

## Annex B Kostentoe rekening en financiële rapportages: wholesale

### Inhoudsopgave

B.1	Inleiding .....	1
B.2	Kostentoe rekening .....	2
	B.2.1 Het EDC-systeem van KPN .....	2
	B.2.2 Meerjarenvensters .....	3
	B.2.3 Waarderingsgrondslag .....	4
	B.2.4 Vermogenskosten .....	5
B.3	Financiële rapportages .....	6
	B.3.1 Financiële overzichten .....	6
	B.3.2 Toelichting .....	7
	B.3.3 Beschrijving kostentoe rekeningssysteem .....	7
	B.3.4 Accountantsrapportage .....	8
	B.3.5 Openbaarmaking .....	8
B.4	Operationalisering .....	8

### B.1 Inleiding

1. Ten behoeve van de tariefregulering van wholesalediensten waarvoor kostenoriëntatie geldt, dient duidelijk te zijn welke eisen gesteld worden aan de berekening van de kosten en kostprijzen van wholesalediensten en hoe hierover gerapporteerd moet worden. KPN dient immers aan te tonen dat haar wholesaletarieven kostengeoriënteerd zijn en dat bij de onderbouwing hiervan het goedgekeurde kostentoe rekeningssysteem is gehanteerd. In deze Annex wordt ingegaan op de aanvullingen en uitzonderingen op de algemene regels zoals die in de Annex A 'Kostentoe rekening en financiële rapportages: algemeen' ten aanzien van kostentoe rekening en financiële rapportages beschreven zijn.
2. Deze Annex vormt onderdeel van alle besluiten waarin het college op grond van artikel 6a.7 van de Tw aan KPN de verplichting tot kostenoriëntatie of kostentoe rekening heeft opgelegd. Deze Annex gaat niet in op wijze waarop de wholesaletarieven vastgesteld worden (zie daarvoor de Annex C 'Tariefregulering wholesale: wholesale price cap', en Annex D 'Tariefregulering wholesale: rendementsregulering').
3. Paragraaf B.2 gaat in op de regels die, in aanvulling op hetgeen in Annex A gesteld is, gelden voor de wholesale kostentoe rekening. Paragraaf B.3 behandelt de eisen die, in aanvulling op hetgeen in Annex A gesteld is, gelden voor de financiële rapportage. Paragraaf B.4 gaat in op de operationalisering.

## B.2 Kostentoerekening

4. Het college sluit voor de regels ten aanzien van wholesale kostentoerekening aan bij het huidige EDC-systeem. Dit systeem voldoet aan de algemene regels uit Annex A en de aanvullingen en uitzonderingen die in deze Annex beschreven worden. Deze aanvullingen en uitzonderingen betreffen in ieder geval:
  - het gebruik van meerjarenvensters;
  - de waarderingsgrondslag;
  - de vermogenskosten.
5. Deze drie punten worden in deze paragraaf nader uitgewerkt. Eerst wordt een toelichting gegeven op de hoofdpunten van EDC.

### B.2.1 Het EDC-systeem van KPN

6. Voor de tariefregulering van wholesalediensten op grond van het vorige wettelijk kader heeft KPN in opdracht van de minister het EDC-systeem ontwikkeld. Met het EDC-systeem worden de kostprijzen van de wholesalediensten berekend. EDC staat daarbij voor Embedded Direct Costs. Vanuit de methodiek van embedded direct costs worden alleen de kosten die direct aan diensten zijn toe te rekenen in de kostprijs van deze diensten opgenomen. Met andere woorden, er dient een causale relatie tussen de kosten en de dienst te zijn. Als EDC in zuivere vorm zou worden toegepast, zouden alleen de directe kosten aan de diensten worden toegerekend. Dit impliceert dat alle kosten die niet direct met de diensten samenhangen, dat wil zeggen alle kosten met een indirect, gezamenlijk of gemeenschappelijk karakter, dan ook niet aan de diensten toegerekend zouden worden.
7. De toepassing van EDC zoals deze door KPN en het college is uitgewerkt, kenmerkt zich als volgt. In de eerste plaats worden alle relevante kosten, dus ook de indirecte, gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten, aan de diensten toegerekend. In de tweede plaats wordt gebruik gemaakt van het forward looking principe. Dit houdt in dat waar dat mogelijk is de kosten op zodanige wijze berekend worden dat de hoogte ervan een goede investeringsprikkels aan potentiële toetreders geeft. Op grond van het forward looking principe is gekozen voor de toepassing van current costing (zie verder paragraaf B.2.3).
8. De uitwerking die de afgelopen jaren is gekozen, vertoont sterke gelijkenis met de LRIC-methodiek (Long Run Incremental Costs), waarbij gemeenschappelijke kosten doorgaans aan de hand van een opslag worden toegerekend. Binnen de LRIC-methodiek is zowel een top-down als een bottom-up benadering mogelijk. Het college en KPN hebben met de ontwikkeling en toepassing van het EDC-systeem van KPN uitwerking gegeven aan een top-down invulling. Dit betekent dat de cijfers in de boekhouding van KPN het startpunt voor de berekeningen in het EDC-systeem vormen.
9. Ten aanzien van kostentoerekening in het kader van de wholesaletariefregulering houdt het college vast aan deze invulling. Dit betekent dat KPN in principe het EDC-systeem kan hanteren voor het berekenen van de kostprijzen van wholesalediensten. Het college benadrukt dat hieruit niet moet worden opgemaakt dat de tarieven die KPN dient te hanteren volledig op basis van het EDC-systeem bepaald zullen worden. Ten aanzien van diensten waarop de wholesale price

cap (hierna: het WPC-systeem) van toepassing is, geldt dat het door KPN opgestelde EDC-systeem slechts één van de bronnen is die het college bij de tariefstelling zal gebruiken (zie verder Annex C).

### **B.2.2 Meerjarenvensters**

10. In Annex A is uiteengezet dat uitgegaan wordt van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen, zoals die in de jaarrekening worden verantwoord. Dit betekent in het algemeen dat operationele kosten ten laste van het jaar worden gebracht waarin de corresponderende uitgaven gedaan zijn, en dat investeringen geactiveerd worden en over de levensduur via afschrijvingen als kosten ten laste van de resultaten van de opeenvolgende jaren gebracht worden. In het kostentoerekeningssysteem voor wholesale wordt daarop een uitzondering gemaakt ten aanzien van eenmalig hoge kosten. KPN dient deze eenmalig hoge kosten via meerjarenvensters over een periode van een aantal jaren in de kostprijzen en tarieven van de wholesalediensten te verwerken.
11. Ingeval op grond van toegangsverplichtingen een nieuwe wholesaledienst wordt geïntroduceerd, betekent dit doorgaans dat implementatiekosten gemaakt moeten worden. Meestal gaat het dan om projectmatige kosten voorafgaand aan de introductie van de dienst. Ook ten aanzien van een reeds bestaande dienst of activiteit kunnen eenmalig extra kosten gemaakt worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de implementatie van een belangrijke wijziging in de dienst of in de processen die nodig zijn om die dienst te leveren. De afzet van een dergelijke dienst ontwikkelt zich echter niet conform de ontwikkeling van het kostenpatroon. Als deze eenmalig hoge kosten volledig in het jaar waarin de corresponderende uitgaven gedaan zijn in de kostprijs van de dienst worden verrekend, ontstaat een relatief hoge kostprijs. Een tarief dat op deze kostprijs gebaseerd is, kan de afzetontwikkeling van deze dienst nadelig beïnvloeden, doordat afnemers deze hoge prijs niet willen of kunnen betalen. De bedoeling van toegangsverplichtingen is echter dat deze een reële mogelijkheid bieden voor andere aanbieders om bepaalde diensten aan eindgebruikers te leveren.
12. In dergelijke gevallen is het daarom met het oog op de doelstelling van regulering beter om de eenmalig hoge kosten over een aantal jaren te spreiden en gelijkmatig toe te rekenen aan de afzet in die periode. Op die manier ontstaat een meer gelijkmatig tariefpatroon, waardoor het gebruik van de dienst niet door eenmalig hoge tarieven wordt ontmoedigd en KPN over de gehele periode gezien de gemaakte kosten toch kan terugverdienen.
13. Bij de eerste toepassing van een meerjarenvenster wordt een inschatting gemaakt van de verwachte afzet gedurende de komende jaren.<sup>1</sup> De eenmalige kosten worden vervolgens gelijkmatig over de verwachte afzet verdeeld. Bij het begin van het tweede jaar in het venster dient een herberekening uitgevoerd te worden, waarbij de werkelijke kosten en afzet van het eerste jaar in het meerjarenvenster verrekend worden. Tevens wordt bekeken of de eerder gemaakte inschattingen ten aanzien van de toekomstige afzet aanpassing behoeven. Hieruit volgt dan een nieuwe toerekening van kosten over de verschillende jaren. Deze procedure wordt herhaald totdat de periode van het meerjarenvenster is verstreken.

---

<sup>1</sup> Over het algemeen wordt met een periode van vijf jaar gewerkt.

### B.2.3 Waarderingsgrondslag

14. In Annex A is uiteengezet dat KPN in het kostentoe rekeningssysteem in principe de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling van de jaarrekening hanteert. In de jaarrekening hanteert KPN de historische kostenmethode als grondslag voor de waardering van activa en de bepaling van de afschrijvingsbedragen. Ten aanzien van de waardering van activa in het kader van wholesaletariefregulering wijkt het college hiervan af. Op grond van het forward looking principe dient hierbij current costing in combinatie met financial capital maintenance toegepast te worden. Dit wordt hieronder toegelicht.
15. Bij de tariefbepaling voor wholesalediensten staat voor het college voorop of de tarieven de juiste prikkels geven ten aanzien van het gebruik van de infrastructuur en het investeringsgedrag van zowel de AMM-partij als van andere (potentiële) infrastructuuraanbieders. Deze prikkels worden het beste gewaarborgd in een situatie waarin investeringsbeslissingen genomen kunnen worden op basis van de afweging tussen enerzijds de kosten van een eigen investering en anderzijds wat het KPN op dit moment kost om de betreffende dienst te leveren. Een afweging op grond van wat het KPN in het verleden zou hebben gekost om de dienst te leveren, resulteert in een suboptimale keuze, gegeven dat daarin niet de meest recente informatie over de relatieve schaarste van productiemiddelen is opgenomen. Om deze reden kiest het college voor de toepassing van de vervangingswaarde (current cost accounting ofwel CCA) ten aanzien van de waardering van de activa van KPN.
16. Bij de toepassing van CCA dienen de activa van KPN jaarlijks geherwaardeerd te worden. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van technologie-afhankelijke prijsindexering. Dit betekent dat gebruik gemaakt wordt van specifieke prijsindexcijfers die door gespecialiseerde bureaus, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek, berekend worden. Als voor bepaalde activa geen geschikte prijsindexcijfers beschikbaar zijn, kan KPN deze op basis van de huidige prijzen van activa berekenen.
17. De toepassing van CCA leidt tot een jaarlijkse afschrijving die berekend wordt op basis van de vervangingswaarde van de activa. Ook leidt de toepassing van CCA ertoe dat de vermogenskosten aangepast worden, gegeven dat deze worden berekend over de vervangingswaarde van de activa (paragraaf B.2.4 gaat verder in op de vermogenskosten). Tenslotte leidt de toepassing van CCA tot een jaarlijkse herwaardering van activa. Als de nieuwe activawaardering hoger is, leidt herwaardering tot een waardewinst, maar als de nieuwe activawaardering lager is, leidt herwaardering tot een waardeverlies.
18. Voor de wijze waarop deze herwaarderingen verwerkt moeten worden zijn twee methoden beschikbaar, operating capital maintenance (OCM) en financial capital maintenance (FCM). Bij toepassing van OCM worden de herwaarderingen via het eigen vermogen geleid.<sup>2</sup> In het geval sprake is van afwaarderingen worden de reguliere afschrijvingen lager en zal het totaal van de afschrijvingen lager zijn dan de aanschafprijs. Als er echter sprake is van opwaarderingen dan worden de reguliere afschrijvingen hoger en is het totaal van de afschrijvingen over de levensduur gezien meer dan de aanschafprijs. Hierdoor bestaat er bij OCM onzekerheid of over de levensduur van het actief gezien de investeringen wel terugverdiend zullen worden. De onzeker-

---

<sup>2</sup> OCM is een substantialistische methode. In Nederland wordt dit ook wel aangeduid als de klassieke vervangingswaardemethode

heid of een investering wel terugverdiend kan worden, is een risico voor zowel de huidige eigenaren van infrastructuur, waaronder ook KPN waarop de toegangsverplichting rust, als de potentiële infrastructuurconcurrenten. Dit risico vermindert de investeringsprikkel.

19. Bij FCM worden herwaarderingen via het resultaat en de kostprijzen geleid.<sup>3</sup> Afwaarderingen leiden daarbij tot een extra kostenpost in het jaar van de afwaardering (en dus tot hogere kostprijzen) en opwaarderingen leiden tot een vrijval ten gunste van de kostprijzen in het jaar van de opwaardering (een winst of een korting op de kosten). Dit betekent dat over de levensduur van het actief bezien de investeringen precies worden terugverdiend; er is sprake van volledige kostendeckking. Door de herwaarderingen wordt alleen het patroon van de afschrijvingen over de jaren heen aangepast.
20. Het nadeel van FCM is hiermee dat bij een herwaardering een eenmalige vertekening in de kostprijs in het jaar van de herwaardering optreedt. Hiertegenover staat het voordeel dat er voor bestaande en potentiële infrastructuurconcurrenten zekerheid bestaat dat investeringen terugverdiend kunnen worden, wat bij OCM niet het geval is. Het college hecht eraan dat investeringsprijkkels niet worden aangetast door deze met OCM samenhangende onzekerheid dat investeringen niet terugverdiend kunnen worden. Op grond hiervan kiest het college ervoor om bij de toepassing van current costing de financial capital maintenance methodiek te hanteren.
21. KPN past met ingang van 1 januari 2005 in de jaarverslaggeving de International Financial Reporting Standards (IFRS) toe.<sup>4</sup> IFRS biedt de mogelijkheid om activa eenmalig te herwaarderen. KPN maakt gebruik van deze optie ten aanzien van de activacategorie kabels (zowel koper als glasvezel) die onderdeel uitmaken van het vaste telefonienetwerk (aansluitnet en het nationale en internationale transmissienet). Deze keus heeft tot gevolg dat de balanswaarde verhoogd wordt. Deze nieuwe 'fair value' vervangt de oude historische kostenwaarde. KPN blijft dus de historische kostenmethode toepassen. Het gevolg van de hogere balanswaardering is dat de toekomstige afschrijvingen ook hoger zullen zijn. De herwaardering is bij het eigen vermogen gevoegd.
22. De door KPN op grond van IFRS herziene boekwaarde kan, vanwege de rekenkundige wijze waarop current cost accounting en financial capital maintenance ten behoeve van wholesaletariefregulering toegepast wordt, effect hebben op berekeningen voor de wholesaletariefregulering. Dit zou niet het geval moeten zijn. Het college zal aan dit punt aandacht geven bij de beoordeling van de rapportages.

#### **B.2.4 Vermogenskosten**

23. KPN heeft veel vermogen geïnvesteerd in haar infrastructuur. Dit gaat om omvangrijke investeringen die voor zeer lange perioden in de activa worden vastgelegd. Daarom is het redelijk dat KPN via de tarieven een vergoeding voor het geïnvesteerd vermogen ontvangt.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> FCM wordt ook wel aangemerkt als modern nominalisme.

<sup>4</sup> Deze informatie is ontleend aan de documentatie die op 18 april 2005 op de website van KPN is geplaatst en op die dag via een persconferentie is toegelicht. In het bijzonder betreft het hier het document Update on adoption of IFRS.

<sup>5</sup> Toegangsrichtlijn, Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (toegangsrichtlijn), PbEG L 108/51 van 24 april 2002, randnummer 20 en de memorie van toelichting bij de Tw. Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, p.27/8.

24. De vermogenskosten worden niet intracomptabel in de boekhouding van KPN geregistreerd. Daarom dienen deze vermogenskosten separaat berekend te worden. De kostenvoet van het geïnvesteerd vermogen wordt berekend met behulp van de weighted average cost of capital (WACC) op grond van het capital asset pricing model. De vermogenskosten zijn gelijk aan de WACC vermenigvuldigd met het geïnvesteerd vermogen.
25. In het verleden heeft het college een gedifferentieerde WACC gehanteerd voor enerzijds de originating diensten en anderzijds de terminating diensten. Hierbij werden verschillende waarden voor de risicograad van de activiteiten en de vermogensverhoudingen gehanteerd. Het college vindt dat deze rechtvaardiging in principe relevant blijft. In de context van de operationalisering van het WPC-systeem heeft het college echter inmiddels besloten geen toepassing te geven aan een voor verschillende diensten gedifferentieerde WACC, met als reden dat de gedifferentieerde toepassing van de comparatieve efficiëntie analyse (CEA) voor de onderscheidelijke wholesalediensten reeds in de proportionele invulling van tariefregulering voorziet.<sup>6</sup> Ingeval voor diensten jaarlijkse rendementsregulering geldt, blijft het uitgangspunt aan de orde dat, afhankelijk van de risicograad van activiteiten, het college een gedifferentieerde vermogenskostenvoet in beginsel gerechtvaardigd acht.<sup>7</sup>

### **B.3 Financiële rapportages**

26. Conform hetgeen in Annex A gesteld is, bevat de door KPN in het kader van de wholesale tariefregulering op te leveren financiële rapportage (hierna: de EDC-rapportage) de volgende onderdelen:
- financiële overzichten;
  - toelichting op de financiële overzichten;
  - beschrijving van het kostentoerekeningssysteem;
  - rapportage van een accountant.

#### **B.3.1 Financiële overzichten**

27. In de financiële overzichten dient KPN over de kostprijzen van de wholesalediensten te rapporteren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen historische overzichten en toekomstgerichte overzichten. In de historische financiële overzichten worden de kostprijzen in het afgelopen jaar berekend. Daarbij wordt uitgegaan van de werkelijke kosten en de werkelijke volumes en het goedgekeurde kostentoerekeningssysteem. In de toekomstgerichte financiële overzichten worden de verwachte kostprijzen voor een lopend of komend jaar berekend. De verwachte kostprijzen worden berekend uitgaande van de verwachte kosten en de verwachte volumes en het goedgekeurde kostentoerekeningssysteem. De verwachte kosten betreffen de werkelijke kosten van het afgelopen jaar, met aanpassingen voor reeds bekende veranderingen, zoals de aanschaf of buitengebruikstelling van apparatuur en geplande projecten.

28. [Vervallen]

---

<sup>6</sup> Dit betreft een wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit, zie ook randnummer 331 van Annex Q.

<sup>7</sup> Zie randnummer 332 van Annex Q.

29. In de financiële overzichten dient in ieder geval over het volgende gerapporteerd te worden:
- a. kostprijzen van de diensten, met daarbij uitgesplitst de bijdrage van de kosten die vanuit ieder van de hoofdkostenpools en categorieën van kosten aan deze diensten toegerekend zijn;
  - b. van de kosten:
    - de bedragen die als input in het kostentoerekeningssysteem ingevoerd worden; hierbij dient duidelijk te zijn in welke organisatorische eenheden deze kosten ontstaan zijn;
    - de bedragen die bij de hoofdcategorieën gecategoriseerd zijn;
    - de bedragen die aan de hoofdkostenpools toegerekend zijn;
    - De hier bedoelde kostenbedragen betreffen kosten die via de kostentoerekening aan zowel gereguleerde als aan ongereguleerde diensten toegerekend worden;
  - c. per activacategorie de voor de herwaardering gebruikte indexcijfers en de omvang van de herwaarderingen, alsmede het bedrag aan herwaarderingen dat in de kostprijs van iedere dienst verwerkt is;
  - d. de presentatie van deze kostenbedragen dient te stroken met de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem en met de toelichting op de financiële overzichten.
30. Ten aanzien van de hoofdcategorieën van kosten en de hoofdkostenpools die KPN dient te hanteren kan aangesloten worden bij de indeling die in de huidige EDC-rapportage door KPN gehanteerd wordt.

### **B.3.2 Toelichting**

31. Het tweede onderdeel van de EDC-rapportage is de toelichting op de kosten en kostprijzen die in de financiële overzichten verantwoord worden. Hierin dient KPN een toelichting te geven op de hoogte en de ontwikkeling van kosten en van de kostprijs van iedere dienst. In Annex A is aangegeven waaraan in een toelichting aandacht besteed dient te worden. In aanvulling daarop dient de toelichting nadrukkelijk ook in te gaan op:
- a. de hoogte van de kosten, gespecificeerd naar de organisatieonderdelen waar deze kosten hun oorsprong hebben en gespecificeerd naar de hoofdcategorieën van kosten en de hoofdkostenpools die in het kostentoerekeningssysteem gehanteerd worden;
  - b. de volumes van belangrijke kostenverdeelsleutels of cost drivers en de volumes van diensten die bij de berekeningen gehanteerd worden;
  - c. de toegepaste meerjarenvensters;
  - d. de omvang van de herwaarderingen en de invloed daarvan op de verantwoorde kosten en kostprijzen.

### **B.3.3 Beschrijving kostentoerekeningssysteem**

32. De beschrijving van het kostentoerekeningssysteem is het derde onderdeel van de EDC-rapportage. Naast hetgeen genoemd is in Annex A betreft dit onderdeel in ieder geval:
- a. de wijze waarop de meerjarenvensters toegepast worden;
  - b. de wijze waarop de vervangingswaarde voor de activa wordt berekend, waarbij per activacategorie apart is toegelicht op welke basis de prijsindexering bepaald is;
  - c. de wijze waarop de vermogenskosten berekend zijn.

#### **B.3.4 Accountantsrapportage**

33. KPN dient bij het historische deel van de EDC-rapportage een accountantsverklaring te voegen.
34. In de toekomstgerichte EDC-rapportages speelt toekomstgerichte informatie, zoals volumevoorspellingen en geschatte kostenniveaus, een belangrijke rol. KPN dient bij het toekomstgerichte deel van de EDC-rapportage een rapport van bevindingen te voegen waarin de accountant verslag doet van de overeengekomen specifieke werkzaamheden.

#### **B.3.5 Openbaarmaking**

35. [Vervallen]
36. [Vervallen]
37. [Vervallen]

#### **B.4 Operationalisering**

38. KPN dient een door het college goedgekeurd kostentoerekeningssysteem te hanteren. Dit kostentoerekeningssysteem dient te voldoen aan de regels die uiteen zijn gezet in Annex A en aan de in deze Annex beschreven aanvullingen en afwijkingen. KPN dient uiterlijk drie maanden na het van kracht worden van de marktanalysebesluiten een kostentoerekeningssysteem ter goedkeuring aan het college voor te leggen.
39. KPN dient onderhavig kostentoerekeningssysteem als één geheel met een aantal rapportages aan het college op te leveren. De beoordeling van het kostentoerekeningssysteem is niet alleen gericht op de goedkeuring van het kostentoerekeningssysteem, maar – in samenhang met de beoordeling van de concrete toepassing van het systeem voor een specifiek jaar – ook op de vaststelling van de starttarieven en de tariefontwikkeling voor wholesalediensten waarop het WPC-systeem van toepassing is, en de vaststelling van de tarieven voor rendementsgereguleerde wholesalediensten (zie hiervoor de Annexen C en D).
40. [Vervallen]