


Koninklijke KPN N.V.
BU Carrier Services
De heer mr. J.F.E. Farwerck
Postbus 30000
2500 GA 'S-GRAVENHAGE


Contactpersoon	Ons kenmerk	Uw kenmerk	Doorkiesnummer
ir. H.R. de Kleijn	OPTA/TN/2007/200420		(070) 315 35 83
Datum	Onderwerp		Bijlage(n)
12 maart 2007	SLU-tarieven - herberekeningsverzoek nr. 1		

Geachte heer Farwerck,

Hierbij treft u het eerste herberekeningsverzoek van het college van OPTA aan in het kader van het vaststellen van de tarieven van *sub loop unbundling* (SLU). Wellicht ten overvloede merkt het college op dat hij ten aanzien van de beoordeling nog geen definitief standpunt heeft ingenomen. Het college benadrukt daarom dat meer herberekeningsverzoeken kunnen volgen.

Bij het beoordelen van de kostentoe rekening gebruikt het college de principes zoals uiteengezet in annex A, B en C van het marktanalysebesluit ULL. Het college verwijst hier met name naar paragraaf A.2.3 van annex A: principes voor kostentoe rekening.

1. WACC

Het college heeft het bureau NERA een onafhankelijk onderzoek laten doen naar de hoogte van de redelijke rendementen (hierna: WACC¹) die relevant zijn bij de implementatie van het WPC-systeem en het vaststellen van de SLU-tarieven. Dit heeft geresulteerd in de volgende WACC's:

- 9,26% voor meerjarige tariefregulering in de periode 2004 en 2005;²
- 7,6% voor meerjarige regulering in de periode vanaf 2006;³
- 6,6% voor eenjarige regulering in het eerste jaar van SLU regulering.⁴

Het college onderschrijft de analyses en conclusies van NERA.

¹ WACC = Weighted Average Cost of Capital.

² NERA, The cost of Capital for KPN's Wholesale Activities [2004], A Final Report for OPTA, 21 February 2006.

³ NERA, Estimating the Cost of capital of KPN's wholesale Activities in Holland, 16 december 2005.

⁴ NERA, The Cost of Capital of KPN for Sub-Loop Unbundling (SLU), January 2007.

Herberekening A. Het college verzoekt KPN de hiervoor genoemde WACC's toe te passen in de volgende situaties.

- 9,26% voor het vaststellen van de kostprijs in 2004 bij het vaststellen van een meerjarig prijsplafond;⁵
- 7,6% voor (1) het vaststellen van de kostprijs in 2008 bij het vaststellen van een meerjarig prijsplafond en (2) gebruik in de meerjarenvensters;
- 6,6% voor het vaststellen van de kostprijs van diensten die eenjarig worden gereguleerd en voorzover het geen rente in een meerjarenvenster betreft.⁶

2. Meerjarenvensters

Dit onderdeel heeft betrekking op alle meerjarenvensters die bij de berekening van de kostprijzen van SLU-diensten worden gebruikt. Dit betreft de vensters die in de EDC-rapportage van KPN worden gebruikt en enkele nieuwe vensters die het college bij deze herberekening verzoekt.

KPN gebruikt in haar EDC-rapportage drie meerjarenvensters van 3 jaar (2006-2008). Het betreft de volgende vensters:

- **venster 1** (annex 31A, tabel 3) voor het toerekenen van 50% van de “algemene SDF projectenkosten”⁷ aan de VVA van alle SDF-lijnen;
- **venster 2** (annex 31B, tabel 1) voor het toerekenen van 50% van de “algemene SDF projectenkosten” aan de VVE van alle SDF-lijnen;
- **venster 3** (annex 31A, tabel 6) voor het toerekenen van de projectkosten van gedeelde toegang (line sharing) aan shared lijnen.

Deze eenmalige uitgaven worden op deze wijze verdeeld over de eenmalige en periodieke tarieven voor SDF-lijnen.

Een meerjarenvenster dient om eenmalige uitgaven die niet worden geactiveerd over verschillende jaren te verdelen en/of om voor zowel eenmalige als periodieke uitgaven onder- of overdekking van kosten te voorkomen. Daarbij moet de lengte van het meerjarenvenster voldoende lang zijn om de uitgaven goed over de diensten te verdelen. Bij een meerjarenvenster van 3 jaar is dat naar het oordeel van het college hier niet het geval omdat het volume van de lijnen pas voor het eerst in 2008 significant is. Daarnaast is een periode van 5 jaar binnen EDC gebruikelijk als lengte voor een meerjarenvenster.

Herberekening B. Het college verzoekt KPN de bovenstaande meerjarenvensters en andere vensters die in deze herberekeningsbrief worden geïntroduceerd, te verlengen naar een periode van 5 jaar (2006 tot en met 2010).

⁵ Dit is het geval voor de kostprijzen voor lijnen zoals opgenomen in annex 31A.

⁶ Het college gaat er vanuit dat dit rendement alleen bij de berekening van *interest on receivables* zal worden gebruikt.

⁷ Annex 31A: “dit betreffen additionele projectkosten ten behoeve van de aanpassing van systemen (met name KANVAS en MOMS) om subloop ontbundeling mogelijk te maken.”

3. Toerekening aan aansluitnet en collocatie

KPN heeft in de EDC-rapportage alle kastkosten aan collocatie toegerekend.⁸ Deze kastkosten worden vervolgens verdeeld over de collocerende partijen (KPN en Telco's) met een verdeelsleutel die elders in deze herberekeningsbrief wordt behandeld.

Het college is van oordeel dat een deel van de kastkosten niet aan collocatie dient te worden toegerekend, omdat een deel van de kastkosten niet wordt gedreven door de mate waarin gebruik wordt gemaakt van collocatiefaciliteiten. Dit deel zijn de kosten van het kastdeel waarin de verdeler aanwezig is (hierna: verdeler-unit). Dit deel is de vervanging van de oude functionaliteit van de straatkast die onafhankelijk van subloop ontbundeling aanwezig was en is. Het andere deel van de kast, dat wel wordt gebruikt voor collocatie, wordt hierna de collocatie-unit genoemd. De kosten van de verdeler-unit dienen naar het oordeel van het college te worden toegerekend aan lijnen, omdat het gaat om vaste kosten die niet worden gedreven door het gebruik van collocatie. Daarbij dient het naar het oordeel van het college te gaan om het aantal SDF-lijnen. Lijnen op MDF-niveau dienen niet te worden meegerekend, omdat deze geen profijt hebben van de betreffende functionaliteit.⁹ Door een toerekening naar SDF lijnen worden deze kosten ook door colloceerders betaald maar in een andere verhouding dan de kosten voor de collocatie-unit. Een toerekening naar lijnen betekent dat de kosten worden verdeeld naar rato van marktaandeel, wat naar het oordeel van het college voor deze kosten juist is en ook in overeenstemming met de verdeling van gelijksoortige kosten op MDF-niveau.

In de onderstaande tabel is door het college aangegeven welke kostenposten deels dienen te worden toegerekend aan de verdeler-unit en welke verdeelsleutel daarbij dient te worden toegepast.

Kostenpost	Deels naar verdeler-unit	Verdeelsleutel
Kast (inclusief 1 warmtewisselaar)	ja	Aandeel kastinhoud t.b.v. verdeler t.o.v. totale kastinhoud ¹⁰
Kastelementen	ja	Aandeel kastinhoud t.b.v. verdeler t.o.v. totale kastinhoud
Toegangsverlening	ja	Aandeel kastinhoud t.b.v. verdeler t.o.v. totale kastinhoud
Assemblage	ja	Aandeel kastinhoud t.b.v. verdeler t.o.v. totale kastinhoud
Bekabeling		
S (of B/J) kabel aanleg		
Site survey, voorbereiding & engineering	ja	Aandeel kastinhoud t.b.v. verdeler t.o.v. totale kastinhoud
Installatie	ja	Aandeel kastinhoud t.b.v. verdeler t.o.v. totale kastinhoud
Extra warmtewisselaar		
Projectkosten	ja	Aandeel kastinhoud t.b.v. verdeler t.o.v. totale kastinhoud
OPEX	ja	Aandeel kastinhoud t.b.v. verdeler t.o.v. totale kastinhoud

Tabel 1. kosten kasten en verdeelsleutel

⁸ EDC-rapportage KPN, annex 32B.

⁹ Om die reden zijn bij het vaststellen van WPC-tarieven deze investeringen ook niet toegerekend aan MDF-lijnen en ILL producten. Zie WPC-besluit (27 september 2006) paragraaf 7.2.2.

¹⁰ Voorbeeld: stel de verdeler-unit gebruikt 0,2m³ kastruimte en de collocatie-unit 0,8m³, dan worden 20% van de kosten aan de verdeler-unit toegerekend.

Herberekening C. Het college verzoekt KPN de kastkosten toe te rekenen naar de verdeler-unit en de collocatie-unit op basis van de in de voorgaande tabel genoemde verdeelsleutels en deze kosten vervolgens in een nieuw meerjarenvenster (**meerjarenvenster nr. 4**¹¹) toe te rekenen aan de VVA van SDF-lijnen. Daarbij dienen eventuele Opex-kosten en vervangingsinvesteringen die in WPC waren geprognosticeerd en die nu vervallen door de nieuwe straatkasten (of worden vervangen door andere kosten), als opbrengst in het venster te worden meegenomen.

4. Meerjarenvenster voor kosten collocatie-unit

In de EDC-rapportage heeft KPN er voor gekozen om kastkosten niet in een meerjarenvenster te plaatsen.

Gelet op de onzekerheid bij het maken van een prognose van de (toekomstige) kastkosten, is het college van oordeel dat alle kastkosten in een meerjarenvenster dienen te worden toegerekend. Het meerjarenvenster en de daaruit volgende kostprijzen(tarieven) zal jaarlijks opnieuw worden vastgesteld door in het venster de prognose van het afgelopen jaar te vervangen door de realisatie. Hierdoor wordt de onder- of overdekking van kosten in een afgelopen jaar in volgende jaren gecompenseerd en wordt het risico van onder- of overdekking van kosten over de looptijd van het venster vermeden.

Het concrete herberekeningsverzoek wordt later geformuleerd.

5. Middeling naar kasttype

In de EDC-rapportage heeft KPN gekozen voor gedeeltelijk middeling van de kosten van verschillende typen kasten. De kosten van subtypen worden gemiddeld en die van (hoofd)typen niet.

Middelen of differentiëren van de kosten per kasttype is een uitruil tussen meer zekerheid dat tarieven kosten weerspiegelen (bij differentiatie) en eenvoud/transparantie van tarieven (bij middeling). Immers, voor middeling is het noodzakelijk een prognose te maken van het relatieve aantal van de verschillende kasttypen, en die prognose impliceert een onzekerheid over het feit dat de geprognosticeerde kostprijs(=tarief) gelijk zal zijn aan de gerealiseerde kostprijs. Gelet op het feit dat het college in onderdeel 4 heeft geoordeeld dat de kosten in een meerjarenvenster dienen te worden toegerekend, is deze onzekerheid echter geëlimineerd. Hierdoor vervalt het nadeel van middeling van de kosten naar kasttypen. Mede daardoor prevaleert het voordeel van middeling (zijnde eenvoud van tarieven). Het college is daarom van oordeel dat er een gemiddeld tarief voor alle kasttypes tezamen dient te worden gehanteerd.

Het concrete herberekeningsverzoek wordt later geformuleerd.

6. Verdeelsleutel voor toerekening kosten collocatie-unit: hoogte-eenheid

De kosten van de collocatie-unit worden door KPN in de EDC-rapportage gelijk verdeeld over de colloceerders.

¹¹ Dit meerjarenvenster loopt synchroon met venster 1.

Bij de keuze voor de verdeelsleutel is het principe van causale toerekening in beginsel leidend. Dit principe creëert in het algemeen ook de optimale prikkels om de kosten te minimaliseren. Concreet gaat het in dit geval om prikkels om zo min mogelijk ruimte voor collocatie te gebruiken zodat de benodigde kast zo klein en goedkoop mogelijk kan blijven. Daarom vindt het college ruimtegebruik de juiste verdeelsleutel. Dit ruimtegebruik dient naar het oordeel van het college te worden gemeten in daadwerkelijke gebruikte en door een partij gereserveerde ruimte in de vorm van hoogte-eenheden.

Een toerekening van kosten naar rato van ruimtegebruik leidt er toe dat indien een tweede partij colloceert en daarvoor een extra kast nodig is en de overcapaciteit in die extra kast groter is dan die in de kast waarin de eerste colloceerder zit, de eerste colloceerder een deel van de kosten van de extra kast betaalt en dat de tweede colloceerder minder betaalt dan de additionele (incrementele) kosten. Het college is van oordeel dat dit niets afdoet van de juistheid van ruimtegebruik als verdeelsleutel. Immers, de additionele kosten die nodig zijn bij toetreding van de tweede colloceerder, worden gedreven door het gezamenlijk ruimtegebruik van zowel de eerste als de tweede colloceerder. Indien het ruimtegebruik van de eerste colloceerder bijvoorbeeld kleiner zou zijn geweest dan was een additionele kast niet nodig geweest. Daarbij geldt ook dat EDC geen systeem is dat uit gaat van incrementele kosten. Een systeem van incrementele kosten zou er ook toe leiden dat indien de additionele colloceerder in staat is te colloceren in de bestaande vrije kastruimte, de collocatiekosten nul zijn (wat betreft het deel vaste kastkosten).

Bij het ruimtegebruik van KPN dient KPN de ruimte die wordt gebruikt voor de glasverdeler en faciliteiten in de kast die optioneel door andere colloceerders kunnen worden afgenomen, aan haar eigen ruimtegebruik toe te rekenen. Indien deze faciliteiten door andere worden afgenomen kunnen de kosten hiervan weer worden doorberekend aan andere partijen.

Het concrete herberekeningsverzoek wordt later geformuleerd.

7. Toerekening op basis actuele situatie of prognose

De vraag die hier aan de orde is, is of de toerekening van collocatiekosten voor ruimtegebruik (1) per locatie dient te worden bepaald op basis van het daadwerkelijke ruimtegebruik op die locatie (methode differentiëren) of (2) dat afhankelijk van een prognose over het relevante aantal kasten een gemiddeld tarief wordt vastgesteld (methode middelen).

Actuele situatie (methode differentiëren). Dit leidt ertoe dat het tarief per hoogte-eenheid per locatie kan verschillen en dat er bij de toetreding van een derde partij tot de kast sprake kan zijn van bijbetaling of restitutie.

Prognose (methode middelen). Dit leidt tot een vast¹² tarief per hoogte-eenheid op basis van een prognose van het aantal kasten en het ruimtegebruik.

De EDC-rapportage van KPN gaat uit van de actuele situatie.

¹² Vast gedurende het eerste jaar. In de volgende jaren kan het bijwerken van het meerjarenvenster op basis van in het verleden gerealiseerde kosten en volumes en het bijstellen van de prognoses voor de toekomstige jaren, leiden tot veranderingen.

De keuze tussen beide methoden is een uitruil tussen enerzijds de zekerheid dat de tarieven de kosten weerspiegelen (bij actuele situatie) en anderzijds transparantie van tarieven en eenvoud in facturering (bij prognose). Het college heeft eerder in deze brief geoordeeld dat kastkosten in een meerjarenvenster dienen te worden toegerekend. Hierdoor is er een waarborg voor de zekerheid dat - over de hele periode van het meerjarenvenster - de tarieven de kosten weerspiegelen en er dus geen sprake is van onder- of overdekking van kosten. Echter, vooral in het eerste jaar van regulering blijft een methode met middeling onzekerheden behouden. Omdat vooral dit eerste jaar cruciaal is in de uitrolbeslissing, blijft middelen een nadeel houden. Het college heeft ten aanzien van dit punt dan ook nog geen oordeel. In deze herberekening verzoekt het college KPN vooralsnog om met de methode van middelen de kostprijs per hoogte-eenheid te berekenen. In het geval het college besluit toch te kiezen voor de methode van de actuele situatie, kunnen later de kostprijzen voor de actuele situatie worden berekend vanuit de berekende gemiddelde kostprijs en het percentage niet-benutte ruimte.

8. Prognose over locaties met twee of meer colloceerders

Bij het berekenen van de kostprijs van een hoogte-eenheid op basis van een prognose, is de vraag van welke locaties dient te worden uitgegaan. Naar het oordeel van het college dient het te gaan om alle locaties met twee of meer colloceerders. Daarbij blijven de locaties met één colloceerder buiten beschouwing. Deze methode is het meest causaal omdat de SLU-tarieven nu eenmaal worden bepaald voor locaties met twee of meer colloceerders. Op locaties met één colloceerder gaat het in beginsel om KPN en zijn de tarieven voor collocatie niet relevant. Op de bijzondere situatie dat een andere aanbieder dan KPN de enige is die colloceert op een locatie, wordt later ingegaan.

Omdat de methode waarbij alleen wordt gekeken naar de locatie met twee of meer colloceerders het meest causaal is, worden ook de optimale prikkels voor efficiënt ruimtegebruik gegeven voor de partijen op die locaties. Immers, naast de eerste directe prikkel die een tarief per hoogte-eenheid op zich geeft, zal efficiënt ruimtegebruik ook leiden tot lagere tarieven per hoogte-eenheid in de toekomst indien de kostprijs per hoogte-eenheid opnieuw wordt berekend in het meerjarenvenster (tweede prikkel). Indien zou worden gemiddeld over alle locaties in heel Nederland, dan zou die tweede prikkel veel kleiner worden. Immers, de mate van efficiëntie in het ruimtegebruik van de locaties met twee of meer colloceerders, wordt dan gemiddeld over alle locaties.

Voor partijen die collocatie willen afnemen is het van belang dat zij zo goed mogelijk kunnen voorspellen hoe de kostprijs van hoogte-eenheden zich in volgende jaren gaat ontwikkelen. Daarbij is het noodzakelijk dat zij weten met welk percentage niet-benutte ruimte in de kasten de kostprijs per hoogte-eenheid is berekend. Is het percentage niet-benutte ruimte in het eerste jaar groter, dan zal dit een factor zijn die tot kostprijsverhogingen in de volgende jaren gaat leiden. Andersom zal een lager percentage niet-benutte ruimte, een kostprijs verlagende factor zijn. Om deze reden dient dit percentage bij marktpartijen bekend te zijn.

Herberekening op basis van onderdeel 4, 5, 6, 7 en 8

Herberekening D. Het college verzoekt KPN de kosten van de collocatie-unit te middelen over alle kasttypen en in een nieuw meerjarenvenster (**meerjarenvenster nr. 5**) toe te rekenen aan de VVE van hoogte-eenheden. De toerekening dient plaats te vinden op basis van een prognose van het ruimtegebruik (in hoogte-eenheden) en het daarvoor benodigde aantal kasten en de kosten daarvan op locaties met twee of meer colloceerders. Resultaat hiervan is een kostprijs per hoogte-eenheid voor locaties met twee of meer colloceerders. Daarbij dient KPN naast de kostprijzen het percentage niet-benutte ruimte dat in de prognose is gebruikt, te vermelden in de openbare resultaten (zie onderdeel 13 van deze brief) van deze herberekening.

9. Toerekening extra kosten voor niet-initiële uitrol

Niet-initiële uitrol kan additionele kosten veroorzaken indien er een extra kast bijgeplaatst moet worden. Dat geeft hogere kosten dan in het geval de extra kast direct was geplaatst. Deze extra kosten zijn thans geschat op ongeveer 2.000 euro. KPN rekent deze in de EDC-rapportage toe aan de partij die niet initieel uitrolt.

Het college is van oordeel dat de niet-initiële uitrol mede wordt veroorzaakt door de reeds in de kast aanwezige colloceerder die in dat geval niet is geslaagd om gezamenlijk met de tweede colloceerder uit te rollen. Het college is dan ook van oordeel dat deze kosten moeten worden verdeeld over de niet-initieel uitrollende partij en de overige partijen die colloceren.

Herberekening E. Het college verzoekt KPN de kosten voor niet-initiële uitrol voor 50% toe te rekenen aan de partij die niet-initieel uitrolt. De andere 50% dient te worden toegerekend aan de VVE kostprijs van een hoogte-eenheid via **meerjarenvenster nr. 5**. Het college verzoekt daarbij KPN het geprognosticeerde percentage van de locaties waar sprake zal zijn van niet-initiële uitrol met een extra kast, op te nemen in het openbare deel van de resultaten.

10. Collocatie in straatkasten waar KPN nog niet is uitgerold

In enkele van de voorgaande onderdelen van de beoordeling wordt uitgegaan van de (standaard) situatie waarin zowel KPN als minimaal één andere partij naar de straatkast uitrolt. De vraag is welke tarieven gelden in de situatie dat een andere partij dan KPN als eerste collocatie op een straatkast wil afnemen en KPN niet voornemens is die uitrol te volgen.

Naar het oordeel van het college is deze situatie te specifiek om door de bovenstaande kostentoe rekening te worden gedekt. Om deze reden is het college van oordeel dat in deze gevallen geen standaard tarief hoeft te worden vastgesteld en dat collocatie in deze gevallen op maatwerkbasis door KPN dient te worden aangeboden.

11. Opex

In de aangepaste EDC-rapportage heeft KPN de Opex geprognoseerd als 10,1% van de eenmalige tarieven (VVE) collocatiekastruimte.

Zoals blijkt uit antwoorden van KPN op vragenbrieven van het college, is de Opex moeilijk te prognosticeren en te onderbouwen. Het college is van oordeel dat de 10,1% een redelijke schatting is. Gezien de onzekerheid over deze kosten, is het college van oordeel dat ook deze kosten in een meerjarenvenster dienen te worden opgenomen.

Daarbij merkt het college op dat het bij Opex natuurlijk gaat om periodieke uitgaven. Gelet op de onzekerheid bij de prognose van de Opex worden deze in een meerjarenvenster geplaatst om het risico van over- onderdekking van kosten te voorkomen. Na de afloop van het meerjarenvenster is er voldoende ervaring met deze kosten en zal een voldoende nauwkeurige prognose kunnen worden gemaakt, waardoor de Opex vanaf die tijd buiten een meerjarenvenster kan worden vastgesteld.

Herberekening F. Het college verzoekt KPN de Opex in **meerjarenvenster nr. 6** toe te rekenen aan de VVA van hoogte-eenheden. Opex over het kastdeel dat wordt toegerekend aan de verdeler-unit dient in **meerjarenvenster nr. 4** aan de VVA van lijnen te worden toegerekend.

12. Onderbouwing van de herberekeningsresultaten

Voor een goede beoordeling van de resultaten van deze herberekening, heeft het college inzicht nodig in de berekeningen. Het college verwacht van KPN een volledig transparante herberekening waarbij de berekeningen in spreadsheetvorm zijn gevoegd. Het college wil in die spreadsheet ook een duidelijke aansluiting bij de kosten en kostprijzen die in de bestaande EDC-rapportage zijn vermeld.

13. Openbare versie van de resultaten

Het college verzoekt KPN de resultaten van de herberekening van een openbare bijlage te voorzien die de eindresultaten van deze herberekening bevat. Dat wil zeggen alle kostprijzen¹³ van diensten en dienstelementen die bij deze beoordeling worden vastgesteld, het percentage niet-benutte ruimte en het percentage niet-initiële uitrol met extra kast, die in de prognose van meerjarenvenster nr. 5 zijn gebruikt. Bovendien verzoekt het college een overzicht van alle kostprijzen van diensten en dienstelementen die niet bij deze herberekening zijn betrokken.

Het college heeft het voornemen deze resultaten te publiceren tezamen met deze herberekeningsbrief. Het college wil deze herberekening toelichten en bespreken met marktpartijen in de bijeenkomst van de IG-SLU van 28 maart. Naar het oordeel van het college bevat deze herberekeningsbrief geen vertrouwelijke passages.

¹³ Voor meerjarig gereguleerde diensten de WPC-tariefplafonds.

14. Accountantcontrole

Op dit moment is er nog geen accountsverklaring bij de EDC-rapportage gevoegd. Het college verzoekt KPN een voorstel te doen voor de planning van de accountscontrole op de rapportage en deze herberekening.

15. Termijn voor beantwoording

Het college verzoekt KPN de resultaten van deze herberekening binnen 5 werkdagen aan OPTA te zenden. Mocht dit voor KPN tot problemen leiden, dan verneemt het college dit graag binnen twee werkdagen na de verzending van deze brief.

Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,
Sectorleider Breedband en Huurlijnen

mw. drs. C.M.I. Cramer