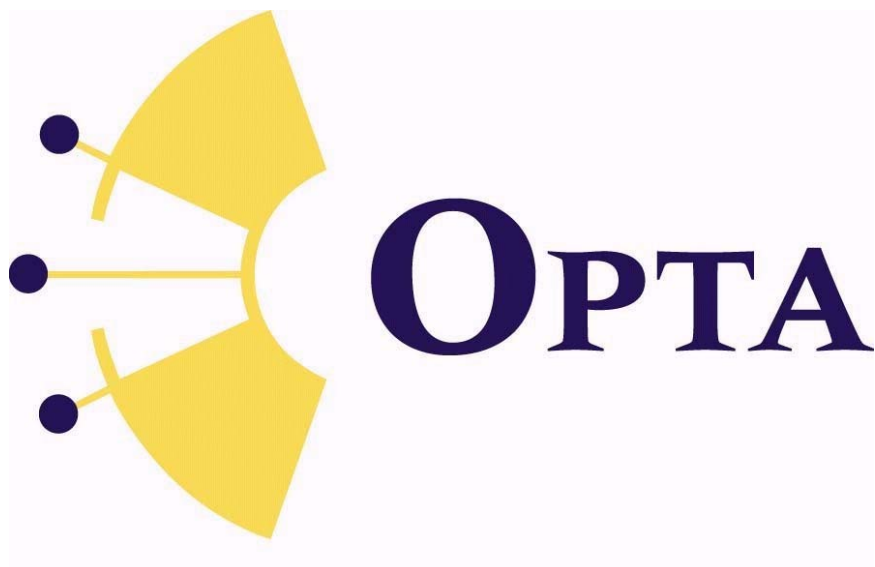


Consultatiedocument

Ondergrens tariefregulering van de eindgebruikersdiensten van KPN

OPTA, 31 oktober 2002



Inhoudsopgave

Hoofdstuk	1.	Inleiding	3
	1.1	Aanleiding	3
	1.2	Doelstelling college	4
	1.3	Consultatie	5
Hoofdstuk	2.	Huidige reguleringskaders	7
	2.1	Prijssqueeze	7
	2.2	Kortingen	7
	2.3	Tariefpakketten en belbundels	8
Hoofdstuk	3.	Wettelijk kader	9
	3.1	Huidig wettelijk kader	9
	3.2	Toekomstige Europese regelgeving	9
Hoofdstuk	4.	Prijssqueeze	10
	4.1	Wat is prijssqueeze	10
	4.2	Standpunt college prijssqueeze	11
	4.3	Nadere invulling prijssqueeze	12
Hoofdstuk	5.	Huidige prijssqueezetoets	14
	5.1	Inleiding	14
	5.2	Bepaling van de inkoopkosten	14
	5.3	Methodiek ter bepaling van de retailopslag	15
	5.4	De hoogte van de retailopslag	15
	5.4.1	Wiens retailkosten zijn relevant	15
	5.4.2	Retailkosten toerekenen naar dienst of generiek	16
	5.4.3	Toerekening van retailkosten aan diensten	17
	5.4.4	Bepaling van de retailkosten binnen de dienst/relevante markt	18
	5.4.5	Berekening van de retailopslag	19

Hoofdstuk	6.	Kortingen	21
	6.1	Inleiding	21
	6.2	Huidig beleid	21
	6.3	Kortingen in het nieuwe ONP-kader	23
	6.3.1	Prijssqueeze	23
	6.3.2	Kortingsruimte	25
	6.3.3	Aanvullende beperkingen aan de kortingsruimte	28
	6.4	Ongegronde voorkeur	29
Hoofdstuk	7.	Tariefpakketten en bundeling van diensten	32
	7.1	Inleiding	32
	7.2	Definities	32
	7.3	Bundeling van diensten	33
	7.4	Ongeoorloofde bundeling	34
	7.4.1	Toetsen op element- of gemiddeld niveau	35
	7.4.2	Nieuwe tariefstructuren door concurrenten van KPN	39
	7.5	Conclusies	40
Hoofdstuk	8.	Vragen aan belanghebbenden en verdere procedure	41
	8.1	Vragen aan belanghebbenden	41
	8.2	Verdere procedure	42
Bijlage	1.	Varianten beoordelingsniveau	44
	2.	Kortingsregelingen van KPN	45
	3.	Pakketten in het buitenland	46

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de nota van bevindingen 'integrale tariefregulering voor eindgebruikers- en interconnectiediensten'¹ is door het college van OPTA (hierna: het college) opgemerkt dat op die retailmarkten waar KPN is aangewezen als een partij met aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) de houdbaarheid van de concurrentie door middel van ondergrens tariefregulering dient te worden zeker gesteld. Het college hanteert hiervoor sinds 2000 de door hem, gezamenlijk met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa), opgestelde richtsnoeren Prijssqueeze.²

Verder is in dergelijke markten de regulering ten aanzien van kortingen en tariefpakketten van belang teneinde te waarborgen dat er geen misbruik van machtspositie plaatsvindt die de verdere ontwikkeling van concurrentie zou belemmeren. Sinds 1 januari 1999 is er een beleidskader voor de beoordeling van kortingen van kracht. Er is geen apart beleidskader voor de beoordeling van tariefpakketten; een aantal criteria voor de beoordeling van tariefpakketten, zoals aspecten van bundeling, is thans opgenomen in het beleidskader voor kortingen.

De huidige reguleringskaders sluiten aan op de van oudsher door aanbieders van de vaste openbare telefoondienst gehanteerde generieke tariefstructuur. Deze generieke tariefstructuur bestaat voor het hebben van een vaste telefoonaansluiting uit eenmalige (aansluiting, verhuizing, contractovername), en periodieke vergoedingen (abonnement) en voor verkeersdiensten uit een vast starttarief en een variabel verkeerstarief. De vergoedingen voor het hebben van een telefoonaansluiting zijn vaste bedragen. De hoogte van de tarieven voor verkeersdiensten kan verschillen al naargelang de bestemming van het gesprek, de lengte van het gesprek en het tijdstip waarop gebeld wordt.

In de ons omringende landen is waarneembaar dat diverse telefonieaanbieders ten behoeve van hun afnemers, naast de bestaande tariefstructuur, tariefpakketten en belbundels introduceren. In bijlage 3 zijn voorbeelden gegeven van tariefpakketten die in het buitenland worden aangeboden. Tot op heden worden dergelijke tariefstructuren in Nederland slechts in beperkte mate aangeboden. KPN heeft aangegeven nieuwe tariefstructuren zoals tariefpakketten en belbundels, die zijn toegesneden op specifieke klantengroepen, te willen introduceren. Echter, de huidige beleidskaders bieden hiervoor geen ruimte, aldus KPN.

In de bovengenoemde nota van bevindingen heeft het college, mede naar aanleiding van de wens van KPN, zijn voornemen kenbaar gemaakt het beleid ten aanzien van ondergrens tariefregulering - prijssqueeze, kortingen en tariefpakketten - te evalueren en, zonodig, te herzien. Het college wenst in dit consultatiedocument stil te staan bij het perspectief van dergelijke tariefontwikkelingen. Hierbij zal met name de vraag aan de orde komen in welke mate reguleringskaders ten behoeve van het voorkomen van anticompetitieve prijssetting meer ruimte kunnen bieden voor de introductie van nieuwe tariefstructuren.

¹ Nota van bevindingen 'integrale tariefregulering voor eindgebruikers- en interconnectiediensten' van 26 april 2002, kenmerk OPTA/EGM-IBT/2002/201084.

² Richtsnoeren Prijssqueeze, OPTA/EGM/2000/200494, NMa/2201/12. De bijlagen van de Richtsnoeren Prijssqueeze zijn op 1 augustus 2002 aangepast, OPTA/EGM/2002/201877.

1.2 Doelstelling college

Het doel van ondergrens tariefregulering is het voorkomen van te lage en daarmee anticompetitieve prijzen. Voor het college betekent dit dat een juiste ondergrenstoetsing ervoor zorg draagt dat een efficiënte toetreders in staat is te concurreren met de verticaal geïntegreerde AMM aanbieder op de relevante markt.

Huidige beoordelingskaders

De huidige beoordelingskaders voor de beoordeling van de ondergrens van de tarieven en voor de beoordeling van kortingen staan op zichzelf en sluiten niet op elkaar aan. Een van de doelstellingen is om de beoordelingskaders te integreren.

In april van dit jaar heeft het college al een aantal maatregelen genomen die voor een verdergaande integratie van de thans voor de tariefregulering van KPN's eindgebruikers- en interconnectiediensten gehanteerde systemen moeten zorgen. Belangrijke maatregelen waartoe besloten is, zijn:

- de ontwikkeling van een meerjarig tariefsysteem voor interconnectie en bijzondere toegang;
- het aanpassen van KPN's financiële rapportage zodat duidelijk is dat KPN's retailbedrijf tegen dezelfde voorwaarden en tarieven bij KPN's netwerkbedrijf inkoop als de met KPN interconnecterende partijen (het zogenaamde inkoopmodel), en
- een onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid 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.

Daarnaast heeft het college in het kader van de integrale tariefregulering, in lijn met het nieuwe ONP kader, een beleidskader ontwikkeld voor de regulering van de bovengrens van KPN's eindgebruikerstarieven voor de vaste openbare telefoondienst voor de periode 1 juli 2002 tot 1 juli 2006.

De ontwikkeling van een geïntegreerd reguleringskader voor de ondergrens van KPN's eindgebruikerstarieven dient in hetzelfde licht van een verdergaande integratie van de thans voor de tariefregulering van KPN's eindgebruikers- en interconnectiediensten gehanteerde systemen gezien te worden.

Nieuwe ONP

Het college verwacht dat ook het onderscheid voor de beoordeling van tarieven en kortingen dat thans gemaakt wordt in de wet- en regelgeving, zal vervagen. Dit blijkt uit de nieuwe Europese regelgeving voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, waar in algemene termen wordt bepaald dat de toezichthouder specifieke tariefmaatregelen kan opleggen met betrekking tot de regulering van eindgebruikerstarieven indien een onderneming op zowel de groothandelsmarkt als de retailmarkt AMM heeft. Het te ontwikkelen beleidskader dient te verzekeren dat het beleid aansluit bij de voorgenomen migratie naar het bovengenoemde inkoopmodel en ook onder het nieuwe ONP-regime toepasbaar is.

In het kader van de implementatie van de nieuwe ONP-regels heeft de Europese Commissie een Aanbeveling³ gedaan omtrent de afbakening van relevante communicatiemarkten. Zodra deze regels in

³ Public consultation on a draft Recommendation van de European Commission "On relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive

werking zijn getreden, zal de Aanbeveling, conform de procedure ex artikel 7 van de Kaderrichtlijn⁴, toegepast worden bij de regulering van de eindgebruikerstarieven van de aanbieders met AMM.

Subsidiëring tussen gebruikersgroepen

Voor het college is bij de beoordeling van tarieven van een AMM aanbieder van belang dat er geen subsidiëring tussen bepaalde gebruikersgroepen plaatsvindt. Dit zou immers leiden tot 'te' lage tarieven voor een bepaalde gebruikersgroep, waardoor de concurrentie verstoord zou kunnen worden omdat andere aanbieders uit de markt kunnen worden gedrukt. Voor een andere gebruikersgroep resulteert dit in hogere tarieven dan gegeven de kosten strikt noodzakelijk is. Dit betekent naar het oordeel van het college dat het tarief dat bij een bepaalde gebruikersgroep in rekening wordt gebracht in beginsel dient te worden bepaald door de voor de betreffende groep gemaakte kosten.

Samengevat luiden de doelstellingen van het herziene, geïntegreerde kader voor ondergrensregulering als volgt:

1. het beleidskader waarborgt de bestendigheid van (toekomstige) concurrentie door middel van ondergrensregulering;
2. het beleidskader waarborgt dat subsidiëring tussen verschillende gebruikersgroepen wordt voorkomen;
3. het beleidskader moet in beginsel toepasbaar zijn voor alle tariefvarianten zoals generieke tarieven, kortingen en tariefpakketten;
4. het beleidskader moet ook toepasbaar zijn onder de nieuwe Europese regelgeving voor elektronische communicatienetwerken en -diensten.

Met inachtneming van deze doelstellingen streeft het college naar meer vrijheid voor introductie van nieuwe tariefstructuren.

1.3 Consultatie

Gelet op het voorgaande zal de onderhavige consultatie met name gericht zijn op de hoofdprincipes van het beleid voor ondergrens tariefregulering, bestaande uit de prijssqueeze-toets, beleid voor kortingen en tariefpakketten. De conclusies naar aanleiding van de consultatie zullen gepubliceerd worden in een nota van bevindingen.

De totstandkoming van dit consultatiedocument is afgestemd met de NMa. Bij brief van 31 oktober 2002 heeft de NMa hierover zijn advies gegeven.

De structuur van het consultatiedocument is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de huidige reguleringkaders. Het wettelijke kader wordt in hoofdstuk 3 weergegeven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op het belang van ondergrens tariefregulering. In hoofdstuk 5 worden de principes van de prijssqueeze-toets geëvalueerd en ter discussie gesteld. Het college neemt een voorlopige stelling in ten aanzien van de belangrijkste aandachtspunten. In hoofdstuk 6 wordt beschreven hoe het nieuwe kortingenkader geïntegreerd kan worden in de ondergrenstoetsing zoals beschreven in de hoofdstukken 4

2002/21/EC of the European Parliament and the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services.", 17 juni 2002.

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

en 5. In hoofdstuk 7 wordt aangegeven hoe het beleid ten aanzien van tariefpakketten invulling krijgt. De procedurele voortgang en afhandeling worden weergegeven in hoofdstuk 8. Verder is in het consultatiedocument een drietal bijlagen opgenomen. In bijlage 1 zijn de effecten van het hanteren van bepaalde beoordelingsniveaus voor de generieke eindgebruikerstarieven in een voorbeeld uitgewerkt. In bijlage 2 is een overzicht gegeven van de huidige kortingsregelingen van KPN. Tenslotte zijn in bijlage 3 voorbeelden gegeven van tariefpakketten die in het buitenland worden aangeboden.

2. Huidige reguleringskaders

2.1 Prijsqueeze

In het verleden is gebleken dat KPN voor sommige diensten "te lage" eindgebruikerstarieven hanteerde waardoor het voor andere marktpartijen vrijwel onmogelijk was met KPN te concurreren. Vanwege deels overlappende bevoegdheden zijn, ter toetsing van tariefvoorstellen van KPN, door de NMa en het college de Richtsnoeren Prijsqueeze opgesteld. Van prijsqueeze is sprake als de marge tussen de inkoop- en verkooptarieven van de aanbieder met AMM dan wel van een onderneming met een economische machtspositie zo laag wordt dat (efficiënte) concurrenten hun diensten niet meer rendabel kunnen aanbieden. In de richtsnoeren zijn prijsqueezetoeetsen uitgewerkt voor de diensten telefoonverkeer binnen de regio (biba-dienst), telefoonverkeer buiten de regio (buba-dienst), telefoonverkeer van een vast naar een mobiel toestel (vamo-dienst) en 06760-internetinbelverkeer van KPN.

De feitelijke toetsing door OPTA van de ondergrens van door KPN voorgestelde eindgebruikerstarieven vindt plaats met behulp van deze toetsen. De huidige toets houdt in dat nagegaan wordt of eindgebruikerstarieven van KPN niet onder de kostprijs worden aangeboden. Daarbij wordt onder kostprijs verstaan de inkoopkosten die KPN zou maken indien zij bij zichzelf zou inkopen, inclusief overige kosten.

De inkoopkosten bestaan uit de tarieven voor interconnectie en bijzondere toegang die KPN zou moeten betalen indien zij bij zichzelf zou inkopen. De overige kosten bestaan uit kosten als verzamelen en versturen van rekeninginformatie, verkoopinspanningen, communicatie, incasso en overhead. Deze laatste groep kosten wordt in de huidige prijsqueezetoeets weergegeven middels een opslag op de inkoopkosten, aangeduid als retailopslag. Het gebruik van een retailopslag is noodzakelijk omdat het hanteren van uitsluitend de inkoopkosten in de toets tot een onderschatting van de werkelijke kosten zou leiden. Immers, naast de kosten van inkoop worden ook andere kosten gemaakt om de telefoondienst aan te bieden. De gehanteerde retailopslag in de prijsqueezetoeets is gebaseerd op de verhouding retailkosten en totale kosten van KPN en bedraagt op dit moment voor alle diensten 23%. Het college verwijst voor een uitvoerige beschrijving van de prijsqueezetoeets naar de richtsnoeren Prijsqueeze van OPTA en de NMa van 28 februari 2001.

2.2 Kortingen

Op grond van artikel 38 van het Besluit OPN huurlijnen en telefonie (hierna: het Boht) is het KPN wettelijk toegestaan om kortingsregelingen toe te passen. De kortingsregelingen van KPN dienen transparant en niet discriminerend te zijn. Verder is voor elke kortingsregeling, die KPN hanteert, voorafgaande toestemming van het college noodzakelijk. Het college kan aan een goedkeuring voorschriften verbinden en/of beperkingen stellen.

Aangezien het geven van kortingen bij uitstek een instrument is om op selectieve wijze de concurrentie met andere aanbieders op de markt aan te gaan, heeft het college op grond van artikel 38 Boht voor de beoordeling van de kortingsregelingen van KPN op de eindgebruikerstarieven voor de vaste openbare telefoondienst in september 1998 een beoordelingskader opgesteld. Op grond van dit kader mag KPN,

afgezien van kortingen die gebaseerd zijn op aantoonbare kostenvoordelen, in beperkte mate kortingen geven die niet op basis van daadwerkelijk aangetoonde kostenvoordelen kunnen worden onderbouwd.

De mate waarin kortingen toegestaan zijn, is afhankelijk van de mate van de feitelijke concurrentie op de verschillende diensten. Ervan uitgaande dat na verloop van tijd sprake is van toename van de concurrentie op de verschillende diensten, is bepaald dat de kortingsruimte per verkeersdienst jaarlijks stapsgewijs mag toenemen. Als uiterste ondergrens voor het toestaan van kortingen hanteert het college de totale gemiddelde kosten per dienst die bepaald zijn op basis van integrale kostentoekening (de zogenaamde Fully Allocated Costs). Dat wil zeggen dat het netto tarief (het generieke tarief inclusief korting) niet onder de integrale kostprijs mag liggen. Inmiddels mag KPN binnen dit kader voor alle gereguleerde verkeersdiensten⁵, afgezien van de biba-dienst, kortingen tot de integrale kostprijs geven. Bij de berekening van de kortingsruimte voor de buba- en vamo-dienst wordt overigens wel gewaarborgd dat er geen bovenmatige rendementen worden aangewend om korting te geven.⁶

Voor een nadere beschrijving van het onderhavige kader verwijst het college naar het oordeel van het college van 2 september 1998, kenmerk OPTA/E/98/2190.

2.3 Tariefpakketten en bundeling van diensten

Voor tariefpakketten bestaat momenteel geen regelgevend kader. Zoals reeds eerder aangegeven, zijn bepaalde aspecten die kenmerkend zijn voor de beoordeling van tariefpakketten zoals bundeling, wel in het beoordelingskader voor kortingen opgenomen.

⁵ Het betreft buba, vast-mobiel en internationaal telefoonverkeer.

⁶ Bij de vaststelling van de maximale korting (ruimte tussen tarief en integrale kosten) wordt uitgegaan van een normrendement in plaats van het feitelijk rendement.

3. Wettelijk kader

3.1 Huidig wettelijk kader

Voor een uitvoerige beschrijving van het huidige wettelijke kader verwijst het college naar de eerder gepubliceerde documenten:

- Oordeel over de mate van kostengeoriënteerdheid van de door KPN voorgestelde tarieven voor de spraaktelefoondienst van 2 september 1998, kenmerk: OPTA/E/98/2190;
- Consultatiedocument Prijssqueeze van 9 oktober 2000;
- Richtsnoeren Prijssqueeze van 28 februari 2001, kenmerk: OPTA/EGM/2000/200494, NMa/2201/12;
- Nota van Bevindingen Integrale tariefregulering voor eindgebruikers- en interconnectiediensten van 26 april 2002, kenmerk: OPTA/EGM-IBT/2002/201084.

Deze documenten zijn te vinden op de OPTA-website.

3.2 Toekomstige Europese regelgeving

De nieuwe Europese regelgeving voor elektronische communicatienetwerken en -diensten is geënt op het mededingingsrecht. De regels bepalen dat eerst een marktanalyse dient plaats te vinden waarbij wordt vastgesteld op welke markten KPN al dan niet AMM heeft alvorens ex ante regulering toegepast kan worden. Indien op de relevante markt AMM voor een aanbieder is vastgesteld, dan kan OPTA “passende wettelijke verplichtingen” aan deze aanbieder opleggen. In artikel 17, tweede lid, UD-richtlijn⁷ worden verdere eisen gesteld aan de op te leggen verplichtingen. Deze moeten namelijk gebaseerd zijn op de aard van het geconstateerde probleem en evenredig en verantwoord zijn in het licht van de doelstellingen van artikel 8 Kaderrichtlijn.

In artikel 17, tweede lid, UD-richtlijn worden voorbeelden gegeven van dergelijke verplichtingen. Zo kan een opgelegde verplichting inhouden dat de AMM aanbieder

- geen excessieve prijzen mag hanteren;
- markttoetreding of de concurrentie niet mag verstoren door afbraakprijzen te hanteren (oftewel prijssqueeze);
- geen ongegronde voorkeur voor bepaalde eindgebruikers mag hanteren, en;
- diensten niet op een onredelijke wijze mag bundelen.

De toezichthouder kan de AMM aanbieder passende prijsplafonds opleggen, verplichten om individuele tarieven te controleren of verplichten om tarieven af te stemmen op kosten of prijzen op vergelijkbare markten. Het doel is de belangen van de eindgebruiker te beschermen en tegelijkertijd daadwerkelijke concurrentie te stimuleren.

⁷ Universele dienstenrichtlijn, Europese Parlement en Raad, 7 maart 2002, 2002/22/EG.

4. Prijssqueeze

4.1 Wat is prijssqueeze

In de regel wordt prijssqueeze gedefinieerd als een situatie waarin een dienst voor langere periode onder de kostprijs wordt verkocht met het oogmerk toetreding te ontmoedigen of een concurrent uit de markt te drukken (predatory pricing). Recentelijk is veel onderzoek gedaan⁸ naar de omstandigheden waaronder predatory pricing succesvol zou zijn. Dit is vooral het geval indien nieuwe bedrijven de markt betreden en wanneer de toetreder beperkte informatie heeft ten aanzien van kosten. Vooral kleine, nieuwe innovatieve bedrijven zijn kwetsbaar. In de telecommunicatiemarkt is vaak sprake van deze omstandigheden.

Aangezien ook op Europees niveau het belang van ondergrens tariefregulering werd onderkend, heeft de Europese Commissie in de Bekendmaking Toegang⁹ de norm voor het zogenaamde predatory pricing nader ingevuld teneinde prijssqueeze te voorkomen. Van prijssqueeze (wurgprijzen) is sprake indien het eigen stroomafwaartse bedrijfsonderdeel (het retailbedrijf) van de dominante onderneming niet rendabel kan opereren op basis van de prijzen die het stroomopwaartse bedrijfsonderdeel (het netwerkbedrijf) van haar concurrenten verlangt. Daarnaast kan volgens de Europese Commissie prijssqueeze ook worden aangetoond door te bewijzen dat de marge tussen de prijs, die het stroomopwaartse bedrijfsonderdeel van de dominante onderneming bij haar concurrenten op de retailmarkt (met inbegrip van het eigen stroomafwaartse bedrijfsonderdeel) voor toegang in rekening brengt, en de prijs, die het stroomafwaartse bedrijfsonderdeel op de retailmarkt vraagt, niet hoog genoeg is om een (redelijk) efficiënte dienstenaanbieder op deze markt in staat te stellen een normale winst te behalen.

Prijssqueeze kan zich in ieder geval voordoen indien er sprake is van een dominante positie op zowel de wholesale- als de retailzijde van een relevante markt. In de telecommunicatiesector kunnen ten minste twee typen markten in aanmerking worden genomen ter bepaling van het inzetten van een eventuele squeeze-toets. Ten eerste de eindgebruikersmarkt (hierna ook: retailmarkt), dit is de markt voor diensten die aan eindgebruikers worden geleverd. Ten tweede de groothandelsmarkt (hierna ook: wholesale markt), dit is markt voor de toegang tot faciliteiten (zoals het fysieke net) die noodzakelijk zijn om diensten aan eindgebruikers te kunnen leveren.

Ook wanneer een aanbieder uitsluitend dominant is op de wholesale markt, is het denkbaar dat prijssqueeze zich kan voordoen op de aan eindgebruikers aangeboden retail diensten. De dominante aanbieder zou zijn machtspositie op de wholesale markt kunnen misbruiken op de naastgelegen retailmarkt.¹⁰

⁸ Paul A. Grout (august 2000, revised March 2001), Recent Developments in the Definition of Abusive Pricing in European Competition Policy.

⁹ Mededeling van de Commissie over de beoordeling in het licht van de mededingingsregels van het aanbieden van zowel telecommunicatie- als kabeltelevisienetten door een zelfde exploitant en de afschaffing van kabeltelevisiecapaciteit via telecommunicatienetten, Pb. 1998, C 71/4, ov. 14.

¹⁰ Zie onder meer de richtsnoeren Prijssqueeze, nr. 19. European Commission working document "Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power", 23 maart 2001, nr. 74 en 75.

4.2 Standpunt college prijssqueeze

Volgens het college is sprake van prijssqueeze als de marge tussen de inkoop- en verkooptarieven van de aanbieder met AMM dan wel van een onderneming met een economische machtspositie zo laag wordt dat (efficiënte) concurrenten hun diensten niet meer rendabel kunnen aanbieden. Het college is van oordeel dat er geen sprake mag zijn van prijssqueeze. Immers, de gedachte is dat elke efficiënte marktpartij op elke (deel)markt, in beginsel voor alle gesprekken een alternatief aanbod moet kunnen doen, zodanig dat daarop nog een marge te behalen valt. Dit uitgangspunt geldt niet alleen bij de beoordeling van generieke eindgebruikerstarieven van de AMM aanbieder, maar ook bij de beoordeling van zijn kortingen of tariefpakketten.

Prijssqueeze kan zich voordoen op het niveau van de individuele tariefelementen (start, piek, dal, zaterdag/zondag/nacht (hierna: zazona)) maar ook op het niveau van het gemiddeld gespreksprofiel. De vraag rijst of voor de individuele tariefelementen moet gelden dat er geen prijssqueeze mogelijk is of dat dit voor het gemiddelde gespreksprofiel moet gelden.

In het eerste geval, de elementbenadering, dienen alle afzonderlijke tariefelementen start- en verkeerstarieven gedurende verschillende tijdsperioden piek, dal en zazona van de desbetreffende eindgebruikersdienst kostengeoriënteerd te zijn.¹¹ Bij deze beoordeling worden alle - voor deze dienst relevante - afzonderlijke elementen van de interconnectietarieven vergeleken met de respectievelijke elementen van de eindgebruikerstarieven. In het tweede geval, de gemiddelde toets, dienen de eindgebruikerstarieven van een dienst, uitgaande van het gemiddelde gespreksprofiel, kostengeoriënteerd te zijn. Het gemiddelde gespreksprofiel van de dienst, dat in de relevante markt wordt aangeboden, zou dan moeten worden bepaald en vervolgens op prijssqueeze worden gecontroleerd. Bij deze beoordeling dienen de gemiddelde inkoopkosten (interconnectietarieven) van deze dienst inclusief retailopslag lager te zijn dan de gemiddelde eindgebruikerstarieven. In tegenstelling tot de elementbenadering kan het in deze benadering voorkomen dat ongeveer 50% van de gesprekken¹² niet zonder squeeze benaderbaar is door concurrenten van KPN. Kortom, indien prijssqueeze voorkomen wordt op het niveau van het gemiddelde gespreksprofiel, sluit dit prijssqueeze op elk gesprek voor elke gebruiker niet uit. Bij deze benadering is dus niet elk gesprek 'contestable'. Wel heeft de AMM partij een veel grotere mate van vrijheid in het vaststellen van eindgebruikerstarieven. Zo kan mogelijk de situatie ontstaan waarbij een AMM partij de tariefstelling zo kan beïnvloeden dat juist daar waar concurrenten proberen toe te treden niet aan de squeeze-toets wordt voldaan. Een toetreders zal nu eenmaal niet altijd direct alle klanten op een dergelijke markt kunnen/willen benaderen en daarmee zal zijn klantenbestand niet (direct) aan het gemiddelde gespreksprofiel van de AMM partij voldoen. In plaats van dat 50% of 100% van de gesprekken door andere aanbieders benaderd moet kunnen worden, zou ook een percentage hiertussen kunnen worden genomen. Gesteld zou kunnen worden dat bijvoorbeeld 85% van alle gesprekken dient te voldoen aan de squeeze-toets. Hierdoor kan worden bereikt dat voor de meeste gesprekken squeeze kan worden voorkomen. Sterk afwijkende gespreksprofielen vallen dan buiten de scope van de prijssqueeze-toets; hieraan hoeven dan geen eisen aan de structuur en de hoogte van het gehele tarief te worden gesteld. Hierdoor ontstaat meer flexibiliteit voor KPN zonder dat dit in grote mate de concurrentiepositie van andere marktpartijen schaadt. Het voorkomen van prijssqueeze op dit niveau waarborgt niet dat elk gesprek 'contestable' is voor andere aanbieders; het

¹¹ Dit niveau van detaillering is overigens ook van toepassing op de interconnectietarieven.

¹² Dit is een ruwe benadering waarbij wordt uitgegaan dat de gesprekken normaal verdeeld zijn en het eindgebruikerstarief op de prijssqueezegrens ligt.

niveau van elke individueel element biedt deze waarborg wel. Ter illustratie zijn in bijlage 1 aan de hand van een voorbeeld de effecten van de verschillende beoordelingsniveaus weergegeven.

Het college merkt op dat het voorkomen van prijsstijging op het niveau van het gemiddelde gespreksprofiel, of een variant hiervan, niet toereikend is om te voorkomen dat de AMM aanbieder ook maar ergens squeeze kan veroorzaken. Slechts het voorkomen van prijsstijging op elementniveau garandeert dat de tariefstelling van de AMM aanbieder in geen enkel geval squeeze kan veroorzaken. Immers, aangezien er zich voor geen enkel tariefelement prijsstijging voordoet, kunnen andere aanbieders in beginsel voor elk gesprek - ongeacht het profiel - een aanbieding doen waarop ze een redelijke marge kunnen behalen.

Conclusie

Het college is voornemens voor de beoordeling van de ondergrens van de eindgebruikerstarieven van de AMM aanbieder in beginsel uit te gaan van het voorkomen van squeeze op het niveau van de individuele tariefelementen. Het principiële uitgangspunt van het college is dat elk gesprek competitief benaderbaar moet zijn voor een efficiënt opererende marktpartij. Aangezien de andere varianten de garantie, dat elk gesprek competitief benaderbaar moet zijn, niet bieden, acht het college het voorkomen van prijsstijging op een ander niveau niet voldoende.

1. Belanghebbenden wordt gevraagd of ze het eens zijn met de zienswijze van het college dat elk type gesprek van elke dienst competitief benaderbaar moet zijn en dat derhalve prijsstijging op elementniveau voorkomen moet worden.

4.3 Nadere invulling van prijsstijging

Methodiek

Bij een prijsstijgingstoets wordt beoordeeld of de eindgebruikerstarieven van de AMM aanbieder gelijk zijn aan of hoger zijn dan de inkoopkosten van netwerkelementen vermeerderd met de retailopslag. Deze methodiek ligt ook ten grondslag aan de huidige prijsstijgingstoets.

Om duidelijk te maken wanneer er naar het oordeel van het college in ieder geval sprake is van prijsstijging, is voor een aantal diensten een prijsstijgingstoets ontwikkeld. Voor een aantal andere diensten is geen prijsstijgingstoets ontwikkeld. Dit laatste laat onverlet dat prijsstijging door de AMM aanbieder op deze diensten niet toegestaan is. Het college zal dan ook in voorkomende gevallen eindgebruikerstarieven van deze diensten toetsen op prijsstijging. De eerdergenoemde methodiek van inkoopkosten van netwerkelementen inclusief een retailopslag zal hierbij als basis dienen.

Reikwijdte

Het uitgangspunt "prijsstijging mag nooit voorkomen" en de methodiek "inkoopkosten van netwerkelementen vermeerderd met de retailopslag" zien op alle eindgebruikerstarieven van de AMM aanbieder. Onder alle eindgebruikerstarieven verstaat het college in ieder geval de generieke tarieven, kortingen, de tarieven voor pakketten, belbundels, etc.

In hoofdstuk 5 zal nader ingegaan worden op de methodiek van de huidige prijsstijgingstoets, met name zal daarbij de bepaling van de hoogte van de retailopslag aan de orde komen. Een uitwerking van de prijsstijgingstoets voor de beoordeling van kortingen en tariefpakketten zal worden gegeven in de

hoofdstukken 6 en 7. Daarnaast wordt in deze hoofdstukken ingegaan op een aantal andere randvoorwaarden. Deze randvoorwaarden moeten er op toezien dat de AMM aanbieder geen ongegronde voorkeur voor bepaalde eindgebruikersgroepen heeft en er geen ongeoorloofde bundeling van diensten plaatsvindt.

5. Huidige prijssqueezezoets

5.1 Inleiding

In de huidige richtsnoeren Prijssqueeze is aangegeven dat prijssqueeze wordt vastgesteld indien de eindgebruikerstarieven van de AMM aanbieder, gecorrigeerd voor kortingen, lager liggen dan de inkoopkosten vermeerderd met een retailopslagpercentage op basis van de kosten van een efficiënte aanbieder. Hierbij wordt verondersteld dat de AMM aanbieder efficiënt optreedt. In deze toets wordt per element, dat wil zeggen per dienst en uitgesplitst naar starttarief en verkeerstarieven en de verschillende tijdperioden piek, dal, zazona, beoordeeld of er sprake is van prijssqueeze.

5.2 Bepaling van de inkoopkosten

In de huidige prijssqueezezoets worden de inkoopkosten gevormd door de interconnectietarieven die weer worden bepaald door het beslag dat op het netwerk van KPN gelegd wordt. Voor het netwerkbeslag wordt uitgegaan van KPN's *on-net* gesprekken op haar eigen netwerk. Door de inkoopkosten op deze wijze te bepalen is het inkoopmodel geïntroduceerd.

Onlangs heeft het college het consultatiedocument over KPN's gewijzigde financiële rapportage gepubliceerd.¹³ Het college spreekt hierin zijn wens uit voor een situatie waarin KPN in de toekomst rapporteert alsof zij een verticaal gescheiden operator is. Het inkoopmodel zal hiermee ingebed worden in de financiële rapportage van KPN. In deze situatie neemt het retailbedrijf van KPN eindgebruikersdiensten af van KPN-netwerkbedrijf. De gereguleerde diensten zijn dan voor zowel KPN-Retail als voor andere marktpartijen tegen gelijke tarieven en voorwaarden af te nemen.

De inkoopbenadering zoals gehanteerd in de squeezezoets is in de afgelopen maanden verder verankerd. In het kader van "integraal tarieftoezicht" hebben KPN en het college afspraken gemaakt over het wegnemen van enkele wholesale belemmeringen ter bevordering van een gelijkwaardig speelveld voor concurrenten. KPN heeft zich geëngageerd mee te werken aan het voornemen van het college om KPN te verplichten over te gaan tot de door de Europese Commissie voorgestane boekhoudkundige scheiding en de financiële verantwoording. Hierbij koopt KPN's retailbedrijf tegen dezelfde voorwaarden en op basis van dezelfde kostenprincipes bij KPN's netwerkbedrijf in, exact zoals de met KPN interconnecterende partijen dat doen.¹⁴

Naast inkoop bij KPN-netwerkbedrijf is het voor sommige diensten noodzakelijk om in te kopen bij derden, bijvoorbeeld bij de vast-mobiel gesprekken. In het inkoopmodel gaat het college er vanuit dat niet KPN-netwerkbedrijf maar KPN's retailbedrijf deze diensten inkoop, al dan niet bij KPN-netwerkbedrijf. Het college ziet deze kosten niet als onderdeel van de algemene retailopslag maar als een aparte kostenpost gerelateerd aan een specifieke dienst die hier direct aan toewijsbaar is.

¹³ Consultatiedocument "Gescheiden financiële rapportage" van het college van 25 september 2002, kenmerk OPTA/EGM-IBT/2002/202670.

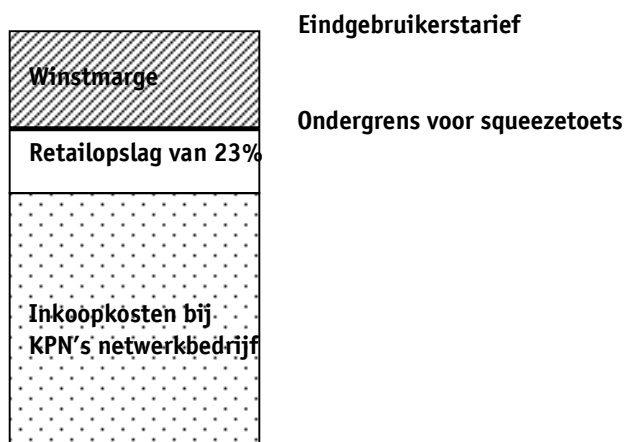
¹⁴ Het slotdocument "Maatregelen op wholesale niveau van 8 mei 2002" van het college gepubliceerd 13 mei 2002, www.opta.nl.

2. Belanghebbenden wordt gevraagd of zij zich kunnen vinden in de wijze waarop de inkoopkosten worden bepaald.

5.3 Methodiek ter bepaling van de retailopslag

De retailopslag is een toeslag op de inkoopkosten ter dekking van de retailspecifieke kosten die een marktpartij moet maken. Hierbij valt te denken aan het verzamelen en versturen van rekeninginformatie, de kosten van de verkooporganisatie en overhead. Ook de kosten voor vordering van incasso valt onder deze post.

Figuur 1



De hoogte van de retailopslag wordt momenteel bepaald door achtereenvolgens de totale kosten van de ONP-spraakdiensten te verminderen met de kosten van inkopen van verkeer bij derden. Vervolgens dienen de netwerkkosten vastgesteld te worden. De retailkosten worden vastgesteld door de netwerkkosten van de totale kosten af te trekken, waarna het retailopslagpercentage bepaald wordt door de retailkosten te delen door de netwerkkosten.

Recent is door diverse partijen kritiek geuit op de wijze waarop de retailopslag is vastgesteld. In de navolgende paragrafen zal hierop worden ingegaan. Er zullen verschillende varianten en scenario's beschreven worden, waarna het college zal aangeven waar zijn voorkeur naar uitgaat.

5.4 De hoogte van de retailopslag

Belangrijk bij de bepaling van de hoogte van de retailopslag is onder meer wiens retailkosten relevant zijn en op welke wijze de kosten ter bepaling van de retailopslag aan de diensten moeten worden toegerekend.

5.4.1 Wiens retailkosten zijn relevant

De prijsqueezezoets is een toets per dienst, terwijl de retailkosten voor een groot deel uit gemeenschappelijke kosten bestaan die niet altijd eenduidig aan een bepaalde dienst toe te wijzen zijn.

Een stand alone benadering waarbij retailkosten volledig worden gerelateerd aan het retailproduct dat op prijsqueeze wordt gecontroleerd, lijkt niet wenselijk uit welvaartsoogpunt. Het berekenen van retailkosten alsof slechts één product wordt aangeboden, gaat voorbij aan de grote schaalvoordelen die er te behalen zijn in de telecommarkt. Dit resulteert in hogere prijsqueezegrenzen en hogere eindgebruikerstarieven. In een incrementele benadering wordt uitgegaan van de extra kosten die nodig zijn om één product aan de productieketen toe te voegen. Deze benadering is om diverse redenen onwenselijk. Het is onduidelijk wat de basis is en wat het increment is. Voorts wordt in deze benadering niet verzekerd dat men de dienst boven de integrale kostprijs aanbiedt. De benadering zal een efficiënte alternatieve aanbieder niet in staat stellen een normale winst te maken. Dit conflicteert met de tweede definitie van prijsqueeze van de Commissie.¹⁵

Uit oogpunt van welvaart lijkt het logisch om uit te gaan van de retailkosten van de aanbieder die de meeste producten aanbiedt. Concurrenten, die minder diensten in de markt zetten en dus minder profiteren van retail scope- en schaalvoordelen, zullen daardoor mogelijk hogere kosten kennen. Dit zou als gevolg kunnen hebben dat de brede dienstverlener zijn kosten kan goedmaken, maar dat dit niet voor de concurrenten hoeft te gelden bij gelijke eindgebruikerstarieven. Het is echter welvaartverlagend om de scope- en schaalvoordelen te negeren. In de huidige squeeze-toets wordt dan ook uitgegaan van de retailkosten van een efficiënte gediversificeerde aanbieder. Als een benadering hiervan worden KPN's kosten gehanteerd.

Concurrenten van KPN hebben zowel tijdens de vorige consultatie als de periode daarna aangegeven dat de retailopslag te laag is. Het niveau van de kosten wordt in belangrijke mate bepaald door uit te gaan van KPN als aanbieder met een breed aanbod van retailediensten. De retailkosten worden gedekt door een groot aantal producten van KPN. Ook producten die andere partijen niet kunnen leveren zoals de aansluiting, waarvoor zij overigens ook geen kosten hoeven te maken. Indien het KPN niet toegestaan zou zijn om retailkosten toe rekenen aan de aansluiting, zou de retailopslag tussen de 30-40% liggen. Het college is van oordeel dat in lijn met de benadering van een gediversificeerde aanbieder kosten ook toegerekend kunnen worden naar de dienst aansluiting.

Het hanteren van een squeeze-toets die een efficiënte aanbieder in staat stelt te concurreren met KPN, verdient vanuit welvaartsoogpunt de voorkeur. Concurrenten hebben de mogelijkheid om een breed scala van producten en diensten aan te bieden om op deze manier retailkostenvoordelen te behalen. Daarnaast moeten concurrenten in staat zijn minstens zo efficiënt te werken als KPN. Het college houdt vast aan de squeeze-toets op basis van de efficiënte operator.

3. Belanghebbenden wordt gevraagd gemotiveerd aan te geven of ze het eens zijn met de zienswijze van het college dat ter bepaling van de hoogte van de retailopslag uitgegaan wordt van de retailkosten van de AMM partij.

5.4.2 Retailkosten toerekenen naar dienst of generiek (over diensten heen)

Veel van de telecommunicatiekosten en zeker van de retailkosten zijn niet direct toewijsbaar. In het ONP-kader is daarom specifiek ingegaan op de toerekening van gemeenschappelijke kosten op basis van nader te bepalen verdeelsleutels (activity based costing-methode). Het toerekenen van gemeenschappelijke

¹⁵ Paul A Grout stelt dat: "Once there are several services downstream with common costs across services then the definitions provided by the European Commission fail to apply", "Recent Developments in the Definition of Abusive Pricing in European Competition Policy", (revised March 2001).

kosten op basis van prijselasticiteiten is geen alternatief in het geval van een zeer dominante aanbieder op de markt. Dit geeft de dominante aanbieder namelijk de mogelijkheid om misbruik te maken van zijn machtspositie en de concurrentie te verstoren.

KPN heeft in de vorige consultatie over prijssqueeze aangegeven dat de typische retailkosten voor de meeste typen verkeersdiensten identiek zijn. In de huidige squeeze-toets is daarom sprake van een generiek retailopslagpercentage dat voor elke retaildienst gelijk is. Gezien het gemeenschappelijke karakter van de retailkosten is dus geen poging gedaan om tot een toewijzing per dienst te komen, maar is een gemiddelde toedeling toegepast op basis van ONP-cijfers.

KPN heeft kritiek op deze wijze van toerekenen van retailkosten. Ten eerste heeft KPN aangegeven dat, indien zij generiek de retailkosten kan goedmaken, zij in staat moet zijn om bij bepaalde diensten minder dan de gemiddelde retailopslag goed te maken. Juist het gemeenschappelijke karakter van de kosten maakt het onwenselijk om te komen tot een gemiddelde per minuut. KPN pleit derhalve voor een combinatorische squeeze-toets, waarbij de ondergrens op dienstniveau alleen rekening houdt met de inkoopkosten, terwijl een squeeze-toets op "(gereguleerde) diensten niveau" er in voorziet dat de retailkosten in totaal worden goedgemaakt.

Het college is van mening dat deze benadering niet kan garanderen dat een efficiënte alternatieve aanbieder in staat zal zijn op elk gesprek een redelijke winst te halen. KPN zou de mogelijkheid krijgen om de bijdrage aan de retailopslag over verschillende markten heen op elkaar af te stemmen. Hierdoor ontstaat het gevaar dat (potentieel) meer concurrerende markten weinig tot niets bijdragen aan de dekking van de retailkosten terwijl andere minder concurrerende markten bovenmatig bijdragen. KPN zou in staat worden gesteld concurrentie en toetreding aanmerkelijk te belemmeren.

4. Belanghebbenden wordt gevraagd gemotiveerd aan te geven of ze het eens zijn met de zienswijze van het college om de retailkosten in beginsel gemiddeld toe te rekenen naar alle diensten en niet per dienst.

5.4.3 Toerekening van retailkosten aan diensten

Het college is van oordeel dat wanneer er uit oogpunt van kostencausaliteit sterke aanwijzingen zijn dat retailkosten per dienst verschillen, dit tot uiting zou moeten komen in de retailopslag voor deze diensten. Zoals hiervoor is beschreven, is de gemiddelde benadering logisch indien de kosten niet direct toewijsbaar zijn. Het college is zich er van bewust dat het gemiddelde slechts een benadering is van de werkelijke situatie. Zowel nu als in de toekomst zijn er diensten voorstelbaar waarbij het hanteren van een gemiddelde retailopslag niet volledig recht doet aan de werkelijke situatie. In dit verband is het relevant dat zowel KPN als andere marktpartijen hebben aangegeven dat het bij bepaalde diensten niet aannemelijk is dat KPN werkelijk een vergelijkbare retailinspanning doet als bij "de gemiddelde dienst". Deze discussie is vooral opgekomen naar aanleiding van de 06760- internetdienst. Bij 06760- internetinbellen wordt een deel van de retailactiviteiten door de internet service provider overgenomen. Hierbij valt te denken aan marketing kosten, customer care zoals helpdeskfunctie en dergelijke. KPN-Retail verricht hiervoor dus veel minder activiteiten dan bij de overige verkeersdiensten. Ook voor de dienst vast-mobiel heeft het college vergelijkbare signalen ontvangen. Hierbij wordt door marktpartijen vaak aangevoerd dat met name de incassokosten hoger zijn dan bij een gemiddelde andere dienst. Het college is van mening dat er niet voor iedere individuele dienst een heroverweging van de gemiddelde benadering kan plaatsvinden.

Voor 06760-internetinbeldiensten acht het college het van belang dat de balans in de tariefstelling tussen originating en terminating modellen voor internetinbellen niet wordt verstoord. In de huidige squeeze-toets wordt getracht deze balans te bereiken door in de squeeze-toets het MIACO originating tarief als ondergrens te hanteren, vermeerderd met poortkosten en de 23% retailopslag. Indien de retailopslag van 23% - zoals partijen stellen - daadwerkelijk te hoog is, dan maakt de hoogte van de retailopslag het originating model gunstiger dan het terminating model. Dit zou aanleiding kunnen geven tot het heroverwegen van de hoogte van de opslag.

Gelet op het voorgaande is het college van oordeel dat, indien er clusters van diensten zijn te onderscheiden op basis van specifieke kenmerken gerelateerd aan de retailkosten (bijvoorbeeld abonnement versus verkeersdiensten of biba/buba versus vast-mobiel/internationaal), hiermee eventueel rekening zou kunnen worden gehouden. Dit zou kunnen leiden tot niet één gemiddelde retailopslag voor alle diensten, maar twee of drie gemiddelden voor twee of drie clusters van diensten.

- | |
|---|
| <p>5. Belanghebbenden wordt gevraagd gemotiveerd aan te geven of er aanleiding is een verschillende retailopslag per dienst te hanteren, en zo ja, voor welke type diensten differentiatie van de retailopslag zou moeten plaatsvinden. Hierbij is vooral de kwantitatieve onderbouwing van belang.</p> |
|---|

5.4.4 Bepaling van de retailopslag binnen de dienst/relevante markt

Zoals in figuur 1 in paragraaf 5.3 (blz. 15) is aangegeven dient KPN in de huidige squeeze-toets voor elke minuut, voor elk element de gemiddelde retailopslag van 23% goed te maken. Het is denkbaar om KPN meer vrijheid te geven door haar naar eigen inzicht haar retailkosten, waarbij voor bepaalde klantgroepen gevarieerd kan worden met de hoogte van de retailopslag, te laten goedmaken binnen één dienst/relevante markt. Het maakt in dit geval niet uit voor welke minuut KPN de retailkosten goedmaakt, zolang de retailkosten in totaliteit maar voor de gehele dienst worden gedekt. Dit komt neer op een combinatorische toets waarbij een tarief op elementniveau minimaal dient te voldoen aan de inkoopkosten, terwijl de retailkosten voor de relevante markt als totaal te allen tijde gedekt worden.

Het college meent dat in deze benadering het risico schuilt dat juist in de meest competitieve marktsegmenten de concurrenten uit de markt worden geprijsd terwijl in de minder competitieve marktsegmenten het overgrote deel van de retailkosten wordt goedgemaakt. Dit is niet in overeenstemming met de wens van het college om subsidiëring van een bepaalde gebruikersgroep door een andere te voorkomen. Daarnaast is het juist zeer aannemelijk dat in de competitieve marktsegmenten de retailkosten van KPN bovengemiddeld zouden zijn gezien de verkoopinspanning die zij geacht wordt daar te verrichten. Ook uit het oogpunt van kostencausaliteit lijkt een dergelijke wijze van goedmaken van retailkosten moeilijk verdedigbaar. Waarschijnlijk is dat concurrenten met vergelijkbare retail inspanningen op het competitieve segment met prijssqueeze worden geconfronteerd indien zij, wat veelal het geval is, niet op dezelfde diversiteit aan deelmarkten als KPN actief is. Het college stelt daarom voor om ook in de toekomst te werken met een gemiddelde retailopslag per minuut.

- | |
|--|
| <p>6. Het college verzoekt belanghebbenden hun zienswijze te geven op het voornemen om ook in de toekomst een gemiddelde retailopslag per minuut te hanteren in de prijssqueeze-toets.</p> |
|--|

5.4.5 Berekening van de retailopslag

Netwerkkosten versus interconnectietarieven

De huidige methode van berekening van de retailopslag van KPN is niet consistent met de nieuwe wijze van financiële rapportage zoals hiervoor vermeld bij het inkoopmodel. In de huidige squeeze-toets wordt het retailopslagpercentage berekend over de netwerkkosten van KPN-Retail.¹⁶

Deze netwerkkosten zijn lager dan de interconnectie- en bijzondere toegangstarieven, welke KPN-Retail in rekening gebracht krijgt bij de nieuwe wijze van financiële rapportage. Indien de absolute retailkosten worden uitgedrukt als percentage van de netwerkkosten zal dit hoger zijn dan wanneer de kosten worden gerelateerd aan de interconnectietarieven op basis van het inkoopmodel. Een percentage op basis van het inkoopmodel kan pas met redelijke mate van zekerheid worden gegeven nadat de nieuwe wijze van financiële rapportage is ingevoerd.

Het college stelt dan ook voor dat tot nader order de huidige systematiek gehandhaafd blijft. Op het moment dat er per gereguleerde dienst wordt gerapporteerd over de inkoopkosten op basis van de interconnectie- en bijzondere toegangstarieven en de overige toegevoegde retailkosten, kunnen de bijbehorende cijfers worden gebruikt.

7. Belanghebbenden wordt gevraagd aan te geven of ze het eens zijn met de zienswijze van het college dat de huidige systematiek ter bepaling van het retailopslagpercentage, berekend op basis van de netwerkkosten van KPN, gehandhaafd moet blijven; in elk geval tot de nieuwe wijze van financiële rapportage is ingevoerd en de resultaten bekend zijn.

Percentage versus absoluut

Het hierboven geschetste probleem verdwijnt indien de retailkosten niet langer middels een percentage, maar door een vaste opslag bij de inkoopkosten worden opgeteld. Verrekening van retailkosten middels een percentage leidt ertoe dat elke wijziging van inkoopkosten, of deze nu is vastgesteld op basis van netwerkkosten of interconnectietarieven, leidt tot een gewijzigd percentage voor de retailopslag.

Dit lijkt niet logisch aangezien de retailkosten in beginsel geen directe relatie hebben met de ontwikkeling van de netwerkkosten of interconnectietarieven. NERA¹⁷ constateert dat de retailkosten en de inkoopkosten ook andere kostendrijvers hebben en adviseert een retailopslag per minuut vast te stellen. Bij het hanteren van een absolute opslag worden alle retailkosten absoluut vastgesteld door de retailkosten te bepalen op dezelfde manier als voor de bepaling van het percentage, met dit verschil dat niet wordt gedeeld door het totaal aan inkoopkosten.

In een gemiddelde squeeze-toets benadering is het eenvoudig de gemiddelde minuutprijs (inclusief starttarief) te verhogen met het absolute retailbedrag gedeeld door het aantal minuten van de betreffende dienst. Ook bij de tussenvorm kan hiervoor worden gekozen. Bij de door het college voorgestelde elementbenadering dient er een berekening te worden gemaakt.

Zowel voor de huidige als voor de door het college voorgestelde nieuwe methode van berekening van de retailopslag geldt dat elke wijziging in de kosten zal leiden tot een wijziging van de hoogte van de

¹⁶ Deze kosten zijn gebaseerd op een bewerking van de kosten van de rapportage voor ONP-spraakdiensten.

¹⁷ Onderzoek dat NERA in opdracht van een aantal marktpartijen heeft uitgevoerd in het kader van de vorige prijs-squeeze consultatie "OPTA's pricesqueeze test for KPN" van NERA, november 2000.

retailopslag. Dit betekent dat bij beide methoden periodiek de opslag vastgesteld dient te worden. Dit kan door de opslag eenmaal per jaar, bijvoorbeeld bij wijziging inkoop tarieven en rapportage over retailkosten, te berekenen.

Gegeven het bovenstaande is het college van mening dat het gebruiken van een absolute opslag de voorkeur verdient boven een retailopslagpercentage.

8. Belanghebbenden wordt gevraagd gemotiveerd aan te geven of de retailopslag als percentage of in absolute zin dient te worden toegerekend.

6. Kortingen

6.1 Inleiding

In een effectief concurrerende markt is het geven van kortingen normaal gebruik. Consumenten hebben voordeel bij de (tijdelijk) lagere prijzen. Aanbieders zijn in staat om met behulp van kortingen aandacht op het product te vestigen, marktaandeel te veroveren en bestaande klanten aan zich te binden. Indien een onderneming AMM heeft, kunnen (selectieve) kortingen echter ook worden gehanteerd om concurrenten uit de markt te drukken of de toetreding tot de markt van nieuwe aanbieders te verhinderen of te bemoeilijken. Naarmate het marktaandeel van een AMM partij groter is, heeft de AMM partij meer klanten die diensten tegen de normale (generieke) tarieven afnemen. De AMM aanbieder heeft in een dergelijke situatie een grotere buffer en meer mogelijkheden om kortingen te geven. De situatie kan dan ontstaan dat gebruikers in de minder prijselastische marktsegmenten (lees: consumenten) de kortingen subsidiëren van de gebruikers in de meer prijselastische marktsegmenten (lees: grootzakelijke gebruikers). Als een partij AMM heeft, is ex ante toezicht op kortingen noodzakelijk om anticompetitief marktgedrag te voorkomen. Dit toezicht dient wel kortingen mogelijk te maken zover dit niet leidt tot een beperking van de concurrentie. Het belang van de consument en de AMM partij moet afgewogen worden tegen het belang van de concurrent.

In dit hoofdstuk wordt uitgebreid stilgestaan bij de vraag of, en wanneer, KPN kortingen mag geven, de vorm en de hoogte van de korting. Er wordt aangegeven hoe de beoordeling van kortingsvoorstellen van KPN zal plaatsvinden.

6.2 Huidig beleid

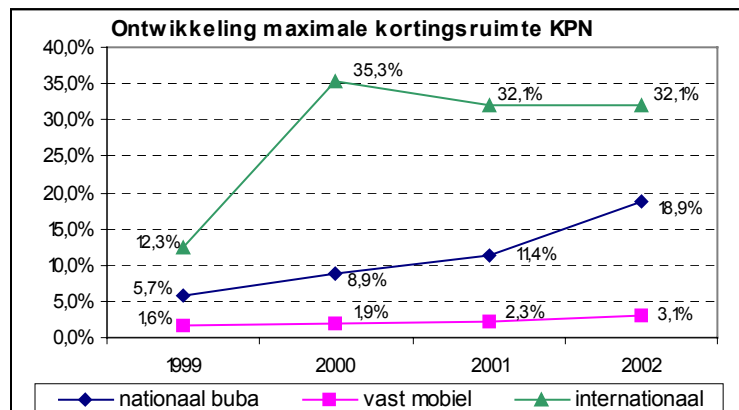
Op 2 september 1998 heeft het college in het kader van de beoordeling van de kostenoriëntatie van de telefoontarieven van KPN een beoordelingskader voor kortingen vastgesteld. Als uiterste ondergrens voor het toestaan van kortingen hanteert het college sindsdien de integrale kostprijs, dat wil zeggen dat het netto tarief (het generieke tarief inclusief korting) niet onder de integrale kostprijs mag liggen.

Kortingen dienen in beginsel gebaseerd te zijn op daadwerkelijke kostenvoordelen. Aangezien kostenvoordelen niet altijd kwantificeerbaar zijn, maar het wel aannemelijk is dat extra verkeersvolume in beginsel tot minder kosten per eenheid verkeer leidt, heeft het college afhankelijk van de mate van concurrentie per dienst, voor bepaalde verkeersdiensten een forfaitaire ruimte vastgesteld waarbinnen kortingen zijn toegestaan. De ruimte is afhankelijk van de mate van 'de facto' concurrentie op de verschillende diensten. Afhankelijk van de in 1998 te verwachten ontwikkeling van de concurrentiesituatie per deelmarkt mocht KPN jaarlijks korting geven op verkeersdiensten, waarbij de kortingsruimte gaandeweg zou toenemen tot maximaal niveau (het verschil tussen het reguliere tarief en de integrale kostprijs). Hierbij wordt opgemerkt dat het beleid is gebaseerd op het feit dat kortingen zijn toegestaan uit de winstmarge. Concreet betekende het voor KPN dat zij op onderstaande verkeersdiensten de volgende kortingen mocht geven: op biba geen korting, op buba en vast-mobiel in een tijdsbestek van 4 jaar korting tot het niveau van de integrale kosten, op internationaal verkeer in een tijdsbestek van 2 jaar tot niveau van de integrale kosten.

Sindsdien is jaarlijks beoordeeld of de concurrentieontwikkeling zich heeft ontwikkeld zoals in 1998 werd verwacht en of KPN dus de extra kortingsruimte mocht gaan benutten. Onder kortingsruimte verstaat het college de marge tussen de voor de dienst geldende generieke eindgebruikerstarieven en de integrale kosten (zie ook figuur 3, blz. 24). De kortingsruimte per dienst is jaarlijks vastgesteld op basis van een analyse van de concurrentiesituatie en de ontwikkeling van kosten en opbrengsten voor het komende jaar. In plaats van het werkelijke rendement, zoals jaarlijks gerapporteerd binnen de ONP spraakrapportage, werd voor nationale en vast mobiele telefonie een redelijke normrendement gehanteerd (zie figuur 3: 2a). Het werkelijke rendement gold alleen voor de vaststelling van de kortingsruimte voor internationaal verkeer (zie figuur 3: 2a+3a). Hierdoor ontstaat een fictief eindgebruikerstarief dat lager is dan het werkelijke tarief. De ruimte voor kortingen werd bepaald door de ruimte tussen het fictieve eindgebruikerstarief en de integrale kostprijs. Reden voor het college om een normrendement te gebruiken was het feit dat er naar het oordeel van het college nog onvoldoende concurrentie op nationaal verkeer aanwezig was en hierdoor onvoldoende prijsdruk door concurrenten op de tarieven van KPN kon worden uitgevoerd. Het normrendement diende om te voorkomen dat eventuele bovenmatige rendementen zouden worden gehanteerd om kortingen te verlenen. Dit zou immers leiden tot ongewenste subsidiëring van zakelijke gebruikers door consumenten. Het hanteren van het normrendement is als het ware een veiligheidsklep die voorkomt dat dergelijke subsidiëring plaatsvindt.

In figuur 2 wordt de ontwikkeling van de kortingsruimte per dienst in beeld gebracht.

Figuur 2



De ruimte tussen het eindgebruikerstarief en de integrale kostprijs is bij nationaal verkeer en vast-mobiel verkeer jaarlijks afgenomen als gevolg van toenemende concurrentiedruk op deze deelmarkten. Deze concurrentiesituatie wordt bevestigd door ontwikkeling van het marktaandeel van KPN op de betreffende deelmarkten.¹⁸ Het is KPN daarom toegestaan om steeds meer van deze kortingsruimte daadwerkelijk te benutten voor het geven van kortingen. Dit wordt geïllustreerd in figuur 2, waarin voor alle verkeerssoorten een toenemende kortingsruimte is te zien. Op internationaal verkeer heeft het college geconstateerd dat de explosieve groei van concurrentie op deze deelmarkt vanaf 2001 stabiliseerde. Deze ontwikkeling werd bevestigd door de stijging van de eindgebruikerstarieven eind 2001 wat weer leidde tot een toenemende kloof tussen de integrale kostprijs en het eindgebruikerstarief. Dit was aanleiding voor het college om eind 2001 de maximale kortingsruimte voor 2002 te bevriezen op het niveau 2001.

¹⁸ Zie AMM onderzoeken en jaarlijkse oordeel over de evaluatie van het beoordelingskader voor kortingen.

Zowel KPN als haar concurrenten hebben de afgelopen jaren kritiek geuit op het kortingenbeleid. KPN vond dat zij te weinig ruimte had om kortingen te geven, terwijl concurrenten van KPN aangaven dat KPN hiervoor juist te veel ruimte kreeg. Gelet op de balans tussen de toegenomen concurrentie en de toegenomen kortingsmogelijkheden van KPN is het college van oordeel dat het kortingenkader de afgelopen jaren goed heeft gefunctioneerd.

6.3 Kortingen in het nieuwe ONP-kader

Anders dan in het huidige ONP-kader wordt in de herziene ONP-regelgeving niet uitgegaan van een apart beoordelingsinstrumentarium voor kortingen. In de herziene regelgeving wordt enkel gerefereerd aan het feit dat de toezichthouder specifieke tariefmaatregelen kan opleggen met betrekking tot de regulering van eindgebruikerstarieven. Deze maatregelen betreffen tarieven in de breedste zin van het woord. In het te ontwikkelen beleidskader voor kortingen wenst het college alvast zoveel mogelijk aan te sluiten op het nieuwe ONP kader.

In hoofdstuk 3 is aangegeven welke tariefmaatregelen de toezichthouder kan nemen. In hoofdstuk 4 is ingegaan op maatregelen omtrent prijsstijgingen. Omdat het niet relevant is of een te laag prijsniveau ontstaat doordat het generieke eindgebruikerstarief te laag is of doordat het eindgebruikerstarief, na korting, te laag is, kan dezelfde prijsstijgingstoets als toetsingskader dienen. In de rest van paragraaf 6.3 wordt aangegeven hoe dat werkt. Daarnaast kan de toezichthouder maatregelen treffen teneinde te voorkomen dat een AMM partij een ongegronde voorkeur voor bepaalde eindgebruikers(groepen) hanteert.¹⁹ In paragraaf 6.4 wordt nader uitgewerkt wat daaronder wordt verstaan en hoe dat kan worden voorkomen.

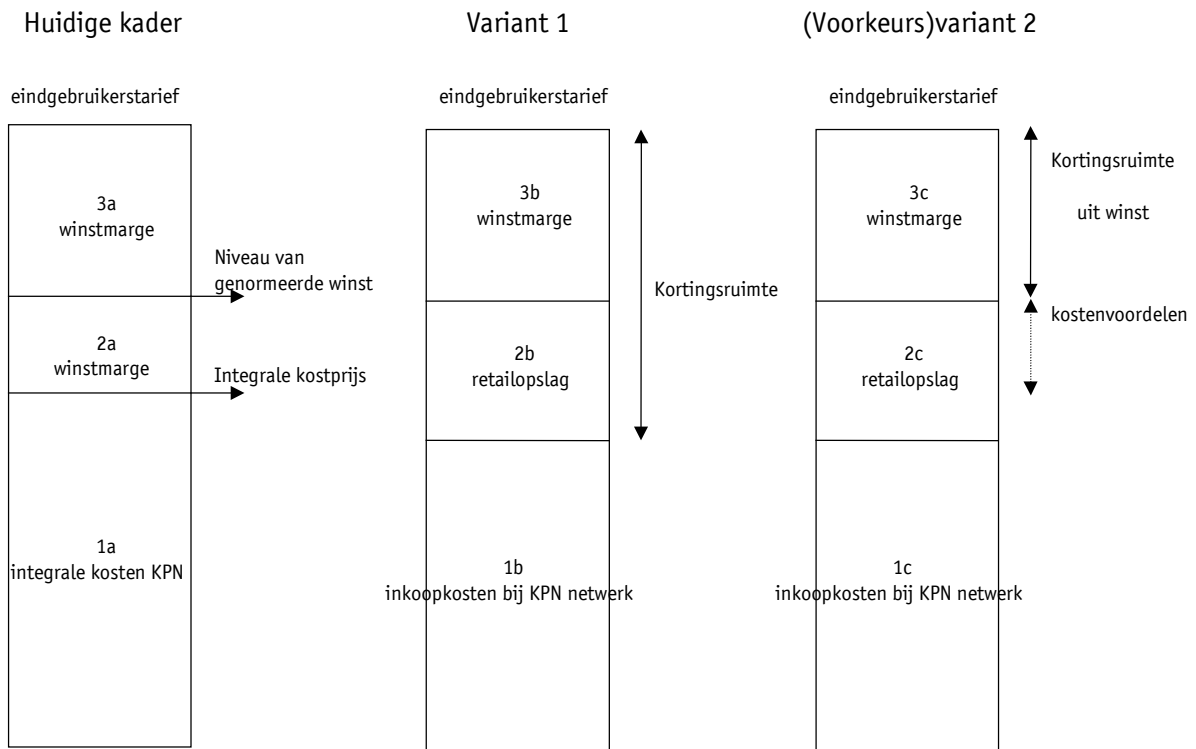
6.3.1 Prijsstijging

In het huidige beoordelingskader voor kortingen worden de totale gemiddelde kosten per dienst (de integrale kostprijs) als uiterste ondergrens voor het toestaan van kortingen gehanteerd. De prijsstijgingstoets gaat uit van de elementen die KPN's retailorganisatie moet inkopen bij KPN's netwerkorganisatie.

In de huidige situatie kan de integrale kostprijs verschillen van de inkoopprijs die in de prijsstijgingstoets wordt gehanteerd. Hierdoor kan de ondergrenstoetsing voor kortingen en eindgebruikerstarieven verschillen. Het college is voornemens het kortingenkader in te bedden in de prijsstijgingstoetsing. In onderstaande figuur 3 is schematisch weergegeven op welke wijze kortingen in het huidige kader worden bepaald en op welke wijze dit in het toekomst kan gebeuren.

¹⁹ Artikel 17, tweede lid, Universele dienstenrichtlijn, Europese Parlement en Raad, 7 maart 2002, 2002/22/EG.

Figuur 3



Welke kortingen KPN maximaal mag geven indien deze in de prijsstreezetoeets worden ingebed, is afhankelijk van de beleidskeuzes met betrekking tot het goedmaken van de retailkosten per dienst zoals omschreven in hoofdstuk 4 en 5. Deze beleidskeuzes zijn van directe invloed op de bepaling van de kortingsruimte. In deze paragraaf wordt het effect van deze beleidskeuzes beschreven voor de kortingsruimte.

In de eerste variant worden de inkoopkosten bij KPN's netwerkorganisatie als uiterste ondergrens voor het toestaan van kortingen gehanteerd. In deze variant heeft KPN de vrijheid om per dienst de retailkosten goed te maken. Het maakt niet uit op welk segment en voor welke minuut KPN de retailkosten goedmaakt, zolang voor de gehele dienst de retailkosten worden gedekt (combinatorische toets op het niveau van de relevante markt). Als absolute ondergrens geldt in deze benadering dat de tarieven niet onder het niveau van de inkoopkosten bij KPN-netwerkbedrijf (c.q. inkoopkosten bij derden) mogen uitkomen. Daarnaast dient KPN bij ieder voorstel aan te tonen dat voor de bewuste dienst als geheel de retailkosten worden goedgemaakt. Een tarief inclusief korting mag in dit geval niet onder het niveau van de inkoopprijs zakken. De ruimte tussen deze ondergrens en het eindgebruikerstarief bepaalt de kortingsruimte (figuur 3: 2b+3b). Eventuele beperkingen voor het aanbieden van kortingen komen voort uit het voorkomen van ongegronde voorkeur (zie paragraaf 6.4). De nadelen, die ten aanzien van de combinatorische toets op marktniveau zijn geuit in hoofdstuk 5, gelden evenzeer bij de beoordeling van tarieven inclusief kortingen.

In de tweede variant worden de inkoopkosten bij KPN's netwerkorganisatie, vermeerderd met de gemiddelde retailopslag, als uiterste ondergrens voor het toestaan van kortingen gehanteerd. In deze

variant draagt ieder individueel element van de dienst een gelijke gemiddelde retailopslag. Deze variant wordt gehanteerd in de huidige squeezezoets. In hoofdstuk 5 heeft het college de voorkeur uitgesproken voor handhaving van deze variant in de toekomst, behalve wanneer kostentoerekening op basis van causaliteit haalbaar is.

Indien een AMM aanbieder de ruimte tussen het generieke tarief en de ondergrens (figuur 3: 3c) wenst te gebruiken voor kortingen/tariefverlagingen, is er geen reden om aan te nemen dat een dergelijk tarief (korting) mededingingsbeperkend is. Immers, deze tariefreductie gaat ten koste van de winstmarges voor deze dienst van de AMM aanbieder en concurrenten blijven in staat om tarieven te hanteren waarbij de kosten van een efficiënte aanbieder worden goedge maakt. De beoordeling van dergelijke kortingen vindt voornamelijk plaats op basis van het criterium “ongegrunde voorkeur” dat in paragraaf 6.4 verder wordt uitgewerkt.

Daarnaast is het college van oordeel dat aangetoonde kostenbesparingen via een korting (gedeeltelijk) aan klanten kunnen worden teruggegeven. Kortingen gebaseerd op aantoonbare kostenvoordelen kunnen dus worden gegeven naast kortingen uit de winst. Overigens merkt het college op dat kostenbesparingen alleen op retailkosten, en niet op inkoopkosten kunnen worden gerealiseerd, aangezien de laatste kosten exogeen zijn bepaald.

Het college verwacht overigens dat het aantonen van retail kostenbesparingen lastig zal zijn.²⁰ Immers, KPN heeft aangegeven dat retailkosten niet, of slechts in beperkte mate, zijn toe te wijzen aan de verschillende diensten (zie hoofdstuk 5). Het vervolgens aantonen van daadwerkelijke kostenvoordelen lijkt op gespannen voet te staan met dit gebrek aan causaliteit. De reacties van marktpartijen op dit punt kunnen meer inzicht geven in de toewijsbaarheid van retailkosten. Het college acht het echter niet bij voorbaat uitgesloten dat KPN in voorkomende gevallen kan aantonen dat zij voor een bepaalde groep van afnemers daadwerkelijk kostenvoordelen behaalt.

In lijn met het voornemen, zoals beschreven in hoofdstuk 5, om een gemiddelde retailopslag per individueel element van de dienst te hanteren, heeft het college de voorkeur om de kortingsruimte te toetsen op basis van het verschil tussen de inkoopkosten plus retailopslag en het eindgebruikerstarief. Met aantoonbaar lagere kosten zal in de squeezezoets rekening worden gehouden. KPN dient dan aanvullend aan te tonen dat alle aan de dienst toegerekende retailkosten goed worden gemaakt.

9. Kunnen belanghebbenden zich vinden in het voornemen van het college de ondergrens van tarieven inclusief kortingen te toetsen op basis van de prijsqueezezgrens? Kunnen belanghebbenden zich daarnaast vinden in het volgende: indien KPN kan aantonen dat er aantoonbare kostenvoordelen te behalen zijn op een segment binnen een bepaalde dienst, kan zij dan eindgebruikerstarieven hanteren die liggen onder de prijsqueezezgrens (maar boven het inkoopstarief) indien de retailkosten gemiddeld genomen over de dienst wordt goedge maakt.

6.3.2 Kortingsruimte

De integratie van het beoordelingskader van kortingen in het huidige prijsqueezebeleid en de keuze voor variant 1 of 2 heeft gevolgen voor de kortingsruimte. In onderstaande figuur 4 staat cijfermatig

²⁰ Tot op heden heeft het college één kortingsregeling van KPN (i.c. TotalLine) op basis van aangetoonde kostenvoordelen goedgekeurd.

weergegeven hoe de huidige kortingsruimte voor de diensten biba, buba en vast-mobiel zich verhoudt tot de maximaal mogelijke kortingsruimte na inbedding van het kortingenkader in de prijssqueezezoets.

Figuur 4

		biba	buba	vast-mobiel²	inter-nationaal¹	06760 internet
1.	Kortingsruimte o.b.v. integrale kosten (correctie normrendement)	nvt	18,9%	3,1%	nvt	nvt
2.	Toegestane kortingsruimte 2002 (afhankelijk van concurrentie)	0%	18,9%	3,1%	32,1%	nvt
						Ruimte tussen retentie en squeeze grens
3.	Gemiddeld variant 1 (o.b.v. Q2 2002)	37%	51%	11,6%	nvt	26%
4.	Gemiddeld variant 2 (o.b.v. Q2 2002)	21,9%	39,4%	10%	nvt	9%

¹ Voor internationaal is thans het maximale kortingspercentage gefixeerd. Dit kortingspercentage is geldig tot dat een ondergrens op basis van de prijssqueezezoets is vastgesteld.

² De kortingsruimte is berekend op basis van het verschil tussen het eindgebruikerstarief en de squeeze grens. In de toekomst kan dit percentage wijzigen omdat de kortingspercentage dan wordt bepaald op basis van het verschil tussen de retentie en de squeeze grens. In de praktijk hoeft dit evenwel niet te leiden tot andere absolute kortingsbedragen.

In regel 1 en 2 is de kortingsruimte weergegeven op basis van het huidige kortingenkader. In de eerste regel staat de marge tussen kosten en opbrengsten 2001 gecorrigeerd voor een normrendement. Deze is bepaald voor de diensten buba en vast-mobiel. Voor biba is geen kortingsruimte vastgesteld omdat KPN hierop geen korting mag geven. De kortingsruimte voor internationaal is vastgesteld op basis van het feitelijk behaalde rendement (vertrouwelijk). De tweede regel geeft aan wat in 2002 de toegestane kortingsruimte voor KPN was op basis van de concurrentiesituatie op de verschillende markten.

Regel 3 geeft de gemiddelde kortingspercentages indien de kortingsruimte wordt bepaald door de ruimte tussen het eindgebruikerstarief en de inkoopkosten. Regel 4 geeft de gemiddelde kortingspercentages indien de ruimte wordt bepaald door de ruimte tussen het eindgebruikerstarief en de inkoop- plus retailkosten.

Door de integratie van het kortingenbeleid in de prijssqueezezoets, waar de elementbenadering wordt gehanteerd, is het bepalen van het relevante kortingspercentage minder éénduidig geworden. In het huidige kortingenbeleid wordt per dienst één maximaal kortingspercentage vastgesteld, terwijl door de integratie van het kortingenkader in de squeezezoets vanwege de elementbenadering verschillende kortingspercentages per element zullen ontstaan. In figuur 5 (blz. 27) is het gemiddelde percentage van variant 1 en 2, zoals weergegeven in figuur 4, uitgesplitst naar kortingspercentages per element. Uit figuur 5 blijkt dat de kortingsruimtes per element aanzienlijk kunnen verschillen. Indien het KPN wordt toegestaan om per element de kortingsruimte te benutten, betekent dat de maximale kortingsruimte voor bijvoorbeeld biba wordt bepaald op 49% voor de starttarief, 7,8% voor piektarieven, 16% voor daltarieven en 6,7% voor zazona. Het college sluit uit dat op basis van de kortingspercentages per element een gemiddeld kortingspercentage wordt gehanteerd. Bij een dergelijke gemiddelde korting kan prijssqueeze op bepaalde tariefelementen optreden. Voor biba geldt dat gemiddeld genomen dan 9% kortingsruimte zou zijn toegestaan (zie variant 2 in figuur 4). Bij hantering van 9% korting voor de dienst biba is er dus prijssqueeze op de piek- en de zazona-tarieven.

Figuur 5

	biba	buba	vast-mobiel	inter- nationaal	06760 internet Ruimte tussen retentie en squeeze grens
Gemiddeld variant 1 (o.b.v. Q2 2002)	37%	51%	11,6%	nvt	26%
Gemiddeld variant 2 (o.b.v. Q2 2002)	21,9%	39,4%	10%	nvt	9%
Variant 1: ruimte tussen generieke tarief en de inkoopkosten (als % korting van het generieke tarief)					
CSU	58%	61%	72%	nvt	38%
Piek	25%	46%	5,2%-6,7%	nvt	25%
Dal	32%	45%	2,9%-3,8%	nvt	24%
Zazona	24%	45%	2,9%-4,4%	nvt	23%
Variant 2: ruimte tussen generieke tarief en inkoopkosten plus retailopslag (als % korting van het generieke tarief)					
CSU	49%	52%	65%	nvt	24%
Piek	7,8%	34,2%	4%-5,2%	nvt	7,3%
Dal	16%	32,2%	2%-2,6%	nvt	7%
Zazona	6,7%	32,2%	2%-3,2%	nvt	5,5%

Momenteel hanteert KPN in haar kortingsregelingen één percentage dat geldt voor de gehele dienst, of soms zelfs voor meerdere diensten. Er is op zichzelf geen aanleiding om KPN te verplichten de kortingspercentages in de kortingsregelingen uit te splitsen naar afzonderlijke tariefelementen. Dit zou de transparantie van de kortingsregelingen niet ten goede komen. Daarnaast zal elke verandering in de interconnectie- of eindgebruikerstarieven tot een verandering in de kortingsruimte per element kunnen leiden.

Indien KPN wel één kortingspercentage per dienst wil hanteren, dan dient KPN uit te gaan van het element met de laagste kortingsruimte. Een dergelijke benadering is naar het oordeel van het college de enige benadering die squeeze uitsluit en subsidiëringmogelijkheden tussen verschillende gebruikersgroepen voorkomt. Voor bijvoorbeeld biba betekent dit dat KPN bij de huidige tariefstelling op de gehele biba-dienst een korting van 6,7% mag geven. Dit laat onverlet dat het KPN is toegestaan op individuele elementen meer korting te geven, namelijk tot het niveau van de maximale korting voor het betreffende element.

10. Zijn belanghebbenden het eens met het voornemen van het college dat het element in een dienst, waar het laagste kortingspercentage van toepassing is, leidend dient te zijn bij de bepaling van de kortingsruimte van de gehele dienst.

Ongeacht of variant 1 of 2 wordt toegepast, is de kortingsruimte aanmerkelijk groter dan dat nu het geval is. Dit komt omdat het gebruik van de kortingsruimte in het huidige kortingenbeleid aan een tweetal

beperkingen onderhevig is. De relevantie van de beperkingen, alsmede de noodzaak tot het opleggen van beperkingen in het nieuwe kader worden in paragraaf 6.3.3 besproken.

6.3.3 Aanvullende beperkingen aan de kortingsruimte

Het huidige kortingenkader stelt een bovengrens aan het geven van kortingen. Het benutten van de kortingsruimte wordt afhankelijk gesteld van de mate van de concurrentie op de betreffende markt. Om een tweetal redenen is het college van oordeel dat deze beperking van de kortingsruimte niet langer noodzakelijk is. Ten eerste heeft het college in het kader van 'integraal tarieftoezicht' een groot aantal wholesale belemmeringen weggenomen. Hierdoor wordt verwacht dat concurrenten van KPN voldoende druk kunnen uitoefenen op de bovengrens van KPN's tarieven.²¹ Ook de introductie per 1 augustus 2002 van carrier preselectie voor lokaal verkeer vergroot de concurrentiedruk. Ten tweede verzekert het toepassen van de squeeze-toets als ondergrens voor het beoordelen van kortingen dat tarieven inclusief kortingen niet zo laag worden gesteld dat concurrentie niet meer mogelijk is. Het college is van oordeel dat toenemende concurrentiemogelijkheden en het hanteren van de squeeze-grens als absolute bodem een beperking van de kortingsruimte op basis van de concurrentiepositie niet meer noodzakelijk maken. Hierbij merkt het college op dat het gaat om kortingen uit de winst.

Het huidige kortingenkader stelt een bovengrens aan het geven van kortingen door het hanteren van een 'normrendement' voor de diensten buba en vast-mobiel. Dit normrendement zorgt ervoor dat 'overwinsten' niet kunnen worden aangewend om andere meer prijsgevoelige gebruikersgroepen door middel van kortingen aantrekkelijke aanbiedingen te doen (het betreft hier het tegengaan van subsidiëring van de ene gebruikersgroep door de andere). De doelstelling 'het voorkomen van subsidiëring tussen gebruikersgroepen' lijkt enigszins op gespannen voet te staan met het in zijn geheel vrijgeven van de mogelijke ruimte voor kortingen zoals in de varianten 1 en 2 (zoals beschreven in paragraaf 6.3.2) wordt voorgesteld.

Indien een eindgebruikerstarief, inclusief kortingen, op het niveau van de prijs-squeeze-grens ligt, wordt er weliswaar geen winst gemaakt door KPN, maar er is ook geen sprake van squeeze. Indien de AMM partij het *generieke* tarief wenst te verlagen tot een vergelijkbaar niveau is dat toegestaan. In paragraaf 6.4 zal het college aangeven een 'lichte' toets te hanteren op het geven van kortingen uit de winst. In een effectief concurrerende markt zou het niet mogelijk moeten zijn dat de generieke tarieven (ruim) boven de generieke squeeze-toets liggen. Alternatieve operators zouden in een dergelijk geval eenvoudig moeten kunnen toetreden en de hoge generieke tarieven onder druk moeten kunnen zetten. Het college is van mening dat een grote kloof tussen het squeeze-niveau en het feitelijk tariefniveau een indicatie is voor het feit dat er nog onvoldoende marktwerking is. Het zou kunnen betekenen dat de extra omzet die met name op door minder prijsgevoelige gebruikersgroepen wordt gegenereerd als gevolg van hoge generieke tarieven, in belangrijke mate wordt aangewend om extra gunstige tariefaanbiedingen te doen aan meer prijsgevoelige gebruikersgroepen. Dit druist in tegen het uitgangspunt van de ONP-spraakrichtlijn dat particuliere gebruikers de kortingen van zakelijke gebruikers niet mogen subsidiëren.²² Ook in de nieuwe ONP-richtlijn is nadrukkelijk bepaald dat een aanbieder geen ongegronde voorkeur voor bepaalde eindgebruikers mag hanteren.²³ Hieruit volgt dat de winstopslag, die deel uitmaakt van het generieke eindgebruikerstarief, niet hoger mag worden gesteld louter om hiervan kortingen aan specifieke gebruikersgroepen te kunnen geven.

²¹ Wel heeft het college ter bescherming van de consument een veiligheidsplafond geïntroduceerd.

²² Zie overweging 14 ONP spraakrichtlijn (98/10/EG)

²³ Artikel 17, tweede lid, Universele dienstenrichtlijn, Europese Parlement en Raad, 7 maart 2002, 2002/22/EG.

Het college verwacht dat concurrentie op de verschillende segmenten een natuurlijke begrenzing vormt om excessen in het verschil tussen tarieven door middel van het geven van kortingen binnen één markt te voorkomen. Mocht dit desondanks niet het geval zijn, dan is er aanleiding om de marktafbakening te herzien. Om op voorhand excessen in tariefverschillen uit te sluiten wenst het college over te gaan tot de invoering van een 'veiligheidsplafond'. Hierdoor wordt voorkomen dat er toch sprake zou kunnen zijn van subsidiëring van gebruikersgroepen. Dit veiligheidsplafond zou de vorm kunnen krijgen van een bandbreedte die ervoor moet zorgen dat bovenmatige rendementen niet worden aangewend ter subsidiëring van marktsegmenten die onder druk staan.

11. Het college verzoekt belanghebbenden te reageren op de eventuele noodzaak tot het introduceren van een bandbreedte en om input ter bepaling van de hoogte van een eventuele bandbreedte.

Huidige regelingen en het nieuwe kader

In bijlage 2 zijn de huidige kortingsregelingen van KPN weergegeven. Uitgaande van de voorkeursvariant (zie figuur 3), voldoen drie van de huidige kortingsregelingen niet aan het nieuwe kader. Ten eerste is de VoordeelNummerkorting van 10% hoger dan de maximaal toelaatbare ruimte voor biba-piek en -zozona (7,8% en 6,7%). Ten tweede wordt bij BelPlus op biba-dal 17% korting gegeven, terwijl de beschikbare ruimte 16% bedraagt. Daar komt nog dat BelPlus klanten ook voor VoordeelNummers of voor WorldLine in aanmerking kunnen komen. In het eerste geval is, afgezien van de biba-korting in de dalperiode, ook de korting op alle buba-dal gesprekken (25% + 10%) hoger dan de beschikbare ruimte (32% tot 34%).²⁴ In het tweede geval is de korting op de biba-dal gesprekken (17% + 16%) en op de buba-dal gesprekken (25% + 32,2%) hoger dan de beschikbare ruimte (biba 16% en buba 32,2%). Ten derde is bij WorldLine de maximale korting (3%) op vast-mobiel gesprekken naar een aantal mobiele aanbieders op zazona en dal te hoog (2% tot 2,6%). Indien het uiteindelijke nieuwe kortingskader wordt vastgesteld conform de voorkeursposities neergelegd in dit consultatiedocument, zal het college van KPN verlangen dat zij de betreffende kortingspercentages aanpast, dan wel de betreffende stapeling van kortingsregelingen beëindigt.

6.4 Ongegronde voorkeur

De ONP-regelgeving biedt de mogelijkheid voor de toezichthouder om een tariefmaatregel op te leggen die ervoor zorgt dat een aanbieder met AMM 'geen ongegronde voorkeur voor bepaalde eindgebruikers hanteert...'²⁵. In deze paragraaf geeft het college aan volgens welke principes hij voornemens is om te gaan met de vraag wanneer er sprake is van een voldoende 'grond' voor het hanteren van een afwijkend tarief (korting) voor een bepaalde gebruikersgroep.

De eis dat een aanbieder met AMM geen ongegronde voorkeur voor bepaalde eindgebruikers mag hanteren, houdt volgens het college in dat de kortingsregelingen niet discriminerend, transparant en

²⁴ Overigens stelt KPN's website: "BelPlus, voor als u vooral 's avonds en in de weekeinden belt. Hiermee belt u 's avonds en in de weekeinden tot zo'n 25% goedkoper dan met het standaard daltarief". Uit de tarieftabellen op de website van KPN blijkt dat de korting alleen in de dal-periode wordt gegeven en niet in de zazona-periode. Het college zal in de toekomst niet toestaan dat de BelPlus korting op zozona wordt gegeven aangezien de beschikbare ruimte hier slechts 6,7% bedraagt.

²⁵ Artikel 17, tweede lid, Universele dienstenrichtlijn, Europese Parlement en Raad, 7 maart 2002, 2002/22/EG.

kenbaar dienen te zijn.²⁶ Bij het toepassen van deze criteria maakt het college een onderscheid tussen kortingen, die uit de winst worden gegeven, en kortingen die gebaseerd zijn op aangetoonde kostenvoordelen.²⁷

Omdat bij kortingen uit de winstmarge geen sprake is van squeeze, is het college voornemens om een 'lichte' toetsing toe te passen op het begrip ongegronde voorkeur. 'Transparant' en 'kenbaar' blijven natuurlijk onverkort van kracht. 'Niet-discriminerend' wordt getoetst op het criterium of een 'voldoende brede groep' gebruikers in aanmerking komt voor de kortingsregeling. Dit betekent dat een regeling die voor slechts enkele gebruikers interessant is, niet zal kunnen worden toegestaan ook al is het uiteindelijke kortingstarief niet anticompetitief. Aan de andere kant betekent het dat eenzelfde tarief wellicht wel wordt goedgekeurd indien de kortingsregeling door een bredere groep gebruikers wordt afgenomen. Een kortingsregeling, waarbij bijvoorbeeld een zeer brede groep van gebruikers potentieel voordeel heeft (zoals de VoordeelNummerregeling), acht het college een voldoende brede groep van gebruikers, aangezien een dergelijke regeling in de praktijk hetzelfde effect kan hebben als een generieke tariefdaling.

Bij kortingen op basis van kostenvoordelen is een striktere beoordeling noodzakelijk. Ook deze kortingsregelingen dienen transparant te zijn en op genoegzame wijze kenbaar te zijn gemaakt. Daarnaast dient non-discriminatie te worden ingevuld door zowel een 'brede groep van gebruikers' als 'een relatie met de onderliggende kosten'.

Voor sommige kortingsregelingen geldt dat een éénmalige bijdrage is vereist om gebruik te kunnen maken van de kortingsregeling. Veelal betreffen dit 'administratieve' kosten die KPN in rekening brengt bij de eindgebruiker. Gezien de doelstelling van het college om squeeze te voorkomen op elementniveau is voor het college de enige relevante toetsing of de verschillende tariefelementen aan de prijsqueeze-toets voldoen, ongeacht het feit of een éénmalige bijdrage is vereist. Dit betekent dat het college de éénmalige bijdrage niet zal meewegen in zijn oordeel of de kortingsregeling aan de prijsqueeze-toets voldoet.

Concluderend kan worden gesteld dat het college van oordeel is dat KPN de mogelijkheid moet worden geboden om uit haar eigen winstmarge kortingen te bieden. Met aantoonbare kostenvoordelen zal rekening worden gehouden. De toets op ongegronde voorkeur ziet er op toe dat de voorgestelde kortingsregeling transparant, kenbaar, niet-discriminerend en beschikbaar is voor een voldoende brede groep gebruikers.

12. Belanghebbenden worden gevraagd gemotiveerd aan te geven of zij zich kunnen vinden in de zienswijze van het college inzake ongegronde voorkeur.

²⁶ Dit blijkt overigens ook uit een concept Memorie van Toelichting op de implementatie van de nieuwe ONP-regels dat DGTP eenzelfde invulling aan het begrip 'ongegegronde voorkeur geeft': '... een verplichting om het non-discriminatiebeginsel in acht te nemen moet voorkomen dat een onderneming met aanmerkelijke marktmacht een "ongegegronde voorkeur" heeft voor bepaalde eindgebruikers...'

²⁷ De voorkeursoptie is dus het uitgangspunt. Dezelfde principes kunnen echter worden toegepast wanneer van andere opties wordt uitgegaan (en er dus geen verschil is tussen kortingen uit de winst en op basis van kostenvoordelen).

13. Het college is geïnteresseerd in de kortingsvarianten die marktpartijen aanbieden. Indien het gaat om varianten die KPN thans niet aanbiedt, verzoekt het college u aan te geven om welke redenen het college KPN zou moeten toestaan of weerhouden een dergelijke regeling in te voeren.

7. Pakketten en bundeling van diensten

7.1 Inleiding

In de ons omringende landen heeft in de afgelopen jaren een groei plaatsgevonden van de introductie van nieuwe tariefstructuren, zoals belbundels en tariefpakketten. Een belangrijke aanleiding voor deze consultatie is de verwachting van het college dat nieuwe tariefvormen ook in Nederland een belangrijke ontwikkeling gaan vormen. Dit blijkt onder meer uit de wens die KPN heeft geuit om diensten te bundelen in zogenaamde tariefpakketten en belbundels, die zijn toegesneden op specifieke klantengroepen.

In de Europese regelgeving is bepaald dat telecommunicatie toezichthouders tariefmaatregelen kunnen treffen indien er sprake is 'van een ongeoorloofde bundeling van diensten'. In het onderhavige hoofdstuk zal worden aangegeven in welke gevallen er naar het oordeel van het college sprake kan zijn van ongeoorloofde bundeling.

Voorts behandelt dit hoofdstuk de wijze waarop de principes van de prijssqueeze-toets, zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken, toegepast zullen worden bij de beoordeling van tariefpakketten en belbundels. Het college zal hierbij beschrijven op welke wijze hij een voorstel voor een tariefpakket of belbundel zou kunnen beoordelen. Ook bij het aanbieden van een dergelijk voorstel is het voor het college van belang dat de concurrentie niet wordt verstoord, toetreding tot de markt mogelijk blijft en geen subsidie tussen gebruikersgroepen plaats heeft. Dit betekent dat een door het college goedgekeurd tarief niet tot prijssqueeze mag leiden. Voorts signaleert het college dat in Nederland nieuwe tariefstructuren reeds door een aantal operators worden aangeboden. Het college zal daarom ook ingaan op de vraag of KPN deze aanbiedingen moet kunnen matchen.

Allereerst wordt in de volgende paragraaf een aantal definities gegeven over de terminologie die in dit hoofdstuk wordt gebruikt.

7.2 Definities

Omdat de betekenis van termen zoals block of time, belbundel en tariefpakket niet altijd eenduidig is, wordt hieronder nader aangegeven wat het college eronder verstaat.

Belbundel

Met een belbundel wordt door het college bedoeld een aanbod waarin verschillende elementen uit één of meerdere, ook los verkrijgbare, diensten voor een bepaald tarief wordt aangeboden. Voorbeelden van een bundel zijn:

- één tarief voor biba-verkeer van € 0,06 per minuut (in plaats van een apart starttarief en een piek, dal of zazona verkeerstarief);
- één tarief voor bellen in de piek in geheel Nederland (in plaats van verschillende piektarieven voor biba-verkeer, buba-verkeer en verkeer van een vast naar een mobiel toestel);
- één verkeerstarief voor het bellen naar het buitenland (in plaats van verschillende verkeerstarieven afhankelijk van de bestemming in het buitenland).

Block of time

Van een block of time is sprake indien een belbundel is gebonden aan maximale waarden, gekoppeld aan een vast tarief. Een voorbeeld hiervan is maximaal 500 minuten bellen in de piek in Nederland voor € 8. Indien de bundel vóór de daadwerkelijke afname dient te zijn betaald, spreekt men over prepaid.

Tariefpakket

Met een tariefpakket doelt het college op een aanbod waarin tegen betaling van een (extra) tarief verschillende elementen uit één of meerdere, ook los verkrijgbare, diensten individueel met korting worden aangeboden. Pakketten onderscheiden zich van bundels doordat er geen sprake is van gecombineerde dienst(element)en. Het BelPlus pakket is hiervan een voorbeeld: tegen betaling van een extra tarief (in dit geval opgeteld bij het abonnement) verkrijgt de afnemer korting op de individuele daltarieven voor biba- en buba-verkeer.

7.3 Bundeling van diensten

Marktpartijen kunnen door bundeling van diensten, het aanbieden van verschillende tariefopties of tariefpakketten hun productportfolio vergroten. Laffonte en Tirole²⁸ beschrijven de economische ratio achter het aanbieden van verschillende tariefopties in de vorm van pakketten of belbundels als volgt.

Door het uitbreiden van de aanwezige tariefopties met bijvoorbeeld een extra tariefoptie (lager vast bedrag, hoger variabel tarief) voor een groep kleingebruikers wordt een grotere afzetmarkt bereikt, aangezien deze groep kleingebruikers (bijvoorbeeld gebruikers met een laag inkomen) wellicht bij één standaardtarief zou afzien van het product. De uitbreiding met een extra tariefoptie verhoogt hiermee de afzet en is hiermee welvaartsverhogend.

Ook vanuit het perspectief van eindgebruikers is op grond van het bovenstaande voorbeeld eenvoudig in te zien dat het aanbieden van een belbundel of tariefpakket welvaartsverhogend kan zijn. Omdat het bestaande aanbod van diensten gewoon gehandhaafd blijft, is sprake van een extra aanbod. De eindgebruikers, die van de belbundel of het tariefpakket gebruik zullen maken, zullen beter af zijn, terwijl eindgebruikers die niet beter af zijn door afname van het pakket of de bundel er simpelweg geen gebruik van zullen maken. Zij blijven gebruik maken van het reeds bestaande product.

Ook in de telecommunicatiemarkt is bundeling van diensten mogelijk. Naar het oordeel van het college bestaat het risico dat door bundeling van diensten een situatie kan ontstaan waarbij de aanbieder een bijna monopolie tot een zeer dominante positie heeft op één van de gebundelde diensten en dit gebruikt om zijn positie in een andere markt te handhaven of te verstevigen. Telecommunicatiemarkten zijn bij uitstek markten waar het risico bestaat dat potentieel concurrerende markten worden gefrustreerd door bundeling van diensten door de (voormalige) monopolist.²⁹ De monopolist is namelijk, gezien de hoge mate van verticale integratie en diversificatie, in staat om producten en diensten te bundelen, terwijl nieuwkomers dit in beperktere mate kunnen.

²⁸ Jean-Jacques Laffont and Jean Tirole, *Competition in Telecommunications* (2000).

²⁹ Prof. Dr. Martin Cave, *A note on bundling with some applications to telecommunications* (2001, WIK Price Regulation).

7.4 Ongeoorloofde bundeling

In deze paragraaf wordt aangegeven onder welke omstandigheden bundeling van diensten ongeoorloofd wordt geacht door het college. Voor het college is het van belang dat de concurrentie niet wordt verstoord. Dit houdt in dat het KPN niet is toegestaan belbundels of tariefpakketten aan te bieden die dit effect hebben. Hiervan is naar het oordeel van het college in ieder geval in drie situaties sprake. Alvorens hierop nader in te gaan, merkt het college echter op dat de opsomming van deze situaties niet uitputtend is. Elk voorstel voor bundeling van diensten brengt verschillende concurrentie-effecten met zich en het valt niet op voorhand voor elk voorstel aan te geven wanneer deze effecten ongewenst zijn. Het college zal dan ook elk voorstel per geval op ongewenste concurrentie-effecten beoordelen. Van ongewenste concurrentie-effecten is sprake:

1. Wanneer individuele diensten waarop de aanbieder een dominante positie heeft niet, of niet langer, afzonderlijk zijn te verkrijgen.

In dit geval wordt de eindgebruiker, indien hij één product wenst af te nemen, gedwongen een bundel of pakket af te nemen waarin meerdere diensten zijn opgenomen. Dit is concurrentieverstorend en wordt in mededingingstermen ook wel aangeduid met “koppelverkoop”. Afhankelijk van de mate van concurrentie op de andere producten in de bundel kan koppelverkoop zinvol zijn om concurrenten uit de markt te drukken.

Vanuit het oogpunt van de toezichthouder is het niet langer aanbieden van de losse individuele diensten ongewenst. Ter bescherming van de eindgebruiker en de concurrent dient een bundel of pakket te voldoen aan de eis dat de individuele elementen van de bundel ook afzonderlijk verkrijgbaar zijn. Indien dit niet het geval zou zijn, zou KPN in strijd handelen met artikel 17, tweede lid van de UD-richtlijn waarin expliciet staat vermeld dat partijen met AMM diensten niet op onredelijke wijze mogen bundelen.³⁰ Een bundel, waarbij sprake is van diensten van een AMM aanbieder die (voorheen) los verkrijgbaar zijn, wordt door het college als onredelijk beschouwd. Immers, eindgebruikers worden gedwongen diensten in een bepaalde verhouding af te nemen die niet hoeft overeen te komen met de door de eindgebruiker gewenste verhouding.

2. Wanneer tariefstelling van de bundel of het pakket tot misbruikelijke prijsstelling leidt.

In hoofdstuk 4 en 5 staat uitgebreid beschreven welke uitgangspunten het college voornemens is te hanteren bij de bepaling van misbruik. Dit is het geval indien de bundel tegen een tarief wordt aangeboden dat niet voldoet aan de geformuleerde squeeze-toets. Deze uitgangspunten zijn onverkort van toepassing op belbundels en tariefpakketten en derhalve ook van invloed op de wijze waarop belbundels en tariefpakketten worden beoordeeld.

3. Wanneer de bundeling tot marktafsluitende effecten leidt.

Het college zal hierbij beoordelen of onderdelen van de bundel of het pakket in het geheel niet of niet winstgevend door concurrenten kunnen worden aangeboden. Indien dit het geval is, kan dit leiden tot een concurrentienadeel. Immers, in het eerste geval is de bundel of het pakket niet door

³⁰ Zie ook artikel 34 Besluit ONP huurlijnen en telefonie.

concurrenten te reproduceren, in het tweede geval is de bundel of het pakket alleen met verlies aan te bieden. In beide gevallen wordt concurrentie verstoord.

14. Zijn er meer randvoorwaarden waaraan bundels en pakketten volgens u zouden moeten voldoen? Of zijn de door het college hier beschreven randvoorwaarden volgens u te beperkend?

7.4.1 Toetsen op element- of gemiddeld niveau

Toetsen op elementen of uitgaan van het gemiddelde gespreksprofiel zijn twee uitersten. Bij een tariefpakket of belbundel wordt getracht een bepaalde gebruikersgroep een aantrekkelijk aanbod te doen. Een beoordeling van prijssqueeze, uitgaande van het gemiddelde gespreksprofiel, biedt voor dergelijke tarieven de meeste mogelijkheden. Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, heeft het college het voornemen om bij de squeeze-toets gebruik te maken van de elementbenadering. Wanneer wordt uitgegaan van toetsing op het niveau van de verschillende tariefelementen per relevante markt, worden de mogelijkheden van KPN meer beperkt om een belbundel of tariefpakket in de markt te zetten dan wanneer uitgegaan wordt van een toetsing met gebruikmaking van een gemiddeld gespreksprofiel.

Het college zal aan de hand van een voorbeeld beschrijven op welke wijze hij een voorstel voor belbundel zou kunnen beoordelen. Ook bij het aanbieden van een dergelijk tarief dient naar het oordeel van het college verzekerd te blijven dat concurrentie niet wordt verstoord, toetreding mogelijk blijft, en geen subsidie tussen gebruikersgroepen plaatsvindt. Daarmee wordt beoogd te voorkomen dat KPN een dominante positie op een bepaalde relevante markt kan misbruiken. Dit betekent dat het tarief van een door het college toegestane belbundel dus boven de prijssqueeze-grens dient te liggen.

Voorbeeld

KPN zou bijvoorbeeld graag een belbundel willen aanbieden tegen een tarief van € 10, waarvoor een x aantal minuten nationaal (= biba + buba, ongeacht piek, dal of zazona) kan worden gebeld. Er bestaat hiervoor geen equivalente wholesale dienst waardoor het niet mogelijk is om één op één de squeeze-toets toe te passen. Om nu toch een beoordeling op prijssqueeze van het pakket mogelijk te maken onderscheidt het college de volgende mogelijkheden:

- 1) het tariefvoorstel kan beoordeeld worden op basis van verwachtingen, schattingen en/of ervaringscijfers betrekking hebbende op het te verwachten gemiddelde gespreksprofiel. Voor elk verschillend tariefelement wordt op basis van de schattingen de inkoopprijs bij KPN-netwerk bepaald. Dit wordt vervolgens vermeerderd met de retailopslag om de ondergrens te bepalen.
- 2) het tariefvoorstel kan beoordeeld worden door, ter bepaling van de ondergrens, uit te gaan van het element met de hoogste inkoopkosten, in het geval van het bovengenoemde voorbeeld is dit buba piek.
- 3) het tariefvoorstel kan pas beoordeeld worden nadat voor dergelijke afwijkende tariefstructuren een identiek product op de wholesale markt verkrijgbaar is.

Ad 1) Nadere onderbouwing KPN

Beoordeling op basis van het te verwachten gemiddelde gespreksprofiel biedt KPN een grote mate van commerciële vrijheid en maakt introductie van nieuwe tariefstructuren voor eindgebruikers aannemelijk.

Hieronder werkt het college aan de hand van het begrip adverse selection uit welk risico hij signaleert bij het hanteren van aannames ter bepaling van de relevante ondergrens voor een dergelijk tariefvoorstel.

Adverse selection

Indien KPN een bundel tegen één (gemiddeld) tarief op de markt brengt waarin dienst(element)en zijn gebundeld, lijkt het aannemelijk dat de bundel met name interessant zal zijn voor eindgebruikers die veelal van het duurdere dienst/element gebruik maken. Immers, voor gebruikers van met name het goedkopere element (bijvoorbeeld in het onderhavige voorstel biba-bellers in de dalminuten), zal dit voorstel niet snel lucratief zijn. Het voorstel is met name interessant voor afnemers van buba-bellers die in de piek bellen. Zij hebben het meeste voordeel bij middeling van het biba- en buba-tarief. Dit verschijnsel wordt ook wel aangeduid met de term 'adverse selection'. Indien de in het aanbod gebundelde diensten of elementen ook 'los' verkrijgbaar zijn, is de bundel aantrekkelijk voor gebruikers van de duurste dienst of het duurste element, en minder interessant voor gebruikers die van de goedkopere dienst of het goedkopere element gebruik maken. Hierdoor is het risico aanwezig dat onderschatting van de inkoop van de duurdere elementen plaatsvindt. Immers, in de werkelijkheid zal veel meer gebruik gemaakt worden van het duurste tariefelement uit het voorstel.

De daadwerkelijke inkoopprijs van de bundel wordt hierdoor hoger dan bij indiening van de schattingen werd verwacht, hetgeen bij gelijkblijvend eindgebruikerstarief squeeze kan veroorzaken. Dit kan leiden tot verhoging van het eindgebruikerstarief van de bundel. Dit proces zal zich vervolgens herhalen aangezien de bundel na de verhoging weer met name aantrekkelijk zal zijn voor de gebruikers van het duurdere element. In theorie eindigt dit proces pas op het moment dat het eindgebruikerstarief van het pakket is afgestemd op het hoogste tarief van het in het pakket gebundelde dienstelement.

Aangezien adverse selection squeeze voor in ieder geval een aantal gebruikers van de bundel aannemelijk maakt, lijkt het het meest voor de hand te liggen om tariefvoorstellen, waarbij diensten of dienstelementen in één voorstel worden gebundeld, op basis van het gebruik van het duurste inkoopelement te beoordelen. Het gevolg hiervan is wel dat KPN weinig mogelijkheden zal hebben om aantrekkelijke aanbiedingen op dit terrein te doen.

Het toepassen van een squeeze-toets op elementniveau voorkomt dat er subsidiëring plaatsvindt tussen gebruikersgroepen. Daarmee is verzekerd dat elke efficiënte aanbieder op elk marktsegment in beginsel voor alle gesprekken een winstgevend aanbod moet kunnen doen, dus ook voor belbundels en tariefpakketten zoals hiervoor is geschetst. Het tarief voor de bundel dient dan te worden getoetst aan het duurste element binnen de bundel. Immers, het eindgebruikerstarief moet hoger zijn dan de inkoop plus een retailopslag, ook als alleen het duurste element wordt ingekocht. Een dergelijke benadering heeft als consequentie dat de AMM-aanbieder nauwelijks, commercieel interessante, aanbiedingen kan doen.

De vraag kan worden gesteld of de elementbenadering die voor de beoordeling van generieke tarieven en kortingen wordt gebruikt op dezelfde manier voor de beoordeling van belbundels kan worden gebruikt. Een mogelijk verschil zit hem daar in dat het bij belbundels uiteindelijk de gebruikers zijn, die bepalen hoeveel zij van de verschillende elementen van de belbundel gebruik maken en die daarmee bepalen of KPN winst of verlies maakt op het aanbod aan de betreffende gebruikers. Hoewel het aannemelijk is dat een belbundel vooral aantrekkelijk is voor gebruikers die veel gebruik maken van het duurdere element, is niet op voorhand duidelijk hoeveel gebruikers er daadwerkelijk zijn die zó veel van het duurdere element in de belbundel gebruik zullen maken dat KPN op die gebruikers verlies zal lijden. Het is dan ook de vraag of er van anticompetitieve prijsstelling kan worden gesproken indien het feitelijke gebruik van

de dure tariefelementen in de praktijk binnen de perken blijft. Dan doet ook de situatie zich vrijwel niet voor dat KPN verlies lijdt op het aanbod van een belbundel aan een individuele gebruiker. Indien ook zonder toetsing op ieder individueel element gegarandeerd kan worden dat subsidiëring tussen gebruikersgroepen minimaal is, is dit belangrijke informatie voor de beoordeling van dit soort belbundels. Voorts is daarbij van belang dat concurrenten van KPN in staat zijn een vergelijkbaar aanbod, met vergelijkbare (financiële) resultaten, aan hun klanten te doen. Een voorwaarde daarvoor lijkt in ieder geval te zijn dat het gespreksprofiel van de eindgebruikers van KPN niet te zeer mag afwijken van die van haar concurrenten.

Om nader inzicht te krijgen in de effecten van het gebruik van belbundels, zal KPN worden toegestaan een pilot voor een belbundel uit te voeren die niet aan de toets op elementniveau voldoet. Door middel van deze pilot wenst het college inzicht te krijgen in het feitelijke gebruik van een dergelijke bundel. Op basis van de pilot kan worden vastgesteld of er sprake is van anticompetitieve prijsstelling wanneer er onder bepaalde omstandigheden wordt afgeweken van de elementtoets bij het beoordelen van bundels en pakketten.

Conclusie

Het college houdt voornamelijk vast aan een toetsing voor bundels en pakketten op elementniveau. Op basis van de door KPN uitgevoerde pilot, zal het college beoordelen of er onder bepaalde omstandigheden wordt afgeweken van de elementtoets bij het beoordelen van bundels en pakketten.

15. Het college verzoekt belanghebbenden te reageren op bovenstaande analyse en conclusie ten aanzien van het beoordelen van gebundelde tariefvoorstellen.
--

Ad 2) Methode uitgaande van de hoogste inkoopkosten

Zoals hiervoor is aangegeven kan bij het aanbieden van belbundels of tariefpakketten het effect van adverse selection optreden. Indien dit het geval is, zal het college bij de beoordeling van tariefvoorstellen aangaande belbundels of pakketten op prijsqueeze uitgaan van het hoogste tariefelement in het pakket. Het tarief van het pakket of de bundel dient hoger of gelijk te zijn aan het hoogste inkooptarief van de in het pakket gebundelde tariefelementen. Op deze wijze wordt uitgesloten dat aan eindgebruikers tarieven in rekening gebracht worden, die onder de prijsqueeze ondergrens liggen. Hierbij is het van belang te benadrukken dat het een ondergrenstoetsing betreft, hetgeen betekent dat het verschil tussen het generieke eindgebruikerstarief en de relevante ondergrens onder de voorwaarden zoals in hoofdstuk 5 en 6 beschreven, gebruikt kan worden om het voorstel aantrekkelijk te prijzen.

In het navolgende figuur wordt een voorbeeld uitgewerkt.

Figuur 6

	biba	squeezegrens	buba	squeezegrens
start	0,03	0,02	0,05	0,03
piek	0,06	0,04	0,08	0,06
dal	0,05	0,03	0,07	0,05

in Eurocent per minuut, starttarief per gesprek

Situatie A:

KPN biedt een bundel aan, waarmee 100 minuten biba en buba gebeld kan worden, ongeacht of dit gesprek in de piek, dal of zazona plaatsvindt en inclusief het starttarief. Deze bundel kost € 7.

Het voorstel wordt niet goedgekeurd aangezien in de bundel geen begrenzing op het aantal gesprekken is opgenomen, waardoor het inkooptarief derhalve zeer hoog zou kunnen zijn. Immers, voor iemand die de bundel afneemt en bijvoorbeeld overdag 500 gesprekken binnen de regio voert van 12 seconden, bedragen de inkoopkosten inclusief retailopslag: $500 \cdot 0,03 + 500 \cdot 12/60 \cdot 0,05 = € 20$.

Het inkooptarief is hoger dan het verkooptarief, waardoor de bundel niet kan worden goedgekeurd. Algemeen kan gesteld worden dat indien er geen begrenzing is aan het aantal gesprekken, het college de bundel niet kan goedkeuren.

Situatie B:

KPN biedt de bundel zoals hierboven beschreven aan, exclusief het starttarief. Deze wordt bij de eindgebruiker apart in rekening gebracht.

Berekend dient te worden wat het maximale inkooptarief dan zou kunnen zijn. Het hoogste inkooptarief in de bundel is het piektarief voor buba (€ 0,06). Het maximale inkooptarief zou derhalve $100 \cdot 0,06 = € 6$ zijn. De prijssqueezegrens voor deze bundel is dus € 6. Het eindgebruikerstarief van de bundel (€ 7) is hoger dan de prijssqueezegrens en kan derhalve door KPN worden aangeboden.

Conclusie

Allereerst merkt het college op dat deze wijze van beoordelen verzekert dat de door KPN gehanteerde tarieven voor pakketten en belbundels niet onder de prijssqueezegrens komen. Concurrenten van KPN moeten dergelijke pakketten en belbundels dus te allen tijde kunnen matchen. Uit dit oogpunt is deze beoordelingswijze een geschikte. Deze wijze van beoordelen leidt tot de meest strikte toetsing op prijssqueeze. Hierdoor kunnen geen aantrekkelijke aanbiedingen in de markt gezet worden. Immers, door voor de beoordeling uit te gaan van het duurste tariefelement, zal de bundel of het pakket moeilijk verkoopbaar zijn.

Ad 3) Wholesale equivalent

KPN dient een gebundeld tariefvoorstel in nadat een equivalent wholesale aanbod is geïntroduceerd. Een dergelijke benadering beschermt concurrenten van KPN tegen prijssqueeze en andere concurrentieverstorende effecten, aangezien ook zij dit wholesale aanbod kunnen afnemen. Bij toetsing op de ondergrens kan dit wholesale aanbod dienen als inkooplement.

Deze beoordelingswijze maakt het bijvoorbeeld ook mogelijk, in tegenstelling tot de onder ad 1 en ad 2 beschreven beoordelingsmethodes, om tijdsafhankelijke eindgebruikerstarieven (flat fees) te introduceren. Na introductie van een tijdsafhankelijk wholesale product lijkt niets de introductie van

pakketten voor eindgebruikers, waarbij sprake is van onbeperkte hoeveelheden bellen, meer in de weg te staan.

Conclusie

De beoordelingswijze op basis van een wholesale equivalent heeft de voorkeur van het college. Indien pakketten beoordeeld zouden worden op deze wijze kan toetsing van een bundelingvoorstel op de ondergrens wel door het college worden goedgekeurd. Deze wijze van beoordeling sluit eveneens aan bij de elementbenadering en sluit prijsqueeze uit.

16. Het college verzoekt belanghebbenden aan te geven of zij zich kunnen vinden in de onder ad 2) en ad 3) beschreven beoordelingsmethoden van bundels. Voorts verzoekt het college belanghebbenden aan te geven of zij zich nog een andere wijze van beoordeling van bundels of pakketten kunnen voorstellen.

7.4.2 Nieuwe tariefstructuren van concurrenten van KPN

In bovenstaande paragrafen is steeds het uitgangspunt van het college geweest dat met KPN concurrerende operators in staat moeten zijn om retailaanbiedingen van KPN te matchen. Het college ziet dat een aantal andere marktpartijen wel overgaat tot introductie van nieuwe tariefstructuren. Dit roept bij het college de vraag op of het KPN niet eveneens in staat zou moeten zijn om deze tariefstructuren te matchen.

Tarieven

Bepaalde concurrenten van KPN bieden reeds belbundels of block of times aan. Tele2 biedt bijvoorbeeld Tele2 Extra. Tele2 Extra is een kortingsregeling vergelijkbaar met de FlexiBel-regeling van KPN. In deze regeling ontvangt een klant van Tele2 voor € 3,50 per maand extra een korting van 10% op alle gesprekskosten. Deze korting geldt zowel voor gesprekken naar nationale, mobiele als internationale bestemmingen. OneTel biedt geen acties met onbeperkt bellen. Wel biedt OneTel pakketten voor 06760-internetinbelverkeer, zogenaamde Surfpakketten of Surfblokken. OneTel biedt diverse pakketten aan: Bij een Surfpakket: € 5 voor vijf uur internetten, € 15 voor vijftien uur internetten, etc., € 50 voor 100 uur internetten. KPN stelt dat de huidige squeeze-toets haar niet in staat stelt dit soort aanbiedingen van concurrenten te matchen, terwijl zij dat toch minimaal zou moeten mogen. Zoals beschreven in hoofdstuk 5 krijgt KPN ook de mogelijkheid om kortingen te hanteren indien de tarieven op elementniveau boven de squeeze-toetsgrens blijven.³¹ Indien de tarieven van Tele2 onder de prijsqueeze grens liggen, kan KPN deze tarieven niet matchen.

De voor KPN geldende ondergrens voor de te hanteren tarieven en de maximale kortingen zijn vastgesteld op basis van KPN's eigen kosten. De hogere kortingen van Tele2 kunnen een gevolg zijn van het feit dat Tele2 lagere kosten kent dan KPN. Hieruit volgt niet logischerwijs dat de squeeze-toets voor KPN op een te hoog niveau ligt. Ten tweede kan het zijn dat Tele2 een lagere of negatieve marge accepteert om marktaandeel te veroveren. KPN's voormalige monopoliepositie geeft haar een dermate grote voorsprong in marktaandeel, naamsbekendheid, consumentenvertrouwen, dat het tijdelijk accepteren van minder of zelfs een negatieve marge voor Tele2 een logisch gevolg is van de concurrentieslag met KPN. Het is niet aannemelijk dat Tele2 in staat zal zijn een dusdanig marktaandeel op te bouwen dat zij in de toekomst superwinsten kan halen ten koste van de consument. Bij KPN bestaat dit gevaar wel als zij in staat wordt

³¹ De korting die momenteel in het BelPlus pakket wordt gegeven dient in overeenstemming te worden gebracht met de uiteindelijke kortingsruimte die het college toestaat (zie hoofdstuk 5).

gesteld iedere prijsverlaging van haar concurrenten, ook onder de prijssqueezegrens, te matchen. Gelet hierop vindt het college het niet bezwaarlijk dat KPN niet elke aanbieding van Tele2 altijd kan matchen.

Gespreksprofielen

Op de website van OneTel worden voorbeelden van Surfpakketten gegeven op basis van gespreksprofiel. Ongetwijfeld heeft OneTel voor haar eigen retailprijsstelling een berekening gemaakt op basis van het verwachte gemiddelde gebruik. Het hanteren van dergelijke profielen is, zoals hierboven reeds besproken, ook een wens van KPN. De voorlopige voorkeurspositie van het college (toets per element) staat een dergelijke middeling niet toe. Hierdoor kan OneTel inderdaad een product in de markt zetten dat KPN niet op die wijze kan lanceren. De squeeze-toets dient concurrenten van KPN te beschermen tegen oneerlijke concurrentie. Is het nog nodig om concurrenten te beschermen als ze aanbiedingen kunnen doen die KPN niet kan doen als gevolg van de ondergrenstoets?

Het college vindt van wel. Een aanbieder heeft controle en inzicht over haar eigen gebruikers en daarmee over het profiel. Hierdoor is de aanbieder in staat het risico af te wegen van het introduceren van pakketten gebaseerd op hun gemiddelde en in relatie met de tarieven van KPN. OneTel kan op deze wijze een afweging maken voor de block of time retailaanbieding. Ook KPN kan en wil dit doen. KPN is prijssetter. De introductie van een block of time op basis van het profiel dat KPN hanteert, dwingt andere partijen om te reageren op de door KPN gehanteerde prijs. De prijsstelling van de concurrent wordt dus niet meer op het eigen profiel gemaakt en de daaraan gerelateerde inkoop. Daarmee wordt het risico van afhankelijkheid van de tariefstelling van KPN sterk vergroot. Als AMM partij en prijssetter krijgt KPN mogelijkheden om andere partijen uit de markt te drukken, gebruikmakend van hun eigen profiel.

17. Het college verzoekt belanghebbenden te reageren op het standpunt dat KPN niet altijd elk aanbod van concurrenten moet kunnen nabootsen, terwijl dit andersom wel het geval is.

7.5 Conclusies

Op grond van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het bij de beoordeling van voorstellen waarbij diensten gebundeld worden van belang is dat de gereguleerde diensten van een AMM aanbieder ook afzonderlijk verkrijgbaar zijn. Ter bescherming van de eindgebruiker en de concurrent dient een bundel of pakket te voldoen aan de eis dat de individuele elementen van de bundel ook afzonderlijk verkrijgbaar zijn. Indien dit niet het geval is, worden eindgebruikers gedwongen een pakket of bundel af te nemen waarin meerdere diensten zijn opgenomen. Wanneer andere aanbieders het voorstel niet kunnen matchen, leidt het bovendien tot marktafsluitende effecten. Indien andere aanbieders het voorstel wel kunnen matchen, is het van belang dat het voorstel van de AMM aanbieder tot misbruikelijke prijsstelling leidt. Van een misbruikelijke prijsstelling is sprake wanneer het voorgestelde tarief niet voldoet aan de geformuleerde squeeze-toets.

8. Vragen aan belanghebbenden en verdere procedure

8.1 Vragen aan belanghebbenden

Volledigheidshalve worden hieronder de vraagpunten van het college nogmaals samengevat. Graag verneemt het college de opvatting en inzichten van partijen ten aanzien van:

1. Belanghebbenden wordt gevraagd of ze het eens zijn met de zienswijze van het college dat elk type gesprek van elke dienst competitief benaderbaar moet zijn en dat derhalve prijssqueeze op elementniveau voorkomen moet worden.

2. Belanghebbenden wordt gevraagd of zij zich kunnen vinden in de wijze waarop de inkoopkosten worden bepaald.

3. Belanghebbenden wordt gevraagd gemotiveerd aan te geven of ze het eens zijn met de zienswijze van het college dat ter bepaling van de hoogte van de retailopslag uitgegaan wordt van de retailkosten van de AMM partij.

4. Belanghebbenden wordt gevraagd gemotiveerd aan te geven of ze het eens zijn met de zienswijze van het college om de retailkosten in beginsel gemiddeld toe te rekenen naar alle diensten en niet per dienst.

5. Belanghebbenden wordt gevraagd gemotiveerd aan te geven of er aanleiding is een verschillende retailopslag per dienst te hanteren, en zo ja, voor welke type diensten differentiatie van de retailopslag zou moeten plaatsvinden. Hierbij is vooral de kwantitatieve onderbouwing van belang.

6. Het college verzoekt belanghebbenden hun zienswijze te geven op het voornemen om ook in de toekomst een gemiddelde retailopslag per minuut te hanteren in de prijssqueezetoets.

7. Belanghebbenden wordt gevraagd aan te geven of ze het eens zijn met de zienswijze van het college dat de huidige systematiek ter bepaling van het retailopslagpercentage, berekend op basis van de netwerkkosten van KPN, gehandhaafd moet blijven; in elk geval tot de nieuwe wijze van financiële rapportage is ingevoerd en de resultaten bekend zijn.

8. Belanghebbenden wordt gevraagd gemotiveerd aan te geven of de retailopslag als percentage of in absolute zin dient te worden toegerekend.

9. Kunnen belanghebbenden zich vinden in het voornemen van het college de ondergrens van tarieven inclusief kortingen te toetsen op basis van de prijssqueezegrens? Kunnen belanghebbenden zich daarnaast vinden in het volgende: indien KPN kan aantonen dat er aantoonbare kostenvoordelen te behalen zijn op een segment binnen een bepaalde dienst, kan zij dan eindgebruikerstarieven hanteren die liggen onder de prijssqueezegrens (maar boven het inkooptarief) indien de retailkosten gemiddeld genomen over de dienst wordt goedge maakt.

10. Zijn belanghebbenden het eens met het voornemen van het college dat het element in een dienst, waar het laagste kortingspercentage van toepassing is, leidend dient te zijn bij de bepaling van de kortingsruimte van de gehele dienst.

11. Het college verzoekt belanghebbenden te reageren op de eventuele noodzaak tot het introduceren van een bandbreedte en om input ter bepaling van de hoogte van een eventuele bandbreedte.

12. Belanghebbenden worden gevraagd gemotiveerd aan te geven of zij zich kunnen vinden in de zienswijze van het college inzake ongegronde voorkeur.

13. Het college is geïnteresseerd in de kortingsvarianten die marktpartijen aanbieden. Indien het gaat om varianten die KPN thans niet aanbiedt, verzoekt het college u aan te geven om welke redenen het college KPN zou moeten toestaan of weerhouden een dergelijke regeling in te voeren.

14. Zijn er meer randvoorwaarden waaraan bundels en pakketten volgens u zouden moeten voldoen? Of zijn de door het college hier beschreven randvoorwaarden volgens u te beperkend?

15. Het college verzoekt belanghebbenden te reageren op bovenstaande analyse en conclusie ten aanzien van het beoordelen van gebundelde tariefvoorstellen.

16. Het college verzoekt belanghebbenden aan te geven of zij zich kunnen vinden in de onder ad 2) en ad 3) beschreven beoordelingsmethoden van bundels. Voorts verzoekt het college belanghebbenden aan te geven of zij zich nog een andere wijze van beoordeling van bundels of pakketten kunnen voorstellen.

17. Het college verzoekt belanghebbenden te reageren op het standpunt dat KPN niet altijd elk aanbod van concurrenten moet kunnen nabootsen, terwijl dit andersom wel het geval is.

8.2 De verdere procedure inzake de consultatie

Belanghebbenden kunnen tot en met **2 december 2002** hun visie op het voorgaande schriftelijk aan het college kenbaar maken. Reacties dienen per brief én in elektronische vorm (diskette of e-mail) te worden gericht aan:

OPTA,
afdeling Eindgebruikersmarkt
t.a.v. de heer drs. R. van Zoest
Postbus 90420
2509 LK Den Haag
e-mail adres: R.vanZoest@opta.nl
onder vermelding van: "Consultatie ondergrens tariefregulering"

Na afloop van deze termijn zullen alle reacties in principe openbaar worden gemaakt door middel van publicatie op de OPTA website en/of een schriftelijke bundeling. Partijen die menen dat delen van hun

commentaar als bedrijfsvertrouwelijk moeten worden behandeld, wordt verzocht dit uitdrukkelijk aan te geven met een nadere motivering waarom vertrouwelijkheid geboden is. Bedrijfsvertrouwelijke gegevens worden niet gepubliceerd.

Als onderdeel van de consultatie zal op **28 november 2002** een openbare hoorzitting worden gehouden. Deze hoorzitting vindt plaats ten kantore van de Kamer van Koophandel Haaglanden, Koningskade 30, Den Haag, en vangt aan om 13.30 uur. Tijdens de hoorzitting zal het consultatiedocument aan de hand van een aantal stellingen worden besproken. Belanghebbenden die bij de hoorzitting aanwezig willen zijn, worden verzocht bij bovengenoemde contactpersoon hiervan uiterlijk **21 november 2002** opgaaf te doen (per brief of e-mail). Daarbij dient men aan te geven of men het woord wil voeren.

Onderhavig consultatiedocument is beschikbaar via de website van OPTA: www.opta.nl

Bijlage 1 Varianten beoordelingsniveau

Voorbeeld

Dienst X kent een gemiddelde gespreksduur van 6 minuten en 85% van alle gesprekken is korter dan 10 minuten. De piek, dal, zazona verdeling is respectievelijk 40%, 40% en 20%.

Op regel 1 tot en met 3 worden de kosten van de inkoop-elementen en retailopslag weergegeven. Hieruit kan, op basis van de huidige squeeze-toets op elementniveau, de ondergrens voor de beoordeling van KPN's eindgebruikerstarieven worden berekend (regel 3). Daarnaast zijn op regel 3 de gemiddelde inkoopkosten weergegeven voor een gesprek van verschillende lengte (6, 10, 20 en 50 minuten).

Indien een elementgebaseerde squeeze-toets ook in de toekomst wordt gebruikt, moet het retailtarief voor ieder element boven de ondergrens liggen:

- Eindgebruikertarief-A voldoet aan een squeeze-toets op elementniveau. Uit de kosten per minuut voor de verschillende gesprekken blijkt duidelijk dat de eindgebruikerstarieven in alle gevallen boven de squeeze-toets liggen.
- Eindgebruikerstarief-B zou niet goed worden gekeurd op basis van een elementgebaseerde toets: de minuutprijs voor langere gesprekken ligt onder de squeeze-grens. Indien een gemiddeld squeeze-toets wordt gehanteerd dan wordt het tarief goedgekeurd. Immers, de opbrengsten van een gemiddeld gesprek van 6 minuten liggen precies op de ondergrens (2,77 eurocent per minuut). Bij gesprekken die langer zijn dan 6 minuten is de inkoopprijs plus opslag hoger dan de verkoopprijs. Wanneer een tussenvorm wordt gebruikt waarbij 85% van de gesprekken aan de squeeze-toets dient te voldoen, wordt eindgebruikerstarief-B afgekeurd. De minuutprijs van gesprekken van 10 minuten ligt onder de inkoopprijs.
- Bij eindgebruikerstarief-C is dit niet meer het geval. De minuutprijs van een gesprek van 10 minuten ligt boven de inkoopprijs van een gemiddeld gesprek van dienst X. Eindgebruikerstarief-C wordt echter afgekeurd als de elementbenadering wordt gehanteerd.

Dienst X									
Verdeling		40%	40%	20%	Kosten per minuut voor gesprekken van				
Squeezeformule		starttarief	piek	dal	zazona	6 min	10 min	20 min	50 min
1	Kosten inkoop	3,00	2,25	1,50	1,25	2,25			
2	Plus retailopslag (23%)	0,69	0,52	0,35	0,29	0,52			
3	Ondergrens huidige toets	3,69	2,77	1,85	1,54	2,77	2,52	2,34	2,23
Tarieven dienst X									
4	Tarief 1: elementniveau	3,70	2,80	1,85	1,55	2,79	2,54	2,36	2,24
5	Variant 2: gem. toetsing	7,00	2,00	1,50	1,00	2,77	2,30	1,95	1,74
6	Tarief 3: tussenvorm	7,00	2,45	2,00	1,50	3,25	2,78	2,43	2,22

in Eurocent/gesprek of minuut

Bijlage 2 Kortingsregelingen KPN

WorldLine is een regeling voor de zakelijke markt, waarbij boven een bepaalde omzet een gestaffelde korting per dienst wordt gegeven. De kortingsstaffels lopen op naar mate de gesprekskosten hoger zijn. Indien per twee maanden voor meer dan € 91 (excl. BTW) per gesprekscategorie wordt gebeld, dan wordt een maximale korting gegeven op buba, internationaal of vamo die oploopt tot maximaal van respectievelijk 18%, 32% en 3%. WorldLine kan niet worden gecombineerd met FlexiBel of VoordeelNummers.

TotalLine is een kortingsregeling voor de zakelijk markt op basis van aantoonbare kostenvoordelen. Voor een vaste bijdrage per maand wordt een vaste korting gegeven op nationale en internationale verkeerskosten. Per vier maanden is het abonnement € 204,20 (excl. BTW), plus € 31,76 (excl. BTW) per locatie. Met TotalLine kan tot 3,5% aan besparingen worden gerealiseerd op nationaal en internationaal telefoonverkeer. Deze regeling mag worden gecombineerd met WorldLine of Flexibel.

FlexiBel is een kortingsregeling voor het MKB waarbij voor een vast abonnementbedrag per maand een gestaffelde korting op de gesprekskosten per dienst wordt verkregen. Ook hier worden staffels toegepast waardoor de korting toeneemt bij stijgende gesprekskosten. Maandelijks bijdrage per locatie: € 0,91 - € 15,88 (excl. BTW). Maximale korting (thans) biba: 0%, buba: 5-8 %, vamo: 2%, internationaal: 11-18%. Flexibel mag niet worden gecombineerd met WorldLine of Voordeelnummers.

Voordeelnnummerregeling Nederland is een consumenten kortingsregeling waarbij maximaal 10% korting wordt gegeven op maximaal 10, door de gebruiker te selecteren, nationale nummers (waarvan 1 nationaal mobiel nummer).

Voordeelnnummerregeling Buitenland is een consumenten kortingsregeling waarbij maximaal 25% korting op gesprekskosten naar 3 internationale nummers wordt gegeven.

BelPlus is een abonnementsvorm waarbij de gebruiker korting tot 25% krijgt op daltarieven (ma-vrij 19.00-24.00 uur) voor biba (17%) en buba (25%). Maandelijks kosten voor de gebruiker, gekoppeld aan het abonnement bedragen € 2,02 (excl. BTW).

Bijlage 3 Pakketten in het buitenland

Duitsland

In Duitsland worden verschillende pakketten aangeboden. Deze pakketten, allen AktivPlus genaamd, bieden de afnemer tegen betaling van een hogere abonnementsvergoeding lagere tarieven. De Duitse telecommunicatie toezichthouder Reg-TP accepteert dergelijke bundels omdat de tarieven voor het abonnement en verkeer in Duitsland niet geherbalanceerd zijn. Het introduceren van optionele pakketten met een hoger abonnementsstarief en lagere eindgebruikerstarieven³² draagt bij aan het meer in overeenstemming zijn van de tarieven met de kosten van de dienst. De tarieven van abonnementen en verkeer zijn qua mate van kostenoriëntatie, na toepassing van een pakket, vergelijkbaar met het Nederlandse BelBasis abonnement.

Medewerkers van Deutsche Telekom (hierna: DT) geven als volgt aan waarom DT pakketten heeft geïntroduceerd: ‘.. a high proportion of DT’s market share loss may be explained by its unbalanced tariff structure, especially in the beginning of liberalisation. In general it is known, that a competitive environment with an unbalanced tariff structure makes the former monopolist vulnerable to cheaper competition for services with relatively high prices compared to its underlying costs’.³³ Geconcludeerd kan worden dat DT pakketten heeft geïntroduceerd teneinde herbalancering na te bootsen om zodoende (dreigend) marktaandeelverlies een halt toe te roepen.

Een bijzonder AktivPlus pakket is het XXL pakket. In dit pakket is sprake van bellen op zon- en feestdagen tegen een tarief van nul. Een dergelijk pakket zou in Nederland niet voldoen aan de prijsstreefdoel. Immers, elk tariefelement dient te voldoen aan de prijsstreefdoel. Tegenover een eindgebruikerstarief van nul zou dan een inkoopstarief van kleiner dan nul moeten staan. Dit inkoopstarief is hier niet aanwezig. Reg-TP heeft deze bundel echter toegestaan omdat het netwerk van DT op zon- en feestdagen slecht wordt benut. De gedachte was dat het toestaan van een dergelijk pakket leidt tot meer verkeer en derhalve een grotere vulling van het netwerk. Dit leidt uiteindelijk tot lagere kosten. In dit bijzondere geval heeft Reg-TP dus toegestaan dat, voor wat het flatfee gedeelte van dit pakket betreft, op gemiddeld niveau op prijsstreefdoel werd getest. Om te voorkomen dat het alternatieve aanbieders niet mogelijk zou zijn het XXL-aanbod te matchen is door Reg-TP een belangrijke aanvullende eis gesteld, namelijk dat het pakket ook op resale basis aan concurrenten van DT dient te worden aangeboden³⁴.

Conclusie

Conclusie van bovenstaande is dat indien de tarieven niet geherbalanceerd zijn, tariefpakketten uitkomst kunnen bieden in het meer op kosten oriënteren van de tarieven. Dit biedt in die situatie de incumbent meer mogelijkheden tot concurreren. Om concurrentie niet te frustreren kan Reg-TP DT verplichten om tariefpakketten en bundeling van diensten ook op resale-basis aan concurrenten aan te bieden.

³² Men spreekt in dit verband ook wel over ‘soft re-balancing’.

³³ Dr. Frank Schmidt, Dr. Axel Wehmeier, Hasan Alkas, The experience of Deutsche Telekom with Optional Tariffs, 2001; in WIK Price Regulation.

³⁴ Zie ook Beschluss RegTP kenmerk BK 2c 01/001 ‘Antrag vom 02.02.2001 auf Genehmigung der Entgelte für das Optionsangebots “XXL”im Sprachtelefoniedienst’.

Engeland

Ook in Engeland zijn verschillende belbundels mogelijk. Een bijzonder pakket is het BT Together pakket. Dit pakket biedt de mogelijkheid om ongelimiteerd te bellen in de dal- en weekenduren (het maximum is beperkt tot 60 minuten per gesprek, men kan echter opnieuw hetzelfde nummer bellen). Een dergelijk pakket zou in Nederland niet voldoen aan de prijssqueeze-toets. Immers, elk tariefelement dient te voldoen aan de prijssqueeze-toets. Tegenover een theoretisch eindgebruikerstarief van nul in de dal of in het weekend (eindgebruikerstarief gedeeld door oneindig aantal minuten is gelijk aan nul) zou dan een inkoopstarief van kleiner dan nul moeten staan. Dit inkoopstarief is in Nederland niet aanwezig.

In Engeland vindt de toets op prijssqueeze 'case by case' plaats. Voorop staat dat nagegaan wordt in hoeverre British Telecom (hierna: BT) winstgevend is, indien zij dezelfde tarieven zou moeten betalen als haar concurrenten. Bij bundeling wordt bekeken of de bundel profijtelijk kan worden aangeboden. Indien blijkt dat het ongelimiteerde gedeelte in het pakket onder de kostprijs wordt aangeboden worden de overige elementen van de bundel in ogenschouw genomen. Een wholesale spraakdienst waarbij sprake is van ongelimiteerd bellen tegen een vast tarief ontbreekt in Engeland. Toch komt telecommunicatie toezichthouder OFTEL tot de conclusie dat geen sprake is van anticompetitief gedrag door BT omdat ter bepaling van de ondergrens uitgegaan wordt van het verwachte aantal minuten ongelimiteerd bellen³⁵. Er wordt in de toetsing derhalve rekening gehouden met gespreksprofielen. Daarbij komt dat de onderliggende dienst(element)en in de bundel door alternatieve aanbieders op gelijkwaardige wijze kan worden ingekocht, met andere woorden: op wholesale niveau zijn de diensten in de bundel voor alternatieve operators bereikbaar. Zij zouden dit aanbod volgens OFTEL moeten kunnen matchen. OFTEL houdt nauwgezet in de gaten of BT geen misbruik maakt op de markt waar zij actief is. OFTEL kan daarbij overigens, vanwege concurrent powers, zelfstandig vaststellen wat 'de markt' is.

Conclusie

Bundels worden in Engeland getoetst op basis van een (gemiddeld) gespreksprofiel. OFTEL heeft, vanwege concurrent powers, meer mogelijkheden in de bepaling wat de relevante markt is.

Frankrijk

In Frankrijk worden eveneens bundels aangeboden. De bundels ('Les Forfaits') bieden voor een vast tarief een bepaalde hoeveelheid belminuten voor het bellen binnen en buiten een regio. Bijvoorbeeld € 7 voor 2 uur bellen. Een dergelijke bundel zou in de door het college voorgestelde reguleringswijze alleen acceptabel zijn als het tarief hoger is dan het hoogste inkoopstarief. In Frankrijk wordt het tarief van de bundel echter vergeleken met een gemiddeld inkoopstarief van een alternatieve aanbieder. Men gaat dus uit van het gemiddelde gespreksprofiel. Daarbij wordt in eerste instantie uitgegaan van een 'waste' van tien procent.

³⁵ Hierbij wordt rekening gehouden met door de tariefstelling veroorzaakte toename van gebruik van de bundel.

Waste:

Indien een bundel aangeboden wordt met een beperkte geldigheidsduur (bijvoorbeeld 100 minuten per maand, maximaal twee maanden mee te nemen) bestaat de mogelijkheid dat eindgebruikers de vooraf ingekochte belminuten niet opmaken. Het niet opgemaakte deel wordt ook wel 'waste' genoemd. Het uiteindelijke inkoop tarief voor het pakket kan lager uitvallen naarmate de waste hoger is. Aangezien van te voren onbekend is hoe groot het aantal niet verbruikte minuten is, zou een regulerende instantie vooraf niet kunnen instemmen met een inkoop tarief waarbij uitgegaan wordt van hypothetische waste. Indien na invoering en bij voldoende gebruik na een statistisch relevante periode de gemiddelde waste kan worden aangetoond, dan zou eventueel deze waste betrokken kunnen worden bij het vaststellen van de relevante ondergrens. De Franse telecomunicatie toezichthouder ART kiest ervoor om in bundels met een beperkte geldigheidsduur uit te gaan van een waste van standaard tien procent.

Mocht er sprake zijn van prijsqueeze dan wordt gekeken naar de mate van concurrentie en of er ook sprake is van prijsqueeze indien uitgegaan wordt van hogere waste.

Door toetsing op gemiddeld niveau en rekening te houden met (standaard)waste zijn bepaalde eindgebruikers niet meer voor concurrenten benaderbaar. Daarom stellen het college en de NMa zich op het standpunt dat deze wijze van toetsen op prijsqueeze in Nederland niet acceptabel is. Overigens heeft de Franse mededingingsautoriteit zich nog geen oordeel gevormd over het al dan niet misbruikelijk zijn van het pakket Les Forfaits.

Conclusie

Bundels worden in Frankrijk getoetst op basis van een (gemiddeld) gespreksprofiel. De Franse mededingingsautoriteit heeft geen uitspraak gedaan over het al dan niet misbruikelijk karakter van de door France Telecom gehanteerde bundels.

Conclusies buitenland

Het valt op dat in de meeste, ook in de niet hierboven beschreven, landen pakketten worden toegestaan. Dit kan met name worden verklaard uit het feit dat in de meeste landen nog geen sprake is van volledig geherbalanceerde tarieven. Verkeerstarieven zijn derhalve relatief hoog ten opzichte van de Nederlandse verkeerstarieven. Incumbents kunnen hier nadeel van ondervinden omdat bijvoorbeeld carrier pre-select bedrijven vrij makkelijk onder het verkeerstarief kunnen duiken. Daarom wordt vaak, door de incumbent geïnitieerd, overgegaan tot 'softe herbalancing': er wordt een pakket op de markt gebracht waarbij een vast tarief (vaak inbegrepen in het abonnement) leidt tot lagere gesprekstarieven. Aangezien een dergelijk pakket leidt tot meer kostengeoriënteerde tarieven staan de buitenlandse telecomunicatie toezichthouders in het algemeen positief ten opzichte van een dergelijk pakket. Het resultaat is vaak vergelijkbaar met het Nederlandse BelBasis abonnement.

Ook bundels komen in het buitenland voor. Bundels lijken succesvol omdat het gemiddelde tarief lager is dan de in de bundel vervatte dienst(element)en. In de landen waar bundels voorkomen maakt de nationale telecomunicatie toezichthouder bij de toetsing op de ondergrens gebruik van (gemiddelde) gespreksprofielen. De benadering waarbij de ondergrenstoetsing plaatsvindt op het niveau van (gemiddelde) gespreksprofielen heeft tot gevolg dat consumenten gebruik kunnen maken van (aantrekkelijke) bundels. Het college stelt een toets voor die beoordeling op gespreksprofielen uitsluit. Dit heeft onder andere tot gevolg dat in Nederland deze bundels moeizaam tot stand kunnen komen.