

Issuedocument

SLU-tarieven

“Eenmalige en maandelijkse vergoedingen met betrekking tot SDF Access Lijnen en SDF Access Collocatie”

12 Januari 2007

Introductie

Dit document beschrijft 4 vraagstukken die betrekking hebben op de vaststelling van eenmalige en maandelijkse tarieven voor SDF Access Lijnen en SDF Access Collocatie (hierna gezamenlijk aangeduid als SLU¹-tarieven). Elk vraagstuk mondt uit in enkele concrete vragen. In totaal zijn 8 vragen geformuleerd. Marktpartijen worden uitgenodigd om hun antwoord op deze vragen en een reactie op OPTA's eerste zienswijze te geven. OPTA zal deze antwoorden en reacties betrekken in het tariefbesluit voor SLU. In het definitieve tariefbesluit zal OPTA aan marktpartijen terugkoppelen hoe verschillende reacties bij het besluit betrokken zijn.

Deel 1: De keuze tussen éénjarige of meerjarige tariefregulering

Met betrekking tot de maandelijkse vergoeding voor SDF Access Lijnen stelt KPN meerjarige tariefregulering voor. De periodieke vergoeding (aangeduid als VVA²) voor stroomgebruik is een voorschot dat wordt verrekend na vaststelling van het werkelijke gebruik.

Voor de eenmalige vergoedingen (aangeduid als VVE³) voor SDF Access Lijnen en de eenmalige en maandelijkse vergoedingen voor SDF Access Collocatie stelt KPN eenjarige tariefregulering voor. Zoals gebruikelijk in EDC worden daarbij de eenmalige uitgaven zoals projectkosten via een meerjarenvenster verdeeld over een langere periode. Dat laatste geeft de mogelijkheid dat eventuele achteraf gezien onjuiste kostenprognoses in latere jaren worden gecorrigeerd.

De verschillende groepen diensten en de verschillende tariefreguleringstermijnen staan samengevat in tabel 1.

¹ SLU = Sub Loop Unbundling.

² VVA = Vergoeding Voor Abonnement.

³ VVE = Vergoeding Voor Eens.

Tabel 1

EDC Annex	Tariefreguleringsperiode conform rapportage KPN
31 A SDF Access Lijnen VVA	Meerjarig tot eind 2008
31 B SDF Access Lijnen VVE	Eenjarig
32 A SDF Access Collocatie VVA	Eenjarig
32 B SDF Access Collocatie VVE	Eenjarig
32 C SDF Access Stroomgebruik	Nacalculatie op basis van werkelijk gemaakte kosten

Bij eenjarige tariefregulering worden de kosten jaarlijks beoordeeld waarna steeds voor één jaar de tarieven worden vastgesteld. In beginsel worden de tarieven daarbij wel vooraf vastgesteld op basis van een kostenprognose over het jaar waarvoor de tarieven gelden. Bij meerjarige tariefregulering worden de tariefplafonds voor meerdere jaren vooraf vastgesteld, op basis van een meerjarige kostenprognose. In de marktanalyse ULL is hiervoor een periode van drie jaar gehanteerd.

De keuze tussen éénjarige en meerjarige tariefregulering is vooral een afweging tussen tarieven die de kosten beter weerspiegelen (bij éénjarige tariefregulering) en zekerheid over de hoogte van tarieven in de toekomst (bij meerjarige tariefregulering). Daarnaast heeft meerjarige regulering via een price cap additionele voordelen, bijvoorbeeld doordat het prikkels geeft aan de gereguleerde partij voor verlaging van de kosten. In het geval de kostprijs van diensten voldoende voorspelbaar is, heeft het college een voorkeur voor meerjarige tariefregulering. In de marktanalyse ontbundelde toegang randnummer 445 tot en met 451 is geconcludeerd dat de kostprijs van de toegangsdiensten die KPN moet leveren, voldoende voorspelbaar is en daarom is meerjarige tariefregulering als verplichting opgelegd aan KPN. Die analyse was echter vooral gericht op de voorspelbaarheid van de kosten van ULL en niet zozeer op de voorspelbaarheid van de kosten van SLU.

Doordat SLU een nieuwe dienst is die gebruikmaakt van nieuwe netwerkelementen (straatkasten) is een aantal kostenposten moeilijk te voorspellen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de algemene projectkosten, de kosten voor het installeren van straatkasten en de kosten voor het onderhouden van straatkasten. Deze kostenposten hebben een belangrijk effect op de totale kostprijs van de dienstencategorieën waarvoor KPN eenjarige tariefregulering heeft voorgesteld. Daardoor lijkt het noodzakelijk om voor die dienstencategorieën te kiezen voor eenjarige tariefregulering.

Een extreme variant van eenjarige regulering zou kunnen zijn dat de kosten op nacalculatiebasis worden verrekend, zoals nu alleen gebeurt voor stroomgebruik. Dit heeft als voordeel de maximale garantie dat de tarieven gelijk zijn aan de kosten, doch het nadeel dat er grote onzekerheid blijft over de tarieven. Dat laatste lijkt het college ongewenst.

Vraag 1: Wat heeft per dienstencategorie uw voorkeur met betrekking tot de keuze tussen éénjarige en meerjarige tariefregulering?

Vraag 2: Stel dat het éénjarige tarief gelijk is aan het meerjarige tarief. Heeft u in dat geval voorkeur voor de grotere precisie (en mogelijk lagere of hogere tarieven op termijn) van éénjarige tariefregulering of heeft u voorkeur voor de grotere zekerheid van meerjarige tariefregulering?

Deel 2: De keuze tussen het verrekenen van kosten in eenmalige of periodieke vergoedingen

De verrekening van projectkosten van SDF Access Lijnen kan plaatsvinden op basis van een periodieke tarifiering of op basis van een eenmalige tarifiering. Deze keuze heeft effect op de mate van onzekerheid van zowel marktpartijen als KPN. KPN heeft in haar EDC-rapportage de projectkosten voor de helft toegerekend aan eenmalige vergoedingen en voor de andere helft aan periodieke vergoedingen. In beide toerekeningen worden de kosten verdeeld in een meerjarenvenster van drie jaar. Dit lijkt het college een redelijke middenweg, waarbij er een goede garantie is dat uiteindelijk niet meer of minder dan de werkelijk gemaakte kosten in rekening worden gebracht.

Vraag 3: Wat is uw mening met betrekking tot de verrekening van projectkosten? Heeft u voorkeur voor verrekening via een eenmalig tarief of heeft u voorkeur voor verrekening via een periodiek tarief?

Deel 3: De allocatie van kastkosten

Er zijn verschillende wijzen waarop de kosten van de straatkast kunnen worden gealloceerd aan diensten en dus aan de partijen die de kasten gebruiken. Een belangrijk aspect van deze verschillen is de vraag in hoeverre kosten voor verschillende typen kasten of voor verschillende locaties worden gemiddeld.

3.1 Uitmiddeling of differentiatie van de kosten per kast

De kosten voor het realiseren van de mogelijkheid tot afname van SDF Access Collocatie zullen per straatkast verschillen. Dit is afhankelijk van de eigenschappen van de locatie, de aanpassingen die op deze locatie gedaan moeten worden en het aantal lijnen dat op de betreffende straatkast is aangesloten. Met deze verschillen in kosten kan in het kader van de verrekening naar de mening van het college op een tweetal manieren worden omgegaan.

Een eerste mogelijkheid is om de tarieven van ieder type straatkast gelijk te stellen aan de specifieke kostprijs van dat type. Ofwel het tarief voor kasten wordt niet gemiddeld voor verschillende kasttypen. Een straatkast waarin weinig of geen aanpassingen hoeven te worden gerealiseerd, zal in dat geval voor een afnemer van collocatie lagere kosten met zich meebrengen. Het hanteren van een dergelijke methodiek heeft het nadeel dat het niet mogelijk is om een standaardprijs vast te stellen. Deze methodiek creëert daarmee onzekerheid bij de afnemers van collocatie. Immers, zij weten vooraf niet welk kasttype op de locatie staat waarop zij willen colloceren. Een voordeel is dat de prijs de werkelijke kosten weerspiegelt.

Een tweede mogelijkheid is om één tarief voor alle typen straatkasten te hanteren dat is gebaseerd op de gewogen gemiddelde kosten van alle verschillende kasttypen. Ofwel er is sprake van één gemiddeld kasttarief. In dat geval weten afnemers van collocatie op voorhand wat zij dienen te betalen voor de set van faciliteiten in een straatkast. Daarbij geldt wel dat een afnemer van collocatie op een goedkope locatie impliciet meebetaalt aan de faciliteiten van een andere afnemer op een duurdere locatie. Bovendien geldt dat het berekenen van de gemiddelde kosten voor het realiseren van

collocatiefaciliteiten een aantal aannames vergt en dat het tarief dus in mindere mate de werkelijke kosten weerspiegelt indien die aannames achteraf onjuist blijken.

Er is ook een combinatie van beide methoden mogelijk. KPN heeft in haar rapportage bijvoorbeeld de tarieven (en dus kosten) van verschillende subtypes van kasten (bijvoorbeeld subtype A1, A2 en A3⁴) gemiddeld, maar heeft de tarieven van de verschillende types (type A, B, C en D) niet gemiddeld.

Vraag 4: Naar welke basis voor de verrekening zou uw voorkeur uitgaan, naar een verrekening op basis van specifieke kosten per locatie, of naar een verrekening op basis van gemiddelde kosten?

3.2 Uitmiddeling of differentiatie van de kosten bij één, twee of drie afnemers van collocatie

De kosten voor het realiseren van basisvoorzieningen in een straatkast bestaan voor een gedeelte uit kosten die onafhankelijk zijn van het aantal afnemers van collocatie in de betreffende straatkast. Deze kosten kunnen gedeeld worden door de verschillende afnemers van collocatie in de betreffende straatkast. Deze kosten zijn lager per afnemer wanneer het aantal afnemers van collocatie in een straatkast toeneemt. Met deze verschillen in kosten kan in het kader van de verrekening naar de mening van het college op een tweetal manieren worden omgegaan.

Een eerste mogelijkheid is om als basis voor de verrekening per straatkast te kijken wat de kosten per afnemer zijn, rekening houdend met het actuele aantal afnemers per straatkast. Een afnemer van collocatie in een straatkast waarin meer partijen collocatie afnemen zal in dat geval lagere kosten hebben. Het hanteren van een dergelijke methodiek brengt als nadeel met zich mee dat het niet mogelijk is om een standaardprijs vast te stellen. Deze methodiek creëert daarmee onzekerheid bij de afnemers van collocatie. Een voordeel is dat de prijs de werkelijke kosten weerspiegelt.

Een tweede mogelijkheid is om als basis voor de verrekening de gemiddelde kosten per afnemer van collocatie in een gemiddelde straatkast te hanteren. Daarbij zal vooraf moeten worden geprognosticeerd in welke mate de gemiddelde straatkast door meerdere partijen zal worden gebuikt. Het tarief dat op deze wijze in rekening wordt gebracht, is niet meer afhankelijk van het daadwerkelijke aantal partijen dat op die locatie colloceert. In dat geval weten afnemers van collocatie op voorhand wat zij dienen te betalen ongeacht het aantal afnemers van collocatie in de betreffende straatkast. Daarbij geldt dan echter wel dat een afnemer van collocatie op een locatie met veel afnemers impliciet meebetaalt aan collocatie van een andere afnemer op een locatie met relatief weinig afnemers. Bovendien geldt dat het berekenen van de gemiddelde kosten per afnemer een aantal aannames vergt en dat het tarief dus in mindere mate de werkelijke kosten weerspiegelt.

Vraag 5: Naar welke basis voor de verrekening zou uw voorkeur uitgaan, naar een verrekening op basis van specifieke kosten per afnemer afhankelijk van het aantal afnemers van collocatie in de betreffende straatkast, of naar een verrekening op basis van gemiddelde kosten per afnemer onafhankelijk van het aantal afnemers van collocatie in de betreffende straatkast? Graag motiveren.

⁴ Zie EDC annex 32B, blz. 8.

3.3 Uitmiddeling of differentiatie van de kosten bij initiële of niet-initiële uitrol

De kosten voor het realiseren van basisvoorzieningen zijn lager bij afname van collocatie bij de initiële uitrol dan bij afname bij niet-initiële uitrol indien er bij niet-initiële uitrol door een tweede of derde Telco een extra module (kast) bij geplaatst moet worden⁵. De door KPN gerapporteerde additionele kosten voor een uitbreiding van een kastconfiguratie⁶ met een extra module bij niet-initiële uitrol van SDF Access Collocatie bedragen ongeveer € 2.000. KPN wil deze additionele kosten geheel aan de niet-initieel uitrollende partij in rekening brengen. Naar de mening van het college kan met additionele kosten op twee manieren worden omgegaan.

Een eerste mogelijkheid is om, zoals KPN rapporteert, de extra kosten voor niet-initiële uitrol toe te rekenen aan de partij die heeft besloten niet-initieel uit te rollen. Deelname aan de initiële uitrol, zal in dat geval voor een afnemer van collocatie lagere kosten met zich meebrengen. Het hanteren van een dergelijke methodiek brengt als nadeel met zich mee dat KPN hierdoor geen prikkel ondervindt om ervoor te zorgen dat marktpartijen meerrollen bij de initiële uitrol.

Een tweede mogelijkheid is om de extra kosten van niet-initiële uitrol te verdelen over zowel de partij(en) die niet-initieel uitrollen als de partij(en) die initieel uitrollen. Dit zou bijvoorbeeld via een gelijke verdeling kunnen plaatsvinden. De ratio achter een dergelijke verdeling is dat zowel de initieel als de niet-initieel uitrollende partij beiden de niet-initiële uitrol bepalen: de initieel uitrollende partij door uit tot rollen vóór de niet-initieel uitrollende partij en de niet-initieel uitrollende partij door uit te rollen ná de initieel uitrollende partij. In die zin is er dus een reden om de kosten over deze partijen te verdelen en daarmee ook aan beide partijen de prikkel te geven om gezamenlijk uit te rollen.

Vraag 6: Naar welke basis voor de verrekening zou uw voorkeur uitgaan, naar een verrekening op basis van gedifferentieerde kosten bij initiële of niet-initiële uitrol, of naar een verrekening op basis van gemiddelde kosten?

3.4 De toerekeningsgrondslag

Inleiding

De grondslag voor het verdelen van de kosten voor het realiseren van de basisvoorzieningen tussen afnemers van collocatie zou op een aantal manieren kunnen worden vastgesteld. Zo zouden de kosten bijvoorbeeld gelijk verdeeld kunnen worden over het aantal afnemers van collocatie in de betreffende straatkast, zoals KPN rapporteert. Ook zouden de kosten omgerekend kunnen worden naar een prijs per ruimteafname (hoogte-eenheden), een prijs per gebruikte lijn, of zou gekozen kunnen worden voor een andere vorm of een combinatie van elementen uit verschillende systemen.

⁵ Wanneer het in één keer plaatsen van een kastconfiguratie A 100 kost en het plaatsen van diezelfde configuratie A in twee stappen 120 kost (de twee stappen zijn hier 1) initiële en 2) niet-initiële uitrol), dan zijn de additionele kosten veroorzaakt door niet-initiële uitrol gelijk aan 20. Deze extra kosten ontstaan doordat bepaalde handelingen minder kosten als ze in één keer worden uitgevoerd.

⁶ Kastconfiguratie is gedefinieerd in bijlage 1.

Gelet op het principe van kostencausaliteit⁷ dienen naar het oordeel van het college de kosten toegerekend te worden aan de veroorzaker van de kosten (de *cost driver*). De vraag is dus of de kosten worden gedreven door het aantal Telco's dat de kast gebruikt, door de ruimteafname in de kast of door het aantal aansluitlijnen dat vanuit een kast wordt aangesloten. Naar het oordeel van het college verhogen al deze factoren de totale kosten van de kast(en). De vraag is vervolgens waardoor de kosten het meest direct worden gedreven. Bij welke factor (of combinatie van factoren) is sprake van het meest directe, meest lineaire verband tussen de cost driver en de totale kosten van de kasten?

Gelijke verdeling over gebruikers of ruimteafname

Bij gelijke toerekening over het aantal gebruikers van de kasten op één locatie wordt naar het oordeel van het college miskend dat de totale kosten ook afhankelijk zijn van het ruimtegebruik van beide Telco's. Ervan uitgaande dat één kast ruimte biedt aan 25 hoogte-eenheden en dat Telco1 20 hoogte-eenheden gebruikt en Telco2 10, dan betekent dat, dat twee kasten noodzakelijk zijn. Beide Telco's zullen volgens de methode die wordt gebruikt in de rapportage van KPN 50% van de kosten krijgen toegerekend. Dit terwijl de behoefte aan de tweede kast en de daarmee gepaard gaande extra kosten worden gedreven door Telco1. Immers, indien zowel Telco1 als Telco2 10 hoogte-eenheden zouden gebruiken, dan had volstaan kunnen worden met één kast. Het college is daarom van oordeel dat ruimteafname de kosten meer direct bepaalt dan het aantal Telco's. Daarom is de toerekening naar rato van ruimteafname meer causaal dan een gelijke verdeling van de kosten over de gebruikers.

Bij een toerekening naar rato van ruimteafname dient het begrip ruimteafname te worden gedefinieerd. Dit aspect wordt in bijlage 1 behandeld.

Verdeling naar rato van gebruikte aansluitlijnen

Het college is van oordeel dat het aantal gebruikte aansluitlijnen de kosten slechts zeer indirect bepalen omdat er schaalvoordelen zijn in de DSLAM-apparatuur waarmee de lijnen worden aangesloten. Een toenemend aantal lijnen kan worden aangesloten met relatief compactere apparatuur. Dat wil zeggen dat naar mate het aantal lijnen dat een DSLAM kan aansluiten toeneemt, het ruimtegebruik per lijn afneemt. Het college is daarom van oordeel dat toerekening naar rato van het aantal gebruikte lijnen minder causaal is dan toerekening naar rato van ruimteafname.

Vraag 7: Welke toerekeningsgrondslag is naar uw mening de juiste? Graag ontvangt OPTA een argumentatie voor deze keuze.

Deel 4: Ontbrekende tarieven

KPN heeft op 9 oktober 2006 voorlopige tarieven op haar website gepubliceerd met betrekking tot eenmalige en maandelijkse vergoedingen voor SDF Access Lijnen en SDF Access Collocatie. Daarnaast zijn deze tarieven ook beschreven in de diverse annexen, waarvan de openbare versies zijn bijgevoegd bij dit Issuedocument.

Vraag 8: Mist u tariefelementen in de tariefoverzichten of in de annexen?

⁷ Marktanalyse ontbundelde toegang, 21 december 2005, tarief annex A, randnummer 15.

Bijlage 1

In deze bijlage worden eerst de verschillende soorten kastkosten en het begrip ruimteafname gedefinieerd. Daarna schetst het college de procedure voor ruimtevulling en de wijze waarop een toerekening naar rato van ruimteafname naar de mening van het college zou moeten plaatsvinden in het geval dat wordt gekozen voor toerekening van kosten naar rato van ruimteafname.

Verschillende soorten kastkosten

Vaste kastkosten: dit zijn de kosten van een bepaalde kastconfiguratie die onafhankelijk zijn van het aantal Telco's dat gebruikmaakt van de kast.

Variabele kastkosten: dit zijn de kosten die afhankelijk zijn van het aantal Telco's dat gebruik maakt van de kast. Het betreft dus de kosten voor voorzieningen die specifiek zijn voor een Telco.

Totale kastkosten: dit zijn de vaste plus de variabele kastkosten.

Additionele niet-initiële uitrolkosten: dit zijn de extra kosten van een kastconfiguratie in het geval er tweede of derde Telco's op een later moment wil colloceren. Stel het in één keer plaatsen van een kastconfiguratie A 100 kost en het plaatsen van diezelfde configuratie A in twee stappen⁸ kost 120, dan zijn de niet-initiële uitrolkosten 20.

Voorbeeld

Stel de vaste kosten zijn 15.000 per kast. De variabele kosten zijn afhankelijk van het aantal Telco's dat colloceert en bedragen 5.000 per Telco. De totale kosten zijn dan:

- Bij één Telco: $15.000 + 1 * 5.000 = 20.000$
- Bij twee Telco's: $15.000 + 2 * 5.000 = 25.000$

Ruimtevulling

Allereerst worden hier enkele begrippen geïntroduceerd.

Kastconfiguratie: de verzameling van alle kasten op één straatkastlocatie.

Afneembare kastruimte (A): dit is de ruimte in hoogte-eenheden die in een bepaalde kastconfiguratie beschikbaar is voor Telco-apparatuur én voor kastvoorzieningen die specifiek zijn voor een Telco.

Gebruikte kastruimte (B): de ruimte die door Telco's gezamenlijk wordt gebruikt dat wil zeggen waarin apparatuur is geplaatst of waarin kastvoorzieningen die specifiek zijn voor een Telco zijn geplaatst.

Gereserveerde kastruimte (C): de ruimte die door Telco's gezamenlijk wordt gereserveerd. Een reservering wil zeggen dat de ruimte is geclaimd door een Telco voor toekomstig gebruik.

Bezette kastruimte (D): som van gebruikte en gereserveerde kastruimte ($D = B + C$).

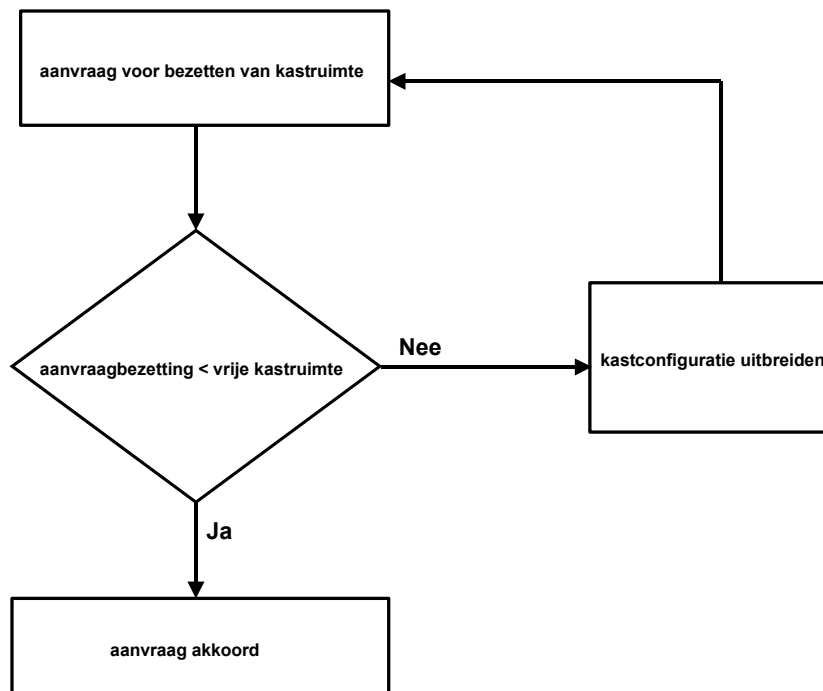
Vrije kastruimte (E): de kastruimte die niet wordt gebruikt of gereserveerd ($E = A - B - C = A - D$).

Procedure ruimtevulling

Het college schetst hier de procedure die hij voor ogen heeft voor de vulling van ruimte in kastconfiguraties en voor uitbreiding van kastconfiguraties bij ruimtegebrek. Een algemeen principe daarbij is dat de ruimte in de kasten zo efficiënt mogelijk wordt gevuld, wat wil zeggen dat de kastconfiguratie niet wordt uitgebreid zolang er voldoende vrije kastruimte is om aan een nieuwe aanvraag te voldoen. Deze procedure is geschetst in de onderstaande figuur.

⁸ De twee stappen zijn hier: initiële en niet-initiële uitrol.

Figuur 1



Voorbeeld 1

- Stel de kastconfiguratie heeft een afneembare kastruimte van 100
- Telco1 heeft 50 kastruimte nodig (bezette kastruimte Telco1 = 50)
- Telco2 heeft 40 kastruimte nodig (bezette kastruimte Telco2 = 40)
- De bezette kastruimte is 90 en de vrije kastruimte is 10
- Er is geen uitbreiding nodig

Voorbeeld 2

- Stel de kastconfiguratie heeft een afneembare kastruimte van 100
- Telco1 heeft 80 kastruimte nodig (bezette kastruimte Telco1 = 80)
- Telco2 heeft 40 kastruimte nodig (bezette kastruimte Telco2 = 40)
- Er is uitbreiding nodig, stel er wordt een extra kast bij geplaatst met kastruimte 100 dan wordt de totale afneembare kastruimte 200
- De bezette kastruimte is 120 en de vrije kastruimte is 80

Kostenallocatie

Indien wordt gekozen voor allocatie van de vaste kosten naar rato van ruimteafname dan heeft het college de volgende allocatiemethode voor ogen. De vaste kosten worden verdeeld naar rato van ruimtebezetting en de variabele kosten worden gelijk verdeeld over de gecolloceerde Telco's.

Stel de kastkosten zijn als volgt verdeeld:

- Vaste kastkosten: 15.000 per kast, dus 30.000 bij een ruimtegebruik van >100 en ≤200
- Variabele kastkosten: 5.000 per Telco, dus 10.000 bij twee deelnemende Telco's

Voorbeeld 1 (ruimtebezetting zie hiervoor)

Telco 1 betaalt:

- Vaste kosten = $(1 \times 15.000) \times 50/90 = 8.333$
- Variabele kosten = $(2 \times 5.000) / 2 = 5.000$
- Totaal = 13.333

Telco 2 betaalt:

- Vaste kosten = $(1 \times 15.000) \times 40/90 = 6.667$
- Variabele kosten = $(2 \times 5.000) / 2 = 5.000$
- Totaal = 11.667

Voorbeeld 2 (ruimtebezetting zie hiervoor)

Telco 1 betaalt:

- Vaste kosten = $(2 \times 15.000) \times 80/120 = 20.000$
- Variabele kosten = $(2 \times 5.000) / 2 = 5.000$
- Totaal = 25.000

Telco 2 betaalt:

- Vaste kosten = $(2 \times 15.000) \times 40/120 = 10.000$
- Variabele kosten = $(2 \times 5.000) / 2 = 5.000$
- Totaal = 15.000
