



Besluit

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op grond van artikel 12j tot het opleggen van een bindende aanwijzing aan Koninklijke KPN N.V.

Ons kenmerk : ACM/UIT/492403

Zaaknummer : ACM/17/019322

Datum : 29 januari 2019

Samenvatting

De ACM heeft onderzoek gedaan naar de tarieven die KPN aan andere aanbieders rekent voor het uitporteren van telefoonnummers, wanneer een eindgebruiker naar deze andere aanbieder overstapt met behoud van zijn telefoonnummer. De kosten die KPN in rekening brengt bij aanbieders kunnen deze aanbieders rechtstreeks of indirect afwentelen op eindgebruikers, wat leidt tot hogere tarieven en waardoor overstapdrempels kunnen ontstaan. Op grond van artikel 4.10, zevende lid, sub b van de Telecommunicatiewet moeten deze tarieven ten hoogste kostengeoriënteerd zijn, wat bijdraagt aan het doel om overstapdrempels zoveel mogelijk weg te nemen.

De ACM heeft onderzoek gedaan naar de kosten die KPN ten grondslag mag leggen aan deze tarieven. KPN heeft voor de bepaling van de kosten een methode voorgesteld waarbij de belangrijkste inputs van het nummerporteringsproces en de daarbij behorende kosten als uitgangspunt worden genomen. Het betreffen de inputs arbeid en IT-systemen, die worden gewaardeerd tegen de werkelijke kosten van KPN, op basis van werkelijk gerealiseerde hoeveelheden uitporteringen. De ACM heeft de door KPN in dit kader opgevoerde kosten beoordeeld.

Voor wat betreft de arbeidskosten heeft de ACM onderzocht hoeveel tijd een portering van een nummer of een nummerblok kost. KPN heeft aan de ACM gerapporteerd welke handelingen daarbij per portering nodig zijn. De ACM heeft vastgesteld dat niet alle handelingen die KPN heeft opgevoerd (volledig) mogen worden toegerekend. Ten aanzien van de IT-kosten heeft KPN aan de ACM gerapporteerd welke IT-systemen hij gebruikt voor het porteringsproces en in welke mate. Daarbij heeft de ACM vastgesteld dat niet alle systemen die KPN heeft opgevoerd mogen worden toegerekend aan het porteringsproces.

De ACM stelt vast dat de door KPN gehanteerde tarieven van €2 per nummer en €200 per nummerblok niet in overeenstemming zijn met het vereiste van kostenoriëntatie van artikel 4.10, zevende lid, sub b van de Telecommunicatiewet. De ACM legt KPN een bindende aanwijzing op om nieuwe tarieven vast te stellen met inachtneming van de in het besluit uiteen gezette principes voor de kostenoriëntatie.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Verloop van de procedure	3
2 Juridisch kader	5
3 Relevante feiten en uitgangspunten	6
3.1 Dienst nummerportering KPN	6
3.2 Uitgangspunten voor de beoordeling	8
4 Beoordeling	10
4.1 Beschrijving kostenrapportage	11
4.2 Arbeidskosten	12
4.3 Kosten voor IT-systemen	17
4.4 Conclusie	19
5 Besluit	22

1 Verloop van de procedure

1. Op 18 januari 2017 diende Private Mobility B.V. (Private Mobility) een geschil in bij de ACM over de hoogte van de tarieven van KPN B.V. (KPN) voor de dienst nummerportering.¹ Dit betreft het tarief dat KPN in rekening brengt bij een andere aanbieder, wanneer een eindgebruiker van KPN met behoud van zijn telefoonnummer overstapt naar deze andere aanbieder (hierna: ontvangende aanbieder).² In dat geval moet KPN (als 'verlaten aanbieder') het telefoonnummer van de eindgebruiker uitporteren naar de ontvangende aanbieder en voor deze dienst rekent hij de kosten door aan de ontvangende aanbieder.
2. Private Mobility verzocht de ACM KPN te verplichten enkel tarieven in rekening te brengen voor nummerporteringen voor zover deze kostengeoriënteerd zijn en KPN te verplichten voor die kostenoriëntatie een cijfermatige onderbouwing te verstrekken aan de ACM.
3. In het kader van dit geschil meldden zich nog vijf aanbieders, die het standpunt van Private Mobility met betrekking tot de tarieven van KPN voor nummerportering ondersteunden.³ Gedurende de procedure ontstond bij de ACM het vermoeden dat de tarieven van KPN voor de dienst nummerportering niet in overeenstemming waren met het vereiste van kostenoriëntatie zoals bedoeld in artikel 4.10, zevende lid, sub b Telecommunicatiewet (Tw). De ACM is hierop een ambtshalve onderzoek gestart. Private Mobility heeft aangegeven het geschil aan te houden in afwachting van de resultaten van het onderzoek.⁴
4. De ACM is het ambtshalve onderzoek begonnen door aan diverse marktpartijen informatieverzoeken te sturen.⁵ De ACM heeft bij marktpartijen, waaronder KPN, onder meer opgevraagd welke tarieven zij als verlaten aanbieder in rekening brengen bij de ontvangende aanbieder voor het uitporteren van nummers, en welke tarieven zij in rekening krijgen gebracht van andere marktpartijen. De ACM heeft deze vragen gesteld om te onderzoeken hoe de tarieven van KPN zich verhouden tot de tarieven van andere aanbieders, en of er aanleiding zou zijn om ook de tarieven van andere aanbieders voor de dienst nummerportering te onderzoeken.
5. Uit dit (voor)onderzoek kwamen geen signalen naar voren die aanleiding gaven om ook de tarieven voor nummerportering van andere aanbieders dan KPN te onderzoeken.⁶ Wel kreeg de ACM van meerdere aanbieders het signaal dat de tarieven van KPN niet kostengeoriënteerd zouden zijn en daarmee niet in overeenstemming met artikel 4.10, zevende lid onder b van de Telecommunicatiewet.⁷ Gelet op het voorgaande heeft de ACM de voortzetting van haar ambtshalve onderzoek beperkt tot de tarieven voor nummerportering van KPN.

¹ Kenmerk: ACM/IN/203128.

² Zie verder hoofdstuk 3.1 waarin de ACM de dienst nummerportering nader omschrijft.

³ Het betreffen: OneCentral B.V. (ACM/IN/203129), Zetacom B.V. (ACM/IN/203130), Voclarion (ACM/IN/203131), Redworks B.V. (ACM/IN/203132) en TSV Telematica Groep B.V. (ACM/IN/203135).

⁴ Kenmerk: ACM/IN/203128.

⁵ Per brieven van 2 juni 2017: KPN ACM/UIT/290584, Tele2 ACM/UIT/290588, T-Mobile ACM/UIT/290590, VodafoneZiggo ACM/UIT/290591, Blu Telecom B.V. ACM/UIT/290589, Dean Connect B.V. ACM/UIT/290585, Nox Telecom B.V. ACM/UIT/290586, Speakup B.V. ACM/UIT/290587, Voiceworks ACM/UIT/290592.

⁶ Ontvangen reacties betreffen: ACM/IN/203189, ACM/IN/423931, ACM/IN/423932, ACM/IN/423937, ACM/IN/423935, ACM/IN/423933, ACM/IN/423929, ACM/IN/423939.

⁷ Dit betreffen de volgende reacties: ACM/IN/203189, ACM/IN/423931, ACM/IN/423932, ACM/IN/423926, ACM/IN/423929.

6. Op 2 juni 2017 heeft de ACM aan KPN per brief een verzoek om informatie gestuurd.⁸ Hierop heeft KPN per brief van 26 juni 2017 gereageerd en aangegeven de aanname te hebben *'dat de tarieven (...) voldoen aan de norm van artikel 4.10, lid 7 sub b, Tw'*. Tegelijkertijd gaf KPN aan hiernaar nader onderzoek te doen, en de ACM van de resultaten op de hoogte te brengen.⁹
7. Per brief van 25 juli 2017 heeft de ACM aanvullende vragen gesteld over dit onderzoek van KPN.¹⁰ Hierop heeft KPN per brief van 7 augustus 2017 gereageerd.¹¹ Naar aanleiding van deze reactie vond op 24 augustus 2017 een gesprek plaats tussen de ACM en KPN.¹² Tijdens dit gesprek heeft KPN de ACM geïnformeerd over de eerste resultaten van zijn onderzoek naar de kosten voor de dienst nummerportering.
8. Op 27 september 2017 heeft KPN gerapporteerd over de uitkomsten van zijn onderzoek naar de kosten voor de dienst nummerportering(hierna: kostenrapportage).¹³ Op 9 januari 2018 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de ACM en KPN over deze kostenrapportage.
9. Op 1 maart 2018 is de ACM op aangekondigd bedrijfsbezoek geweest bij KPN te Leeuwarden, waar de afdeling zich bevindt die zich bezighoudt met de dienst nummerportering.¹⁴
10. Per brief van 23 maart 2018 heeft de ACM KPN vragen gesteld en om nadere gegevens gevraagd naar aanleiding van het bedrijfsbezoek.¹⁵ De ACM heeft KPN daarbij gevraagd de gegevens die KPN op 27 september 2017 heeft aangeleverd in zijn kostenrapportage te actualiseren. Per brief van 19 april 2018 heeft KPN hierop gereageerd.¹⁶ Per e-mail van 25 mei 2018 heeft KPN bovendien nadere gegevens aangeleverd.¹⁷ Op 31 mei 2018 heeft naar aanleiding van deze briefwisseling een gesprek plaatsgevonden met KPN waarbij KPN toelichting heeft gegeven over de aangeleverde gegevens.¹⁸ Per brief van 26 juni 2018 heeft de ACM KPN nadere gegevens gevraagd en verzocht een herberekening uit te voeren.¹⁹ Hierop heeft KPN per brief van 10 juli 2018 gereageerd.²⁰
11. De ACM heeft op 20 juli 2018 KPN wederom om nadere gegevens gevraagd.²¹ Hierop heeft KPN per brief van 24 augustus 2018 en per e-mail van 13 september 2018 gereageerd.²² Tot slot vond op 11 oktober 2018 een overleg plaats met KPN ten kantore van de ACM, waarbij de ACM KPN heeft meegedeeld dat haar onderzoek is afgerond.

⁸ Kenmerk: ACM/UIT/290584.

⁹ Kenmerk: ACM/IN/203192.

¹⁰ Kenmerk: ACM/UIT/290593.

¹¹ Kenmerk: ACM/IN/203193.

¹² Kenmerk: ACM/INT/379651.

¹³ Kenmerk: ACM/IN/203194.

¹⁴ Kenmerk: ACM/INT/379654. Met ingang van 1 januari 2019 heeft KPN de afdeling nummerbehoud in Leeuwarden opgeheven. De bij deze afdeling belegde werkzaamheden ten behoeve van nummerporteringen zijn verdeeld over vestigingen van KPN in Groningen en Amersfoort. KPN heeft de ACM hierover geïnformeerd op 21 december 2018 (ACM/IN/426165). KPN heeft de ACM daarbij geïnformeerd dat zowel de betrokken medewerkers als de werkzaamheden één op één zijn overgegaan naar de ontvangende organisatieonderdelen.

¹⁵ Kenmerk: ACM/UIT/492398.

¹⁶ Kenmerk: ACM/IN/415422.

¹⁷ Kenmerk: ACM/IN/423818.

¹⁸ Kenmerk: ACM/INT/380213.

¹⁹ Kenmerk: ACM/UIT/496136.

²⁰ Kenmerk: ACM/IN/418728.

²¹ Kenmerk: ACM/UIT/497469.

²² Kenmerk: ACM/IN/420386 en ACM/IN/421951.

2 Juridisch kader

12. Op grond van artikel 15.1, derde lid, Tw houdt de ACM toezicht op de naleving van artikel 4.10, zevende lid, sub b, Tw. Voor de beoordeling van de tarieven voor nummerportering van KPN zijn enkele bepalingen relevant. De ACM somt de toepasselijke bepalingen in dit hoofdstuk op.

13. Artikel 30, tweede lid van de Universeledienstenrichtlijn bepaalt het volgende:

De nationale regelgevende instanties zorgen ervoor dat de prijsstelling voor interconnectie in verband met de nummerportabiliteit kostengeoriënteerd is en dat eventuele directe kosten voor abonnees het gebruik van die faciliteiten niet ontmoedigen.

14. Artikel 4.10 Tw bepaalt voor zover relevant:

1 Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een aanbieder van een bij die maatregel aan te wijzen categorie van openbare elektronische communicatiediensten verplicht is degene die op grond van een met hem gesloten overeenkomst die elektronische communicatiedienst afneemt:

- a. *de mogelijkheid te bieden het in het kader van de afgenomen elektronische communicatiedienst bij hem in gebruik zijnde nummer te blijven gebruiken na beëindiging van de levering van de dienst in het geval de beëindiging van de levering plaatsvindt ten gevolge van een rechtsgeldige beëindiging van de overeenkomst;*
- b. *de mogelijkheid te bieden het in het kader van de afgenomen elektronische communicatiedienst bij hem in gebruik zijnde nummer te blijven gebruiken indien hij binnen een bepaald gebied van adres verandert, of*
- c. *de mogelijkheid te bieden het in het kader van de afgenomen elektronische communicatiedienst bij hem in gebruik zijnde nummer te blijven gebruiken indien hij er voor kiest een andere bij die maatregel aan te wijzen elektronische communicatiedienst af te nemen.*

[...]

7 Een aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk waarover een krachtens het eerste lid aangewezen categorie van openbare elektronische communicatiediensten wordt verzorgd:

- a. *[...]*
- b. *stelt voor interconnectie verband houdende met een krachtens het eerste lid opgelegde verplichting een kostengeoriënteerd tarief vast.*

15. De in het eerste lid van artikel 4.10 Tw bedoelde categorieën van elektronische communicatiediensten zijn op grond van artikel 2 en 3 van het Besluit nummerportabiliteit de volgende:

Artikel 2

Een aanbieder van een geografisch gebonden dienst is verplicht degene die zijn dienst afneemt, de mogelijkheid te bieden het bij hem in gebruik zijnde geografische nummer te blijven gebruiken, indien diegene ervoor kiest om binnen hetzelfde netnummergebied:

- a. *de geografisch gebonden dienst af te nemen van een andere aanbieder, of*
- b. *van hem de geografisch gebonden dienst af te nemen vanaf een andere locatie of tegen andere contractuele voorwaarden.*

Artikel 3

Een aanbieder van een niet-geografisch gebonden dienst is verplicht degene die zijn dienst afneemt, de mogelijkheid te bieden het bij hem in gebruik zijnde niet-geografische nummer te blijven gebruiken, indien diegene ervoor kiest om:

- a. de niet-geografisch gebonden dienst af te nemen van een andere aanbieder, of*
- b. van hem de niet-geografisch gebonden dienst af te nemen tegen andere contractuele voorwaarden.*

16. De definities van deze diensten uit artikel 2 en 3 zijn in artikel 1 van het Besluit nummerportabiliteit uitgewerkt:

d. geografisch gebonden dienst: een vaste openbare elektronische communicatiedienst waarbij gebruik wordt gemaakt van een geografisch nummer;

e. niet-geografisch gebonden dienst: een openbare elektronische communicatiedienst waarbij gebruik wordt gemaakt van een niet-geografisch nummer.

3 Relevante feiten en uitgangspunten

17. Op grond van artikel 4.10, eerste lid, onder a Tw jo artikel 2 en 3 van het Besluit nummerportabiliteit mag een eindgebruiker zijn telefoonnummer meenemen als hij overstapt naar een andere aanbieder (de ontvangende aanbieder). De overstappende eindgebruiker geeft bij de ontvangende aanbieder aan dat hij gebruik wil maken van nummerbehoud. De ontvangende aanbieder stuurt hierop een porteringsverzoek naar de 'verlaten aanbieder'. De verlaten aanbieder voert de uitportering vervolgens uit.
18. Wanneer KPN als verlaten aanbieder een uitportering uitvoert als een eindgebruiker van hem overstapt, brengt KPN voor de uitportering kosten in rekening bij de ontvangende aanbieder. KPN brengt alleen tarieven in rekening voor het uitporteren van geografische- en niet-geografische nummers, niet zijnde een mobiel nummer of een 097-nummer ('machine-to-machine' nummer). Hierna zal korthedshalve steeds worden gesproken van 'telefoonnummer(s)'. KPN hanteert twee verschillende tarieven: een tarief voor 'enkelvoudige portering', en een tarief voor portering van een 'nummerblok' (zie paragraaf 3.1). Dit zijn de tarieven waarover het gaat in het kader van dit besluit.
19. In het navolgende beschrijft de ACM eerst hoe de dienst nummerportabiliteit op hoofdlijnen is ingericht bij KPN (paragraaf 3.1). Daarna schetst de ACM uitgangspunten voor de beoordeling van kostengeoriënteerde tarieven voor interconnectie verband houdende met nummerportering (paragraaf 3.2) en het tarief dat KPN rekent (paragraaf 3.3).

3.1 Dienst nummerportering KPN

Enkelvoudige portering

20. Een enkelvoudige portering betreft een portering van een enkel telefoonnummer. Een enkelvoudige portering kan geautomatiseerd of handmatig worden uitgevoerd. Een enkelvoudige portering van VOIP-nummers (MMN1-code) wordt in beginsel volledig

geautomatiseerd uitgevoerd.²³ In enkele gevallen kan er echter iets misgaan met een geautomatiseerde portering. In dat geval moet de portering handmatig worden gecorrigeerd door een medewerker van KPN. Afhankelijk van waar in het porteringsproces een fout ontstaat, kan de portering na een herstelactie vaak verder weer in het automatische proces worden afgehandeld. Een portering van TDM-nummers (PTT- code) gebeurt altijd handmatig. [VERTROUWELIJK]

Portering nummerblok

21. Een nummerblok is een aaneengesloten reeks van telefoonnummers die klanten van KPN als product kunnen afnemen. Blokken kunnen bestaan uit 10, 100, 1.000 of 10.000 nummers. Nummerblokken komen voor bij ISDN-aansluitingen en bij meervoudige PSTN-aansluitingen. Een portering van een nummerblok gebeurt altijd volledig handmatig. Dit betekent dat een medewerker van KPN hiervoor een aantal handmatige acties moet uitvoeren (deze zullen in paragraaf 4.2 aan de orde komen). Het porteren van nummerblokken is complexer dan een enkelvoudige portering. [VERTROUWELIJK]

Meervoudige portering

22. Wanneer een eindgebruiker een enkelvoudig nummer in combinatie met een nummerblok wil porteren, of meerdere nummerblokken tegelijk, dan moet zowel het enkelvoudige nummer als het nummerblok handmatig worden verwerkt. In dat geval is sprake van een meervoudige portering. Een medewerker van KPN voert de handelingen voor de nummerblokken en enkelvoudige nummers die bij dezelfde eindgebruiker horen in één (gecombineerde) portering uit. Dit betreft een medewerker van hetzelfde functieniveau als genoemd in randnummer 21.

Tarieven van KPN voor nummerportering

23. KPN brengt tarieven voor de dienst nummerportering in rekening op basis van overeenkomsten die KPN met de individuele aanbieders heeft gesloten. KPN rekent aan al haar contractspartijen dezelfde tarieven. Het betreffen de volgende tarieven²⁴:

Portering enkelvoudige nummer	€2,00
Portering nummerblok (Blok 10/100/1.000/10.000 nummers)	€200,00

KPN brengt de tarieven per nummer of per nummerblok in rekening.²⁵ Wanneer sprake is van een meervoudige portering van bijvoorbeeld twee nummerblokken van 10 nummers, betaalt een aanbieder hiervoor dus 400 euro.

Uitfasering ISDN

24. Nummerblokken komen zoals vermeld voor bij ISDN-aansluitingen. KPN heeft aangegeven dat de migratie van ISDN naar IP-telefonie en de uiteindelijke uitfasering van ISDN per 1 september 2019 tot gevolg zal hebben dat het aantal porteringen van nummerblokken steeds verder zal afnemen. Na de uitfasering van ISDN zullen alleen nog enkelvoudige porteringen bestaan. Meervoudige PSTN aansluitingen zullen dan worden uitgefaseerd en ePOTS ondersteunt geen nummerblokken. De gevolgen hiervan voor de kosten van de dienst nummerportabiliteit zijn volgens KPN nog niet te voorzien.²⁶

²³ Kenmerk: ACM/IN/415422, p. 3-4.

²⁴ Kenmerk: ACM/IN/203192.

²⁵ Brief van 26 juni 2017, kenmerk: ACM/IN203192.

²⁶ Gesprek van 24 augustus 2017, kenmerk: ACM/INT/379651.

3.2 Uitgangspunten voor de beoordeling

25. De ACM zal eerst uiteenzetten wat zij verstaat onder de verplichting van een aanbieder van een openbaar elektronisch communicatienetwerk om voor interconnectie verband houdende met een krachtens artikel 4.10, eerste lid Tw opgelegde verplichting een kostengeoriënteerd tarief vast te stellen.
26. Zoals in het juridisch kader is geschetst, is het vereiste van artikel 4.10, zevende lid, sub b Tw een implementatie van artikel 30 van de Universeledienstrichtlijn (richtlijn). Het tweede lid van artikel 30 van de richtlijn bepaalt dat regelgevende instanties ervoor zorgen dat de tarieven voor 'interconnectie in verband met nummerportabiliteit' kostengeoriënteerd zijn en dat eventuele directe kosten voor abonnees het gebruik van die faciliteiten niet mogen ontmoedigen.
27. Artikel 4.10, zevende lid, sub b Tw bepaalt in dat verband dat de aanbieder voor interconnectie in verband met een '*krachtens het eerste lid opgelegde verplichting*' een kostengeoriënteerd tarief vaststelt. Het gaat daarbij om de verplichting van een aanbieder om degene die een elektronische communicatiedienst afneemt de mogelijkheid te bieden zijn nummer te blijven gebruiken na een overstap, bij een verhuizing of wanneer hij het nummer wil gebruiken voor een andere dienst van dezelfde aanbieder. In het onderhavige besluit gaat het enkel om het tarief dat KPN rekent voor nummerportering in geval van een overstap.
28. De categorieën aanbieders waarvoor deze verplichtingen gelden is volgens artikel 2 jo artikel 3 van het Besluit nummerportabiliteit een aanbieder van een elektronische communicatiedienst waarbij gebruik wordt gemaakt van een geografisch nummer en een aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst waarbij gebruik wordt gemaakt van een niet-geografisch nummer. Zoals gezegd in randnummer 18 gaat het in het onderhavige besluit om geografische- en niet-geografische nummers met uitzondering van mobiele nummers en 097-nummers.
29. In het kader van dit besluit zal in het navolgende in plaats van 'interconnectie in verband met een op basis van het eerste lid van artikel 4.10 Tw' telkens gesproken worden van 'interconnectie in verband met nummerportabiliteit'. Hierna zet de ACM uiteen wat onder '*interconnectie*' in verband met nummerportabiliteit moet worden verstaan.

Interconnectie in verband met nummerportabiliteit.

30. De toelichting bij artikel 4.10, zevende lid, sub b Tw beschrijft als volgt wat er onder 'interconnectie' moet worden verstaan:

"Het gaat hier om de situatie dat oproepen naar een eindgebruiker die gebruik heeft gemaakt van nummerportabiliteit mede verlopen via het netwerk van de «verlaten» aanbieder, terwijl noch de oproepende eindgebruiker noch de opgeroepen eindgebruiker op diens netwerk zijn aangesloten. Kort gezegd, gaat het hier dus om de situatie dat een oproep naar een geporteed nummer naar de «verlaten» aanbieder wordt gestuurd die de oproep «doorstuurt» naar de «ontvangende» aanbieder."²⁷

²⁷ Kamerstukken II 2002-2003, 28.851, nr 3, p. 101.

31. Kosten die de latende aanbieder bij de ontvangende aanbieder in rekening brengt in verband met het doorsturen van de oproep naar het overgedragen nummer vallen dus onder de reikwijdte van artikel 4.10, zevende lid, sub b Tw wat betekent dat het tarief hiervoor kostengeoriënteerd dient te zijn.
32. In de uitspraak BIPT/Mobistar van het Europese Hof van Justitie²⁸ is bepaald dat ook zogenaamde 'opzetkosten' die voortvloeien uit de uitvoering van aanvragen tot nummeroverdracht onder 'interconnectie' in de zin van artikel 30, tweede lid van de Universeledienstenrichtlijn moeten worden verstaan.
33. De 'opzetkosten' werden in voornoemde uitspraak als volgt gedefinieerd:

'12 [...] „de eenmalige meerkost om één of meer mobiele nummers over te dragen bovenop de kosten om klanten zonder nummeroverdracht over te dragen naar een andere operator of dienstenleverancier of om de dienstverlening stop te zetten”.
[...]
14 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het geding alleen betrekking heeft op de opzetkosten van een operator van een netwerk voor mobiele telefonie vanaf hetwelk een telefoonnummer wordt overgedragen (hierna: „donoroperator”). [...]
34. Uit het voorgaande volgt dus dat de opzetkosten de extra kosten zijn die de verlaten aanbieder (donoroperator) maakt wanneer zijn klant met behoud van zijn nummer overstapt naar een andere aanbieder.
35. Het Hof overwoog dat de opzetkosten onder het begrip 'interconnectie in verband met nummerportabiliteit' vallen, omdat dit het doel dient om '*belemmeringen voor de vrije keuze van consumenten, met name tussen mobiele telefonieoperators, weg te werken en aldus de ontwikkeling van een daadwerkelijke mededinging op de markt voor telefoondiensten te waarborgen*'.²⁹ Nummerportabiliteit vereist aldus het Hof dat de daarvoor benodigde platforms tussen operators compatibel zijn, dat het nummer van de abonnee van de ene operator aan de andere wordt overgedragen en dat door middel van technische handelingen telefoonoproepen naar het overgedragen nummer worden geleid.
36. Hoewel het in deze uitspraak ging om mobiele telefonie, is dezelfde redenering door te trekken naar vaste telefonie, waar het in het onderhavige besluit om gaat. Voor vaste telefonie geldt op grond van artikel 4.10, eerste lid, sub a Tw jo artikel 2 en 3 van het Besluit nummerportabiliteit evenzeer de verplichting om nummerportabiliteit te faciliteren, zoals uiteengezet in randnummers 15 en 16. Om nummerportabiliteit voor vaste telefonie te faciliteren, moet de aanbieder ervoor zorgen dat platforms hiertoe compatibel zijn en dat telefoonoproepen naar het overgedragen nummer worden geleid.
37. Gelet op het voorgaande, gaat de ACM voor de beoordeling van de kosten die aan het tarief voor nummerporteringen ten grondslag mogen liggen uit van de volgende twee uitgangspunten, het moet gaan om:
 1. kosten in verband met een oproep naar een geporteerd nummer die naar KPN als zijnde de verlaten aanbieder wordt gestuurd, waarbij KPN die oproep doorstuurt naar de ontvangende aanbieder;

²⁸ Arrest van 13 juli 2006 van het Europese Hof van Justitie, C438-04.

²⁹ Idem, overweging 25.

2. de extra kosten die KPN maakt als een eindgebruiker met behoud van zijn nummer overstapt naar een andere aanbieder.

Redelijkheidstoets door het College van OPTA

38. Tot januari 2006 werden de tarieven van KPN voor nummerporteringen door de het College van OPTA (de ACM) goedgekeurd als onderdeel van de jaarlijkse toetsing op basis van EDC van het kostentoerekeningssysteem van KPN. Toen in januari 2006³⁰ nieuwe aanwijzingen over de aanmerkelijke marktmacht van KPN van toepassing zijn verklaard, heeft het College een mededeling gedaan waarin zij aangaf dat aanbieders vanaf dat moment met KPN tot overeenstemming zouden moeten komen over de tarieven voor nummerportering.³¹ Het College gaf daarbij aan dat deze tarieven zouden moeten voldoen aan de wettelijke norm van redelijkheid. In de mededeling heeft het College een tariefvoorstel van KPN beoordeeld en kwam zij tot de conclusie dat de tarieven die KPN heeft voorgesteld vooralsnog niet onredelijk leken.
39. Het College hanteerde de norm 'redelijkheid', omdat het begrip 'interconnectie in verband met nummerportabiliteit' op basis van de Memorie van Toelichting behorende bij artikel 4.10 Tw op dat moment een beperkte uitleg kende.³² Zoals in randnummer 30 weergegeven, vielen hieronder enkel de kosten voor het doorsturen van oproepen naar de ontvangende aanbieder, en niet de kosten voor het uitporteren van het nummer. Met deze uitleg van artikel 4.10, zevende lid, sub b Tw vielen de tarieven van KPN voor nummerportering niet onder de reikwijdte van dit artikel. Nadat de mededeling van het College is gepubliceerd, werd in de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 13 juli 2006 (BIPT/Mobistar) door het Hof verduidelijkt dat dit begrip breder moest worden uitgelegd, waardoor deze tarieven hier wel onder zouden vallen en derhalve kostengeoriënteerd dienen te zijn (zie randnummers 32 tot en met 36).
40. KPN heeft zijn tarieven echter nooit aangepast sinds de mededeling van het College in 2006. Volgens KPN heeft hij sinds de invoering van de in randnummer 38 genoemde tarieven nooit een verzoek uit de markt ontvangen tot het aanpassen van de tarieven, afgezien van een enkele wens om het tarief voor een blok van 10 nummers te verlagen.³³ De ACM toetst de tarieven voor nummerportering in het onderhavige besluit voor het eerst aan de kostenoriëntatienorm op grond van artikel 4.10, zevende lid, sub b Tw, naar aanleiding van de signalen die zij heeft ontvangen over vermeende strijd met deze norm.

4 Beoordeling

41. In dit hoofdstuk beoordeelt de ACM de kostentoerekening voor de tarieven van KPN voor uitportering van nummers, met uitzondering van mobiele nummers en 097-nummers. De ACM beoordeelt of de kostenonderbouwing van KPN voldoet aan de norm van kostenoriëntatie zoals vereist op grond van artikel 4.10, zevende lid, sub b Tw.
42. Hierbij merkt de ACM op dat in het onderstaande de beoordelingspunten worden besproken die nadere uitleg van KPN behoeften en waarover tussen de ACM en KPN het meest is

³⁰ Besluit van 21 december 2005, OPTA/TN/2005/203470.

³¹ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/9013/Mededeling-over-de-tarieven-nummerportabiliteit-van-KPN/>

³² Kamerstukken II 2002-2003, 28.851, nr 3, p. 79 en 101.

³³ Brief van 26 juni 2017, kenmerk: ACM/IN/203192.

gecorrespondeerd. Dit laat onverlet dat de overige beoordelingspunten die niet nader uiteen worden gezet in dit besluit, door de ACM zijn aangemerkt als in overeenstemming met het juridisch kader.

43. In het navolgende beschrijft de ACM allereerst hoe KPN zijn kostenrapportage heeft opgebouwd (paragraaf 4.1). Vervolgens beoordeelt de ACM eerst de arbeidskosten (paragraaf 4.2) en daarna de kosten voor IT-systemen (paragraaf 4.3). Ten slotte beoordeelt de ACM de kostentoerekening (paragraaf 4.4).

4.1 Beschrijving kostenrapportage

De kostenrapportage

44. KPN heeft een kostenrapportage opgesteld naar aanleiding van het verzoek van de ACM aan KPN om te onderzoeken dat zijn tarieven voor nummerportering in overeenstemming zijn met het vereiste van kostenoriëntatie. In deze kostenrapportage wordt door KPN inzichtelijk gemaakt welke kosten zijn verbonden aan het uitporteren van enkelvoudige nummers en nummerblokken.³⁴
45. KPN heeft aangegeven dat het naar zijn mening te ver voert om in het kader van het ambtshalve onderzoek van de ACM een EDC-rapportage op te stellen. In plaats daarvan heeft KPN voorgesteld alleen de arbeidskosten voor uitporteringen en de kosten van de IT-systemen die voor nummerportering worden gebruikt als uitgangspunt te nemen voor de kostenoriëntatie van de tarieven voor nummerportering. KPN heeft over deze kosten voor het eerst gerapporteerd per brief van 27 september 2017. Wanneer hierna wordt gesproken over kostenrapportage wordt de rapportage in de brief van 27 september 2017 bedoeld.
46. De kostenrapportage beschrijft het onderzoek naar de belangrijkste inputs van het nummerporteringsproces en de daarbij behorende kosten. Het onderzoek volgt een zogenaamde *bottom-up* aanpak, waarbij de inputs arbeid en de gebruikte IT-systemen worden gewaardeerd tegen de werkelijke kosten van KPN, op basis van werkelijk gerealiseerde hoeveelheden uitporteringen. Arbeid omvat alle handelingen van een uitportering. Naar aanleiding van vragen van de ACM heeft KPN een overzicht gegeven van de arbeidstijd per handeling en de frequentie van alle (handmatige) handelingen die horen bij het uitporteren van een enkelvoudig nummer en een nummerblok.³⁵ De IT-kosten bestaan uit de kosten van de IT-systemen. In zijn kostenrapportage geeft KPN aan dat de toegerekende IT-systemen enkel worden gebruikt voor het porteringsproces. De arbeids- en IT-kosten zijn in de rapportage toegerekend aan de porteringsactiviteiten.
47. Voor wat betreft de door KPN in de kostenrapportage voorgestelde *bottom-up* aanpak met de inputs arbeid en IT-systemen als methode voor de kostenoriëntatie overweegt de ACM het volgende. De ACM stelt voorop dat artikel 4.10, zevende lid, sub b Tw geen specifieke methode voorschrijft voor de bepaling van kostenoriëntatie. De wetgever heeft hierin enige vrijheid gelaten voor een aanbieder om te bepalen hoe hij kostengeoriënteerde tarieven vaststelt.
48. De ACM acht het opstellen van een EDC-rapportage niet op voorhand noodzakelijk. Er zijn immers ook andere methoden waarmee kostenoriëntatie kan worden bepaald. De ACM ziet

³⁴ Brief van 27 september 2017, met kenmerk: ACM/IN/203194.

³⁵ Kenmerk: ACM/UIT/492398.

in het kader van dit besluit geen aanleiding om de door KPN voorgestelde methode niet te volgen. Deze methode geeft inzicht in de kosten die KPN maakt voor interconnectie verband houdende met nummerportabiliteit, aangezien de inputs arbeid en IT-systemen evident beide daadwerkelijk voor nummerportering worden gebruikt. Om te toetsen of de door KPN gehanteerde tarieven kostengeoriënteerd zijn zal de ACM daarom de methode en opbouw van de kostenrapportage volgen en beoordelen.

49. In zijn kostenrapportage geeft KPN de totale kosten per uitportering weer. Hierbij berekent hij de kosten van portering van een enkelvoudig nummer en van nummerblokken. De kosten van het porteren van een nummerblok zijn onafhankelijk van de grootte van het nummerblok. Om tot de totale kosten te komen berekent KPN eerst de gemiddelde arbeidskosten per uitportering en vervolgens de gemiddelde IT-kosten per uitportering.³⁶ Gegevens uit [VERTROUWELIJK] zijn gebruikt om de aantallen porteringen van alle nummerblokken en de enkelvoudige porteringen vast te stellen, zowel handmatige als automatische porteringen.
50. In de rapportage heeft KPN op hoofdlijnen beschreven welke handelingen worden verricht bij portering van een enkelvoudig nummer en portering van een nummerblok. Deze beschrijving op hoofdlijnen was voor de ACM onvoldoende specifiek om vast te kunnen stellen of de betreffende activiteiten uitsluitend voorkomen bij een overstap met nummerbehoud of eveneens uitgevoerd moeten worden bij een overstap zonder nummerbehoud. KPN heeft desgevraagd aangegeven dat een overstap zonder nummerbehoud een ander proces kent dan overstap met nummerbehoud.³⁷ [VERTROUWELIJK]
51. Enkelvoudige nummers worden voornamelijk automatisch verwerkt. [VERTROUWELIJK]
52. Om de IT-kosten per uitportering te berekenen heeft KPN enkel de kosten van IT-systemen die specifiek voor het porteringsproces worden gebruikt toegerekend. KPN heeft IT-systemen die ook voor andere processen worden gebruikt in zijn geheel niet betrokken in de kosten van IT-systemen. KPN verdeelt de kosten van de uitporteringen over alle uitgeporteerde nummers en vermenigvuldigt deze vervolgens met de grootte van een nummerblok. Hierdoor dragen de grotere nummerblokken dus een groter deel van de IT-kosten.

4.2 Arbeidskosten

Porteringsvolumes

53. [VERTROUWELIJK]
54. [VERTROUWELIJK]
55. [VERTROUWELIJK]
56. [VERTROUWELIJK]
57. [VERTROUWELIJK]

³⁶ [VERTROUWELIJK]

³⁷ Brief van 19 april 2018, kenmerk: ACM/IN/415422.

58. Voor de ACM bestaat geen aanleiding om de volumes uit de periode oktober 2017 – februari 2018, zoals in randnummer 54 uiteengezet niet te hanteren. De rapportage van 24 augustus 2018 beslaat de werkelijke volumes en zijn door KPN eveneens geverifieerd met de factureringssystemen. Bij het berekenen van de kosten per portering gaat de ACM daarom uit van de volumes uit die periode. Dat zijn de volgende volumes:

Okt 2017 - feb 2018	Volume porteringen	Nummers
Enkelvoudig nummer	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
10 nummer blok	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
100 nummer blok	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
1.000 nummer blok	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Totaal	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Jaarvolume mrt 17 - feb 18	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Percentage handmatige porteringen voor enkelvoudige nummers: [VERTROUWELIJK]%		

Tabel 1. Porteringsvolumes

Arbeidstijd

59. De arbeid die hoort bij het uitporteren van enkelvoudige nummers en nummerblokken verschilt in tijd en handeling. In de brief van 26 juni 2017 stelde KPN dat het handmatig verwerken en uitporteren van enkelvoudige nummers en nummerblokken respectievelijk [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] minuten bedraagt.³⁸ In zijn kostenrapportage heeft KPN aangegeven dat de arbeidstijd voor het verwerken van een enkelvoudig nummer (indien dit handmatig moet gebeuren) en een nummerblok respectievelijk [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] minuten bedraagt.
60. [VERTROUWELIJK]
61. Gelet op het voorgaande gaat de ACM bij de beoordeling van de arbeidstijd uit van de methode en opbouw van de kostenrapportage van 27 september 2017 en de aanvulling daarop van 19 april 2018. In de onderstaande tabel staan de handelingen met de bijbehorende behandelstijd, uitgesplitst naar uitporteringen voor enkelvoudige nummers en nummerblokken. De ACM neemt de handelingen zoals genoemd in de brief van 19 april 2018 als uitgangspunt bij de beoordeling van de kostenrapportage en zal daarna tevens ingaan op de aangevulde handelingen.

Uitporteren enkelvoudige nummers	
<i>Handeling</i>	<i>Behandeltijd in minuten</i>
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]

³⁸ Kenmerk: ACM/IN/418728.

[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
<i>Totale behandeltime</i>	[VERTROUWELIJK]
Uitporteren nummerblokken	
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
<i>Totale behandeltime</i>	[VERTROUWELIJK]

Tabel 2. Overzicht van gerapporteerde duur van handelingen in het nummerporteringproces.

Arbeidskosten portering enkelvoudig nummer

62. De gemiddelde arbeidskosten voor enkelvoudige nummerportering wordt door KPN aan de hand van de totale behandeltime, fte kostprijs per uur en het percentage handmatige verwerkingen als volgt berekend.³⁹ De totale behandeltime bedraagt [VERTROUWELIJK] minuten per enkelvoudig nummer. Met een fte kostprijs van €[VERTROUWELIJK] per uur komen de arbeidskosten per handmatige uitportering uit op €[VERTROUWELIJK]. De totale kosten van handmatige uitporteringen worden vervolgens verdeeld over alle enkelvoudige uitporteringen. Uitgaande van [VERTROUWELIJK]% handmatige porteringen en een totaal van [VERTROUWELIJK] enkelvoudige porteringen komen de gemiddelde arbeidskosten per uitportering uit op €[VERTROUWELIJK].

Beoordeling

63. Volgens de bovenstaande methode voor het berekenen van de gemiddelde arbeidskosten worden de behandeltimes van alle handelingen meegerekend voor het verwerken van een nummerportering. De ACM heeft echter op basis van het overzicht realisaties van porteringshandelingen⁴⁰ dat KPN heeft verstrekt, vastgesteld dat wanneer een enkelvoudige portering handmatig dient te worden verwerkt, dit niet betekent dat alle handelingen van de desbetreffende portering daadwerkelijk handmatig worden uitgevoerd.
64. De ACM is van oordeel dat KPN per portering alleen arbeidstijd mag toerekenen voor zover deze daadwerkelijk per portering wordt besteed. In het navolgende bespreekt de ACM welke arbeidstijd naar haar oordeel per portering mag worden toegerekend.
65. [VERTROUWELIJK]
66. [VERTROUWELIJK]

³⁹ Kenmerk: ACM/IN/203194.

⁴⁰ Bijlage 4 bij de brief van KPN van 19 april 2018, kenmerk: ACM/IN/416279.

67. [VERTROUWELIJK]
68. [VERTROUWELIJK]
69. Gelet op het voorgaande dient de totale behandeltijd per portering van een enkelvoudig nummer te worden berekend volgens tabel 3. Daarmee komt de totale behandeltijd per enkelvoudige portering uit op [VERTROUWELIJK] minuten. Uitgaande van [VERTROUWELIJK]% handmatige porteringen komen de gemiddelde arbeidskosten per uitportering naar oordeel van de ACM uit op €[VERTROUWELIJK]. Uitgaande van [VERTROUWELIJK]% handmatige porteringen voor de periode tot aan september 2017 komen de gemiddelde arbeidskosten per uitportering naar oordeel van de ACM uit op €[VERTROUWELIJK].

Uitporteren enkelvoudige nummers	
<i>Handeling</i>	<i>Behandeltijd in minuten</i>
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	nvt
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Totale behandeltijd	[VERTROUWELIJK]

Tabel 3. Overzicht van duur van handelingen in het nummerporteringproces van enkelvoudige nummers.

Arbeidskosten portering nummerblok

70. Het berekenen van de gemiddelde arbeidskosten voor het uitporteren van nummerblokken gebeurt op dezelfde wijze als voor enkelvoudige nummerporteringen. De totale behandeltijd is voor nummerblokken [VERTROUWELIJK] minuten en de fte kostprijs is €[VERTROUWELIJK] per uur. Omdat alle nummerblokken handmatig worden verwerkt komen de gemiddelde arbeidskosten per handmatige uitportering uit op €[VERTROUWELIJK].

Beoordeling

71. Ook voor de handelingen die KPN toerekent aan portering van nummerblokken geldt naar oordeel van de ACM dat KPN per portering alleen arbeidstijd mag toerekenen die daadwerkelijk per portering wordt besteed. In het navolgende bespreekt de ACM welke arbeidstijd naar haar oordeel per portering mag worden toegerekend.
72. [VERTROUWELIJK]
73. [VERTROUWELIJK]
74. [VERTROUWELIJK]

75. [VERTROUWELIJK]
76. [VERTROUWELIJK]
77. Gelet op het voorgaande dient de totale behandeltijd per portering van een nummerblok te worden berekend volgens tabel 4. Daarmee komt de totale behandeltijd per portering van een nummerblok uit op [VERTROUWELIJK] minuten. De gemiddelde arbeidskosten per uitportering komen naar oordeel van de ACM uit op €[VERTROUWELIJK].

Uitporteren nummerblokken ([VERTROUWELIJK] minuten)	
<i>Handeling</i>	<i>Behandeltijd in minuten</i>
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	nvt
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
Totale behandeltijd	[VERTROUWELIJK]

Tabel 4. Overzicht van duur van handelingen in het nummerporteringsproces van nummersblokken.

Conclusie arbeidskosten

78. Voor het vaststellen van de arbeidskosten heeft de ACM de methode en opbouw van de kostenrapportage gevolgd. De arbeidskosten worden bepaald aan de hand van het aantal handmatige uitporteringen en de arbeidstijd van handelingen die nodig zijn voor het verwerken van een uitportering.
79. De ACM is van oordeel dat de periode van oktober 2017 tot en met februari 2018 het meest representatief is om het aantal handmatige enkelvoudige uitporteringen te bepalen. KPN heeft vanaf september 2017 het porteringsproces van enkelvoudige nummers zodanig veranderd dat het aantal handmatige uitporteringen voor enkelvoudige nummers structureel is gedaald. Het aantal handmatige uitporteringen voor enkelvoudige nummers komt uit op [VERTROUWELIJK]% van het totaal aantal enkelvoudige uitporteringen.
80. Daarnaast heeft de ACM de handelingen met betrekking tot het handmatig verwerken van een uitportering beoordeeld. Dit is gedaan voor zowel uitporteringen van enkelvoudige nummers als nummerblokken. Naar het oordeel van de ACM heeft KPN voor enkele handelingen ten onrechte kosten opgevoerd:

Portering enkelvoudige nummers:

1. [VERTROUWELIJK]
2. [VERTROUWELIJK]
3. [VERTROUWELIJK]

4. [VERTROUWELIJK]

Portering nummerblokken:

1. [VERTROUWELIJK]
2. [VERTROUWELIJK]
3. [VERTROUWELIJK]

81. Na het corrigeren van de bovenstaande handelingen komt de arbeidstijd voor het uitporteren van enkelvoudige nummers en nummerblokken na oktober 2017 uit op respectievelijk [VERTROUWELIJK] minuten en [VERTROUWELIJK] minuten. De arbeidskosten voor het uitporteren van enkelvoudige nummers komt uit op €[VERTROUWELIJK] en voor nummerblokken is dit €[VERTROUWELIJK].
82. [VERTROUWELIJK]

4.3 Kosten voor IT-systemen

83. In het navolgende wordt ten aanzien van deze IT-systemen beschreven waarvoor deze worden gebruikt. Vervolgens wordt beschreven en beoordeeld hoe KPN de kosten voor deze IT-systemen heeft toegerekend.

IT systemen

84. Voor de dienst nummerportering heeft KPN vijf IT-systemen opgenomen in haar kostenrapportage. Het betreffen de volgende IT-systemen⁴¹:
85. [VERTROUWELIJK]
86. [VERTROUWELIJK]
87. [VERTROUWELIJK]
88. [VERTROUWELIJK]
89. [VERTROUWELIJK]

Beoordeling

90. De ACM heeft onderzocht of de hierboven vermelde IT-systemen enkel worden gebruikt voor het porteringsproces en in hoeverre de IT-systemen worden gebruikt voor andere processen dan uitporteringen. Daartoe heeft de ACM bij KPN uitgevraagd in hoeverre de IT-systemen worden gebruikt voor andersoortige porteringen, zoals porteringen van mobiele nummers, handelingen die geen direct verband houden met nummerporteringen, inporteringen en interne porteringen binnen KPN.
91. In haar antwoord van 19 april 2018 heeft KPN per IT-systeem aangegeven voor welke processen dit wordt gebruikt.⁴² KPN heeft tevens per IT-systeem aangegeven welk percentage van de kosten is toegerekend aan uitporteringen.

⁴¹ Zoals door KPN omschreven in zijn brief van 19 april 2018, kenmerk: ACM/IN/416279.

⁴² Kenmerk: ACM/IN/415422.

92. In de antwoordenbrief van 10 juli 2018 heeft KPN op verzoek van de ACM nieuwe details beschikbaar gesteld ten aanzien van de IT-kosten.⁴³ De bron hiervoor is de IT-kostenadministratie [VERTROUWELIJK] van KPN. [VERTROUWELIJK]
93. In de brief van 24 augustus 2018 heeft KPN toegelicht dat de kosten van IT-systemen proportioneel worden meegenomen op basis van verwerkingsvolumes en ingezette fte.⁴⁴ De verwerkingsvolumes worden vastgesteld op basis van contracten en gegevens over de inzet van fte's die zijn verstrekt door de functioneel beheerder van het IT systeem. Dit wordt samengevat in [VERTROUWELIJK].⁴⁵ De ACM heeft als bijlage van die brief een afschrift uit [VERTROUWELIJK] ontvangen.
94. [VERTROUWELIJK]
95. [VERTROUWELIJK]
96. De nieuwe details geven inzicht in de kostenposten binnen de opgevoerde IT-kosten per systeem en geven zo naar het oordeel van de ACM een beter inzicht in de kostentoerekening. De ACM beschouwt de nieuw beschikbare detaillering als een voldoende nauwkeurige methode voor de onderbouwing van de IT-kosten. De verschillen van de nieuwe details ten opzichte van de oorspronkelijke rapportage staan in de onderstaande tabel weergegeven.

	Oorspronkelijke rapportage	Oorspronkelijke toerekening	Nieuwe details: Contract	Nieuwe details: fte	Nieuwe details: Infra	Totaal	Nieuwe toerekening volgens KPN
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	14%	[VERTROUWELIJK]			[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	100%	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]		[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	100%	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	(50%) [VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	58%	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	50%	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
	[VERTROUWELIJK]						[VERTROUWELIJK]

⁴³ Kenmerk: ACM/IN/418728.

⁴⁴ Kenmerk: ACM/IN/420386.

⁴⁵ [VERTROUWELIJK]

Tabel 5. Overzicht van gealloceerde IT-kosten.

Ten aanzien van de verschillende opgevoerde IT-systemen oordeelt ACM het volgende:

- 97. [VERTROUWELIJK]
- 98. [VERTROUWELIJK]
- 99. [VERTROUWELIJK]

Conclusie IT kosten

- 100. De ACM acht de aangevulde methode voor de vaststelling van de kosten voor de IT-systemen voldoende nauwkeurig. De ACM acht de toerekening van de IT-systemen volgens [VERTROUWELIJK] voldoende onderbouwd.
- 101. Naar het oordeel van de ACM heeft KPN voor wat betreft de IT-systemen de kosten van de volgende systemen onterecht opgevoerd:
 - 1. [VERTROUWELIJK]
 - 2. [VERTROUWELIJK]
 - 3. [VERTROUWELIJK]

IT-kosten	Nieuwe toerekening
[VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]
Totaal	€ [VERTROUWELIJK]

Tabel 6. Volgens de ACM toe te rekenen IT-kosten.

- 102. Omdat [VERTROUWELIJK] nog wel in gebruik is, worden die kosten tot dan nog wel meegenomen in de kostenberekening. Voor de periode tot en met september dient KPN daarom uit te gaan van €[VERTROUWELIJK] per uitportering en €[VERTROUWELIJK] per nummer.

4.4 Conclusie

- 103. De voorgaande conclusies ten aanzien van de aantallen en de toe te rekenen kosten ten aanzien van arbeid en IT-systemen leiden tot de kosten per portering of per nummer zoals in tabel 7 is weergegeven. In deze tabel wordt onderscheid gemaakt tussen de periode [VERTROUWELIJK].

104. In de gesprekken heeft KPN aangegeven een voorkeur te hebben om tarieven vast te stellen op basis van het 'benefits received principe' waarbij de kosten per nummer worden berekend in plaats van per portering. Er wordt daarmee rekening gehouden met de grootte van een nummerblok. Dit betekent volgens de berekeningen van KPN dat de kosten van IT-systemen per nummer wordt vermenigvuldigd met het aantal nummers per portering. De arbeidskosten blijven per type nummerblok hetzelfde. Het regelgevend kader geeft KPN naar oordeel van de ACM hiervoor voldoende vrijheid.

	Huidige tarieven per portering	Kosten [VERTROUWELIJK]	Kosten per [VERTROUWELIJK]	Kosten [VERTROUWELIJK]	Kosten per [VERTROUWELIJK]
Enkelvoudig	€ 2,-	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]
10-nummerblokken	€ 200,-	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]
100-nummerblokken	€ 200,-	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]
1000-nummerblokken	€ 200,-	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]

Tabel 7. Overzicht van kosten per nummer/nummerblok ten opzichte van de huidige door KPN gehanteerde tarieven.

105. In de periode [VERTROUWELIJK] was het tarief van enkelvoudige porteringen lager dan de kosten, maar waren daarentegen de tarieven van porteringen van nummerblokken hoger dan de kosten. Om vast te kunnen stellen of de gehanteerde tarieven gebaseerd zijn op de kosten dienen de totale opbrengsten vergeleken te worden met de totale kosten. In de huidige tarieven heeft KPN het benefits received principe niet gehanteerd, dus geen onderscheid gemaakt naar grootte van de nummerblokken. Om vast te kunnen stellen of de gehanteerde tarieven in overeenstemming zijn met de kosten dient daarom gerekend te worden met de kosten per portering.

	Volumes [VERTROUWELIJK]	Tarieven	Kosten [VERTROUWELIJK]	Totale opbrengsten	Totale kosten
Enkelvoudig	[VERTROUWELIJK]	€2,-	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]	€[VERTROUWELIJK]
10-nummerblokken	[VERTROUWELIJK]	€ 200,-	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]

			ELIJK]		
100-nummerblokken	[VERTROUWELIJK]	€ 200,-	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]
1000-nummerblokken	[VERTROUWELIJK]	€ 200,-	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]
Totaal				€ [VERTROUWELIJK]	€ [VERTROUWELIJK]
Verschil opbrengsten en kosten					€ [VERTROUWELIJK]

Tabel 8. Kosten en opbrengsten van nummerportering in de periode februari tot en met september 2017.

106. Uit tabel 8 blijkt dat de totale opbrengsten (tarieven vermenigvuldigd met volumes) de totale kosten (kosten per portering vermenigvuldigd met volumes) ruimschoots overtreffen. Hieruit blijkt dat het mandje van tarieven gemiddeld hoger is dan de gemiddelde kosten.
107. In de periode vanaf oktober 2017 is zowel het tarief van enkelvoudige porteringen als de tarieven van nummerblokken hoger dan de kosten. Daarmee is gegeven dat de totale opbrengsten ook in deze periode hoger zijn dan de totale kosten.
108. De ACM concludeert daarom dat de gehanteerde tarieven in beide periodes niet kostengeoriënteerd zijn en derhalve niet voldoen aan de vereisten van artikel 4.10, zevende lid, sub b Tw.

Uitfasering ISDN

109. De kostenrapportage van KPN ziet op de huidige porteringsprocessen. Verschillende ontwikkelingen in de markt, namelijk de migratie van traditionele telefonie naar IP-telefonie en de aangekondigde uitfasering van ISDN, zullen gevolgen hebben voor het nummerporteringsproces. Zo zal het aantal porteringen van nummerblokken tot de uitfasering in september 2019 afnemen omdat in het kader van IP-telefonie geen sprake meer zal zijn van portering van nummerblokken, maar enkel van porteringen van (reeksen van) enkelvoudige nummers.⁴⁶ Op dit moment is het nog onduidelijk wat dit zal betekenen voor de kosten van het uitporteren van nummers. KPN pleit om die reden ervoor om de geldigheidsduur van de uitkomsten van het ambtshalve onderzoek te beperken.
110. Gegeven de hierboven omschreven ontwikkelingen, acht de ACM het aannemelijk dat de kostenstructuur in de toekomst hoogstwaarschijnlijk zal veranderen. De ACM is echter van mening dat het niet past om nu al een uitspraak te doen over de geldigheidsduur van onderhavige kostenbeoordeling. Wanneer blijkt dat de ontwikkelingen daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en deze invloed hebben op de kosten voor de dienst nummerportering van

⁴⁶ Besproken tijdens gesprek van 24 aug 2017, kenmerk ACM/INT/379651.

KPN, zal KPN opnieuw kostengeoriënteerde tarieven moeten vaststellen. Ook deze tarieven dienen te voldoen aan de principes zoals in dit besluit uiteen zijn gezet.

5 Besluit

111. Door de tarieven zoals weergegeven in randnummer 23 van dit besluit te hanteren voor interconnectie verband houdende met een in artikel 4.10, eerste lid Tw goemde verplichting, handelt KPN in strijd met artikel 4.10, zevende lid, onder b van de Telecommunicatiewet doordat deze tarieven niet in overeenstemming zijn met het vereiste van kostenoriëntatie.
112. De ACM besluit op grond van artikel 12j lw tot het opleggen van een bindende aanwijzing aan KPN, inhoudende:
- I. dat KPN nieuwe tarieven vaststelt voor interconnectie verband houdende met nummerportabiliteit, zoals bedoeld in artikel 4.10, zevende lid onder b Tw;
 - II. dat KPN voor de kostenoriëntatie van deze tarieven enkel die kosten in acht neemt die te maken hebben met krachtens artikel 4.10, eerste lid Tw opgelegde verplichtingen;
 - III. dat KPN daarbij voor de bepaling van de arbeidskosten de uitgangspunten in acht neemt zoals opgenomen in dit besluit randnummers 78 tot en met 82 en voor de bepaling van de IT-kosten de uitgangspunten zoals opgenomen in randnummers 100 tot en met 102.
 - IV. dat KPN deze bindende aanwijzing uiterlijk vier weken na dagtekening van dit besluit opvolgt;
 - V. dat KPN de ACM schriftelijk informeert, uiterlijk een dag na het verstrijken van de onder IV bedoelde termijn, over de wijze waarop is voldaan aan de bindende aanwijzing.

De Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

w.g.
Joos Francke
Teammanager Directie Telecom Vervoer en Post

*Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Directie Telecom, Vervoer en Post, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Graag ontvangen wij uw bezwaarschrift **binnen zes weken** na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.*