

Beleidsregels inzake de ondergrenstariefregulering van KPN's eindgebruikerstarieven

OPENBARE VERSIE
OPTA/TN/2006/200162, 27 januari 2006



Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	2
2	Beleidsregels ondergrenstariefregulering	3
2.1	Staffels en CPST op dienstniveau.....	3
2.2	Redelijke terugverdientijd en CPST op dienstniveau	3
2.3	Redelijk rendement (RoS) en CPST op marktniveau	3
2.4	Proportionele toerekening en CPST op dienstniveau.....	4
2.5	Incrementele retailkosten en CPST op dienstniveau.....	4
Annex A	Nota van Bevindingen	5
A.1	Vraag 1. Staffels.....	5
	<i>Reactie marktpartijen</i>	5
	<i>Oordeel OPTA</i>	6
A.2	Vraag 2. Vooraf vastgestelde vaste terugverdientijd	6
	<i>Reactie marktpartijen</i>	6
	<i>Oordeel OPTA</i>	7
A.3	Vraag 3. Lengte van de vaste terugverdientijd	8
	<i>Reactie marktpartijen</i>	8
	<i>Oordeel OPTA</i>	9
A.4	Vraag 4. Redelijk rendement (RoS) op marktniveau	10
	<i>Reactie marktpartijen</i>	10
	<i>Oordeel OPTA</i>	11
A.5	Vraag 5. Proportionele toerekening.....	12
	<i>Reactie marktpartijen</i>	12
	<i>Oordeel OPTA</i>	13
A.6	Vraag 6. Direct toerekenbare retailkosten, retailopslag.....	15
	<i>Reactie marktpartijen</i>	15
	<i>Oordeel OPTA</i>	16
A.7	Vraag 7. Alternatieve inkooprecepten	18
	<i>Reactie marktpartijen</i>	18
	<i>Oordeel OPTA</i>	19
A.8	Vraag 8. Methode 3.....	19
	<i>Reactie marktpartijen</i>	19
	<i>Oordeel OPTA</i>	20
A.9	Gehanteerde definities en verrekening van kortingen	20
	<i>Reactie marktpartijen</i>	20
	<i>Toelichting OPTA</i>	21
A.10	Incrementele kosten	22
	<i>Reactie marktpartijen</i>	22
	<i>Toelichting OPTA</i>	23
A.11	Gescheiden financiële rapportage.....	25
	<i>Reactie marktpartijen</i>	25
	<i>Toelichting OPTA</i>	25
A.12	Bundels met laagcapacitaire aansluitingen	26
	<i>Reactie marktpartijen</i>	26
	<i>Toelichting OPTA</i>	26
A.13	Stoplichtmodel.....	27
	<i>Reactie marktpartijen</i>	27
	<i>Toelichting OPTA</i>	27

1 Inleiding

1. Op 1 januari 2006 is het besluit van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) inzake de marktanalyse van de retailmarkten voor vaste telefonie (hierna: het retailbesluit) in werking getreden.¹ In dit retailbesluit wordt de ondergrenstariefregulering² beschreven die per 1 januari 2006 van toepassing is op de eindgebruikerstarieven van Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen, als bedoeld in artikel 24b, boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (hierna gezamenlijk: KPN), voor zover zij actief zijn als aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of openbare elektronische communicatiediensten op de niet concurrerende retailmarkten.
2. In het retailbesluit heeft het college op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.13 van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) aan KPN ondergrenstariefregulering opgelegd met betrekking tot de hoogte van haar eindgebruikerstarieven op de niet concurrerende retailmarkten in de vorm van een combinatorische prijsstreekttoets (hierna: CPST). In de onderhavige beleidsregels werkt het college de ondergrenstariefregulering op een aantal punten nader uit.
3. Ten behoeve van de nadere uitwerking van de ondergrenstariefregulering heeft KPN, op verzoek van het college, een document opgesteld, getiteld 'Squeezetoeets vaste telefonie onder het nieuwe marktbesluit', waarin zij hiertoe voorstellen doet. Bij brief van 25 november 2005 heeft het college dit voorstel ter consultatie aan marktpartijen voorgelegd en uitgenodigd om – uiterlijk op 23 december 2005 – hun (schriftelijke) zienswijze hierop te geven.³ Daarnaast heeft het college op 8 december 2005 een consultatiebijeenkomst georganiseerd waarin marktpartijen in de gelegenheid zijn gesteld mondeling hun zienswijze naar voren te brengen en/of vragen te stellen over de inhoud van het consultatiedocument. Op verzoek van marktpartijen heeft het college vervolgens per brief van 13 december 2005 acht hoofdissues met betrekking tot de nadere invulling van de ondergrenstariefregulering aangegeven.⁴
4. Het college heeft van zes marktpartijen een schriftelijke reactie ontvangen op de door KPN voorgestelde nadere uitwerking van het ondergrenskader; te weten van de Associatie van Competitieve Telecomoperators (hierna: ACT), Tele2 Nederland B.V. (hierna: Tele2), Essent Kabelcom B.V. (hierna: Essent), UPC Nederland B.V. (hierna: UPC), Scarlet Telecom B.V. (hierna: Scarlet) en KPN. Op de consultatiebijeenkomst waren ACT, Tele2, UPC, KPN en Vecai aanwezig.

¹ De retailmarkten voor vaste telefonie, kenmerk: OPTA/TN/2005/203468, d.d. 21 december 2005.

² Randnummer 584 e.v. alsmede de annexen F en H.

³ Brief met kenmerk: OPTA/TN/2005/203230.

⁴ Brief met kenmerk: OPTA/TN/2005/203498.

2 Beleidsregels ondergrenstariefregulering

5. Het college geeft in de paragrafen 2.1 tot en met 2.5 de beleidsregels weer die met ingang van 1 februari 2006 zullen worden toegepast bij de ondergrenstariefregulering. Bij het vaststellen van deze beleidsregels heeft het college alle door marktpartijen ingebrachte reacties zorgvuldig beoordeeld en gewogen. Voor een overzicht van de naar voren gebrachte zienswijzen en de beoordeling hiervan verwijst het college naar de in Annex A opgenomen Nota van Bevindingen.

2.1 Staffels en CPST op dienstniveau

6. In randnummer 4 van annex F van het retailbesluit heeft het college bepaald dat iedere staffel binnen een kortingsregeling als een aparte dienst is aan te merken.
7. Het college is van oordeel dat binnen een kortingsregeling iedere staffel afzonderlijk moet worden beoordeeld aan de CPST op dienstniveau (en niet alleen de hoogste staffel).

2.2 Redelijke terugverdientijd en CPST op dienstniveau

8. In randnummer 8 van annex F van het retailbesluit heeft het college bepaald dat de toets op dienstniveau zodanig wordt ingevuld dat binnen de redelijke terugverdientijd de opbrengsten hoger dienen te zijn dan de incrementele kosten. Onder deze redelijke terugverdientijd wordt de periode verstaan die een aanbieder in zijn business case hanteert waarbinnen de kosten voor een eindgebruiker gemiddeld gesproken terugverdiend moeten zijn.
9. Het college is van oordeel dat in de CPST op dienstniveau moet worden gerekend met een voor alle diensten vooraf vastgestelde terugverdientijd van drie jaar.

2.3 Redelijk rendement (RoS) en CPST op marktniveau

10. In randnummer 13 van annex F van het retailbesluit wordt gesteld dat op het niveau van de betreffende markt ten minste de totale kosten inclusief een redelijk retailrendement moeten worden terugverdiend. In randnummer 15, onderdeel c, van annex F van het retailbesluit wordt gesteld dat het daarbij zal gaan om een normatief rendement, waarbij de 'return on sales' (hierna: RoS) als rendementsparameter wordt gebruikt. De RoS wordt in randnummer 16 van annex F van het retailbesluit gedefinieerd als het bedrijfsresultaat gedeeld door de omzet op de relevante markt (EBIT).
11. Het college is van oordeel dat in de CPST op marktniveau in ieder geval een RoS van 5% moet worden behaald.

2.4 Proportionele toerekening en CPST op dienstniveau

12. In randnummer 33 van annex F van het retailbesluit is bepaald dat indien een bundel bestaat uit diensten uit één of meerdere markten met ondergrenstariefregulering, er geldt dat ofwel de opbrengsten en kosten ofwel de netto voordelen van de bundel ten opzichte van het ontbundelde aanbod proportioneel verdeeld moeten worden over de diensten in de bundel.⁵
13. Het college is van oordeel dat een proportionele toerekening van de bundelkorting op basis van beschikbare kortingsruimte redelijk is. De beschikbare kortingsruimte per dienst uit een bundel is gelijk aan de marge tussen de stand-alone omzet en de incrementele kosten van de betreffende dienst.

2.5 Incrementele retailkosten en CPST op dienstniveau

14. In randnummer 10, onderdeel c, van annex F van het retailbesluit zijn de incrementele retailkosten gedefinieerd als de retailkosten die ontstaan op het moment dat de aanbieder de dienst aanbiedt en die direct toerekenbaar zijn aan de betreffende retaildienst.
15. Het college is van oordeel dat in de CPST op dienstniveau gerekend dient te worden met een ongedifferentieerde – en dus vaste – opslag ter dekking van de dienstspectifieke retailkosten. Deze retailopslag is daarbij gelijk aan 0,5% op de virtuele wholesale inkoopkosten (ofwel: de totale wholesale inkoopkosten exclusief de wholesale inkoopkosten bij derden, zoals bijvoorbeeld gespreksafgifte op een derde netwerk). Het college kan KPN periodiek verzoeken om na te gaan of het retailopslagpercentage van 0,5% nog steeds representatief is.

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens de voorzitter van het college,
Hoofd Telefonie & Nummers

drs. D.I. Bos

⁵ Netto voordeel is gedefinieerd als het verschil tussen de bundelkorting en de eventuele aantoonbare kostenvoordelen van de bundel (zie ook randnummer 20, onderdeel e, van annex F).

Annex A Nota van Bevindingen

1. In deze annex gaat het college eerst en vooral in op de acht door het college geformuleerde consultatievragen (paragraaf A.1 tot en met A.8).⁶ Waar de reacties van marktpartijen zich richten op het retailbesluit van het college, wordt steeds verwezen naar de motivering zoals het college die in het retailbesluit heeft opgenomen.⁷
2. Vervolgens gaat het college in op een vijftal andere zaken (paragraaf A.9 tot en met A.13), zoals die door KPN in haar voorstel voor de operationalisering van het ondergrenskader⁸ zijn opgenomen en/of zoals die door marktpartijen in hun reacties op dat voorstel zijn opgenomen. Bij een belangrijk deel van dit vijftal zaken gaat het niet zozeer om een uitwerking van het kader, maar om bedenkingen van KPN of marktpartijen tegen het ondergrenskader zoals dat reeds is vastgelegd in het retailbesluit. Soms betreft het een onjuiste interpretatie van het ondergrenskader of van het retailbesluit in meer ruime zin. In deze laatste gevallen is een nadere toelichting van het college opgenomen.

A.1 Vraag 1. Staffels

Iedere staffel binnen een kortingsregeling is volgens het college als aparte dienst (of aanbidding) te beschouwen. Deelt u KPN's visie dat het voldoende is om alleen het gemiddelde belprofiel van de klanten in de hoogste staffel op de aanwezigheid van prijssqueeze te toetsen?

Reactie marktpartijen

3. Tele2 deelt KPN's visie niet dat alleen de hoogste staffel op prijssqueeze getoetst dient te worden. Iedere staffel is immers een aparte dienst.
4. UPC is van mening dat het niet voldoende is om enkel het gemiddelde belprofiel van de klanten uit de hoogste staffel op de aanwezigheid van prijssqueeze te toetsen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat ten gevolge van een verschil in type eindgebruiker en belprofiel een korting in de hoogste staffel geen prijssqueeze met zich brengt, terwijl in een lagere staffel wel prijssqueeze ontstaat.
5. Essent kan zich vinden in de stelling dat het uitvoeren van een squeeze-toets op de hoogste staffel noodzakelijk en voldoende is om de aanwezigheid van prijssqueeze te kunnen vaststellen.
6. Scarlet is voorstander van een zo specifiek mogelijk op de betreffende aanbidding toegesneden

⁶ Brief met kenmerk: OPTA/TN/2005/203498.

⁷ De retailmarkten voor vaste telefonie, kenmerk: OPTA/TN/2005/203468, d.d. 21 december 2005.

⁸ Brief met kenmerk: OPTA/TN/2005/203230.

toets. Dit betekent dat inderdaad per staffel beoordeeld dient te worden.

7. ACT stelt dat het onjuist is dat KPN aanneemt dat indien een korting over het gemiddelde verkeer van een groep klanten die in de hoogste staffel valt geen squeeze veroorzaakt, dit ook het geval zal zijn voor de overige staffels waar de korting lager is. Het gemiddelde profiel van klanten kan immers per staffel verschillen en hangt af van het marktsegment waarin de klant zich bevindt (MKB, grootzakelijke markt). In de grootzakelijke markt wordt bijvoorbeeld meer internationaal gebeld dan in de MKB markt, zodat sprake is van verschillende gemiddelde belprofielen per marktsegment. Derhalve dient het gemiddelde belprofiel in alle staffels op de aanwezigheid van prijssqueeze te worden getoetst.

Oordeel OPTA

8. Conform het retailbesluit geldt dat iedere staffel een aparte dienst is. De vraag in het kader van de operationalisering is of KPN voor iedere staffel apart moet aantonen dat er geen sprake is van prijssqueeze of dat een toets van de staffel met de grootste korting volstaat. Een eventuele beperking in het aantal te toetsen staffels neemt echter niet weg dat geen enkele staffel mag leiden tot prijssqueeze.
9. Enkele marktpartijen hebben argumenten aangedragen waarom een positieve toets op de hoogste staffel niet hoeft te betekenen dat op de andere staffels ook geen prijssqueeze optreedt. Het belprofiel in de verschillende staffels kan verschillen, wat tot gevolg kan hebben dat de hoogste staffel geen prijssqueeze oplevert en een lagere staffel wel. Daarnaast geldt soms dat de hoogste staffel (nog) relatief weinig afnemers kent, zodat nog geen adequaat belprofiel ingeschat kan worden. Daarmee biedt een toets op de hoogste staffel onvoldoende zekerheid dat op de lagere staffels geen prijssqueeze bestaat. Ten slotte geldt dat het uitvoeren van de toets voor alle staffels slechts leidt tot een beperkte mate van meerwerk voor KPN, aangezien het reeds in haar huidige werkwijze is geïncorporeerd en de rekenkundige werkwijze voor alle staffels hetzelfde is.
10. Het college is derhalve van oordeel dat KPN voor iedere staffel, op basis van het gemiddelde (ingeschatte) belprofiel van de betreffende klanten, moet aantonen dat geen sprake is van prijssqueeze.

A.2 Vraag 2. Vooraf vastgestelde vaste terugverdientijd

Onder redelijke terugverdientijd verstaat het college de periode die een aanbieder in zijn business case hanteert waarbinnen de kosten voor een eindgebruiker gemiddeld gesproken terugverdiend moeten zijn. KPN stelt voor om de redelijke terugverdientijd niet per individuele dienst vast te stellen, maar uit te gaan van een vooraf bepaalde vaste periode. Deelt u deze visie van KPN?

Reactie marktpartijen

11. Tele2 geeft aan dat de definitie van terugverdientijd ontbreekt. Iedere onderneming kent daarbij

een eigen 'subjectieve' manier om deze te berekenen. Tele2 is van mening dat per individuele dienst moet worden bekeken wat de terugverdientijd is. Het vaststellen van een vaste terugverdientijd is onzorgvuldig en risicovol en kan naar de mening van Tele2 eenvoudig leiden tot verkeerde beslissingen.

12. UPC heeft geen voorkeur voor een differentiatie van de terugverdienperiode per aanbieding. Dit is niet werkbaar en zou de CPST onnodig gecompliceerd en non-transparant maken. Als er wel sprake zou zijn van een gedifferentieerde terugverdienperiode dient KPN dergelijke aanbiedingen als oranje dienst aan OPTA voor te leggen.
13. Essent geeft aan dat het aanbrengen van een verfijning in de rekenmethodiek leidt tot een schijnnaauwkeurigheid die niet te rechtvaardigen is en uit het oogpunt van het verminderen van complexiteit dient te worden vermeden.
14. Scarlet geeft aan dat hoe langer de terugverdienperiode duurt, des te meer ruimte KPN krijgt om een scherpe aanbieding te formuleren. Verkorting van deze periode betekent immers een kortere tijd om terug te verdienen en daarmee minder ruimte om een laag tarief in de markt te zetten. Scarlet stelt zich verder op het standpunt dat voor de terugverdientijd een zo specifiek mogelijke toets per 'aanbieding' moet worden gebruikt. Dus in plaats van een generieke terugverdienperiode, dient een specifieke periode te worden aangehouden die aansluit bij een redelijke marge.
15. ACT stelt dat een definitie van het begrip 'terugverdienperiode' ontbreekt. Niet duidelijk is welke kosten KPN in het kader van de terugverdienperiode in ogenschouw neemt. Ook is onduidelijk in hoeverre de terugverdienperiode aansluit bij de rate of return die intern door KPN wordt gehanteerd. ACT is geen voorstander van differentiatie van de terugverdienperiode per aanbieding. Dit maakt de CPST onnodig gecompliceerd en minder transparant aangezien dan per individuele aanbieding dient te worden beoordeeld of de kosten en investeringen differentiatie van de terugverdienperiode rechtvaardigen. Dit is voor marktpartijen niet te verifiëren. Voor zover differentiatie plaatsvindt, is van groot belang dat de betreffende aanbieding als 'oranje' moet worden beoordeeld.

Oordeel OPTA

16. Onder terugverdientijd verstaat het college hetgeen in randnummer 8 van annex F van het retailbesluit is aangegeven. Daarin wordt gesteld dat de toets op dienstniveau zodanig wordt ingevuld dat binnen een redelijke terugverdientijd de opbrengsten hoger dienen te zijn dan de incrementele kosten. Onder deze redelijke terugverdientijd wordt de periode verstaan die een aanbieder in zijn business case hanteert waarbinnen de kosten voor een eindgebruiker gemiddeld gesproken terugverdiend moeten zijn.
17. Het college is van oordeel dat het *vooraf* bepalen van de terugverdientijd voor alle diensten tezamen voordelen heeft ten opzichte van het per individuele dienst vaststellen hiervan op het moment van introductie. Allereerst geeft dit marktpartijen ruim van tevoren duidelijkheid over de

terugverdientijd die KPN in de CPST op dienstniveau dient te hanteren. Daarnaast beperkt het de speelruimte van KPN om per dienst de voor haar meest gunstige terugverdientijd te bepalen en toe te passen ('cherry picking').

18. Een aantal marktpartijen pleit voor een differentiatie in de terugverdientijd. Andere marktpartijen geven aan dat differentiatie complex is en de CPST (daardoor) minder transparant maakt. Het college streeft er naar zoveel mogelijk zekerheid te verschaffen ten aanzien van de in de CPST te hanteren parameters en geeft daarom de voorkeur aan zo min mogelijk differentiatie in de te hanteren terugverdienperiode. Daarnaast voorkomt een vaste en ongedifferentieerde terugverdientijd extra onderzoek op dienstniveau. De verwachting is dat een dergelijk onderzoek in de praktijk hooguit zou leiden tot een beperkte spreiding in de terugverdientijden.
19. Daarom is het college van oordeel dat in de CPST op dienstniveau waar mogelijk gerekend dient te worden met een vooraf vastgestelde terugverdientijd met zo min mogelijk differentiatie. Alleen op basis van gegronde economische redenen zal een afwijking van die terugverdientijd worden toegestaan. Indien KPN een afwijkende terugverdientijd wenst te hanteren, zal KPN de betreffende dienst als oranje dienst ter beoordeling aan het college dienen voor te leggen.

A.3 Vraag 3. Lengte van de vaste terugverdientijd

Ten aanzien van de vaste terugverdienperiode stelt KPN voor om een termijn van zeven jaar te hanteren met betrekking tot aansluitingen en diensten die hiermee samenhangen. Deze zeven jaar is gebaseerd op de verwachte gemiddelde levensduur van klanten over alle typen aansluitingen. Voor alle andere diensten of onderdelen hiervan stelt KPN een vaste terugverdienperiode voor van drie jaar, hetgeen volgens KPN een gebruikelijke periode is in de business case van bijvoorbeeld een nieuwe dienst. Wat is uw zienswijze ten aanzien van de lengte van deze twee terugverdienperiodes?

Reactie marktpartijen

20. Tele2 acht terugverdienperiodes van respectievelijk zeven jaar en drie jaar te lang. De periode van zeven jaar voor de aansluiting is gebaseerd op de door KPN verwachte gemiddelde terugverdientijd van alle type aansluitingen. Hieronder worden mede verstaan aansluitingen voor ADSL diensten. Deze typen aansluitingen zijn bijzonder competitief en daarmee is een terugverdientijd van zeven jaar zeker niet reëel. Voor zover het aansluitingen voor vaste telefonie betreft is van belang dat als gevolg van de introductie van Wholesale Line Rental gebruikers binnenkort gemakkelijker kunnen overstappen naar een andere aanbieder voor de afname van het abonnement. De zeven jaar die KPN voorstelt, is ook hierdoor veel te lang. Met betrekking tot de terugverdienperiode van drie jaar meent Tele2 dat indien OPTA toch kiest voor een uniform vooraf vastgestelde periode, een periode van twee jaar een reëlere aansluiting geeft bij de praktijk van de efficiënte aanbieder. Een aanzienlijk aantal business cases kent een dergelijke terugverdienperiode.
21. UPC meent dat een vaste terugverdienperiode van zeven jaar met betrekking tot aansluitingen en

aanverwante diensten disproportioneel lang is en geen recht doet aan de economische realiteit. Alternatieve aanbieders hebben de klanten die gevoeliger zijn om te switchen en hebben derhalve te maken met een kortere terugverdienperiode. Vanuit haar historische positie heeft KPN de klanten die minder of niet gevoelig zijn voor concurrerende producten. UPC heeft de door haar gehanteerde terugverdientijden weergegeven. UPC is daarom van mening dat moet worden uitgegaan van een vaste terugverdienperiode van twee tot drie jaar.

22. Essent geeft aan dat het niet ongebruikelijk is om voor diensten een terugverdienperiode van drie jaar aan te houden. Voor aansluitingen is die periode langer.
23. Scarlet geeft aan dat KPN als vertrekpunt een algemene termijn neemt, die aansluit bij de ervaringscijfers van KPN op de aansluitingen. Deze informatie is echter geenszins te transponeren op de nieuwe situatie waarbij er op de aansluitingen een veel hogere churn valt te verwachten (door WLR).
24. ACT is van mening dat zowel voor eenmalige kosten bij aansluitingen als voor diensten een terugverdienperiode van maximaal twee jaar dienst te worden gehanteerd. Twee jaar komt overeen met de gemiddelde maximale duur van contracten voor verkeersdiensten én aansluitingen. Bij toenemende concurrentie zal de terugverdienperiode korter worden omdat klanten vaker zullen switchen van aanbieder. Een periode van zeven jaar is volstrekt disproportioneel en in het voordeel van KPN, aangezien de kosten over een langere periode worden verspreid en gemiddeld lagere kosten per jaar in de CPST worden meegenomen.

Oordeel OPTA

25. Zoals in randnummer 19 van onderhavige annex is aangegeven, kan differentiatie van de redelijke terugverdientijd voor het college alleen aan de orde zijn als daar zeer goede redenen voor zijn. Het college acht de door KPN voorgestelde differentiatie tussen de terugverdienperiode voor aansluitingen en voor andere diensten onvoldoende onderbouwd. Door de invoering van WLR en de opkomst van IP-telefonie ontstaat meer switchgedrag voor aansluitingen. Dit betekent dat de gemiddelde periode dat de gemiddelde klant de aansluiting afneemt en daarmee de terugverdienperiode korter wordt. Daarnaast geldt dat aansluitingen steeds vaker in gebundelde vorm met andere diensten worden afgenomen, wat betekent dat eindgebruikers steeds meer tegelijkertijd zullen switchen voor hun gehele dienstenpakket, inclusief aansluiting. Op basis hiervan acht het college onvoldoende redenen aanwezig om KPN in de voorgestelde differentiatie voor aansluitingen te volgen.
26. Het college kiest daarom voor één vaste terugverdienperiode, waarbij deze periode aan moet sluiten bij wat in de markt gebruikelijk is. Enkele marktpartijen hebben aangegeven dat een periode van twee jaar gebruikelijk is, andere partijen noemen een periode van drie jaar en geven in enkele gevallen aan dat de terugverdientijd voor aansluitingen over het algemeen langer is. Op basis van het voorstel van KPN, de reacties van marktpartijen en de keuze om uit te gaan van een ongedifferentieerde redelijke terugverdientijd, acht het college een terugverdientijd van drie jaar voor alle diensten redelijk.

A.4 Vraag 4. Redelijk rendement (RoS) op marktniveau

In de toets op marktniveau dient KPN aan te tonen dat zij minimaal een redelijk rendement (Return on Sales) behaalt. KPN stelt voor om het niveau van dit minimale rendement te baseren op een benchmark van de RoS van service providers in de telecommarkt (waaronder Tele2 en Debitel). Concreet levert dit een bandbreedte op voor de RoS van 2 tot 5%. Deelt u deze zienswijze van KPN?

Reactie marktpartijen

27. Tele2 geeft aan dat het onduidelijk is waar de cijfers met betrekking tot Tele2 vandaan komen. Daarnaast meent Tele2 dat de RoS geen logische rendementsmaat is en dat de zogenaamde gross margin een beter uitgangspunt lijkt.
28. UPC is van mening dat het niet juist is om als benchmark het door Tele2 en Debitel verantwoorde rendement te gebruiken. Deze partijen zijn niet vergelijkbaar met KPN. Ze kunnen volstaan met een lagere return on investments omdat zij (vooral nog) weinig tot niets in infrastructuur hebben geïnvesteerd. Concurrerende marktpartijen beschikken daarnaast ook niet over de 'economies of scale' van KPN. KPN kent daarnaast een grotere en complexere organisatie en heeft een grotere portfolio aan retailproducten. UPC stelt voor dat uitgegaan moet worden van de daadwerkelijke kosten van KPN's retailorganisatie en niet van een benchmark. Daarnaast is UPC van mening dat OPTA onderzoek dient te doen naar het gemiddeld te realiseren rendement in de markt. UPC vraagt zich af hoe OPTA kan verzekeren dat KPN op dienstniveau voldoet aan de rendementseis. UPC stelt dat KPN door de lage rendementseis op marktniveau en de lage retailopslag op dienstniveau ruimte heeft voor strategische prijsgedrag.
29. Essent vraagt zich af of de informatie over partijen die zich als prijsvechter in de markt opstellen en bereid zijn om tijdelijk met lagere dan redelijke marges genoegen te nemen, de basis kan vormen voor het schetsen van een zuiver beeld van de "soll"-situatie.
30. Scarlet geeft aan dat KPN voorstelt een zo minimaal mogelijke RoS te mogen behalen. Uiteraard spoort dit niet met de verplichting tot een redelijk retailrendement. Er dient hier voldoende ademruimte te ontstaan voor alle aanbieders in de markt.
31. ACT geeft aan dat het niet gaat om een "minimaal redelijk" rendement, zoals KPN doet voorkomen, maar gewoon om een "redelijk" rendement. ACT is van mening dat de door KPN gehanteerde benchmark volstrekt willekeurig is samengesteld met als enig oogmerk om de RoS zo laag mogelijk vast te kunnen stellen. Een RoS voor Service Providers in de telecommarkt van 2 á 5% lijkt veel te laag. In de eerste plaats aangezien de investeringen van deze partijen niet representatief zijn voor het investeringsniveau van vaste operators die diensten aanbieden op basis van eigen infrastructuur. Evenals bij de terugverdienperiode dient bij de RoS zowel naar de diensten als de daarvoor benodigde infrastructuurinvesteringen te worden gekeken. Ook voor KPN zelf geldt een hogere RoS, aangezien KPN zelf geen reseller is. In de tweede plaats geldt dat de Risk Free Rate en de Equity Risk Premium die door OPTA worden voorgesteld in het kader van de WPC 1,4% resp. 6% bedragen. Derhalve dient de RoS aanmerkelijk hoger te liggen. ACT meent dat het op zijn plaats is als OPTA voor de RoS een terzake kundig consultancy bureau een

adequate benchmark laat vaststellen. In ieder geval dient aansluiting te worden gevonden bij de RoS die door KPN intern en door andere 'PTTs' wordt gehanteerd. ACT beveelt aan dat OPTA onderzoekt of het hanteren van gross margin (omzet ten opzichte van wholesale kosten) als maatstaf kan worden gebruikt.

Oordeel OPTA

32. KPN dient op marktniveau een redelijk en niet een minimaal rendement te behalen. In randnummers 15 en 16 van annex F van het retailbesluit is reeds gemotiveerd waarom de RoS als rendementsparameter wordt gebruikt. Daarbij geldt dat dit rendement op marktniveau gerealiseerd dient te worden en niet op dienstniveau. Daarnaast geldt dat het gaat om een rendement voor de *retail*activiteiten. Het rendement op de *wholesale*activiteiten is reeds verwerkt in de wholesaletarieven, hetgeen betekent dat daarmee rekening is gehouden met de rendementseisen die aan investeringen in infrastructuur worden gesteld. Dit maakt KPN's retailbedrijf vergelijkbaar met andere service providers.
33. KPN heeft op basis van een beperkte benchmark een bandbreedte voor de RoS voorgesteld. In de consultatie hebben partijen aangegeven dat deze bandbreedte te laag is en daarnaast onvoldoende onderbouwd. Zo wordt aangegeven dat de benchmark slechts een beperkt aantal bedrijven omvat. Marktpartijen hebben geen aanvullende cijfers ten aanzien van de RoS verstrekt. Om meer zekerheid te krijgen ten aanzien van een redelijk niveau voor de RoS hebben marktpartijen tevens aangedrongen op nader onderzoek door het college of door een door het college in te schakelen onderzoeksbureau. Het college deelt de conclusie van marktpartijen dat de benchmark van KPN ten aanzien van de hoogte van de RoS een te beperkt beeld geeft. Om een gedegen oordeel te kunnen vellen heeft het college daarom nader onderzoek verricht. Het college heeft daartoe het voorstel van KPN gelegd naast een drietal besluiten die in het Verenigd Koninkrijk zijn genomen.
34. De MMC⁹ heeft een analyse gemaakt van het redelijke rendement voor BT's vast-mobiele telefonie. MMC vindt in die analyse een 'return on turnover' van 1,5% toepasselijk en maakt daarbij de kanttekening dat dit niet noodzakelijkerwijs geldt voor andere retailactiviteiten van BT.
35. OFT heeft in de BskyB-zaak¹⁰ deze analyse van MMC gebruikt en daarnaast aanvullend onderzoek gedaan naar vergelijkbare bedrijven wat betreft functionaliteit, kapitaalstructuur en aandeel externe inkoop. Daar wordt gesteld dat het moeilijk is om een goede portfolio van vergelijkbare bedrijven te creëren, maar dat de 'return on turnover' veelal hoger is dan de 1,5%. De eindconclusie is dat het rendement minimaal 1,5% dient te zijn en dat dit een conservatieve schatting is van hetgeen BskyB naar verwachting verdient op de betreffende markt.

⁹ MMC. British Telecommunications Plc: A report on a reference under section 13 of the Telecommunications Act 1984 on the charges made by British Telecommunications Plc for calls from its subscribers to phones connected to the networks Cellnet and Vodafone, December 1998.

¹⁰ Office of Fair Trading. Decision of the Office of Fair Trading under section 47 relating to decision CA98/20/2002: alleged infringement of the Chapter II prohibition by BskyB, 29 July 2003.

36. OFCOM¹¹ heeft voor “the market for the supply of fixed voice telephony equipment and network provided voice mail services in the UK” de minimale RoS voor BT op 5% vastgesteld.
37. Het college concludeert dat de door KPN voorgestelde bandbreedte in grote mate aansluit op de resultaten uit de drie onderzoeken. Aangezien KPN een redelijk retailrendement, en geen minimaal rendement, dient te behalen, kiest het college voor een RoS aan de bovenkant van de door KPN voorgestelde bandbreedte. Een dergelijk redelijk rendement geeft naar het oordeel van het college efficiënte aanbieders voldoende ruimte om een concurrerend dienst aanbod op de markt aan te bieden. Derhalve oordeelt het college dat KPN in ieder geval een RoS van 5% dient te realiseren op de betreffende retailmarkten.

A.5 Vraag 5. Proportionele toerekening

Ten behoeve van het uitvoeren van een bundeltoets op dienstniveau dient in bepaalde gevallen de bundelomzet en/of de bundelkorting proportioneel te worden toegerekend aan de afzonderlijke (dienst)onderdelen van de bundel. KPN stelt voor om deze proportionele allocatie uit te voeren op basis van de beschikbare marge op deze (dienst)onderdelen, zijnde het verschil tussen de stand-alone omzet en de totale (virtuele *en* externe) wholesale inkoopkosten. KPN stelt tevens voor om deze allocatiewijze van bundelomzet eveneens toe te passen in het kader van de gescheiden financiële rapportage. Wat is uw zienswijze ten aanzien van deze invulling van proportionele omzetallocatie?

Reactie marktpartijen

38. Tele2 stelt dat de invulling van KPN onnodig ingewikkeld en moeilijk te controleren is. Bovendien is het volgens Tele2 strijdig met annex F van het retailbesluit. Daarnaast meent Tele2 dat ook externe inkoopkosten dienen te worden betrokken. Tele2 stelt dat onduidelijk is hoe OPTA de beoordeling van kostenvoordelen zal uitvoeren. KPN stelt dat kostenvoordelen gerelateerd aan het gebundeld aanbieden van diensten mogen worden meegenomen als negatieve correctie op de korting van de bundel. Tele2 interpreteert dit zo dat de kortingsruimte minder groot wordt als de kostenvoordelen groter zijn. Vervolgens somt KPN een aantal kostenposten op waarop de kostenvoordelen betrekking zouden kunnen hebben (o.a. retailkosten, churnreductie). Van belang is een grondige controle door OPTA op die aangevoerde kostenvoordelen.
39. UPC is het niet eens met het voorstel om de bundelkortingen proportioneel toe te rekenen op basis van de beschikbare marge op de dienstonderdelen. UPC geeft aan dat bij annex F.5 van het retailbesluit aangesloten moet worden. UPC is van mening dat per gereguleerde dienst de kosten dienen te worden goedge maakt, omdat dit KPN anders in staat stelt over te gaan tot kruissubsidiëring. Ten slotte merkt UPC op dat bundelkortingen van KPN niet aan concurrerende marktpartijen de mogelijkheden mogen onthouden de diensten op concurrerend niveau op stand

¹¹ Oftel. A review of the Telephone Equipment Direction - Statement issued by the Director General of Telecommunications, April 2001.

alone basis aan te bieden. UPC vindt dat het meenemen van kostenvoordelen een vrijbrief is voor KPN om kostenvoordelen te laten vallen waar dit het beste uitkomt, met name omdat KPN kostenvoordelen als extra kortingsruimte mag meenemen in de aanbidding.

40. Essent vindt het voorgestelde een pragmatische aanpak, die steun verdient.
41. ACT is van mening dat de proportionele omzetallootatie op basis van marge volstrekt intransparant is en in de praktijk moeilijk kan worden getoetst door OPTA. Met het voorstel maakt KPN de door OPTA uit te voeren controle nodeloos ingewikkeld. Daarnaast wijkt de proportionele allocatiemethode af van toetsingsmethode 1 en 2, zoals door OPTA vastgesteld, aangezien daarin een verdere differentiatie wordt aangebracht. Ten onrechte wordt wederom voorgesteld om de externe inkoop buiten het bepalen van de ruimte op gebundelde aanbiddingen te houden. De externe inkoop is als 'grondstof' wel degelijk onderdeel van de stroomopwaartse dienstverlening waarop een marge kan worden gerealiseerd en dient als kosteninput terug te komen in de toets. Dat is consistent met het uitgangspunt dat moet worden uitgegaan van de werkelijke inkoop situaties van marktpartijen. Voor zover wordt bedoeld dat kostenvoordelen gerelateerd aan het gebundeld aanbieden van diensten niet in de kortingsruimte hoeven te worden meegenomen en dat de kortingsruimte daardoor afneemt, is dit voorstel volstrekt onaanvaardbaar. Op deze wijze wordt het competitieve voordeel dat KPN met de bundels tracht te bereiken buiten de werking van de bundeltoets gehouden. Het uitgangspunt dient te zijn dat alle kostenvoordelen dienen te worden meegenomen bij het bepalen van de kortingsruimte. Met andere woorden, meer kostenvoordelen leiden juist tot relatief meer kortingsruimte. In dergelijke gevallen is er sneller sprake van marge-uitholling ten opzichte van concurrenten.

Oordeel OPTA

42. Het voorstel van KPN inzake de proportionele verdeling heeft betrekking op bundels van gereguleerde diensten.¹² Het voorstel van KPN ziet derhalve toe op de nadere operationalisering van hetgeen door het college is verwoord in randnummer 33 van annex F van het retailbesluit. Het voorstel ten aanzien van de proportionele toerekening heeft geen betrekking op bundels van gereguleerde diensten met ongereguleerde diensten.
43. Voor deze laatste bundels gelden de bundeltoetsen, en regels voor toerekening, zoals door het college gedefinieerd in paragraaf F.5.1 van annex F van het retailbesluit. In die gevallen zijn de bundeltoetsen conform methode 1, 2 of 3 van toepassing.
44. In randnummer 34 van annex F van het retailbesluit stelt het college voorts dat indien een bundel bestaat uit meerdere gereguleerde en ongereguleerde diensten, eerst de regels uit paragraaf F.5.1 van annex F van het retailbesluit worden toegepast en vervolgens het principe zoals verwoord in randnummer 33 van annex F van het retailbesluit.

¹² Onder gereguleerd verstaat het college hier diensten met ondergrenstariefregulering en diensten die in de bundeltoets rekenkundig als zodanig worden behandeld, zoals laagcapacitaire aansluitingen (zie randnummer 32 van annex F van het marktbesluit).

45. Concreet stelt KPN voor om de bundelkorting, ofwel de korting ten opzichte van de ontbundelde diensten, toe te rekenen aan de individuele diensten in de bundel op basis van de marge. De marge is daarbij volgens KPN gelijk aan het verschil tussen de omzet van de ontbundelde dienst en de totale (virtuele en externe) wholesale inkoopkosten van de ontbundelde dienst. De externe inkoop wordt hier door KPN dus, in tegenstelling tot wat marktpartijen in de consultatie hebben gebracht, meegenomen bij de bepaling van de beschikbare marge.
46. In beginsel is het college van oordeel dat deze toerekening proportioneel is. Een dergelijke toerekening van bundelkortingen zorgt er voor dat de dienst met de grootste beschikbare kortingsruimte tevens het grootste deel van de bundelkorting draagt. Tevens wordt gewaarborgd dat per dienst de incrementele kosten worden terugverdiend en wordt kruissubsidiëring voorkomen. Omwille van de transparantie wordt in randnummer 47 een rekenvoorbeeld uitgewerkt.
47. Het college past op het voorstel van KPN echter één wijziging toe. Het college is van oordeel dat niet moet worden uitgegaan van de marge maar van de zogenaamde maximale kortingsruimte op de betreffende dienst. De maximale kortingsruimte definieert het college als de omzet van de ontbundelde dienst minus de totale incrementele kosten van de ontbundelde dienst. Het verschil met het voorstel van KPN zit hem in het opnemen van de direct toerekenbare retailkosten in de inkoopkosten. Het onderstaande fictieve rekenvoorbeeld werkt dit nader uit:

VOORBEELD	DIENST 1	DIENST 2	BUNDEL
Prijs (a)	10	5	13 → korting = 2 (d)
Incrementele kosten (b)	9	3,5	
- wholesale inkoopkosten	8	3	
- retailopslag	1	0,5	
Kortingsruimte = a - b	1	1,5	→ totaal = 2,5
Aandeel in totale kortingsruimte (e)	40%	60%	
Toerekening: f = e * d	0,8	1,2	
CPST: a - f > of < b ?	9,2 > 9 → OK	3,8 > 3,5 → OK	

48. Van de korting mogen aantoonbare kostenvoordelen worden afgetrokken, zodat een netto korting resulteert. In feite betekent dit niet dat de kortingsruimte toeneemt, maar dat de netto korting kleiner wordt. Het college verwijst in dit verband ook naar randnummer 20, onderdeel e, van annex F van het retailbesluit.
49. KPN geeft aan dat een kostenreductie in de benadering van de klant of een churnreductie kunnen gelden als voorbeelden van dergelijke (aantoonbare) kostenvoordelen. Ten aanzien van deze voorbeelden merkt het college het volgende op:
- een churnreductie die zou leiden tot een langere terugverdiëntijd is geen aantoonbaar kostenvoordeel. Het college heeft immers in randnummer 26 een vaste terugverdiëntijd van drie jaar voor alle diensten vastgesteld;

- een daling van de retailkosten kan een aantoonbaar kostenvoordeel zijn. Het kan per definitie alleen een besparing zijn op de direct toerekenbare retailkosten. Echter, in randnummer 60 worden deze retailkosten vastgesteld als vaste opslag van 0,5% op de virtuele wholesale inkoopkosten.

A.6 Vraag 6. Direct toerekenbare retailkosten, retailopslag

In de toets op dienstniveau dient KPN onder andere de direct toerekenbare retailkosten terug te verdienen. Volgens KPN zijn de direct aan een dienst (of aanbieding) toerekenbare retailkosten relatief zeer beperkt ten opzichte van de totaal (aan de markt) toegerekende retailkosten. Na een interne analyse van deze kosten op dienstniveau stelt KPN voor om een vast opslagpercentage van 0,5% te hanteren op de virtuele wholesale inkoopkosten. Wat is uw zienswijze ten aanzien van de – bepaling van de – hoogte van de retailopslag?

Reactie marktpartijen

50. Tele2 is het niet eens met de bepaling van de retailopslag. Tele2 is van mening dat op dienstniveau alle kosten dienen te worden gealloceerd en dat een opslag voor het redelijk rendement ontbreekt. Daarnaast is het van essentieel belang dat helder is welke kosten worden aangemerkt als direct toewijsbare retailkosten. Bovendien dienen de daadwerkelijke inkoopkosten inclusief externe inkoopkosten te worden betrokken. Tele2 merkt op dat toevoeging van de externe inkoopkosten inhoudt dat de directe retailkosten stijgen. Anders dan KPN stelt, zou dit niet leiden tot een verlaging van de retailopslag, maar juist betekenen dat het retailopslagpercentage verhoogd dient te worden. Tele2 benadrukt dat ook hier van essentieel belang is dat OPTA zorgdraagt voor een adequate en transparante controle van de toerekening.
51. UPC vraagt zich af of KPN met dit voorstel de kosten goedmaakt die voorheen in de ASR dienden te worden verantwoord (23% vaste opslag). UPC geeft aan dat de totale mark-up op inkoopkosten in het nieuwe ondergrenskader meer dan 50% lager is dan in het oude kader. UPC vindt het niet aannemelijk dat de retailkosten zoveel gedaald zijn. UPC is van mening dat het niet juist is om het opslagpercentage alleen te berekenen over de virtuele inkoopkosten. Daarnaast vindt UPC dat ook de niet direct aan een dienst toerekenbare retailkosten in het opslagpercentage dienen te worden meegenomen. Zelfs indien wel aan de definitie wordt vastgehouden vindt UPC het percentage onwaarschijnlijk laag. Ten slotte merkt UPC op dat dit percentage geen rekening houdt met de onvermijdbare kosten van efficiënte concurrerende aanbieders. UPC geeft aan dat duidelijkheid zou moeten bestaan over de beschikbare tariefruimte voor KPN en werkt dit uit aan de hand van een tweetal voorbeelden.
52. Essent vindt het voorgestelde een pragmatische aanpak, die steun verdient.
53. Scarlet heeft onvoldoende inzicht in de kostenopbouw om hierop een inhoudelijk weerwoord te geven, maar wat betreft de methodiek lijkt het onverdedigbaar bij voorbaat te stellen dat een groot deel van de kosten niet meegewogen hoeft te worden.

54. ACT kan zich vinden in de door KPN voorgestelde wijze van berekening van de retailopslag, doch deelt de conclusie niet. De direct toerekenbare retailkosten stijgen immers als de kosten van externe inkoop moeten worden meegenomen. Met andere woorden, de kosten verbonden aan de externe inkoop komen tot uitdrukking in hogere direct toerekenbare retailkosten. Het retailopslagpercentage zal derhalve niet zonder meer afnemen. De omvang van de retailkosten wordt mede bepaald door de allocatie van kosten aan wholesale respectievelijk retailactiviteiten. Het toewijzen van weinig kosten aan de retailactiviteiten leidt in deze opzet tot een lage retailopslag. ACT kan zich niet vinden in een omschrijving van retailkosten als kosten die worden bespaard als een aanbieder niet zou worden ingevoerd. Bij een specifieke aanbieder zullen bepaalde kosten niet als incrementeel worden aangemerkt, terwijl ze dat voor een groep van aanbieders wel zijn. Dergelijke kosten dienen als incrementele kosten te worden meegenomen.
55. ACT is van mening dat ook de niet direct toerekenbare retailkosten in de retailopslag dienen te worden meegenomen. Dergelijke kosten worden immers ook door concurrenten gemaakt. Als dit niet gebeurt wordt een belangrijk deel van de kosten van KPN niet in de berekening van de retailopslag betrokken. De toerekening van niet direct toerekenbare retailkosten dient plaats te vinden aan de hand van de (te verwachten) omzet op jaarbasis. ACT is van mening dat het hanteren van een vast opslagpercentage van 0,5% over de virtuele inkoopkosten niet aanvaardbaar is. In de eerste plaats zijn hierin niet de niet direct toerekenbare retailkosten betrokken. In de tweede plaats wordt uitsluitend gekeken naar de virtuele inkoopkosten en worden daadwerkelijke externe inkoopkosten ten onrechte buiten beschouwing gelaten. In de derde plaats staat de voorgestelde retailopslag van 0,5% in schril contrast met de retailopslag van 23% die thans door OPTA wordt gehanteerd en waarin de niet direct toewijsbare kosten zijn verwerkt. Tevens ontbreekt een opslag voor een redelijk rendement. ACT is van mening dat de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie zich er niet tegen verzet dat in het kader van een CPST met de niet direct toewijsbare kosten en een redelijk rendement rekening wordt gehouden:

Misbruik wordt juridisch gezien ook voldoende aangetoond, wanneer een onderneming met een machtspositie permanent en systematisch verliesverloopt op de koop toeneemt, die vanwege de omvang en aard ervan uit economisch oogpunt andere concurrenten van een gemeenschappelijke markt willen verdringen, of wanneer een onderneming met een machtspositie eenzijdig bonussen verleent om er zeker van te zijn dat de klant haar product uitsluitend bij haar koopt (onderstreping ACT) → [HvJ Hoffman La Roche zaak 85/76, Hoffmann – La Roche, jurispr. 1979, blz. 461, overweging 91]

Oordeel OPTA

56. Het college heeft de incrementele retailkosten in de CPST op dienstniveau gedefinieerd in randnummer 10, onderdeel c, van annex F van het retailbesluit. Hieruit komt duidelijk naar voren dat KPN de indirect toerekenbare retailkosten niet in de incrementele kosten op dienstniveau hoeft te betrekken. Het increment is in deze toets gelijk aan de dienst. Het college is van oordeel dat de wijze waarop KPN de direct toerekenbare retailkosten heeft vastgesteld in overeenstemming is met hetgeen is voorgeschreven in het retailbesluit. KPN heeft daartoe een analyse gemaakt van haar retailkosten in 2004.

57. De indirect toerekenbare retailkosten alsmede een redelijk retailrendement dient KPN op grond van het retailbesluit terug te verdienen in de CPST op marktniveau, en niet in de CPST op dienstniveau. Met deze combinatorische prijsstreekttoets voorkomt het college dat KPN andere efficiënte aanbieders van de markt kan verdringen door systematisch haar diensten te laag te prijzen. Daarmee is het college van oordeel dat hij handelt in overeenstemming met de in randnummer 55 aangehaalde zaak van het Europese Hof van Justitie. Ten overvloede merkt het college hier nog op dat KPN op marktniveau dus de totale retailkosten moet goedmaken en niet slechts de incrementele retailkosten. In de gescheiden financiële rapportage zal de omvang hiervan worden gerapporteerd.
58. Het college kan zich daarnaast vinden in het voorstel om te komen tot een vooraf vastgesteld opslagpercentage voor de direct toerekenbare retailkosten. Het college behoudt zich daarbij wel expliciet het recht voor om van KPN periodiek een update van dit percentage te verlangen. Aangezien de spreiding in de hoogte van de retailkosten dermate klein is, is het college bovendien van oordeel dat – mede gelet op de gewenste zekerheid ten aanzien van de in de CPST te hanteren parameters – voor alle diensten een ongedifferentieerd (uniform) opslagpercentage dient te gelden.
59. Verder is het college van mening dat het er niet wezenlijk toe doet of de direct toerekenbare retailkosten worden uitgedrukt in een percentage van de virtuele en externe wholesale inkoopkosten tezamen of in een percentage van slechts de virtuele wholesale inkoopkosten. Het opslagpercentage is tenslotte bepaald door in eerste instantie de totale omvang van de direct toerekenbare retailkosten vast te stellen en deze vervolgens te delen door – in het voorstel van KPN – de totale virtuele wholesale inkoopkosten. Indien zou worden gedeeld door de totale wholesale inkoopkosten wordt het percentage lager. Immers, dezelfde hoeveelheid direct toerekenbare retailkosten wordt dan gedeeld door een groter bedrag. Met deze keuze dragen diensten waarbij KPN zelf relatief veel waarde toevoegt een relatief groter deel van de direct toerekenbare retailkosten. Het college acht de door KPN voorgestelde methodiek daarom redelijk.
60. In de opslag dient KPN een zekerheidsmarge in te bouwen. In het voorstel van KPN is daarmee volgens het college in voldoende mate rekening gehouden. PWC heeft het college in een rapport van bevindingen, dat in opdracht van KPN is opgesteld, voldoende zekerheid verschaft ten aanzien van zowel de afleiding als de hoogte van het door KPN berekende retailopslagpercentage. Het college stelt de uniforme retailopslag derhalve vast op 0,5% op de virtuele wholesale inkoopkosten.

A.7 Vraag 7. Alternatieve inkooprecepten

In het geval van zogenaamde 'groene' diensten dient KPN uit te gaan van de standaard inkooprecepten, dat wil zeggen de inkooprecepten die in overeenstemming zijn met de wijze waarop KPN de diensten zelf voortbrengt. In het geval van 'oranje' diensten staat het KPN echter vrij om – zolang zij volgens KPN niet anticompetitief zijn – tariefvoorstellen in te dienen op grond van alternatieve inkooprecepten, bijvoorbeeld gebaseerd op inkoopmodellen van andere (efficiënte) aanbieders. Concreet werkt KPN in het consultatiedocument een tweetal voorbeelden uit, te weten Belbusiness over ISDN30 en Voice over DSL. Wat is uw zienswijze ten aanzien van deze alternatieve onderbouwingen?

Reactie marktpartijen

61. Tele2 is van mening dat KPN niet mag afwijken van de drie door OPTA gedefinieerde methoden. KPN kan hooguit na het uitvoeren van de door OPTA gedefinieerde methoden een oranje dienst aan OPTA ter goedkeuring voorleggen met een onderbouwing waarom volgens KPN in dat specifieke geval de dienst of bundel niet anticompetitief is. Voor zover KPN andere inkoopformules aan de ondergrensregulering ten grondslag wenst te leggen, dienen de betrokken marktpartijen, waaronder in ieder geval haar concurrenten, te worden geconsulteerd opdat kan worden vastgesteld of dergelijke diensten vergelijkbaar zijn en of deze daadwerkelijk beschikbaar zijn. Tele2 verzoekt OPTA alsnog helderheid te scheppen over de te gebruiken definitie van "standaard inkooprecept".
62. UPC acht het onaanvaardbaar dat KPN diensten aan het college kan voorleggen gebaseerd op inkoopmodellen van andere aanbieders. Dit stelt KPN in staat tot cherry picking over te gaan door juist niet de marktpartijen met (efficiënte) hogere kosten tot uitgangspunt te nemen, maar de partijen met lagere (efficiënte) kosten.
63. Essent stelt dat het doel van de regeling is dat voldoende ruimte resteert, en wordt veilig gesteld, zodat ook andere (efficiënte) aanbieders de mogelijkheid hebben op de markt duurzaam te concurreren met KPN. De ruimte voor deze concurrentiemogelijkheid moet worden gevonden in kostenbesparender methoden en technieken dan KPN. Zodra KPN zich van dezelfde kostenbesparender methoden en technieken gaat bedienen, creëert dit een ongewenste squeeze-situatie, waarvoor moet worden gewaakt.
64. KPN stelt dat bij de ondergrensregulering te weinig rekening wordt gehouden met platformconcurrentie en infrastructuurconcurrentie. KPN stelt dat de meest efficiënte manier van voortbrengen maatgevend dient te zijn.
65. ACT geeft aan dat het op het eerste gezicht redelijk lijkt om in de squeeze-toets rekening te houden met de wholesale aanbiedingen of eigen wholesale producten van andere marktpartijen. Dit betekent echter dat KPN bij de aanwezigheid van ieder concurrerend wholesale product of eigen wholesale input van andere partijen zich er op kan beroepen dat het product elders tegen lagere kosten beschikbaar is, ongeacht de vraag wat de mate van concurrentie is en of deze wholesale dienst ook daadwerkelijk in de markt wordt aangeboden en op efficiënte wijze kan

worden afgenomen. In de eerste plaats kan zowel door KPN als door OPTA niet worden beoordeeld in hoeverre de inkoopmodellen van andere aanbieders efficiënter zijn, aangezien in ieder geval voor KPN geen gegevens beschikbaar zijn omtrent de mate van efficiency van andere aanbieders. In de tweede plaats kan niet worden uitgesloten dat andere aanbieders zonder aanmerkelijke marktmacht diensten aanbieden onder de kostprijs. De mate van concurrentie dient dus geen rol te spelen bij de inrichting van de CPST. Er dient uitdrukkelijk geen rekening te worden gehouden met mogelijke alternatieve mogelijkheden aangezien zowel de kosten ervan als de beschikbaarheid niet meetbaar is en dus niet in de squeeze-toets kan worden verwerkt. Er dient te worden gemeten aan de hand van de wholesale diensten die de AMM partij zelf gebruikt.

Oordeel OPTA

66. Het college is van oordeel dat in de toepassing van de CPST op dienstniveau, conform het retailbesluit, primair moet worden uitgegaan van de wijze waarop KPN een bepaalde dienst zelf voortbrengt. De 'standaard' inkooprecepten in de CPST geven derhalve de wijze weer waarop KPN zelf haar diensten voortbrengt.
67. Op grond van randnummer 3, onderdeel a, van annex H van het retailbesluit staat het KPN echter vrij om tariefvoorstellen (als oranje dienst) op alternatieve wijzen te onderbouwen, bijvoorbeeld aan de hand van alternatieve inkooprecepten, waarbij zij dient aan te tonen dat de betreffende tariefstelling anticompetitief is.
68. Op dit moment ziet het college onvoldoende aanknopingspunten, mede gelet op het door marktpartijen gesignaleerde risico verbonden aan 'cherry picking', om reeds op voorhand in de toepassing van de CPST af te wijken van inkooprecepten die aansluiten bij de wijze waarop KPN diensten zelf voortbrengt. Derhalve zal het college toekomstige tariefvoorstellen van KPN in beginsel individueel op hun mogelijke anticompetitieve effecten toetsen. Hierbij sluit het college nadrukkelijk niet uit dat in dat geval aanvullend marktonderzoek noodzakelijk zal zijn.

A.8 Vraag 8. Methode 3

KPN is van oordeel dat methode 3 in het algemeen – en dus niet alleen voor het specifieke geval van Voice over Broadband – een goede invulling is voor een bundeltoets op grond waarvan kan worden aangetoond dat een bepaalde dienst (of aanbieding) niet concurrentieverstorend is. Deelt u deze zienswijze van KPN?

Reactie marktpartijen

69. Tele2 stelt dat OPTA methode 3 specifiek heeft toegevoegd voor VoB-diensten. Tele2 vindt dat OPTA er voor moet waken dat andere bundels niet via methode 3 worden beoordeeld.
70. UPC is van mening dat KPN zich dient te beperken tot methode 1 en 2. Methode 3 kan nooit van toepassing zijn voor VoB of VoDSL en andere AMM-diensten. UPC stelt dat een toets op enkel

het kostprijsniveau niet uitsluit dat KPN overgaat tot kruissubsidiëring. UPC vindt dan ook dat de gereguleerde kosten per specifieke AMM-dienst dienen te worden goedge maakt en dat op marktniveau dient te worden geverifieerd dat concurrerende marktpartijen dit kostprijsniveau kunnen evenaren.

71. Essent verwijst hier naar haar reactie op consultatievraag 7.
72. ACT stelt dat in het algemeen dient te gelden dat KPN zich dient te houden aan de door OPTA gedefinieerde bundeltoetsen als omschreven in annex F van het retailbesluit en dat er geen ruimte is voor de ontwikkeling van daarvan afwijkende methoden. KPN heeft conform annex F van het retailbesluit uitsluitend de ruimte om aan te tonen dat bundels die niet voldoen aan de geformuleerde verplichtingen alsnog kunnen worden ingevoerd aangezien anticompetitieve effecten ontbreken. ACT is daarnaast van mening dat methode 3 niet waarborgt dat overheveling van marktmacht wordt voorkomen. Een aanbieding tegen een bundelprijs boven de incrementele kosten betekent in de praktijk dat KPN de bundel tegen kostprijs mag aanbieden. De kosten van KPN per eenheid liggen nu eenmaal lager dan die van concurrenten (schaalvoordelen). Efficiënte concurrenten kunnen dit aanbod dus niet matchen. Methode 3 mag niet worden toegepast, en zeker niet voor VoB diensten. Deze dienen conform het oorspronkelijke ontwerpbesluit als 'oranje' te worden beoordeeld en dienen conform methode 1 te worden beoordeeld.

Oordeel OPTA

73. Het college heeft in randnummer 24 van annex F van het retailbesluit aangegeven dat methode 3 in het geval van Voice-over-Broadband toegepast mag worden.
74. Ten aanzien van de meer generieke toepassing van methode 3 als invulling van een bundeltoets, op grond waarvan volgens KPN kan worden aangetoond dat de tariefstelling van een dienst niet anticompetitief is, is het college van oordeel dat hij daar op voorhand onvoldoende aanknopingspunten voor heeft. Daarom zullen tariefvoorstellen van KPN, onderbouwd aan de hand van methode 3, in beginsel individueel door het college worden beoordeeld op hun mogelijke anticompetitieve effecten.

A.9 Gehanteerde definities en verrekening van kortingen

Reactie marktpartijen

75. Tele2 geeft aan dat het ondergrensbeleid niet alleen is bedoeld om rooftprijzen op te lossen (zoals KPN stelt), maar ook om marge-utholling te voorkomen. Tele2 is van mening dat KPN de gekozen definitie uit annex F voor 'dienst' moet volgen en hieraan geen eigen invulling dient te geven. Ditzelfde geldt voor het begrip 'bundel', waar KPN aangeeft dat ook afwijkende voorwaarden zouden leiden tot een te onderscheiden bundel. Daarnaast geeft KPN volgens Tele2 aan dat diensten uit de relevante markt waarvoor geen afwijkende tarieven bestaan geen deel uitmaken van de bundel. In dit verband is Tele2 van mening dat de toets altijd uitgevoerd dient te

worden, ook al gelden geen afwijkende tarieven.

76. Tele2 is verder van mening dat voordeelnummers een afzonderlijke aanbieding vormen. Tele2 geeft aan dat voordeelnummers niet alleen in de 'generieke dienst' dienen terug te komen, maar in alle diensten waar voordeelnummers gebruikt kunnen worden. Tele2 meent dat ook (tijdelijke) kortingsregelingen als aparte dienst in het kader van de CPST moeten worden beschouwd. Tele2 kan het door KPN aangebrachte onderscheid, en daarmee verschil in benadering, tussen tijdelijke kortingen en acties die voor alle bestaande en nieuwe klanten van een aanbieding beschikbaar zijn versus acties die alleen voor een specifieke groep zouden gelden niet geheel volgen. Het uitgangspunt van Tele2 is dat tijdelijke kortingsregelingen/actiekortingen in de CPST altijd als nieuwe dienst moeten worden beschouwd.
77. ACT geeft aan dat, anders dan het standpunt van KPN, het in het kader van een prijsqueezetest niet gaat om het voorkomen van rooftprijzen maar om het voorkomen van marge-uitholling. De door KPN gegeven omschrijving van bundels is niet in lijn met de omschrijving van 'bundels' door OPTA in annex F van het retailbesluit. Voorts dient de CPST uitsluitend te gaan over afwijkende tarieven; de ontwerpbesluiten van OPTA laten geen ruimte voor het hanteren van afwijkende voorwaarden. Indien daarvoor wel ruimte gegeven zou worden, zou dit kunnen leiden tot kwaliteitssqueeze of kwaliteitsdiscriminatie, hetgeen voorkomen dient te worden. Diensten waarvoor in de bundel geen afwijkende tarieven worden gehanteerd, worden door KPN ten onrechte in de toets op dienstniveau buiten beschouwing gelaten. Deze diensten dienen zonder meer als input te worden opgenomen in de CPST teneinde te kunnen beoordelen of de maximaal toegestane kortingsruimte is gebruikt.
78. ACT is verder van mening dat voordeelnummers als een aparte aanbieding dienen te worden beschouwd. ACT stelt voorts dat ten onrechte geen rekening wordt gehouden met maximale kortingen (bijv. bundelkortingen in combinatie met voordeelnummers) binnen één toets. Conform het kortingenbeleid van OPTA dienen alle te verkrijgen kortingen die onderdeel kunnen zijn van een aanbieding bij elkaar te worden opgeteld. Verder kan ACT zich er niet in vinden dat tijdelijke kortingen en acties worden terugverdiend binnen een bepaalde terugverdienperiode. Tijdelijke kortingen – ongeacht de doelgroep – dienen als separate aanbiedingen te worden beschouwd waarbij de CPST dient te worden uitgevoerd over de periode dat de korting loopt (mét een aangepaste terugverdienperiode).
79. Scarlet merkt over de voordeelnummers op dat, indien deze al meegenomen dienen te worden, dit wel beperkt moet worden tot de daadwerkelijke benutting hiervan.

Toelichting OPTA

80. De door het college opgelegde ondergrenstariefregulering adresseert de potentiële mededingingsproblemen van zowel marge-uitholling als rooftprijzen. Het college verwijst hiervoor naar randnummer 585 van het retailbesluit.
81. De definitie van 'dienst' en 'bundel' hebben als doel om vast te stellen op welk niveau op

prijssqueeze getoetst dient te worden. De definities die KPN hanteert zijn niet in alle gevallen conform de definities in het retailbesluit. Het college verwijst naar randnummer 3 van annex F voor de definitie van 'dienst' en naar randnummer 5 van annex F voor de definitie van 'bundel'. Aan de hand van een aantal voorbeelden worden de definities nader toegelicht:

- indien een klant een televisie-abonnement bij KPN kan afnemen tegen een korting ten opzichte van het ontbundelde tarief als hij tevens een gereguleerde telefoonaansluiting afneemt bij KPN, is sprake van een bundel en is op deze bundel de ondergrenstariefregulering van toepassing. Dit geldt óók voor de situatie dat de telefoonaansluiting in deze bundel tegen hetzelfde tarief (en/of voorwaarden) wordt aangeboden als in het geval dat deze telefoonaansluiting niet in combinatie met een televisie-abonnement (ofwel: ontbundeld) wordt afgenomen. De gecombineerde afname levert immers een (financieel) voordeel op voor de eindgebruiker, waarbij de korting afhankelijk wordt gesteld van de afname van de gereguleerde telefoonaansluiting. Het doet er in dat geval niet toe op welke wijze de korting wordt verstrekt of op welke wijze de diensten worden gefactureerd;
- voordeelnummers kunnen door alle klanten ingesteld worden als gratis faciliteit bij een belbasis-abonnement. In de squeeze-toets van het generieke belbasis-aanbod dient daarom het gemiddelde gebruik van voordeelnummers verrekend te worden;
- indien voordeelnummers in andere aanbiedingen gecombineerd worden met andere kortingen, zal de totale gestapelde (of gecombineerde) korting verrekend moeten worden;
- tijdelijke actie: gratis bellen op moederdag. Indien alle bestaande klanten hiervan gebruik kunnen maken, kan de daadwerkelijk verwachte benutting (en de daarmee samenhangende kosten van de actie) verrekend worden in de bestaande squeeze-toetsen van de betrokken diensten. De kosten van een dergelijke actie mogen worden uitgesmeerd over de redelijke terugverdientijd;
- tijdelijke actie (incentive): eerste 3 maanden gratis bellen. Deze actie is alleen van toepassing voor nieuwe klanten. In dat geval is de daadwerkelijke benutting gelijk aan 100% en is sprake van een nieuwe dienst, waarvoor een nieuwe squeeze-toets moet worden uitgevoerd. De kosten van de actie mogen echter ook in dit geval worden uitgesmeerd over de redelijke terugverdientijd.
- korting op randapparatuur (meegeleverd product): randapparatuur voor nieuwe klanten voor de helft van de prijs. Ook in dit geval is de daadwerkelijke benutting per definitie gelijk aan 100% en is sprake van een nieuwe dienst, waarvoor een nieuwe squeeze-toets moet worden uitgevoerd. De kosten van de actie op randapparatuur mogen ook in dit geval worden uitgesmeerd over de redelijke terugverdientijd.

A.10 Incrementele kosten

Reactie marktpartijen

82. Tele2 acht het van essentieel belang dat de definitie van incrementele kosten op heldere wijze door OPTA wordt geformuleerd. De toets op dienstniveau mag niet worden uitgehold door een te beperkte invulling van dit begrip. In het consultatiedocument stelt KPN dat de media gateway buiten de toets van VoDSL zou moeten worden gelaten "omdat deze tot het retail domein

behoort". Deze stelling is onjuist. Immers, de gateway faciliteert signalering, hetgeen (tot op heden ook door KPN) als wholesale dienst wordt aangemerkt. De kosten terzake dienen derhalve meegenomen te worden als incrementele kosten. Tele2 meent verder dat het van het grootste belang is dat de daadwerkelijke inkoopkosten worden meegenomen in de prijsqueeze-toets, dus ook alle inkoopkosten bij derden.

83. UPC vindt dat het niet meenemen van de kosten van de media gateway en de SIP server bij VoDSL onaanvaardbaar en disproportioneel is ten opzichte van aanbieders zonder eigen IP infrastructuur. Indien KPN voor een dienst gebruik maakt van een bepaalde infrastructuur dienen de daarmee gemoeide incrementele kosten te worden verantwoord. UPC is het niet eens met KPN dat VoB geen originating kosten kent. Zo zijn er de kosten van switching (via een softswitch) en gateways.
84. ACT is van mening dat de invulling die KPN geeft aan het begrip 'incrementele kosten' niet in overeenstemming is met de aanbeveling van de Commissie omtrent LRIC. In de CPST op dienstniveau wordt met de gemeenschappelijke kosten geen rekening gehouden. Volgens ACT dient dit wel het geval te zijn. Daarnaast is het niet aanvaardbaar dat niet direct toewijsbare kosten niet worden meegenomen in de tweede deeltoets. Volgens ACT dienen de niet direct toewijsbare kosten evenredig over de diensten waarover wordt gerapporteerd te worden verdeeld.
85. Het is voor ACT niet begrijpelijk waarom voor IPB verkeer originating kosten niet worden meegenomen en interconnectiekosten wel. Wholesale inkoopkosten dienen in de toets te worden betrokken. KPN stelt volgens ACT dat incrementele kosten voor de media gateway en SIP server niet hoeven worden meegenomen omdat deze infrastructuur niet alleen voor VoB wordt gebruikt maar ook voor andere diensten. ACT vindt dat hiervan geen sprake kan zijn. Als een dienst gebruik maakt van bepaalde infrastructuur zullen er ook aanwijsbare en toerekenbare incrementele kosten zijn.
86. Voor ACT is voorts niet duidelijk wat wordt bedoeld met 'een representatief wholesale tarief'. Het ligt voor de hand om bij niet-gereguleerde wholesale diensten niet uit te gaan van EDC kostprijzen maar van prijzen die KPN daadwerkelijk aan derde partijen berekent.
87. Scarlet stelt dat ten aanzien VoDSL inderdaad kan worden betoogd dat de kosten voor originating niet hoeven te worden meegerekend (voor DSL), maar daartegenover staan wel alternatieve kosten die wel degelijk dienen te worden meegewogen, zoals de kosten van ontbundeling.

Toelichting OPTA

88. Het college verwijst voor de definitie van incrementele kosten naar randnummers 8 en 10 van annex F van het retailbesluit. In randnummer 8 wordt gesteld dat de toets op dienstniveau zodanig wordt ingevuld dat binnen een redelijke terugverdientijd de opbrengsten hoger dienen te zijn dan de incrementele kosten. Per individuele dienst moet KPN dus te allen tijde kunnen aantonen dat zij de incrementele kosten goedmaakt. Het increment is daarbij echter gelijk aan de betreffende dienst. De CPST op marktniveau voorziet erin dat de totale kosten inclusief een redelijk

rendement moeten worden goedge maakt.

89. Vervolgens gaat het erom welke inkoop van wholesalediensten KPN's retailbedrijf – dat op grond van het in de gescheiden financiële rapportage begrepen inkoopmodel geacht wordt een zelfstandig bedrijf te zijn – bij KPN's wholesalebedrijf – dat eveneens geacht wordt een zelfstandig bedrijf te zijn – moet plegen teneinde een retaildienst in de markt te kunnen zetten.
90. Alle door KPN's retailbedrijf in te kopen (tariefgerereguleerde en niet-tariefgerereguleerde) wholesalediensten bij KPN's wholesalebedrijf, ten behoeve van de levering van retaildiensten, worden geacht incrementeel aan de retaildienst te zijn.
91. In de CPST op dienstniveau worden voor tariefgerereguleerde wholesalediensten de gereguleerde wholesaletarieven gehanteerd. Welk tarief of kostprijs KPN in de CPST op dienstniveau voor de niet-tariefgerereguleerde wholesalediensten moet opnemen, heeft het college beschreven in randnummer 10, onderdeel b, van annex F van het retailbesluit. Hierin wordt gesteld dat indien KPN deze wholesalediensten eveneens aan andere aanbieders aanbiedt, het KPN is toegestaan om in de toets op dienstniveau – in afwijking van een tarief gebaseerd op de EDC-principes – een voor dit aanbod aan derden representatief tarief te hanteren. Onder een representatief tarief wordt in dit verband door het college verstaan een naar omzet gewogen gemiddelde over de afnemers van de betreffende niet-tariefgerereguleerde wholesaledienst.
92. In het door KPN in het consulatiedocument opgenomen voorbeeld over IPB zijn de diensten 'overige breedbandtoegang en FIA' aan te merken als niet-tariefgerereguleerde wholesalediensten. Deze wholesalediensten zijn derhalve incrementeel op het niveau van de retaildienst. In de CPST op dienstniveau zal KPN voor deze diensten ofwel moeten rekenen met een kostprijs gebaseerd op de EDC-principes dan wel met een aan derden aangeboden representatief wholesaletarief.
93. De media gateway en SIP server behoren wat betreft hun functionaliteit tot KPN's netwerk en zijn noodzakelijke bouwstenen voor de levering van IPB. Ten aanzien van dergelijke netwerkgerelateerde diensten of voorzieningen is het college van oordeel dat deze tot het wholesaledomein behoren. De media gateway en SIP server dient KPN in de CPST op dienstniveau derhalve als niet-tariefgerereguleerde wholesalediensten op te nemen.
94. Ten aanzien van de kosten van het originating verkeer binnen IPB merkt het college op dat deze in het consulatiedocument inderdaad niet zijn opgenomen in de toets op dienstniveau aangezien hiervoor geen extra kosten worden gemaakt. De kosten van de IP-aansluiting zelf, waarover dit verkeer origineert, zijn echter wel meegenomen in de toets op dienstniveau. Daarnaast wijst het college in dit verband nog op de mogelijkheid die KPN heeft om op wholesaleniveau te differentiëren tussen IP en PSTN wat betreft de tarieven voor opbouw en afgifte (zie randnummer 605 van het retailbesluit).

A.11 Gescheiden financiële rapportage

Reactie marktpartijen

95. Tele2 verzoekt OPTA om in adequate sancties te voorzien indien KPN niet aan de RoS op marktniveau voldoet. Daarnaast dringt Tele2 erop aan de toetsing van de ASR niet alleen door de accountant van KPN te laten uitvoeren, maar ook door een onafhankelijke partij. Het is voor Tele2 onduidelijk wat met 'clusters van diensten' bedoeld wordt. Tele2 verzoekt om een rapportage op dienstniveau.
96. ACT geeft aan dat in de toets op marktniveau een beoordeling op basis van een boekjaar wordt gemaakt, waarbij ex post wordt bekeken of de kosten in dat jaar zijn terugverdiend door middel van een accounting separation rapportage (ASR). Niet duidelijk is hoe zich deze periode verhoudt tot de meerjarige terugverdienperiode in de CPST. De meerjarige terugverdienperiode maakt het immers mogelijk dat de incrementele kosten niet in het betreffende boekjaar worden terugverdiend. ACT geeft aan dat een duidelijke sanctie dient te worden gesteld indien achteraf door OPTA wordt vastgesteld dat de minimale RoS niet is gehaald om te voorkomen dat het risico in de business case wordt ingecalculleerd.
97. Een rapportage op clusterniveau van diensten is voor ACT niet aanvaardbaar. Rapportage dient in beginsel op individueel dienstniveau plaats te vinden ter waarborging van de transparantie en voorkoming van strategisch prijsgedrag waarbij de niet direct toewijsbare kosten niet door de individuele dienst op evenredige wijze worden goedge maakt door de geprognosticeerde inkomsten.

Toelichting OPTA

98. Het college gebruikt de gescheiden financiële rapportage om jaarlijks te toetsen of de totale kosten inclusief een redelijk rendement op marktniveau worden goedge maakt. Indien het college daartoe gegronde aanleiding heeft, kan het tevens een tussentijdse rendementsanalyse van KPN verlangen. Mocht de CPST op marktniveau niet slagen, dan heeft het college voldoende wettelijke mogelijkheden om handhavend en/of sanctionerend op te treden.
99. Het hanteren van een meerjarige terugverdienperiode brengt inderdaad met zich mee dat in de CPST op dienstniveau bepaalde kosten over meerdere jaren uitgesmeerd mogen worden. In de gescheiden financiële rapportage en derhalve ook voor de CPST op marktniveau geldt echter dat kosten worden geboekt in het jaar dat deze gemaakt worden. De gescheiden financiële rapportage is bedoeld om te beoordelen of aan de toets op marktniveau wordt voldaan. Daarnaast biedt de gescheiden financiële rapportage ook handvatten voor de toets op dienstniveau en kan aanleiding geven voor nader onderzoek. Voor de beoordeling op dienstniveau gebruikt het college echter in eerste instantie de periodieke monitoringsinformatie.
100. In de gescheiden financiële rapportage zal KPN wat betreft het retaildomein niet op het niveau van individuele diensten hoeven te rapporteren, maar staat het college enige clustering van diensten toe. Het college verwijst hiervoor onder andere naar randnummer 14, onderdeel a, van

annex E van het retailbesluit.

101. Het college heeft verder in randnummer 41 van annex A van het retailbesluit aangegeven dat de huidige praktijk, waarin KPN haar huisaccountant opdracht geeft tot het uitvoeren van de accountantsonderzoeken bij de financiële rapportages, voortgezet kan worden. Zoals staat in randnummer 44 van annex A heeft het college de mogelijkheid om een review te laten uitvoeren op de betreffende accountantsonderzoeken.

A.12 Bundels met laagcapacitaire aansluitingen

Reactie marktpartijen

102. Tele2 geeft aan dat bundeling met monopolieproducten verboden moet worden. Dit geldt specifiek voor het vaste telefonie-abonnement zolang WLR nog niet operationeel is. Tele2 stelt daarnaast dat het van belang is dat er voldoende marge bestaat tussen het wholesaletarief voor WLR en het door KPN gehanteerde retailtarief voor de aansluiting.

103. ACT geeft aan dat niet verklaard wordt om welke reden het logisch is om de beschikbare kortingsruimte op de laagcapacitaire aansluitingen te gebruiken in methode 1. De kortingsruimte dient ook te worden meegenomen in methode 2 in het geval ook niet AMM diensten in de bundel worden aangeboden. Daarnaast is onbegrijpelijk dat de kortingsruimte het gehele verschil tussen het retailtarief en het tarief van WLR zou mogen bedragen. Daarmee wordt de bundeltoets in feite buiten werking gezet aangezien KPN aldus retaildiensten tegen wholesaletarieven zou mogen verkopen.

Toelichting OPTA

104. Tot aan de effectieve invoering van WLR mag KPN de kortingsruimte op laagcapacitaire aansluitingen niet in een bundel inzetten. In het retailbesluit (voetnoot 10 in annex F, randnummer 32) is aangegeven dat na de effectieve invoering van WLR laagcapacitaire aansluitingen in de bundeltoets rekenkundig zo worden behandeld alsof op deze aansluitingen ondergrenstariefregulering van toepassing is. Dit betekent dat KPN vanaf dat moment de beschikbare kortingsruimte op deze laagcapacitaire aansluitingen mag inzetten in de bundel en dat zij op marktniveau de totale kosten inclusief een redelijk rendement moet terugverdienen. Daardoor wordt gewaarborgd dat efficiënte aanbieders een concurrerend retailaanbod in de markt kunnen zetten.

A.13 Stoplichtmodel

Reactie marktpartijen

105. Tele2 geeft aan dat het stoplichtmodel vervangen dient te worden door voorafgaande goedkeuring van tariefvoorstellen door OPTA. Tele2 is van mening dat in ieder geval alle bundels altijd ter goedkeuring aan OPTA dienen te worden voorgelegd.
106. ACT stelt dat het systeem van voorafgaande prijstoetsing voor alle diensten en bundels waarvan een gereguleerde dienst onderdeel uitmaakt moet worden gehandhaafd.
107. KPN stelt dat de grootzakelijke markt wordt gekenmerkt door direct access concurrentie. In de grootzakelijke markt hebben gebruikers kopersmacht. Zij nodigen aanbieders uit offertes te doen, dan wel zij schrijven tenders uit. Retailregulering leidend tot ex ante verplichtingen als transparantie en non-discriminatie is hier niet op zijn plaats, sterker nog, is strijdig met de werking zelf van een Request-for-Proposal en de aard van een tenderproces. Voorzover toch tot AMM voor vaste telefonie diensten voor deze klantengroep wordt besloten, dan dient met de specifieke omstandigheden van de tender markt en de markt waar grote gebruikers offertes vragen rekening gehouden te worden: aanbiedingen die op maat zijn toegesneden dienen te kunnen worden gedaan. Zo hebben de Engelse en Franse toezichthouder beide in de 2e helft van 2005 besloten dat contracten boven een zekere waarde per jaar niet meer onder het ex-ante toezicht vallen.

Toelichting OPTA

108. Wat betreft de vraag of een dienst van KPN al dan niet in aanmerking komt voor voorafgaande toetsing door het college, verwijst het college naar de keuzes die hij hierover heeft gemaakt in het retailbesluit. In randnummers 2 en 3 van annex H van het retailbesluit wordt in ieder geval gespecificeerd welke diensten zich kwalificeren voor ex-ante toetsing door het college.