Besluit
Openbaar

Ons kenmerk: ACM/DTVP/2016/207686_OV
Zaaknummer: 15.0442.40
Datum: 22 december 2016

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Autoriteit
Consument & Markt

Tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH)

BESLUIT

Inhoudsopgave

1 Inleiding ... 3
2 Proces ... 5
3 Juridisch kader ... 6
4 DCF-tarieven ... 7
4.1 Rendementstoets ... 7
4.2 De actuele IRR ... 8
4.3 Beoordeling DCF-model ... 8
4.4 De all-risk WACC ... 10
4.5 Vergelijking IRR met all-risk WACC ... 11
4.6 Vaststelling tariefplafonds DCF-tarieven ... 11
5 EDC-tarieven ... 12
5.1 Dienstbeschrijvingen en kostprijsonderbouwing directe kosten ... 13
5.2 Kostprijsonderbouwing indirecte kosten ... 18
5.3 Beoordeling EDC-tarieven ... 19
5.4 Bepaling tariefplafonds tot 2018 ... 24
6 Dictum ... 25
Bijlage 1: Tariefplafonds ontbundelde toegang (FttH) ... 27
B1.1 DCF-tarieven ... 27
B1.2 EDC-tarieven ... 29
Bijlage 2: Nota van bevindingen ... 32
1 Inleiding ... 32
2 Grondslag tariefbesluit ... 32
3 DCF-tarieven ... 34
4 EDC-tarieven ... 37
5 De all-risk WACC ... 41
5.1 WACC ... 41
5.2 De glasopslag ... 44
5.3 De opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's ... 46

1 Inleiding

1. In het Besluit Marktanalyse Ontbundelde toegang van 17 december 2015 (hierna: het Marktanalysebesluit)[1] heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM)[2] Koninklijke KPN N.V. en zijn groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 24b Boek 2 Burgerlijk Wetboek, alsmede Reggefiber Group B.V., waarin KPN N.V. uitsluitende zeggenschap heeft (hierna gezamenlijk: KPN), voor zover zij actief zijn als aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of elektronische communicatiediensten op de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk, aangewezen als onderneming met aanmerkelijke marktmacht zoals bedoeld in artikel 6a.2, eerste lid, van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw).

2. In het Marktanalysebesluit is aan KPN onder andere een tariefverplichting opgelegd die mede de verplichting tot kostenoriëntatie omvat, zoals die is beschreven in de Beleidsregels Tariefregulering voor ontbundelde glastoegang van OPTA die op 19 december 2008 zijn gepubliceerd (hierna: de Beleidsregels).[3] Deze verplichting tot kostenoriëntatie geldt voor de tarieven voor ontbundelde toegang tot glazen aansluitnetwerken die te typeren zijn als Fiber-to-the-Home (hierna: FttH).[4]

3. In dit Tariefbesluit Ontbundelde glastoegang (FttH) 2016 (hierna: Tariefbesluit FttH 2016) geeft ACM invulling aan de bovengenoemde tariefverplichting. Het onderhavige tariefbesluit bevat daartoe de vaststelling van de tariefplafonds van KPN voor de reguleringsperiode die is gestart op 1 januari 2016.

4. De uitwerking van de tariefverplichting vindt plaats met inachtneming van:
   a. het bepaalde in de Beleidsregels; en
   b. het bepaalde in het Marktanalysebesluit.

   Daarnaast gaat ACM, in het kader van de (lange termijn) reguleringszekerheid, uit van de methodiek zoals weergegeven in het Tariefbesluit Ontbundelde glastoegang (FttH) van 25 juni 2009 (hierna: Tariefbesluit FttH 2009)[5] en het Tariefbesluit Ontbundelde glastoegang (FttH) van 17 mei 2013 (hierna: Tariefbesluit FttH 2012).[6]

---

[1] Met kenmerk: ACM/DTVP/2015207525

[2] Op 1 april 2013 is de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in werking getreden. Vanaf die datum is ACM de rechtsopvolger van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit en de Consumentenautoriteit.

[3] Met kenmerk: OPTA/AM/2008/202874.

[4] FttH-netwerken impliceren de grootschalige aanleg van glazen aansluitnetwerken in gebieden die grotendeels bestaan uit residentiële gebruikers; zie in dit verband ook paragraaf 1.2.2 van de Beleidsregels.

[5] Met kenmerk: OPTA/AM/2009/201367.

[6] Met kenmerk: ACM/DTVP/2013/201158.

5. Op grond van het Marktanalysebesluit wordt in dit besluit een onderscheid gemaakt tussen (i) tarieven voor diensten waarvoor de DCF-systematiek geldt zoals uitgewerkt in de Beleidsregels en (ii) tarieven waarvoor – in aanvulling op de hiervoor genoemde tariefregulering – de EDC-methodiek geldt.

6. De volgende tariefplafonds worden vastgesteld na toetsing van de DCF-systematiek:
   a. het maandelijkse tarief voor ODF-access (inclusief de kortingsregeling daarop) en de eenmalige investeringsbijdrage per aansluitlijn; en
   b. de maandelijkse en eenmalige tarieven voor de aansluiting, Area PoP en backhaul.

   Het DCF-model dat ten grondslag ligt aan de tarieven voor deze diensten wordt beoordeeld in hoofdstuk 4 en de tariefplafonds zijn opgenomen in bijlage 1. Deze diensten en tarieven worden verder aangeduid als DCF-diensten respectievelijk DCF-tarieven.

7. De diensten waarvoor tariefplafonds worden vastgesteld op basis van de EDC-methodiek zijn:
   a) Patching
   b) De-patching
   c) Migratie
   d) Annuleren order met klantbezoek
   e) Installatie op FTU tijdens HAS
   f) Installatie op FTU niet tijdens HAS
   g) Beknopte test
   h) Uitgebreide test
   i) Installatie tweede apparaat naast FTU
   j) FTU opbouw
   k) Installatie NT naast FTU
   l) Extended nazorg
   m) Extended service
   n) Patchherstel
   o) Premium SLA
   p) ODF informatieproducten

   De tariefvoorstellen voor deze diensten worden beoordeeld in hoofdstuk 5 en de tariefplafonds zijn opgenomen in bijlage 1. Deze diensten en tarieven worden verder aangeduid als EDC-diensten respectievelijk EDC-tarieven.

8. De structuur van het Tariefbesluit FttH 2016 is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt het proces van totstandkoming van onderhavig besluit besproken en in hoofdstuk 3 wordt het juridisch kader weergegeven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 het tariefvoorstel beoordeeld waarvoor de

DCF-systematiek geldt. In hoofdstuk 5 beoordeelt ACM de tariefvoorstellen van KPN voor de tarieven waarvoor de EDC-methodiek geldt. Tot slot bevat hoofdstuk 6 het dictum.

9. In bijlage 1 staan de tariefplafonds zoals die gelden vanaf 1 januari 2016. Bijlage 2 bevat de nota van bevindingen en in bijlage 3 wordt de reactie van Europese Commissie naar aanleiding van de notificatie behandeld.

2 Proces

10. KPN heeft op 29 januari 2016 het DCF-model ingediend. Dit model is tijdens een bijeenkomst op 7 maart 2016 door KPN aan ACM toegelicht. Tussen 7 maart en 12 mei 2016 heeft ACM mondeling en schriftelijk vragen gesteld aan KPN over het model die door KPN zijn beantwoord.

11. KPN heeft op 29 februari de EDC-rapportages aan ACM toegestuurd. Naar aanleiding van deze rapportages heeft ACM tussen 5 april 2016 en 5 juli 2016 mondeling en schriftelijk vragen gesteld aan KPN die door KPN zijn beantwoord.

12. Op 13 juli 2016 hebben Vodafone en ACM gesproken naar aanleiding van de openbare versie van de EDC-rapportages over de FttH-tarieven gesproken. Vodafone heeft vervolgens op 18 juli 2016 een zienswijze gestuurd.

13. Op 21 augustus 2016 heeft KPN een accountantsverklaring over de EDC-rapportages aan ACM toegestuurd. Naar aanleiding van de werkzaamheden van de accountant heeft KPN de EDC-rapportage aangepast. De aangepaste EDC-rapportages heeft ACM eveneens op 21 augustus 2016 ontvangen.

14. Op grond van artikel 6b.1 van de Tw is het ontwerpbesluit op 21 september 2016 ter inzage gelegd en aan de betrokken marktpartijen toegestuurd. Marktpartijen hadden tot 2 november 2016 de gelegeheid een zienswijze in te dienen.

15. Na afloop van de hierboven genoemde consultatieperiode is het ontwerpbesluit op grond van artikel 6b.2 van de Tw op 17 november 2016 ter notificatie voorgelegd aan de Europese Commissie.

16. Op 14 december 2016 heeft de Commissie haar reactie – geen opmerkingen - ten aanzien van het ontwerpbesluit aan ACM toegestuurd.[7]

3 Juridisch kader

17. In het Marktanalysebesluit is in dictumonderdeel XIII het volgende bepaald:

XIII. Op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.7 van de Tw legt ACM aan KPN ten behoeve van het kunnen afnemen van toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de markt voor ontbundelde toegang, tariefregulering op (zie randnummer 371 tot en met 373). Voor verschillende vormen van toegang gelden verschillende invullingen van tariefregulering die hierna zijn aangegeven

18. Voor toegang tot FttH-netwerken geldt de invulling zoals bepaald in dictumonderdeel XVII van het Marktanalysebesluit. In dit dictumonderdeel staat:

XVII. Voor ODF-access FttH en bijbehorende faciliteiten is de verplichting tot kostenoriëntatie van toepassing zoals die is beschreven in randnummers 399 tot en met 401.

19. In de randnummers 445 en 446 uit het Marktanalysebesluit is het volgende bepaald:
445. Voor ODF-access FttH en de daarbij behorende faciliteiten (waaronder operationele glasvezeldiensten) is de verplichting tot kostenoriëntatie van toepassing zoals die is beschreven in de beleidsregels FttH en wordt uitgewerkt in een voor deze reguleringsperiode te gelden tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH). In dat tariefbesluit zullen in ieder geval een rendementstoets worden uitgevoerd en de tariefplafonds worden vastgesteld voor maandelijkse tarieven, eenmalige tarieven en nieuwe diensten.

446. Voor tarieven voor diensten die geen onderdeel vormen van de DCF-methodiek is de bestaande EDC-methodiek van kostenoriëntatie van toepassing. Deze methodiek is beschreven in Annex A van dit besluit. KPN is verplicht voor deze diensten een kostentoerekeningssysteem dat aan de hierin beschreven voorschriften voldoet ter goedkeuring aan ACM voor te leggen. Tevens dient KPN in beginsel altijd een accountantsrapportage te voegen bij de rapportage over het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem. ACM kan zich voorstellen dat dit bij kleine dienstaanpassingen niet altijd nodig is. Deze uitzonderingen kan KPN aan ACM voorleggen. Indien KPN in het concrete geval kan onderbouwen dat een accountantscontrole disproportioneel is, kan ACM hem in die specifieke situaties toestaan om geen externe accountantscontrole te laten uitvoeren.

[7] Besluit van de Commissie van 14 december 2016 met betrekking tot zaak NL/2016/1947: Lokale toegang op wholesaleniveau, verzorgd op een vaste locatie in Nederland - maatregelen

20. De in randnummer 445 van het Marktanalysebesluit genoemde beleidsregels betreffen de Beleidsregels ontbundelde glastoegang die op 19 december 2008 door ACM zijn gepubliceerd. Deze zien op de uitgangspunten die van toepassing zijn bij de regulering van tarieven voor ontbundelde glastoegang (FttH).

21. In het Marktanalysebesluit wordt in de hierna weergegeven randnummers over deze beleidsregels het volgende opgemerkt:
433. In de beleidsregels FttH heeft ACM de tariefprincipes weergegeven die ACM zal hanteren bij de tariefregulering van ODF-access FttH. ACM heeft daarbij aangegeven dat de beleidsregels nadrukkelijk een betekenis hebben die in de tijd verder strekt dan één specifieke reguleringsperiode. Deze beleidsregels zijn dan ook een belangrijk uitgangspunt voor de invulling van tariefregulering voor ODF-access FttH die hier in het onderhavige besluit aan de orde is.

434. ACM heeft in de beleidsregels FttH geconcludeerd dat voor de invulling van tariefregulering voor FttH zowel het bevorderen van concurrentie als het aanmoedigen van investeringen essentiële doelstellingen zijn. Aangezien er zich in veel gevallen een 'trade-off' voordoet tussen beide doelstellingen zal ACM hier een balans in moeten vinden.[8] *ACM concludeert in de beleidsregels dat zij investeringen in FttH wil aanmoedigen door het risico voor investeerders te beperken. Dit vult zij in door met de beleidsregels FttH meer zekerheid te verschaffen ten aanzien van de voorgenomen tariefregulering en door expliciet rekening te houden met de risico's van investeringen in glas en het reguleringsrisico.*[9] *Dit resulteert in de conclusie dat het passend is om als kostenmodel uit te gaan van het business model van de investeerder waarvan ACM beoordeelt of dit zogenoemde 'DCF-model' redelijke waarden bevat.*[10] *Hoe dit DCF-model wordt toegepast bij de invulling van tariefregulering, is vastgelegd in de beleidsregels FttH en nader uitgewerkt in de voorgaande tariefbesluiten ontbundelde toegang FttH.*

4 DCF-tarieven

4.1 Rendementstoets

22. Op grond van paragraaf 3.3.2 van de Beleidsregels controleert ACM bij de start van elke nieuwe reguleringsperiode of de tariefplafonds voor de maandelijkse tarieven voor

[8] Beleidsregels FttH, randnummer 31.
[9] Ibid, randnummer 100.
[10] DCF staat voor 'Discounted Cash Flow'.

ontbundelde toegang (FttH) nog effectief zijn om buitensporig hoge tarieven te voorkomen. ACM doet dit door de interne opbrengstvoet (hierna: IRR) van KPN op dat moment te vergelijken met een dan geldend normrendement (hierna: all-risk WACC). Met het doel reguleringszekerheid te creëren, hanteert ACM deze werkwijze sinds 1 januari 2009 en continueert zij dit voor de reguleringsperiode vanaf 1 januari 2016.

23. Als uit de beoordeling blijkt dat de IRR lager ligt dan de geldende all-risk WACC, dan behoeft het tariefplafond geen aanpassing. Indien daarentegen de IRR hoger ligt dan de geldende all-risk WACC, wordt het tariefplafond door ACM naar beneden aangepast om zodoende het risico op buitensporig hoge tarieven weg te nemen.

4.2 De actuele IRR

24. Zoals vermeld in randnummer 11, heeft KPN ten behoeve van de rendementstoets een geactualiseerde versie van het DCF-kostenmodel bij ACM ingediend. In deze geactualiseerde versie van het DCF-kostenmodel zijn de gerealiseerde en geprognotiseerde opbrengsten en kosten opgenomen van de FttH-netwerken van KPN.

25. Het geactualiseerde DCF-kostenmodel bevat drie soorten kosten en opbrengsten, namelijk:

- *Realisaties:*

De gerealiseerde cijfers zijn gebaseerd op vastleggingen in de boekhouding en de overige administratieve systemen van KPN tot en met 2015. Deze cijfers zijn te beschouwen als zeker.

- *Cijfers over reeds geplande of in uitvoering zijnde projecten:*

Omdat deze projecten al gedetailleerd zijn uitgewerkt en uitgebreid zijn doorgelicht ten behoeve van goedkeuring door de directie, de aandeelhouders en de financiers, zijn deze gegevens te beschouwen als relatief zeker. Het betreft voor een groot deel projecten die op korte termijn worden uitgevoerd, zoals de uitrol van FttH-netwerken voor het komende jaar.

- *Cijfers over de businessplannen op de lange termijn:*

Deze cijfers zijn gebaseerd op de plannen, de inschattingen en de verwachtingen van KPN, zoals opgenomen in KPN's business plannen. Deze cijfers omvatten weliswaar de best beschikbare schattingen, maar zijn niet als zeker te beschouwen.

26. Uit het geactualiseerde DCF-kostenmodel 2016 blijkt dat de actuele IRR door KPN in eerste instantie was berekend op **[vertrouwelijk**: XXXX**]** procent.

4.3 Beoordeling DCF-model

27. ACM heeft het geactualiseerde DCF-kostenmodel 2016 van KPN beoordeeld. In deze paragraaf worden de onderdelen van het DCF-kostenmodel behandeld die naar aanleiding van de beoordeling van ACM zijn aangepast.

28. ACM heeft vastgesteld dat KPN er in het DCF-kostenmodel vanuit is uitgegaan dat op een Area PoP gemiddeld **[vertrouwelijk:** XXXX**]** Homes Passed (HP) zijn aangesloten. In de praktijk blijkt dit volgens opgave van KPN **[vertrouwelijk:** XXXX**]** HP te zijn. Het aantal Area PoPs voor gebieden waar nog glasvezel wordt uitgerold zal daardoor ook hoger uitvallen dan KPN heeft geraamd. KPN heeft naar aanleiding van de bevindingen van ACM het DCF-kostenmodel aangepast waardoor de IRR in beperkte mate stijgt met [**vertrouwelijk:** XXXX**]** procent.

29. Naar aanleiding van vragen van ACM heeft KPN vastgesteld dat de omzet uit colocatie op de City-PoPs niet geheel juist was berekend. Naar aanleiding van deze constatering heeft KPN het DCF-kostenmodel aangepast. Dit resulteert in een daling van de IRR met [**vertrouwelijk**: XXXX**]** procent.

30. ACM heeft KPN een aantal vragen gesteld over de uitsplitsing van CAPEX per aansluiting naar HP, Homes Connected (HC) en projectkosten. Naar aanleiding van deze vragen heeft KPN vastgesteld dat de verdeling zoals gebruikt in het DCF-kostenmodel niet geheel juist was. Op basis van de afspraken tussen KPN en aannemers heeft KPN de uitsplitsing opnieuw onderzocht. Uit dit onderzoek is gebreken dat de CAPEX per HC **[vertrouwelijk:** XXXX**]** euro te hoog was ingeschat en van HP juist **[vertrouwelijk:** XXXX**]** euro te laag. KPN heeft het DCF-kostenmodel hierop aangepast. Door deze aanpassing daalt de IRR met [**vertrouwelijk:** XXXX**]** procent.

31. Naar aanleiding van vragen van ACM heeft KPN de groei van de penetratiegraad (aantal HC ten opzichte van het totaal aantal woningen in een bepaald gebied) onderzocht. Naar aanleiding daarvan heeft KPN vastgesteld dat de feitelijke penetratie in zeer beperkte mate afwijkt van de aannames. Dit heeft slechts een zeer gering effect op de IRR (**[vertrouwelijk:** XXXX**]** procent) en daarom is het DCF-kostenmodel op dit punt niet aangepast.

32. In het DCF-kostenmodel heeft KPN gewerkt met een factor die bepalend is voor het verschil tussen bruto- en nettogroei. Naar aanleiding van vragen over de uitwerking van deze factor op het model heeft KPN het DCF-kostenmodel aangepast. Door deze aanpassing wordt voor bestaande gebieden gewerkt met een factor die in de loop der tijd licht daalt om rekening te houden met churn-beperkende maatregelen die KPN heeft genomen. Als gevolg van deze aanpassingen stijgt de IRR met **[vertrouwelijk:** XXXX**]** procent.

33. ACM heeft haar verdere beoordeling van de IRR gebaseerd op het DCF-kostenmodel waarin de voornoemde aanpassingen zijn doorgevoerd. In deze beoordeling heeft ACM vastgesteld dat KPN in het DCF-kostenmodel van werkelijke realisaties tot en met 2015 is uitgegaan, dan

wel gewerkt heeft met reële prognoses voor de periode vanaf 2016 op basis van cijfers over reeds geplande of in uitvoering zijnde projecten en cijfers over de businessplannen op de lange termijn. ACM is van oordeel dat het aangepaste DCF-kostenmodel en de gegevens waarmee dit gevuld is daarmee een betrouwbare grondslag vormen voor de berekening van de IRR. Bij de verdere beoordeling gaat ACM uit van de met het aangepaste DCF-kostenmodel berekende IRR van **[vertrouwelijk:** XXXX**]** procent.

4.4 De all-risk WACC

34. Zoals beschreven in paragraaf 3.3.2 van de Beleidsregels, bestaat de all-risk WACC uit drie elementen: de WACC, de glasopslag FttH en de opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's. ACM heeft in 2015 door 'The Brattle Group' onderzoek laten doen naar de eerste twee elementen.

35. Het eerste element is de WACC die van toepassing is op het bestaande koperen aansluitnet van KPN. De reële WACC vóór belastingen voor KPN is voor 2015 berekend op 4,49 procent.[11] Deze reële WACC vóór belasting is omgerekend in een nominale WACC ná belasting, om vergelijking met de IRR in het DCF-kostenmodel van KPN (eveneens ná belasting) mogelijk te maken. Na omrekening is de nominale WACC ná belasting van KPN voor 2015 gelijk aan 4,54 procent.[12]

36. Het tweede element is de glasopslag op de WACC. Door middel van dit element houdt ACM rekening met systematische risico's samenhangend glasinvesteringen. De glasopslag dekt het risico af dat samenhangt met de onzekerheid over toekomstige vraag naar nieuwe diensten over glas. De glasopslag voor de komende periode is geschat op 2 procent.[13]

37. Het derde element is een opslag die rekening houdt met asymmetrische reguleringsrisico's. In het Tariefbesluit FttH 2009 heeft OPTA deze opslag vastgesteld op 3,50 procent. Zoals in Annex B van het Tariefbesluit FttH 2009 staat beschreven, hanteert ACM vanuit oogpunt van investeringszekerheid, deze asymmetrische opslag ook in volgende reguleringsperiodes. Derhalve stelt ACM ook voor de huidige reguleringsperiode de asymmetrische opslag vast op 3,50 procent.

38. Dit betekent dat de all-risk WACC uitkomt op (4,54 + 2,00 + 3,50 procent =) 10,04 procent.

39. ACM onderkent dat de WACC door tijdverloop mogelijk minder nauwkeurig de laatste stand

[11] The WACC for KPN and FttH, the Brattle Group, 18 june 2015, blz. 18..
[12] Ibid.
[13] Ibid, blz. 27.

van zaken weergeeft, maar is van oordeel dat de berekende WACC in dit specifieke geval toch kan worden toegepast gelet op de grote marge tussen IRR en all-risk WACC (zie navolgende paragraaf). ACM heeft geen indicatie dat met een verder geactualiseerde WACC de eindbeoordeling anders zal uitvallen.

4.5 Vergelijking IRR met all-risk WACC

40. De actuele IRR van KPN is met een huidige waarde van **[vertrouwelijk**: XXXX**]** procent significant lager dan 10,04 procent all-risk WACC. ACM acht daarom de van kracht zijnde tariefplafonds voor ontbundelde glastoegang (FttH) nog effectief om buitensporig hoge tarieven te voorkomen. Voor een neerwaartse bijstelling van de tariefplafonds is geen aanleiding.

4.6 Vaststelling tariefplafonds DCF-tarieven

41. Omdat de rendementstoets geen aanleiding geeft om de tariefplafonds neerwaarts aan te passen, worden in dit besluit de tariefplafonds voor 2016 vastgesteld door het tariefplafonds uit de voorgaande tariefperiode te continueren op basis van een indexatie met de Consumentenprijsindex (hierna: CPI). De aldus berekende tariefplafonds voor de ontbundelde glasaansluiting per CAPEX-klasse en als landelijk tarief zijn weergegeven in tabel B1 van bijlage 1. De tariefplafonds voor de diensten colocatie per Area PoP, cityringverbinding Area PoP – City PoP, en de aansluitbijdrage per Area PoP, zijn weergegeven in tabel B3 van bijlage 1.

42. KPN hanteert voor het lijntarief ontbundelde glastoegang een kortingsregeling per aansluitgebied, waarbij het kortingspercentage afhankelijk is van het totaal aantal lijnen dat alle afnemende partijen in een aansluitgebied afnemen. In randnummer 47 van de Beleidsregels heeft OPTA geoordeeld dat, indien er geen sprake is van mededingingsbeperkend gedrag en er wordt voldaan aan de gedragsregels[14], een aanbieder van ontbundelde toegang tot glazen aansluitnetwerken de mogelijkheid dient te hebben om tarieven te differentiëren. Daarbij onderstreept OPTA dat verschillende tarieven zijn toegestaan, als ze maar aan alle afnemers (in een gebied) gelijkelijk worden aangeboden. Op grond daarvan heeft het Tariefbesluit FttH 2009 de kortingsregeling van Reggefiber toegestaan.

43. ACM continueert de goedkeuring van deze kortingsregeling. Deze kortingsregeling staat in tabel B2 van bijlage 1 bij dit besluit. Gegeven dat de kortingsregel medebepalend is geweest voor de uitkomst van het DCF-kostenmodel staat het KPN niet vrij om van toepassing van de

[14] Deze gedragsregels zijn ook opgenomen in het dictum van het Marktanalysebesluit ULL.

korting af te zien.

44. Overeenkomstig randnummer 435 van het Marktanalysebesluit berekent KPN de tariefplafonds, met uitzondering van het landelijk tariefplafond voor 2017 en navolgende jaren door de tariefplafonds, zoals vastgesteld in bijlage 1, per 1 januari 2017 te verhogen met de CPI-jaarmutatie van september van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de betreffende geïndexeerde tarieven gaan gelden. De aldus berekende tariefplafonds maakt KPN, net als in de voorgaande reguleringsperiode, uiterlijk 15 oktober van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de betreffende geïndexeerde tarieven gaan gelden, aan de ODF-afnemers en ACM bekend.

45. In aanvulling op het voorgaande randnummer wordt het landelijk tariefplafond voor de jaren 2017 en daarna berekend door de maandelijkse maximale lijntarieven van alle aansluitlijnen op de FttH-netwerken van KPN bij elkaar op te tellen en vervolgens te delen door het totaal aantal aansluitlijnen (homes passed). Tevens berekent KPN het landelijke kortingspercentage door van alle individuele aansluitlijnen de maandelijkse kortingspercentages bij elkaar op te tellen en deze te delen door het totaal aantal aansluitlijnen (homes passed). Voor beide berekeningen geldt als peildatum 1 oktober van het lopende kalenderjaar. Het aldus berekende gemiddeld gewogen landelijk tariefplafond en het landelijke kortingspercentage maakt KPN, net als in de voorgaande reguleringsperiode, uiterlijk 15 oktober van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de betreffende geïndexeerde tarieven gaan gelden, aan de ODF-afnemers en ACM bekend. Tegelijkertijd met het bekendmaken van het landelijke tariefplafond en het landelijke kortingspercentage legt KPN de cijfermatige onderbouwing hiervan voor aan ACM.

5 EDC-tarieven

46. In dit hoofdstuk stelt ACM de maximaal te hanteren tarieven vast voor EDC-diensten voor het jaar 2016 en navolgende jaren. ACM gaat daarbij uit van de EDC-rapportage die op 21 augustus 2016 door KPN is toegezonden.

47. ACM geeft hieronder in paragraaf 5.1 eerst een beschrijving van alle gereguleerde diensten die onder de EDC-methodiek vallen en van de directe kosten die daar naar het oordeel van KPN aan zijn toe te rekenen. De wijze waarop KPN de indirecte kosten heeft bepaald is beschreven in paragraaf 5.2. De indirecte kosten zijn niet per dienst bepaald maar door KPN als procentuele opslag op de directe kosten berekend. Deze opslag is voor elke dienst gelijk. ACM heeft aan de hand van een aantal criteria beoordeeld of KPN de voorgestelde tarieven juist heeft berekend. Deze beoordeling is opgenomen in paragraaf 5.3. In paragraaf 5.4 gaat

ACM tot slot in op de indexering van de tarieven.

5.1 Dienstbeschrijvingen en kostprijsonderbouwing directe kosten

5.1.1 Patching en de-patching

48. Om een glasvezel te activeren dient KPN een verbinding te leggen van de ODF naar de apparatuur van de afnemer. Dit heet 'patching'. Wanneer een afnemer niet langer gebruik wenst te maken van de glasvezelverbinding van KPN, zal de verbinding weer gedeactiveerd worden. Dit heet 'depatching'.

49. KPN acht de directe kosten van 2015 de beste graadmeter om de kosten voor 2016 in te schatten. De berekening van patching en depatching geschiedt op dezelfde wijze. KPN berekent de directe kosten van deze twee diensten aan de hand van de in 2015 door aannemers gefactureerde (de)patchingkosten. Dit totaal wordt gedeeld door het aantal uitgevoerde (de)activaties. Dit leidt tot een tarief per (de)activatie bestaande uit de kosten per (de)patch vermeerderd met het gemiddeld aantal (de)patches per activatie. KPN komt daarmee uit op een directe kostprijs van € **[vertrouwelijk:** XXXX**]** per activatie en € **[vertrouwelijk:** XXXX**]** per deactivatie.

5.1.2 Migratie

50. Een migratieorder bestaat uit een patch en een depatch. Bij een migratie wordt namelijk de aansluiting van de latende ODF-afnemer afgesloten en wordt de aansluiting van de verkrijgende ODF-afnemer aangesloten. De migratie vindt plaats op een vooraf vastgesteld dagdeel om zo de dienstonderbreking voor de eindgebruiker zoveel mogelijk te beperken.

51. KPN acht de directe kosten van 2015 de beste graadmeter om de kosten van 2016 te bepalen. KPN berekent de directe kosten van een migratieorder aan de hand van de in 2015 daadwerkelijk door aannemers gefactureerde migratiekosten. Dit leidt tot een kostprijs per migratie, die daarmee is opgebouwd uit het gecontracteerde tarief met aannemers (dat weer is opgebouwd uit een tarief voor een patch en een depatch vermeerderd met een opslag voor timing) te vermeerderen met het aantal depatches bij een migratie. De reden hiervoor is het gegeven is dat er in voorgaande jaren regelmatig twee vezels werden afgenomen om over de tweede vezel analoge TV te leveren, maar dit tegenwoordig vrijwel niet meer gebeurt. Daarom worden bij een migratie vaak twee vezels afgesloten en één vezel aangesloten. Met het oog op vorenstaande komt KPN uit op een directe kostprijs van € **[vertrouwelijk:** XXXX**]** per migratie.

5.1.3 Annuleren order

52. Er zijn twee varianten voor het annuleren van een order. Ten eerste 'annulering via een

klantbezoek'. Een dergelijke annulering wordt ter plekke afgehandeld. Ten tweede 'annulering van een nog niet gereed gemelde (de)patch order'. Dit zijn geannuleerde orders die uitsluitend administratief worden afgehandeld.

53. KPN berekent de directe kosten van annulering met klantbezoek op basis van het bedrag van € **[vertrouwelijk:** XXXX**]** dat de gecontracteerde aannemer in 2015 daadwerkelijk van KPN ontving per geannuleerde order (inkoopprijs). Er zijn geen andere directe kosten bij deze dienst betrokken. KPN geeft verder aan dat annulering van niet gereedgemelde orders een opdracht betreft waar aannemers weinig kosten voor maken en daarom zijn hier geen prijsafspraken over gemaakt tussen KPN en de aannemers. De directe kosten zijn dus verwaarloosbaar, maar omdat er wel intern personeel en IT nodig is voor een dergelijke annulering, zijn er wel indirecte kosten voor de dienst. Deze indirecte kosten komen in paragraaf 5.2 aan bod.

5.1.4 NT installatiediensten

54. Een Fiber Termination Unit (hierna: FTU) is de wandcontactdoos waarop de binnenkomende glasvezeladers worden aangesloten. De FTU is vergelijkbaar met het ISRA punt van het kopernetwerk. De Network Termination Unit (hierna: NT) is het modem waarmee de optische signalen van het glasvezelnetwerk worden omgezet in elektronische signalen voor het leveren van telecommunicatiediensten.

55. De NT installatiediensten van KPN hebben als doel het aantal monteurbezoeken bij de eindgebruiker te minimaliseren, door de monteur meerdere handelingen tegelijk te laten uitvoeren. Tijdens de uitrol van glasvezel wordt bij de eindgebruiker de FTU van Reggefiber gemonteerd. Op deze FTU moet een NT worden geïnstalleerd om gebruik te kunnen maken van het glasvezelnetwerk. De NT installatiediensten maken het mogelijk om door de monteur die de FTU realiseert eveneens – al dan niet gelijktijdig – de NT te laten installeren. De NT installatiediensten kunnen worden afgenomen door zowel ODF-afnemers als WBT-afnemers.

56. De NT kan geïnstalleerd worden gelijktijdig met de realisatie van de FTU (tijdens de huisaansluiting, hierna: HAS) of na de realisatie van de FTU (niet gelijktijdig met HAS). Daarnaast biedt KPN de volgende diensten aan die alleen in combinatie met de eerstgenoemde dienst zijn af te nemen: beknopte test, uitgebreide test, tweede apparaat naast FTU installeren, FTU opbouw en installatie van NT naast FTU. Hieronder worden deze diensten afzonderlijk besproken.

5.1.4.1 Installatie op FTU tijdens HAS

57. Deze dienst betreft de installatie van de NT op de FTU tijdens het aanleggen van de huisaansluiting.

58. KPN acht de directe kosten van 2015 de beste graadmeter om de kosten van 2016 te bepalen. De totale directe kosten worden gevormd door de tijdbesteding te vermenigvuldigen met de aannemerstarieven. KPN berekent de directe kostprijs van deze dienst door de totale directe kosten uit 2015 te delen door het aantal installaties. Voor installatie tijdens HAS komt de kostprijs per installatie op € **[vertrouwelijk:** XXXX**]**..

5.1.4.2 Beknopte test

59. In de beknopte test wordt via visuele inspectie of via een controle met gebruik van een applicatie ('app') en website vastgesteld of er een internetverbinding is en de NT dus naar behoren functioneert.

60. Omdat deze dienst in 2015 nog niet is geleverd, is de directe kostprijs gebaseerd op een business case-calculatie op basis van de te verwachten tijdsbesteding vermenigvuldigd met het uurtarief van de aannemer. KPN verwacht dat de werkzaamheden gemiddeld **[vertrouwelijk:** XXXX**]** minuten duren tegen een tarief van € **[vertrouwelijk:** XXXX**]** per uur. Dit geeft een directe kostprijs per beknopte test van € **[vertrouwelijk:** XXXX**]**.

5.1.4.3 Uitgebreide test

61. Bij de uitgebreide test wordt door het aansluiten van een laptop vastgesteld of de NT werkt.

62. De kosten hiervan worden herleid door de operators te selecteren die de NT installatie gezamenlijk met de uitgebreide test hebben afgenomen. De totale directe kosten voor de uitgebreide test worden vervolgens berekend door de totale kosten van 2015 – bestaande uit NT installatie plus uitgebreide test – te verminderen met de kosten van de NT installatie. Dit totaal wordt gedeeld door het aantal operators dat zowel de NT installatiedienst als de uitgebreide test afneemt. Deze aantallen hebben in 2015 een dalend verloop laten zien. KPN biedt de dienst nog wel aan maar verwacht dat de uitgebreide test naar verwachting in 2016 niet meer zal worden afgenomen. De directe kosten per uitgebreide test heeft KPN op € **[vertrouwelijk:** XXXX**]** gesteld.

5.1.4.4 Installatie tweede apparaat naast FTU

63. Bij deze dienst wordt in aanvulling op de NT-installatie een tweede apparaat, zoals een router, geïnstalleerd in de nabijheid van de NT.

64. KPN berekent de directe kosten van deze dienst ook via een business case-calculatie aangezien deze dienst in 2015 niet is afgenomen. KPN verwacht dat deze dienst **[vertrouwelijk:** XXXX**]** minuten vergt van aannemers tegen een uurtarief van € **[vertrouwelijk:** XXXX**]**. De directe kostprijs van deze dienst komt dan ook uit op €

[vertrouwelijk: XXXX**]**. KPN biedt de dienst nog wel aan maar verwacht dat de dienst in 2016 niet wordt afgenomen.

5.1.4.5 FTU opbouw

65. Bij deze dienst wordt een door de operator aangeleverde grondplaat geplaatst in de directe nabijheid van de FTU waarop vervolgens de NT geïnstalleerd wordt.

66. KPN berekent de kostprijs van 'FTU opbouw' door de totale directe kosten uit 2015 van deze dienst, op basis van het aannemerstarief van deze dienst, te delen door het aantal afgenomen FTU opbouw-diensten. De directe kostprijs per test wordt daarmee € **[vertrouwelijk:** XXXX**]**. KPN ziet een dalend verloop van het aantal afnames en verwacht dat deze dienst in 2016 niet meer wordt afgenomen.

5.1.4.6 Installatie NT naast FTU

67. Bij deze dienst wordt de NT niet op de FTU geplaatst maar wordt deze in plaats daarvan in de nabijheid van de FTU geplaatst.

68. KPN berekent de directe kosten van deze dienst ook via een business case-calculatie aangezien deze dienst in 2015 niet is afgenomen. KPN schat dat deze dienst **[vertrouwelijk:** XXXX**]** minuten vergt van aannemers tegen een uurtarief van € **[vertrouwelijk:** XXXX**]**. De directe kostprijs van deze dienst komt dan ook uit op € **[vertrouwelijk:** XXXX**]**. KPN verwacht dat de dienst in 2016 niet wordt afgenomen.

5.1.5 Extended nazorg

69. Bij de dienst extended nazorg verzoekt de ODF-afnemer KPN om een storing bij de klant te verhelpen door het uitvoeren van werkzaamheden in het netwerkdomein van de ODF-afnemer. Dit heeft als voordeel dat de ODF-afnemer niet een eigen monteur hoeft te sturen (inclusief voorrijkosten) als blijkt dat de storing niet in het netwerk van KPN ligt. De extra kosten voor deze werkzaamheden door de KPN-monteur worden uiteindelijk in rekening gebracht bij de ODF-afnemer. Bij Extended nazorg heeft de glasvezelverbinding van de eindklant nog nooit gewerkt. De werkzaamheden kunnen in zowel de projectfase (de fase waarin het netwerk waarbinnen de betreffende aansluiting valt nog aangelegd) als in de beheerfase (de fase na aanleg) plaatsvinden.

70. KPN berekent de totale directe kosten van deze dienst (zowel in de projectfase als in de beheerfase) op grond van de in 2015 geldende aannemertarieven voor de 'One Solution Man-dienst' (hierna: OSM) en de nazorgdienst. Bij OSM komt één monteur bij de eindgebruiker die zowel handelingen uitvoert in het domein van KPN als het domein van de ODF-afnemer. Op basis van het aantal afgehandelde storingen wordt de verhouding OSM en nazorg bepaald en

wordt het gemiddeld tarief naar extended nazorg berekend. Hierbij zijn de kosten voor het inrichten en in stand houden van een nazorgloket, specifiek voor de OSM-dienst, verdisconteerd. Deze directe kosten worden vervolgens gedeeld door het aantal storingen om tot een kostprijs per storing te komen. Voor de dienst extended nazorg projectfase is de directe kostprijs € **[vertrouwelijk:** XXXX**]** en voor de dienst extended nazorg beheerfase is de directe kostprijs € **[vertrouwelijk:** XXXX**]**. In de beheerfase zijn de directe kosten hoger omdat de aannemer, in tegenstelling tot in de projectfase, niet al op de locatie aanwezig is.

5.1.6 Extended service

71. Bij de dienst Extended service verzoekt de ODF-afnemer KPN om een storing bij de klant te verhelpen door het uitvoeren van werkzaamheden in het netwerkdomein van de ODF-afnemer. De kosten voor deze werkzaamheden worden in rekening gebracht bij de ODF-afnemer. Het verschil tussen Extended nazorg en Extended service is dat bij Extended nazorg de dienst nog nooit gewerkt heeft, terwijl bij Extended service de dienst wel gewerkt heeft maar wegens een storing niet meer actief is.

72. KPN berekent de totale directe kosten van deze dienst (zowel in de projectfase als in de beheerfase) op grond van de in 2015 geldende aannemerstarieven. Bij deze dienst zijn er geen kosten voor een nazorgloket. Servicestoringen kunnen namelijk zonder tussenkomst van het loket worden doorgezet naar aannemers. Deze directe kosten worden vervolgens gedeeld door het aantal storingen om tot een kostprijs per storing te komen. Op grond hiervan is de kostprijs per storing € **[vertrouwelijk:** XXXX**]**.

5.1.7 Patchherstel

73. Bij de dienst Patchherstel herstelt juist de ODF-afnemer een nazorg of service storing in het KPN netwerkdomein op eigen gelegenheid, zonder tussenkomst van een KPN-monteur. Omdat de ODF-afnemer de werkzaamheden zelf uitvoert, wordt hem een creditering gedaan.

74. Omdat de dienst in 2015 niet is afgenomen, berekent KPN deze creditering op basis van een business case-calculatie, waarbij de verwachte tijdsbesteding wordt vermenigvuldigd met het uurtarief van de aannemer. KPN gaat uit van **[vertrouwelijk:** XXXX**]** minuten voor aan- en afmelding van de storing, **[vertrouwelijk:** XXXX**]** minuten voor reistijd en **[vertrouwelijk:** XXXX**]** minuten voor onderzoek en herstel. Tegen een uurtarief van € **[vertrouwelijk:** XXXX**]** komt de directe kostprijs (creditering) per herstel op € **[vertrouwelijk:** XXXX**]**.

5.1.8 Premium SLA

75. KPN biedt aan de ODF-afnemer de mogelijkheid om een verhoogd service level af te nemen voor storingsoplossingen op de glasvezelaansluiting.

76. KPN berekent de directe kosten voor de dienst premium SLA aan de hand van het aantal ‘normale’ storingen. Op basis hiervan is een aanname gedaan voor het aantal ‘premium’ storingen en de kosten per storing. Vervolgens zijn de additionele storingskosten per maand berekend (meerkosten ten opzichte van standaardkosten per storing) en is op basis van gesprekken met aannemers een schatting gemaakt van de extra kosten voor aannemers voor het stand-by staan van medewerkers voor het tijdig oplossen van de storingen. KPN deelt de totale directe kosten door het aantal klanten dat deze dienst afnam in 2015 – het betreft **[vertrouwelijk:** XXXX**]** klanten – en daarmee komt de directe kostprijs per dienst € **[vertrouwelijk:** XXXX**]**. KPN verwacht dat de kostprijs zal dalen als gevolg van een stijging van het aantal klanten in de komende reguleringsperiode. KPN heeft in haar rapportage rekening gehouden met deze dalende kostprijs door uit te gaan van de verwachte gemiddelde kosten per klant over de periode 2016-2018.

5.1.9 ODF-informatieproducten

77. KPN biedt afnemende operators de mogelijkheid eindgebruiker-gerelateerde informatie op te vragen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of een of twee van de glasvezelparen gebruikt wordt door de klant en of de postcode en het huisnummer kloppen.

78. De totale directe kosten van deze dienst worden veroorzaakt door de afschrijvingen van het systeem waar de bovengenoemde informatie in opgeslagen is. KPN deelt deze totale directe kosten door het aantal aanvragen en komt zo tot de directe kosten per aanvraag van € **[vertrouwelijk:** XXXX**]**.

5.2 Kostprijsonderbouwing indirecte kosten

79. KPN heeft aangegeven dat de totale indirecte kosten voor de te beoordelen EDC-diensten niet direct kunnen worden toegerekend aan één of een aantal specifieke diensten en daarom gelijkmatig worden verdeeld over alle diensten. KPN berekent de indirecte kosten van 2015 en gebruikt deze als basis om de indirecte kosten van 2016 in te schatten.

80. KPN identificeert vier verschillende categorieën van indirecte kosten. Ten eerste de personeelskosten van de afdelingen Customer Operations en Netwerk Services, die KPN op basis van FTE’s gedeeltelijk toewijst aan de verzameling van gereguleerde ODF-access FttH diensten. De tweede categorie indirecte kosten betreft de stafkosten van Reggefiber, zoals financiën, personeelszaken en huisvesting. De derde categorie betreft de afschrijvingen van de gebruikte software voor de levering van de ODF-access FttH diensten. Tot slot heeft KPN zijn vermogenskosten berekend met de relevante WACC van 6,06 procent op basis van de boekwaarde van € **[vertrouwelijk:** XXXX**]** per 1 januari 2016.

81. De totale indirecte kosten vormen, nadat deze kosten zijn gecorrigeerd voor de reeds verwerkte indirecte kosten van annuleringen van niet-gereedgemelde (de)patch orders, 15 tot 25 **[vertrouwelijk:** XXXX**]** procent van de totale directe kosten en daarom wordt bij elke EDC-dienst een opslag van 15 tot 25 **[vertrouwelijk:** XXXX**]** procent van de directe kosten van die dienst gerekend.

5.3 Beoordeling EDC-tarieven

82. ACM heeft de door KPN aangeleverde kostprijsonderbouwingen voor de EDC-tarieven van de hierboven genoemde diensten onderzocht. In het kader van dit onderzoek heeft ACM gevraagd om verdere uitleg over directe kostenramingen, geschatte tijdsbesteding, in het verleden gerealiseerde cijfers van diverse diensten en indirecte arbeidskosten. De beoordelingspunten die voortvloeien uit de kostprijsonderbouwingen en de vervolgvragen worden hieronder weergegeven.

5.3.1 Accountantscontrole

83. Op grond van randnummer 446 van het Marktanalysebesluit heeft ACM KPN verzocht om een accountantsverklaring met betrekking tot de kostprijsrapportage. Via de accountantsverklaring wordt verzekerd dat de gerealiseerde kosten voor 2015 correct zijn omdat de accountant controleert of deze kosten aansluiten bij de jaarrekening van KPN. Het rapport van de accountant heeft ACM op 21 augustus 2016 ontvangen. Uit dit rapport blijkt het volgende.

84. KPN heeft zijn accountant, conform de controlestandaard 4400, een beperkt accountantsonderzoek leidend tot een rapport van feitelijke bevindingen laten uitvoeren. In hoofdlijnen omvat het accountantsonderzoek de volgende punten:

- voor het basisjaar aansluiting maken tussen de gecontroleerde jaarrekening en/of consolidatiestaat ten behoeve van de jaarrekening KPN NV en de kostprijsberekening, voor zover relevant;
- voor het toekomstjaar aansluiting maken tussen het geldende strategisch plan en de kostprijsberekening, voor zover relevant;
- voor zover relevant aansluiting maken met de interne business cases;
- nagaan dat de opzet van de berekeningen van KPN niet in strijd is met de richtlijnen van annex A bij het Marktanalysebesluit.

85. De accountant heeft de rekenkundige juistheid van de rapportage onderzocht en daarbij gekeken of de opzet van de berekeningen van KPN in lijn is met de eisen die ACM voorschrijft in het Marktanalysebesluit. Op basis van het onderzoek heeft KPN een aantal minimale aanpassingen gedaan aan de kostprijzen ten opzichte van de oorspronkelijke rapportage. Dit als gevolg van het feit dat door de controle de opslag indirecte kosten in zeer beperkte mate

stijgt van 15 tot 25 **[vertrouwelijk:** XXXX**]** procent naar 15 tot 25 **[vertrouwelijk:** XXXX**]** procent. Na doorvoering van bovenstaande wijziging heeft de accountant de rekenkundige juistheid van de rapportage vastgesteld.

86. Voorts heeft de accountant een aansluiting gemaakt tussen het geldende strategisch plan en de kostprijsberekening. Voor zover de invoergegevens over 2016-2018 niet nader zijn onderverdeeld naar de relevante individuele diensten in het netwerk van KPN, heeft de accountant de onderliggende aannames besproken met KPN en vastgesteld dat deze aannames traceerbaar zijn naar ten tijde van het opstellen van het strategisch plan bekende uitgangspunten.

87. ACM heeft vooraf ingestemd met de door de account uitgevoerde opdracht. Na bestudering van de bevindingen van de accountant en na nadere toelichting van KPN neemt ACM de bevindingen van de accountant over en stelt ACM daarmee de juistheid van de EDC-rapportages op de door de accountant beoordeelde punten vast.

5.3.2 Beoordeling directe kosten

Beoordelingspunt: tijdsbesteding

88. In haar berekening van de directe kosten maakt KPN gebruik van schattingen en aannames omtrent de te verwachten tijdsbesteding per activiteit. KPN heeft toegelicht dat de tijdsbesteding voor reeds bestaande diensten wordt berekend aan de hand van de realisatiecijfers uit het verleden. Bij nieuwe diensten die nog niet zijn afgenomen wordt door ervaringsdeskundigen (voor wat betreft vergelijkbare diensten) een inschatting gemaakt van de te verwachten tijdsbesteding, gebaseerd op reeds bestaande vergelijkbare diensten.

89. ACM stelt vast dat de bepaling van de te verwachten tijdsbesteding van de technici bij nieuwe diensten op realistische en correcte wijze is gedaan. KPN heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat de inschatting van de ervaringsdeskundigen een goede indicatie is van de te hanteren tijdsduur.

Beoordelingspunt: Verwachte kosten servicetechnici

90. In aanvulling op het bovenstaande heeft ACM ook beoordeeld op welke wijze KPN de kosten voor de servicetechnici berekent in het geval van nieuwe diensten. Het gemiddelde tarief van € **[vertrouwelijk:** XXXX**]** per uur is een gemiddelde tussen de lonen van een servicetechnicus en een senior servicetechnicus. KPN heeft voor nieuwe diensten, op basis van de verhouding tussen servicetechnici en senior servicetechnici bij reeds bestaande vergelijkbare diensten, de verhouding tussen deze twee categorieën bepaald op **[vertrouwelijk:** XXXX**]**. Deze verhouding komt overeen met de verhouding die gehanteerd is voor de tarieven die KPN met zijn aannemers overeen is gekomen.

91. Omdat dit de kosten van nieuwe diensten betreft, heeft KPN de te verwachten kosten geschat. ACM is nagegaan in hoeverre de tijdsduur, de hoogte van de kosten en de verhouding tussen servicetechnici en senior servicetechnici waarheidsgetrouw zijn. ACM begrijpt dat KPN de exacte verhouding tussen de verschillende technici nog niet kan weten en ziet in dat KPN daarom is uitgegaan van de verhoudingen bij vergelijkbare diensten. Daarnaast is het ACM op basis van contracten met aannemers en ervaringsdeskundigen voldoende duidelijk geworden hoe de kosten en verwachte tijdsbesteding tot stand komen. ACM stelt vast dat de verwachte kosten voor de servicetechnici op basis van realistische ramingen tot stand zijn gekomen.

Beoordelingspunt: kosten migratie

92. Op verzoek van ACM heeft KPN een toelichting gegeven op de kostprijs voor de dienst migratie. Uit deze toelichting volgt dat deze kostprijs is opgebouwd uit het met de aannemers overeengekomen tarief voor migratie aangevuld met een opslag voor het gemiddeld aantal extra depatches per migratie.

93. ACM heeft kunnen vaststellen dat het gehanteerde aannemerstarief gelijk is aan het tarief dat KPN met zijn aannemers is overeengekomen en dat dit rekenkundig overeenkomt met de som van de kosten voor een patch, van een depatch en een ‘opslag voor timing’. ACM acht het niet onredelijk dat rekening wordt gehouden met een ‘opslag voor timing’. KPN heeft aangegeven dat het tot stand brengen van patchverbindingen vóór een afgesproken tijdstip afgehandeld moet worden hetgeen de planning van technici minder flexibel maakt. Dit brengt extra kosten met zich mee hetgeen verdisconteerd is in het tarief dat KPN met zijn aannemers is overeengekomen.

94. KPN heeft op verzoek van ACM inzichtelijk gemaakt dat de kostprijs voor migraties is opgebouwd uit het aannemerstarief per patch en de kosten voor het aantal extra (de)patches per migratie. Bij een migratie ligt het aantal (de)patches hoger dan bij aanleg van een nieuwe verbinding (‘losse patch’), omdat bij aanleg tegenwoordig nauwelijks meer een tweede vezel wordt afgewerkt. Daarentegen zien de depatches op bestaande aansluitingen waarbij regelmatig nog wel twee vezels zijn aangelegd. Het gemiddeld aantal depatches bij migratie zal dus hoger liggen en daarom zijn de directe kosten ook navenant hoger.

95. Het aantal extra depatches van de tweede vezel vormt **[vertrouwelijk:** XXXX**]** procent van het aantal migratiepatches. Het tarief komt daardoor uiteindelijk tot stand door **[vertrouwelijk:** XXXX**]** procent (de kans dat er een extra depatch van de tweede vezel plaatsvindt) te vermenigvuldigen met de inkoopprijs voor een depatch en dit op te tellen bij de inkoopprijs voor het patchen van één vezel.

96. ACM stelt vast dat KPN voldoende heeft aangetoond op welke manier de extra depatches een rol spelen in de totale kostprijs van de dienst ‘migratie’ en acht de kostprijsonderbouwing toereikend.

Beoordelingspunt: realisatiecijfers uitgebreide test en FTU opbouw

97. ACM heeft KPN om gerealiseerde cijfers van eind 2015 gevraagd ter onderbouwing van de directe kosten van de diensten ‘uitgebreide test’ en ‘FTU opbouw’. Uit het antwoord van KPN is gebleken dat de afnamecurve van de bovengenoemde diensten een dalend verloop laten zien waarbij de afname in de laatste maanden (nagenoeg) nihil is. KPN heeft op verzoek van ACM aangetoond dat volumekrimp van deze diensten geen prijsopdrijvend effect heeft omdat met de aannemers tarieven per eenheid zijn overeengekomen, welke de directe kosten vormen. De kostprijs wordt berekend door de directe kosten door het volume te delen en omdat beiden in gelijke mate dalen, zal de kostprijs per eenheid niet stijgen. Daarnaast heeft KPN aangegeven dat KPN voor de kostprijzen per test van 2016 en verder uitgaat van de kostprijzen per eenheid van 2015 met inbegrip van een kostendaling in 2016, vooruitlopend op hernieuwde contractafspraken. Omdat er met een kostprijs per test wordt gerekend, kunnen er geen prijsopdrijvende volume-effecten plaatsvinden.

98. ACM stelt vast dat KPN voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de volumekrimp geen prijsopdrijvend effect heeft en zal hebben en acht de kostprijsonderbouwing daarom toereikend.

Beoordelingspunt: realisatiecijfers depatching

99. Ter onderbouwing van de kosten voor ‘depatching’ is KPN uitgegaan van de aantallen depatches en de kosten daarvan in de periode januari tot en met juli 2015 en deze omgerekend naar het aantal depatches per jaar. Reden hiervoor is dat de maanden augustus tot en met december 2015 niet representatief zouden zijn. Dit heeft te maken met de ombouw van de zogenaamde Portaalnetwerken waarbij er sprake was van grote aantallen depatches.

100. Aan de hand van de realisatiecijfers over 2014 en 2015 heeft ACM kunnen vaststellen dat het aantal depatches in de maanden augustus tot en met december 2015 inderdaad geen goede afspiegeling is voor het normale aantal depatches in deze maanden. ACM acht de door KPN gehanteerde werkwijze en de op grond daarvan berekende aantallen depatches en kosten voldoende representatief voor de vaststelling van kosten voor depatching voor 2016.

Conclusie ACM

101. Op basis van de kostprijsonderbouwingen en de antwoorden op de vragenbrieven is ACM van oordeel dat KPN de directe kostprijzen van de in dit besluit beoordeelde EDC-diensten op een juiste wijze heeft berekend.

5.3.3 Beoordeling indirecte kosten

Beoordelingspunt: arbeidskosten KPN en Reggefiber

102. Op verzoek van ACM heeft KPN de allocatie van personeelskosten toegelicht. Op basis daarvan stelt ACM vast dat op de betrokken afdelingen geen tijd wordt geschreven. Om de personeelskosten van de afdelingen Customer Operations (CO) en Netwerk Services (NS) van KPN te kunnen alloceren heeft KPN de personeelskosten uitgesplitst naar EDC- en DCF-werkzaamheden. Aan de hand van het werkpakket van de medewerkers van CO en NS is bepaald hoeveel FTE's er voor het EDC-domein worden ingezet. Het aantal ingezette FTE's per activiteit is vermenigvuldigd met de gemiddelde personeelskosten per FTE. De kosten van de managers zijn omgeslagen in de gemiddelde kosten per FTE. ACM acht een dergelijke methodiek, aangezien er geen tijd wordt geschreven per activiteit, de meest betrouwbare methode om de personeelskosten te bepalen.

103. Wat betreft de stafkosten van Reggefiber heeft KPN ervoor gekozen om de verdeling van stafkosten over het EDC- en DCF-domein te baseren op alle reeds specifiek gealloceerde kosten. Dit zijn naast de directe kosten voor EDC-diensten en DCF-diensten ook de specifieke afschrijvingen voor EDC-diensten en DCF-diensten. Op basis van deze verdeling is **[vertrouwelijk:** XXXX**]** procent van de stafkosten gealloceerd aan het DCF-domein en **[vertrouwelijk:** XXXX**]** procent aan het EDC-domein. Op verzoek van ACM heeft KPN duidelijk gemaakt dat deze methode wat hem betreft het meest geschikt is, omdat stafkosten moeilijk causaal te alloceren zijn. Dit zijn kosten van processen die bij uitstek een gemeenschappelijk karakter hebben doordat zij verder afstaan van het primaire proces.

104. ACM merkt op dat er voor DCF-diensten meer werkzaamheden uitbesteed worden en dit daarom tot relatief minder stafkosten zou moeten leiden. Door ook afschrijvingen in de berekening van stafkosten mee te nemen zou dat tot een overschatting kunnen leiden van de stafkosten die aan DCF worden toegerekend. KPN geeft aan dat ook uitbesteding tot stafkosten leidt en dat naar zijn oordeel de thans gehanteerde verdeelsleutel daar recht aan doet. KPN voert aan dat ook in het geval bijvoorbeeld wordt uitgegaan van een verdeelsleutel waarin de Capex minder zwaar meeweegt, de effecten op de verhouding tussen de stafkosten voor EDC- en vooral de DCF-diensten beperkt zullen zijn, maar wel zouden betekenen dat de stafkosten die worden toegerekend aan EDC-diensten hoger uit zouden vallen terwijl de DCF-tarieven nagenoeg niet zouden wijzigen gelet op de verhouding tussen de stafkosten en de overige kosten die in het DCF-model zijn verwerkt. ACM kan zich daarom vinden in de huidige methodiek.

Conclusie ACM

105. Op basis van de kostprijsonderbouwingen en de antwoorden op de vragenbrieven, is ACM van oordeel dat KPN de indirecte kostprijs van de in dit besluit beoordeelde EDC-diensten op

correcte wijze heeft berekend.

5.4 Bepaling tariefplafonds tot 2018

106. Om de uiteindelijke tarieven voor de onderhavige EDC-diensten te kunnen bepalen, moeten de diensten, naast berekening van de directe en indirecte kosten, ook worden gecorrigeerd voor inflatie gedurende de gehele reguleringsperiode.

107. In randnummer 548 van het Marktanalysebesluit geeft ACM aan dat tariefplafonds tijdens de reguleringsperiode worden bepaald door een rechte lijn te trekken tussen de gerealiseerde kostprijs van het laatste beschikbare verslagjaar en de geprognotiseerde kostprijs van het laatste jaar van de huidige reguleringsperiode. Dat betekent dat KPN de jaarlijkse tariefplafonds berekent op basis van een interpolatie tussen de uitkomsten van het basisjaar 2015 en de uitkomsten van 2018, het laatste reguleringsjaar uit deze periode.

108. ACM heeft vastgesteld dat KPN de methodiek uit het Marktanalysebesluit op de juiste wijze heeft toegepast met dien verstande dat op het moment waarop KPN de EDC-rapportages heeft opgesteld de realisatie 2015 al bekend was waardoor in afwijking met randnummer 549 van het Marktanalysebesluit er met drie in plaats van vier periodes is gerekend. KPN heeft op deze wijze de tariefplafonds voor 2016 tot en met 2018 juist berekend.

6 Dictum

In het besluit Marktanalyse ontbundelde toegang van 17 december 2015 heeft ACM KPN – voor zover hij actief is als aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of elektronische communicatiediensten op de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk – aangewezen als onderneming met aanmerkelijke marktmacht zoals bedoeld in artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw. Daarbij is onder andere de verplichting tot kostenoriëntatie opgelegd voor ontbundelde glastoegang (ODF-access) FttH. Ter uitwerking van de tariefverplichting voor ontbundelde toegang tot glasvezelverbindingen (FttH) stelt ACM de navolgende tariefplafonds vast.

I. KPN dient voor de jaren 2016 en navolgende jaren voor de DCF-diensten ontbundelde toegang tot de aansluitlijn, cityringverbinding Area PoP – City PoP, colocatie per Area PoP en de aansluitbijdrage, tarieven te hanteren die niet hoger zijn dan de tariefplafonds die in bijlage 1 bij dit Tariefbesluit 2016 zijn gespecificeerd. Hierbij gelden de volgende voorwaarden:
   a. KPN dient voor de berekening van het tarief voor colocatie per Area PoP's met een grotere of kleinere capaciteit de formule en de bijbehorende bepalingen uit paragraaf B1.1.2 van bijlage 1 bij dit besluit te gebruiken.
   b. KPN dient in voorkomende gevallen de kortingsregeling, zoals nader gespecificeerd in Tabel B3 in bijlage 1 bij dit tariefbesluit toe te passen
   c. KPN past de onder I. genoemde tariefplafonds, met uitzondering van het landelijke tariefplafond voor ontbundelde toegang tot de aansluitlijn, vanaf 1 januari 2017 jaarlijks aan met de jaarmutatie van de CPI als onderdeel van de consumentenprijsindex van het Centraal Bureau voor de Statistiek, waarbij gekozen wordt voor de CPI-jaarmutatie van september van het daaraan voorafgaande kalenderjaar
   d. KPN past jaarlijks het landelijke tariefplafond voor ontbundelde toegang tot de aansluitlijn en het landelijke kortingspercentage aan op de wijze als beschreven in randnummer 44.
   e. KPN dient vanaf 15 oktober 2016 jaarlijks voor het daarop volgende kalenderjaar het door hem overeenkomstig onderdeel c. en d. berekende tariefplafonds de ODF-afnemers en ACM bekend te maken. Tegelijkertijd met het bekendmaken van het landelijke tariefplafond en het landelijke kortingspercentage legt KPN de cijfermatige onderbouwing hiervan voor aan ACM.

II. KPN dient voor de jaren 2016 tot en met 2018 voor de in hoofdstuk 5 genoemde EDC-diensten tarieven te hanteren die niet hoger zijn dan de tariefplafonds die in bijlage 1 bij dit Tariefbesluit FttH 2016 zijn vastgesteld.

III. Dit besluit treedt met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 2016. De geldigheid van het tariefbesluit eindigt op het moment dat de verplichtingen uit het Marktanalysebesluit worden vervangen voor een nieuw marktanalysebesluit of worden ingetrokken.

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

W.g.

dr. F. J. H. Don
bestuurslid

Beroepsmogelijkheid

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag.
Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage.
Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.
Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30.

Bijlage 1: Tariefplafonds ontbundelde toegang (FttH)

109. Deze bijlage bevat de tariefplafonds voor ontbundelde glastoegang en bijbehorende faciliteiten. Het betreft tariefplafonds waar Reggefiber zich op grond van dit besluit aan dient te houden. Alle bedragen die in deze bijlage worden genoemd zijn bedragen in euro exclusief BTW.

B1.1 DCF-tarieven

B1.1.1 Ontbundelde toegang (FttH)

110. Tabel B1 bevat de tariefplafonds en het landelijke tarief voor ontbundelde glastoegang voor 2016. Voor de berekening van deze tariefplafonds voor 2016 is de afgeleide CPI-jaarmutatie van het CBS gebruikt uit de maand september van het voorgaande jaar (2015).

Tabel B1 Tariefplafonds ontbundelde toegang (FttH) voor 2016

Dienst of dienstelement	*2015*	2016	Eenheid
Vezelpaar per klant CAPEX 775-825	*16,03*	16,13	euro / maand
Vezelpaar per klant CAPEX 825-875	*16,87*	16,97	euro / maand
Vezelpaar per klant CAPEX 875-925	*17,70*	17,81	euro / maand
Vezelpaar per klant CAPEX 925-975	*18,53*	18,64	euro / maand
Vezelpaar per klant CAPEX 975-1025	*19,36*	19,48	euro / maand
Vezelpaar per klant CAPEX 1025-1075	*20,19*	20,31	euro / maand
Vezelpaar per klant CAPEX 1075-1125	*21,02*	21,15	euro / maand
Vezelpaar per klant CAPEX 1125-1175	*21,86*	21,99	euro / maand
Landelijke tariefplafond	*18,84*	19,03	euro / maand

111. Voor de berekening van de tariefplafonds voor ontbundelde glastoegang vanaf 2017 wordt de afgeleide CPI-jaarmutatie van het CBS gebruikt uit de maand september van het voorgaande kalenderjaar.

112. De tariefplafonds in Tabel B1 betreffen de tariefplafonds voorafgaand aan de korting. Afhankelijk van het aantal actieve klanten in een aansluitgebied gelden de kortingspercentages opgenomen in Tabel B2. Het landelijke kortingspercentage geldt per 1 januari 2016.

Tabel B2 Korting voor het tarief voor ontbundelde toegang (FttH) per vezelpaar

Aantal klanten per aansluitgebied	X1.000	2,0	3,5	4,5	6,0	9,0	13,0	18,0	26,0	Landelijk kortings-percentage
Kortingspercentage	procent	2,5	5,0	7,5	10	12,5	15	17,5	20	8,96[15]

B1.1.2 Colocatie en cityring

113. De tariefplafonds voor de colocatie en cityring diensten voor 2016 worden in Tabel B3 weergegeven. Voor de berekening van de tariefplafonds voor de colocatie en cityring diensten vanaf 2017 wordt de CPI-jaarmutatie van het CBS gebruikt uit de maand september van het voorgaande kalenderjaar.

Tabel B3 Vergoeding colocatie en cityring per Area PoP

Dienst of dienstelement	*2015*	2016	Eenheid
Cityringverbinding Area PoP - City PoP	*663,66*	667,64	euro / maand
Colocatie per Area PoP	*553,05*	556,37	euro / maand

114. Het tariefplafond voor de colocatiedienst per Metrische Eenheid in een Area PoP (P_{ME}) wordt bepaald met behulp van de volgende formule, waarin (T_C) het colocatietarief is in de betreffende periode zoals opgenomen in Tabel B4 en (M) het totaal aantal afgenomen Metrische Eenheden in de betreffende Area PoP in de betreffende maand:

$$P_{ME} = \frac{T_C}{M}$$

115. Het tariefplafond (P_V) voor de cityringdienst per vezelpaar in een Area PoP wordt bepaald met behulp van de volgende formule, waarin (T_B) het cityringtarief is in de betreffende periode zoals opgenomen in Tabel B4 en (V) het totaal aantal afgenomen vezelparen in de betreffende Area PoP in de betreffende maand:

$$P_V = \frac{T_B}{V}$$

116. Het tarief voor colocatie wordt gecorrigeerd voor het aantal aansluitingen op een Area PoP ten opzichte van het gemiddelde aantal aansluitingen per Area PoP. Hiervoor wordt de volgende formule gebruikt waarbij het voor de betreffende Area PoP geldende tariefplafond (P_{AP}) berekend wordt met de volgende formule waarin (T_C) het colocatietarief is in de betreffende

[15] Per 1 januari 2016.

periode zoals opgenomen in Tabel B4 en N het aantal Homes passed is van de betreffende Area PoP gedeeld door het gemiddeld aantal Homes passed per Area PoP is (2772):

$$P_{AP} = T_C \times N$$

Bij N>0 wordt rekenkundig op hele getallen afgerond, bij N<0 wordt rekenkundig afgerond naar de delen $^1/_5$, $^1/_4$, $^1/_3$ of $^1/_2$.

117. De genoemde tariefplafonds staan er niet aan in de weg om een voorschottarief in rekening te brengen op basis van een inschatting van de afname. Het tariefplafond bepaalt uiteindelijk met terugwerkende kracht het verschuldigde bedrag.

B1.1.3 Eenmalige investeringsbijdrage per Area POP en klantaansluiting

118. De tariefplafonds voor de eenmalige investeringsbijdrage per Area POP en het aansluiten van een individuele klant voor 2016 worden in Tabel B4 weergegeven. Voor de berekening van de tariefplafonds voor de eenmalige investeringsbijdrage vanaf 2017 wordt de CPI-jaarmutatie van het CBS gebruikt uit de maand september van het voorgaande kalenderjaar.

Tabel B4 Tariefplafonds investeringsbijdrage per Area PoP en per klantaansluiting

Dienst of dienstelement	*2015*	2016	Eenheid
Investeringsbijdrage per klantaansluiting	*88,49*	89,02	Euro
Investeringsbijdrage per Area PoP	*3318,32*	3338,23	Euro

119. Het tariefplafond (PA) voor de aansluitbijdrage per Area PoP wordt bepaald met behulp van de volgende formule, waarin (TA) de aansluitbijdrage is zoals opgenomen in Tabel B5 en (O) het totaal aantal operators is dat op de betreffende Area PoP colocatiediensten afneemt:

$$P_A = \frac{T_A}{O}$$

120. Bij latere toetreding dient KPN zorg te dragen voor verrekening tussen de operators aanwezig op de betreffende Area PoP.

B1.2 EDC-tarieven

121. De tariefplafonds voor (de)patching, telco-telco migratie en de annulering van orders voor de jaren 2016 tot en met 2018 zijn in Tabel B5 weergegeven. De investeringsbijdrage per klantaansluiting wordt bij het tarief voor patching in rekening gebracht

Tabel B5 Tariefplafonds Individueel glasvezelpaar

Patching	*15,65*	12,31	12,24	12,17	euro
De-patching	*13,00*	13,15	13,28	13,41	euro
Migratie	*29,50*	29,11	29,40	29,70	euro
Annuleren nog niet gereedgemelde (de)patch order	*13,00*	2,39	2,43	2,48	euro
Annuleren order met klantbezoek	*NA*	43,11	43,55	43,98	euro

122. De tariefplafonds voor de nieuwe diensten Annuleren nog niet gereedgemelde patchopdracht bij aanwezige FTU en Annuleren nog niet gereedgemelde patchopdracht bij aanleg inclusief FTU voor 2016 tot en met 2018 zijn in Tabel B6 weergegeven. Voor de berekening van deze tariefplafonds vanaf 2016 zal de afgeleide jaarmutatie van de CPI van september van het voorgaande kalenderjaar gebruikt worden.

Tabel B6 Tariefplafonds NT installatieproducten

Tariefplafonds NT installatieproducten	*2015*	2016	2017	2018	Eenheid
Installatie op FTU tijdens HAS	*20,60*	16,40	16,57	16,74	euro
Beknopte test	*4,00*	4,35	4,43	4,51	euro
Uitgebreide test	*8,40*	11,32	11,43	11,55	euro
Tweede apparaat naast FTU installeren	*11,20*	12,42	12,66	12,89	euro
FTU opbouw	*28,00*	31,38	31,70	32,01	euro
Installatie NT naast FTU i.p.v. erop	*11,20*	12,42	12,66	12,89	euro

123. De tariefplafonds voor de overige EDC-diensten zijn in de Tabellen B7 tot en met B11 weergegeven.

Tabel B7 Tariefplafonds Extended nazorg

Tariefplafonds Extended nazorg	*2015*	2016	2017	2018	Eenheid
Extended nazorg – oorzaak in operator-domein; projectfase	*101,00*	116,07	117,44	118,82	euro
Extended nazorg – oorzaak in operator-domein; beheerfase	*146,00*	165,34	167,21	169,08	euro

Tabel B8 Tariefplafonds Extended service

Tariefplafonds Extended service	*2015*	2016	2017	2018	Eenheid
Extended nazorg – oorzaak in operator-domein	*146,00*	160,12	161,74	163,37	euro

Tabel B9 Patchherstel

Tariefplafonds Patchherstel	*2015*	2016	2017	2018	Eenheid
Patchherstel nazorg en service door operator	*35,00*	35,00	35,00	35,00	euro

Tabel B10 Premium SLA

Tariefplafonds Premium SLA	*2015*	2016	2017	2018	Eenheid
Maandelijks tarief Premium SLA per IGP	*12,50*	12,79	13,05	13,31	euro

Tabel B11 ODF-informatieproducten

Tariefplafonds ODF-informatieproducten	*2015*	2016	2017	2018	Eenheid
OIP-1 per aanvraag	*0,025*	0,048	0,050	0,051	euro

Bijlage 2: Nota van bevindingen

1 Inleiding

123. ACM heeft op 21 september 2016 het ontwerptariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH) ter consultatie voorgelegd. Overeenkomstig artikel 6b.1 van de Tw zijn belanghebbenden gedurende zes weken in de gelegenheid gesteld hun zienswijze op het ontwerpbesluit aan ACM kenbaar te maken.

124. De volgende partijen hebben een schriftelijke zienswijze naar voren gebracht:

- Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN);
- Tele2 Nederland B.V. (hierna: Tele2);
- T-Mobile Nederland B.V. (hierna: T-Mobile);
- Vodafone Libertel B.V. (hierna: Vodafone);

125. Hieronder zal ACM ingaan op de zienswijzen van de verschillende partijen. Daarbij zal de structuur van het besluit zoveel mogelijk worden aangehouden. In paragraaf 2 volgen de zienswijzen op de grondslag van Tariefbesluit ontbundelde glastoegang. Daarna volgen in paragraaf 3 zienswijzen en reacties op de DCF-tarieven. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de zienswijzen op de EDC-tarieven. Tot slot wordt in paragraaf 5 ingegaan op de gehanteerde WACC.

126. De zienswijzen van partijen hebben op een aantal punten tot aanpassing van het ontwerpbesluit geleid. In deze gevallen heeft ACM in haar reactie op de betreffende zienswijze aangegeven wat deze wijzigingen inhouden.

2 Grondslag tariefbesluit

127. **Vodafone** meent dat ACM, bij de verkrijging van volledige zeggenschap van KPN over Reggefiber, voorwaarden had moeten stellen die de prikkel van KPN om de tarieven voor ontbundelde glastoegang tot het tariefplafond te verhogen, zouden moeten wegnemen. ACM heeft evenwel in het besluit waarmee zij de fusie heeft goedgekeurd geconcludeerd dat remedies niet nodig waren, omdat significante belemmeringen van de mededinging door AMM-regulering zouden worden voorkomen. Dit brengt naar de mening van Vodafone met zich mee dat iedere significante belemmering van de mededinging die voortkomt uit de overname van Reggefiber, zoals de verhoging van de tarieven tot aan het tariefplafond, door ACM in zijn marktanalysebesluit ULL en de daaruit voortvloeiende tariefbesluiten geadresseerd moet worden.

128. **Vodafone** uit verder zijn zorgen over de indexatie van de tariefplafonds. Een situatie waar de tariefplafonds elk jaar met de generieke consumentenprijsindex (CPI) worden geïndexeerd, kan leiden tot marge-uitholling. Dit is het geval als de CPI hoger uitvalt dan specifieke inflatiestijging van retail internettoegangsdiensten. In aanvulling hierop stelt Vodafone dat het probleem van marge-uitholling wordt vergroot door de tariefstijging als gevolg van de overname van Reggefiber door KPN. Vodafone meent dat ACM in zijn marktanalysebesluit ULL specifieke maatregelen had moeten nemen om dit probleem van marge-uitholling te voorkomen. Nu ACM in zowel het concentratiebesluit als in het marktanalysebesluit ULL het probleem van marge-uitholling niet heeft geadresseerd, resteert volgens Vodafone voor ACM alleen onderhavig tariefbesluit om dit probleem te adresseren.

129. In reactie op de zienswijze van Vodafone wijst **ACM** er op dat het tariefbesluit een uitwerking is van de tariefverplichting in het marktanalysebesluit ULL. Deze tariefverplichting en de voorwaarden die daarbij gelden, zijn het kader waarbinnen ACM in dit tariefbesluit moet blijven. De door Vodafone gewenste aanvullende voorwaarden blijven niet binnen dit kader.

130. Voor zover Vodafone opkomt tegen de tariefstijging die KPN heeft doorgevoerd wijst ACM erop dat het marktanalysebesluit KPN vrij laat om zelf, met inachtneming van het tariefplafond, zijn tarieven vast te stellen. Daarom kan niet worden gezegd dat een prijsstijging tot aan de tariefplafonds ontoelaatbaar is. Indien KPN zijn tarieven niet zou mogen verhogen tot het maximum, zouden de tariefplafonds feitelijk geen werking meer hebben.

131. In aanvulling daarop wijst ACM ook op de uitspraak van de rechtbank inzake de vergunning voor de concentratie tussen KPN en Reggefiber. Daar lag de kwestie over de tariefverhogingen ook ter beoordeling voor. De prijsverhogingen zijn niet toe te schrijven aan de overname van Reggefiber door KPN. De rechtbank volgt daarin het betoog van ACM en wijst erop dat de tarieven van Reggefiber onder het gereguleerde tariefplafond lagen, omdat Reggefiber sneller een hogere penetratiegraad wilde bereiken om op die manier de omvangrijke investeringen te kunnen terugverdienen. Vanuit dat oogpunt acht de rechtbank het dan ook `*aannemelijk dat (ook zonder de concentratie hier in het geding) de prijzen ooit weer zouden stijgen tot aan het gereguleerde maximum. Dat maximum is berekend met inachtneming van een rendement dat aanbieders van ontbundelde toegang redelijkerwijs zouden mogen behalen. Er is dan ook geen reden waarom een eventuele prijsstijging, zolang die onder het maximumtarief blijft, in strijd zou moeten worden geacht met het mededingingsrecht*.`[16]

[16] ECLI:NL:RBROT:2016:3476, r.o. 11.3 en ECLI:NL:CBB:2014:285, r.o. 6.2.

132. Ten aanzien van de door Vodafone genoemde marge-uitholling wijst ACM op randnummer 435 van het marktanalysebesluit ULL waarin expliciet bepaald is hoe KPN de tarieven moet indexeren. In het tariefbesluit kan hiervan niet worden afgeweken.

133. ACM kan het tariefbesluit dan ook niet aanpassen op de door Vodafone gewenste wijze.

134. **Tele2** benoemt in zijn zienswijze bezwaren die hij heeft op het marktanalysebesluit ULL 2015. Tele2 richt zich daarbij met name tegen het onderzoek van NERA dat in het kader van het marktanalysebesluit voor ACM is uitgevoerd. Tele2 geeft aan dat hij vindt dat er in de afgelopen twee reguleringsperiodes geen effectieve toegangsregulering ODF-Access (FttH) is geweest. Verder stelt Tele2 dat ACM bij het opleggen van de ODF-Access (FttH) verplichtingen teveel gericht is geweest op Vodafone en kleinere toetreders. Tele2 verzoekt ACM daarom om voor de komende reguleringsperiode te zorgen voor tariefregulering waarbij alternatieve concurrentie op ODF-access (FttH) wel van de grond kan komen.

135. ACM stelt vast dat de zienswijze van Tele2 zich feitelijk richt tegen het marktanalysebesluit en de onderbouwing daarvan. Daarin is reeds bepaald op basis van welke methodiek de tariefplafonds worden vastgesteld. Tele2 geeft niet aan hoe het tariefbesluit specifiek aangepast zou moeten worden.

3 DCF-tarieven

136. **Vodafone** vraagt zich af in hoeverre hij erop kan vertrouwen dat de kortingsregeling van KPN ten aanzien van de FttH-tarieven hem wordt gegarandeerd. Vodafone wijst erop dat een beëindiging van deze kortingsregeling een prijsverhoging van 9,82 procent zou betekenen. Volgens Vodafone suggereert ACM dat KPN de kortingsregeling niet zonder haar toestemming kan intrekken, maar ACM verbiedt het intrekken van de kortingsregeling als zodanig niet. Vodafone vindt hierin onvoldoende waarborg dat de korting niet wordt ingetrokken of gewijzigd. Derhalve verzoekt Vodafone ACM om in het ontwerpbesluit expliciete waarborgen op te nemen die uitsluiten dat KPN de kortingsregeling materieel wijzigt.

137. **ACM** verwijst naar randnummer 42 van het onderhavige tariefbesluit. Hierin heeft ACM uiteengezet dat de kortingsregeling een integraal onderdeel is van het DCF-kostenmodel en de tariefplafonds. De kortingsregeling maakt dat het KPN vanaf 2009 toegestaan is om hogere bruto tarieven te hanteren. Zodoende staat het KPN niet vrij om de korting in te trekken. Indien KPN de kortingsregeling niet langer hanteert en dezelfde bruto tarieven hanteert, overtreedt zij namelijk direct de tariefverplichting. ACM is vanzelfsprekend bevoegd om tegen een dergelijke overtreding op te treden.

138. Het is volgens **Vodafone** voor hem niet mogelijk om een goed beeld te krijgen van het DCF-model, omdat de cijfers zijn weggelakt door ACM. Volgens Vodafone bevatten de weggelakte cijfers geen bedrijfsvertrouwelijke informatie, terwijl de cijfers Vodafone wel een beter beeld zouden geven van de materialiteit van de modellen en de gedane aanpassingen. De cijfers zijn volgens Vodafone dus onterecht weggelakt. Daarbij merkt Vodafone op dat ACM een groot aantal fouten heeft vastgesteld bij de beoordeling van het model. Enerzijds roept dit de vraag op wat de deugdelijkheid is van de door KPN uitgevoerde berekeningen en van de accountantscontrole die KPN heeft laten uitvoeren. Anderzijds vraagt Vodafone zich af in hoeverre alle fouten daadwerkelijk gedetecteerd zijn. Vodafone geeft aan dat hij het wenselijk vindt dat het model ook wordt beoordeeld door externe deskundigen en stelt dat meer transparantie moet worden betracht bij de beoordeling van het DCF-model.

139. **ACM** stelt dat de beoordeling van het DCF-model naar zijn aard een bedrijfsvertrouwelijk karakter heeft, hetgeen wordt bevestigd in de jurisprudentie. De rechter heeft meermaals overwogen dat het inherent is aan iedere vorm van kostentoerekening die is gebaseerd op daadwerkelijke kosten, dat niet voor alle betrokken partijen volledig inzichtelijk kan zijn op basis van welke gegevens een tarief wordt berekend.[17] Het gebrek aan inzicht wordt gecompenseerd door het feit dat de rechter de vertrouwelijke stukken wel kan controleren, indien hiervoor de toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb wordt verleend.

140. Voorts merkt ACM op dat zij gedurende het hele proces met KPN heeft kunnen meekijken in het model. ACM heeft goed inzicht gehad in alle aanpassingen die zijn gedaan ten opzichte van de vorige reguleringsronde. Zodoende is ACM goed in staat geweest het model te beoordelen. Het feit dat ACM op een aantal punten nader onderzoek heeft verricht, illustreert juist dat ACM het model nauwkeurig heeft beoordeeld. Overigens waren de wijzigingen in het DCF-model naar aanleiding van het onderzoek van ACM, relatief beperkt in omvang en hadden zij geen significant effect op de uitkomst van het model. Ook gelet op het feit in de vorige reguleringsronde niet is gebleken dat er significante problemen zijn ontstaan omtrent de wijze van beoordelen, ziet ACM geen reden om het besluit op dit punt aan te passen

141. **Vodafone** meent dat de hoogte van de IRR niet zonder meer als bedrijfsvertrouwelijk moet worden aangemerkt. ACM heeft in het ontwerpbesluit alleen aangegeven dat de IRR significant lager is dan de all-risk WACC van 10,4 procent. Voor afnemers van ODF-toegang is het van belang te weten hoever KPN afstaat van de all-risk WACC. Dit maakt het voor afnemers namelijk mogelijk om een betere inschatting te maken ten aanzien van de toekomstige tariefontwikkeling. Voor afnemers is het dus zeer relevant om te weten in hoeverre de IRR afwijkt van de all-risk WACC. Vodafone

[17] ECLI:NL:CBB:2016:40, r.o. 4.3.3.

verzoekt ACM, indien ACM de IRR als bedrijfsvertrouwelijk beschouwt, om in ieder geval een *range* bekend te maken waarbinnen de IRR valt.

142. **ACM** overweegt allereerst dat de IRR zeer bedrijfsvertrouwelijk van aard is, mede gelet de in randnummer 139 genoemde jurisprudentie. Ook alleen het noemen van een bandbreedte zou andere partijen te veel inzicht geven in dit bedrijfsvertrouwelijke gegeven. Volledigheidshalve merkt ACM nog op dat haar werkwijze niet afwijkt van de vorige tariefbesluiten, waarin de IRR ook als bedrijfsvertrouwelijk is aangemerkt.

143. ACM stelt verder dat de huidige prijsstelling juist zekerheid biedt aan ODF-afnemers om de toekomstige tariefontwikkeling in te schatten. KPN kan het tarief niet verder verhogen dan het bestaande plafond dat geïndexeerd is op basis van CPI. De gevolgde systematiek kan nooit leiden tot een verhoging van dit tariefplafond. ACM meent derhalve dat ODF-afnemers goed in staat zijn om investeringsbeslissingen te maken op grond van de zekerheid van het tariefplafond. Bekendmaking van de IRR (of een door Vodafone voorgestelde bandbreedte) voegt daar weinig aan toe en is dus niet opportuun,

144. In het ontwerpbesluit beschrijft ACM de systematiek achter de bepaling van het nationale tarief en het nationale kortingspercentage. Voor **Vodafone** is niet duidelijk of deze berekeningen – die ieder jaar opnieuw door KPN worden uitgevoerd – door ACM worden gecontroleerd en of hieraan een accountantscontrole ten grondslag ligt. Vodafone verzoekt ACM te expliciteren dat deze berekeningen onderwerp zijn van een accountantscontrole en beoordeling door ACM.

145. **ACM** acht een accountantscontrole niet op voorhand noodzakelijk. Op grond van randnummer 44 van het onderhavige tariefbesluit dient KPN zijn tarief op jaarlijkse basis aan ACM bekend te maken. Naar aanleiding van de opmerking van Vodafone heeft ACM dit randnummer wel zo aangepast dat KPN tegelijkertijd met de bekendmaking van het landelijke tariefplafond en de landelijke korting ook een cijfermatige onderbouwing aan ACM moet blijven overleggen. Dit is ook in het dictum toegevoegd. ACM kan zodoende controleren of KPN het landelijk tariefplafond en het kortingspercentage correct heeft berekend. In aanvulling hierop kan ACM te allen tijde ambtshalve of op verzoek van marktpartijen een nader onderzoek instellen (eventueel met inbegrip van een accountantscontrole). Overigens waren er in de vorige reguleringsronde geen indicaties dat KPN fouten heeft gemaakt in dit proces. ACM vindt het ook daarom disproportioneel om KPN bij voorbaat al te verplichten een accountantscontrole te laten uitvoeren voor berekening van het landelijk tarief en het kortingspercentage.

4 EDC-tarieven

146. Ook bij de beoordeling van de EDC-systematiek wijst **Vodafone** op een gebrek aan transparantie. De toelichting van ACM ten aanzien van de EDC-systematiek en de wijze waarop ACM daar controle op heeft uitgeoefend, geven Vodafone onvoldoende mogelijkheden om op alle belangrijke elementen een inhoudelijk reactie te geven. Vodafone verzoekt ACM meer inzicht te geven in de berekening van de EDC-tarieven.

147. **ACM** merkt in randnummer 139 op dat het inherent is aan iedere vorm van kostentoerekening, die is gebaseerd op daadwerkelijke kosten, dat niet voor alle betrokken partijen volledig inzichtelijk kan zijn op basis van welke gegevens een tarief wordt berekend. ACM ziet geen reden om meer transparantie van de vertrouwelijke informatie in het besluit te betrachten.

148. Verder heeft **Vodafone** zijn bedenkingen bij twee specifieke elementen binnen de EDC-systematiek. Het betreft de beoordeling van de nieuwe dienst ‘beknopte test’ en de indirecte kostenopslag.

149. Vodafone heeft zijn bedenkingen bij de in het onderhavige tariefbesluit beoordeelde dienst ‘beknopte test’. Vodafone vindt het tarief van deze nieuwe dienst te hoog en verzoekt ACM om te specificeren op welke wijze de juistheid van de aannames van de ervaringsdeskundigen is geverifieerd. Daarnaast verzoekt Vodafone ACM nogmaals kritisch te kijken naar de te verwachten tijdsbesteding bij deze dienst, gezien de – in de ogen van Vodafone – te hoge prijs.

150. Voorts stelt Vodafone dat hij niet kan beoordelen of de indirecte kostenopslag is gebaseerd op een deugdelijke beoordeling. Vodafone is gebleken dat bepaalde personeelskosten als indirecte kosten aan het EDC-gedeelte worden toegerekend en dat een beperkt deel van de andere indirecte kosten wordt toegerekend aan het DCF-gedeelte. Daarbij blijft het voor Vodafone onduidelijk of een deel van de softwareafschrijvingen wordt gealloceerd aan het DCF-gedeelte. Voorts is Vodafone gebleken dat de stafkosten van Reggefiber verdeeld worden naar rato van de directe kosten. Daarbij is voor Vodafone niet uit te sluiten dat een onevenredig deel van de stafkosten wordt gealloceerd aan het EDC-gedeelte. Vodafone verzoekt ACM om duidelijk te maken op welke wijze de verschillende indirecte kosten zijn gealloceerd tussen het EDC- en DCF-gedeelte. Ten slotte verzoekt Vodafone inzage in de hoogte van de indirecte kostenopslag of, indien ACM dit als bedrijfsvertrouwelijk beschouwt, om in ieder geval een bandbreedte waarbinnen de opslag valt bekend te maken.

151. **ACM** merkt op dat het inherent is aan prospectieve analyses dat vooraf een zekere mate van onzekerheid bestaat over de juistheid van de hoogte van de tarieven. Overigens merkt ACM op dat er geen onzekerheid bestaat over de monteurstarieven. Deze zijn door ACM gecontroleerd aan de

hand van de overeenkomsten tussen KPN en de door hem ingeschakelde aannemers. De onzekerheid ziet vooral op de tijdsinschattingen, maar deze inschattingen zijn door KPN waar mogelijk gebaseerd op de ervaringen met vergelijkbare diensten. ACM heeft hier KPN gevraagd dit zo goed mogelijk te onderbouwen. Op grond van de antwoorden van KPN is ACM van oordeel dat de gehanteerde tijdschatting voldoende aannemelijk is gemaakt.

152. Los van het feit dat een prospectieve analyse naar zijn aard gebaseerd is op inschattingen, meent ACM dat KPN bij de beoordeling van de dienst 'beknopte test' geen verkeerde inschatting heeft gemaakt. Vodafone acht de prijs te hoog omdat het vastgestelde tarief van €4,43 zou corresponderen met een uurtarief van €240, uitgaande van een tijdsbesteding van één minuut. ACM stelt dat deze berekening te kort door de bocht is. Vodafone legt niet uit waarom een tijdsbesteding van slechts één minuut een redelijke tijdsbesteding zou zijn. Bovendien vergeet Vodafone dat in het hierboven genoemde tarief niet alleen directe kosten zijn verwerkt, zoals het uurtarief van de monteur, maar ook indirecte kosten.

153. Wat betreft de indirecte kostenopslag, heeft ACM – met name over de verdeling van kosten over het EDC- en DCF-gedeelte – uitvoerig schriftelijk en mondeling contact gehad met KPN. Met verwijzing naar randnummers 104 tot en met 106 van het onderhavige besluit, wijst ACM er in de eerste plaats op dat de personeelskosten van KPN over het DCF- en EDC-gedeelte zijn gealloceerd op basis van het werkpakket van het personeel. Omdat er geen uren worden geschreven is een meer nauwkeurige allocatie van personeelskosten niet mogelijk.

154. Ten tweede licht ACM toe dat de stafkosten van Reggefiber naar hun aard moeilijk causaal te alloceren zijn. De verdeling van stafkosten wordt gebaseerd op de verhouding tussen directe kosten en afschrijvingen voor zowel DCF- als EDC-diensten, waarbij voor DCF de Capex bepalend is en voor EDC de Opex. Omdat ook het uitbesteden van DCF-activiteiten stafkosten in het leven brengt, zal de gehanteerde verdeelsleutel op basis van directe kosten en afschrijvingen niet leiden tot een onderschatting van de aan DCF gealloceerde stafkosten. Een verdeelsleutel waarin aan de Capex minder gewicht wordt toegekend, zou betekenen dat stafkosten die aan het EDC-gedeelte worden toegerekend hoger uitvallen terwijl de DCF-tarieven nagenoeg niet zouden stijgen.

155. Gelet op het voorgaande stelt ACM dat er geen onevenredig klein gedeelte van de stafkosten aan het DCF-gedeelte kan worden toegerekend. Dit blijkt ook uit de cijfers van KPN. Op basis van de hierboven genoemde verdeelsleutel heeft KPN juist een aanzienlijk gedeelte van stafkosten aan het DCF-gedeelte toegerekend.

156. Aan het verzoek van Vodafone om de indirecte kostenopslag te vervatten in een bandbreedte kan ACM tegemoetkomen. In randnummers 80 en 84 is de opslag voor indirecte kosten als bandbreedte weergegeven.

157. **KPN** geeft in zijn zienswijze aan dat er geen grondslag is voor het opleggen van kostengeoriënteerde tariefplafonds voor NT-installatiediensten en Extended nazorg en service. KPN wijst erop dat in (onderdeel XVII van) het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang tariefreguleringsverplichtingen zijn opgelegd ten behoeve van het kunnen afnemen van ODF-toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de markt van Ontbundelde toegang. Voor NT-installatiediensten en Extended nazorg en service kan ACM dus enkel tariefregulering opleggen als deze diensten zouden kwalificeren als bij ODF-toegang bijbehorende faciliteiten. Verder is volgens KPN sprake van een optionele gecombineerde dienst van gereguleerde en niet-gereguleerde dienstverlening. Uit het marktanalysebesluit volgt volgens KPN dus geen grondslag om tariefregulering op te leggen voor deze diensten.

158. **ACM** is het eens met KPN dat het marktanalysebesluit en de daarin gemotiveerde tariefverplichting van toepassing zijn op ODF-access FttH en bijbehorende faciliteiten. ACM wijst er dan ook op dat ODF-access FttH en de daarbij behorende faciliteiten een integraal onderdeel zijn van de NT installatiedienst en de diensten Extended Nazorg en Extended Service.

159. Zo staat in randnummer 54 van het onderhavige besluit dat de NT-installatiedienst tot doel heeft een belangrijke kostenbesparing te realiseren door de installatie van de gereguleerde wandcontactdoos (FTU) van de glasvezelaansluiting te combineren met de gelijktijdige installatie van de NT (klantmodem). Door deze installaties in dezelfde arbeidsgang te laten plaatsvinden, bespaart de retailorganisatie van KPN dubbele voorrijdkosten voor de monteur. Uit randnummer 57 blijkt dat deze kostenbesparing aanzienlijk is. **[vertrouwelijk:** XXXX

160. Hetzelfde geldt voor de diensten Extended Nazorg en Extended Service. Met deze diensten kan een ODF-afnemer de KPN-monteur verzoeken om direct een storing te verhelpen in het netwerkdomein van de ODF-afnemer. Zoals KPN heeft toegelicht, hebben ook deze diensten tot doel dubbele voorrijdkosten te voorkomen en zo een significante kostenbesparing te realiseren (randnummer 68). Deze dienst heeft namelijk als voordeel dat de ODF-afnemer niet een eigen monteur hoeft te sturen (inclusief voorrijdkosten) als blijkt dat de storing bij nader inzien niet in het netwerk van KPN ligt, maar de KPN-monteur wel al ter plaatse is. Indien KPN niet verplicht zou zijn om de tarieven voor deze diensten non-discriminatoir en kostengeoriënteerd aan ODF-afnemers te bieden, zouden ODF-afnemers op achterstand worden gezet ten opzichte van de retailorganisatie van KPN.

161. KPN lijkt ook zelf te erkennen dat het om deze redenen van belang is dat de genoemde diensten en de daaruit voortkomende kostenbesparingen en lagere tarieven non-discriminatoir worden aangeboden aan ODF-afnemers. Zo stelt zij in haar zienswijze: "*De onderhavige diensten bieden hetzelfde gemak en dezelfde voordelen aan zowel de downstream-afdeling van KPN als aan alle ODF-afnemers. Er is geen sprake van alleen een kostenbesparing voor KPN. Deze besparing wordt ook meteen gerealiseerd voor andere ODF-afnemers omdat er geen sprake meer is van dubbele voorrijdkosten. Op deze wijze wordt de welvaart gemaximaliseerd*". ACM is van oordeel dat het doorgeven van deze lagere tarieven alleen gewaarborgd is indien hiervoor kostengeoriënteerde tariefplafonds worden vastgesteld. In het marktanalysebesluit is immers vastgesteld dat KPN een prikkel heeft om buitensporig hoge wholesaletarieven te hanteren en prijsdiscriminatie toe te passen om haar concurrenten op achterstand te zetten. Daarom is dan ook specifiek voor ODF-access FttH en bijbehorende faciliteiten tariefregulering aan KPN opgelegd.

162. **KPN** betoogt dat ACM met de tariefregulering van deze diensten ten onrechte tarieven zou reguleren in een concurrerende monteursmarkt. Daarnaast is KPN van oordeel dat de regulering van deze diensten te omzeilen is door de monteur tussen de handelingen door "*naar zijn auto*" te laten lopen en "*een ander jasje*" aan te laten trekken om zo te kunnen betogen dat het toch twee arbeidsgangen zijn.

163. **ACM** volgt deze argumenten van KPN niet. Ten eerste geldt voor vrijwel alle in dit tariefbesluit beoordeelde EDC-diensten, dat de kosten voor een groot deel bestaan uit de directe kosten voor externe monteurs. De tariefregulering heeft niet tot doel of gevolg deze monteurstarieven te wijzigen of opnieuw vast te stellen. De monteurstarieven vormen slechts input voor de tariefplafonds. De tariefplafonds hebben vervolgens als doel te waarborgen dat KPN geen buitensporig hoge wholesaletarieven hanteert naar haar ODF-afnemers, door bijvoorbeeld haar monteurskosten te vermeerderen met een zelf gekozen marge. Ten tweede ziet ACM niet in waarom KPN de regulering van deze diensten kunstmatig zou willen proberen te omzeilen. De NT-installatiedienst en de

diensten Extended Nazorg en Service hebben immers tot doel een significante kostenbesparing te realiseren door alle handelingen in één arbeidsgang te laten plaatsvinden. Het maakt voor die kostenbesparing niet uit of de monteur – in de termen van KPN – een KPN Wholesale "*jasje*" aan heeft of een KPN Retail "*jasje*". Indien KPN op deze manier kosten nog steeds dubbele voorrijdkosten bespaart, dient zij dit middels lagere wholesaletarieven non-discriminatoir door te geven aan ODF-afnemers. Als KPN probeert om dit buiten het zicht van ACM te omzeilen, riskeert zij daarmee corrigerende maatregelen.

164. Ten slotte constateert ACM dat bovenstaande overwegingen tot de conclusie leiden dat de NT-installatiedienst die *niet* gelijktijdig plaatsvindt met de installatie van de FTU, niet als gereguleerde dienst kan worden gekwalificeerd. Voor deze specifieke situatie volgt ACM de redenering van KPN dat ODF-afnemers evengoed apart hun eigen monteur de NT kunnen laten installeren. In dit geval is de FTU immers al geïnstalleerd en kunnen dubbele voorrijdkosten niet meer worden vermeden. In zulke gevallen is er dus geen sprake van een bundeling met een gereguleerde dienst. ACM heeft deze dienstvariant verwijderd uit het besluit.

5 De all-risk WACC

165. In het besluit is de IRR getoetst aan de all-risk WACC. Deze all-risk WACC bestaat uit drie elementen, namelijk de WACC, de glasopslag en de opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's. Hieronder wordt ingegaan op de zienswijzen van partijen op deze drie elementen.

5.1 WACC

166. **KPN** is van oordeel dat de risicovrije rente en de marktrisicopremie, zoals deze in de WACC zijn verwerkt, moeten worden bepaald op basis van gegevens die betrekking hebben op dezelfde landen (referentiemarkten). KPN stelt vast dat ACM de risicovrije rente heeft vastgesteld op basis van Duitse en Nederlandse staatsobligaties en de marktrisicopremie op basis van een bredere groep, namelijk de landen binnen de Eurozone.

167. KPN is verder van oordeel dat ACM de marktrisicopremie, welke wordt vastgesteld op basis van historische gegevens over een hele lange periode (1900-2015), vastgesteld moet worden als rekenkundig gemiddelde in plaats van het gemiddelde van het rekenkundig en het meetkundig gemiddelde zoals ACM heeft gedaan.

168. KPN is het verder niet eens met de wijze waarop de Equity beta is berekend. Zij wijst er op dat ACM de Miller-Modigliani-formule heeft gebruikt in plaats van de Miller-formule die vóór 2013 gehanteerd werd. Verder is het KPN niet duidelijk welke Eurozone Stoxx index gehanteerd is om de equity bèta te berekenen. Ook vindt KPN de berekende asset bèta te laag in vergelijking tot die van bedrijven in de peer group en hadden deze als uitgangspunt voor de berekening moeten worden

genomen. Tot slot vraagt KPN zich af of er niet beter uitgegaan had kunnen worden van een gearing over een tweejaars periode.

169. KPN stelt vast dat de wijze waarop de genoemde parameters worden berekend overeenkomt met de wijze waarop deze in de WACC voor het Tariefbesluit HKWBT/HL en het FTA-MTA-besluit, beiden uit 2013. Ten aanzien van deze punten verwijst KPN naar zijn beroepsgronden tegen deze besluiten.

170. In reactie op het eerste punt van KPN wijst **ACM** op het gegeven dat bij de risicovrije rente iets heel anders wordt berekend dan bij de marktrisicopremie. Bij de risicovrije rente wordt gezocht naar het gerealiseerde rendement op een investering in staatsobligaties zonder enige vorm van (althans het laagste) risico. Het allerlaagste risico, dat gebruikt wordt ter benadering van het (theoretisch) volledig risicovrij rendement, is per definitie niet terug te vinden in alle landen binnen de Eurozone maar in één of slechts enkele landen. Dit is de reden dat de risicovrije rente is bepaald aan de hand van het rendement op Nederlandse en Duitse obligaties. Omgekeerd geldt dat er geen reden is om te veronderstellen dat beleggers zich uitsluitend zouden beperken tot beleggingen in het land waar het allerlaagste risico op staatsobligaties geldt. Dit is de reden dat de marktrisicopremie is gebaseerd op een brede groep landen.

171. Bij de berekening van de marktrisicopremie is ACM uitgegaan van het meetkundig en rekenkundig gemiddelde van de marktrisicopremie over de periode 1900-2015 voor de geselecteerde landen. Reden hiervoor is dat wetenschappers verdeeld zijn welke methode beter is. ACM heeft het daarom redelijk gevonden de resultaten van beide methoden te gebruiken.

172. Voorheen werd de Miller methode toegepast op de equity bèta van KPN. Omdat de verhouding vreemd en eigen vermogen (gearing) in dat geval gelijk was, had de gekozen methode geen effect op de hoogte van de bèta. Nu wordt echter met behulp van de asset bèta van de (buitenlandse) 'peers' de equity bèta van KPN berekend.[18] Daarom moet de asset bèta behalve voor de kapitaalstructuur van KPN, ook gecorrigeerd worden voor de belastingen. De asset bèta wordt immers vastgesteld op basis van gegevens van bedrijven uit andere landen met een andere belastingstructuur. De Modigliani-Miller formule houdt expliciet rekening met belastingen. Daarom is deze methode in dit geval passender dan de Miller formule die voorheen gebruikt werd en die het verschil in belastingen niet corrigeert.

[18] Zie Brattle, blz.10.

173. De referentiegroep die gehanteerd is, betreft de groep ondernemingen die is opgenomen in de Euro Stoxx index als subset van de bredere Stoxx Europe 600 index.[19]

174. Wat de hoogte van de asset bèta betreft, die KPN relatief laag vindt ten opzichte van de asset bèta van andere ondernemingen, verwijst ACM naar de toelichting die Brattle op haar berekening heeft gegeven. Brattle onderkent dat de asset bèta in eerste instantie laag is ingeschat, maar verklaart dit aan de hand van financiële problemen van KPN in het verleden en baseert de asset bèta daarom op de bèta van een referentiegroep welke daardoor hoger uitkomt.[20]

175. De door KPN genoemde 51 procent betreft echter de gemiddelde (gerealiseerde) gearing over de tweejaarsperiode waarover de asset bèta is berekend. Dit betreft dus een berekening van historische gegevens.[21] Vervolgens wordt deze asset bèta omgezet in een equity bèta voor de toekomstige periode. Hierbij hoort dan ook een geschatte gearing van KPN voor deze toekomstige periode. Deze gearing van KPN is door Brattle berekend op 42 procent. Door Brattle is daarbij uitvoerig onderbouwd waarom dit de beste schatting is. KPN brengt geen argumenten in waarom deze onderbouwing niet juist zou zijn.[22]

176. **T-Mobile** maakt de volgende opmerkingen over de WACC:

- De berekening van de WACC aan de hand van een bèta voor geheel KPN in plaats van een bèta die alleen ziet op glasvezelactiviteiten, leidt tot een overschatting van het risico. Ten eerste weerspiegelt de bèta nu ook de (hogere) risico's van andere activiteiten van KPN. Daarnaast is T-Mobile van mening dat de bèta voor heel KPN al deels de specifieke risico's voor glasvezel weerspiegelt. Door ook de glasopslag te hanteren vindt er tot op zekere hoogte een dubbeltelling plaats.
- De kosten voor vreemd vermogen zijn lager dan waarvan ACM is uitgegaan. T-Mobile wijst op leningen die KPN in september 2016 is aangegaan.

Door aanpassing van de berekening op de genoemde punten komt T-Mobile uit op een WACC (nominaal, voor belastingen) van 4,53 procent in plaats van 6,06 procent waarvan ACM is uitgegaan.

177. **ACM** onderkent dat in de berekende WACC de risico's van alle door KPN verrichte activiteiten worden meegenomen. Sommige activiteiten zijn risicovoller dan andere activiteiten van KPN waardoor de berekende WACC als het ware het gemiddelde risico weerspiegelt. Daarnaast is het

[19] https://www.stoxx.com/index-details?symbol=SXXE
[20] Idem, blz 10-11
[21] Idem, appendix I-2.
[22] Idem, blz. 7-8.

relatieve gewicht van de risico's niet voor alle activiteiten even groot. Het voordeel van deze aanpak is dat de WACC zoveel mogelijk gebaseerd is op (openbare) beursgegevens en daarmee een betrouwbaar beeld geeft. Naar het oordeel van ACM levert dit een betrouwbaarder beeld op dan in het geval er van elke afzonderlijke KPN activiteit een WACC wordt geschat basis van referentiegroep van bedrijven waarvoor voldoende gegevens beschikbaar zijn over dezelfde activiteit. Dergelijke bedrijven zijn naar de inschatting van ACM moeilijk te vinden, waarmee een dergelijke aanpak minder nauwkeurig is. Vergelijking van de IRR met de WACC die betrekking heeft op alle activiteiten van KPN zou echter geen recht doen aan het hogere systematische risico dat samenhangt met de glasactiviteiten. Dat is dan ook de reden waarom ACM een aparte glastoeslag hanteert waarmee het additionele risico van de glasactiviteiten ten opzichte van de WACC die op alle activiteiten van KPN betrekking heeft. Naar het oordeel van ACM leidt dat niet tot een dubbeltelling van deze risico's.

178. Ten aanzien van de leningen waarnaar T-Mobile verwijst, merkt ACM op dat de ingangsdata van deze leningen na het moment liggen waarop de tarieven ingaan. Zoals uit de jurisprudentie volgt, dient de WACC forward looking te zijn en kan deze niet gebaseerd worden op feitelijke realisatie. Alleen om die reden al moeten de genoemde leningen buiten beschouwing worden gelaten.

5.2 De glasopslag

179. **Vodafone** is van mening dat het rapport van Brattle, op basis waarvan de WACC is vastgesteld, gebaseerd is op een aantal subjectieve aannames om tot de glasopslag te komen. Vodafone is van oordeel dat het rapport daardoor onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen. Vodafone wijst daarbij op de volgende punten:

- de gevoeligheid van de IRR voor penetratie (final adoption rate): Vodafone verzoekt om een nadere toelichting op de robuustheid van de geschatte gevoeligheid.
- FttH-uitrol moet in samenhang met het kopernetwerk worden beoordeeld omdat KPN de keuze heeft wanneer hij het kopernetwerk buiten gebruik wordt gesteld hetgeen de adoption rate van FttH beïnvloedt. Verder is Vodafone het niet eens met de wijze waarop de aanleg van FttO en FttH met elkaar vergeleken worden en het effect daarvan op de opslag.
- Vergelijkingen met glasvezelactiviteiten in andere landen kunnen niet zonder meer worden gebruikt voor de Nederlandse situatie. Vodafone betwijfelt of de FttH-risicopremies van landen als Spanje en Italië relevant zijn voor de Nederlandse markt.
- Het risico op economische neergang en de gevolgen daarvan worden in zeer hoge mate overdreven. Dit leidt volgens Vodafone tot een te hoge opslag.

180. **ACM** overweegt ten aanzien van de zienswijze van Vodafone het volgende. De gevoeligheid van de IRR voor penetratie is door Brattle beoordeeld aan de hand van het DCF-model van KPN.

Door in dit model verschillende scenario's in te voeren heeft Brattle de gevoeligheid van IRR bepaald. Het resultaat hiervan heeft Brattle in figuur 6 weergegeven.

181. Wat betreft de opmerking van Vodafone dat KPN zelf de adoption rate van FttH kan beïnvloeden door (delen van) het kopernetwerk buiten dienst te stellen, overweegt ACM dat daarvan tot op heden nog geen voorbeelden beschikbaar zijn. Ook voor de nabije toekomst is dit geen waarschijnlijk scenario. De regulering van ontbundelde toegang van het koperen net verhindert dat KPN dit zomaar buiten gebruik zou kunnen stellen. Voor wat betreft de opmerking van Vodafone over de wijze van uitrol van FttO verwijst ACM kortheidshalve naar haar Marktanalyse zakelijk glas. Daarin wordt op de wijze van uitrol van FttO ingegaan en vastgesteld dat gebiedsverglazing niet meer voorkomt.

182. Anders dan Vodafone kennelijk in het Brattle-rapport leest, worden de vergelijkingen met glasvezelactiviteiten in andere landen niet direct gebruikt om de glasopslag te bepalen. De glasopslag wordt door Brattle bepaald op basis van het DCF-model van KPN. Wel worden voorbeelden uit andere landen gebruikt om de scenario's te ontwikkelen en de uitkomsten te toetsen.

183. Voor wat betreft de opmerking van Vodafone over het risico op een economische teruggang overweegt ACM dat het zeer lastig is om objectief in te schatten hoe hoog dit risico is. Dat dit een subjectieve inschatting is, blijkt ook uit het rapport van Brattle. Daarbij overweegt Brattle ook dat de consequenties van een te hoog vastgestelde glasopslag minder zwaar wegen dan de consequenties van een te laag vastgestelde glasopslag omdat dit laatste de investeringsbereidheid aan kan tasten. ACM steunt deze zienswijze. Brattle toetst de, op basis van haar expert opinion, berekende glasopslag echter aan de risicopremies die andere toezichthouders hebben vastgesteld en komt tot de conclusie dat de aldus berekende glasopslag redelijk is. ACM ziet, gegeven de analyse van Brattle, geen aanleiding hiervan af te wijken.

184. Ten aanzien van de glasopslag merkt **T-Mobile** op dat deze uit twee onderdelen bestaat. In de eerste plaats een vergoeding voor *operating leverage* en daarnaast een vergoeding voor vraagrisico's.

185. Ten aanzien van het eerste onderdeel, betoogt T-Mobile dat een dergelijke vergoeding slechts op zijn plaats is als er voor langere tijd investeringen moeten worden gedaan die hoger zijn dan in een kopernetwerk. Daarnaast moeten deze investeringen onvermijdelijk zijn. Dat wil zeggen dat investeringen ook gecontinueerd moeten worden als de vraag achterblijft. T-Mobile is van oordeel dat aan beide voorwaarden niet is voldaan. T-Mobile wijst er op dat het investeringsniveau daalt en ook de verhouding tussen investeringen en omzet afneemt. Dit alles wijst er volgens T-Mobile op dat het investeringsprogramma langzaam normaliseert. T-Mobile wijst er verder op dat de investeringen

in glas niet zo onvermijdelijk zijn als Brattle doet voorkomen. T-Mobile wijst op de strategie van KPN om het investeringsrisico zo klein mogelijk te maken.

186. T-Mobile is verder van oordeel dat een vergoeding voor vraagrisico's eveneens niet nodig is. T-Mobile is van oordeel dat breedbandtoegang niet langer een luxegoed is maar een basisvoorziening waarnaar de vraag in het geval van economische teruggang minder afneemt dan ACM aanneemt.

187. Ten aanzien van het eerste onderdeel merkt **ACM** op dat de uitrol van een geheel nieuw netwerk naar zijn aard gedurende langere tijd een hoge investeringslast met zich meebrengt die hoger is dan het onderhouden of verbeteren van een bestaand (koperen) netwerk. T-Mobile heeft in zijn zienswijze ook geen gegevens opgenomen die anders uitwijzen. De door T-Mobile in zijn zienswijze opgenomen informatie ziet op de investeringen die KPN in al haar activiteiten doet. Het beeld dat daaruit naar voren komt kan dan ook niet tot de conclusie leiden die T-Mobile daaraan lijkt te verbinden, namelijk dat de opslag voor *operating leverage* niet langer nodig zou zijn.

188. ACM wijst daarbij op de wijze waarop KPN zijn FttH-netwerk uitbreidt, namelijk door gebiedsverglazing, waarbij glasvezel wordt uitgerold naar alle adressen in een bepaald gebied. Natuurlijk zal KPN de investeringsrisico's vooraf zoveel mogelijk beperken. Dit betekent dat zodra de uitrol in een gebied is gestart, de investeringen niet of moeilijk kunnen worden aangepast bijvoorbeeld als de penetratiegraad achterblijft.

189. Ten aanzien van de opmerking van T-Mobile over de vergoeding voor 'vraagrisico's' merkt ACM op dat ook in het geval dat breedbandtoegang gezien wordt als een basisvoorziening, het vraagrisico bij een economische terugval zich op twee manieren kan voordoen. Namelijk dat consumenten van een FttH-aansluiting overstappen op een goedkoper alternatief (bijvoorbeeld over koper) dan wel, in gebieden waar wel is uitgerold maar de nagestreefde penetratiegraad nog niet is gehaald, dat consumenten minder snel overstappen naar een FttH-aansluiting. In beide gevallen zal de vraag naar FttH-aansluitingen achterblijven. De gevoeligheid van de IRR voor een dergelijke vraaguitval is door Brattle getest met het DCF-model van KPN.

5.3 De opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's

190. **Vodafone** is van oordeel dat ACM bij de berekening van de all-risk WACC de opslag voor het asymmetrische risico moet aanpassen vanwege de lagere kosten van kapitaal, door de lage rentestand en de betere vooruitzichten op een positieve business case nu glasvezel zich steeds meer als toekomstvaste infrastructuur heeft bewezen.

191. **T-Mobile** is van mening dat de opslag voor asymmetrische risico's niet langer gerechtvaardigd is en derhalve niet zou moeten worden toegepast. T-Mobile wijst er op dat de argumenten die in 2009 aanleiding waren om de opslag te introduceren met uitzondering van de vraagrisico's niet langer geldig zijn. Voor de vraagrisico's wijst T-Mobile op de voornoemde strategie van KPN om het investeringsrisico zo klein mogelijk te maken. Verder wijst T-Mobile op het gegeven dat er maar één FttH-netwerk in ieder gebied wordt uitgerold waardoor KPN, anders dan in een competitieve markt, gedurende langere tijd extra inkomsten heeft. ACM heeft hier, aldus T-Mobile, uitsluitend rekening gehouden met de investeringsrisico's zonder rekening te houden met 'the first mover advantage'.

192. In reactie op de zienswijzen van Vodafone en T-Mobile merkt **ACM** op dat zij investeringen in glasvezelnetwerken wil aanmoedigen. De wijze waarop ACM dit wil bereiken, is weergegeven in de Beleidsregels Tariefregulering ontbundelde glastoegang. Zoals daarin is beschreven doet ACM dit onder meer door een opslag voor asymmetrische risico's op te nemen in de all-risk WACC.[23] Deze opslag is voor het eerst berekend in 2009 in het Tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH).[24] Dit is aan de hand van twee scenario's gebeurd waarbij ACM in beginsel geen andere lijn kiest als de feitelijke ontwikkeling van de penetratiegraad binnen de bandbreedte tussen beide scenario's blijft. Daarbij heeft ACM zich in het genoemde tariefbesluit gecommitteerd om de opslag ook in volgende reguleringsperiode's te hanteren. ACM ziet in de feitelijke gang van zaken op dit moment geen aanleiding om af te wijken van deze beleidslijn.

[23] Beleidsregels Tariefregulering ontbundelde glastoegang van 19 december 2008, randnummer 100.

[24] Tariefbesluit Ontbundelde glastoegang (FttH) van 25 juni 2009.