

KPN Wholesale & Operations Carrier Services Regulatory
De heer G.J.M. Otten
Postbus 30000
2500 GA 'S-GRAVENHAGE

Den Haag, 4 april 2013

Ons kenmerk: ACM/DTVP/2013/200805

Contactpersoon: drs. R. Knoop | Ruud.Knoop@acm.nl | 070 722 2565

Onderwerp: 13.0001.29 Implementatiewijze ND-5 (EDC-minus & clustertoets): FttO en HKWBT/HL

Geachte heer Otten,

Met deze brief geeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) aan op welke wijze KPN het verbod op marge-utholling (hierna: ND-5) moet toepassen. Het betreft specifiek de toepassing van EDC-minus en de clustertoets.

Op 1 januari 2013 zijn de marktanalysebesluiten Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken¹ (hierna: FttO-besluit) en Hoge kwaliteit wholesalebreedbandtoegang en wholesalehuurlijnen² (hierna: HKWBT/HL-besluit) in werking getreden. Uit deze besluiten volgt voor KPN onder meer een non-discriminatieverplichting met als specifiek onderdeel ND-5.³ Het is KPN uit hoofde van ND-5 niet toegestaan om haar eigen downstreambedrijf een wholesaletarief in rekening te brengen waardoor andere afnemers als gevolg van marge-utholling op de downstreammarkten hun diensten niet onder concurrerende voorwaarden kunnen aanbieden. KPN moet gedurende de gehele reguleringsperiode toetsen of zij aan deze verplichting voldoet door per dienst de kostprijs te bepalen en te garanderen dat deze lager is dan het tarief van de betreffende downstreamdienst. De kostprijs bestaat uit geregleerde en ongeregleerde bouwstenen. De kosten van de geregleerde bouwstenen worden bepaald door de tarieven die KPN hanteert in het kader van de opgelegde tariefverplichtingen. KPN dient daarnaast de ongeregleerde wholesalebouwstenen in de ND-5 toets onder meer te waarderen op basis van het EDC-minus kostenmodel (hierna: EDC-minus). In het kader van dit implementatietraject is EDC-minus relevant om de ND-5-toets uit te voeren tussen de volgende diensten en netwerkniveaus:

- ODF-access (FttO) – HKWBT/HL (glas);
- ULL – HKWBT/HL (koper);
- HKWBT/HL geregleerde netwerkniveau – HKWBT/HL ongeregleerde netwerkniveau;
- HKWBT/HL – retaildiensten; en
- ODF-access (FttO) – retaildiensten.

¹ OPTA/AM/2012/203110, 28 december 2012.

² OPTA/AM/2012/203111, 28 december 2012.

³ FttO-besluit randnummers 592 – 622 en HKWBT/HL-besluit, randnummers 705 – 722.

Binnen vier maanden na het in werking treden van beide marktanalysebesluiten, dus uiterlijk vóór 1 mei 2013, dient KPN ND-5 te hebben geïmplementeerd voor haar actief afneembare portofolio. Daarbij is onder meer belangrijk hoe KPN EDC-minus invult. Verder is relevant op welke wijze KPN de zogenoemde 'clustertoets' toepast. In paragraaf I van deze brief licht ACM de uitgangspunten voor EDC-minus toe. Vervolgens beoordeelt zij in paragraaf II op welke wijze KPN EDC-minus dient toe te passen. In paragraaf III wordt uitgelegd op welke wijze het KPN is toegestaan de clustertoets toe te passen. Ten slotte wordt KPN in paragraaf IV om een reactie gevraagd.

I) Uitgangspunten voor EDC-minus

Binnen ND-5 zijn de voortbrengingswijze en de daarmee samenhangende kosten van KPN leidend voor de prijstechnische repliceerbaarheid van diensten. Daarom is het uitgangspunt dat de uitkomsten van EDC de kosten van KPN zo goed mogelijk weerspiegelen. De kosten van KPN zijn in het verleden voor diverse bouwstenen bepaald in het kader van de tariefregulering. Dat is gedaan op basis van het EDC-model binnen de zogeheten WPC-systematiek (WPC II). ACM stelt als uitgangspunt dat EDC in deze reguleringsperiode aan de hand van dezelfde systematiek moet worden bepaald. Daarbij geldt dat KPN in dit kader van ND-5 voor de waardering van ongereguleerde bouwstenen de gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten buiten beschouwing dient te laten (de 'minus').

Verder wijst ACM erop dat de tariefbeoordeling van HKWBT/HL-diensten naar verwachting in het najaar van 2013 tot een definitief tariefbesluit leidt. Voor zover die tariefbeoordeling tot een wijziging leidt in de toepassing van EDC, geeft dit dezelfde wijzigingen in de uitkomsten van EDC-minus en daarmee in ND-5.⁴ De enige uitzondering hierop is de toepassing van de methodiek waarbij de kosten worden gealloceerd op basis van de bestaande tariefstructuur (ook wel bekend als 'benefits received'). Zoals beschreven in onderdeel II.d van deze brief acht ACM deze vorm van kostenallocatie niet passend in het kader van ND-5. Vanzelfsprekend hebben wijzigingen in de toepassing van tariefregulering ook effect op ND-5 voor zover de tarieven worden meegenomen in de ND-5 toetsing.⁵

II) Beoordeling toepassing EDC-minus

Hieronder beschrijft ACM op welke wijze KPN ND-5 dient toe te passen vanuit de marktanalysebesluiten FttO en HKWBT/HL. ACM gaat er vanuit dat de onderdelen van de toepassing van EDC-minus die niet in deze brief worden genoemd op geen enkele wijze afwijkend worden behandeld van de in het verleden in het kader van WPC toegepaste systematiek. OPTA heeft reeds in haar brief van 26 maart 2012⁶ bepaald op welke wijze KPN EDC-minus mocht bepalen in het kader van de implementatie van ND-5 vanuit het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang. ACM zal ook deze systematiek per onderdeel opnieuw beoordelen. Ook hiervoor geldt dat ACM er vanuit gaat dat de onderdelen uit de brief van 26 maart 2012 die niet hieronder worden genoemd, op

⁴ Dit geldt uiteraard alleen voor zover er sprake is van wijziging in de directe en indirecte kosten. De gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten zijn geen onderdeel van EDC-minus.

⁵ In de ND-5 toetsing tussen HKWBT/HL- en retaildiensten is het door KPN gehanteerde gereguleerde tarief voor HKWBT/HL een onderdeel. Dit geldt ook voor de ND-5 toetsing tussen de gereguleerde en ongereguleerde netvlakken voor HKWBT/HL.

⁶ Kenmerk: OPTA/AM/2012/200843.

geen enkele wijze afwijkend worden behandeld van de in het verleden in het kader van WPC toegepaste systematiek. KPN wordt gevraagd om dit schriftelijk aan ACM te bevestigen, vergezeld van een verklaring van een accountant.

a. Basisjaar EDC-kosten

KPN heeft voorgesteld 2014 als 'basisjaar' te hanteren voor elk van de jaren in de reguleringsperiode 2013 – 2015. Dat wil zeggen dat de kostprijzen van 2014 worden berekend en dat deze voor de gehele reguleringsperiode als ND-5 ondergrens worden gehanteerd. ACM volgt dat het hanteren van één basisjaar voor de gehele periode de administratieve lasten beperkt en dat het jaar 2014 het meest representatief is. De kosten voor 2014 dienen daarbij te worden bepaald op basis van een lineaire interpolatie tussen de kosten van het meest recent afgeronde boekjaar (2011) en het laatste jaar van de reguleringsperiode (2015). De kosten voor 2011 worden vastgesteld op basis van realisaties en de verwachte kosten voor 2015 worden ingeschat op basis van bestaande business plannen van KPN.

b. Oude diensten

KPN zal de komende jaren diensten uifaseren. Voor een aantal diensten heeft zij daarom in 2015 naar verwachting een verwaarloosbaar volume in de markt staan. Dat leidt ertoe dat de kosten die KPN in 2015 voor deze diensten maakt gemiddeld per eenheid erg hoog kunnen uitvallen en dat vervolgens ook de interpolatie naar 2014 erg hoog uitvalt. Het gaat specifiek en uitsluitend om de diensten WBA ATM ZM en de dienst ILL < 2 Mbit/s. ACM oordeelt conform de brief van 26 maart 2012 dat het voor deze diensten representatief is om qua kosten en volumes direct (dus zonder interpolatie) uit te gaan van het jaar voorafgaand aan het jaar van de zogeheten 'end-of-sales'. Voor de diensten WBA ATM ZM komt dat uit op 2013, voor de dienst ILL < 2 Mbit/s op 2012. KPN heeft bevestigd dit uitgangspunt te zullen hanteren bij de onderhavige berekeningen van EDC-minus.

c. Nieuwe diensten

KPN heeft erop gewezen dat zij de afgelopen jaren nieuwe diensten heeft geïntroduceerd. Voor een aantal van deze diensten had zij in 2011 nog een verwaarloosbaar volume in de markt staan. Dat leidt ertoe dat de kosten die KPN in 2011 voor deze dienst heeft gemaakt gemiddeld per eenheid erg hoog uitvallen en dat vervolgens ook de interpolatie naar 2014 erg hoog uitvalt. Het gaat daarbij specifiek en uitsluitend om WEAS over koper.

ACM is van oordeel dat het voor deze dienst representatief is om het basisjaar 2014 te interpoleren tussen één jaar na de zogeheten 'start-of-sales' en het jaar 2015. Voor de dienst WEAS over koper komt dat startjaar uit op 2012.

Volgens KPN kent daarnaast ook WBA over SDF in 2011 relatief lage volumes waardoor de gemiddelde kosten per eenheid hoog uitvallen. ACM is daarom van oordeel dat het KPN voor deze specifieke dienst is toestaan om de kosten op de SDF-locatie binnen deze reguleringsperiode te modelleren door middel van een meerjarenvenster. Dit is een gebruikelijke WPC-systematiek voor nieuwe diensten die ook is toegepast bij de ND-5 implementatie voor consumentendiensten. De systematiek is verder beschreven in Annex 1 van de EDC-rapportage.

d. Kostenallocatie ATM-diensten en ILL ≤ 2Mbit/s

KPN bepaalt de kosten van WBA ZM ATM-diensten en voor de tweede PVC in ATM

op basis van gereserveerde bandbreedte.⁷ Het EDC-model rekent echter niet in alle gevallen de kosten op dienstniveau uit. Om die reden worden kosten in enkele gevallen gealloceerd op basis van de bestaande wholesale tariefstructuur. KPN heeft dit in overleg met ACM eerder binnen WPC en ND-5 toegepast voor de diensten ILL $\leq$ 2Mbit/s en voor WBA ZM op basis van ATM. ACM acht de voornoemde kostenallocatie voor ATM-diensten en ILL $\leq$ 2Mbit/s daarom eveneens redelijk in de onderhavige berekeningen van EDC-minus, met dien verstande dat ook de kosten van de tweede PVC bepaald dienen te worden op basis van gereserveerde bandbreedte (voor zover hiervoor één-op-één bandbreedte wordt gereserveerd). Daarbij wil ACM benadrukken dat zij voor de onderhavige implementatie van ND-5 binnen EDC-minus geen enkele andere vorm van allocatie van de kosten toestaat op basis van de bestaande tariefstructuur, zelfs indien dit wel is toegestaan binnen de WPC-systematiek en de tariefbesluiten van ACM. Dit betekent concreet dat een eventuele aanvullende allocatie van de kosten op basis van de bestaande tariefstructuur in het nog te nemen tariefbesluit HKWBT/HL geen effect zal kunnen hebben op de gehanteerde ondergrenzen voor ND-5. ACM acht een dergelijke allocatie van kosten op basis van de tariefstructuur namelijk niet repliceerbaar voor concurrenten. ND-5 is er juist op gericht dat de diensten van KPN prijstechnisch repliceerbaar zijn op basis van de kosten die zij daarvoor maakt in beginsel per individuele dienst. De kosten zijn daarbij dus in beginsel leidend, en niet de tarieven.

e. *Kostenallocatie WBA-ethernetdiensten*

KPN bepaalt de kostenallocatie voor WBA-ethernetdiensten volledig op basis van het gemiddelde piekbandbreedteverbruik, omdat er bij ethernet geen sprake is van een vaste bandbreedtereservering per dienst in het netwerk. Het gevolg van deze methodiek is dat ethernetdiensten met dezelfde kwaliteit (best effort of premium) dezelfde kosten krijgen toegerekend ongeacht of bijvoorbeeld de downloadcapaciteit 8 Mbps of 40 Mbps is. Een nadere opsplitsing van de kosten per Mbps naar verschillende snelheidsklassen is volgens KPN niet op een betrouwbare manier te maken, aangezien daarvoor adequate meetgegevens ontbreken. Gelet op het ontbreken van betrouwbare meetgegevens, stemt ACM in met een 'platte' kostprijs voor best effort ethernetdiensten enerzijds en premium ethernetdiensten anderzijds. Ook hier geldt dat een allocatie van de kosten op basis van de bestaande tariefstructuur in het nog te nemen tariefbesluit HKWBT/HL geen effect zal kunnen hebben op de gehanteerde ondergrenzen voor ND-5.

f. *Kostenallocatie netwerkkosten WEAS*

ACM heeft de allocatiesleutel voor de netwerkkosten van ethernetdiensten op de netvlakken MB-MC, MC-BB en BB en hoger beoordeeld. De initieel door KPN gehanteerde sleutel ging uit van metingen op de ethernetpoorten op MA- en MB-niveau. Deze metingen werden vervolgens gehanteerd als allocatiesleutel voor alle netvlakken. ACM acht deze sleutel niet in overeenstemming met het principe van kostencausaliteit, omdat deze voor WEAS-diensten over glas geen rekening houdt met 'statistische multiplexing'. Statistische multiplexing zorgt ervoor dat KPN gemiddeld minder bandbreedte per dienst hoeft te reserveren naarmate er op een netwerkniveau een hogere mate van aggregatie van diensten is. De kans dat alle individuele gebruikers tegelijkertijd piekgebruik vertonen, wordt namelijk steeds kleiner naarmate er meer gebruikers worden bediend op het betreffende netwerkniveau.

⁷ Zo werd voor een 1:50 overboekte 2 Mb dienst éénvijftigste aan bandbreedtekosten bepaald ten opzichte van een non-overboekte 2 Mb dienst.

Voor WEAS-diensten heeft KPN op verzoek van ACM een sleutel ontwikkeld waarbij wel rekening wordt gehouden met statistische multiplexing. KPN heeft naast de meting op de ethernetpoort op MA- en MB-niveau gebruik gemaakt van 'edge core' metingen van het WEAS verkeer. Het bandbreedteverbruik op de ethernetpoort is gemiddeld [vertrouwelijk: xxx] per aansluiting en op de 'edge core' [vertrouwelijk: xxx] per aansluiting. Dit verschil is het effect van statistische multiplexing. Op basis van deze gegevens heeft KPN voor de netvlakken MB-MC, MC-BB en BB en hoger, het gemiddelde bandbreedteverbruik op respectievelijk [vertrouwelijk: xxxxxxxxxxxxxxxxx] bepaald. Dit bandbreedteverbruik ten opzichte van het bandbreedteverbruik van andere ethernetdiensten (WBA CM ethernet, WBA ZM ethernet, WEAS over koper) bepaalt welk deel van de netwerkdiensten aan WEAS over glas wordt toegerekend. ACM acht het passend dat KPN deze nieuwe sleutel hanteert.

g. *Generatiemodellering*

ACM heeft in het FttO- en HKWBT/HL-besluit de mogelijkheid opgenomen om af te wijken van het principe van kostencausaliteit indien dit anders zou leiden tot een belemmering van de duurzame concurrentie, bijvoorbeeld indien een te groot tariefverschil tussen koper- en glasdiensten de migratie naar glasvezel zou verstoren. Een afwijking zou kunnen inhouden dat KPN koper- en glaskosten gaat middelen (generatiemodellering). KPN heeft in een brief op 15 maart 2013 voorgesteld om de poortkosten van WBA ZM Ethernet, WBA ZM ATM, WEAS Glas en EoK (WEAS over koper) te middelen over de afzonderlijke diensten. Verder heeft KPN voorgesteld om ook in het high-end portfolio, waar DWDM ILL en SDH ILL de belangrijkste diensten zijn, eenzelfde herberekening van de poortkosten toe te passen.⁸ KPN is voorstander van deze methodiek, omdat daarmee het tariefverschil tussen koper- en glasdiensten in mindere mate toeneemt ten opzichte van de tarieven op 1 januari 2013.

Op basis van het door KPN gepresenteerde en met inachtneming van hetgeen in onderhavige brief is opgenomen en de van marktpartijen op de brief van KPN van 15 maart 2013 ontvangen schriftelijke reacties, ziet ACM geen omstandigheden zoals beschreven in randnummer 2468 van het FttO-besluit en randnummer 2460 van het HKWBT/HL-besluit. Bij de implementatie van ND-5 mag KPN derhalve geen generatiemodellering toepassen.

h. *WACC*

KPN dient in de EDC-rapportage 2011-2015 een WACC op te nemen. ACM heeft 'The Brattle Group' opdracht gegeven een nieuwe WACC te berekenen voor 2011 en de periode 2013-2015. Deze twee kengetallen zijn thans in concept bekend. ACM geeft daarom aan dat KPN, tot het moment dat de nieuwe WACC definitief wordt, dient te rekenen met een reële WACC van 5,86% voor 2011 en een reële WACC van 4,7% voor 2013-2015.⁹ Zoals in paragraaf IIb en IIc is aangegeven, hanteert KPN voor een aantal diensten het jaar 2012 in de EDC-rapportage. Zolang er niet specifiek voor het jaar 2012 een WACC is berekend, dient KPN deze parameter te bepalen door interpolatie tussen de reële WACC voor 2011 en de reële WACC voor 2013-2015.

⁸ Brief KPN, *Terugkoppeling aan IG over generatiemodellering*, 15 maart 2013.

⁹ Ter informatie, de nominale WACC voor 2011 is gelijk aan 7,66% en voor de periode 2013-2015 gelijk aan 6,80%.

III) Beoordeling toepassing clustertoets

In het FttO-besluit is een afwijkende ND-5-toets voor zakelijk glas (hierna: clustertoets) opgenomen, en wel om de volgende redenen.¹⁰ Gegeven dat een belangrijk deel van de investering in FttO nog dient plaats te vinden, acht ACM de balans tussen enerzijds de investeringsprikkel van KPN en anderzijds de bescherming van potentiële toegangsvragers tot KPN's netwerk een belangrijke overweging bij de invulling van de ND-5 toets. In het kader van deze balans is relevant dat onverkorte toepassing van de reguliere ND-5 toets op dienstniveau het ongewenste gevolg kan hebben dat de investeringsprikkel onevenredig benadeeld wordt. Efficiënte wholesale-afnemers worden daarnaast niet beperkt om succesvol toe te treden indien zij net als KPN een bepaalde mix van klanten (van low-end tot high-end) aan kunnen sluiten.

ACM concludeert dat in de praktijk ethernetdiensten over glasvezel (WEAS en WBA ZM) aan de kenmerken voldoen zoals genoemd in het FttO-besluit.¹¹ Deze ethernetdiensten kennen namelijk een relatief grote groep low-end klanten. Andere actieve wholesalediensten op zakelijke glasnetwerken, zoals ILL SDH en dark fiber, kennen vrijwel geen low-end klanten. Om die reden oordeelt ACM dat het KPN is toegestaan de clustertoets alleen toe te passen op WEAS en WBA ZM FttO. KPN dient voor de overige op FttO gebaseerde actieve wholesalediensten de externe ODF-tarieven hanteren in de ND-5 toetsing.

IV) Reactie KPN

ACM heeft in deze brief toegelicht hoe KPN tot een representatieve bepaling van EDC-minus kan komen en hoe zij de clustertoets dient toe te passen. Daarmee kan KPN ND-5 op adequate wijze implementeren uit hoofde van de marktanalysebesluiten FttO en HKWBT/HL. ACM gaat er (i) vanuit dat de toepassing van EDC-minus op onderdelen die niet in deze brief worden genoemd op geen enkele wijze afwijkend worden behandeld van de in het verleden in het kader van WPC gebruikte systematiek. Verder gaat ACM er (ii) vanuit dat KPN voor de bepaling van EDC-minus in het kader van ND-5 niet de kosten alloceert op basis van de bestaande tariefstructuur uitgezonderd zoals in deze brief aangegeven voor ATM-diensten en ILL≤2Mbit/s (paragraaf I.d). KPN wordt gevraagd om beide punten schriftelijk aan ACM te bevestigen, vergezeld van een verklaring van een accountant.

Indien KPN op andere dan in deze brief genoemde punten twijfel heeft over de correcte implementatiewijze van ND-5, wordt van haar verwacht dat zij die punten onverwijld ter beoordeling aan ACM voorlegt.

¹⁰ FttO-besluit, randnummers 608 – 621.

¹¹ FttO-besluit, randnummers 608 tot en met 621.

ACM verzoekt KPN om uiterlijk op vrijdag 5 april 2013 schriftelijk te bevestigen dat zij ND-5 zal toepassen conform de in deze brief genoemde uitgangspunten.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

[w.g.]

ir. M.G.J. Meijers
Teammanager Directie Telecom, Vervoer en Post