

Nota van bevindingen

Gescheiden financiële rapportage

OPTA, 17 maart 2003





Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Algemeen	1
1.2 Doel van de gescheiden financiële rapportage	1
1.3 Inhoud	3
2 Reacties op de consultatie	4
2.1 Marktpartijen	4
2.2 Vraag 1: Niveau van detaillering van de rapportage	4
2.2.1 Standpunt van het college in het consultatiedocument	4
2.2.2 Reacties van belanghebbenden	5
2.2.3 Standpunt van het college na de consultatie	8
2.2.4 Oordeel	8
2.3 Vraag 2: Het inkoopmodel als basis voor de gescheiden financiële rapportage	9
2.3.1 Standpunt van het college in het consultatiedocument	9
2.3.2 Reacties van belanghebbenden	10
2.3.3 Standpunt van het college na de consultatie	13
2.3.4 Oordeel	13
2.4 Vraag 3: Problemen bij aanpassing van de portfolio van de gereguleerde diensten	14
2.4.1 Standpunt van het college in het consultatiedocument	14
2.4.2 Reacties van belanghebbenden	14
2.4.3 Standpunt van het college na de consultatie	15
2.4.4 Oordeel	15
2.5 Vraag 4: Current cost accounting (CCA) als kostengrondslag	15
2.5.1 Standpunt van het college in het consultatiedocument	15
2.5.2 Reacties van belanghebbenden	16
2.5.3 Standpunt van het college na de consultatie	18
2.5.4 Oordeel	18
2.6 Vraag 5: Problemen als gevolg van verschillen tussen kosten- en tariefgrondslagen	19
2.6.1 Standpunt van het college in het consultatiedocument	19
2.6.2 Reacties van belanghebbenden	20
2.6.3 Standpunt van het college na de consultatie	21
2.6.4 Oordeel	22
2.7 Vraag 6: Te hanteren rendementskengetal	22
2.7.1 Standpunt van het college in het consultatiedocument	22
2.7.2 Reacties van belanghebbenden	23
2.7.3 Standpunt van het college na de consultatie	25



2.7.4	Oordeel	25
2.8	Vraag 7: Grens tussen bedrijfsvertrouwelijkheid en maximale openbaarheid	26
2.8.1	Standpunt van het college in het consultatiedocument	26
2.8.2	Reacties van belanghebbenden	26
2.8.3	Standpuntbepaling door het college	28
2.8.4	Oordeel	29
3	Toekomstige gescheiden financiële rapportagestructuur	30
3.1	Achtergrond	30
3.2	Rapportagestructuur	33
4	Implementatietraject	35
4.1	Inleiding	35
4.2	De wijze van implementatie	35
5	Bijlagen	37
5.1	Bijlage 1: Invulling van het inkoopmodel overeenkomstig de Aanbeveling	37
5.2	Bijlage 2: Het rapportagemodel	38
5.2.1	Inleiding	38
5.2.2	Het conceptuele schema van de rapportage	39
5.2.3	Leeswijzer bij model gescheiden financiële rapportage telecommunicatie	40
5.2.4	Model gescheiden financiële rapportage	44

1 Inleiding

1.1 Algemeen

1. Op 26 april 2002 heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: OPTA of het college) een nota van bevindingen inzake het onderwerp van de integrale tariefregulering voor eindgebruikers- en interconnectiediensten gepubliceerd (kenmerk OPTA/EGM-IBT/2002/201084), hierna het ITTZ-project.
2. In zijn nota van bevindingen heeft het college aangekondigd een aantal structurele maatregelen te zullen nemen om de regulering van KPN's eindgebruikerstarieven en KPN's interconnectie-tarieven onderling beter te laten aansluiten. Dit teneinde een transparant en consistent integraal lange termijn tariefbeleid te creëren en de squeeze- en 'biba'-problematiek¹ structureel te voorkomen. Dit integrale tariefbeleid, waarbij de reguleringssystemen op elkaar afgestemd zijn, dient uiterlijk 1 juli 2003 van kracht te worden. Inmiddels is tussen KPN en OPTA overeenstemming bereikt over de voorwaarden waaronder invulling wordt gegeven aan het integraal tariefbeleid.
3. In de nota van bevindingen van 26 april 2002 heeft het college aangegeven marktpartijen bij de uitvoering van de aangekondigde structurele maatregelen door middel van een marktconsultatie te zullen betrekken. De marktconsultatie heeft plaatsgevonden tussen 1 oktober 2002 en 7 november 2002. Op 18 oktober 2002 heeft er een hoorzitting plaatsgevonden. De marktpartijen zullen ook worden betrokken bij de daadwerkelijke implementatie van de nieuwe wijze van rapportage. Dat zal gebeuren door middel van dieptesessies waarbij de marktpartijen in de gelegenheid zullen worden gesteld te reageren op de vorm en inhoud van de rapportages en voorstellen voor verbetering te doen.

1.2 Doel van de gescheiden financiële rapportage

4. OPTA stimuleert bestendige concurrentie in de telecommunicatiemarkt. Dat wil zeggen: een duurzame situatie waarin particulieren en zakelijke eindgebruikers een keuze kunnen maken tussen aanbieders en tussen diensten, zodanig dat het prijs- en kwaliteitsaanbod op de diverse deelmarkten totstandkomt door effectieve marktprikkels. Bij onvoldoende keuze beschermt OPTA eindgebruikers.
5. De telecommunicatiemarkt heeft zich ontwikkeld tot een markt met meerdere aanbieders van diensten aan eindgebruikers. Deze aanbieders zijn voor een deel afhankelijk van het netwerk van de voormalige verticaal geïntegreerde monopolist. Om de bevoordeling van het eigen retailbedrijf van de voormalige monopolist ten opzichte van de andere aanbieders tegen te gaan

¹ Zie voor een toelichting op deze onderwerpen randnummer 74 uit de nota van bevindingen ITTZ van 26 april 2002.

en gelijke kansen te scheppen voor andere marktpartijen, is in het kader van het ITTZ-project besloten om de financiële rapportage aan te passen. Dit is één van de maatregelen om te komen tot een verdergaande integratie van de thans voor de tariefregulering van KPN's eindgebruikers- en interconnectiediensten gehanteerde systemen. Dit is conform de Aanbeveling van de Europese Commissie² van 1998 (hierna: de Aanbeveling gescheiden boekhouding en toerekening). In de Aanbeveling gescheiden boekhouding en toerekening is het inkoopmodel³ uitgewerkt. Het inkoopmodel simuleert een markt waar het retailbedrijf van KPN dezelfde positie heeft als de andere marktpartijen. KPN Retail dient tegen dezelfde voorwaarden en tarieven in te kopen als de andere marktpartijen die diensten aan eindgebruikers leveren. Door middel van de gescheiden financiële rapportage wordt de niet bestaande structurele scheiding tussen KPN Wholesale en KPN Retail op een administratieve manier nagebootst. De rapportage vindt plaats alsof er sprake is van economisch onafhankelijke bedrijven.

6. Bij de opzet van de gescheiden financiële rapportage wordt uitgegaan van de wholesale en retail productmarkten die in de Aanbeveling betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische-communicatiesector⁴ (hierna: Aanbeveling relevante markten) zijn uitgewerkt. Het is te verwachten dat KPN in de toekomst zal worden aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht (hierna ook: AMM) op één of meerdere van deze markten. Het rechtsgevolg van deze aanwijzing is dat daaruit bepaalde verplichtingen voortvloeien. Het betekent onder meer dat de dienstverlening van KPN Wholesale non-discriminatoir, transparant en tegen kostengeoriënteerde tarieven plaats moet vinden. Dat geldt, met uitzondering van kostenoriëntatie, ook voor de leveringsvoorwaarden. De gescheiden rapportage is een geschikt middel om het gereguleerde deel van de telecommunicatiemarkt financieel inzichtelijk te maken.
7. Deze financiële rapportage moet worden onderscheiden van de statutaire jaarrekening en de interne rapportages ten behoeve van het management van KPN. De informatie uit de gescheiden financiële rapportage is (meer) gericht op de gereguleerde activiteiten van de aanbieder van telecommunicatiediensten die over aanmerkelijke marktmacht beschikt op een bepaalde relevante productmarkt. Het college stelt zich met een gewijzigde scheiding in de financiële rapportage ten doel transparantie, non-discriminatie, kostenoriëntatie en openbaarheid van informatie beter te garanderen dan mogelijk is met de huidige ONP-rapportages die door KPN worden opgesteld voor interconnectie, spraaktelefonie en huurlijnen.

² Aanbeveling van de Commissie 98/322/EG van 8 april 1998 inzake interconnectie in een geliberaliseerde telecommunicatiemarkt (Deel 2-Scheiding van boekhoudingen en kostenberekening), PB L141 van 13.5.1998, blz. 6.

³ Het inkoopmodel gaat ervan uit dat het retailonderdeel van KPN dat diensten levert aan eindgebruikers, tegen dezelfde tarieven en voorwaarden als andere telecomaanbieders diensten afneemt van het wholesaleonderdeel van KPN.

⁴ Aanbeveling van de Commissie van 11-02-2003, betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische-communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen (C(2003)497).



1.3 Inhoud

8. Deze nota van bevindingen bevat de resultaten van de consultatie en het definitieve standpunt van het college inzake de invulling van de financiële rapportage naar aanleiding van de inbreng van de marktpartijen. Voorts wordt aandacht besteed aan het door het college voorgenomen implementatietraject.
9. De structuur van deze nota van bevindingen is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat een samenvatting van de standpunten in het consultatiedocument, de belangrijkste reacties van marktpartijen, de standpuntbepaling en het oordeel van het college naar aanleiding van de reacties. De ontwikkelingen in een aantal EU-landen wordt eveneens besproken. In hoofdstuk 3 wordt de toekomstige gescheiden financiële rapportagestructuur uitgewerkt. In hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe het implementatietraject eruit ziet. Hoofdstuk 5 geeft aan op welke wijze het inkoopmodel kan worden ingevuld op basis van de in de Aanbeveling relevante markten onderscheiden productmarkten voor wholesale en retail.

2 Reacties op de consultatie

2.1 Marktpartijen

10. De volgende marktpartijen hebben schriftelijk op de consultatie gereageerd:
- Koninklijke KPN N.V. (KPN)
 - BT Ignite Nederland B.V. (BT Ignite)
 - De Associatie van Competitieve Telecom operators (ACT) bestaande uit: Worldcom, Versatel, Colt Telecom en Enertel
 - One.Tel/Scarlet
 - Tele2
 - Tiscali
11. De schriftelijke reacties zijn te vinden op de website van OPTA (www.opta.nl). Tijdens de hoorzitting op 18 oktober 2002 heeft BT Ignite een presentatie gehouden. Met de tijdens de hoorzitting naar voren gebrachte zienswijzen en de schriftelijke reacties is rekening gehouden in deze nota van bevindingen. Voorzover dit niet in de rest van de nota van bevindingen gebeurt, zal het college in de volgende paragrafen ingaan op de reacties van de marktpartijen.

2.2 Vraag 1: Niveau van detaillering van de rapportage

2.2.1 Standpunt van het college in het consultatiedocument

12. Het schema van bladzijde 10 uit het consultatiedocument geeft de totale geïntegreerde financiële rapportage weer. Dit totaal bestaat uit de som van de individuele gereguleerde diensten, waarvoor een gelijksoortig schema bestaat. In het consultatiedocument wordt uitgegaan van één financiële rapportage per individuele gereguleerde dienst voor zowel wholesale als retail.⁵ Daarnaast dienen voor zowel wholesale als retail de niet-gereguleerde diensten als gesommeerde restpost te worden opgegeven, teneinde de gehele omzet en kosten van KPN Wholesale en KPN Retail inzichtelijk te maken. Daarnaast is er nog een kolom niet-gereguleerd voor de som van niet-gereguleerde activiteiten die niet rechtstreeks onder het wholesale- of retailbedrijf vallen.
13. De producten die KPN Wholesale levert, komen overeen met de interconnectie- en bijzondere toegangsportfolio⁶ van KPN. Aan deze portfolio kunnen in de loop der tijd producten worden toegevoegd; ook kunnen er producten worden verwijderd. Deze producten worden dan eveneens toegevoegd aan of verwijderd uit de betreffende gescheiden financiële rapportage die door KPN moet worden opgesteld.

⁵ In dit document worden de Engelse woorden wholesale en retail gehanteerd in plaats van de Nederlandse woorden groothandel en kleinhandel.

⁶ Zie het geldende referentie aanbod van KPN.

14. Partijen die inkopen bij KPN Wholesale, betalen de in de interconnectie- en bijzondere toegangsportfolio van KPN Wholesale gehanteerde tarieven. In de rapportage van KPN Wholesale bestaan de opbrengsten uit verkopen aan KPN Retail en andere marktpartijen. De opbrengsten worden verkregen door de geleverde aantallen te vermenigvuldigen met de vastgestelde tarieven. De kosten van KPN Wholesale bestaan uit de kosten die aan de netelementen zijn toegerekend die nodig zijn om de diensten van KPN Wholesale samen te stellen. Bij KPN Retail verschijnt onder kosten de inkoopwaarde van de van KPN Wholesale afgenomen diensten. Het hier verantwoorde bedrag moet gelijk zijn aan de bij KPN Wholesale verantwoorde bedrag voor verkopen. KPN Retail kan overigens ook kosten hebben voor inkopen bij andere marktpartijen. De opbrengsten van KPN Retail bestaan uit de aan particuliere en zakelijke eindgebruikers geleverde diensten. In het consultatiedocument heeft het college het voorbehoud gemaakt dat hij de mogelijkheid openhoudt om in de toekomst eventueel een meer gedetailleerd niveau (elementniveau) te hanteren voor de rapportage over de interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten.

Vraag gesteld in het consultatiedocument

- | |
|---|
| 1. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op de zienswijze van het college ten aanzien van het niveau van detaillering van de rapportage. |
|---|

2.2.2 Reacties van belanghebbenden

Reactie van KPN

15. KPN is van mening dat het aggregatieniveau in overeenstemming moet zijn met de relevante productmarkt. De nieuwe richtlijnen schrijven voor dat relevante markten moeten worden bepaald. Het niveau van de rapportage dient zich daaraan aan te passen. KPN meent dat het voor de hand ligt, gezien onder andere het aanbod van CPS bedrijven en direct access aanbieders, dat verschillende diensten tezamen als één relevante productmarkt worden aangemerkt, omdat deze diensten doorgaans als onderdeel van een pakket worden aangeboden. KPN is van mening dat uitsluitend op het aggregatieniveau van deze relevante productmarkten zou moeten worden gerapporteerd voor zover KPN hiervoor is aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht en indien een dergelijke rapportage in lijn is met de aard van het vastgestelde probleem. Dit is volgens KPN in lijn met de Europese Commissie, die in dit kader spreekt over de prestaties als ware het afzonderlijke bedrijven, hetgeen het juiste aggregatieniveau weergeeft.
16. Nu de relevante markten (en de eventuele problemen die zich daarop zouden voordoen) nog niet zijn vastgesteld, volstaat een rapportage op het niveau van ONP Spraak en ONP Vaste Verbindingen en EDC. KPN is van mening dat uit het consultatiedocument sterk de indruk ontstaat dat OPTA met de beoogde detaillering van de rapportage zijn doel voorbij schiet. De beoogde invulling van de rapportage is meer een vorm van microregulering. Gegeven ook de wens tot openbaarheid zou dat concurrenten van KPN de beschikking geven over bedrijfsvertrouwelijke en commercieel gevoelige informatie. KPN is van mening dat daarvan geen sprake kan zijn.

17. Verder stelt KPN dat door het zeer gedetailleerde niveau van rapportage dat OPTA voorstelt, het erop lijkt dat OPTA nog denkt in termen van afzonderlijke diensten. Dit gaat voorbij aan de mogelijkheid tot het introduceren van tariefpakketten, zoals ook in andere EU-lidstaten mogelijk is. Deze pakketten zullen allerlei combinaties inhouden van de huidige individueel aangeboden diensten. Rapportage op het voorgestelde onderscheiden dienstniveau is dan niet zinvol of mogelijk. Zo'n gedetailleerde rapportage zou allerlei arbitraire omzetalloccaties (van pakketten naar klassieke diensten) vergen. KPN is derhalve van mening dat de in het consultatiedocument voorgestelde mate van detaillering te diep is, onwerkbaar is en geen redelijk doel dient.
18. Een tweede reden waarom KPN zich niet kan verenigen met een rapportage op microniveau, is dat een dergelijke rapportage leidt tot een minder nauwkeurig beeld van de exploitatie, bijvoorbeeld vanwege de allocatie van gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten naar het microniveau van de afzonderlijke diensten. In het kader van de retailopslag in de huidige squeezezoets heeft KPN hier meermalen op gewezen. De huidige behandeling van de retailopslag in de squeezezoets is niet in lijn met de mededingingsrechtelijke principes die de kern vormen van de analyse van de relevante markt. KPN verwijst hierbij naar de artikelen van prof. Cave⁷. KPN is van mening dat allocatie naar microniveau leidt tot niet zinvolle rapportages, waaraan allerlei verkeerde conclusies kunnen worden verbonden. Allocatie van gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten is alleen zinvol op een voldoende hoog aggregatieniveau. Indien op een niveau van tariefpakketten en/of diensten zou worden gerapporteerd in de gescheiden financiële rapportage, schiet de rapportage haar doel voorbij.

Reactie van BT Ignite

19. BT Ignite is voorstander van een niveau van rapporteren dat per gereguleerde dienst inzicht verschaft in zaken als kostenoriëntatie en non-discriminatie. Dit betekent waarschijnlijk dat het niveau van detaillering, dat vereist is voor de diensten van KPN Wholesale, anders is dan dat voor de diensten van KPN Retail. Dit geldt ook voor de opzet van de gescheiden financiële rapportage.
20. Daarnaast vindt BT Ignite dat het niveau van detaillering de principes van het inkoopmodel moet onderschrijven. Verder behoren de wholesale opbrengsten consistent te zijn met de werkelijke prijzen van het referentie aanbod. Hier kunnen echter praktische verschillen optreden door de rekenmethode van de transferprijzen, waardoor toch sprake van discriminatie zou kunnen zijn. Een rapportage over netwerkkosten en de kosten op elementniveau is daarvoor noodzakelijk. BT Ignite geeft aan dat zij bij de beantwoording van vraag 2, over het inkoopmodel, hierop terugkomt.
21. Behalve de op te leveren winst- en verliesrekeningen is ook aanvullende informatie vereist. BT Ignite vindt dat er drie aanvullende overzichten moeten worden opgesteld: een overzicht over de netwerkkosten, een overzicht over de tarieven per eenheid voor de diensten van KPN Wholesale en een overzicht over de afleiding van de interne verrekenprijzen die gelden tussen KPN Wholesale en KPN Retail. Deze overzichten zijn nodig om te voldoen aan de vereisten

⁷ KPN heeft overigens niet aangegeven welke artikelen van prof. Cave worden bedoeld.

van kostenoriëntatie, non-discriminatie en transparantie die voorgeschreven zijn in de Interconnectierichtlijn, de nieuwe Toegangsrichtlijn en de Aanbeveling. Ze zijn ook nodig voor het inkoopmodel. BT Ignite heeft een uitgewerkt voorbeeld over de bovengenoemde drie rapporten opgenomen in bijlage 1 van haar reactie. Voorts is BT Ignite van mening dat alle kosten opgeleverd moeten worden op een consistente wijze, op basis van dezelfde grondslag. BT Ignite is voorstander van het gebruik van actuele waarde (hierna: current cost accounting; afgekort CCA). De rapportage dient ook inzicht te geven in de niet-gereguleerde activiteiten.

Reactie van de ACT

22. De ACT is van mening dat een gescheiden boekhouding vooral betrekking heeft op de methoden die gehanteerd worden om kosten uit de boekhouding toe te rekenen aan producten. Hiervoor zijn de kostentoerekeningen per product en per bouwsteen of netwerkelementen nodig. De ACT geeft dit als volgt weer: “Dit betekent concreet dat *alle stappen* om te komen van in de boekhouding en overige bedrijfsvoering van KPN vastgelegde gegevens tot de kosten per dienst, op voldoende detailniveau gedocumenteerd dienen te worden en *inzichtelijk en verifieerbaar* dienen te zijn voor de toezichthouder.” Een gedetailleerde kostenrapportage van diensten en producten is essentieel. De rapportage dient afdoende duidelijk te maken dat KPN op een transparante, consistente en coherente wijze kosten allocceert over de diverse diensten op basis van netwerkelementen.
23. Tevens is het van belang dat de kosten van activa en operationele kosten bepaald worden op *netwerkelementniveau* en dat netwerkelementkosten met behulp van voldoende inzichtelijk gemaakte en gemotiveerde *routeringsfactoren* aan wholesalediensten worden toegerekend. Om te kunnen komen tot een betekenisvolle bepaling van het rendement op retailediensten is het noodzakelijk om zowel de totaal toegerekende kosten (inclusief afschrijving op activa) als ook een representatief aandeel in de activawaarde zelf aan de retailedienst toe te rekenen. Dit betekent dat voor gereguleerde diensten een uitsplitsing naar *tariefelementen* en voor niet gereguleerde diensten een uitsplitsing naar *dienst* noodzakelijk is, met name als de niet-gereguleerde dienst gebruik maakt van een gereguleerde wholesale dienst.

Reactie van Tiscali

24. Tiscali ziet graag een zo hoog mogelijke graad van detaillering, om zo het risico van kostenverschuiving en/of het mogelijk dubbel opvoeren van kosten te beperken. Voorts wordt in geval van vergaande detaillering de toerekening van gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten aan bepaalde diensten inzichtelijker. De illustratie van kostensoorten die op pagina 14 van het consultatiedocument worden gegeven is een volgens Tiscali een goede start, echter geen eindpunt. Van belang hierbij zou zijn om stringente definities te hanteren voor classificatie van kosten onder een bepaalde kostensoort. Vooral kostensoorten als ontwikkelingskosten en planningskosten vragen om stringente afbakening. Voorts doelt Tiscali met het hanteren van een vergaande mate van detaillering eveneens op inzicht in onder meer gehanteerde afschrijvingstermijnen en waarderingsgrondslagen.

2.2.3 Standpunt van het college na de consultatie

25. Het college is het met KPN eens dat het zwaartepunt van de rapportage gericht moet zijn op de relevante productmarkten. Over deze relevante markten zal een uitgebreide rapportage worden gevraagd, bestaande uit een winst- & verliesrekening, een balans en een toelichting. Deze rapportage zal worden opgesteld alsof er sprake is van juridisch en economisch afzonderlijke bedrijven. Op een lager niveau zullen de huidige rapportage-eisen minimaal van kracht blijven zoals bijvoorbeeld de opbrengsten, kosten en rendement per dienst.
26. Het college is het eens met KPN dat zolang de relevante markten nog niet zijn vastgesteld, de basis voor de rapportage de huidige ONP-indeling voor interconnectie- en bijzondere toegang, spraaktelefonie en huurlijnen moet zijn. De vorm en inhoud van deze rapportage zal echter wel aan de nieuwe normen moeten voldoen.
27. Het college deelt het standpunt van BT Ignite over het niveau van detaillering niet. Het college is van mening dat op het niveau van de relevante markten een uitgebreide rapportage moet worden opgeleverd. Aangezien de betreffende partij hier AMM heeft, is het vanzelfsprekend dat over deze markt uitgebreid wordt gerapporteerd. Dit sluit aan bij de nieuwe ONP regels. Op een lager niveau, dienstenniveau, kan worden volstaan met overzichten die informatie geven over de opbrengsten, kosten en rendementen.
28. Het college is het met de ACT eens dat voor de gescheiden financiële rapportage de methoden van toerekening belangrijk zijn. De methoden van toerekening van kosten en opbrengsten die door KPN worden gehanteerd, zijn door het college goedgekeurd. Het college sluit niet uit dat bij de invulling van de gescheiden financiële rapportage, deze methoden kunnen wijzigen. Het is de bedoeling vooral het inzicht in de verschillende relevante markten en de diensten te vergroten door middel van een verbeterde rapportage.
29. Het college is het eens met Tiscali om kruissubsidie en non-discriminatie zo veel mogelijk uit te sluiten. De door het college voorgenomen rapportage zal het inzicht in kruissubsidie en non-discriminatie verder vergroten.

2.2.4 Oordeel

30. Het college is van oordeel dat op basis van de resultaten van de aanwijzing van KPN als aanbieder met aanmerkelijke marktmacht, die op basis van de nieuwe richtlijnen en de Aanbeveling van de Commissie over relevante markten medio 2004 zal plaatsvinden, per aangewezen relevante markt zal moeten worden gerapporteerd. Voor de markten waarop KPN zal worden aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht zal een rapportageverplichting bestaan. Voor elke relevante productmarkt, waar KPN over aanmerkelijke marktmacht beschikt, zal een balans en een winst- en verliesrekening plus toelichting moeten worden opgesteld. Daarnaast zal op dienstniveau, van de vastgestelde relevante productmarkt, aanvullende informatie moeten worden opgeleverd. Deze informatie bestaat uit minimaal de huidige ONP-

informatie zoals kosten, omzet, marge, rente, boekwaarde en rendement. Hiermee wordt zowel rekening gehouden met het standpunt van KPN als met de standpunten van de andere marktpartijen. Het college is van mening dat op deze wijze een uitvoerbare rapportageverplichting wordt opgelegd.

31. Het college behoudt zich het recht voor om in de toekomst een meer gedetailleerde rapportage te vragen, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de rapportage op elementniveau (bouwstenen van de diensten van KPN Wholesale).
32. De reconciliatie tussen de gereguleerde rapportage en de statutaire rapportage is noodzakelijk. Administratief wordt hiermee bereikt dat de consistentie wordt gewaarborgd. Verschillen in de aansluiting tussen beide rapportages moeten worden verklaard. Tevens verschaft het inzicht in het al dan niet bestaan van ongeoorloofde kruissubsidie. Beide rapportages zijn aan accountantscontrole onderworpen en KPN heeft als beursgenoteerd bedrijf er belang bij om kwalitatief goede financiële informatie te verschaffen.

2.3 Vraag 2: Het inkoopmodel als basis voor de gescheiden financiële rapportage

2.3.1 Standpunt van het college in het consultatiedocument

33. Het uitgangspunt van het college is het hanteren van het inkoopmodel voor het verrekenen van transacties tussen KPN Wholesale en KPN Retail. Bij het inkoopmodel komen transacties tussen KPN Wholesale en KPN Retail tot stand alsof er sprake is van juridisch en economisch zelfstandige entiteiten. KPN Wholesale moet KPN Retail op dezelfde wijze, non-discriminatoir, behandelen als de andere marktpartijen die interconnectie of bijzondere toegang vragen. Een goed toegepast inkoopmodel, waarbij er sprake is van een goede procedure, garandeert dat KPN Wholesale de eigen retailorganisatie niet bevoordeelt. Hierbij moet er een duidelijk onderliggend principe zijn voor de gebruikte interne verrekeningen en elke kostenpost moet te rechtvaardigen zijn. In rekening gebrachte kosten mogen niet discriminerend zijn en de interne verrekeningen moeten in de gescheiden boekhoudingen transparant zijn. De interne verrekeningen moeten worden vastgesteld als het product van het gebruik en de kosten per eenheid (gebruik vermenigvuldigd met het tarief per eenheid). Ten behoeve van gescheiden boekhoudingen wordt KPN Retail administratief op hetzelfde niveau geplaatst als de andere marktpartijen. Alle partijen kunnen op deze wijze inkopen tegen dezelfde tarieven en onder dezelfde voorwaarden.

Vraag gesteld in het consultatiedocument

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">2. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op de zienswijze van het college dat het inkoopmodel de basis is voor regulatory accounts. |
|--|

2.3.2 Reacties van belanghebbenden

Reactie van KPN

34. KPN refereert aan de toezegging die in het kader van ITTZ is gedaan. Deze toezegging houdt in dat wordt uitgegaan van een virtueel inkoopmodel waarbij KPN Retail inkoopt tegen externe prijzen, dit is de basis voor de gescheiden financiële rapportage. Hierbij houdt KPN zich wel het recht voor om zo efficiënt en effectief mogelijk in te kopen. De rapportage over de retailactiviteiten moet immers een afzonderlijk bedrijf representeren.
35. KPN stelt dat het hanteren van externe prijzen niet mag inhouden dat het college allerlei risicovolle investeringen in interconnectie en bijzondere toegang van KPN verlangt waar dat niet redelijk is of inefficiënt. KPN zal in dit soort investeringsafwegingen kostencausaliteit laten prevaleren. In overweging 20 van de Toegangsrichtlijn, die het college aanhaalt, wordt niet alleen het bevorderen van concurrentie genoemd, maar ook het belang van de eindgebruikers. Inefficiënte investeringen kunnen nooit in het belang zijn van de eindgebruikers. Door de toezichthouder opgelegde inefficiënte investeringen ten behoeve van toegang en/of interconnectie kunnen nooit in het belang zijn van de eindgebruikers. In principe dienen wholesale specifieke kosten dan ook causaal te worden toegerekend. Dat daar eenmalig een uitzondering op wordt gemaakt in het kader van ITTZ dient, naar de mening van KPN, slechts om toezichtsfouten uit het verleden te herstellen.

Reactie van BT Ignite

36. BT Ignite stelt dat het inkoopmodel essentieel is omdat dit de kern vormt van een gescheiden financiële rapportage. Of KPN Retail daadwerkelijk diensten koopt middels een systeem van interne verrekeningen, bestaande uit een facturatie door middel van een registratiesysteem, is niet bijzonder interessant voor de nieuwe marktpartijen. Het is echter van cruciaal belang dat het non-discriminatoire tarifieren van de wholesalediensten wordt bewezen binnen de gescheiden financiële rapportages. Dit betekent dat de gescheiden financiële rapportage de resultaten van KPN Wholesale en KPN Retail presenteert alsof het aparte bedrijven zijn. BT Ignite is het daarom met het college eens dat KPN Retail alle relevante tarieven van de netwerkdiensten moet betalen die werkelijk worden gebruikt. Om het bovenstaande te kunnen uitvoeren is de hoofdvraag hoe de gescheiden financiële rapportage ontworpen moet worden.
37. BT Ignite wil het belang van het verschil tussen kostenbepaling en tarifiering onderstrepen. Kostenbepaling handelt over het ontwerp van een degelijke allocatiemethode. Het is noodzakelijk een grondige kennis van de kostenoorzakelijkheid te hebben en vereist de verzameling van financiële en niet financiële data. Kostenbepaling kan zich uitstrekken tot waarderingen en heeft over het algemeen betrekking op het recente verleden.
38. Tarifiering houdt zich bezig met de prijsstelling van een dienst of service. Tarifiering is toekomstgericht. Gezien het op het verleden gericht zijn van kostenbepaling en de toekomstgerichtheid van de tarieven is het hoogst waarschijnlijk dat opgelegde tarieven afwijken van de werkelijke kosten. De verschillende partijen zullen geïnteresseerd zijn in de uitkomsten van deze

verschillen. Verder geeft het enig inzicht in de degelijkheid van de voorspellende waarde van het tariefmodel. BT Ignite vindt het daarom essentieel dat in de gescheiden financiële rapportage de werkelijke kosten en de toegepaste tarieven naar voren komen. BT Ignite is voorstander van de CCA-FAC benadering, maar is voor een spoedige ingebruikstelling voorstander van te starten met HCA-FAC.

39. BT Ignite plaatst vraagtekens bij het voorstel wholesaleprijzen gelijk te stellen aan de transferprijzen. Ten eerste is er het algemene probleem om de koppeling tussen het interconnectie aanbod en de retaildiensten vast te leggen, speciaal het “on-net” verkeer. BT Ignite wijst erop dat elke combinatie van de bestaande diensten uit het referentie aanbod van KPN ertoe zal leiden dat een te lage of te hoge interne verrekenprijs, doordat het netwerkbeslag wordt onderschat of overschat. Ten tweede verschilt de wijze waarop schakelpoorten worden meegenomen in de vaststelling van de tarieven voor de diensten opgenomen in het referentie aanbod en in de tarieven voor de diensten die door KPN Retail worden geleverd. Ten derde kan de wijze waarop de prijzen van call origination, call termination en access gateway diensten tot stand komen, voor inconsistenties zorgen. Gegeven het bovenstaande is BT Ignite van mening dat de gescheiden financiële rapportage zowel de prijzen voor interconnectiediensten als de interne verrekeningen moeten verantwoorden, gebaseerd op een degelijke analyse. Deze prijzen en verrekeningen behoren gelijk te zijn op het niveau van netelementen.
40. BT Ignite is van mening dat er drie gedetailleerde kostenrapportages op nodig zijn om kostenoriëntatie en non-discriminatie aan te tonen. Een rapportage over de netwerkkosten, die het mogelijk de kosten op elementniveau te analyseren. Een rapportage over kosten per eenheid van de diensten die KPN Wholesale levert. Een rapportage over de totale verrekeningen tussen KPN Wholesale en KPN Retail in termen van afgenomen aantallen en per eenheid betaalde prijs.

Reactie van de ACT

41. De ACT is van mening dat structurele scheiding van diensten en netwerken het uitgangspunt dient te zijn. Men beschouwt het inkoopmodel als tweede keus. Het inkoopmodel lijkt vooralsnog een redelijke benadering, die meer recht doet aan het creëren van een “level playing field”. De ACT begrijpt uit het consultatiedocument dat het college van mening is dat prijzen voor wholesalediensten en tarieven voor interne verrekeningen gelijk moeten zijn. Met deze keuze en de achterliggende argumentatie is de ACT het eens.
42. De ACT ondersteunt ook de proportionele toerekening van de wholesale specifieke kosten zoals beschreven door het college. De ACT wijst er wel op dat, om effectief te zijn, de proportionele wijze van toerekening van wholesale specifieke kosten, niet alleen in de gescheiden financiële rapportage moet plaatsvinden, maar ook in de kostentoerekeningssystemen voor EDC en BULRIC.

Reactie van Tele2

39. De huidige manier waarop KPN gestructureerd is, baart Tele2 zorgen omdat deze verre van transparant en non-discriminatoir is en KPN Retail in hoge mate bevoordeelt. Tele2 is van mening dat de komende structurele maatregelen van cruciaal belang zijn. Echter, Tele2 is van

mening dat, om dit te bereiken, verdergaande maatregelen noodzakelijk zijn dan alleen een gescheiden financiële rapportage.

40. Tele2 is van mening dat het een gemiste kans is dat in de Europese telecommunicatieregelgeving er niet voor gekozen is om het netwerkbedrijf structureel af te splitsen van het retailbedrijf zoals in de Verenigde Staten. Zolang het wholesale- en retailbedrijf van KPN deel uit maken van dezelfde juridische en financiële entiteit, zal het non-discriminatiebeginsel bij voortduring onder druk blijven staan. Daar het resultaat van KPN Retail zwaar meeweegt in het resultaat van KPN zal KPN Retail altijd voorrang hebben op marktpartijen.
41. Bovendien blijkt dat KPN er tot op heden niet in geslaagd is daadwerkelijk een scheiding aan te brengen tussen KPN Retail en KPN Wholesale. Het is voor KPN dan ook onmogelijk om informatie van marktpartijen vertrouwelijk te behandelen. KPN Wholesale weigert dan ook om een algehele geheimhoudingsverklaring af te geven. Per definitie heeft KPN Retail dus de beschikking over informatie die voor andere partijen verborgen blijft.
42. Vervolgens zou Tele2 graag willen aangeven dat het lijkt alsof het college in paragraaf 3.2.1 van het consultatiedocument er van uitgaat dat KPN reeds gestructureerd is conform de in deze paragraaf geschetste vierdeling. Tele2 wil benadrukken dat de situatie zoals geschetst in het consultatiedocument, geen weergave is van de huidige organisatiestructuur van KPN. KPN zal dus een herstructurering moeten doorvoeren alvorens ook operationeel te kunnen voorzien in een non-discriminatoire en transparante inkoopmodel.
43. Tele2 is van mening dat zolang KPN Retail en KPN Wholesale binnen dezelfde business unit van KPN opereren, zal er geen sprake zijn van een non-discriminatoire inkoopmodel. De maatregelen die Tele2 noodzakelijk acht, gaan dus verder dan een gescheiden financiële rapportage.

Recatie van Tiscali

44. Tiscali is het eens met het voorgestelde model. De doelstelling dat alle partijen (inclusief KPN zelf) op dezelfde wijze kunnen inkopen tegen dezelfde voorwaarden en dezelfde tarieven acht Tiscali essentieel.
45. Er zou hierbij een probleem kunnen ontstaan indien er een onderscheid gemaakt wordt tussen retail- en wholesalediensten. In het geval van wholesalediensten levert KPN Wholesale onder gelijke voorwaarden aan KPN Retail en/of alternatieve aanbieders. In het geval van retaildiensten levert KPN aan eindgebruikers en/of alternatieve aanbieders. Hierbij is er geen sprake van voorwaarden waaronder KPN zichzelf de retaildienst levert, aangezien de dienst direct aan eindgebruikers wordt geleverd. Er bestaat in dit kader dus geen vergelijkende toets, die er volgens Tiscali wel degelijk behoort te zijn.
46. Daarbij blijft het van cruciaal belang dat het college eveneens de totstandkoming van de inkoop tarieven zorgvuldig blijft beoordelen op onder meer opeenstapelingen van marges tussen verschillende business units van KPN (die onderling aan elkaar leveren). Op die wijze zou KPN

immers alsnog in staat zijn meer dan de werkelijke kosten goed te maken, ondanks dat KPN Retail tegen gelijke voorwaarden en tarieven als de andere marktpartijen diensten afneemt.

2.3.3 Standpunt van het college na de consultatie

47. Het college merkt, naar aanleiding van de argumentatie van KPN, op dat de missie van OPTA bestaat uit het stimuleren van bestendige concurrentie en de bescherming van de belangen van de eindgebruikers indien er nog geen sprake is van bestendige concurrentie. Kostenoriëntatie is voorgeschreven door de Europese en nationale wetgever en past in de missie van OPTA en dient als zodanig gebruikt te worden.
48. Het college is het met BT Ignite eens dat het inkoopmodel de kern van de gescheiden financiële rapportage vormt. De mening dat de interne verrekenprijzen en de interconnectieprijs alleen op componentniveau gelijk hoeven te zijn, wordt niet altijd gedeeld. Om gelijkwaardige omstandigheden voor alle nieuwe marktpartijen te creëren, kan het noodzakelijk zijn dat de prijzen en voorwaarden voor alle partijen hetzelfde zijn.
49. Het college neemt kennis van de stelling van Tele2 dat structurele scheiding de voorkeur verdient. Door de politiek is hier echter niet voor gekozen en de huidige vorm waarin KPN is gestructureerd is daarmee een gegeven. De Europese en nationale wettelijke voorschriften gaan ervan uit dat een administratieve scheiding, tot uiting komend in een gescheiden financiële rapportage toereikend zijn om de doelen van non-discriminatie, kostenoriëntatie en transparantie te bereiken. Wat wordt beoogd met een gescheiden financiële rapportage is transparantie en non-discriminatie, d.w.z. gelijkwaardige omstandigheden voor alle marktpartijen die diensten aan eindgebruikers leveren. Dat wordt gedaan door KPN virtueel te splitsen.
50. Het college is het eens met Tiscali dat de totstandkoming van de tarieven zorgvuldig moet worden beoordeeld. Dit geschiedt door middel van de daartoe geldende tariefregulering.

2.3.4 Oordeel

51. Het inkoopmodel wordt door alle partijen, inclusief KPN, als vertrekpunt aangemerkt voor de gescheiden financiële verantwoording. Er wordt wel aandacht gevraagd voor de praktische toepassing. Het college gaat uit van de huidige, door het college goedgekeurde tarieven voor wholesalediensten. Dit betekent dat, indien bepaalde wholesale specifieke kosten reeds proportioneel worden toegerekend, daar geen verandering in komt. Het college verwijst hiervoor naar de nota van bevindingen⁸ waarin het college stelt dat KPN bepaalde wholesale specifieke kosten proportioneel dient toe te rekenen. Mocht het college in de toekomst besluiten om wholesale specifieke kosten op een andere wijze toe te rekenen zal dat zijn weerslag moeten krijgen in de rapportage. Voorts merkt het college op dat het niet is toegestaan dat KPN Retail op

⁸ Zie randnummer 145 van de nota van bevindingen ITTZ van 26 april 2002.

basis van een informatievoorsprong, verkregen uit het feit dat het deel uitmaakt van KPN, een dienst sneller en efficiënter in de markt kan zetten. Ook de tijdige informatieverschaffing door KPN Wholesale aan alle marktpartijen maakt deel uit van het inkoopmodel.

2.4 Vraag 3: Problemen bij aanpassing van de portfolio van de gereguleerde diensten

2.4.1 Standpunt van het college in het consultatiedocument

52. Conform de nieuwe ONP-richtlijnen zullen, op basis van algemeen mededingingsrechtelijke principes, relevante product- en geografische markten afgebakend worden⁹. De uitkomsten van dit marktafbakeningsproces kunnen zorgen voor aanpassingen binnen de wholesale- en retailportfolio van gereguleerde diensten van KPN. Het college voorziet hiermee geen problemen omdat de gescheiden financiële rapportages zijn opgesteld om de gereguleerde diensten weer te geven (plus de som van de niet-gereguleerde diensten). Wijzigingen in de portfolio van gereguleerde diensten veranderen (gedeeltelijk) de cijfers en etiketten van de gescheiden financiële rapportage, maar niet het systeem en het doel dat wordt nagestreefd.

Vraag gesteld in het consultatiedocument

- | |
|--|
| 3. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op de zienswijze van het college dat zij geen problemen voorziet bij aanpassing van de portfolio van de gereguleerde diensten van KPN. |
|--|

2.4.2 Reacties van belanghebbenden

Reactie van KPN

53. KPN ondersteunt de zienswijze van het college. Op zich is het aanpassen van de portfolio van gereguleerde diensten geen bezwaar voor de opzet van de rapportage. Wel zal het zo zijn dat om operationele en administratieve redenen een wijziging niet onmiddellijk kan worden gevolgd in de rapportage. De portfolio waarover gerapporteerd wordt, zal gedurende een rapportagejaar zo veel mogelijk constant moeten zijn, dus geen knip in de rapportage. Het doorvoeren van wijzigingen in de rapportage kan mogelijk een langdurige doorlooptijd hebben en moet dus vroegtijdig worden geïnitieerd. De niet-gereguleerde diensten vallen buiten de rapportage. De manier van aanpassing van de gescheiden financiële rapportage naar aanleiding van een wijziging in de portfolio van gereguleerde diensten zal van geval tot geval moeten worden bepaald.
54. KPN stelt dat wijzigingen binnen de portfolio van gereguleerde diensten (dus het toevoegen of uitfaseren van pakketten) geen invloed mogen hebben op de opzet van de rapportage aangezien KPN ervan uitgaat te zullen rapporteren op het aggregatieniveau van de productmarkt en niet per dienst.

⁹ Zie hiervoor de Aanbeveling van de Commissie van 11 februari 2003, betreffende relevante producten- en dienstenmarkten. Reeds opgenomen in noot 4 van deze nota van aanbeveling.

Reactie van BT Ignite

55. BT Ignite is het eens met zienswijze van het college. Zij plaatst daarbij de kanttekening dat voorzichtigheid geboden is als een retaildienst niet gereguleerd is terwijl het relevante wholesale product wel gereguleerd blijft. Ook hier moet non-discriminatie blijven gelden.

Reactie van de ACT

56. De ACT stelt dat de mate waarin problemen kunnen ontstaan bij aanpassing van de portfolio van gereguleerde diensten met name zal afhangen van de snelheid waarmee KPN noodzakelijke aanpassingen kan doorvoeren en – met terugwerkende kracht – de relevante historische gegevens (bijv. historische activawaarden) kan produceren. Dergelijke problemen kunnen mogelijk leiden tot situaties waarin KPN gegevens pas over het volgende boekjaar kan produceren.

Reactie van Tiscali

57. Tiscali voorziet geen problemen, zolang de mate van detaillering over alle soorten producten en diensten hetzelfde is, bij uitbreiding, aanpassing of herschikking van de portefeuille.

2.4.3 Standpunt van het college na de consultatie

58. Geen van de partijen, inclusief KPN, zien problemen voor de gescheiden rapportage als gevolg van de Aanbeveling van de Commissie inzake de relevante markten.
59. Het college is het niet eens met KPN dat de niet-gereguleerde diensten buiten de rapportage vallen. KPN zal informatie moeten verschaffen over de som van de afzonderlijke niet-gereguleerde diensten. Dit is nodig om de reconciliatie tussen de gescheiden financiële rapportage en de statutaire jaarrekening mogelijk te maken. Over de afzonderlijke niet-gereguleerde diensten hoeft niet te worden gerapporteerd.

2.4.4 Oordeel

60. Het college is voornemens om bij de vaststelling van het niveau van detaillering van de rapportage rekening te houden met de toekomstige afbakening van productmarkten. Het ligt niet in de bedoeling om gedurende het jaar wijzigingen door te voeren. Voor de vergelijkbaarheid van informatie is het wenselijk dat de structuur ook voor een langere tijd vastligt.

2.5 Vraag 4: Current cost accounting (CCA) als kostengrondslag

2.5.1 Standpunt van het college in het consultatiedocument

61. In de Aanbeveling van de Commissie inzake gescheiden boekhouding en toerekening wordt uitgegaan van CCA als kostenbasis voor alle onderdelen van de gescheiden financiële rapportage. Als gevolg van het tempo waarin de technologische ontwikkeling zich voordoet, is het lastig om de vervangingswaarde van activa vast te stellen. Soms worden andere technieken gebruikt voor

dezelfde functionaliteit (koper versus glasvezeltechnieken; analoge versus digitale centrales; PDH technologie versus SDH technologie). Over het algemeen worden nieuwe methoden gekozen omdat deze efficiënter en per eenheid goedkoper zijn dan de oude varianten. In de Aanbeveling wordt opgemerkt dat voor de bepaling van de actuele waarde van activa MEA-waarden¹⁰ vereist zijn. MEA-waarden zijn vereist indien het niet mogelijk is om de bedrijfsmiddelen te vervangen door identieke producten. Het is noodzakelijk om de huidige aankoop prijs en de daarmee samenhangende exploitatiekosten aan te passen, indien de moderne variant minder onderhoud vereist. Mede door het gebruik van CCA wordt getracht de huidige kosten zichtbaar te maken.

Vraag gesteld in het consultatiedocument

4. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op de zienswijze van het college dat current cost accounting moet worden gehanteerd als grondslag voor de regulatory accounts.

2.5.2 Reacties van belanghebbenden

Reactie van KPN

62. KPN is van mening dat na veel jaren met een oerwoud van grondslagen, simpelheid en eenduidigheid te prefereren is. KPN stelt daarom voor om HCA te hanteren voor de rapportages en daarmee de lijn te volgen van de bestaande ONP-rapportages voor spraaktelefonie en huurlijnen.
63. Voorts is KPN van mening dat aangezien het een financiële rapportage betreft, het voor de hand ligt om dezelfde grondslagen te volgen die KPN hanteert voor het statutaire jaarverslag. Door een dergelijk eenvoud is ook de aansluiting met de jaarrekening veel simpeler en transparanter. Kiezen voor CCA zou het handhaven van verschillende grondslagen inhouden en zal ook leiden tot ingewikkelde discussies voorafgaand aan de invoering van de gescheiden financiële rapportages (maar ook bij de publicatie van deze rapportages) over de uitwerking van de CCA grondslag.

Reactie van BT Ignite

64. BT Ignite heeft een voorkeur voor de CCA-methode. Aangezien CCA over het algemeen volgt uit HCA is het te overwegen om te onderzoeken of een rapportage gebaseerd op HCA op korte termijn kan worden gerealiseerd. Hierdoor is het voor de diverse partijen mogelijk om de rapportage en de onderliggende systemen en toerekeningen in een HCA-omgeving te begrijpen.
65. De voordelen van een dergelijke benadering zijn tweeledig. Gebruikers krijgen eerder inzicht in de rapportages, de onderlinge relaties tussen de verschillende bedrijfsonderdelen en de wijze waarop de rapportages dienstbaar zijn aan de uitgangspunten kostenoriëntatie en non-discriminatie. Het snel beschikbaar hebben van deze rapportages is erg waardevol en maakt het mogelijk om problemen over gegevens en definities op zo kort mogelijke termijn op te lossen.

¹⁰ MEA-waarden staat voor waardebepaling van activa op basis van “Moderne equivalente activa”-benadering. Vervanging een bedrijfsmiddel door een bedrijfsmiddel met hetzelfde capaciteits- en functionaliteitsniveau.

Een tweede voordeel is dat de twee activiteiten (implementatie van de totale rapportagestructuur en de bepaling van de CCA-waarden) gefaseerd kunnen worden uitgevoerd. Dit bevordert de transparantie van de overgang van HCA naar CCA.

66. BT Ignite is voorts van mening dat een geïntegreerd systeem dat gebaseerd is op CCA-grondslagen essentieel is met het oog op de beoordeling van de mate van kostenoriëntatie van de wholesale- en retaildiensten. Participatie van marktpartijen bij de ontwikkeling van de methode voor de bepaling van de CCA-waarde is cruciaal. Publicatie van de CCA-methodologie is daarvoor vereist zodat marktpartijen er kennis van kunnen nemen. Ook als de gescheiden financiële rapportage volledig gebaseerd zijn op CCA, zullen de CCA-aanpassingen moeten worden gekwantificeerd. Dit geldt volgens BT-Ignite in het bijzonder voor de netelementen en de activiteiten waaruit de wholesalediensten zijn opgebouwd.

Reactie van de ACT

67. De ACT ondersteunt in beginsel de zienswijze van het college om boekwaarde volgens CCA te hanteren als grondslag van de gescheiden financiële rapportage. Een noodzakelijke voorwaarde is echter wel dat KPN de berekening van HCA naar CCA volledig transparant maakt, zodat de redelijkheid van berekeningen en kosten door OPTA kan worden geverifieerd. De gekozen waarderingsgrondslag moet voor alle activa gelden. De ACT is van mening dat voordat wordt gekozen voor CCA of HCA, een analyse dient plaats te vinden van de effecten die daaruit voor de concurrentieverhoudingen in de markt voortvloeien.
68. De ACT wijst op de mogelijke gevolgen van CCA. Bij de toerekening van met name indirecte kosten in het aansluitnet aan deels op CCA en deels op HCA gebaseerde kosten moet er voor worden gewaakt dat *kostentoerekening niet plaatsvindt op basis van verschillende activawaarderings¹¹*. Het gevolg van deze wijze van toerekening is dat hierdoor disproportioneel veel kosten worden toegerekend aan de op CCA gewaardeerde aansluitlijnen. CCA leidt behalve voor de aansluitlijn waarschijnlijk ook tot hogere waardering voor gebouwen en terreinen.
69. De ACT vraagt ook aandacht voor de wijze waarop zogenoemde herwaarderingsresultaten¹² worden toegerekend. De ACT wijst erop dat cumulatieve herwaarderingsresultaten ontstaan wanneer activa voor de eerste keer op CCA worden gewaardeerd. Het voor de eerste keer op CCA waarden, zal in dit geval plaatsvinden voor het bepalen van de boekwaarde van de activa aan het begin van de periode. Gezien de vele jaren dat activa reeds in gebruik kunnen zijn, is het mogelijk dat activa gedurende deze jaren sterk in waarde zijn veranderd. Dergelijke herwaarderingsresultaten zijn niet representatief, zij kunnen een grote eenmalige invloed hebben op de kosten en kunnen hiermee de gescheiden boekhoudingen voor het eerste jaar praktisch onbruikbaar maken, aldus de ACT. De ACT is daarom van mening dat de cumulatieve herwaarderingsresultaten niet moeten worden toegerekend.

¹¹ Cursivering door ACT.

¹² Holding gains en holding losses in de terminologie van de ACT.

70. De ACT eindigt met de constatering dat gezien de mogelijk grote invloed van de CCA waarderungen op tarieven zij het op prijs stellen om te worden betrokken bij de uitwerking van de CCA waarderingsmethode.

Reactie van Tiscali

71. Tiscali is voorstander van het gebruik van HCA. Ten eerste is het, zoals het college zelf al aangeeft, lastig om de vervangingswaarde van een activum vast te stellen. Bij een toepassing van CCA zal ook naar een vorm van vervangingswaarde moeten worden gezocht, of zoals het college stelt activa waarderen “op basis van huidige waarde van equivalente activa”. Het vaststellen van een dergelijke waarde is niet alleen lastig, het is ook (uiterst) subjectief. Tiscali is een voorstander van objectieve waarderungen in de gescheiden financiële rapportage. HCA is volgens Tiscali een controleerbare objectieve grondslag.

2.5.3 Standpunt van het college na de consultatie

72. Over het algemeen lijken de marktpartijen, met uitzondering van KPN, de keuze voor CCA te ondersteunen. Er wordt wel geadviseerd om na te gaan of het op korte termijn te realiseren is. Ook wordt aandacht gevraagd voor de gevolgen van de keuze voor CCA voor de concurrentieverhoudingen. Marktpartijen verwachten dat CCA een opwaarts effect zal hebben voor de kosten omdat het aansluitnet, gebouwen en terreinen waarschijnlijk een hogere waardering zullen hebben.
73. Marktpartijen wijzen ook op de noodzaak de tarieven te kunnen vergelijken met de door KPN daadwerkelijk gemaakte kosten. Het accepteren van cumulatieve herwaarderingsresultaten wordt door de ACT als risico genoemd dat voor vertroebelen van het inzicht zou kunnen leiden.

2.5.4 Oordeel

74. Het college geeft thans de voorkeur aan HCA in plaats van CCA als kostengrondslag voor de gescheiden financiële rapportage. Deze keuze wijkt af van het oorspronkelijke in het consultatiedocument beschreven voornemen van het college om CCA als kostengrondslag te hanteren. De keuze in het consultatiedocument was ingegeven door de Aanbeveling van de Europese Commissie inzake kostentoerekening en gescheiden boekhouding. CCA is door de Commissie aanbevolen omdat het de juiste informatie voor een investeringsbeslissing geeft. Aangezien de tarieven van de diensten die door KPN Wholesale worden geleverd op CCA in combinatie met EDC en BULRIC zijn gebaseerd, is deze informatie voorhanden.
75. Er zijn meerdere redenen waarom het college voor HCA kiest. Kiezen voor HCA maakt het mogelijk om te beoordelen in hoeverre KPN Wholesale in staat is om met de door het college goedgekeurde tarieven voor interconnectie en bijzondere toegang rendabel te opereren. De interconnectie- en bijzondere toegangstarieven zijn momenteel gebaseerd op EDC en BULRIC (op basis van CCA). Hierin komt door de gescheiden financiële rapportage geen verandering. Een tweede reden voor de keuze van HCA is dat KPN een boekhouding heeft op basis van HCA. Door

de tarieven te confronteren met de HCA-kosten kan door het college worden beoordeeld of KPN Wholesale in staat is om de efficiency doelstellingen te realiseren die in de tariefbepaling liggen besloten. Daarnaast geeft HCA meer objectieve cijfers; het is minder arbitrair dan CCA. Verder is HCA de standaard kostengrondslag voor het bedrijfsleven, rapportages zijn daardoor beter vergelijkbaar en verschaffen hiermee meer inzicht. Vergelijking met de rapportages van marktpartijen is daardoor eenvoudiger. Tenslotte is de keuze voor CCA in dit geval alleen te rechtvaardigen als er verwachtingen zijn van snelle technologische ontwikkelingen of in een situatie met hyperinflatie.

76. Rest de vraag hoe het bovenstaande zich verhoudt tot de keuze voor CCA in de Aanbeveling van de Europese Commissie. CCA is theoretisch de betere keus zolang de financiële gevolgen van de technologische ontwikkelingen materieel zijn. Hiermee zijn de nieuwe aanbieders beter in staat investeringsbeslissingen te nemen. Het college is van mening dat de keuze voor HCA als grondslag in de financiële rapportage geen afbreuk doet aan de Aanbeveling van de Europese Commissie. Immers bij de vaststelling van de tarieven wordt uitgegaan van de kosten van een efficiënte operator en van CCA. Het college sluit niet uit dat op basis van de ontwikkelingen in de telecomunicatiesector of regelgeving alsnog zal worden besloten om in de toekomst CCA voor te schrijven.

2.6 Vraag 5: Problemen als gevolg van verschillen tussen kosten- en tariefgrondslagen

2.6.1 Standpunt van het college in het consultatiedocument

77. Tarieven zijn op de toekomstgericht en kunnen worden begrensd waardoor ze vaak sturende functie hebben. Financiële rapportages zijn altijd op het verleden gericht en hebben als functie het verschaffen van inzicht. De gereguleerde wholesaletarieven van KPN zijn op kosten georiënteerd. Het college maakt daarbij een onderscheid tussen de door KPN aangeboden terminating en originating diensten. Terminating diensten zijn gebaseerd op BULRIC en CCA, originating diensten zijn op EDC en CCA. De tariefgrondslag voor wholesalediensten is dus CCA.
78. Bij toepassing van het inkoopmodel ontstaat de situatie dat KPN in de financiële rapportage het aansluitnet zowel op CCA als HCA zal dienen te waarderen. De CCA waardering is daarbij relevant voor de wholesale dienstverlening welke zich richt op de ontbundeling van het aansluitnet ten behoeve van breedbandige toepassingen (bijvoorbeeld ADSL), de HCA waardering voor de wholesale dienstverlening waarop KPN Retail haar retail aanbod van aansluitingen ten behoeve van smalbandige toepassingen (i.c. PSTN en ISDN) baseert. De laatstbedoelde wholesale dienstverlening betreft in feite een wholesale product dat vooralsnog uitsluitend voor KPN Retail ter beschikking is.

Vraag gesteld in het consultatiedocument

- | | |
|----|--|
| 5. | Belanghebbenden wordt verzocht aan te geven of en zo ja waar verschillen tussen kosten- en tariefgrondslagen tot problemen kunnen leiden die extra aandacht behoeven van het college bij de nadere opzet en uitwerking van de regulatory accounts. |
|----|--|

2.6.2 Reacties van belanghebbenden**Reactie van KPN**

79. KPN is van mening dat het voorstel van het college om uitsluitend voor (een deel van) het aansluitnet HCA te hanteren en voor de rest CCA een doelredenering is om een verhoging van de (smalbandige) abonnementstarieven te voorkomen. KPN wijst dit af. Zoals in vraag 4 aangegeven is, is het veel transparanter om integraal HCA te hanteren. Indien OPTA een bepaald beleid voorstaat kan dat beter met inhoudelijke argumenten worden beargumenteerd en vastgelegd, dan via de omvang van de waarderingsgrondslagen. De rapportage moet niet op voorhand worden vermengd met prijspolitiek.

Reactie van BT Ignite

80. BT Ignite onderschrijft dat het bepalen van gereguleerde tarieven buiten het bestek valt van de Aanbeveling voor gescheiden financiële rapportage. Het gebruik van verschillende grondslagen voor breedbandige en smalbandige toepassingen baart BT Ignite wel zorgen omdat beide diensten wel gebruik maken van dezelfde netelementen. Het gebruik van verschillende tarieven voor op het aansluitnetwerk gebaseerde diensten heeft gevolgen voor de aard en hoeveelheid van de door middel van de gescheiden financiële rapportage op te leveren informatie. BT Ignite vindt de uitgangspunten transparantie, kostenoriëntatie en non-discriminatie fundamenteel bij de ontwikkeling van gescheiden financiële rapportages. Daarom herhaalt BT Ignite hier haar standpunt dat moet worden gekozen voor CCA als kostenbasis in combinatie met de integrale toerekening van kosten.
81. De nadelen voor het hanteren van verschillende kostengrondslagen worden door BT Ignite samengevat. Gesteld wordt dat het erg moeilijk zal zijn om een tarief dat op HCA is gebaseerd te begrijpen in combinatie met een gescheiden financiële rapportage gebaseerd op CCA. Hetzelfde geldt voor een tarief dat gebaseerd is op CCA indien HCA als kostengrondslag voor de gescheiden rapportage wordt gekozen. Dit wringt volgens BT Ignite des te meer indien de verschillen tussen HCA en CCA groot zijn. Indien hiervan sprake is zal informatie op basis van beide grondslagen, HCA en CCA, noodzakelijk zijn. Hierdoor is vergelijking van de tarieven met de relevante kostenbasis mogelijk.
82. BT Ignite stelt drie rapportages voor:
- Rapportage 1 (kosten per eenheid voor netelementen) moet zowel in HCA als CCA plaatsvinden. Dit geldt in het bijzonder voor specifieke netelementen die op basis van verschillende tariefbeginselen worden aangerekend.

- Rapportage 2 (output van kosten per eenheid voor wholesalediensten) moet zowel in HCA als CCA plaatsvinden. Belangrijk is dat dezelfde kostengrondslag wordt gehanteerd als de tariefgrondslag. Als het tarief op HCA is gebaseerd, moet dat ook voor de kosten gelden. Hetzelfde geldt indien sprake is van CCA.
- Rapportage 3 (interne verrekeningen) de opbrengsten bestaan uit de vermenigvuldiging van hoeveelheden met de vastgestelde tarieven

Reactie van de ACT

83. De ACT geeft aan dat verschillen tussen kosten- en tariefgrondslagen tot problemen kunnen leiden bij:

- de reconciliatie van gegevens uit de gescheiden boekhoudingen met alle huidige kostentoerekeningssystemen (EDC voor originating, BULRIC voor terminating en integrale kostentoerekening op basis van HCA voor retailtarieven);
- de verschillen tussen de grondslagen voor de gescheiden boekhoudingen en de grondslagen voor de beoordeling van prijsstijgingsproblemen;
- gebouwen en terreinen van KPN met betrekking tot de collocatiekosten.

Reactie van Tiscali

84. Tiscali merkt in aanvulling op haar reactie bij punt 4 het volgende op. Het toepassen van CCA leidt bijna altijd tot (papieren) kostenverhogingen. Hoewel het college aangeeft vooralsnog niet voornemens te zijn om tariefverhogingen in overweging te nemen, is dit klaarblijkelijk niet uit te sluiten. Indien een kostenverhoging wordt doorgevoerd om CCA te reflecteren, dan wordt een modernisering of vervanging van activa van KPN voorgefinancierd door de huidige afnemers van KPN. Wanneer KPN alsdan besluit om een dergelijke vernieuwing en/of vervanging niet te doen, en een tariefverhoging wel wordt doorgevoerd, dan leidt de tariefverhoging tot een rechtstreekse stijging van de eindgebruikertarieven, hetgeen niet de bedoeling kan zijn.

2.6.3 Standpunt van het college na de consultatie

85. Alle marktpartijen zijn het er over eens dat verschillen tussen de kostengrondslagen in de gescheiden financiële rapportage en de tariefbepaling niet gewenst zijn. De vrees bestaat echter dat het zonder meer toepassen van CCA tot ongefundeerde tariefstijgingen zal leiden. Marktpartijen, met uitzondering van BT Ignite, stellen daarom voor om HCA te gebruiken.
86. Het college heeft in het verleden voor op CCA gebaseerde tarieven voor originating en terminating wholesalediensten gekozen. Deze tarieven zijn op respectievelijk EDC en BULRIC gebaseerd. De gescheiden financiële rapportage brengt in deze keuze geen verandering. Op 11 december 2002 is het consultatieproces voor het meerjarig systeem voor tariefregulering van de door KPN aangeboden interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten gestart. Het meerjarig systeem beoogt KPN en andere marktpartijen voor een langere periode zekerheid te geven over

de tariefontwikkeling. Het onderscheid tussen de kostengrondslag tussen originating en terminating diensten blijft gehandhaafd¹³.

87. Het college benadrukt dat de tarieven in het kader van de gescheiden financiële rapportage als gegeven worden beschouwd. Tariefbeoordeling vindt plaats door middel van de bestaande EDC- en BULRIC-rapportage die als aanvullende overzichten in de gescheiden financiële rapportage worden opgenomen. De gescheiden financiële rapportage geeft wel inzicht in de gerealiseerde opbrengsten en kosten.

2.6.4 Oordeel

88. Zoals bij vraag 4 reeds is aangegeven, zal voor de rapportage voor de kosten in alle gevallen worden gekozen voor HCA. Door de confrontatie van opbrengsten, die gebaseerd zijn op gereguleerde tarieven op basis van CCA, met de kosten op basis van HCA kan worden beoordeeld in hoeverre de door het college gehanteerde vooronderstellingen voor de tariefbepaling valide zijn. Door de keuze voor HCA ontstaat er een basis voor de analyse van de tarieven met de onderliggende kosten. Deze keuze voor HCA is niet strijdig met de door het college voorgestane doelstellingen inzake kostenoriëntatie van tarieven (de tarieven voor wholesalediensten zijn immers op CCA gebaseerd), non-discriminatie en transparantie. De gescheiden financiële rapportage is niet van invloed op de retailtarieven. Dat betekent voor het aansluitnet dat de abonnementtarieven gereguleerd blijven op basis van het price cap regime.

2.7 Vraag 6: Te hanteren rendementskengetal

2.7.1 Standpunt van het college in het consultatiedocument

89. Er wordt bij de bepaling van het rendement onderscheid gemaakt tussen rendement gerelateerd aan het totale vermogen en rendement gerelateerd aan het werkzame vermogen. Het eerste kengetal is de ROA (Return On Assets) waarbij het balanstotaal van de onderneming als maatstaf wordt genomen. Dit totaal is gelijk aan de som van alle activa (of de som van eigen vermogen, voorzieningen en vreemd vermogen). Het tweede kengetal staat bekend als Return On Capital Employed (ROCE). Indien het werkzame vermogen als maatstaf wordt genomen, wordt van de totale activa het verschil van de kortlopende bestanddelen bestaande uit de vlottende activa en kortlopende passiva afgetrokken. Het resultaat wordt hier gerelateerd aan een lager bedrag, waardoor de uitkomst van ROCE hoger uitvalt dan ROA.
90. Het college heeft in het consultatiedocument gekozen voor een rapportage op basis van de ROA. Hiervoor is gekozen omdat dit kengetal reeds jaren wordt gebruikt binnen de telecomunicatiesector in Nederland en in het buitenland.

¹³ Zie hiervoor paragraaf 2.2 van het consultatiedocument meerjarig systeem voor de tariefregulering van door KPN aangeboden interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten en een nieuw model voor de tariefregulering van door KPN aangeboden interconnecterende huurlijnen. OPTA, 11 december 2002, OPTA/IBT/2002/202979.

Vraag gesteld in het consultatiedocument

- | | |
|----|--|
| 6. | Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op de zienswijze van het college dat het rendement moet worden gerapporteerd door uit te gaan van het gemiddeld geïnvesteerd vermogen (ROA), in plaats van op basis van het werkzame vermogen (ROCE). |
|----|--|

2.7.2 Reacties van belanghebbenden

Reactie van KPN

91. KPN hanteert in haar ONP- en EDC-rapportages de ROA. Dit is tevens de maatstaf die in het algemeen wordt gehanteerd bij het bepalen van rendement. KPN vindt dat het voor de hand ligt om hierbij te blijven aansluiten. Bovendien wordt hiermee het probleem voorkomen van het arbitrair toewijzen van passiva aan activiteiten, hetgeen nodig is voor het bepalen van de ROCE.
92. KPN merkt voorts op dat de activa in de ONP-rapportages worden gesaldeerd voor vooruitbetaalde posten als abonnementen. De liquide middelen worden ook niet meegenomen in de gereguleerde activabasis. De activabasis is gebaseerd op de boekwaarde volgens de financiële administratie (HCA of CCA). De WACC-berekening¹⁴ daarentegen is volgens KPN gebaseerd op de marktwaarde van het eigen vermogen plus de marktwaarde van het rentedragend vreemd vermogen minus de liquide middelen. De aan de WACC-berekening ten grondslag liggende marktwaarde van het vermogen is een stuk hoger dan de waarde van de activabasis in de ROA-berekeningen in de ONP-rapportages. KPN concludeert derhalve dat de vermogensgrondslag in de ROA-berekening te laag is.
93. Overigens is KPN van mening dat het rapporteren van ROA voor de retaildiensten weinig zeggend is aangezien de belangrijkste activa (het netwerk) worden ingekocht. Het ligt meer voor de hand om hier te kiezen voor een andere maat, zoals de return on sales (ROS), aldus KPN.
94. Tenslotte merkt KPN op dat een negatief rendement niet per definitie zou duiden op strijdigheid met kostenoriëntatie. Een afzonderlijk bedrijf, hetgeen de gescheiden rapportage symboliseert, zal negatieve marges realiseren indien het producten heeft die in het begin van de levenscyclus verkeren. Vice versa zullen hoge marges voorkomen bij producten in het midden en aan het einde van de levenscyclus.

Reactie van BT Ignite

95. BT Ignite is bezorgd over het voorstel van het college om ROA te hanteren en niet ROCE. Met name het verschil in behandeling van de vlottende activa en kortlopende passiva is daarbij van belang. BT Ignite is van mening dat het rapporteren van het rendement op een investering consistent behoort te zijn met de wijze waarop kosten worden geanalyseerd voor tariefdoeleinden omdat er rekening moet worden gehouden met redelijk rendement op basis van

¹⁴ De WACC-berekening waar KPN naar verwijst is de gemiddelde vermogenskostenvoet van eigen en vreemd vermogen. Bij de bepaling van de hoogte voor de vergoeding van het eigen en vreemd vermogen wordt rekening gehouden met het risico dat verbonden is in het investeren in een bepaalde sector.

het geïnvesteerd vermogen (de WACC-methode). Het toewijzen van de balanscomponenten aan onderdelen is van belang in verband met de beoordeling van de mate van kostenoriëntatie. Een zorgvuldige analyse van het saldo van vlottende activa en passiva voor een correcte weergave van het werkkapitaal voor de verschillende diensten is noodzakelijk. BT Ignite geeft twee voorbeelden waarom dit noodzakelijk is. Diverse diensten worden achteraf gefactureerd (bijvoorbeeld wholesale interconnectiediensten en retail verkeersdiensten), hier staan relatief hoge debiteurensaldi tegenover voor geleverde diensten. Hier tegenover staan diensten die vooraf worden gefactureerd tot uitdrukking komend in een creditsaldo voor ontvangen bedragen voor nog niet geleverde diensten.

96. BT Ignite wijst erop dat bij verschillende onderdelen gebruik zal moeten worden gemaakt van een rendementsmaatstaf en een vermogenskostenvoet. Dit is nodig om aan te tonen dat de diverse netelementen en wholesalediensten kostengeoriënteerd zijn en dat er sprake is van non-discriminatie. Voor KPN Retail geldt dat door middel van de rendementsmaatstaf kan worden beoordeeld in hoeverre dit onderdeel als economisch zelfstandige eenheid kan functioneren. BT Ignite concludeert dat:

- de diensten die door KPN Retail van KPN Wholesale worden afgenomen bij KPN Retail als operationele kosten moeten worden behandeld;
- de activabasis de werkzame activa en kortlopende activa toerekenbaar aan de KPN Retail moet reflecteren. BT Ignite wijst er wel op dat de activa basis voor de netelementen niet mee mogen worden genomen omdat deze al via de interne verrekenprijzen zijn toegerekend.
- er expliciet rekening moet worden gehouden met de virtuele vlottende activa en de saldi van kortlopende schulden die gerelateerd zijn aan de interne verrekenprijzen die aan KPN Wholesale moeten worden betaald. Hierdoor wordt zichtbaar dat bepaalde diensten vooruit en andere achteraf worden betaald.

97. BT Ignite wijst erop dat het niet meenemen van de activabasis van wholesale componenten in de balans van KPN Retail, zal leiden tot hoge rendementen bij KPN Retail. Door deze wijze van rapportage is het mogelijk dat niet de juiste beslissingen worden genomen. BT Ignite stelt daarom voor om de gescheiden financiële rapportage ook informatie te laten verstrekken over het rendement op basis van een “end-to-end”-situatie. Om dit mogelijk te maken noemt BT Ignite de volgende maatregelen:

- In de winst en verliesrekening van KPN Retail moeten de operationele netwerkkosten moeten worden meegenomen;
- een deel van de activabasis van KPN Wholesale moet worden toegerekend aan KPN Retail;
- de virtuele vlottende activa en saldi van kortlopende schulden (voor de interne verrekeningen die betaald zijn aan KPN Wholesale) moeten worden geëlimineerd.

Reactie van de ACT

98. De ACT geeft aan dat uit het consultatiedocument niet duidelijk wordt waarop de voorkeur van het college voor ROA is gebaseerd. In het algemeen geldt dat ROCE een meer nauwkeurige

methode is dan ROA, aangezien deze een aantal financiële kostenvoordelen van KPN belicht. Deze zijn relevant in het licht van rendementsregulering en prijsstijgingsproblematiek en om deze reden heeft ROCE als methode de voorkeur boven ROA.

Reactie van Tiscali

99. Tiscali is het eens met het college dat ROA een betere maatstaf is dan ROCE. Kanttekening daarbij is dat Tiscali er wel van uitgaat dat de activa- en passiva toerekening aan diensten transparant is.

2.7.3 Standpunt van het college na de consultatie

100. Marktpartijen spreken hun voorkeur zowel voor ROA als ROCE uit. Het voordeel van ROA is dat het op eenvoudige wijze kan worden berekend. De mate van kostenoriëntatie van de tarieven wordt eveneens bepaald aan de hand van de ROA. Indien wordt gekozen voor ROCE zal dat bij gelijkblijvende cijfers leiden tot een hogere uitkomst. Het college zal bij het beoordelen van het rendement rekening houden met de gebruikte methode voor de rendementsberekening.
101. De marktpartijen wijzen ook op de gevolgen van de toepassing van het inkoopmodel. KPN Retail wordt door toepassing van het inkoopmodel een verkoper van telecommunicatiediensten zonder bedrijfsmiddelen. Indien de rendementsberekening op dezelfde wijze worden toegepast, leidt het tot hoge waarden. De vraag rijst dan of de uitkomst nog betekenisvol is. KPN stelt voor om in dat geval het resultaat te relateren aan de omzet, BT Ignite stelt voor om een gedeelte van de activa aan KPN Retail toe te rekenen. Beide opvattingen zijn verdedigbaar. Toerekening van activa aan KPN Retail is een goede benadering van de economische realiteit. Op lange termijn zal het model waarbij KPN Retail op dezelfde voorwaarden en tegen dezelfde tarieven diensten van KPN Wholesale afneemt, leiden tot een situatie dat er bestendige concurrentie is. KPN Retail zal, als deze ontwikkeling zich voordoet, worden ontheven van bepaalde verplichtingen die samenhangen met het hebben van aanmerkelijke marktmacht. Op korte termijn is er bovendien geen probleem omdat er voor de komende jaren door het college is gekozen voor een tariefregulering op basis van een price cap.

2.7.4 Oordeel

102. Het college kiest ervoor zowel ROA, ROCE als ROS als rendementsmaatstaf te hanteren. Dit geeft de mogelijkheid om de ontwikkeling van het rendement vanuit verschillende invalshoeken te volgen. ROA blijft leidend, omdat deze methode de afgelopen jaren steeds gebruikt is als maatstaf ter beoordeling van het rendement van KPN. De methode past bij een kapitaalintensief bedrijf als KPN. Dit komt de consistentie ook ten goede. Voor KPN Retail geldt wel dat door toepassing van het inkoopmodel meer activa worden toegewezen aan KPN Wholesale, het in activa begrepen vermogen kleiner wordt. Het mechanisch toepassen van de ROA-methode leidt bij een lage activabasis tot zeer hoge rendementen. Het college is van mening dat uitsluitend voor de beoordeling van het rendement en daarmee de mate van kostenoriëntatie van de retailtarieven, het gedeelte van de activa, dat dienstbaar is aan KPN Retail, aan KPN Retail moet worden toegerekend. De keuze voor het toerekenen van activa aan KPN Retail maakt de

beoordeling mogelijk onafhankelijk van de financieringsbeslissingen van KPN. De keuze voor verschillende rendementsindicatoren (ROA, ROCE en ROS) maken vergelijkingen mogelijk tussen telecommunicatiebedrijven in binnen- en buitenland.

2.8 Vraag 7: Grens tussen bedrijfsvertrouwelijkheid en maximale openbaarheid

2.8.1 Standpunt van het college in het consultatiedocument

103. Van sectorspecifieke toezichthouders wordt verwacht dat zij de publicatie van zoveel mogelijk van bovenstaande informatie aanmoedigen of zelf verrichten. Voor informatie, die vertrouwelijk aan het college is medegedeeld, gelden de uitzonderingsbepalingen uit de Wet openbaarheid van Bestuur. Dit wordt ook in de Aanbeveling van de Commissie onderkend. In paragraaf 7.6 van de richtsnoeren gescheiden boekhouding, die onderdeel is van de Aanbeveling, wordt het als volgt verwoord: “Informatie waarvan is aangetoond dat deze commercieel vertrouwelijk is, mag niet worden gepubliceerd.”
104. Het college streeft maximale openbaarheid van de gescheiden financiële rapportage na. Transparantie is slechts mogelijk bij openbaarheid. De mate van openbaarheid die in het Verenigd Koninkrijk en Ierland wordt betracht, zal door het college als voorbeeld worden genomen. Eenmaal per jaar zal gerapporteerd en gepubliceerd worden. Dit zal maximaal zes weken na publicatie van de statutaire jaarrekening plaatsvinden.

Vraag gesteld in het consultatiedocument

- | |
|---|
| 7. Belanghebbenden wordt verzocht te reageren op de zienswijze van het college dat streeft naar maximale openbaarheid van de regulatory accounts. Aan partijen wordt gevraagd met name in te gaan op waar de grens ligt tussen commercieel vertrouwelijk en publicatie. |
|---|

2.8.2 Reacties van belanghebbenden

Reactie van KPN

105. KPN ondersteunt de voorgestelde maximale openbaarheid niet. Het is naar de mening van KPN ongewenst indien allerlei commerciële informatie zoals afzetgegevens van diensten en pakketten, (afleidbare) klantprofielen en rendementen openbaar worden. Dit zou voor KPN een ongefundeerd concurrentienadeel betekenen. Het staat tevens haaks op de ITTZ-doelstelling van meer retailvrijheid.
106. KPN stelt daarom voor om de rapportage te scheiden in een vertrouwelijk deel, dat bestemd is voor het college en een openbaar deel met daarin een detailniveau dat niet schadelijk is voor de concurrentiepositie van KPN en niet conflicteert met de regelgeving in de financiële verslaglegging (NL GAAP, US GAAP, IAS) en volgens dezelfde openbaarmaking als nu via KPN Investor Relations. De rapportage moet volgens KPN zekerheid geven dat er geen sprake is van “squeeze”. Zoals eerder betoogd, is alleen een rapportage op het aggregatieniveau van productmarkten daarbij relevant. Het gaat hierbij om de conclusie en niet om de onderliggende

kosten. Tenslotte merkt KPN op dat de inconsistenties in grondslagen die in de huidige rapportages bestaan alle zijn voorgeschreven door het college na consultatie van de sector. Het kan niet zo zijn dat ter reparatie van dit verleden KPN haar bedrijfsgegevens in overmatige zin zou moeten openbaren.

107. KPN vindt het door het college voorgestelde tijdstip waarop de rapportage moet verschijnen (zes weken na het uitkomen van het jaarverslag) te krap. Dit wringt meer gezien het gedetailleerde niveau dat door OPTA wordt voorgestaan.

Reactie van BT Ignite

108. BT Ignite beschouwt de publicatie van de relevante data uit gescheiden financiële rapportage als absoluut essentieel. Zonder publicatie kan er geen transparantie zijn, geen bewijs van kostenoriëntatie en geen bewijs van non-discriminatie. Bovendien zullen concurrerende aanbieders weinig vertrouwen hebben dat een adequate financiële analyse is gedaan om de prijssqueezetest uit te voeren.
109. Voor BT Ignite moet de rapportage tenminste de volgende elementen bevatten:
- een balans en een winst- en verliesrekening voor de relevante bedrijfsonderdelen en voor de afzonderlijke diensten binnen de bedrijfsonderdelen;
 - volledige reconciliatie van de gescheiden financiële rapportage met de statutaire jaarrekening met een analyse van de CCA-aanpassingen;
 - aanvullende kostenoverzichten;
 - een beschrijving van de wijze waarop kosten worden toegerekend, de wijze waarop interne verrekenprijzen worden vastgesteld en grondslagen voor waardering en resultaatbepaling.
110. Het niveau van rapportage moet vergelijkbaar zijn met dat van het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Met deze mate van openbaarheid krijgen marktpartijen de informatie die nodig is, zonder dat bedrijfsvertrouwelijke informatie van KPN wordt prijsgegeven. De gerapporteerde informatie is op een hoog aggregatieniveau, maar geeft voldoende inzicht in de mate van non-discriminatie, kostenoriëntatie en transparantie. Voorts wordt informatie verkregen over mogelijke prijssqueeze en ongeoorloofde kruissubsidie.
111. BT Ignite besluit met de volgende argumenten die zich niet verzetten tegen openbaarheid:
- de gepubliceerde informatie is op een geaggregeerd niveau;
 - er worden geen details verstrekt die niet ook elders beschikbaar zijn (BT Ignite verwijst de gepubliceerde rapportages van BT en Eircom);
 - het is moeilijk een voorstelling te maken van het commerciële voordeel dat concurrenten kunnen behalen als gevolg van de openbaarmaking. Er wordt immers geen informatie verstrekt over individuele eindgebruikers van KPN (of van afnemerssegmenten en de mate van winstgevendheid); informatie over de mate van winstgevendheid van diensten wordt op een geaggregeerd niveau gegeven.

112. BT Ignite vindt het tijdstip waarop KPN de gescheiden financiële rapportage te krap bemeten en adviseert om het ruimer te stellen. Zij wijzen erop dat er een afweging plaats moet vinden tussen snelheid van rapportage en kwaliteit. Als het de kwaliteit van de verstrekte informatie ten goede komt, verdient het de voorkeur om het moment waarop de informatie moet worden verstrekt te bepalen op tussen de vier en zes maanden na afloop van het boekjaar. Dit is natuurlijk afhankelijk van het gebruik dat door het college zal worden gemaakt van de door KPN op te leveren informatie.

Reactie van de ACT

113. De ACT ondersteunt het streven van het college naar maximale openbaarheid van gescheiden financiële rapportage. Naar de mening van de ACT dient de mate van openbaarheid van deze rapportage zonder meer gelijk zijn aan die gehanteerd wordt door Oftel in het VK en ODTR in Ierland. Gezien de ervaringen met EDC in het verleden is het essentieel dat marktpartijen ten aanzien van gereguleerde diensten op detailniveau inzage hebben in de kosten en opbrengsten van KPN, teneinde hun wettelijke rechten te kunnen waarborgen. Aangezien zich ook op het gebied van niet-gereguleerde diensten prijsstrijds vóórkomen, dient ook hier op een bepaald niveau een uitsplitsing van kosten en opbrengsten zichtbaar te zijn. De ACT denkt hierbij aan separate winst- en verliesrekeningen en balansen van de verschillende onderdelen van KPN die op de retailmarkten concurreren, bijvoorbeeld KPN IND/UDS en Planet Internet. Het college moet overigens zelf over meer gedetailleerde informatie beschikken.
114. De ACT merkt op dat de constatering van het college dat het aanpassen van KPN's administratieve systemen veel tijd kost slechts zeer ten dele terecht is. Het kostentoerekeningssysteem van KPN (Componist) lijkt zeer wel geschikt om reeds op korte termijn in ieder geval een groot deel van de vereiste gegevens op te leveren, aldus de ACT.

Reactie van Tiscali

115. Tiscali is het eens met het college dat gestreefd dient te worden naar maximale openbaarheid van gescheiden financiële rapportage en ziet dan ook geen grens waarbij het commerciële belang voorrang zou moeten krijgen boven de maximale openbaarheid. Temeer daar de van toepassing zijnde voorwaarden en tarieven voor alle partijen (inclusief KPN zelf) gelijk dienen te zijn.
116. Eventueel zou KPN wellicht voor haar retail producten uit concurrentieoverwegingen een beroep willen doen op vertrouwelijkheid ten aanzien van verkochte aantallen. Bij de gegeven tarieven en de te publiceren omzetten dienen de aantallen echter ook indirect te herleiden te zijn. Voor het wholesale segment ziet Tiscali geen enkele reden voor KPN om een beroep te doen op vertrouwelijkheid uit concurrentieoverwegingen.

2.8.3 Standpuntbepaling door het college

117. Het college is gebonden aan de Wet openbaarheid van Bestuur. Als bestuursorgaan dient het college actieve openbaarheid na te streven. Hierbij neemt hij de absolute of relatieve



weigeringsgronden in acht. Informatie, die als bedrijfsvertrouwelijk moet worden aangemerkt, zal niet openbaar worden gemaakt.

118. De marktpartijen zijn niet eenduidig over de mate waarin de informatie openbaar kan worden gemaakt. Het college moet een afweging maken tussen de behoefte van marktpartijen aan informatie en de angst van KPN dat zij bedrijfsvertrouwelijke informatie prijs moet geven. Het college is het eens met Tiscali dat een beroep op vertrouwelijk veel eerder gehonoreerd zal worden voor het retail segment dan het wholesale segment. KPN Wholesale beschikt in Nederland als enige over een fijnmazig netwerk en ondervindt daar nauwelijks concurrentie. Alle partijen nemen hun diensten af van dit bedrijf. Niets verzet zich tegen openbaarmaking van informatie op een gedetailleerd niveau voor de wholesalediensten. Voor de retailediensten geldt niet hetzelfde. Daar is wel sprake van concurrentie met andere marktpartijen en de informatie moet van een hoger aggregatieniveau zijn om strijd met de Wet openbaarheid van Bestuur te voorkomen.

2.8.4 Oordeel

119. Het college is gelet op het voorgaande van mening dat KPN alle informatie die nodig is vertrouwelijk aan het college dient te verstrekken. De informatie over de wholesale activiteiten zal integraal openbaar worden gemaakt. De informatie over de retail activiteiten zal ten behoeve van consumenten en concurrenten op een hoger aggregatieniveau worden verstrekt. Het niveau van deze verstrekking zal in overleg tussen het college, KPN en andere marktpartijen tijdens de nog te houden workshops worden vastgesteld. De bewijslast dat bepaalde informatie uit de door KPN opgeleverde gescheiden financiële rapportage bedrijfsvertrouwelijk is, rust bij KPN.

3 Toekomstige gescheiden financiële rapportagestructuur

3.1 Achtergrond

120. In het consultatiedocument is reeds opgemerkt dat de huidige ONP-rapportages niet meer voldoen aan de eisen die door het college worden gesteld. Het college is van mening dat kostenoriëntatie en non-discriminatie beter kunnen worden gecontroleerd indien alle rapportages volgens één model worden opgesteld. Het openbaar maken van de gescheiden financiële rapportages geeft andere partijen ook meer inzicht. Bij de consultatie is uitgegaan van een rapportage gebaseerd op de Aanbeveling van de Europese Commissie inzake gescheiden boekhouding en toerekening uit 1998. In deze Aanbeveling is uitgegaan van een bepaalde invulling van het inkoopmodel. Volledigheidshalve wordt deze hierna opnieuw weergegeven.
121. In aanbeveling 2 en hoofdstuk 1 van de bijlage van de Aanbeveling van de Commissie getiteld “Richtsnoeren voor de invoering van gescheiden boekhouding”, vindt er een vierdeling plaats van de gescheiden financiële rapportage. De voorgestelde vierdeling ziet er als volgt uit:
- het kernnetwerk (geschakelde infrastructuur):
de kernnetwerkactiviteit omvat de levering van interconnectiediensten, doorvoerdiensten en dragerdiensten.
 - het lokale toegangsnetwerk (local-loop-infrastructuur):
de lokale toegangsnetwerkactiviteit omvat de levering van aansluitingen op het telefoonnetwerk. Dit omvat de componenten van het netwerk die niet verkeersgevoelig zijn en die specifiek voor een bepaalde klant zijn, bijvoorbeeld de local loop en de lijnkaarten en poorten die zich bevinden bij de concentrators en/of telefooncentrales¹⁵.
 - retail:
de “retail”-activiteit omvat de activiteiten die voornamelijk verband houden met de commerciële levering van vaste telefoondiensten en huurlijnen aan eindgebruikers. Voor elke gereguleerde “retail”-activiteit (bijvoorbeeld huurlijnen, telefonie) kunnen aparte financiële rapportages worden opgesteld.
 - overige activiteiten:
overige activiteiten omvatten de overige activiteiten van de AMM-aanbieder die zowel niet-gereguleerde als overige vormen van gereguleerde activiteiten kunnen omvatten.
122. In de Aanbeveling wordt het lokale toegangsnetwerk gerekend tot de wholesaleafdeling die diensten levert aan de stroomafwaartse retailafdeling en aan andere marktpartijen. De levering van aansluitlijnen aan eindgebruikers door de AMM-aanbieder valt onder de “retail”-activiteiten. De opbrengsten die in de vorm van eenmalige vergoedingen en abonnementen worden ontvangen, worden daarom opgenomen onder Retail. De leveringen van ontbundelde aansluitlijnen aan andere marktpartijen wordt verantwoord als opbrengsten van het lokale toegangsnetwerk dat onderdeel is van het wholesalebedrijf. Administratief komt het erop neer

¹⁵ Zie noot 1 uit de Aanbeveling, pagina L141/8.

dat alle kosten die verband houden met de levering van het lokale toegangsnetwerk in eerste instantie ten laste van wholesale komen. Via interne verrekeningen krijgt retail een deel belast. Deze doorbelasting moet in de winst- en verliesrekening van KPN Retail worden verantwoord als “Interne verrekeningen lokale toegangsnetwerk”. Voor de retailafdeling zijn dit de inkoopkosten¹⁶.

123. Het doel van gescheiden rapportages wordt in aanbeveling 1 van de Aanbeveling als volgt verwoord: “[...] een analyse te verschaffen van de informatie die ontleend is aan de administratie om zo nauwkeurig mogelijk de prestaties van de bedrijfsonderdelen weer te geven, alsof zij als afzonderlijke bedrijven werden geëxploiteerd.” Dit doel wordt bereikt door de introductie van het inkoopmodel.
124. De Europese Commissie heeft op 11 februari 2003 een Aanbeveling betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische-communicatiesector gepubliceerd (zie noot 4 van deze nota van bevindingen). Verwacht wordt dat deze Aanbeveling op korte termijn door het college zal worden uitgewerkt voor de Nederlandse context. Vandaar dat het college ervoor kiest om de nota van bevindingen zo op te stellen dat direct met de nieuwe aanbeveling gewerkt kan worden.
125. Met de komst van de Aanbeveling inzake relevante markten zal een andere indeling worden geïntroduceerd. De nieuwe Aanbeveling zal een onderscheid maken tussen “Wholesale” en “Retail”. Deze hoofdindeling wordt daarna verder verbijzonderd tot een aantal relevante wholesale- en retailmarkten. Van deze markten zijn de marktstructuurkenmerken volgens de Europese Commissie zodanig dat het ex ante opleggen van specifieke verplichtingen gerechtvaardigd is. Om af te wijken van de door de Europese Commissie afgebakende markten, is toestemming van de Europese Commissie nodig conform de procedure zoals beschreven in de artikelen 6 en 7 van de Kaderrichtlijn. Voor de invulling van de financiële rapportage per 1 januari 2004 wordt ervan uitgegaan dat KPN voor de meeste in de Aanbeveling genoemde relevante wholesale- en retailmarkten als AMM-aanbieder zal worden aangewezen.
126. De relevante productmarkten die in de aanbeveling worden genoemd staan hieronder vermeld. Volstaan is met de vermelding van die productmarkten waarschijnlijk relevant zijn in het kader van de gescheiden financiële rapportage.

Eindgebruikersmarkten ("retailniveau")

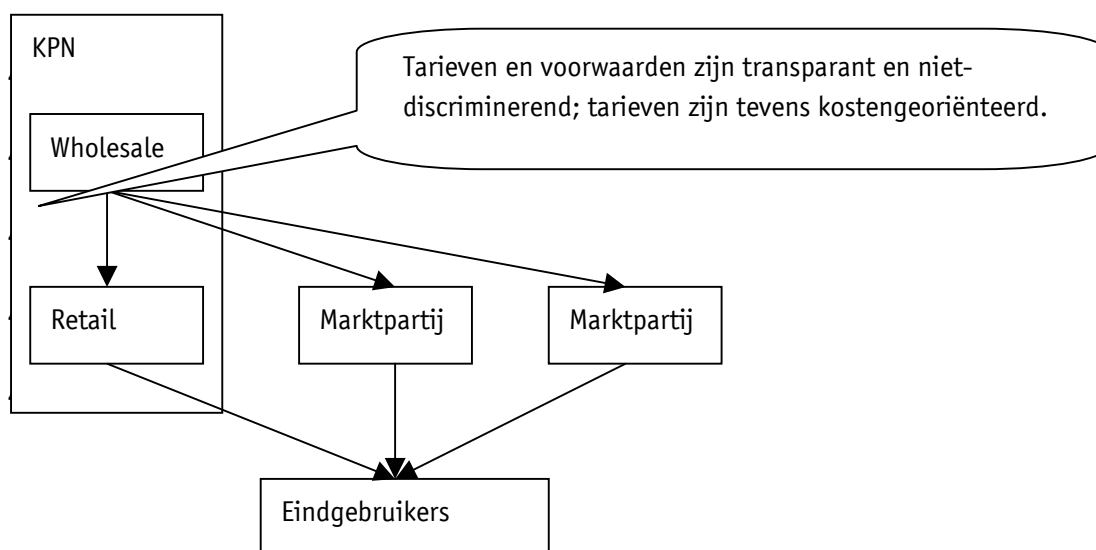
1. Toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor particuliere gebruikers.
2. Toegang tot het openbare telefoonnet op een vaste locatie voor niet-particulier gebruikers.
3. Openbaar beschikbare lokale en/of nationale telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor particuliere gebruikers.

¹⁶ Zie voor de bovenstaande verwerking van opbrengsten en kosten voor het lokale toegangsnetwerk paragraaf 1.1, blz. 141/10, uit de richtsnoeren voor de invoering van gescheiden boekhouding die als bijlage is opgenomen bij de Aanbeveling.

4. Openbaar beschikbare internationale telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor particuliere gebruikers.
5. Openbaar beschikbare lokale en/of nationale telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor niet-particulier gebruikers.
6. Openbaar beschikbare internationale telefoondiensten geleverd op een vaste locatie voor niet-particulier gebruikers.
7. Het minimumpakket van huurlijnen.

Markt voor doorverkoop ("wholesaleniveau")

1. Gespreksopbouw op het openbare telefoonnetwerk, verzorgd op een vaste locatie.
2. Gespreksafgifte op afzonderlijke openbare telefoonnetwerken, geleverd op een vaste locatie.
3. Gespreksdoorgiftediensten in het vaste telefoonnetwerk.
4. Ontbundelde toegang op wholesaleniveau (inclusief gedeelde toegang) tot metalen netten en subnetten, voor het verzorgen van breedband- en spraakdiensten.
5. Wholesale-breedbandtoegang.
6. Afgevend segmenten van huurlijnen.
7. Bundelsegmenten van huurlijnen.



127. Het bovenstaande model is een conceptuele weergave van de betrekkingen tussen KPN Wholesale, KPN Retail en andere retailbedrijven (marktpartijen) en eindgebruikers. Het is de visualisering van het inkoopmodel dat door het college wordt voorgestaan binnen de telecommunicatiesector. In bijlage 1 is het inkoopmodel ingevuld voor de in de Aanbeveling genoemde productmarkten.

3.2 Rapportagestructuur

128. Het college wenst de financiële rapportage invulling te geven conform de Aanbeveling relevante markten en de toegangsrichtlijn. Door middel van gescheiden financiële rapportage zal informatie over de gereguleerde activiteiten worden verstrekt aan de toezichthouder, de telecommunicatiesector, consumenten en andere belanghebbenden. Indien nodig voor het inzicht ten behoeve van de gereguleerde activiteiten, moet ook informatie worden verstrekt over niet-gereguleerde activiteiten. Om te waarborgen dat de informatie correct is, moeten de verschillende relevante markten, de niet-gereguleerde activiteiten en de reconciliatie kolom aansluiten op de statutaire jaarrekening. Dit zal door de accountant goedgekeurd moeten worden.
129. Aanbeveling 6 van uit de Aanbeveling uit 1998, stelt dat voor elke afzonderlijke bedrijfsactiviteit een winst- en verliesrekening en een balans dient te worden verstrekt. Een afzonderlijke bedrijfsactiviteit zal worden geïnterpreteerd als de activiteit op nog te definiëren relevante markten. Interne verrekeningen moeten duidelijk worden aangegeven. De afzonderlijke winst- en verliesrekeningen en balansen dienen tevens geconsolideerd te worden en verschillen tussen de statutaire jaarrekening en de geconsolideerde gescheiden financiële rapportage dienen te worden verklaard.
130. In bijlage 2 is een conceptueel schema opgenomen over de wijze waarop de verschillende activiteiten (wholesale en retail) met de statutaire jaarrekening dienen aan te sluiten. Daarvoor zijn nog twee kolommen nodig, namelijk de reconciliatie en de niet-gereguleerd activiteiten. Uit het schema blijkt dat de verschillende kolommen nu goed met elkaar kunnen worden vergeleken. Elke kolom in het schema bestaat uit één of meer hoofdreportages, zoals de relevante markt voor aansluiting op het telefoonnetwerk op vaste locatie en het minimumpakket van huurlijnen. Die hoofdreportages worden op hun beurt weer onderverdeeld in de verschillende productgroepen. Op deze wijze wordt inzicht in de onderdelen verschaft en tegelijkertijd is de samenhang geborgd. De detaillering van de door de AMM-aanbieder op te leveren reportages zal tijdens workshops ten behoeve van de marktpartijen worden ingevuld.
131. In bijlage 2 is de modelrapportage opgenomen. Deze bestaat uit meerdere onderdelen. Per relevante markt is er een winst & verliesrekening, een balans en een toelichting. Voor deze relevante markten dient zowel voor de winst- en verliesrekening als voor de balans een aansluiting met de jaarrekening te worden gemaakt. Onder het niveau van de relevante markten vallen de gedetailleerde overzichten van individuele producten of diensten.
132. Indien het KPN wordt toegestaan om tariefpakketten te hanteren, waarbij verschillende producten worden gecombineerd tot een nieuw product, zal een dergelijk tariefpakket worden aangemerkt als een dienst. De opbrengst voor KPN Retail bestaat in dat geval uit het bedrag dat aan consumenten in rekening is gebracht. De kosten bestaan uit de onderdelen die zijn ingekocht bij KPN Wholesale, bij derden en de eigen kosten van de retailafdeling. De gescheiden rapportage behoeft geen inbreuk te maken op de commerciële vrijheid die KPN heeft om haar



diensten aan te bieden. Dat laat onverlet dat het college in het kader van het tarieftoezicht redenen kan hebben om eisen te stellen aan het hanteren van tariefpakketten.

4 Implementatietraject

4.1 Inleiding

133. Met de publicatie van deze nota van bevindingen geeft het college zijn oordeel over de inhoud en structuur van de door KPN, als partij met aanmerkelijke marktmacht, op te leveren gescheiden financiële rapportages. In het consultatiedocument dat ten grondslag ligt aan deze nota van bevindingen is aangekondigd dat de participatie van de marktpartijen noodzakelijk is voor een succesvolle implementatie van de gescheiden financiële rapportage in Nederland. De partijen die gereageerd hebben op de consultatie, hebben te kennen gegeven actief deel te willen nemen aan het invoeringstraject.
134. Financiële rapportage heeft altijd betrekking op de voorgaande periode. Dat is doorgaans een jaar. Complexe organisaties kunnen tijd nodig hebben om hun administratieve systemen aan te passen. Daarna moeten de gegevens administratief worden vastgelegd voordat hierover kan worden gerapporteerd.
135. Als gevolg hiervan zullen de rapportages er voor de komende tijd er als volgt uitzien:
- KPN rapporteert in 2003 over het jaar 2002 nog steeds overeenkomstig het bestaande ONP-rapportage model. Dat betekent dat er een voor het college bestemde rapportage voor spraaktelefonie, huurlijnen en interconnectie wordt opgesteld.
 - KPN rapporteert in 2004 over het jaar 2003 nog steeds overeenkomstig het bestaande ONP-rapportage model. Voor alle relevante productmarkten (en bijbehorende diensten) waarvoor KPN aanmerkelijke marktmacht heeft, wordt als proef conform het nieuwe rapportagemodel gerapporteerd (schaduw rapportage).
 - KPN rapporteert in 2005 over het jaar 2004 voor het eerst voor alle relevante productmarkten (en bijbehorende diensten) waarvoor KPN aanmerkelijke marktmacht heeft, conform het nieuwe rapportagemodel. De rapportage moet voorzien zijn van een accountantsverklaring. Over de eerste zes maanden van 2004 moet ook worden gerapporteerd volgens de nieuwe structuur. Over geheel 2004 vindt voor het laatst een dubbele rapportage plaats.

4.2 De wijze van implementatie

136. Het uitvoeringstraject om de in vorige randnummer genoemde rapportages te realiseren ziet er als volgt uit. Het jaar 2003 zal worden gebruikt voor het uitwerken en testen van de in bijlage 2 opgenomen rapportageschema's voor alle gereguleerde relevante wholesale- als retailmarkten op basis van gegevens uit 2002.
137. Op basis van de testresultaten, die in 2003 beschikbaar komen, zal KPN in het najaar van 2003 de administratieve systemen geschikt moeten maken zodat met ingang van 2004 geadministreerd kan worden conform het nieuwe rapportagemodel.

138. De registratie in 2004 maakt het voor KPN mogelijk om in 2005 voor het eerst een complete rapportage conform het nieuwe rapportagemodel op te leveren. In dat jaar moeten de ONP-rapportages en de gescheiden financiële rapportage conform het nieuwe rapportagemodel naast elkaar worden opgeleverd. Op basis van de beoordeling van het college zal dan worden besloten of in het vervolg kan worden volstaan met de nieuwe gescheiden financiële rapportage.
139. Het succes van de invoering van de gescheiden rapportage hangt af van wat er met de resultaten gebeurt. Een deel van de informatie zal uitsluitend intern (binnen OPTA) worden gebruikt omdat er sprake is van bedrijfsvertrouwelijkheid. Dit zal wel externe gevolgen moeten hebben. Marktpartijen zullen geïnformeerd moeten worden over de gevolgen voor tarieven en het aanbod van KPN Wholesale en KPN Retail. Participatie is voorzien door KPN enerzijds en overige marktpartijen anderzijds. Met KPN zal de mate van detaillering worden uitgewerkt. KPN heeft haar medewerking toegezegd in het kader van ITTZ. Het doel van de betrokkenheid van KPN bij de totstandkoming van de vorm en de inhoud van de gescheiden financiële rapportage is dat duidelijk wordt wat er mogelijk is en wat niet kan. De rol van de andere marktpartijen is dat zij op basis van de kennis die zij hebben van de sector een positieve bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteit van de op te leveren rapportage.
140. De implementatie zal door middel van workshops plaatsvinden. Het voordeel van workshops is dat OPTA en de partijen, in tegenstelling tot een hoorzitting, actief aan de discussie kunnen deelnemen. Het college zal vooraf materiaal naar de marktpartijen toezenden. De marktpartijen kunnen zich dan voorbereiden op de te houden workshops.
141. Er zal sprake zijn van twee typen workshops. Enerzijds zullen workshops met uitsluitend KPN worden georganiseerd, anderzijds workshops voor andere marktpartijen. Nadat er afspraken met KPN zijn gemaakt over het implementatietraject, zullen de marktpartijen, die hun zienswijze tijdens de consultatie kenbaar hebben gemaakt, worden geïnformeerd over het moment waarop de workshops plaats zullen vinden.

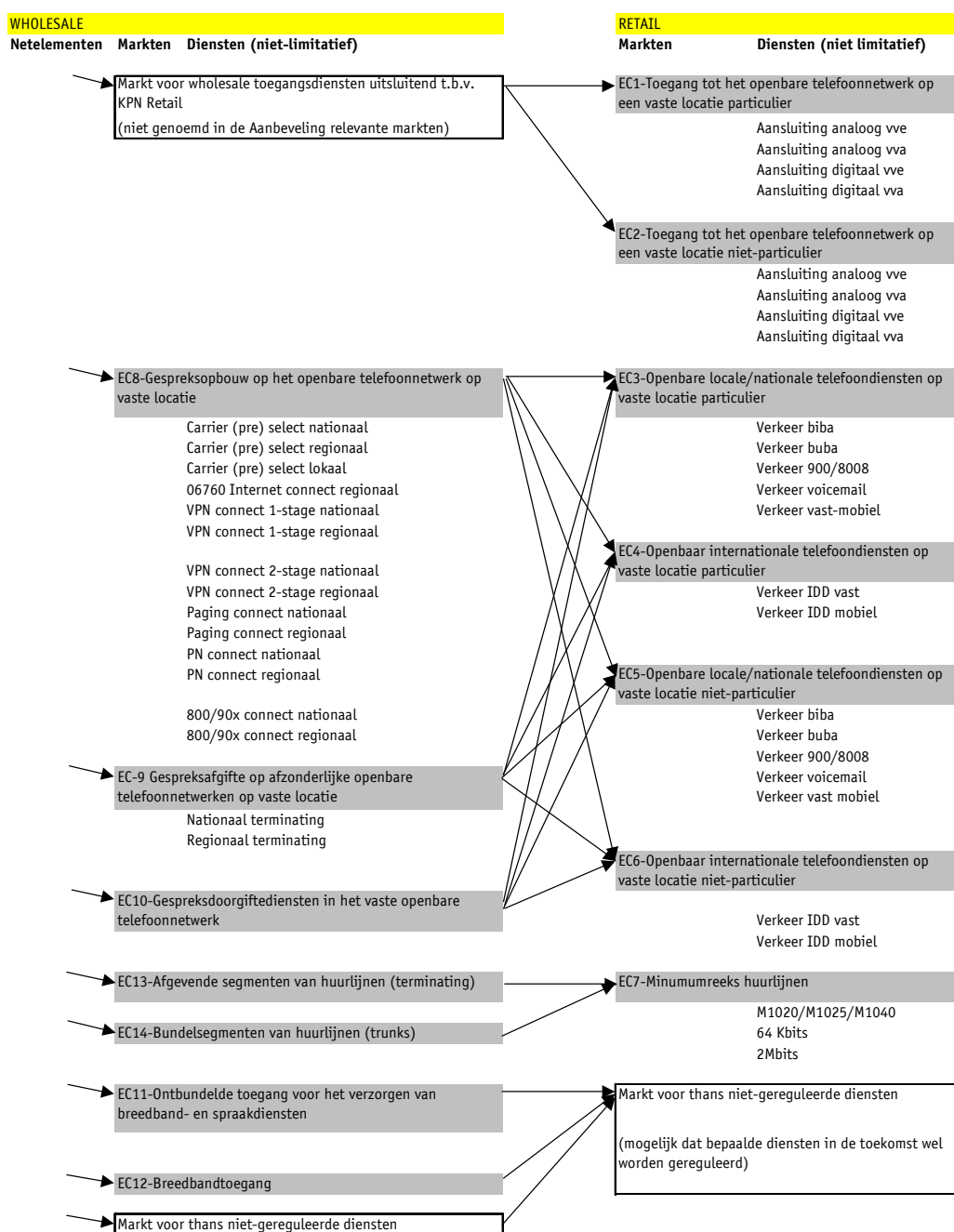
HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,

Prof. dr. J.C. Arnbak,
Voorzitter

5 Bijlagen

5.1 Bijlage 1: Invulling van het inkoopmodel overeenkomstig de Aanbeveling

Het onderstaande schema is een weergave van het inkoopmodel waarbij enkele diensten als voorbeeld zijn ingevuld. Het schema is nog niet compleet.



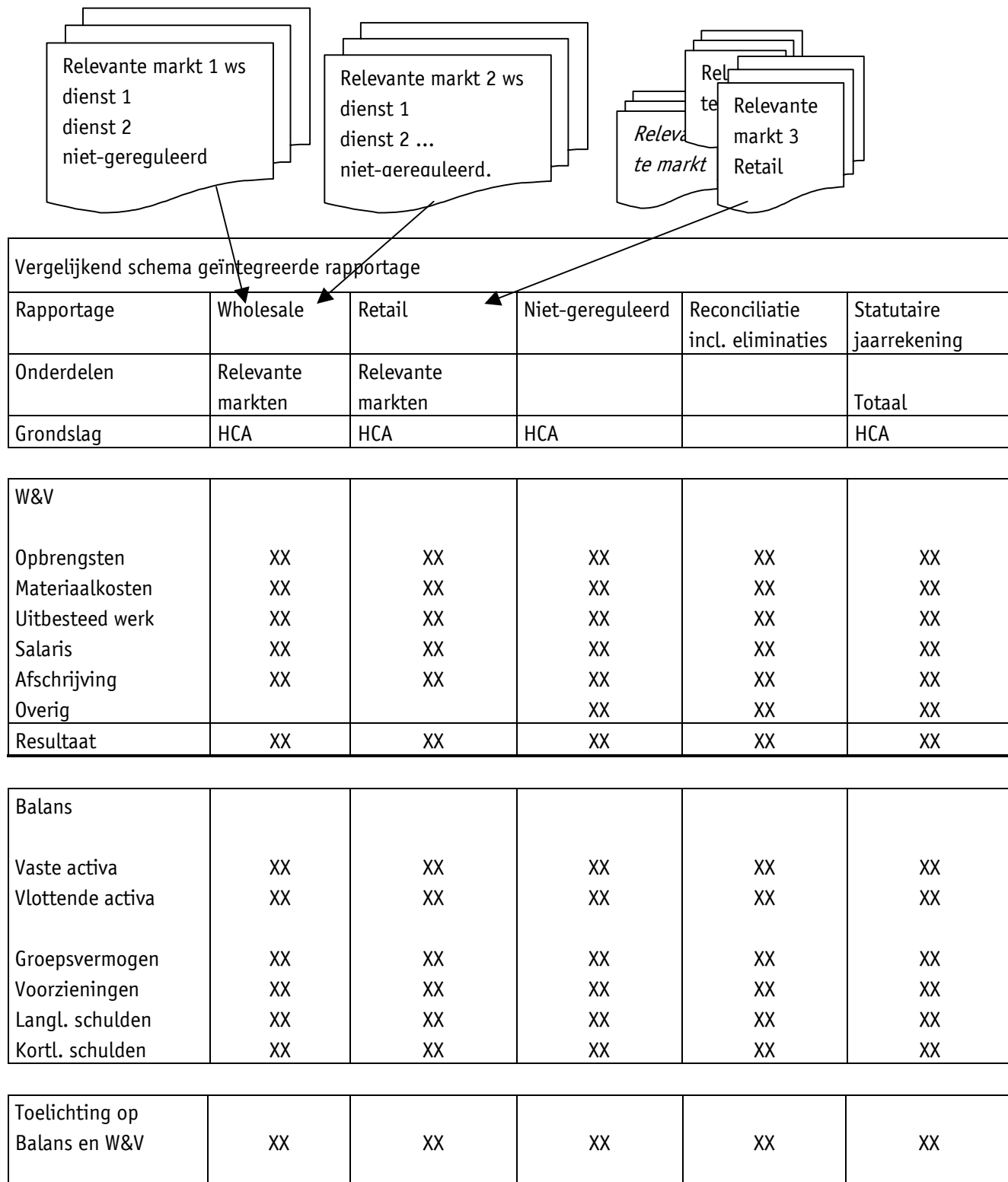


5.2 Bijlage 2: Het rapportagemodel

5.2.1 Inleiding

Bijlage 2 begint met het conceptuele schema van de gescheiden rapportage. Daarna volgt de leeswijzer van het model en als laatste het conceptmodel gescheiden financiële rapportage.

5.2.2 Het conceptuele schema van de rapportage





5.2.3 Leeswijzer bij model gescheiden financiële rapportage telecommunicatie

ALGEMEEN

De in de individuele kolommen opgenomen aanduiding EC.. verwijst naar de nummers in de bijlage van de Aanbeveling van de Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector (C(2003)497).

De velden met een X zijn niet voor de betreffende productmarkt van toepassing en behoeven niet ingevuld worden.

De grondslag voor het gehele model is historische kostprijs (HCA).

De opbouw van het model is als volgt. Vanuit de te onderscheiden producten- en dienstenmarkten wordt een totaal “wholesale” voor het vaste netwerk bepaald en een totaal “retail” voor het vaste netwerk. Deze beide totalen worden samengevoegd tot een totaal vaste netwerken waarvan de gegevens in de statutaire jaarrekening van Koninklijke KPN NV zijn opgenomen in het verslag van de Raad van Bestuur als “segment vaste netdiensten”. Dezelfde volgorde wordt gehanteerd voor het segment Data/IP. Vervolgens worden de totalen van de vaste netdiensten en Data/IP samengevoegd waardoor na toevoeging van eliminaties en een reconciliatiekolom, een kolom KPN Telecom BV ontstaan. Deze getallen moeten aansluiten op de jaarrekening van KPN Telecom BV. Tenslotte wordt de aansluiting naar de statutaire jaarrekening van Koninklijke KPN NV zichtbaar gemaakt.

SECTIE WINST EN VERLIESGEGEVENS (PAGINA'S 3-9 VAN HET MODEL)

Dit betreffen de gegevens van de winst- en verliesrekening.

Kolommen 1-4

Deze kolommen moeten voor de wholesale-activiteiten van het vaste netwerk worden ingevuld aan de hand van de gegevens uit de administratie. Met uitzondering van de nadere detaillering is de volgorde van de jaarrekening aangehouden.

Kolom 5

Kolom 5 is het totaal van de kolommen 1-4.

Kolom 6 en 7

Kolom 6 is de reconciliatiekolom om tot het totaal in kolom 7 van de wholesale-activiteiten van het vaste netwerk te komen. Kolom 7 wordt ten behoeve van de aansluiting eveneens weergegeven op pagina 6 van het model.

**Kolom 8-13**

Deze kolommen moeten voor de retailactiviteiten van het vaste netwerk worden ingevuld aan de hand van de gegevens uit de administratie. Met uitzondering van de nadere detaillering is de volgorde van de jaarrekening aangehouden.

Kolom 14

Kolom 14 is het totaal van de kolommen 8-13.

Kolom 15 en 16

Kolom 15 is de reconciliatiekolom om tot het totaal in kolom 16 van de retailactiviteiten van het vaste netwerk te komen. Kolom 16 wordt ten behoeve van de aansluiting eveneens weergegeven op pagina 6 van het model.

Kolom 17

Kolom 17 bevat eventuele eliminaties vanwege het feit dat op dit punt in het model een samenvoeging plaatsvindt van wholesale- en retailactiviteiten die veel onderlinge leveranties kennen.

Kolom 18 en 19

Kolom 18 is de reconciliatiekolom om tot het totaal in kolom 19 van de activiteiten van het vaste netwerk te komen. Kolom 19 wordt ten behoeve van de aansluiting eveneens weergegeven op pagina 9 van het model. De getallen van kolom 19 dienen overeen te komen met de gegevens die in de statutaire jaarrekening van Koninklijke KPN NV zijn opgenomen in het verslag van de Raad van bestuur als "segment vaste netdiensten".

Kolom 20

In deze kolom moeten de huurlijnen (onderdeel van de wholesale-activiteiten van Data/IP) worden ingevuld aan de hand van de gegevens uit de administratie. Met uitzondering van de nadere detaillering is de volgorde van de jaarrekening aangehouden.

Kolom 21 en 22

Kolom 21 is de reconciliatiekolom om tot het totaal in kolom 22 van de wholesale-activiteiten van Data/IP te komen. Kolom 22 wordt ten behoeve van de aansluiting eveneens weergegeven op pagina 8 van het model.

Kolom 23

In deze kolom moeten de huurlijnen (onderdeel van de retailactiviteiten van Data/IP) worden ingevuld aan de hand van de gegevens uit de administratie. Met uitzondering van de nadere detaillering is de volgorde van de jaarrekening aangehouden.

Kolom 24 en 25

Kolom 24 is de reconciliatiekolom om tot het totaal in kolom 25 van de retailactiviteiten van Data/IP te komen. Kolom 25 wordt ten behoeve van de aansluiting eveneens weergegeven op pagina 8 van het model.

**Kolom 26**

Kolom 26 bevat eventuele eliminaties vanwege het feit dat op dit punt in het model een samenvoeging plaatsvindt van wholesale- en retailactiviteiten die veel onderlinge leveranties kennen.

Kolom 27 en 28

Kolom 27 is de reconciliatiekolom om tot het totaal in kolom 28 van de activiteiten van Data/IP te komen. Kolom 28 wordt ten behoeve van de aansluiting eveneens weergegeven op pagina 9 van het model. De getallen van kolom 28 dienen overeen te komen met de gegevens die in de statutaire jaarrekening van Koninklijke KPN NV zijn opgenomen in het verslag van de Raad van bestuur als “segment Data/IP”.

Kolom 29

Kolom 29 bevat eventuele eliminaties vanwege het feit dat op dit punt in het model een samenvoeging plaatsvindt van verschillende activiteiten die onderlinge leveranties kennen.

Kolom 30 en 31

Kolom 30 is de reconciliatiekolom om tot het totaal in kolom 31 van KPN Telecom BV te komen. De getallen van kolom 31 dienen overeen te komen met de gegevens die in de (interne) jaarrekening van KPN Telecom BV zijn opgenomen. Aangezien deze gegevens niet openbaar zijn in verband met een afgegeven 403 verklaring zullen de gegevens met betrekking tot KPN Telecom BV niet openbaar worden gemaakt maar uitsluiten voor OPTA bestemd zijn.

Kolom 32 en 33

Kolom 32 is de reconciliatiekolom om tot het totaal in kolom 33 van alle activiteiten van Koninklijke KPN NV te komen. De getallen van kolom 33 dienen overeen te komen met de gegevens in de statutaire jaarrekening van Koninklijke KPN NV.

SECTIE BALANSGEGEVENS (PAGINA'S 11-17 VAN HET MODEL)

Dit betreft de gegevens van de balans. De indeling van de kolommen is geheel conform de indeling in de sectie waarbij de gegevens van de winst en verliesrekening ingevuld moeten worden. Voor een nadere toelichting op de individuele kolommen wordt derhalve naar die sectie verwezen.

SECTIE DETAILS PER PRODUKT EN DIENSTEN MARKTEN (PAGINA'S 18-30 VAN HET MODEL)

In deze sectie van het model worden de gegevens uit het reconciliatiemodel nogmaals herhaald met toevoeging van een aantal parameters ten behoeve van de bepaling van het rendement. Per dienstenmarkt dienen gegevens van de balans en van de winst- en verliesrekening te worden opgenomen. Voorts dienen de belangrijkste posten te worden toegelicht. Daartoe is zowel op het balansblad als het blad van de winst- en verliesrekening een kolom “Noten” opgenomen. Het cijfer in deze kolom dient te verwijzen naar de toelichting met dezelfde aanduiding.



Als toelichting op de balans dienen in ieder geval voor de volgende balansposten een verloopoverzicht en een toelichting te worden opgenomen:

- Immateriële vaste activa
- Materiële vaste activa
- Financiële vaste activa derden
- Financiële vaste activa groep
- Vlottende activa groepsmaatschappijen
- Eigen vermogen
- Voorzieningen
- Langlopende schulden derden
- Langlopende schulden groep
- Kortlopende schulden groep

SECTIE KOSTENSTATEN (PAGINA'S 31-33 VAN HET MODEL)

Deze sectie is bedoeld om inzicht te krijgen in de mate waarin de diverse netwerkcomponenten ingezet worden voor de diverse wholesale-activiteiten ten behoeve van het verkeer. Voorts wordt verzocht van de wholesalediensten uit het eerste blad aan te geven in welke mate deze worden gebruikt voor de diverse retaildiensten. Alleen de verhoudingen zijn van belang, niet de hoogte van de kosten. Ten behoeve van deze overzichten zal aansluiting gezocht moeten worden bij de kostenverdeelstelsystematiek.



5.2.4 Model gescheiden financiële rapportage