



TARIEFREGULERING □
EN □
GESCEIDEN BOEKHOUDING □
□
KPN □
□
(OPENBARE VERSIE) □

Annex A tot en met H bij de ontwerpbesluiten betreffende het □
opleggen van verplichtingen voor ondernemingen die beschikken over
een aanmerkelijke marktmacht als bedoeld in hoofdstuk 6A. van de □
Telecommunicatiewet



TARIEFREGULERING
en
GESCHEIDEN BOEKHOUDING

KPN

Annex A tot en met H bij de ontwerp-
besluiten betreffende het opleggen van
verplichtingen voor ondernemingen die be-
schikken over aanmerkelijke marktmacht
als bedoeld in hoofdstuk 6A. van de
Telecommunicatiewet

OPTA/IBT/2005/201868,1 juli 2005

Openbare versie

Inhoudsopgave

Annex A	Kostentoerekening en financiële rapportages: algemeen	1
A.1	Inleiding	1
A.2	Kostentoerekeningssysteem	1
A.2.1	Toe te rekenen kosten.....	2
A.2.2	Wijze van toerekening	2
A.3	Goedkeuring en toepassing kostentoerekeningssysteem.....	4
A.3.1	Goedkeuring	4
A.3.2	Toepassing	5
A.4	Financiële rapportages	6
A.4.1	Financiële overzichten.....	6
A.4.2	Toelichting	7
A.4.3	Beschrijving kostentoerekeningssysteem	7
A.4.4	Accountantsrapportage	7
A.4.4.1	Type onderzoek.....	7
A.4.4.2	De accountant.....	8
A.4.4.3	Kapstokbepaling	8
A.4.4.4	Review	8
A.4.5	Openbaarheid van de financiële rapportages	9
Annex B	Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale.....	11
B.1	Inleiding	11
B.2	Kostentoerekening.....	11
B.2.1	Het EDC-systeem van KPN	11
B.2.2	Meerjarenvensters.....	12
B.2.3	Waarderingsgrondslag	13
B.2.4	Vermogenskosten.....	15
B.3	Financiële rapportages	15
B.3.1	Financiële overzichten.....	16
B.3.2	Toelichting	16
B.3.3	Beschrijving kostentoerekeningssysteem	17
B.3.4	Accountantsrapportage	17
B.3.5	Openbaarmaking	17
B.4	Operationalisering	17
Annex C	Tariefregulering wholesale: wholesale price cap.....	19
C.1	Inleiding	19
C.2	Het wholesale price cap systeem.....	19
C.3	Functie en doelstellingen van het systeem	19
C.3.1	Functie: proportionaliteit per dienst	20
C.3.2	Doelstellingen: voorspelbaarheid en efficiëntie.....	20
C.4	De reguleringsperiode	21
C.4.1	De aanvangsdatum	21
C.4.2	De lengte van de reguleringsperiode	21

C.5	Tariefontwikkeling binnen het systeem	23
C.5.1	Tariefontwikkeling in algemene zin	23
C.5.2	Proportionaliteit: 'maatwerk' per dienst	23
C.5.3	Vier varianten van tariefontwikkeling	24
C.6	Comparatieve efficiëntieanalyse	26
C.6.1	CEA: een efficiëntievergelijking	26
C.6.2	Redenen voor introductie van de CEA	28
C.6.3	CEA en het redelijk rendement	29
C.6.4	CEA en dalende volumes op het vaste net	30
C.7	Voorbeeld van praktische uitwerking	31
C.8	Overige aspecten van het systeem	32
C.8.1	Tariefmandjes	32
C.8.2	Noodremprocedure	33
C.8.3	Flexibiliteit: opnemen en uitstoten van diensten	34
C.8.4	Carry-over	35
C.9	Operationalisering	36
Annex D Wholesale tariefregulering: rendementsregulering		37
D.1	Inleiding	37
D.2	Beoordeling toepassing kostentoerekeningssysteem	37
D.3	Operationalisering	37
Annex E Gescheiden boekhouding		39
E.1	Inleiding	39
E.2	Kostentoerekening	39
E.3	Gescheiden financiële rapportage	40
E.3.1	Algemeen	40
E.3.2	Financiële overzichten	41
	E.3.2.1 Rapportagestramien	41
	E.3.2.2 Reconciliatie	43
E.3.3	Toelichting	43
E.3.4	Beschrijving kostentoerekeningssysteem	44
E.3.5	Accountantsverklaring	44
E.3.6	Openbaarheid	44
E.4	Operationalisering	45
Annex F Tariefregulering retail: ondergrensregulering		46
F.1	Inleiding	46
F.2	Begrippen	46
F.3	Toets op dienstniveau	47
F.4	Toets op marktniveau	49
F.5	Bundels	50
F.5.1	Bundel van diensten met en zonder ondergrenstariefregulering	50
F.5.2	Bundel van diensten uit één of meerdere markten met ondergrenstariefregulering	53
F.6	Kostentoerekeningssysteem	53
F.7	Uitwerking nader voorschrift periodieke informatie	54

Annex G	Tariefregulering retail: bovengrensregulering	56
G.1	Inleiding	56
G.2	Algemene bepalingen.....	56
G.2.1	Algemene beschrijving	56
G.2.2	Ingangsdatum en duur.....	57
G.2.3	Inflatiecijfer	58
G.2.4	Tijdstip van tariefverhogingen	58
G.2.5	Berekening bij mandjes van diensten.....	59
G.2.6	Carry-over.....	59
G.2.7	Kortingen	60
G.3	Nadere details prijsplafond per relevante markt.....	60
G.3.1	Laagcapacitaire aansluitingen	60
G.3.2	Hoogcapacitaire aansluitingen	61
G.3.3	Biba en buba verkeersdiensten en verkeer naar 088-nummers	61
G.3.4	Retentie vast-mobiel verkeer.....	62
G.3.5	Smalbandig dataverkeer.....	62
G.3.6	Persoonlijke assistentdiensten	62
G.3.7	Overige diensten	63
G.4	Retailrapportage	63
G.5	Aanpassing bovengrens bij introductie van WLR.....	64
Annex H	Tariefregulering retail: stoplichtmodel.....	66
H.1	Inleiding	66
H.2	Het stoplichtmodel.....	66
H.2.1	Oranje diensten	66
H.2.2	Groene diensten	67
H.2.3	Rode diensten	67

Annex A Kostentoe rekening en financiële rapportages: algemeen

A.1 Inleiding

1. Ten behoeve van de verplichtingen in het kader van tariefregulering van wholesalediensten en retaildiensten en ten behoeve van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding dient KPN financiële rapportages op te stellen waarin ze verantwoording aflegt over kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van diensten en markten. Bij het opstellen van deze financiële rapportages dient KPN een kostentoe rekeningssysteem te hanteren dat door het college is goedgekeurd. Met het oog hierop dient duidelijk te zijn welke eisen aan deze financiële rapportages en aan de berekening van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van diensten en markten gesteld worden. Deze annex bevat de algemene regels die ten aanzien van kostentoe rekening en financiële rapportages gelden.
2. Het college wil bij de financiële rapportages en kostentoe rekening in het kader van wholesaletariefregulering, retailtariefregulering en gescheiden boekhouding zoveel mogelijk dezelfde regels hanteren. In deze annex beschrijft het college deze regels. Deze annex vormt onderdeel van alle besluiten waarin aan KPN verplichtingen zijn opgelegd op grond van artikel 6a.13 van de Tw (retailtariefregulering), artikel 6a.17 van de Tw (retailtariefregulering C(P)S), artikel 3 van de regeling minimumpakket huurlijnen (retailtariefregulering), artikel 6a.10 van de Tw (gescheiden boekhouding), en van die besluiten waarin aan KPN in het kader van artikel 6a.7 van de Tw (wholesaletariefregulering) de verplichting tot kostenoriëntatie en het hanteren van een kostentoe rekeningssysteem is opgelegd.
3. Deze annex bevat alleen die regels ten aanzien van kostentoe rekening en financiële rapportages die bij zowel wholesaletariefregulering, retailtariefregulering als bij gescheiden boekhouding gelden. Regels die alleen in het kader van wholesaletariefregulering gelden, zijn beschreven in annex B 'Kostentoe rekening en financiële rapportages: wholesale'. Regels die alleen in het kader van retail tariefregulering gelden, zijn beschreven in annex F 'Tariefregulering retail: ondergrensregulering'. Regels die alleen in het kader van gescheiden boekhouding gelden, zijn beschreven in annex E 'Gescheiden boekhouding'.
4. Paragraaf A.2 behandelt de regels die het college voor kostentoe rekening hanteert. Paragraaf A.3 behandelt de goedkeuring en toepassing van het kostentoe rekeningssysteem. Paragraaf A.4 tenslotte gaat in op de eisen die aan de rapportages gesteld worden.

A.2 Kostentoe rekeningssysteem

5. Kostentoe rekening dient om kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen aan diensten en markten toe te rekenen.¹ In het kostentoe rekeningssysteem is vastgelegd welke kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen aan diensten en markten toegerekend worden en op welke wijze deze toegerekend worden.

¹ Het begrip kostentoe rekening heeft hier niet alleen betrekking op kosten, maar ook op omzet en geïnvesteerd vermogen. Het is echter gebruikelijk om over kostentoe rekening te spreken.

A.2.1 Toe te rekenen kosten

6. Het startpunt van de toerekening van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen is de jaarrekening. Dit betekent dat aangesloten wordt bij de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling die KPN in het kader van de jaarrekening toepast. Als het college vindt dat afwijkende grondslagen voor waardering en resultaatbepaling gehanteerd moeten worden, geeft het college dat expliciet aan. Gegeven de principes die KPN in haar jaarrekening hanteert, betekent het voorgaande onder andere dat:
 - afschrijvingen op basis van de lineaire afschrijvingsmethode worden berekend, waarbij dezelfde afschrijvingstermijnen gehanteerd worden als bij het opstellen van de jaarrekening;
 - activa gewaardeerd worden op basis van de historische kostenmethode.²
7. Het college hanteert het principe van fully allocated cost. Dit betekent dat kosten die ten behoeve van diensten en markten gemaakt worden in principe volledig aan deze diensten en markten toegerekend dienen te worden. Dit betekent dat kosten die een gezamenlijk of gemeenschappelijk karakter hebben ook aan diensten en markten toegerekend dienen te worden.
8. Financiële sancties die door het college of door de NMa zijn opgelegd mogen niet in de kosten-toerekening betrokken worden.

A.2.2 Wijze van toerekening

9. Ten aanzien van de wijze van kostentoerekening in het kader van wholesaletariefregulering, retailtariefregulering en gescheiden boekhouding hanteert het college de volgende algemene regels:
 - bij de verschillende verplichtingen dient zoveel mogelijk dezelfde wijze van kostentoerekening gehanteerd te worden;
 - de wijze van kostentoerekening voor de verschillende verplichtingen dient consistent te zijn;
 - kostentoerekening dient op objectieve, transparante en efficiënte wijze plaats te vinden;
 - kosten mogen slechts eenmaal toegerekend worden;
 - kosten dienen zoveel mogelijk op causale wijze toegerekend te worden.

Hieronder licht het college deze regels toe.

10. Het college hanteert als regel dat kosten, en waar aan de orde opbrengsten en geïnvesteerd vermogen, zoveel mogelijk op dezelfde wijze toegerekend dienen te worden. De kostentoerekening in het kader van enerzijds wholesaletariefregulering en anderzijds de wholesalediensten en -markten in de gescheiden financiële rapportage dient dus op dezelfde wijze plaats te vinden. Dit geldt evenzo ten aanzien van retailtariefregulering en de retaildiensten en -markten in de gescheiden financiële rapportage. Er is alleen sprake van aanvullende of afwijkende kostentoerekening ten behoeve van één van de drie verplichtingen als dit expliciet door het college is aangegeven. Aanvullingen op en afwijkingen van het algemene kostentoerekeningssysteem staan

² Op dit punt geldt in het kader van wholesaletariefregulering een afwijking. Daar dient KPN de vervangingswaardemethode te hanteren. Deze afwijking beschrijft het college in annex B.

vermeld in de annexen B, E en F.

11. Daarnaast dient de kostentoerekening consistent te zijn. Dit betekent dat de toerekening van een bepaald type kosten over de volle breedte van het KPN-bedrijf op dezelfde wijze dient plaats te vinden, ongeacht of het om gereguleerde of ongereguleerde diensten en markten gaat en ongeacht of het om retail- of wholesalediensten en -markten gaat. Door een consistente aanpak wordt de toerekening robuust voor wijzigingen in de gereguleerde portfolio van diensten. Als het college ten aanzien van een dienst of markt de verplichting tot tariefregulering of gescheiden boekhouding oplegt, of besluit dergelijke verplichtingen ten aanzien van een dienst of markt te laten vervallen, dan heeft dit zodoende in beginsel geen invloed op de kostentoerekening.
12. Consistentie houdt ook in dat bij in de tijd opeenvolgende rapportages dezelfde wijze van kostentoerekening gehanteerd wordt. De kostentoerekening kan alleen gewijzigd worden als hierdoor de kostentoerekening nauwkeuriger wordt of als sprake is van noodzakelijke aanpassingen, bijvoorbeeld vanwege wijzigingen in het netwerk of door reorganisatie. Het is niet toegestaan dat de kostentoerekening gewijzigd wordt enkel met het oog op de verwachte effecten daarvan op de uitkomsten.
13. De wijze van kostentoerekening, en in het bijzonder de keuze van de kostenverdeelsleutels of cost drivers, dient objectief, transparant en efficiënt te zijn. Op die manier is de wijze van kostentoerekening duidelijk en inzichtelijk en kan deze met zo min mogelijk moeite uitgevoerd worden.
14. Kosten mogen slechts eenmaal toegerekend worden. Als kosten gemaakt worden ten behoeve van meerdere diensten, dan mogen deze kosten niet aan ieder van deze diensten volledig toegerekend worden, maar moeten deze kosten verdeeld worden over de diensten ten behoeve waarvan ze gemaakt worden. In het kostentoerekeningssysteem dient gewaarborgd te worden dat kosten slechts eenmaal worden toegerekend.
15. Wat betreft de wijze waarop de kostentoerekening dient plaats te vinden hanteert het college causaliteit als leidend principe. Dit betekent dat diensten en markten alleen die kosten toegerekend krijgen die ten behoeve van die diensten en markten gemaakt worden. Kosten die gemaakt worden ten behoeve van een bepaalde dienst of markt, mogen niet aan een andere dienst of markt worden toegerekend.
16. Er zal niet bij alle kosten een duidelijk causale relatie met een dienst of markt geïdentificeerd kunnen worden. De kosten van het netwerk zijn bijvoorbeeld slechts indirect te relateren aan een bepaalde dienst of markt. Ook bij andere kosten, zoals de kosten die op concernniveau gemaakt worden en de kosten van besturing en beheersing van de business units kan het onmogelijk blijken een causale relatie met de diensten en markten te identificeren.³ In dit verband onderscheidt het college drie manieren van kostentoerekening, met een afnemende mate van causaliteit:

³ Deze kosten worden vaak aangeduid als gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten.

- directe toerekening: kosten worden direct aan diensten en markten toegerekend;
 - toerekening op basis van verdeelsleutels: kosten worden met behulp van kostenverdeelsleutels aan diensten en markten toegerekend;
 - overige toerekeningen: kosten worden via een opslag op reeds toegerekende kosten aan diensten en markten toegerekend.
17. Als het mogelijk is, dienen kosten via directe toerekening aan diensten of markten toegerekend te worden.
18. Als kosten niet op basis van directe toerekening aan diensten en markten toegerekend kunnen worden, dienen de kosten via een getrapte toerekening aan de diensten en markten toegerekend te worden. Bij een getrapte toerekening worden één of meer tussenliggende kostenpools benoemd. Kosten worden eerst aan deze kostenpools toegerekend en vervolgens op basis van kostenverdeelsleutels of cost drivers aan de diensten en markten. Een kostenpool kan een activiteit zijn, een productiemiddel of bijvoorbeeld een organisatieonderdeel. Kosten worden zoveel mogelijk direct aan deze kostenpools toegerekend. Als dat niet mogelijk is, worden kosten via verdeelsleutels aan deze kostenpools toegerekend. Als ook dat niet mogelijk is, worden kosten via een opslag aan deze kostenpools toegerekend. De kosten die aan een kostenpools zijn toegerekend, worden via een verdeelsleutel of cost driver aan de diensten en markten toegerekend. Deze verdeelsleutels worden zoveel mogelijk ontleend aan de bron van deze kosten.
19. Als kosten niet op basis van directe toerekening, en ook niet met behulp van verdeelsleutels aan diensten en markten toegerekend kunnen worden, dan dienen deze kosten via een opslag op de reeds toegerekende kosten aan diensten en markten toegerekend te worden.
20. Een geschikte manier om kosten toe te rekenen waarbij de bovenstaande methodiek wordt toegepast is activity-based costing. Hierbij wordt getracht de kosten zo causaal mogelijk toe te rekenen. Activity-based costing ziet diensten als een serie van activiteiten, waarbij deze activiteiten kosten veroorzaken. De kosten van de activiteiten worden via cost drivers aan de diensten toegerekend.

A.3 Goedkeuring en toepassing kostentoerekeningssysteem

A.3.1 Goedkeuring

21. In het kader van wholesale- en retailtariefregulering⁴ dient KPN een door het college bepaald en goedgekeurd kostentoerekeningssysteem toe te passen. KPN dient hiertoe een kostentoerekeningssysteem te ontwikkelen. Wat betreft kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van wholesalediensten en -markten dient dit kostentoerekeningssysteem te voldoen aan de regels die in deze annex beschreven zijn en de aanvullingen en afwijkingen die in annex B beschreven zijn. Wat betreft kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van retaildiensten en -markten dient dit kostentoerekeningssysteem te voldoen aan de regels die in deze annex beschreven zijn en de aanvullingen en afwijkingen die in annex F beschreven zijn. KPN dient dit systeem ter

⁴ Dit geldt niet voor de wholesalemarkt voor transitgespreksdoorgifte, omdat het college op die markt geen verplichting tot kostenoriëntatie heeft opgelegd.

goedkeuring voor te leggen aan het college.

22. In het kostentoe rekeningssysteem is in ieder geval het volgende gespecificeerd:
- de verschillende soorten en categorieën van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen die aan de diensten en markten worden toegerekend. Hierbij moet duidelijk zijn om welke soorten kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen het gaat. Wat betreft de kosten moet duidelijk zijn waar in de organisatie en ten behoeve van welke activiteiten deze kosten ontstaan. Hierbij dient apart ingegaan te worden op de kosten die ontstaan op concernniveau en de kosten die in relevante organisatie-eenheden ontstaan, zoals bijvoorbeeld Carrier Services, Transmission Services, Vaste Telefoonie en Operator Vaste Net;
 - de methodiek van kostentoe rekening, inclusief de belangrijkste kostenpools en kostenverdeelsleutels. Uitgaande van de kosten zoals die ontstaan, dient duidelijk te zijn hoe deze kosten aan diensten en markten toegerekend worden. Hierbij dient duidelijk te zijn of sprake is van directe toerekening, toerekening op basis van kostenverdeelsleutels of van toerekening via een opslag. Als sprake is van toerekening via kostenverdeelsleutels dient duidelijk te zijn welke kostenpools en welke kostenverdeelsleutels gehanteerd worden. Als sprake is van toerekening via opslagen dient duidelijk te zijn hoe deze opslagen precies berekend worden;
 - de bronnen van de gegevens. Hierbij gaat het enerzijds om de bronnen van de financiële gegevens en anderzijds om de bronnen van de niet-financiële gegevens. Hierbij dient duidelijk te zijn in hoeverre deze gegevens via geautomatiseerde processen tot stand komen, dan wel dat deze gegevens op inschattingen van medewerkers gebaseerd worden.
23. Met het oog op de goedkeuring onderzoekt en beoordeelt het college het door KPN ontwikkelde en voorgestelde kostentoe rekeningssysteem. Hierbij beoordeelt het college of de algemene regels die het college in deze annex en de annexen B en F heeft gesteld op een juiste wijze in het kostentoe rekeningssysteem zijn verwerkt. Ten behoeve van de beoordeling van het kostentoe rekeningssysteem door het college dient KPN de werking van het kostentoe rekeningssysteem te illustreren door het kostentoe rekeningssysteem toe te passen. Het college beoordeelt dan de werking van de kostentoe rekening aan de hand van die specifieke toepassing (onder andere op basis van een aantal concrete gevallen, bijvoorbeeld ten aanzien van een aantal kostenposten en ten aanzien van de kosten van een aantal diensten).

A.3.2 Toepassing

24. KPN dient in het kader van de wholesale- en retailtariefregulering en de gescheiden boekhouding financiële rapportages op te stellen waarin ze het goedgekeurde kostentoe rekeningssysteem dient toe te passen. De inhoud van de rapportage wordt in paragraaf A.4 uitgewerkt.
25. Naast de algemene regels ten aanzien van kostentoe rekening en financiële rapportages die in deze annex en de annexen B, E en F zijn opgenomen, kan het college specifieke instructies geven. Deze specifieke instructies hebben betrekking op de toepassing van de algemene regels en in concrete situaties. De voorschriften kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de toerekening van een bepaalde kostenpost, op de kosten die wel of niet aan een dienst toegerekend moeten of mogen worden, of een aanwijzing betreffen over de inrichting en het detailniveau van

de rapportages die KPN dient op te leveren. Het college kan specifieke instructies op ieder moment geven, bijvoorbeeld naar aanleiding van de toetsing van een financiële rapportage of naar aanleiding van andere dossiers die het college behandelt. Het college deelt de specifieke instructies mee aan KPN. Bij de toepassing van het systeem dient KPN deze specifieke instructies op te volgen.

26. De toepassing van het kostentoerekeningsstelsel dient in beginsel gelijk te zijn aan de toepassing in een vorig jaar (zie ook alinea 12). KPN dient er zorg voor te dragen dat een overzicht beschikbaar is van eventuele wijzigingen. Deze lijst kan door de accountant gebruikt worden bij het accountantsonderzoek.

A.4 Financiële rapportages

27. KPN dient in het kader van de wholesale- en retailtariefregulering en de gescheiden boekhouding financiële rapportages op te stellen. Deze in de Nederlandse taal op te stellen rapportages bestaan uit de volgende vier onderdelen:

- financiële overzichten;
- toelichting op de financiële overzichten;
- beschrijving van het kostentoerekeningsstelsel;
- rapportage van een accountant.

28. Deze paragraaf gaat hierop in en besteed ook aandacht aan de openbaarheid van de financiële rapportages.

A.4.1 Financiële overzichten

29. In de financiële overzichten worden kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van diensten en markten verantwoord, die berekend zijn onder toepassing van het kostentoerekeningsstelsel. De inhoud van de financiële overzichten is verschillend voor iedere rapportage en wordt daarom in de betreffende annexen beschreven (zie annex B en E).⁵
30. Het college kan aanvullende financiële overzichten vragen. Deze overzichten dienen om het college beter inzicht te geven in de toepassing van het kostentoerekeningsstelsel in een bepaalde financiële rapportage. Het college denkt hierbij bijvoorbeeld aan een overzicht van de kostenbedragen die als input bij de kostentoerekening gebruikt worden en een overzicht waaruit blijkt welk deel van ieder van deze kostenbedragen aan gereguleerde diensten toegerekend is. Op deze overzichten is het accountantsonderzoek van toepassing. Deze aanvullende overzichten zijn alleen voor het college bedoeld en komen dus in beginsel niet in aanmerking voor openbaarmaking.

⁵ De rapportage die KPN op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding op dient te stellen is zodanig ontworpen dat deze ook dienst kan doen als rapportage op grond van retail tariefregulering (zie hiervoor annex E en F). Een uitzondering hierop vormt de rapportage over retailhuurlijnen. Zie hiervoor de marktanalyse huurlijnen.

A.4.2 Toelichting

31. Het tweede onderdeel van een financiële rapportage is de toelichting op de financiële overzichten. In deze toelichting dient KPN in kwalitatieve termen inzicht te geven in de hoogte en ontwikkeling van de uitkomsten die in de financiële overzichten verantwoord worden en in de factoren die daarbij een rol spelen. Hierbij dient in ieder geval aandacht gegeven te worden aan de volgende aspecten:

- de hoogte en ontwikkeling in kostenniveaus, prijzen en volumes;
- wijzigingen in de technische specificatie van diensten en de wijze waarop deze diensten voortgebracht worden en de invloed daarvan op de kosten;
- de oorzaken van grote wijzigingen in de uitkomsten van de financiële rapportage (bijvoorbeeld als uitkomsten substantieel hoger of lager zijn dan in het vorige jaar);
- het effect van stelselwijzigingen die KPN in de jaarrekening heeft toegepast op de berekeningen en de uitkomsten van de financiële rapportage.

A.4.3 Beschrijving kostentoerekeningssysteem

32. De financiële rapportages bevatten ook een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem. Deze beschrijving gaat in ieder geval in op de verschillende soorten kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen die aan diensten en markten worden toegerekend, de methodiek van kostentoerekening, en de bronnen van de gegevens die bij de kostentoerekening gebruikt worden (zie alinea 22). In aanvulling daarop dient de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem het volgende te bevatten:

- een overzicht van de specifieke instructies die voor de betreffende rapportage gelden;
- de belangrijkste wijzigingen in de kostentoerekening, met daarbij de reden van de wijziging.

A.4.4 Accountantsrapportage

33. Om inzicht te krijgen in de betrouwbaarheid van financiële rapportages dient bij iedere rapportage een accountantsrapportage toegevoegd te worden. In het onderstaande beschrijft het college de regels voor het accountantsonderzoek bij de financiële rapportages. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

- type accountantsonderzoek en -rapportage
- accountant
- kapstokbepaling
- review

A.4.4.1 Type onderzoek

34. Er zijn verschillende typen accountantsonderzoeken. Afhankelijk van het doel dat de financiële rapportage dient en het karakter van deze rapportage, bepaalt het college het soort accountantsonderzoek dat ten aanzien van iedere rapportage uitgevoerd dient te worden (zie de annexen B en E):

- bij financiële rapportages die betrekking hebben op een afgesloten verslagjaar dient een accountantscontrole uitgevoerd te worden. Deze accountantscontrole resulteert in een accountantsverklaring, die bij deze rapportage gevoegd dient te worden;
- bij financiële rapportages die betrekking hebben op een toekomstige periode is een accountantscontrole niet mogelijk. In dat geval dient een rapport van bevindingen opgeleverd te worden over specifiek overeengekomen werkzaamheden. De accountant onderzoekt daarbij in ieder geval of de door het college gestelde regels rond kostentoe rekening en financiële rapportage en het door het college goedgekeurde kostentoe rekeningssysteem door KPN zijn toegepast.

A.4.4.2 *De accountant*

35. Het college is van oordeel dat de huidige praktijk, waarin KPN haar huisaccountant opdracht geeft tot het uitvoeren van de accountantsonderzoeken bij de financiële rapportages, voortgezet kan worden. KPN dient er zorg voor te dragen dat de regels ten aanzien van accountantsonderzoek die in deze annex beschreven zijn in de opdrachtformulering aan de accountant opgenomen worden. Indien het college in een bepaald geval wenst dat een andere accountant dan de huisaccountant het onderzoek uitvoert, of indien het college in een bepaald geval zelf als opdrachtgever wenst op te treden, zal het college KPN hiervan nadrukkelijk op de hoogte stellen. Het college zal dit alleen doen als daar een concrete aanleiding toe is.

A.4.4.3 *Kapstokbepaling*

36. Het college kan aanwijzingen geven om ervoor zorg te dragen dat het accountantsonderzoek zo goed mogelijk is afgestemd op de behoeften van het college en de doelstellingen die het college met de financiële rapportage nastreeft. Op grond van deze zogenoemde kapstokbepaling kan het college aanwijzingen over het accountantsonderzoek geven die KPN in de opdrachtformulering aan haar huisaccountant dient te verwerken. Aanwijzingen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de uitgangspunten van het onderzoek, zoals de definitie van materialiteit. Ook kan het college een additionele onderzoeksvraag hebben die de accountant en KPN niet hadden benoemd, zoals bijvoorbeeld het (aanvullend) controleren van een bepaald type kosten (bijvoorbeeld marketingkosten) of een bepaald type kostentoe rekeningen (bijvoorbeeld kostentoe rekeningen op basis van het aantal verkeersminuten). Dit onderwerp kan dan aan het onderzoek toegevoegd worden. Het is niet de bedoeling dat het college treedt in de vaktechnische beoordeling van de accountant.
37. Met het oog op een goede afstemming van het accountantsonderzoek op het doel dat met de financiële rapportages beoogd wordt en op de behoeften van het college, dient het controleplan en de controleverslag ten aanzien van iedere accountantsonderzoek aan het college ter beschikking te worden gesteld.

A.4.4.4 *Review*

38. Het college kan een review laten uitvoeren op het accountantsonderzoek dat de huisaccountant van KPN ten aanzien van de financiële rapportages uitvoert. Bij een review onderzoekt een vakgenoot (een andere accountant) of het accountantsonderzoek deugdelijk is uitgevoerd. Een review is een goede manier voor het college om zicht te krijgen op de kwaliteit van de accoun-

tantsonderzoeken. Het college kan dit instrument op de volgende wijze inzetten:

- periodieke review. Eens in de drie tot vijf jaar geeft het college opdracht tot een algemene review. Het doel van een dergelijke review is om zicht op de deugdelijkheid van het accountantsonderzoek te krijgen. Hierbij gaat het om een review met een algemeen karakter die niet tot veel toezichtbelasting leidt;
- diepgaande review. Het college zal een diepgaande review alleen laten uitvoeren als er aanleiding is te vermoeden dat het accountantsonderzoek niet goed is uitgevoerd. Als bijvoorbeeld uit de periodieke review blijkt dat er twijfels zijn of een bepaalde aanpak in het accountantsonderzoek wel de juiste is, kan dit via een diepgaande review nader bekeken worden. Ook kan een diepgaande review uitgevoerd worden als het college, bijvoorbeeld op grond van signalen uit dossiers die het college behandelt, twijfels heeft over een bij een rapportage uitgevoerd accountantsonderzoek.

A.4.5 Openbaarheid van de financiële rapportages

39. Het college streeft openbaarheid van de financiële rapportages na om daarmee zo veel mogelijk transparantie in de regulering te realiseren. De financiële rapportages hebben tot doel inzicht te bieden in de kostenoriëntatie van tarieven, prijssqueeze, en non-discriminatie en kruissubsidiëring. Als deze rapportages openbaar zijn, krijgen marktpartijen meer vertrouwen in de opgelegde regulering. Ook veroorzaakt transparantie disciplineren van het gedrag van AMM-partijen. Openbaarheid van de financiële rapportages draagt daarmee bij aan het bevorderen van concurrentie.
40. Openbaarmaking betreft alle onderdelen van de financiële rapportages, te weten de financiële overzichten, de toelichting op de financiële overzichten, de beschrijving van het kostentoekekeningssysteem en de rapportage van de accountant. Bij de openbaarmaking van de financiële rapportages houdt het college rekening met de bedrijfsvertrouwelijkheid en de regelgeving ten aanzien van beursnoteringen.
41. Het bedrijfsvertrouwelijke karakter van gegevens kan openbaarmaking van onderdelen van een financiële rapportage in de weg staan. Openbaarmaking van de financiële rapportages zal doorgaans impliceren dat gegevens openbaar worden die vanuit andere bronnen, zoals het jaarverslag en kwartaalverslagen, nog niet openbaar waren. De reden hiervoor is dat de financiële rapportages die KPN in het kader van het toezicht dient op te stellen in de regel gedetailleerder zijn dan de cijfers die KPN in haar jaarrekening en kwartaalverslagen presenteert. Het college acht het daarbij overigens mogelijk dat openbaarmaking van financiële gegevens vanuit commercieel perspectief gevolgen kan hebben, maar vindt dat dit openbaarmaking niet in de weg hoeft te staan.
42. Op grond van regelgeving ten aanzien van beursnoteringen moeten kapitaalverschaffers in verschillende landen op hetzelfde moment over dezelfde informatie kunnen beschikken. Ook moet de informatie eenduidig zijn, relevant zijn en niet verwarrend zijn in combinatie met andere informatie, bijvoorbeeld omdat de waarderingsgrondslagen verschillen of omdat gedetailleerde cijfers uit de ene rapportage niet eenvoudig te interpreteren zijn ten opzichte van geaggregeerde cijfers uit een andere rapportage. Een ander uitgangspunt dat in de externe verslaggeving ge-

hanteerd wordt, is dat deze moet aansluiten bij de wijze waarop de organisatie intern bestuurd wordt, terwijl de financiële rapportages die KPN in het kader van toezicht op dient te stellen gericht zijn op diensten en markten.

43. Het college vindt dat de plicht die op KPN rust om de eigen financiële verslaggeving aan bovenstaande regels te laten voldoen, ook geldt voor de financiële rapportages die KPN in het kader van toezicht dient op te stellen en openbaar te maken. Dit betekent in de eerste plaats dat het aan KPN is om ervoor zorg te dragen dat de financiële rapportages zodanig geformuleerd zijn dat gebruikers deze goed kunnen begrijpen en kunnen interpreteren in relatie tot andere financiële publicaties van KPN. In dat verband is het belangrijk dat de financiële rapportage een goede en inzichtelijke beschrijving van het kostentoerekeningsstelsel bevat en een adequate toelichting op de gerapporteerde cijfers. In de tweede plaats dient KPN de financiële rapportages zelf openbaar te maken. KPN is op grond van haar ervaring met de jaarverslaggeving en andere financiële publicaties bekend met de procedures die rond openbaarmaking gelden en kan de financiële rapportages volgens dezelfde systematiek openbaar maken.
44. De financiële rapportages dienen op een eenvoudige wijze toegankelijk te zijn, bijvoorbeeld door deze, net als de jaarverslagen en de kwartaalverslagen, op de internetsite van KPN te publiceren. Met het oog op het bovenstaande heeft het college er geen bezwaar tegen als KPN er toe over zou gaan om in een Engelse vertaling te voorzien.

Annex B Kostentoe rekening en financiële rapportages: wholesale

B.1 Inleiding

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

B.2 Kostentoe rekening

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

B.2.1 Het EDC-systeem van KPN

6. In het kader van de tariefregulering van wholesalediensten onder de oude Tw heeft KPN in opdracht van het college het EDC-systeem ontwikkeld. Met het EDC-systeem worden de kostprijzen van de wholesalediensten berekend. EDC staat daarbij voor Embedded Direct Costs. Vanuit de methodiek van embedded direct costs worden alleen de kosten die direct aan diensten zijn toe te rekenen in de kostprijs van deze diensten opgenomen. Met andere woorden, er dient een causale relatie tussen de kosten en de dienst te zijn. Als EDC in zuivere vorm zou worden

toegepast, zouden alleen de directe kosten aan de diensten worden toegerekend. Dit impliceert dat alle kosten die niet direct met de diensten samenhangen, dat wil zeggen alle kosten met een indirect, gezamenlijk of gemeenschappelijk karakter, dan ook niet aan de diensten toegerekend zouden worden.

7. De toepassing van EDC zoals deze door KPN en het college is uitgewerkt, kenmerkt zich als volgt. In de eerste plaats worden alle relevante kosten, dus ook de indirecte, gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten, aan de diensten toegerekend. In de tweede plaats wordt gebruik gemaakt van het forward looking principe. Dit houdt in dat waar dat mogelijk is de kosten op zodanige wijze berekend worden dat de hoogte ervan een goede investeringsprikkel aan potentiële toetreders geeft. Op grond van het forward looking principe is gekozen voor de toepassing van current costing (zie verder paragraaf B.2.3).
8. De uitwerking die de afgelopen jaren is gekozen, vertoont sterke gelijkenis met de LRIC-methodiek (Long Run Incremental Costs), waarbij gemeenschappelijke kosten doorgaans aan de hand van een opslag worden toegerekend. Binnen de LRIC-methodiek is zowel een top-down als een bottom-up benadering mogelijk. Het college en KPN hebben met de ontwikkeling en toepassing van het EDC-systeem van KPN uitwerking gegeven aan een top-down invulling. Dit betekent dat de cijfers in de boekhouding van KPN het startpunt voor de berekeningen in het EDC-systeem vormen.
9. Ten aanzien van kostentoekening in het kader van de wholesaletariefregulering houdt het college vast aan deze invulling. Dit betekent dat KPN in principe het EDC-systeem kan hanteren voor het berekenen van de kostprijzen van wholesalediensten. Het college benadrukt dat hieruit niet moet worden opgemaakt dat de tarieven die KPN dient te hanteren volledig op basis van het EDC-systeem bepaald zullen worden. Ten aanzien van diensten waarop de wholesale price cap van toepassing is, geldt dat het door KPN opgestelde EDC-systeem slechts één van de bronnen is die het college bij de tariefstelling zal gebruiken (zie verder annex C).

B.2.2 Meerjarenvensters

10. In annex A is uiteengezet dat wordt uitgegaan van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen, zoals die in de jaarrekening worden verantwoord. Dit betekent in het algemeen dat operationele kosten ten laste van het jaar worden gebracht waarin de corresponderende uitgaven gedaan zijn, en dat investeringen geactiveerd worden en over de levensduur via afschrijvingen als kosten ten laste van de resultaten van de opeenvolgende jaren gebracht worden. In het kostentoekeningssysteem voor wholesale wordt daarop een uitzondering gemaakt ten aanzien van eenmalig hoge kosten. KPN dient deze eenmalig hoge kosten via meerjarenvensters over een periode van een aantal jaren in de kostprijzen en tarieven van de wholesalediensten te verwerken.
11. Ingeval op grond van toegangsverplichtingen een nieuwe wholesaledienst wordt geïntroduceerd betekent dit doorgaans dat implementatiekosten gemaakt moeten worden. Meestal gaat het dan om projectmatige kosten voorafgaand aan de introductie van de dienst. Ook ten aanzien van een reeds bestaande dienst of activiteit kunnen eenmalig extra kosten gemaakt worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de implementatie van een belangrijke wijziging in de dienst of in

de processen die nodig zijn om die dienst te leveren. De afzet van een dergelijke dienst ontwikkelt zich echter niet conform de ontwikkeling van het kostenpatroon. Als deze eenmalig hoge kosten volledig in het jaar waarin de corresponderende uitgaven gedaan zijn in de kostprijs van de dienst worden verrekend, ontstaat een relatief hoge kostprijs. Een tarief dat op deze kostprijs gebaseerd is, kan de afzetontwikkeling van deze dienst nadelig beïnvloeden, doordat afnemers deze hoge prijs niet willen of kunnen betalen. De bedoeling van toegangsverplichtingen is echter dat deze een reële mogelijkheid bieden voor andere aanbieders om bepaalde diensten aan eindgebruikers te leveren.

12. In dergelijke gevallen is het daarom met het oog op de doelstelling van regulering beter om de eenmalig hoge kosten over een aantal jaren te spreiden en gelijkmatig toe te rekenen aan de afzet in die periode. Op die manier ontstaat een meer gelijkmatig tariefpatroon, waardoor het gebruik van de dienst niet door eenmalig hoge tarieven wordt ontmoedigd en KPN over de gehele periode gezien de gemaakte kosten kan terugverdienen.
13. Bij de eerste toepassing van een meerjarenvenster wordt een inschatting gemaakt van de verwachte afzet gedurende de komende jaren.¹ De eenmalige kosten worden vervolgens gelijkmatig over de verwachte afzet verdeeld. Bij het begin van het tweede jaar in het venster dient een herberekening uitgevoerd te worden, waarbij de werkelijke kosten en afzet van het eerste jaar in het meerjarenvenster verrekend worden. Tevens wordt bekeken of de eerder gemaakte inschattingen ten aanzien van de toekomstige afzet aanpassing behoeven. Hieruit volgt dan een nieuwe toerekening van kosten over de verschillende jaren. Deze procedure wordt herhaald totdat de periode van het meerjarenvenster is verstreken.

B.2.3 Waarderingsgrondslag

14. In annex A is uiteengezet dat KPN in het kostentoe rekeningssysteem in principe de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling van de jaarrekening hanteert. In de jaarrekening hanteert KPN de historische kostenmethode als grondslag voor de waardering van activa en de bepaling van de afschrijvingsbedragen. Ten aanzien van de waardering van activa in het kader van wholesaletariefregulering wijkt het college hiervan af. Op grond van het forward looking principe dient hierbij current costing in combinatie met financial capital maintenance toegepast te worden. Dit wordt hieronder toegelicht.
15. Bij de tariefbepaling voor wholesalediensten staat voor het college voorop of de tarieven de juiste prikkels geven ten aanzien van het gebruik van de infrastructuur en het investeringsgedrag van zowel de AMM-partij als van andere (potentiële) infrastructuuraanbieders. Deze prikkels worden het beste gewaarborgd in een situatie waarin investeringsbeslissingen genomen kunnen worden op basis van de afweging tussen enerzijds de kosten van een eigen investering en anderzijds wat het KPN op dit moment kost om de betreffende dienst te leveren. Een afweging op grond van wat het KPN in het verleden zou hebben gekost om de dienst te leveren, resulteert in een suboptimale keuze, gegeven dat daarin niet de meest recente informatie over de relatieve schaarste van productiemiddelen is opgenomen. Om deze reden kiest het college voor de toepassing van de vervangingswaarde (current cost accounting ofwel CCA) ten aanzien van de waardering van de activa van KPN.

¹ Over het algemeen wordt met een periode van vijf jaar gewerkt.

16. Bij de toepassing van CCA dienen de activa van KPN jaarlijks geherwaardeerd te worden. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van technologie-afhankelijke prijsindexering. Dit betekent dat gebruik gemaakt wordt van specifieke prijsindexcijfers die door gespecialiseerde bureaus, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek, berekend worden. Als voor bepaalde activa geen geschikte prijsindexcijfers beschikbaar zijn, kan KPN deze op basis van de huidige prijzen van activa berekenen.
17. De toepassing van CCA leidt tot een jaarlijkse afschrijving die berekend wordt op basis van de vervangingswaarde van de activa. Ook leidt de toepassing van CCA ertoe dat de vermogenskosten aangepast worden, gegeven dat deze worden berekend over de vervangingswaarde van de activa (paragraaf B.2.4 gaat verder in op de vermogenskosten). Tenslotte leidt de toepassing van CCA tot een jaarlijkse herwaardering van activa. Als de nieuwe activawaardering hoger is, leidt herwaardering tot een waardewinst, maar als de nieuwe activawaardering lager is, leidt herwaardering tot een waardeverlies.
18. Voor de wijze waarop deze herwaarderingen verwerkt moeten worden zijn twee methoden beschikbaar, operating capital maintenance (OCM) en financial capital maintenance (FCM). Bij toepassing van OCM worden de herwaarderingen via het eigen vermogen geleid.² In het geval sprake is van afwaarderingen worden de reguliere afschrijvingen lager en zal het totaal van de afschrijvingen lager zijn dan de aanschafprijs. Als er echter sprake is van opwaarderingen dan worden de reguliere afschrijvingen hoger en is het totaal van de afschrijvingen over de levensduur gezien meer dan de aanschafprijs. Hierdoor bestaat er bij OCM onzekerheid of over de levensduur van het actief gezien de investeringen wel terugverdiend zullen worden. De onzekerheid of een investering wel terugverdiend kan worden, is een risico voor zowel de huidige eigenaren van infrastructuur, waaronder ook KPN waarop de toegangsverplichting rust, als de potentiële infrastructuurconcurrenten. Dit risico vermindert de investeringsprikkel.
19. Bij FCM worden herwaarderingen via het resultaat en de kostprijzen geleid.³ Afwaarderingen leiden daarbij tot een extra kostenpost in het jaar van de afwaardering (en dus tot hogere kostprijzen) en opwaarderingen leiden tot een vrijval ten gunste van de kostprijzen in het jaar van de opwaardering (een winst of een korting op de kosten). Dit betekent dat over de levensduur van het actief gezien de investeringen precies worden terugverdiend; er is sprake van volledige kostendekking. Door de herwaarderingen wordt alleen het patroon van de afschrijvingen over de jaren heen aangepast.
20. Het nadeel van FCM is hiermee dat bij een herwaardering een eenmalige vertekening in de kostprijs in het jaar van de herwaardering optreedt. Hiertegenover staat het voordeel dat er voor bestaande en potentiële infrastructuurconcurrenten zekerheid bestaat dat investeringen terugverdiend kunnen worden, wat bij OCM niet het geval is. Het college hecht eraan dat investeringsprijken niet worden aangetast door deze met OCM samenhangende onzekerheid dat investeringen niet terugverdiend kunnen worden. Op grond hiervan kiest het college ervoor om bij de toepassing van current costing de financial capital maintenance methodiek te hanteren.

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

³ FCM wordt ook wel aangemerkt als modern nominalisme.

21. KPN past met ingang van 1 januari 2005 in de jaarverslaggeving de International Financial Reporting Standards (IFRS) toe.⁴ IFRS biedt de mogelijkheid om activa eenmalig te herwaarderen. KPN maakt gebruik van deze optie ten aanzien van de activacategorie kabels (zowel koper als glasvezel) die onderdeel uitmaken van het vaste telefonienetwerk (aansluitnet en het nationale en internationale transmissienet). Deze keus heeft tot gevolg dat de balanswaarde verhoogd wordt. Deze nieuwe 'fair value' vervangt de oude historische kostenwaarde. KPN blijft dus de historische kostenmethode toepassen. Het gevolg van de hogere balanswaardering is dat de toekomstige afschrijvingen ook hoger zullen zijn. De herwaardering is bij het eigen vermogen gevoegd.
22. De door KPN op grond van IFRS herziene boekwaarde kan, vanwege de rekenkundige wijze waarop current cost accounting en financial capital maintenance ten behoeve van wholesaletariefregulering toegepast wordt, effect hebben op berekeningen voor de wholesaletariefregulering. Dit zou niet het geval moeten zijn. Het college zal aan dit punt aandacht geven bij de beoordeling van de rapportages.

B.2.4 Vermogenskosten

23. KPN heeft veel vermogen geïnvesteerd in haar infrastructuur. Dit gaat om omvangrijke investeringen die voor zeer lange perioden in de activa worden vastgelegd. Daarom is het redelijk dat KPN via de tarieven een vergoeding voor het geïnvesteerd vermogen ontvangt.⁵
24. De vermogenskosten worden niet intracomptabel in de boekhouding van KPN geregistreerd. Daarom dienen deze vermogenskosten separaat berekend te worden. De kostenvoet van het geïnvesteerd vermogen wordt berekend met behulp van de weighted average cost of capital (WACC) op grond van het capital asset pricing model. De vermogenskosten zijn gelijk aan de WACC vermenigvuldigd met het geïnvesteerd vermogen.
25. In het verleden heeft het college een gedifferentieerde WACC gehanteerd voor enerzijds de originating diensten en anderzijds de terminating diensten. Hierbij werden verschillende waarden voor de risicograad van de activiteiten en de vermogensverhoudingen gehanteerd. Het college vindt dat deze rechtvaardiging in principe relevant blijft, maar zal tijdens de operationalisering bezien of deze gedifferentieerde benadering past bij de toepassing van de comparatieve efficiëntieanalyse.

B.3 Financiële rapportages

26. KPN dient jaarlijks aan te tonen dat haar tarieven kostengeoriënteerd zijn en wat de uitkomsten zijn van de toepassing van het goedgekeurde kostentoerekeningssysteem. Hiervoor moet KPN een rapportage (hierna: de EDC-rapportage) opleveren. KPN dient deze EDC-rapportage jaarlijks uiterlijk in de eerste week van mei op te leveren. Conform hetgeen in annex A gesteld is,

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

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

bevat de rapportage vier onderdelen:

- financiële overzichten;
- toelichting op de financiële overzichten;
- beschrijving van het kostentoerekeningssysteem;
- rapportage van een accountant.

B.3.1 Financiële overzichten

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

28. In de financiële overzichten dient in ieder geval over het volgende gerapporteerd te worden:

- kostprijzen van de diensten, met daarbij uitgesplitst de bijdrage van de kosten die vanuit ieder van de hoofdkostenpools en categorieën van kosten aan deze diensten toegerekend zijn;
- van de kosten:
 - de bedragen die als input in het kostentoerekeningssysteem ingevoerd worden; hierbij dient duidelijk te zijn in welke organisatorische eenheden deze kosten ontstaan zijn;
 - de bedragen die bij de hoofdcategorieën gecategoriseerd zijn;
 - de bedragen die aan de hoofdkostenpools toegerekend zijn.De hier bedoelde kostenbedragen betreffen kosten die via de kostentoerekening aan zowel gereguleerde als aan ongereguleerde diensten toegerekend worden;
- per activacategorie de voor de herwaardering gebruikte indexcijfers en de omvang van de herwaarderingen, alsmede het bedrag aan herwaarderingen dat in de kostprijs van iedere dienst verwerkt is;
- de presentatie van deze kostenbedragen dient te stroken met de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem en met de toelichting op de financiële overzichten.

29. Ten aanzien van de hoofdcategorieën van kosten en de hoofdkostenpools die KPN dient te hanteren kan aangesloten worden bij de indeling die in de huidige EDC-rapportage door KPN gehanteerd wordt.

B.3.2 Toelichting

30. Het tweede onderdeel van de EDC-rapportage is de toelichting op de kosten en kostprijzen die in de financiële overzichten verantwoord worden. Hierin dient KPN een toelichting te geven op de hoogte en de ontwikkeling van kosten en van de kostprijs van iedere dienst. In annex A is

aangegeven waaraan in een toelichting aandacht besteed dient te worden. In aanvulling daarop dient de toelichting nadrukkelijk ook in te gaan op:

- de hoogte van de kosten, gespecificeerd naar de organisatieonderdelen waar deze kosten hun oorsprong hebben en gespecificeerd naar de hoofdcategorieën van kosten en de hoofdkostenpools die in het kostentoerekeningssysteem gehanteerd worden;
- de volumes van belangrijke kostenverdeelsleutels of cost drivers en de volumes van diensten die bij de berekeningen gehanteerd worden;
- de toegepaste meerjarenvensters;
- de omvang van de herwaarderingen en de invloed daarvan op de verantwoorde kosten en kostprijzen.

B.3.3 Beschrijving kostentoerekeningssysteem

31. De beschrijving van het kostentoerekeningssysteem is het derde onderdeel van de EDC-rapportage. Naast hetgeen genoemd is in annex A betreft dit onderdeel in ieder geval:

- de wijze waarop de meerjarenvensters toegepast worden;
- de wijze waarop de vervangingswaarde voor de activa wordt berekend, waarbij per activacategorie apart is toegelicht op welke basis de prijsindexering bepaald is;
- de wijze waarop de vermogenskosten berekend zijn.

B.3.4 Accountantsrapportage

32. KPN dient bij het historische deel van de EDC-rapportage een accountantsverklaring te voegen.

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

B.3.5 Openbaarmaking

34. Ten aanzien van de openbaarmaking gelden geen aanvullende regels ten opzichte van annex A.

B.4 Operationalisering

35. KPN dient een door het college goedgekeurd kostentoerekeningssysteem te hanteren. Dit kostentoerekeningssysteem dient te voldoen aan de regels die uiteen zijn gezet in annex A en aan de in deze annex beschreven aanvullingen en afwijkingen. In het marktanalysebesluit heeft het college aangegeven dat KPN uiterlijk drie maanden na het van kracht worden van de marktanalysebesluiten een kostentoerekeningssysteem ter goedkeuring aan het college dient voor te leggen. Het college streeft er echter naar om al eerder met een beoordeling te kunnen starten. In dit verband zij verwezen naar de paragrafen C.9 (van annex C) en D.3 (van annex D).

36. In de marktanalysebesluiten is aangegeven dat KPN onderhavig kostentoerekeningssysteem als één geheel met een aantal rapportages aan het college dient op te leveren. De beoordeling van het kostentoerekeningssysteem is niet alleen gericht op de goedkeuring van het kostentoerekeningssysteem, maar – in samenhang met de beoordeling van de concrete toepassing van het systeem voor een specifiek jaar – ook op de vaststelling van de starttarieven en de tariefontwikkeling (de –X) voor wholesalediensten waarop de wholesale price cap van toepassing is, en de vaststelling van de tarieven voor rendementsgereguleerde wholesalediensten (zie hiervoor de annexen C en D).
37. In annex A is aangegeven dat het college specifieke instructies kan geven over de kostentoerekening en (de inrichting en het detailniveau van) de financiële rapportage. Indien dit nodig blijkt, zal het college tijdens het proces van operationalisering een overzicht van deze specifieke instructies ten behoeve van de EDC-rapportage opstellen.

Annex C Tariefregulering wholesale: wholesale price cap

C.1 Inleiding

1. In het marktanalysebesluit heeft het college gemotiveerd voor welke wholesalediensten van KPN tariefregulering proportioneel wordt geacht. Daarbij is tevens aangegeven voor welke diensten deze regulering zijn beslag zal krijgen in het wholesale price cap systeem (hierna: het WPC systeem). In deze annex komt de nadere uitwerking van het WPC systeem aan de orde.
2. Allereerst wordt het WPC systeem in algemene termen geïntroduceerd. In paragraaf C.3 worden de functie en doelstellingen uiteengezet en de implicaties daarvan voor het ontwerp van het systeem. Paragraaf C.4 behandelt de reguleringsperiode. In paragraaf C.5 wordt de kern van het systeem besproken, namelijk de tariefontwikkeling binnen het systeem. Paragraaf C.6 gaat dieper in op de bij de regulering gehanteerde comparatieve efficiëntie analyse. In paragraaf C.7 volgt een indicatief voorbeeld van de praktische uitwerking. Paragraaf C.8 stelt de overige aspecten van het systeem, zoals tariefmandjes en de noodremprocedure, aan de orde. Ten slotte wordt in paragraaf C.9 het proces van operationalisering van het systeem uiteengezet.
3. Deze annex vormt een integraal onderdeel van alle besluiten waarin aan KPN op grond van artikel 6a.7 van de Tw de verplichting tot tariefregulering via de methodiek van de wholesale price cap is opgelegd.

C.2 Het wholesale price cap systeem

4. Voor alle wholesalediensten van KPN waarvan de tarieven met behulp van het WPC systeem gereguleerd zullen worden, voorziet het systeem in de aanvangstarieven en in de tariefontwikkeling die tijdens de reguleringsperiode dient te gelden. De reguleringsperiode beslaat meerdere jaren, waardoor voor een langere periode tariefzekerheid aan KPN en haar wholesale afnemers wordt geboden. Tevens wordt KPN hiermee een extra stimulans gegeven om de efficiëntie in haar netwerk en bedrijfsvoering te verhogen.
5. Uit het WPC systeem volgt dat KPN haar tarieven jaarlijks met $CPI-X$ moet aanpassen, waarbij CPI (de consumentenprijsindex) staat voor de inflatie en de X voor de ontwikkeling in het tarief per eenheid. Bij de bepaling van de tariefontwikkeling wordt uitgegaan van de verwachtingen van KPN en andere marktpartijen over toekomstige kosten en volumes. Daarnaast speelt echter een belangrijke rol welke efficiëntieverbeteringen redelijkerwijs van KPN mogen worden verwacht. Zodoende betreft het college bij de bepaling van de aanvangstarieven en de tariefontwikkeling zowel (subjectieve) verwachtingen van betrokken partijen als (objectieve) algemene beschouwingen ten aanzien van de ontwikkelingen in efficiëntie.

C.3 Functie en doelstellingen van het systeem

6. In de vorige paragraaf is al kort ingegaan op de functie en de doelstellingen van het WPC systeem. In deze paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

C.3.1 Functie: proportionaliteit per dienst

7. Het WPC systeem voorziet in de aanvangstarieven en de tariefontwikkeling die voor iedere dienst waarvoor dit systeem als tariefverplichting wordt opgelegd dient te gelden. Daarbij geldt dat de opgelegde tariefverplichting moet voldoen aan het vereiste van proportionaliteit. Dit betekent dat binnen het systeem verzekerd moet zijn dat de invulling van de tariefverplichting voor een bepaalde dienst geschikt en noodzakelijk is voor de specifieke situatie op de betreffende markt waarvan de dienst onderdeel uitmaakt. Zo zal voor sommige met het WPC systeem gereuleerde diensten een relatief lichte invulling proportioneel zijn, terwijl voor andere diensten een striktere invulling noodzakelijk is.
8. De implicatie hiervan is dat het WPC systeem niet zodanig kan worden ingericht dat het resulteert in een tariefregulering die voor alle diensten gelijk is.¹ Met andere woorden, het systeem dient in zekere zin 'maatwerk' per dienst te leveren.
9. Vanwege de centrale rol van het vereiste van proportionaliteit in het reguleringskader, kan het leveren van 'maatwerk' per dienst worden gezien als de functie van het WPC systeem. Hierop zal in paragraaf C.5 van deze annex worden teruggekomen bij de beschrijving van de vier binnen het systeem onderscheiden varianten van tariefontwikkeling.

C.3.2 Doelstellingen: voorspelbaarheid en efficiëntie

10. Een belangrijke ontwerp eis aan het WPC systeem dat de doelstellingen in artikel 1.3 van de Tw, met name wat betreft het bevorderen van concurrentie door efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur, zo goed mogelijk worden gerealiseerd. Door het vergroten van de voorspelbaarheid van de tarieven die tijdens de reguleringsperiode zullen gelden en het geven van een extra stimulans aan KPN om haar efficiëntie te verhogen, sluit het WPC systeem goed aan bij de doelstellingen in artikel 1.3 Tw. Dit wordt hierna toegelicht.
11. Voorspelbaarheid van tarieven biedt marktpartijen meer zekerheid bij het opstellen van hun ondernemingsplannen voor de komende jaren en bij het aantrekken van de hiervoor benodigde financiering. Dit geldt in de eerste plaats voor KPN, die een steeds belangrijker deel van haar inkomsten uit wholesaledienstverlening genereert. Voor KPN is inzicht in de toekomstige inkomsten per dienst een belangrijke factor bij beslissingen omtrent benodigde investeringen in haar netwerk en organisatie. Voor andere aanbieders geldt dat een grotere mate van zekerheid over de meerjarige tariefontwikkeling hen beter in staat stelt om een afweging te maken tussen de mogelijkheden om in eigen infrastructuur te investeren of om gebruik te blijven maken van de door KPN te leveren toegangsdiensten.² Hiermee worden efficiënte investeringsbeslissingen gestimuleerd.
12. Naast het hiervoor aangehaalde positieve effect van de met een price cap systeem samenhangende meerjarige tariefzekerheid op de uitkomst van investeringsbeslissingen, geeft het WPC

¹ Met 'gelijk' wordt hier bedoeld dat de zwaarte van de tariefverplichting voor alle diensten even groot is.

² Een voorbeeld hiervan is de beslissing van een marktpartij op welk niveau in het netwerk van KPN interconnectie wordt aangegaan. Bij deze beslissing is zeer relevant welke tarieven op de verschillende niveaus zullen gelden, en vooral wat de verschillen daartussen gedurende de komende jaren zullen zijn.

systeem ook in algemene zin een stimulans aan KPN om efficiënter te opereren. Een price cap systeem is voor dat doel beter geschikt dan de tot dusverre gehanteerde (jaarlijkse) rendementsregulering. Het WPC systeem kan namelijk zodanig worden ingericht dat KPN alle bovenverwachting behaalde efficiëntieverbeteringen gedurende de reguleringsperiode zelf mag behouden. Bij rendementsregulering is bedoelde stimulans veel minder aanwezig, aangezien de tarieven jaarlijks worden aangepast aan het door KPN gerealiseerde kostenniveau.

13. Het WPC systeem dient derhalve zodanig te worden ingericht dat het systeem vooraf voldoende zekerheid biedt ten aanzien van de tarieven die tijdens de reguleringsperiode zullen gelden, en tevens voorziet in voldoende stimulans voor KPN om haar efficiëntie verder te verhogen.

C.4 De reguleringsperiode

14. Wat betreft de reguleringsperiode zijn twee aspecten relevant. In de eerste plaats ligt de vraag voor op welk moment de reguleringsperiode aanvangt. Daarnaast is de lengte van de periode van belang.

C.4.1 De aanvangsdatum

15. Ten aanzien van de eerste vraag overweegt het college het volgende. De thans voor KPN's wholesalediensten geldende kostengeoriënteerde tarieven volgen uit het in juni 2004 door het college genomen goedkeuringsbesluit.³ Zoals toegelicht in dat besluit, blijven deze tarieven van kracht tot 1 januari 2006 of zoveel eerder dat het nieuwe wettelijke kader is geoperationaliseerd.
16. In het licht van bedoeld besluit ligt het in de rede de reguleringsperiode van het WPC systeem te laten aanvangen op het moment dat de operationalisering van het WPC systeem is afgerond. Op dat moment zijn namelijk de aanvangstarieven bepaald.
17. Het college verwacht dat de operationalisering van het WPC systeem uiterlijk eind 2005 kan worden afgerond. De voor het WPC systeem relevante reguleringsperiode zal derhalve op 1 januari 2006 kunnen aanvangen. Mocht de bepaling van de aanvangstarieven niet uiterlijk eind 2005 zijn afgerond, dan zal de reguleringsperiode aanvangen op de eerste dag van de maand volgend op de vaststelling van de aanvangstarieven. Tot het moment dat de reguleringsperiode aanvangt, zullen de tarieven die op basis van het besluit van juni 2004 gelden van kracht blijven.
18. Opgemerkt zij nog dat de afronding van de operationalisering uiterlijk eind 2005 afhankelijk is van de bereidheid van KPN om, vooruitlopend op de vaststelling van de definitieve marktanalyse besluiten, op basis van de ontwerpbesluiten haar medewerking te verlenen. Zie in dit verband tevens paragraaf C.9 van deze annex.

C.4.2 De lengte van de reguleringsperiode

19. Ten aanzien van de lengte van de reguleringsperiode spelen meerdere factoren een rol. Ten

³ Goedkeuringsbesluit wholesale tariefregulering periode 2004/2005, OPTA/IBT/2004/202290, 30 juni 2004.

eerste geldt dat de efficiëntiestimulans groter wordt naarmate de reguleringsperiode langer is. KPN heeft immers meer baat bij een efficiëntieverbetering als zij de voordelen daarvan gedurende een langere periode mag behouden. Een langere reguleringsperiode biedt bovendien voor een langere termijn zekerheid over de te gelden tarieven. Dit heeft weer een positief effect op efficiënte investeringen door KPN en andere marktpartijen.

20. Bij de bepaling van de lengte van de reguleringsperiode heeft het college echter tevens overwogen dat een langere periode een groter risico inhoudt dat de opgelegde verplichting niet meer voldoet aan de vereiste van proportionaliteit. De situatie op een specifieke markt kan gedurende de reguleringsperiode zodanig veranderen dat de aan het begin van de periode proportioneel geachte tariefverplichting niet langer gerechtvaardigd is.
21. Een gerelateerd risico betreft de mogelijkheid dat door onvoorziene omstandigheden de marges tussen de vooraf bepaalde tarieven en de daadwerkelijk gerealiseerde kosten onredelijk hoog of laag worden. In het geval de te hoge marges het gevolg zijn van onvoorziene ontwikkelingen, die daardoor niet in de vooraf bepaalde tariefontwikkeling zijn meegenomen, geldt dat het onredelijk is dat wholesale afnemers en consumenten niet kunnen meeprofiteren van de behaalde voordelen. Andersom geldt dat het onredelijk is om KPN alleen te laten opdraaien voor vooraf onvoorziene ontwikkelingen die een negatief effect op de marges hebben. Ook voor dit risico geldt dat het groter wordt naarmate de reguleringsperiode langer is.
22. Bij zijn overweging ten aanzien van de lengte van de reguleringsperiode heeft het college tevens gekeken naar de praktijk in binnen- en buitenland. Price cap systemen komen voor in allerlei sectoren, en hebben over het algemeen een lengte van drie tot vijf jaar.⁴ Deze bandbreedte kan worden gezien als de resultante van de hiervoor beschreven 'trade-off' tussen de extra efficiëntiestimulans die uitgaat van een langere periode en anderzijds het extra risico dat die langere periode met zich meebrengt. De precieze lengte van de periode wordt veelal bepaald door de specifieke omstandigheden in de betreffende markt of sector.
23. Wat betreft deze specifieke omstandigheden overweegt het college het volgende. Het college dient uiterlijk binnen drie jaar na het nemen van onderhavig besluit een nieuwe marktanalyse uit te voeren. Deze analyse kan met zich meebrengen dat de nu opgelegde tariefverplichtingen heroverwogen moeten worden, en daarmee ook het WPC systeem of de nadere invulling daarvan voor de met het systeem gereguleerde diensten.
24. De mogelijkheid dat na uiterlijk drie jaar het WPC systeem wordt heroverwogen impliceert dat het, geredeneerd vanuit de ontwerpeisen aan het systeem (de tariefzekerheid en het stimuleren efficiëntie), geen zin heeft om een reguleringsperiode te kiezen langer dan drie jaar. Er bestaat thans immers onvoldoende zekerheid dat de thans binnen het WPC systeem opgelegde tariefverplichtingen ook na de volgende marktanalyse nog ongewijzigd in stand kunnen blijven.
25. Op basis van het bovenstaande acht het college het redelijk en verantwoord aan de onderkant van de eerdergenoemde bandbreedte te gaan zitten. Dit betekent dat de reguleringsperiode ten

⁴ Als voorbeelden worden hier aangehaald het Verenigd Koninkrijk waar Ofcom tot dusverre een price cap periode van vier jaar voor de regulering van de wholesaletarieven van British Telecom heeft gehanteerd. Verder heeft AGCOM in Italië de wholesaletarieven van Telecom Italia binnen een price cap systeem van drie jaar vastgesteld.

hoogste drie jaar mag beslaan. Uitgaande van een aanvangsdatum van 1 januari 2006, blijft het WPC systeem derhalve uiterlijk tot en met 31 december 2008 van kracht.

C.5 Tariefontwikkeling binnen het systeem

26. De kern van het WPC systeem betreft de tariefontwikkeling (de CPI-X) die gedurende de reguleringsperiode voor iedere dienst geldt. In essentie gaat het daarbij om het bepalen van de aanvangstarieven en de mate waarin de tarieven gedurende de reguleringsperiode door KPN dienen te worden aangepast. Voor beide aspecten geldt dat de proportionaliteit van de opgelegde verplichting gewaarborgd dient te worden.

C.5.1 Tariefontwikkeling in algemene zin

27. Het WPC systeem dient te resulteren in tarieven die gebaseerd zijn op de onderliggende kosten (dat wil zeggen: in kostengeoriënteerde tarieven). Aangezien het WPC systeem meerdere jaren beslaat, wordt ter bepaling van toekomstige tarieven uitgegaan van verwachte kosten- en volumeontwikkelingen. Bij de door het college voorgestane invulling van kostenoriëntatie zijn echter niet alleen de verwachtingen van KPN, andere marktpartijen en het college relevant. Het college betreft bij de bepaling van de tarieven tevens de vraag in hoeverre van KPN efficiëntieverbeteringen mogen worden verwacht. Daartoe wordt de efficiëntie van KPN vergeleken met andere bestaande aanbieders.
28. Het voorgaande betekent dat het college bij het bepalen van de tariefontwikkeling binnen het systeem gebruik maakt van een drietal bronnen, te weten: (1) de verwachtingen van KPN ten aanzien van huidige en toekomstige kosten- en volumeontwikkelingen welke zijn vervat in de door KPN op te leveren EDC-rapportage over 2004 en prospectieve rapportages over 2005-2008; (2) de beoordeling door het college van deze rapportages waarbij tevens de verwachtingen van andere marktpartijen worden betrokken; (3) de comparatieve efficiëntieanalyse (hierna: de CEA) welke een vergelijking betreft van de efficiëntie van KPN met die van efficiënt veronderstelde aanbieders.

C.5.2 Proportionaliteit: 'maatwerk' per dienst

29. Ten aanzien van de in randnummer 28 bedoelde bronnen waarvan het college bij de tariefregulering gebruik zal maken, ziet het college de CEA als het instrument bij uitstek waarmee een gedifferentieerde invulling van proportionaliteit per dienst kan worden bewerkstelligd.⁵ De CEA vergelijkt de efficiëntie van KPN met de in het algemeen als efficiënt veronderstelde Amerikaanse Local Exchange Carriers (hierna: US LECs). De uitkomst van de CEA geeft de mate waarin KPN verondersteld mag worden minder efficiënt te zijn dan deze US LECs.⁶

⁵ Bij de bepaling van de proportionele invulling van tariefregulering voor een bepaalde dienst wordt gekeken naar de competitieve situatie op de markt waarvan de betreffende dienst onderdeel uitmaakt. Dit betekent dat diensten die tot dezelfde markt behoren in beginsel geen verschillende invulling van proportionaliteit zullen krijgen. In die zin zou ook gesproken kunnen worden van 'maatwerk' per markt.

⁶ Hiermee wordt overigens niet gesuggereerd dat bij voorbaat vaststaat dat KPN minder efficiënt is dan de US LECs. Uit de analyse kan blijken dat KPN een gelijke of zelfs hogere mate van efficiëntie in haar netwerk en bedrijfsvoering realiseert. In dat geval blijft de toepassing van de CEA zonder effect en geldt KPN's kostenbasis als grondslag voor de tariefontwikkeling.

30. Ten aanzien van de CEA ziet het college in beginsel twee parameters waarmee tot een gedifferentieerde invulling van proportionaliteit kan worden gekomen. In de eerste plaats is dit de snelheid waarmee KPN geacht wordt haar relatieve inefficiëntie in te lopen. Het college maakt daarvoor onderscheid tussen een invulling waarbij KPN haar achterstand meteen aan het begin van de reguleringsperiode dient in te lopen en een invulling waarbij KPN haar achterstand gedurende de reguleringsperiode dient in te lopen. De tweede parameter betreft de groep van US LECs waarmee KPN vergeleken wordt. Ondanks dat de US LECs over het algemeen als efficiënt worden beschouwd, bestaan er toch onderlinge verschillen in de mate van efficiëntie. KPN kan derhalve worden vergeleken met de meest efficiënte US LECs (de top 10%) of met de gemiddelde efficiëntie van de US LECs.
31. Door de invulling van beide parameters te differentiëren tussen diensten die een andere invulling van tariefregulering behoeven, kan het college maatwerk per dienst bieden. Daarbij zal in het algemeen gelden dat voor diensten waarvoor striktere regulering noodzakelijk is, eerder zal worden gekozen voor een tariefontwikkeling waarbij KPN meteen aan het begin van de reguleringsperiode haar achterstand dient goed te maken en waarbij KPN vergeleken worden met de meest efficiënte US LECs.

C.5.3 Vier varianten van tariefontwikkeling

32. In de hoofdtekst van het marktanalysebesluit is aangegeven voor welke wholesalediensten tariefregulering proportioneel moet worden geacht. Daarbij is onderbouwd welke variant van tariefontwikkeling dient te worden toegepast. Voor de uitwerking van deze varianten is verwezen naar deze annex. In de vorige paragraaf is in randnummer 30 aangegeven welke mogelijkheden het college tot zijn beschikking heeft om tussen de varianten te differentiëren. Hieronder worden de varianten nog een keer kort beschreven en geeft het college voor iedere variant aan welke concrete invulling van tariefontwikkeling daaraan gekoppeld wordt.
33. De eerste variant is van toepassing op diensten waarvoor geldt dat er geen uitzicht is op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie. Dit maakt het toepassen van de meest strikte vorm van tariefregulering proportioneel. Tariefregulering dient derhalve plaats te vinden op het kostenniveau van een optimaal efficiënte aanbieder.
34. In termen van tariefontwikkeling betekent het voorgaande dat het college het noodzakelijk acht dat KPN voor diensten waarvoor deze variant proportioneel wordt geacht haar efficiëntieachterstand meteen aan het begin van de reguleringsperiode inloopt en dat KPN daarbij vergeleken wordt met het gemiddelde van de top 10% van meest efficiënte US LECs.⁷ De tariefontwikkeling zal daarna in lijn moeten blijven met het efficiëntieniveau van deze US LECs.
35. De tweede variant is van toepassing op diensten waarvoor geldt dat er uitzicht is op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie die ná de termijn van de herziening zal leiden tot duurzame concurrentie.
36. Gezien de mogelijkheid van infrastructuurconcurrentie dient een minder strikte invulling van

⁷ Gezien de noodzaak strikt te reguleren zou een andere optie zijn om KPN te vergelijken met de meest efficiënte US LEC. Dit maakt de analyse echter zeer gevoelig voor meet- of andere fouten ten aanzien van die ene LEC.

kostenoriëntatie dan in de eerste variant te worden toegepast. Om de (verdere) ontwikkeling van (de reeds ontstane) concurrentie niet te frustreren en gegeven de blijvende afhankelijkheid van marktpartijen van KPN, blijft het echter noodzakelijk gedurende de gehele reguleringsperiode de tarieven van KPN op basis van kostenoriëntatie te reguleren.

37. Bij de bepaling van de voor deze diensten relevante tariefontwikkeling wordt KPN geacht haar efficiëntieachterstand meteen aan het begin van de reguleringsperiode in te lopen waarbij KPN vergeleken wordt met de gemiddelde efficiëntie van de US LECs. Gedurende de reguleringsperiode dient de tariefontwikkeling in lijn te blijven met het efficiëntieniveau van deze US LECs. Daarmee wordt voor deze diensten een lichter regime ingesteld dan voor de eerste variant het geval is.
38. De derde variant is van toepassing op diensten waarvoor geldt dat er uitzicht is op de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie die binnen de termijn van de herziening zal leiden tot duurzame concurrentie.
39. Om te voorkomen dat de ontstane infrastructuurconcurrentie wordt gehinderd door het plotseling wegvallen van tariefregulering, dient de invulling bij de start van de reguleringsperiode gelijk te zijn aan die bij variant 2. Daarna kan KPN echter meer tariefvrijheid worden toegestaan. Bij de bepaling van de voor deze diensten relevante tariefontwikkeling gaat het college er derhalve vanuit dat KPN haar efficiëntieachterstand meteen aan het begin van de reguleringsperiode inloopt waarbij KPN vergeleken wordt met de gemiddelde efficiëntie van de US LECs. Gedurende de reguleringsperiode dient de tariefontwikkeling echter slechts te voldoen aan een veiligheidsplafond in de vorm van CPI-0. Daarmee wordt voor deze diensten een lichter regime ingesteld dan voor de tweede variant het geval is.
40. De vierde variant is van toepassing op diensten waarvoor geldt dat infrastructuurconcurrentie zich heeft ontwikkeld, maar waar concurrenten beschermd dienen te worden tegen het risico dat KPN te lage tarieven gaat hanteren.
41. Bij de bepaling van de voor deze diensten relevante tariefontwikkeling gaat het college er vanuit dat het toepassen van een bovengrens niet langer proportioneel moet worden geacht. KPN hoeft in deze variant slechts te voldoen aan een ondergrens. Deze wordt bepaald door de tariefontwikkeling op basis van variant 1.⁸
42. Het college plaatst hier nog twee kanttekeningen. In de eerste plaats zou uit de CEA naar voren kunnen komen dat de relatieve efficiëntieachterstand van KPN ten opzichte van de US LECs zeer klein is of dat KPN zelfs op de US LECs voorloopt. Dit zou er bij de bovenstaande invulling toe kunnen leiden dat de na toepassing van de CEA resulterende tariefontwikkeling resulteert in hogere tarieven dan de tarieven die volgen uit de beoordeling door het college van de prospectieve EDC-rapportages. Het college is van oordeel dat in dat geval de resultaten volgend uit de EDC-rapportages leidend zijn. Indien uitgegaan zou worden van de CEA resultaten zou KPN immers een negatieve efficiëntieprikkel krijgen, die conflicteert met de doelstellingen in artikel

⁸ Dit is vergelijkbaar met Ofcom die 'floors and ceilings' voor BT's wholesale tarieven vaststelt. De 'floor' wordt daarbij bepaald door de 'kale' LRIC kosten. Dit is conceptueel vergelijkbaar met de uitkomst van variant 1. Het verschil is echter dat het tariefniveau in variant 1 als bovengrens geldt, terwijl het in variant 4 een ondergrens betreft.

1.3 van de Tw. Het college acht die uitkomst ongewenst.

43. Daarnaast plaatst het college nog de kanttekening dat de toepassing van de CEA in combinatie met de EDC-beoordeling zou kunnen resulteren in een tariefontwikkeling die tot hogere tarieven leidt dan die volgend uit de toepassing van het veiligheidsplafond binnen variant 3. In dat geval zou toepassing van de derde variant (CPI-0) een striktere invulling betekenen dan de eerste twee varianten (CPI+X). Vanuit de functie van het WPC systeem, het waarborgen van proportionaliteit, acht het college deze uitkomst niet wenselijk. Indien een dergelijke situatie zich voordoet, zal de derde variant wat betreft de te gelden tariefontwikkeling daarom gelijk worden gesteld aan de tweede variant (dat wil zeggen dat de CPI+X dan ook voor de derde variant zal gelden).

C.6 Comparatieve efficiëntieanalyse

44. Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat binnen het WPC systeem een belangrijke rol is gereserveerd voor de CEA. In deze paragraaf wordt nader toegelicht wat met de CEA wordt bedoeld en wat de overwegingen van het college zijn om de CEA te introduceren.

C.6.1 CEA: een efficiëntievergelijking

45. De CEA betreft een vergelijking tussen de mate van efficiëntie van verschillende aanbieders. Als zodanig betreft de CEA een beproefde methodiek op basis waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over relatieve (in)efficiënties. Als voorbeeld van een concrete toepassing van deze methodiek die in grote mate vergelijkbaar is met de toepassing die het college voor ogen staat, kan worden gewezen op de door Ofcom, de Britse toezichthouder op de communicatiesector, uitgevoerde CEA.⁹
46. De CEA neemt zoals gezegd bestaande aanbieders als uitgangspunt die in het algemeen worden beschouwd als efficiënt. Binnen de communicatiesector worden hiervoor veelal de Amerikaanse Local Exchange Carriers (US LECs) genomen.¹⁰ Van deze aanbieders wordt namelijk algemeen verondersteld dat zij een redelijke mate van efficiëntie hebben bereikt. Daarnaast is ten aanzien van de US LECs een grote hoeveelheid informatie beschikbaar die zeer bruikbaar is bij het maken van een efficiëntievergelijking.
47. In essentie is de CEA erop gericht om, gegeven de diensten die KPN aanbiedt en de omstandigheden waaronder zij opereert, de totale kosten te bepalen die KPN zou maken als zij efficiënt zou opereren. Door deze kosten vervolgens te vergelijken met de werkelijke kosten die KPN maakt, kan de relatieve achterstand worden vastgesteld. Hieronder volgt een beschrijving van de belangrijkste onderdelen van de CEA.
48. Op basis van de beschikbare gegevens over kosten en volumes van de US LECs en met gebruikmaking van diverse statistische methoden, voornamelijk regressie-analyse, kan een kos-

⁹ Zie in dit verband met name het rapport *The comparative efficiency of BT*, a report for Ofcom, NERA Economic Consulting, March 11 2005, <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/charge/nera.pdf>.

¹⁰ Dit is bijvoorbeeld het geval in de praktijk van Ofcom, waarin binnen de network charge control aan de uitkomsten van een CEA van British Telecom ten opzichte van de US LECs toepassing wordt gegeven.

tenfunctie worden geschat die de totale kosten als functie van een aantal verklarende variabelen beschrijft. Deze kostenfunctie heeft de vorm: $TK = aX_1 + bX_2 + \dots$, waarbij TK de totale kosten betreft en X_1, X_2, \dots de verklarende variabelen.¹¹

49. Over het algemeen zal gelden dat naarmate het aantal verklarende variabelen in de kostenfunctie groter wordt, de voorspelling van de totale kosten van een bepaalde aanbieder beter rekening houdt met de specifieke omstandigheden waaronder die aanbieder opereert. Pas bij het daadwerkelijk uitvoeren van de CEA zal blijken voor welke verklarende variabelen het noodzakelijk is om in de functie te worden opgenomen. Echter, deze functie zal in ieder geval variabelen bevatten die beschrijven welke diensten en volumes worden aangeboden¹² en tevens onder welke omstandigheden de aanbieder dient te opereren.¹³
50. Aangezien de kostenfunctie wordt gebaseerd op de gegevens van een groot aantal US LECs kan worden gesteld dat deze de totale kosten geeft die een US LEC met bijvoorbeeld gemiddelde efficiëntie zou hebben, voor iedere combinatie van waarden voor de verklarende variabelen. Door voor een bepaalde aanbieder de betreffende waarden voor de verklarende variabelen in de kostenfunctie in te vullen, kan worden bepaald wat de totale kosten zouden zijn in het geval de aanbieder gemiddeld efficiënt was. Als dan vervolgens deze uitkomst wordt vergeleken met de werkelijke totale kosten van de aanbieder, wordt duidelijk of de aanbieder als meer of minder dan gemiddeld efficiënt kan worden beschouwd.¹⁴ Tevens geeft het verschil tussen de voorspelde en de werkelijke kosten de mate weer waarin de aanbieder voor- of achterloopt.¹⁵
51. Met behulp van de beschreven methode kunnen de US LECs worden ingedeeld op basis van hun relatieve efficiëntie. Daaruit kan bijvoorbeeld worden opgemaakt welke US LEC als meest efficiënt kan worden beschouwd en welke US LECs tot de top 10% van meest efficiënte US LECs behoren.
52. Het uiteindelijke doel van de CEA is om de relatieve efficiëntie van KPN te bepalen. Daartoe worden de waarden van de verklarende variabelen ingevuld zoals die voor KPN gelden. De uitkomst kan vervolgens worden vergeleken met de resultaten voor de US LECs om zo de relatieve positie van KPN te bepalen. Daarbij kan KPN met verschillende samengestelde groepen worden vergeleken. Met de CEA kan bijvoorbeeld KPN's relatieve efficiëntie worden bepaald ten opzichte van het gemiddelde van de US LECs. Het is ook mogelijk KPN te vergelijken met de

¹¹ De hier genoemde kostenfunctie dient slechts als voorbeeld. Naar aanleiding van de analyse kan een kostenfunctie met een complexere vorm noodzakelijk zijn.

¹² Als voorbeelden kunnen worden genoemd: het aantal aansluitlijnen in het netwerk en het aantal verkeersminuten dat het netwerk dient te verwerken.

¹³ Voorbeelden van variabelen die de specifieke omstandigheden beschrijven: geografische en topografische kenmerken zoals het type terrein en bevolkingsdichtheid.

¹⁴ Indien de werkelijke kosten hoger zijn dan de door de kostenfunctie voorspelde totale kosten, kan de aanbieder als minder dan gemiddeld efficiënt worden beschouwd (en vice versa).

¹⁵ Het is onwaarschijnlijk dat het gehele verschil volledig is toe te schrijven aan de factor (in)efficiëntie. Er kunnen andere oorzaken zijn voor het optreden van het verschil, zoals bijvoorbeeld meetfouten en incompatibiliteit in de gebruikte data. Ter bepaling van het onderscheid tussen enerzijds deze factoren en anderzijds 'echte' verschillen in efficiëntie, zullen additionele statistische analyses, zoals SFA (Stochastic Frontier Analysis) worden uitgevoerd. Daarnaast zal ter vergroting van de robuustheid van de verkregen resultaten ook gekeken worden naar alternatieven voor regressieanalyse, waarbij vooral DEA (Data Envelopment Analysis) een rol zal spelen. Welke analyses exact nodig zullen zijn zal overigens pas blijken tijdens het uitvoeren van de CEA. Opgemerkt zij dat in de praktijk van Ofcom

meest efficiënte US LEC of met de bovenste 10%.

53. Zonder hier te veel op de praktische uitwerking in paragraaf C.7 vooruit te willen lopen, zal de uit de CEA volgende relatieve achterstand van KPN, uitgedrukt in een percentage, worden gebruikt als correctie op het bedrag van de totale kosten in de EDC-rapportages van KPN.

C.6.2 Redenen voor introductie van de CEA

54. Momenteel vinden fundamentele wijzigingen plaats in het netwerk van KPN. Daarbij springt vooral de door KPN voorgenomen grootschalige migratie van circuitgeschakelde technieken naar pakketgerouteerde technologie (IP) in het oog.¹⁶ Deze en andere wijzigingen in het netwerk zijn naar het oordeel van KPN noodzakelijk om in de toekomst concurrerend te blijven bij het aanbieden van haar diensten. KPN heeft in die zin geen andere keuze dan haar netwerk aan te passen aan nieuwe technologieën.
55. Het college ziet de door KPN uitgevoerde aanpassingen in haar netwerk, voor zover deze bijvoorbeeld leiden tot uitbreiding van de dienstverlening of een verbeterde prijs/kwaliteit verhouding, in beginsel als een positieve ontwikkeling voor de sector en de gehele Nederlandse economie. Daarbij wenst het college zich zoveel mogelijk te onthouden van bemoeienis met de bedrijfsvoering van KPN. Het college wil voorkomen dat hij 'op de stoel van KPN' moet gaan zitten om te bepalen welke investeringen in het netwerk al dan niet wenselijk zijn. De beoordeling daarvan kan het beste worden overgelaten aan KPN zelf.
56. De wijzigingen die KPN in haar netwerk doorvoert hebben echter wel hun weerslag op de kosten die KPN maakt voor het aanbieden van haar diensten. Voor de diensten binnen het WPC systeem geldt dat het proportioneel moet worden geacht om de tariefontwikkeling gedurende de reguleringsperiode te baseren op de relevante onderliggende kosten (kostenoriëntatie). De relevante kostenbasis wordt over het algemeen bepaald door de efficiënte kosten, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt in de mate waarin en de snelheid waarmee KPN zich aan die kostenbasis dient aan te passen (in casu de differentiatie in de vier varianten, zie paragraaf C.5.3).
57. Voor het bepalen van de relevante efficiënte kosten zou het college de toekomstgerichte EDC-rapportages van KPN als uitgangspunt kunnen nemen. Deze rapportages zouden moeten weergeven welke aanpassingen KPN gedurende de reguleringsperiode in haar netwerk denkt te gaan doorvoeren en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Ter bepaling van de relevante efficiënte kosten zou het college vervolgens moeten beoordelen in hoeverre de aangekondigde wijzigingen en de kosten daarvan redelijkerwijs in de tarieven meegenomen mogen worden. Het college acht het immers niet redelijk dat KPN alle gemaakte of nog te maken kosten zonder meer kan doorberekenen aan haar afnemers. In feite gaat het college dan alsnog voor KPN bepalen welke aanpassingen redelijk en noodzakelijk zijn. Deze situatie wil het college nu echter juist voorkomen.
58. De geschetste situatie wordt nog complexer doordat de thans voorziene migratie van circuitgeschakelde naar pakketgerouteerde technologie onvermijdelijk tot een zekere verdubbeling van

¹⁶ KPN refereert bijvoorbeeld in haar jaarverslag over 2004 veelvuldig aan deze migratie.

bepaalde kostencategorieën zal leiden. Het lijkt niet te voorkomen dat er gedurende een bepaalde periode sprake zal zijn van een verdubbeling van netwerkkonderdelen, met een inherente verlaging van de bezettingsgraad als gevolg. Hoe lang deze periode zal duren en hoe hoog de extra kosten zullen bedragen is vooraf zeer lastig in te schatten. Het college is echter van oordeel dat de hier bedoelde extra kosten niet mogen worden doorberekend aan wholesale afnemers van KPN. Het zou immers niet redelijk zijn als afnemers hun tarieven zien stijgen doordat KPN investeringen doorvoert die niet rechtstreeks aan de afgenomen dienstverlening zijn gerelateerd.

59. Concluderend kan worden gesteld dat de toekomstige wijzigingen in het netwerk van KPN en het effect daarvan op de kosten door aanzienlijke onzekerheden worden omgeven. Het college acht zich daarom niet in staat om alleen op basis van de toekomstgerichte EDC-rapportages van KPN een zorgvuldig oordeel te vormen over de tariefontwikkeling die voor de verschillende diensten binnen het WPC systeem dient te gelden. Om die reden wil het college voor het bepalen van de tariefontwikkeling tevens gebruikmaken van de CEA.
60. Het eventueel toepassen van een bottom-up long run incremental cost (BULRIC) model maakt dit overigens niet anders. Ook voor het toepassen van een dergelijk model zijn vrij gedetailleerde voorspellingen noodzakelijk ten aanzien van toekomstige wijzigingen in het KPN netwerk. In theorie zou dit probleem omzeild kunnen worden door het kiezen van een zogenaamde 'scorched earth' benadering, waarbij een netwerk wordt gemodelleerd dat op geen enkele wijze gerelateerd is aan het bestaande netwerk. Deze benadering zou echter een forse verzwarende opzichte van de tot dusverre toegepaste 'scorched node' benadering inhouden. Daarnaast wordt 'scorched earth' over het algemeen als ongeschikt aangemerkt vanwege de zeer grote praktische bezwaren die een dergelijke benadering in termen van uitvoerbaarheid oplevert.
61. De CEA heeft als belangrijkste voordeel dat deze methodiek geen voorspellingen behoeft over de wijzigingen die de komende jaren in het netwerk van KPN zullen worden doorgevoerd. In die zin is de CEA technologie-neutraal te noemen. De voor KPN relevante efficiëntie wordt bepaald door een groep US LECs, die onderling zullen verschillen in de wijze waarop hun netwerk is opgebouwd en welke technologieën daarbij zijn gebruikt.
62. Met de CEA beschikt het college over een instrument waarmee op objectieerbare wijze de redelijkerwijs te verwachten kostenontwikkelingen in het netwerk van KPN voorspeld kunnen worden. Daarmee is het college minder afhankelijk van de verwachtingen die KPN thans met het college wenst te delen. Daarenboven wordt door het baseren van de tariefontwikkeling op de CEA het WPC systeem als geheel robuuster. Eventuele wijzigingen in de vooraf aangekondigde plannen van KPN ten aanzien van haar activiteiten in het netwerk, zullen namelijk niet meteen leiden tot een diskwalificatie van de aannames die bij de introductie van het WPC systeem zijn gemaakt.

C.6.3 CEA en het redelijk rendement

63. Het toegestane redelijk rendement ter dekking van de vermogenskosten dient in beginsel te worden beschouwd als een reguliere kostencomponent die onderdeel uitmaakt van de relevante kostenbasis. Dit zou betekenen dat het redelijk rendement, net zoals alle andere kostencompo-

menten, in de vergelijking met de US LECs betrokken moet worden.

64. Het redelijk rendement betreft echter een grootheid die niet intracomptabel wordt geregistreerd en gewoonlijk vormt deze component dan ook geen onderdeel van financiële rapportages. De totale geregistreerde kosten van de US LECs bevatten dientengevolge geen dekking van de vermogenskosten.
65. Het bovenstaande leidt tot twee opties waarmee het redelijk rendement in de analyse kan worden betrokken. De optie die het college het meest zuiver acht, is om het redelijk rendement voor iedere US LEC te bepalen en deze vervolgens te vergelijken met het door KPN opgegeven redelijk rendement. Op dezelfde wijze als met de andere kostencategorieën gebeurt, kan dan de relatieve positie van KPN worden bepaald en de noodzakelijke correctie op de tarieven worden toegepast.
66. Het college heeft echter thans nog onvoldoende inzicht om te bepalen of deze optie een werkbare oplossing biedt. Bij voorgaande reguleringstrajecten heeft het college ervoor gekozen om het voor KPN te gelden redelijk rendement te bepalen door het berekenen van de WACC (zie in dit verband ook paragraaf B.2.4 van annex B).¹⁷ Het college beschouwt dit nog steeds als geschikte methodiek voor het bepalen van de vermogenskosten en daarmee als alternatief voor de eerstgenoemde methode.
67. Het college zal derhalve in de operationalisering van het WPC systeem onderzoeken of de eerstgenoemde optie uitvoerbaar is. In het geval deze optie echter op grote praktische bezwaren stuit, zoals bijvoorbeeld een aanzienlijke toename van de directe reguleringskosten doordat voor individuele US LECs het redelijk rendement moet worden bepaald, acht het college de tot dusverre gehanteerde methodiek voor het bepalen van de vermogenskosten, namelijk het berekenen van de WACC, een geschikt alternatief.

C.6.4 CEA en dalende volumes op het vaste net

68. In het kader van de tariefontwikkeling die voor de te reguleren diensten dient te gelden is de daling van de volumes op het vaste telefoonnetwerk van KPN een relevant fenomeen. Reeds in een eerder stadium¹⁸ heeft het college gesignaleerd dat een onveranderde toepassing van tariefregulering zou kunnen leiden tot tariefstijgingen. Indien KPN namelijk geen gelijke tred houdt tussen enerzijds de dalende volumes op het vaste net en anderzijds het efficiënt dimensioneren (in dit geval 'downsizen') van het netwerk, zullen de kosten en daarmee de tarieven per eenheid kunnen stijgen.
69. De toepassing van de CEA zoals beschreven in deze annex, betekent dat KPN zelf verantwoordelijk wordt gesteld voor de noodzakelijke aanpassingen in haar netwerk. Voor de diensten waarvoor dit proportioneel wordt geacht, geldt dat KPN net zo efficiënt moet worden als (het gemiddelde of de top 10% van) de US LECs. Daarbij mag worden aangenomen dat de US LECs hun netwerken in redelijke mate efficiënt hebben gedimensioneerd. Als gedurende de re-

¹⁷ WACC staat voor Weighted Average Cost of Capital. Voor de berekening van de WACC wordt gebruik gemaakt van het Capital Asset Pricing Model (CAPM).

¹⁸ Dit is gebeurd tijdens de presentatie aan marktpartijen inzake het overgangsregime op 26 mei 2004.

guleringsperiode het volume op KPN's netwerk daalt, dan zal de CEA zich daarop aanpassen. Voor de vergelijking met KPN zal dan namelijk gebruik worden gemaakt van US LECs die hun netwerken op basis van dat lagere volume hebben gedimensioneerd.¹⁹ KPN wordt echter nog steeds vergeleken met US LECs met efficiënte netwerken. Zodoende wordt door middel van de CEA gecorrigeerd voor kosten verbonden aan een eventuele inefficiënte overcapaciteit.

70. Het college is van oordeel dat een dergelijke benadering geen disproportionele verplichting voor KPN inhoudt. In de eerste plaats is voor iedereen duidelijk waarneembaar dat KPN reeds enkele jaren geleden de noodzaak van efficiëntieverhogende maatregelen heeft onderkend en ook tot uitvoering daarvan is overgegaan. Recente uitingen van KPN tonen eens te meer aan dat KPN ook in de komende jaren verwacht een aantal efficiëntieverhogende slagen te zullen maken. Bovendien heeft het college geconstateerd dat een groot deel van de specifiek voor circuitgeschakeld telefoonverkeer in het netwerk aanwezige apparatuur (voornamelijk telefooncentrales) inmiddels grotendeels of geheel is afgeschreven en ook niet meer wordt vervangen.²⁰ Dit leidt in dit opzicht dan ook niet tot kosten in de boekhouding van KPN.

C.7 Voorbeeld van praktische uitwerking

71. In deze paragraaf geeft het college een indicatief voorbeeld van de praktische uitwerking van het hierboven beschreven conceptuele kader. Het college heeft daarbij niet de intentie om op alle details in te gaan, maar wil hier schetsen hoe de bepaling van de aanvangstarieven en de tariefontwikkeling in zijn werk gaat. Daarbij worden de in paragraaf C.5.3 beschreven vier varianten van tariefontwikkeling als uitgangspunt genomen.
72. Bij de eerste variant dient KPN zich meteen aan het begin van de reguleringsperiode aan te passen aan de top 10% van meest efficiënte US LECs. Hiertoe wordt in eerste instantie de kostenbasis uit de EDC-rapportage van KPN over 2004 genomen, waarbij een zodanige correctie op de kosten wordt toegepast dat KPN haar eventuele efficiëntieachterstand meteen inloopt. Deze correctie bestaat uit de uitkomst van een CEA op basis van de kosten, van zowel KPN als de US LECs, voor 2004. Naast de CEA correctie kan het college ook een correctie doorvoeren naar aanleiding van zijn eigen beoordeling van kosten en de toerekening daarvan in de EDC-rapportage over 2004. Dit leidt tot gecorrigeerde tarieven voor 2004.
73. Vervolgens wordt op vergelijkbare wijze het eindpunt van de reguleringsperiode bepaald. Dit betekent dat de correctie op KPN's prospectieve EDC-rapportage over 2008 wordt gebaseerd op een CEA met prospectieve cijfers voor 2008. Tevens zal het college, met inbreng van marktpartijen en met behulp van de prospectieve EDC-rapportages over 2005, 2006 en 2007, de volumes beoordelen die KPN in haar EDC-rapportage over 2008 heeft voorspeld. Dit leidt tot gecorrigeerde tarieven voor 2008.
74. De tariefontwikkeling tijdens de reguleringsperiode wordt bepaald door een rechte lijn tussen de gecorrigeerde tarieven voor 2004 en 2008 te trekken. Daarbij geldt dat de eerste tariefstap

¹⁹ Meer precies geldt dat de lagere volumes van KPN in de kostenfunctie worden ingevuld, die dan vervolgens resulteert in de totale kosten van gemiddeld efficiënte US LECs op basis van die lagere volumes.

²⁰ Althans niet vervangen door apparatuur die specifiek geschikt is voor circuitgeschakeld telefoonverkeer.

plaatsvindt aan het begin van de reguleringsperiode, te weten op 1 januari 2006, gevolgd door stappen op 1 juli 2006, 1 juli 2007 en 1 juli 2008.

75. Bij de tweede variant dient KPN de achterstand op de gemiddelde efficiëntie van de US LECs meteen aan het begin van de reguleringsperiode in te lopen en daarna in lijn te blijven met dit efficiëntieniveau. Dit betekent dat de CEA op dezelfde wijze wordt toegepast als bij de eerste variant, met dit verschil dat bij de eerste variant de correctie is gebaseerd op de top 10% en bij de tweede variant op de gemiddelde efficiëntie van de US LECs.
76. Bij de derde variant worden de tarieven voor 2004 op dezelfde wijze bepaald als bij de tweede variant. Er vindt echter geen bepaling van het eindpunt plaats zoals in de tweede variant. De tariefontwikkeling gedurende de reguleringsperiode bestaat in de derde variant uit een veiligheidsplafond (CPI-0).
77. De vierde variant ten slotte is wat betreft de bepaling van de tariefstappen gelijk aan de eerste variant, met dit verschil dat de resulterende tarieven als ondergrens gelden en niet als bovengrens zoals bij variant 1.

C.8 Overige aspecten van het systeem

C.8.1 Tariefmandjes

78. Binnen het WPC systeem zou het mogelijk zijn om de tariefontwikkeling niet per dienst te bepalen, maar om deze te koppelen aan een mandje van diensten. In dat geval wordt het gewogen gemiddelde van de tariefontwikkeling van de verschillende diensten in het tariefmandje 'gecapt' door de voor het tariefmandje geldende CPI-X.
79. Met het introduceren van tariefmandjes zou KPN meer vrijheid kunnen worden geboden bij het bepalen van haar tarieven. KPN kan dan immers zelf bepalen in welke mate de tarieven van de individuele diensten moeten worden aangepast om te voldoen aan de voor het betreffende tariefmandje vastgestelde tariefontwikkeling.
80. Bij de afweging of tariefmandjes gehanteerd zouden moeten worden, betreft het college nadrukkelijk de functie en doelstellingen van het WPC systeem. De functie van het systeem is het bieden van zodanig 'maatwerk' dat voor iedere dienst geldt dat de opgelegde tariefverplichting proportioneel kan worden geacht. Daarbij dient tevens zoveel mogelijk voldaan te worden aan de doelstellingen van het systeem, namelijk het waarborgen van de voorspelbaarheid van toekomstige tarieven en het stimuleren van efficiëntie in de bedrijfsvoering van KPN.
81. Het college overweegt dat de met tariefmandjes geboden extra vrijheid kan worden beschouwd als nadere invulling van proportionaliteit. Diensten waarvoor minder strikte regulering volstaat zouden in mandjes gereguleerd kunnen worden. In die zin zou gesteld kunnen worden dat tariefmandjes voor het college een extra instrument zijn waarmee proportionaliteit in het systeem gewaarborgd kan worden.
82. Het hanteren van tariefmandjes heeft naar het oordeel van het college een neutrale invloed op

de doelstelling van het stimuleren van efficiëntie. De extra tariefvrijheid die KPN wordt geboden betekent dat KPN tot op zekere hoogte zelf kan beslissen hoe de totale kosten²¹ over de diensten in het betreffende mandje worden verdeeld. Dit doet echter niets af aan de randvoorwaarde dat KPN nooit een hoger bedrag aan kosten mag goedmaken dan het bedrag dat volgt uit de tariefontwikkeling van het mandje. Op welke manier de tariefontwikkeling ook wordt vertaald in tarieven voor de verschillende diensten, de stimulans om tegen lagere kosten te opereren blijft hetzelfde.

83. Vanuit de doelstelling van de voorspelbaarheid van tarieven, acht het college het hanteren van tariefmandjes echter niet gewenst. Een dergelijk systeem zou namelijk betekenen dat KPN jaarlijks kan bepalen wat de tariefontwikkeling van de individuele diensten in het mandje voor het komende jaar wordt. Hoewel er derhalve vooraf zekerheid kan worden geboden over de tariefontwikkeling van het mandje van diensten, is deze zekerheid er niet voor de individuele diensten. Daarmee conflicteert het reguleren op basis van tariefmandjes met de misschien wel belangrijkste doelstelling van het WPC systeem.
84. Het voor een belangrijk deel komen te vervallen van tariefzekerheid door het hanteren van mandjes acht het college een groter nadeel dan het voordeel dat wordt verkregen door het toemenemen van de instrumenten om proportionaliteit in het systeem te waarborgen. Bij deze afwijking neemt het college nadrukkelijk mee dat hij reeds verschillende andere instrumenten tot zijn beschikking heeft om de tariefverplichtingen binnen het systeem aan het vereiste van proportionaliteit te laten voldoen. Deze andere instrumenten, die vooral zijn gerelateerd aan de mate en snelheid waarmee KPN haar efficiëntie dient aan te passen, zijn hiervoor reeds uitvoerig besproken.
85. Het college concludeert dat vanuit de doelstelling van tariefzekerheid gedurende de reguleringsperiode, het hanteren van tariefmandjes niet gewenst is.

C.8.2 Noodremprocedure

86. Reeds eerder heeft het college gewezen op de onzekerheden die samenhangen met de toekomstige wijzigingen in het netwerk van KPN en het effect daarvan op de kosten. Door het hanteren van de CEA wordt een deel van die onzekerheid weggenomen. Deze methodiek maakt het namelijk mogelijk om de tariefontwikkeling voor de verschillende diensten min of meer onafhankelijk van de gemaakte aanpassingen in het netwerk vast te stellen.
87. Dit neemt niet weg dat onzekerheid inherent blijft aan het vooraf bepalen van een meerjarige tariefontwikkeling. Onverwachte mutaties in volumes kunnen bijvoorbeeld tot een significante wijziging in de kosten per eenheid leiden. Tevens moet altijd rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de tariefontwikkeling die op de CEA is gebaseerd gedurende de reguleringsperiode dermate ver van de werkelijkheid gaat afwijken dat deze niet langer redelijk is. Hoe zorgvuldig en robuust het WPC systeem ook is ontworpen, een dergelijk risico blijft altijd bestaan.
88. Het college heeft daarom overwogen of het wenselijk is om een zogenaamde noodremprocedu-

²¹ Onder totale kosten moet hier worden verstaan de relevante (efficiënte) kosten die KPN moet maken voor het aanbieden van de diensten in het betreffende mandje.

re in het WPC systeem in te bouwen. Deze zou in werking moeten treden op het moment dat geconstateerd wordt dat de vooraf vastgestelde tariefontwikkeling niet langer redelijk is. Het is gebruikelijk om hiervoor bepaalde 'trigger points'²² te definiëren die aangeven onder welke omstandigheden de tariefontwikkeling aangepast dient te worden. Het college heeft twee redenen om niet over te gaan tot het inbouwen van een dergelijke procedure. Deze zijn weer gerelateerd aan de doelstellingen van het WPC systeem.

89. In de eerste plaats betekent een noodremprocedure een verkleining van de tariefzekerheid. Hoewel vooraf wordt vastgesteld onder welke omstandigheden er zal worden ingegrepen, met andere woorden wat de 'trigger points' zijn, is het voor betrokken partijen lastig in te schatten wanneer de noodrem daadwerkelijk in werking treedt. Naar alle waarschijnlijkheid hebben vooral de afnemers van de wholesalediensten hierin onvoldoende inzicht. Dit leidt tot het gevoel bij partijen dat 'tarieven zomaar op ieder moment kunnen veranderen' met alle nadelige gevolgen voor de met het WPC systeem beoogde tariefzekerheid van dien.
90. Ten tweede zou het inbouwen van een noodremprocedure de efficiëntiestimulans negatief kunnen beïnvloeden. Dit geldt voornamelijk indien 'trigger points' worden ingesteld die aanpassing van de tariefontwikkeling mogelijk maken op het moment dat KPN haar werkelijke kosten te ver laat afwijken van de vooraf voorspelde kosten. KPN zou daardoor het idee kunnen krijgen dat alle gemaakte kosten toch wel gedekt zullen worden, wat een negatieve uitwerking heeft op de stimulans voor KPN om haar efficiëntie te verhogen.
91. Concluderend is het college van oordeel dat het inbouwen van een noodremprocedure niet wenselijk is. Er zullen derhalve geen 'trigger points' vooraf worden gedefinieerd die aangeven wanneer de tariefontwikkeling aangepast dient te worden.
92. Daarbij wil het college nog het volgende opmerken. De eventuele noodzaak voor het inbouwen van een noodremprocedure wordt ook grotendeels weggenomen door de systematiek van de marktanalyses waarop de proportionele tariefverplichtingen worden gebaseerd. In het geval de omstandigheden op een bepaalde markt dermate wijzigen dat de concurrentiële situatie op die markt significant verandert, kan het college besluiten tot het uitvoeren van een nieuwe marktanalyse. Daaruit kan tevens volgen dat de tariefverplichting aanpassing behoeft. Hieruit blijkt dat een (plotselinge) significante wijziging in de omstandigheden op een markt, via de systematiek van de marktanalyse, tot aanpassingen in het WPC systeem kunnen leiden. Een aparte noodremprocedure is daarvoor niet noodzakelijk.

C.8.3 Flexibiliteit: opnemen en uitstoten van diensten

93. Het pakket gereguleerde wholesalediensten dat KPN op grond van de aan haar opgelegde toegangsverplichtingen dient aan te bieden is in de tijd aan verandering onderhevig. Naar aanleiding van redelijke verzoeken van afnemers, kan KPN gehouden zijn tot het introduceren van nieuwe diensten. In dergelijke gevallen zal de verplichting tot het doen van het aanbod gepaard kunnen gaan met een tariefverplichting.

²² Deze trigger points worden meestal uitgedrukt in een procentuele afwijking tussen de werkelijke en vooraf voorspelde kosten of volumes.

94. Het college is zich bewust van het feit dat het beginpunt van het WPC systeem niet meer is dan een momentopname. Er wordt een tariefontwikkeling bepaald voor diensten die op dát moment tot het wholesaledienstenaanbod van KPN behoren en tevens op dát moment tariefregulering behoeven. Daarom is het college van oordeel dat het WPC systeem de flexibiliteit moet bezitten om gedurende de reguleringsperiode nieuwe diensten in zich op te nemen of de bestaande tariefregulering voor een bepaalde wholesaledienst aan de nieuwe omstandigheden aan te passen.
95. Meer concreet voorziet het college dat bij de introductie van een nieuwe wholesaledienst waarvoor meerjarige price cap tariefregulering proportioneel wordt geacht, aangesloten wordt bij het bestaande WPC systeem. De tariefontwikkeling die voor de nieuwe dienst proportioneel moet worden geacht, wordt volgens dezelfde lijnen bepaald als bij de introductie van het systeem. Daarbij kunnen ook de uitkomsten van de eerder uitgevoerde CEA bij de tariefontwikkeling worden gebruikt.
96. Daarnaast kunnen veranderende marktomstandigheden nopen tot aanpassing van de wijze waarop in het WPC systeem opgenomen diensten gereguleerd moeten worden. Normaal gesproken zal dit blijken uit een tussentijds uitgevoerde marktanalyse die leidt tot de conclusie dat de bestaande tariefverplichting niet langer proportioneel is. De situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen dat voor een bepaalde dienst een andere variant van tariefontwikkeling proportioneel wordt of zelfs dat tariefregulering niet langer noodzakelijk is. In die gevallen zullen binnen het WPC systeem de benodigde aanpassingen worden gemaakt. Dit betekent in het eerste geval dat de tariefontwikkeling wordt aangepast aan de nieuwe situatie en in het tweede geval dat de vooraf bepaalde tariefontwikkeling zijn gelding verliest.
97. Wellicht ten overvloede merkt het college nog op dat een aanpassing van een tariefverplichting niet zal voortkomen uit het WPC systeem zelf. De aanleiding hiervoor is normaal gesproken gelegen in een tussentijds uitgevoerde marktanalyse. Het WPC systeem heeft echter wel de benodigde flexibiliteit om de wijziging in de tariefverplichting te verwerken.

C.8.4 Carry-over

98. Aangezien de eerste drie varianten van het WPC systeem de tarieven alleen aan de bovenkant begrenzen, bestaat de mogelijkheid dat KPN haar tarieven voor één of meerdere diensten in een bepaald jaar onder de bovengrens wenst vast te stellen. Binnen de kaders van het WPC systeem zou een dergelijke handelwijze van KPN in beginsel toegelaten zijn.
99. Het college is echter van oordeel dat een verlaging van de tarieven onder de bovengrens niet gecompenseerd mag worden met een latere verhoging die uitkomt boven de bovengrens. Het is KPN derhalve niet toegestaan om in jaar 1 van de reguleringsperiode haar tarieven x% onder de bovengrens vast te stellen om ze vervolgens in jaar 2 met x% boven de bovengrens te verhogen. Deze handelwijze wordt ook wel met 'carry-over' aangeduid.
100. De redenering die het college volgt om 'carry-over' niet toe te staan is vergelijkbaar met de motivering voor het afwijzen van tariefmandjes. Hoewel het toestaan van 'carry-over' als additioneel instrument gezien zou kunnen worden voor het invullen van proportionaliteit, hecht het col-

lege meer waarde aan de doelstelling van tariefzekerheid.

101. Wellicht ten overvloede merkt het college nog op dat het bovenstaande uiteraard niet van toepassing is op diensten waarvoor variant 4 proportioneel wordt geacht. Bij deze variant wordt een ondergrens bepaald, wat betekent dat KPN haar tarieven daar niet beneden mag vaststellen.

C.9 Operationalisering

102. In paragraaf C.4.1 van deze annex is reeds aangegeven dat het college het WPC systeem op 1 januari 2006 wil laten aanvangen. Om dit mogelijk te maken dient de operationalisering van het WPC systeem voor die tijd afgerond te zijn. De operationalisering is gericht op het bepalen van de aanvangstarieven en de tariefontwikkeling voor iedere dienst in het WPC systeem en bestaat uit een aantal onderdelen. Deze worden hierna beschreven.
103. In de eerste plaats dient KPN haar EDC-rapportage over 2004 en haar prospectieve EDC-rapportages over de jaren 2005 tot en met 2008 aan het college voor te leggen. Voor de inhoud van de EDC-rapportages en de wijze waarop KPN wordt geacht te rapporteren verwijst het college naar annex A 'Kostentoe rekening en financiële rapportages: algemeen' en annex B 'Kostentoe rekening en financiële rapportages: wholesale'.
104. Ten tweede heeft het college informatie van KPN nodig voor het uitvoeren van de CEA. De benodigde informatie zal waarschijnlijk de vorm krijgen van een zogenaamde 'data request' aan KPN. Overigens zal het college voor het uitvoeren van de CEA een externe adviseur in de arm nemen.
105. De ontvangen EDC-rapportages zullen vervolgens door het college worden beoordeeld. Het college wenst marktpartijen nadrukkelijk bij deze beoordeling te betrekken, voornamelijk ten aanzien van de voorspelling van toekomstige volumes. Hiertoe zullen naar de huidige verwachting één of enkele bijeenkomsten in de periode augustus tot en met oktober 2005 worden gepland. Gedurende deze bijeenkomst(en) kunnen partijen tevens op de hoogte worden gesteld van de stand van zaken bij de EDC-beoordeling en de (voorlopige) resultaten van de CEA.
106. De EDC-beoordeling en de CEA dienen uiterlijk eind oktober 2005 te zijn afgerond. Als laatste stap zal het college na afronding van de operationalisering van het systeem uiterlijk 31 december 2005 zijn besluit publiceren met daarin de voor iedere dienst te gelden aanvangstarieven en tariefontwikkeling.
107. Indien deze planning ondanks de inspanningen van college en betrokken partijen niet kan worden gehaald, zal het college zijn besluit over de te gelden tarieven zo spoedig mogelijk na 31 december 2005 nemen. De daarin vastgestelde aanvangstarieven zullen dan ingaan op de eerste dag van de daaropvolgende maand. Tot die tijd blijven de thans geldende tarieven in stand.

Annex D Wholesale tariefregulering: rendementsregulering

D.1 Inleiding

1. Ten behoeve van de verplichting tot wholesaletariefregulering dient duidelijk te zijn op welke wijze vastgesteld wordt of tarieven van wholesalediensten kostengeoriënteerd zijn en of het goedgekeurde kostentoerekeningssysteem is toegepast. Deze annex behandelt de regels die het college hiervoor stelt ten aanzien van de wholesalediensten waarop jaarlijkse rendementsregulering van toepassing is.
2. Deze annex vormt onderdeel van alle besluiten waarin op grond van artikel 6a.7 van de Tw ten aanzien van wholesalediensten van KPN tariefregulering via de methodiek van jaarlijkse rendementsregulering is opgelegd. Annex A 'Kostentoerekening en financiële rapportages: algemeen' en annex B 'Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale' maken integraal onderdeel uit van deze verplichting.
3. Paragraaf D.2 gaat in op de wijze waarop het college vaststelt of tarieven van rendementsgereguleerde diensten kostengeoriënteerd zijn. In paragraaf D.3 wordt ingegaan op de operationalisering.

D.2 Beoordeling toepassing kostentoerekeningssysteem

4. Bij jaarlijkse rendementsregulering zal het college op basis van de in de EDC-rapportage besloten toepassing van de goedgekeurde kostentoerekeningssystematiek beoordelen of de tarieven die KPN hanteert kostengeoriënteerd zijn.
5. In het toekomstgerichte deel van de EDC-rapportage worden de verwachte kostprijzen berekend. Ten aanzien van de kostentoerekening en de EDC-rapportage gelden de regels die in annex A en annex B beschreven zijn. In het besluit is aangegeven dat het college op de berekening van de kostprijzen in de EDC-rapportage een efficiëntiekorting kan toepassen. Deze is dan gebaseerd op de comparatieve efficiëntieanalyse (de CEA) zoals die in paragraaf C.6 van annex C 'Tariefregulering wholesale: wholesale price cap systeem' is toegelicht.
6. Het college beschouwt een tarief dat gelijk is aan de verwachte kostprijs in het toekomstgerichte deel van de jaarlijkse EDC-rapportage als het kostengeoriënteerde tarief. Het college stelt uiterlijk 30 juni van ieder jaar voor iedere dienst waarop rendementsregulering van toepassing is vast welke hoogte van het tarief hij kostengeoriënteerd acht. KPN dient er zorg voor te dragen dat de tarieven die ze met ingang van 1 juli van ieder kalenderjaar hanteert kostengeoriënteerd zijn.

D.3 Operationalisering

7. De operationalisering van de rendementsregulering is in eerste instantie gericht op het bepalen van de kostengeoriënteerde tarieven voor de eerste reguleringsperiode. Het college streeft er-

naar om deze eerste reguleringsperiode uiterlijk op 1 januari 2006 te kunnen laten aanvangen. Hiermee kan deze reguleringsperiode gelijkgeschakeld worden met de aanvang van het WPC systeem (zie annex C). De eerste reguleringsperiode duurt tot 1 juli 2006 en beslaat daarmee een half jaar. Uiterlijk op 30 juni 2006 dient er duidelijkheid te zijn over de kostengeoriënteerde tarieven voor de tweede reguleringsperiode, te weten de periode vanaf 1 juli 2006 tot 1 juli 2007. De operationalisering bestaat uit een aantal onderdelen. Deze worden hierna beschreven.

8. In de eerste plaats dient KPN haar EDC-rapportage over 2004 en haar prospectieve EDC-rapportage over het jaar 2005 aan het college voor te leggen. Voor de inhoud van de EDC-rapportage en de wijze waarop KPN wordt geacht te rapporteren verwijst het college naar de annexen A en B.
9. Ten tweede heeft het college eventueel informatie van KPN nodig voor het uitvoeren van de CEA. De benodigde informatie zal waarschijnlijk de vorm krijgen van een zogenaamde 'data request' aan KPN. Overigens zal het college voor het uitvoeren van de CEA een externe adviseur in de arm nemen.
10. De ontvangen EDC-rapportage zal vervolgens door het college worden beoordeeld. Het college wenst marktpartijen nadrukkelijk bij deze beoordeling te betrekken, voornamelijk ten aanzien van de voorspelling van toekomstige volumes. Hiertoe zullen naar de huidige verwachting één of enkele bijeenkomsten in de periode augustus tot en met oktober 2005 worden gepland. Gedurende deze bijeenkomst(en) kunnen partijen tevens op de hoogte worden gesteld van de stand van zaken bij de EDC-beoordeling en de eventuele (voorlopige) resultaten van de CEA.
11. De EDC-beoordeling en de CEA dienen uiterlijk eind oktober 2005 te zijn afgerond. Als laatste stap zal het college na afronding van de operationalisering uiterlijk op 31 december 2005 zijn besluit publiceren met daarin de voor iedere dienst als kostengeoriënteerd te gelden tarieven.
12. Indien deze planning ondanks de inspanningen van college en betrokken partijen niet kan worden gehaald, zal het college zijn besluit over de als kostengeoriënteerd te gelden tarieven zo spoedig mogelijk na 31 december 2005 nemen. De daarin vastgestelde aanvangstarieven zullen dan ingaan op de eerste dag van de daaropvolgende maand. Tot die tijd blijven de thans geldende tarieven in stand.

Annex E Gescheiden boekhouding

E.1 Inleiding

1. Ten behoeve van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding dient duidelijk te zijn op welke wijze over kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van diensten en markten gerapporteerd moeten worden. Deze annex bevat de voorschriften die het college met betrekking tot de methode van inrichting van de boekhouding en de boekhoudkundige documenten die verstrekt dienen te worden aan de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding verbindt. In deze annex wordt ingegaan op de aanvullingen en uitzonderingen op de algemene regels zoals die in de annex A 'Kostentoerekening en financiële rapportages: algemeen' zijn beschreven. Deze aanvullingen en uitzonderingen gelden alleen voor de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding.
2. Deze annex vormt onderdeel van alle besluiten waarin op grond van artikel 6a.10 van de Tw aan KPN de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding is opgelegd.
3. De regels die het college in deze annex beschrijft zijn zodanig geformuleerd dat de rapportage op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding tevens dienst kan doen als de rapportage die KPN in het kader van retailtariefregulering op grond van artikel 6a.13, derde lid van de Tw dient op te stellen.¹
4. Paragraaf E.2 gaat in op de kostentoerekening in het kader van gescheiden boekhouding. Paragraaf E.3 gaat in op de inhoud van de rapportage die KPN op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding moet opleveren. Paragraaf E.4 behandelt de operationalisering.

E.2 Kostentoerekening

5. Voor de berekening van de financiële resultaten van de diensten en markten die KPN in de rapportage op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding (hierna: gescheiden financiële rapportage) dient op te nemen, dient KPN de kostentoerekeningsystemen te hanteren die in het kader van wholesaletariefregulering en retailtariefregulering goedgekeurd zijn. Dit betekent het volgende:
 - KPN dient de algemene regels die het college in annex A heeft gesteld, toe te passen.
 - KPN dient ten aanzien van de kostentoerekening in het wholesaledomein het kostentoerekeningsstelsel te hanteren dat het college in het kader van wholesaletariefregulering heeft goedgekeurd (zie annex B 'Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale'). Hierop zijn drie uitzonderingen van toepassing:
 - er mogen geen meerjarenvensters toegepast worden;
 - activa dienen gewaardeerd te worden op basis van de historische kostenmethode;
 - er mogen geen vermogenskosten in de vorm van een weighted average cost of capital

¹ Dit geldt niet ten aanzien van de rapportage over retailhuurlijnen. Zie hiervoor het marktanalysebesluit voor huurlijnen.

meegenomen worden.

- KPN dient ten aanzien van de kostentoe rekening in het retaildomein het kostentoe rekeningssysteem toe te passen dat het college in het kader van retailtariefregulering heeft goedgekeurd (zie annex F 'Tariefregulering retail: ondergrensregulering').
6. Een essentieel kenmerk van de kostentoe rekening is de toepassing van het inkoopmodel. Dit houdt in dat interne leveringen van het wholesalebedrijf² van KPN aan het retailbedrijf van KPN plaatsvinden tegen dezelfde tarieven als andere marktpartijen voor deze wholesaledienstverlening moeten betalen. In het geval retaildiensten gebruik maken van wholesalediensten waarvoor geen wholesaletariefregulering geldt, dient de interne levering tegen de kostprijs van de wholesaledienst plaats te vinden, waarbij deze kostprijs berekend dient te worden volgens de EDC-principes (zie annex B).

E.3 Gescheiden financiële rapportage

E.3.1 Algemeen

7. De kern van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding is dat KPN jaarlijks een rapportage oplevert waarin zij de financiële resultaten van haar geregeleerde wholesaleactiviteiten gescheiden weergeeft van de financiële resultaten van haar overige activiteiten. Deze rapportage is zodanig opgezet dat op basis hiervan inzicht verkregen kan worden of het wholesalebedrijf van KPN tegen dezelfde voorwaarden en tarieven toegang verleent aan het retailbedrijf van KPN als aan andere marktpartijen. Hierdoor kan op basis van deze rapportage inzicht verkregen worden of er sprake is van non-discriminatie en of sprake is van ongeoorloofde kruissubsidiëring.
8. De gescheiden financiële rapportage is daarnaast zodanig opgezet dat deze ook gebruikt kan worden om te beoordelen of KPN voldoet aan de retailtariefregulering. Dit betekent met name dat op basis van de rapportage inzicht verkregen kan worden of er sprake is van prijsstijging.
9. De regels die het college ten aanzien van de gescheiden financiële rapportage stelt, volgen grotendeels de nota van bevindingen die het college naar aanleiding van de consultatie Gescheiden financiële rapportage³ gepubliceerd heeft en de uitwerking die naar aanleiding hiervan in samenwerking met KPN en met raadpleging van de marktpartijen gemaakt is.⁴ Hiermee is invulling gegeven aan de aanbeveling van de Europese Commissie over gescheiden boekhouding en kostentoe rekening.⁵

² In deze annex wordt gesproken over het wholesalebedrijf en het retailbedrijf van de KPN. Dit is een abstracte aanduiding voor de organisatie-eenheden die (tezamen) wholesaleactiviteiten respectievelijk retailactiviteiten uitvoeren. Het maakt voor deze annex niet uit of deze activiteiten door KPN zelf of door dochterondernemingen van KPN worden uitgevoerd. Ook maakt het niet uit welke organisatie-eenheden of dochterondernemingen van KPN deze wholesale- en retailactiviteiten uitvoeren en ook niet of zij daarnaast niet-geregeleerde activiteiten uitvoeren.

³ Nota van bevindingen Gescheiden financiële rapportage, OPTA, 17 maart 2003, OPTA/EGM-IBT/2003/201023.

⁴ Zie de blauwdruk voor de rapportage van KPN van 26 augustus 2003 die op 15 september 2003 in een workshop met marktpartijen besproken is en de brief van het college met de opdrachtformulering aan KPN van 30 oktober 2003.

⁵ Aanbeveling van de Commissie van 8 april 1998 inzake interconnectie in een geliberaliseerde telecommunicatiemarkt (Deel 2 - Scheiding van boekhoudingen en kostenberekeningen), PB L 141 van 13.5.1998, p.6-35. Deze aanbeveling wordt momenteel herzien.

10. De gescheiden financiële rapportage die KPN op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding dient op te stellen, heeft betrekking op het afgelopen verslagjaar. KPN dient deze rapportage uiterlijk in de eerste week van de maand mei op te leveren. Deze rapportage bestaat, conform hetgeen in annex A gesteld is, uit vier onderdelen:

- financiële overzichten;
- toelichting op de financiële overzichten;
- beschrijving van het kostentoerekeningsstelsel;
- accountantsverklaring.

Deze vier onderdelen worden hieronder nader uitgewerkt.

E.3.2 Financiële overzichten

11. De gescheiden financiële rapportage bevat financiële overzichten per dienst en per markt. Hierbij gaat het in de eerste plaats om de wholesalediensten en -markten waarvoor de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding is opgelegd. De gescheiden financiële rapportage kan alleen inzicht bieden in non-discriminatie en kruissubsidiëring als deze rapportage ook de retaildiensten en -markten bevat waar de wholesalediensten gebruikt worden waarvoor de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding geldt.⁶

12. Met het oog op het gebruik van de gescheiden financiële rapportage in het kader van retailtariefregulering (zie annex F), bevat de gescheiden financiële rapportage ook de retaildiensten en -markten waarover KPN op grond van de verplichting tot retailtariefregulering dient te rapporteren. Dit zijn grotendeels dezelfde retaildiensten en -markten die al op grond van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding in de gescheiden financiële rapportage opgenomen dienen te worden.

E.3.2.1 Rapportagestramien

13. De kern van de gescheiden financiële rapportage wordt gevormd door de financiële overzichten per dienst en per markt. Een financieel overzicht bevat een resultatenrekening en een balans. Het onderstaande rapportagestramien geeft aan welke gegevenselementen per dienst en per markt in ieder geval gerapporteerd dienen te worden:

⁶ Memorie van toelichting bij de Tw, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz. 23.

	wholesalemarkten en -diensten	retaildiensten	retailmarkten
Opbrengsten			
Externe omzet	x	x	x
Interne omzet -van gereguleerde retaildiensten -van niet gereguleerde retaildiensten	x (a)		
<i>Totale omzet</i>	x	x	x
Kosten			
Interne inkoop wholesalediensten (prijs * hoeveelheid)		x (a)	x (a)
Externe inkoop wholesalediensten (prijs * hoeveelheid)		x (b)	x (b)
Eigen kosten (d) -operationele kosten (opex) -afschrijvingen en waardeveranderingen (capex)	x (wholesalekosten)	x (c) (dienstspecifieke retailkosten)	x (c) (niet- dienstspecifieke (=alle) retailkosten)
<i>Totale kosten</i>	x	x	x
Resultaat (totale omzet minus totale kosten)	x	x	x
Activa			
Vaste activa: -immateriële vaste activa -materiële vaste activa -financiële vaste activa	x	x	x
Vlottende activa	x	x	x
Minus: Vooruit gefactureerde bedragen	x	x	x
<i>Totaal netto activa</i>	x	x	x
Rendement			
Return on assets (d)	x		
Return on sales (e)		x	x

14. Bij de toepassing van het rapportagestramien gelden de volgende regels:

- bij de wholesalediensten en -markten wordt als omzet de afzet vermenigvuldigd met het gereguleerde wholesaletarief verantwoord. Dit geldt zowel voor de externe omzet aan marktpartijen als voor de interne omzet aan het retailbedrijf van KPN. Bij retaildiensten en -markten worden ondermeer de kosten van inkoop bij het wholesalebedrijf verantwoord. De bedragen die bij de interne omzet verantwoord worden, dienen gelijk te zijn aan de bedragen die bij de interne inkoopkosten verantwoord worden. De hoeveelheden en tarieven (inclusief tariefvarianten, zoals piek/dal/wnt) dienen hierbij gespecificeerd te worden. In het

- geval wholesaletarieven tijdens de rapportageperiode gewijzigd zijn, dienen bij de calculatie van de interne en externe omzet van wholesalediensten en -markten en bij de interne inkoopkosten van retaildiensten en -markten de tarieven gehanteerd te worden die golden op het moment van levering van de wholesaledienst (letter (a) in het rapportagestramien);
- bij een aantal retaildiensten is sprake van externe afdrachten (bijvoorbeeld als gesprekken op een ander net afgeleverd moeten worden). Deze externe afdrachten dienen separaat van de interne inkoopkosten en van de eigen retailkosten gespecificeerd te worden (letter (b));
 - de eigen kosten van het wholesalebedrijf en van het retailbedrijf worden aan de wholesale-respectievelijk de retaildiensten toegerekend. De eigen kosten van het retailbedrijf die niet-diensts specifiek zijn hoeven echter niet aan de retaildiensten toegerekend te worden; deze kosten moeten echter wel aan de retailmarkten toegerekend worden (letter (c));
 - bij de eigen kosten van zowel het wholesalebedrijf als het retailbedrijf wordt onderscheid gemaakt tussen operationele kosten (opex) en afschrijvingen en waardeveranderingen (capex) (letter (d));⁷
 - het rendement van wholesaleactiviteiten wordt gemeten via de return on assets (ROA) en het rendement van retailactiviteiten wordt gemeten via de return on sales (ROS) (letter (e)). De ROA wordt berekend door het resultaat te delen door het totaal van de netto activa. De ROS wordt berekend door het resultaat te delen door de totale omzet.
15. Het college kan zich voorstellen dat naar aanleiding van de praktische uitwerking van de rapportageverplichting blijkt dat dit stramien niet op alle punten voldoet of dat de toepassing ervan in sommige gevallen onpraktisch is en niet tot het gewenste inzicht leidt. In dergelijke gevallen zal het college aanpassingen in het stramien aanbrengen (zie verder paragraaf E.4).

E.3.2.2 Reconciliatie

16. Naast financiële overzichten per dienst en per markt dient de gescheiden financiële rapportage ook een reconciliatie met de statutaire jaarrekening te bevatten. Hierdoor wordt verzekerd dat kosten niet dubbel verrekend zijn en dat er geen sprake is van verschuivingen van kosten, omzet en geïnvesteerd vermogen tussen gereguleerde en niet gereguleerde diensten en markten.⁸
17. Met het oog op de reconciliatie bevat de gescheiden financiële rapportage een kolom 'niet gereguleerde bedrijfsactiviteiten' en een kolom 'reconciliatie'. In deze reconciliatiekolom worden de correcties verantwoord die nodig zijn om de reconciliatie met de jaarrekening te maken. Daarbij gaat het ondermeer om de eliminaties van onderlinge leveringen tussen het wholesalebedrijf en het retailbedrijf en correcties in de berekeningen ingeval in de jaarrekening andere grondslagen voor waardering en resultaatbepaling gehanteerd worden dan in de gescheiden financiële rapportage.

E.3.3 Toelichting

18. Het tweede onderdeel van de gescheiden financiële rapportage is de toelichting op kosten, op-

⁷ In de blauwdruk van KPN werden hier gesproken van 'afschrijvingen en waardeveranderingen' en 'overige bedrijfslasten'.

⁸ ERG Common position: Guidelines for implementing the Recommendation on Accounting Separation & Cost Accounting Systems under the regulatory framework for electronic communications (recent door de ERG vastgesteld, deze zal gelijktijdig met de nieuwe aanbeveling gepubliceerd worden).

brenghen en geïnvesteed vermogen die in de financiële overzichten verantwoord worden. Hierin dient KPN een toelichting te geven op de hoogte en de ontwikkeling van de verantwoorde bedragen van iedere dienst en iedere markt en de factoren die daarbij een rol spelen. In annex A is aangegeven waar in een toelichting aandacht aan besteed dient te worden.

19. In aanvulling daarop dient de toelichting ook aandacht te besteden aan de reconciliatie en aan uitzonderlijke rendementen of rendementsontwikkelingen. Er dient een toelichting gegeven te worden op de omvang van de correcties die nodig zijn om de reconciliatie met de jaarrekening te maken. Een toelichting is noodzakelijk als het rendement van een dienst of markt uitzonderlijk hoog of laag is. Het college hanteert daarbij als vuistregel dat een rendement geacht mag worden uitzonderlijk hoog of laag te zijn, als:
 - de betreffende ROA minimaal drie procentpunten hoger of lager is dan de weighted average cost of capital (WACC) die in het kader van wholesaletariefregulering geldt (zie annex B), en
 - de betreffende ROS minimaal drie procentpunten hoger of lager is dan het normrendement dat daarvoor is vastgesteld (zie annex F).
20. Een toelichting is ook noodzakelijk als sprake is van een grote wijziging in het rendement van een dienst of markt ten opzichte van het vorige jaar; het college hanteert ook hierbij als vuistregel een mutatie van minimaal drie procentpunten). In de toelichting dient KPN aan te geven wat de achterliggende oorzaak hiervan is.

E.3.4 Beschrijving kostentoerekeningssysteem

21. De beschrijving van het kostentoerekeningssysteem is het derde onderdeel van de gescheiden financiële rapportage. Naast hetgeen genoemd is in annex A dient deze beschrijving van het kostentoerekeningssysteem in ieder geval het volgende te bevatten:
 - een beschrijving (opsomming) van de diensten en markten die in de rapportage zijn opgenomen, en, ingeval daarin een verandering heeft plaatsgevonden, een expliciete melding daarvan;
 - beschrijving van de recepturen van de retaildiensten, waarmee aangegeven wordt welke wholesalediensten nodig zijn om een retaildienst aan een eindgebruiker te kunnen leveren;
 - een beschrijving van de correcties die nodig zijn voor de reconciliatie en de wijze van berekening van deze correcties.

E.3.5 Accountantsverklaring

22. KPN dient bij de gescheiden financiële rapportage een accountantsverklaring te voegen conform annex A. In deze accountantsverklaring geeft de accountant zijn oordeel over de getrouwheid van de gescheiden financiële rapportage.

E.3.6 Openbaarheid

23. In annex A heeft het college zijn standpunt ten aanzien van openbaarheid toegelicht. Ten aanzien van de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem en de accountantsverklaring verwacht het college dat deze volledig openbaar gemaakt kunnen worden. Ten aanzien van de fi-

nanciële overzichten en de toelichting daarop bestaan vanuit bedrijfsvertrouwelijkheid wellicht enkele beperkingen ten aanzien van openbaarmaking. Het college verwacht echter dat deze onderdelen van de rapportage toch grotendeels of geheel openbaar gemaakt kunnen worden. In de nota van bevindingen Gescheiden financiële rapportage heeft het college vastgesteld dat een beroep op bedrijfsvertrouwelijkheid eerder gehonoreerd kan worden ten aanzien van retail-activiteiten dan ten aanzien van wholesaleactiviteiten.⁹

E.4 Operationalisering

24. Naar aanleiding van de consultatie Gescheiden financiële rapportage is door KPN, het college en marktpartijen gewerkt aan de praktische uitwerking van de gescheiden financiële rapportage. KPN zal in het voorjaar van 2005 de eerste gescheiden financiële rapportage opleveren. Deze rapportage heeft betrekking op verslagjaar 2004 en bevat de in het oude regelgevende kader gereguleerde diensten en markten.
25. Het college zal deze eerste gescheiden financiële rapportage in de periode juli en augustus 2005 analyseren en beoordelen met het oog op de opzet en inrichting van deze rapportage in het nieuwe kader. Daarbij gaat het er allereerst om of het rapportagestramien voldoet of dat dit aanpassing behoeft. Verder gaat het er hierbij om of de beschrijving van het kostentoe-rekingsysteem voldoende helder inzicht geeft in de kostentoe-rekening en of de toelichting op de rapportage juist is opgezet.
26. Het college zal op basis van deze eerste gescheiden financiële rapportage ook nader specificeren welke onderdelen en cijfers uit deze rapportage het college geschikt vindt om openbaar te maken. KPN kan dit standpunt van het college gebruiken om ervoor zorg te dragen dat toekomstige gescheiden financiële rapportages ook voldoen aan de regels die gelden rond beursnote-ringen (zie annex A) en dat de accountantscontrole hierop afgestemd kan worden.

⁹ Alinea 119 van de nota van bevindingen Gescheiden financiële rapportage.

Annex F Tariefregulering retail: ondergrensregulering

F.1 Inleiding

1. In deze annex F geeft het college de uitwerking van de ondergrenstariefregulering. Paragraaf F.2 bevat een nadere uitwerking van de in het kader van de ondergrenstariefregulering gehanteerde begrippen. Vervolgens wordt de combinatorische prijssqueezetoets (hierna: CPST) uitgewerkt. In paragraaf F.3 wordt de toets op dienstniveau verder uitgewerkt. Paragraaf F.4 werkt de toets op marktniveau verder uit. Vervolgens geeft paragraaf F.5 aan hoe de verplichtingen moeten worden toegepast op bundels. Paragraaf F.6 beschrijft aanvullingen ten opzichte van de in de annexen A en B omschreven wijze van kostentoerekening en financiële rapportage. Tenslotte wordt in paragraaf F.7 een uitwerking gegeven van een nader voorschrift betreffende de van KPN verlangde informatievoorziening aan het college.

F.2 Begrippen

2. Onder het begrip 'markt', als bedoeld in de CPST, worden de in het marktanalysebesluit afgebakende markten verstaan.
3. Onder het begrip 'dienst', als bedoeld in de CPST, wordt verstaan de aanbieding die door KPN aan een eindgebruiker wordt gedaan of reeds door een eindgebruiker wordt afgenomen. Diensten onderscheiden zich van elkaar indien deze de eindgebruiker een andere toegevoegde waarde bieden. De toegevoegde waarde wordt daarbij bepaald door functionaliteit, prijs, tariefstructuur, kwaliteit¹ en/of leveringsvoorwaarden.² Bij een aanbieding met verschillende keuzemogelijkheden (bijvoorbeeld zelfselectieschema's) is iedere combinatie van keuzes een onderscheidenlijke dienst.
4. Onder het begrip 'bundel' wordt verstaan een gecombineerd aanbod van diensten of een gecombineerde afname van diensten. Er worden drie vormen van bundeling onderscheiden:
 - pure bundeling: de diensten in de bundel worden uitsluitend gebundeld aangeboden;
 - gemengde bundeling: de diensten in de bundel worden niet alleen gebundeld maar ook niet gebundeld of ontbundeld aangeboden, waarbij KPN bij afname van de bundel een voordeel aan de eindgebruiker geeft, bijvoorbeeld door een korting;
 - gebonden bundeling (koppelverkoop): dienst A is wel zonder B te verkrijgen, maar B niet zonder A.
5. Onder het begrip 'prijdiscriminatie' wordt verstaan dat KPN aan eindgebruikers met dezelfde kenmerken een dienst aanbiedt tegen verschillende voorwaarden. Er worden drie vormen van prijdiscriminatie onderscheiden:
 - *eerste orde prijdiscriminatie*. Iedere eindgebruiker krijgt een specifieke aanbieding, waarbij

¹ Bijvoorbeeld service of storingsbehandeling.

² Bijvoorbeeld contractsduur of opzegmogelijkheden.

- het tarief gelijk is aan de reserveringsprijs van de eindgebruiker. Om de winst te maximaliseren zal de prijs voor een eindgebruikers hoger zijn naarmate zijn prijselasticiteit lager is;
- *tweede orde prijsdiscriminatie*. Bij deze vorm van prijsdiscriminatie wordt gewerkt met een differentiatie in het dienstaanbod door het gebruik van niet-lineaire prijzen. Door zelfselectie kiezen eindgebruikers daarbij de voor hun meest gunstige dienst. Onder tweede orde prijsdiscriminatie vallen ondermeer kortingen die gebaseerd zijn op het afnamevolume van de dienst, het kwaliteitsniveau van de dienst, de contractduur, het historisch koopgedrag van de eindgebruikers en de afname van de andere gebundelde diensten;
 - *derde orde prijsdiscriminatie*. Hierbij wordt de markt op basis van de extern waarneembare kenmerken van eindgebruikers gesegmenteerd. KPN rekent daarbij in ieder segment verschillende prijzen voor dezelfde dienst. Onder derde orde prijsdiscriminatie valt ondermeer een segmentering in consumenten en zakelijke eindgebruikers of een speciaal aanbod voor studenten, maar ook intertemporele prijsdiscriminatie (bijvoorbeeld het onderscheid in piek en dal).

F.3 Toets op dienstniveau

6. De toets op dienstniveau houdt in dat op het niveau van de dienst en vanuit het perspectief van KPN's retailbedrijf ten minste de incrementele kosten verbonden aan de retaildienst worden terugverdiend. Deze toets is van toepassing op alle diensten die KPN aanbiedt of die reeds worden afgenomen. Daarbij is de toets van toepassing op niet gebundelde diensten en op diensten die als onderdeel van een bundel worden aangeboden of afgenomen.
7. De toets wordt zodanig ingevuld dat binnen de minimale contractperiode³ van de dienst de opbrengsten hoger dienen te zijn dan de incrementele kosten. Het increment is daarbij de betreffende dienst.
8. Om de opbrengsten van de dienst te prognosticeren, dient KPN uit te gaan van de door haar voor de betreffende retaildienst voorgenomen tariefstelling. Daarnaast zal KPN een inschatting moeten maken van de afzet van de betreffende dienst in de minimale contractperiode. De tarieven maal de afzet bepalen de opbrengsten. Op deze opbrengsten moeten eventuele kortingen in mindering worden gebracht. Het kan dan gaan om bijvoorbeeld volumekortingen, tijdelijke kortingen ('de eerste drie maanden voor de helft van de prijs') of actiekortingen ('gratis bellen met Pasen'). Dergelijke kortingen moeten in de opbrengsten van de minimale contractperiode verdisconteerd worden.
9. De incrementele kosten omvatten:
 - de kosten van inkoop van de voor de retaildienst door KPN's retailbedrijf benodigde tarief-gereguleerde wholesalediensten. Ten behoeve van de voor de retaildienst verwachte afzet zal KPN's retailbedrijf de gereguleerde wholesalediensten moeten inkopen. Voor het bepalen van de betreffende kosten wordt voor de intern geleverde wholesalediensten het inkoopmodel gehanteerd. Dit betekent dat de tarieven worden gehanteerd die derden bij de

³ De contractperiode is de minimale periode waarvoor de klant met KPN een verbintenis aangaat. Een stilzwijgende contractverlening geldt als een nieuwe contractperiode.

inkoop van dezelfde wholesalediensten aan KPN's wholesalebedrijf betalen. De wholesaletarieven zijn op grond van de wholesaletariefregulering bepaald.⁴ Voor gereguleerde wholesalediensten die KPN inkoopt bij andere aanbieders, bijvoorbeeld de inkoop door KPN van gespreksafgifte op netwerken van andere aanbieders, gelden de gereguleerde tarieven van die andere aanbieders;

- de kosten van inkoop van de voor de retaildienst door KPN's retailbedrijf benodigde niet-tariefgereguleerde wholesalediensten. Ten behoeve van de voor de retaildienst verwachte afzet zal KPN's retailbedrijf mogelijk ook niet-tariefgereguleerde wholesalediensten nodig hebben. Voor extern ingekochte wholesalediensten gelden de door KPN te betalen wholesaletarieven. Voor de intern geleverde wholesalediensten wordt van KPN verlangd dat zij op basis van de regels uit de annexen A en B de relevante kosten bepaalt, inclusief een redelijk rendement. Dit betekent dat de kosten van niet-tariefgereguleerde wholesalediensten worden bepaald op basis van de EDC-principes. Dit houdt bijvoorbeeld in dat bij de beoordeling van de tarieven van 090x-nummers de kosten van de wholesalediensten die SNT levert op basis van de regels uit de annexen A en B bepaald moeten worden en dat ditzelfde geldt bij de beoordeling van de tarieven van 06760-nummers voor de wholesalediensten die geleverd worden door de bedrijfsonderdelen IND en UDS;
- retailkosten. Ten behoeve van de voor de retaildienst verwachte afzet zal de aanbieder de incrementele retailkosten van de betreffende retaildienst binnen de minimale contractperiode moeten terugverdienen. Dit zijn de retailkosten die ontstaan op het moment dat de aanbieder de dienst aanbiedt en die direct toerekenbaar zijn aan de voorgenomen retaildienst. Deze bestaan in ieder geval uit:
 - de retailkosten die variëren met de omvang van de afzet van de nieuwe of gewijzigde dienst;
 - de retailkosten die ontstaan door het aanbieden van de nieuwe of gewijzigde dienst, onafhankelijk van de omvang van de afzet.

10. In de praktijk worden vaak met de dienst of bundel extra producten aan de eindgebruiker aangeboden. Daarvoor gelden de volgende specifieke regels ten aanzien van de toepassing van de CPST:

- voor meegeleverde producten die gekoppeld zijn aan de afname van de dienst of de bundel door een eindgebruiker en die een marketingdoel hebben, geldt dat deze als incrementele retailkosten worden aangemerkt. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om cadeaubonnen;
- algemene marketingkosten die niet gekoppeld zijn aan de afname van de dienst of de bundel door een eindgebruiker maar die wel ten behoeve van de dienst gemaakt worden, zijn ook incrementele retailkosten. Het gaat hier bijvoorbeeld om de kosten van televisiereclames specifiek voor de betreffende dienst of bundel;
- als meegeleverde producten alleen in combinatie met de geleverde dienst of bundel zijn te gebruiken dan gelden de kosten van deze producten als incrementele retailkosten. Als voor dergelijke producten een vergoeding wordt gevraagd, moet deze in de opbrengsten worden meegenomen. Voorbeelden van dergelijke meegeleverde producten zijn tailor made modems of de installatie van de dienst of bundel door een monteur;
- als meegeleverde producten ook in combinatie met andere diensten kunnen worden ge-

⁴ Door het reguleren van de wholesalediensten zijn de vaste en variabele kosten voor een belangrijk deel in een variabel tarief vertaald.

bruikt, betreft het een onderscheidenlijke dienst en is dus sprake van een bundel van diensten. Dan gelden de rekenregels ten aanzien van bundeling. Zie hiervoor paragraaf F.5.

11. Diensten onderscheiden zich van elkaar indien deze de eindgebruiker een andere toegevoegde waarde bieden. Hieronder wordt de betekenis van de definitie aan de hand van een aantal voorbeelden nader gespecificeerd. De onderstaande lijst met voorbeelden is niet uitputtend, maar wordt geacht KPN richting te geven bij de toepassing van de toets op dienstniveau:
- *volumegerelateerde kortingsregelingen*. Het tarief hangt in deze regelingen af van het afgenomen volume. Vaak wordt dit vormgegeven middels staffels of stapsgewijze tariefverlagingen. Een eindgebruiker in een bepaalde staffel of stap betaalt gemiddeld een ander tarief dan een eindgebruiker in een andere staffel of stap. Er is dan sprake van onderscheidenlijke diensten. Dit betekent dat voor iedere staffel of stap geldt dat de opbrengsten van de eindgebruikers in die bepaalde staffel of stap groter moeten zijn dan de incrementele kosten die gemaakt worden om deze dienst aan die eindgebruikers te leveren;
 - *kortingsregelingen gekoppeld aan de contractduur*. Dit zijn regelingen waarbij de korting hoger is naarmate het contract langer is. Hier geldt dat iedere contractlengte een onderscheidenlijke dienst is. Een contract met een looptijd van één jaar is een andere dienst dan een contract met een looptijd van twee jaar. Iedere onderscheidenlijke dienst moet voldoen aan de toets op dienstniveau;
 - *gestapelde kortingen*. Dit zijn bijvoorbeeld kortingen die hoger worden naarmate meer diensten bij dezelfde aanbieder worden afgenomen (bijvoorbeeld als een klant breedband internet wil afnemen, krijgt deze 10% korting als deze klant ook al telefonie afneemt). Als een dergelijke korting wordt gegeven, gelden de rekenregels ten aanzien van bundeling. Zie hiervoor paragraaf F.5.

F.4 Toets op marktniveau

12. De toets op marktniveau houdt in dat op het niveau van de betreffende markt ten minste de totale kosten inclusief een redelijk retailrendement worden terugverdiend. Daarbij moeten de opbrengsten en kosten van alle door KPN op die markt aangeboden diensten worden meegenomen, dus zowel de opbrengsten en kosten van niet gebundelde diensten als van diensten die onderdeel uitmaken van een bundel.
13. De toets op marktniveau wordt zo ingevuld dat KPN in periodes van één jaar de totale kosten moet terugverdienen. De periode valt samen met het boekjaar van KPN.
14. De totale kosten omvatten de incrementele kosten (zoals bedoeld in het kader van de toets op dienstniveau) van alle diensten die KPN op de betreffende markt aanbiedt, plus:
- de retailkosten die gezamenlijk zijn voor de verschillende retailediensten op de betreffende retailmarkt;
 - een aan de betreffende retailmarkt toerekenbaar deel van de retailkosten die de betreffende markt met andere markten gemeenschappelijk heeft. Deze kosten worden op basis van een transparante en objectieveerbare verdeelsleutel toebedeeld aan de verschillende markten waarop KPN actief is;

- een redelijk retailrendement. Voor de retailmarkt wordt een normatief rendement gehanteerd, waarbij 'return on sales' (ROS) als rendementsparameter wordt gebruikt. Deze parameter past bij het kapitaalintensieve karakter van het retailbedrijf.

Deze sommatie verzekert dat de diensten gezamenlijk voldoende bijdragen aan het totaal van de aan de betreffende markt toerekenbare retailkosten.

15. Voor het retailbedrijf wordt de return on sales (ROS) als de rendementsparameter gehanteerd. De ROS wordt gedefinieerd als het bedrijfsresultaat gedeeld door de omzet op de relevante markt (EBIT). Uiterlijk drie maanden nadat het marktanalysebesluit in werking is getreden, komt KPN met een voorstel voor de hoogte van het normatieve retailrendement. Het normatieve retailrendement dient te worden onderbouwd op basis van het rendement dat vergelijkbare bedrijven in een competitieve omgeving realiseren en indien nodig te worden gecorrigeerd voor objectiveerbare factoren die leiden tot een ander minimaal benodigd rendement. Het college keurt het normatieve rendement pas goed nadat de systematiek om het rendement te bepalen in de markt is geconsulteerd.

F.5 Bundels

16. De CPST geldt zowel voor niet gebundelde als gebundelde diensten. Voor gebundelde diensten geldt dat de opbrengsten en kosten toegerekend moeten worden aan de diensten in de bundel. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen bundels:
 - een bundel van diensten met ondergrenstariefregulering met diensten zonder ondergrenstariefregulering;
 - een bundel van diensten uit één of meerdere markten met ondergrenstariefregulering.

F.5.1 Bundel van diensten met en zonder ondergrenstariefregulering

17. Om de CPST te kunnen toepassen, is het noodzakelijk om de opbrengsten en kosten van de bundel toe te rekenen aan de verschillende betrokken markten en diensten. Hiervoor heeft KPN de keuze uit een tweetal methodes. De eerste methode voorkomt dat diensten met ondergrenstariefregulering tegen een te lage prijs in de bundel worden opgenomen. Daartoe worden de opbrengsten van de diensten zonder ondergrenstariefregulering van de opbrengsten van de bundel afgetrokken. De opbrengsten van de diensten zonder ondergrenstariefregulering worden bepaald op basis van de ontbundelde marktprijzen. De resterende opbrengsten zijn dan de opbrengsten van de diensten met ondergrenstariefregulering. Die resterende opbrengsten moeten vervolgens in de CPST hoger blijken te zijn dan de kosten van deze diensten. In deze methode wordt de korting van de afname van de bundel ten opzichte van de afname van niet gebundelde diensten volledig aan de diensten met ondergrenstariefregulering toegerekend.
18. De tweede methode voorkomt dat de bundel zo laag geprijsd wordt dat andere aanbieders geen concurrerend aanbod meer kunnen doen. Dit is het geval als de diensten zonder ondergrenstariefregulering onder kostprijs in de bundel worden aangeboden. De tweede methode is in feite het spiegelbeeld van de eerste methode. In de tweede methode worden de opbrengsten van diensten met ondergrenstariefregulering van de opbrengsten van de bundel afgetrokken. De

resterende opbrengsten moeten hoger zijn dan de kosten van de diensten zonder ondergrenstariefregulering. Beide methoden bereiken uiteindelijk hetzelfde doel, namelijk het waarborgen dat andere efficiënte aanbieders een concurrerende aanbieding in de markt kunnen zetten.

19. KPN is vrij om te kiezen welke van de twee methodes gebruikt wordt om de opbrengsten en kosten toe te rekenen, omdat beide methodes langs verschillende wegen bereiken dat de bundel geen anticompetitieve effecten heeft. Het verschil tussen beide methodes is dat diensten die op basis van methode 2 worden beoordeeld altijd aan het college ter goedkeuring voorgelegd dienen te worden. De reden hiervoor is dat in methode 2 kosteninformatie nodig is van retaildiensten zonder ondergrenstariefregulering. De toerekening van deze kosten is niet goedgekeurd door het college. De rekenregels van beide methodes worden hieronder stapsgewijs uitgewerkt.

20. Methode 1:
 - het doel is om de opbrengsten van de diensten met ondergrenstariefregulering te bepalen;
 - daartoe moeten de opbrengsten van de diensten zonder ondergrenstariefregulering van de opbrengsten van de bundel worden afgetrokken. De opbrengsten van de diensten zonder ondergrenstariefregulering worden bepaald op basis van de niet gebundelde tarieven die in de markt wordt aangeboden;
 - een alternatief voor de voorgaande rekenregel is om het voordeel van de bundel ten opzichte van de niet gebundelde diensten te bepalen. Dit voordeel is gelijk aan de korting die bij afname van de bundel wordt gegeven ten opzichte van afname van dezelfde niet gebundelde diensten. Dit voordeel moet dan volledig aan de opbrengsten van de diensten met ondergrenstariefregulering worden toegerekend, waarbij de opbrengsten van de diensten met ondergrenstariefregulering worden berekend op basis van de niet gebundelde tarieven;
 - als de diensten zonder ondergrenstariefregulering niet ontbundeld worden aangeboden, kan methode 1 niet worden toegepast;
 - als bundeling van de diensten voor KPN leidt tot aantoonbare kostenvoordelen dan mag het netto voordeel (het verschil tussen de korting en het aantoonbare kostenvoordeel) in plaats van het totale voordeel aan de diensten met ondergrenstariefregulering worden toegerekend;
 - nadat de opbrengsten van de diensten met ondergrenstariefregulering zijn bepaald, moet de dienst voldoen aan de toetsen op markt- en dienstniveau (de CPST).

Voorbeeld prijssqueezezoets bundels

Situatieschets

Partij A biedt een bundel aan van telefonie, breedband en TV voor 40 euro per maand. De afzonderlijke diensten zijn verkrijgbaar voor 10 euro, 25 euro en 12,50 euro per maand. Partij A heeft AMM op de markt voor telefonie en het college heeft partij A op basis van artikel 6a.13 van de Tw de verplichting opgelegd om geen anticompetitieve tarieven te vragen. Dit betekent dat partij A de combinatorische prijssqueezezoets moet toepassen. Omdat sprake is van een bundel heeft partij A keuze uit methode 1 en 2.

Toepassing methode 1

Methode 1 behelst nu het volgende. De bundel geeft een korting van 7,50 euro ten opzichte van de ontbundelde diensten (47,50 euro – 40 euro) . Deze korting wordt vervolgens volledig van de prijs van de AMM-dienst (telefonie) afgetrokken: 10 euro – 7,50 euro = 2,50 euro. Deze prijs wordt vervolgens in de prijssqueezezoets gebruikt.

Op basis van dit voorbeeld is te zien dat deze regels tot hetzelfde resultaat leiden als het aftrekken van de prijzen van de ontbundelde niet-AMM diensten van de prijs van de bundel: 40 euro – 25 euro – 12,50 euro = 2,50 euro.

Stel nu dat de bundel leidt tot een kostenvoordeel van 4 euro. Dan mag de netto korting worden toegerekend aan de AMM-dienst. De netto korting bedraagt 7,50 euro – 4 euro = 3,50 euro. Voor de squeezezoets geldt dan vervolgens de prijs van 10 euro – 3,50 euro = 6,50 euro.

21. Methode 2:

- het doel is om de opbrengsten van de diensten zonder ondergrenstariefregulering te bepalen;
- daartoe moeten de opbrengsten van de diensten met ondergrenstariefregulering van de opbrengsten van de bundel afgetrokken. De opbrengsten van de diensten met ondergrenstariefregulering worden bepaald op basis van het ontbundelde tarief dat in de markt wordt aangeboden;
- een alternatief voor bovenstaande rekenregels is om het netto voordeel van bundeling volledig toe te rekenen aan de diensten zonder ondergrenstariefregulering;
- als de diensten met ondergrenstariefregulering niet ontbundeld in de markt wordt aangeboden, zijn bovenstaande rekenregels niet direct toe te passen. In dat geval mag het ontbundelde tarief van de diensten met ondergrenstariefregulering berekend worden op basis van de tarieven van diensten met een vergelijkbare functionaliteit die wel ontbundeld in de markt worden aangeboden. Bijvoorbeeld, het tarief van een flat fee voor verkeer kan dan gebaseerd worden op de ontbundelde starttarieven plus de verkeerstarieven per minuut;
- na de toerekening van de opbrengsten geldt de verplichting dat de opbrengsten van de diensten zonder tariefregulering ten minste zo hoog zijn dat de incrementele kosten van deze diensten worden terugverdiend. Voor de incrementele kosten wordt hetzelfde kostenbegrip gehanteerd als in de toets op dienstniveau. Dit betekent dat voor niet-gereguleerde wholesalediensten de kosten moeten worden bepaald volgens de regels uit annex A en B (de EDC-principes);

- indien KPN geen inzicht kan of wil geven in de incrementele kosten van diensten zonder tariefregulering die in de bundel zijn opgenomen, dan mogen de opbrengsten van deze dienst, berekend op basis van het ontbundelde tarief, gebruikt worden als alternatief voor de incrementele kosten;
- als de diensten zonder ondergrenstariefregulering voldoen aan de verplichting is desalniettemin altijd ex ante goedkeuring door het college vereist voordat de dienst mag worden ingevoerd. Bundels die worden getoetst conform methode 2 zijn derhalve oranje diensten (zie ook annex H). KPN kan dan een verzoek om goedkeuring indienen bij het college, conform de verplichting zoals het college KPN die op grond van artikel 6a.14, eerste lid, van de Tw heeft opgelegd.

Toepassing methode 2

De prijs van de ontbundelde AMM-dienst wordt van de prijs van de bundel afgetrokken: 40 euro – 10 euro = 30 euro. Deze 30 euro moet hoger zijn dan de incrementele kosten van de niet-AMM diensten.

Stel dat de incrementele kosten voor de AMM-partij voor breedband 23 euro per maand bedragen. Stel dat de AMM-partij voor TV geen incrementele kosten heeft. De prijs van 30 euro is in dit geval lager dan de incrementele kosten van breedband (23 euro) plus de marktprijs van TV (12,50 euro). De bundel voldoet daarmee niet aan de ondergrensverplichtingen en mag niet worden ingevoerd.

F.5.2 Bundel van diensten uit één of meerdere markten met ondergrenstariefregulering

22. Indien een bundel bestaat uit diensten uit één of meerdere markten met ondergrensregulering, geldt dat ofwel de opbrengsten en kosten ofwel de netto voordelen van de bundel ten opzichte van het ontbundelde aanbod proportioneel verdeeld moeten worden over de diensten in de bundel.
23. Indien een bundel bestaat uit meerdere diensten met ondergrenstariefregulering en diensten zonder ondergrensregulering moet eerst één van de in paragraaf F.5.1 bedoelde methodes worden toegepast, en vervolgens het principe zoals verwoord in randnummer 22.

F.6 Kostentoekeningssysteem

24. De CPST houdt in dat de tarieven ten minste zo hoog moeten zijn dat de totale kosten op marktniveau en de incrementele kosten op dienstniveau worden terugverdiend. Om de kosten aan de markten en diensten toe te kunnen rekenen, moet KPN een door het college goedgekeurd systeem van kostentoekening hanteren. Dit systeem moet voldoen aan de regels die in de annexen A en B zijn gegeven en ook alle elementen omvatten die in die annexen zijn weergegeven.
25. Het systeem van kostenrekening moet door het college conform de annexen A en B en voorafgaand aan de toepassing ervan worden goedgekeurd. In aanvulling op het in de annexen A en B gestelde, geldt dat KPN geacht wordt om binnen drie maanden nadat het marktanalysebesluit in werking is getreden een voorstel voor een systeem van kostentoekening aan het college voor te leggen. Daarnaast moeten bij het verzoek om goedkeuring een toepassing van dit systeem worden toegevoegd voor de diensten die op het moment dat het besluit in werking treedt

in de markt worden aangeboden. Deze toepassing betekent dat de CPST voor de genoemde diensten moet worden uitgevoerd. Daarnaast geldt in aanvulling op het in de annexen A en B gestelde dat het college, voorafgaand aan de goedkeuring, de retailspecifieke onderdelen van het kostentoekeningssysteem ter consultatie voorlegt aan de markt.

F.7 Uitwerking nader voorschrift periodieke informatie

26. Om te komen tot een goede uitvoering van de ondergrenstariefregulering zijn aan KPN nadere voorschriften opgelegd om periodiek informatie over nieuwe of gewijzigde diensten aan het college te overleggen.
27. Allereerst meldt KPN tweewekelijks de invoering van nieuwe of gewijzigde diensten. In deze melding staat per dienst de informatie die in het kader van de transparantieverplichting openbaar gemaakt moet worden. Bij de inwerkingtreding van het marktanalysebesluit moet deze informatie voor alle bestaande diensten worden gemeld.
28. Het college kan op basis van de bovenbedoelde melding te allen tijde de bij de dienst behorende CPST bij KPN opvragen. De in dit verband door KPN te verstrekken informatie bestaat uit:
 - voor de toets op dienstniveau in ieder geval de volgende cijfermatige informatie:
 - prognose met betrekking tot de afzet van de dienst aan eindgebruikers;
 - receptuur van dienst: benodigde wholesalediensten en direct aan de dienst toerekenbare incrementele retailkosten;
 - prognose van de opbrengsten van de dienst;
 - verrekende kortingen in de opbrengsten;
 - prognose van de incrementele kosten van de dienst, opgesplitst naar de verschillende wholesalediensten en direct aan de dienst toerekenbare incrementele retailkosten en opgesplitst naar volume en tarief c.q. kostprijs;
 - verrekende kostenvoordelen in de incrementele kosten en onderbouwing van kostenvoordelen.
 - voor de toets op marktniveau in ieder geval de volgende cijfermatige informatie:
 - bijdrage van de dienst aan de dekking van totale kosten op retailmarkt;
 - verlies aan dekking van de totale kosten door substitutie van andere diensten;
 - de toets van de dienst aan de bovengrenstariefregulering;
 - de toets van de dienst aan de non-discriminatieverplichting;
 - de toets van de dienst aan de transparantieverplichting;
 - de inventarisatie van de belangrijkste risico's op overtreding van de verplichtingen en (getroffen) maatregelen om deze risico's te beperken;
 - andere gehanteerde aannames of inschattingen en belangrijkste risico's.

Voor de cijfermatige informatie geldt dat deze ook in de vorm van een spreadsheet in elektronische vorm dient te worden aangeleverd, waarbij het voor het college mogelijk moet zijn om alle berekeningsstappen te onderscheiden, zonder hiervoor zelf het model te moeten reproduceren.

29. Daarnaast kan het college KPN opleggen om informatie te overleggen over de resultaten van de aangeboden diensten. Het college gebruikt deze informatie om te monitoren of KPN daadwerke-

lijk aan de verplichtingen voldoet. Deze informatie omvat maximaal de informatie (maar dan de resultaten in plaats van de prognoses) die in randnummer 28 is bedoeld. Het college zal aan de aanbieder mededelen welke informatie met welke frequentie aan het college overlegd dient te worden.

Annex G Tariefregulering retail: bovengrensregulering

G.1 Inleiding

1. In deze annex geeft het college een verdere uitwerking van de retail bovengrenstariefregulering. In paragraaf G.2 worden eerst de algemene bepalingen uiteengezet. Paragraaf G.3 beschrijft per relevante markt hoe het college de tariefplafonds vormgeeft en op welke diensten ze van toepassing zijn. In paragraaf G.4 zet het college uiteen hoe KPN zelf de verantwoordelijkheid krijgt om tarieven onder de door het college bepaalde plafonds te houden (het 'stoplichtmodel'), en welke informatie KPN aan het college moet rapporteren teneinde het college in staat te stellen om dit te controleren. Paragraaf G.5, ten slotte, beschrijft hoe de opgelegde prijsplafonds worden gevierd indien en vanaf het moment dat KPN effectief wholesale line rental (WLR) diensten voor laagcapacitaire aansluitingen introduceert.

G.2 Algemene bepalingen

G.2.1 Algemene beschrijving

2. Het college legt voor alle retailmarkten voor vaste telefonie, met uitzondering van die voor internationale verkeersdiensten en verkeer naar gratis informatienummers¹, aan KPN een tariefplafond op. Dit tariefplafond geldt per markt, en daarmee voor de mandjes van de door KPN op de onderscheidenlijke markten aangeboden diensten; het plafond geldt derhalve niet voor de individuele diensten binnen de markt.
3. Het voorgaande betekent dat KPN's tarieven per retailmarkt gemiddeld niet meer mogen stijgen dan met het plafond is aangegeven. Het plafond wordt bepaald door jaarmutaties (de 'delta') in de consumentenprijsindex (CPI), zoals gepubliceerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek,² minus een door het college bepaalde kortingsfactor (de zogenaamde 'X-factor'). Deze kortingsfactor geeft aan met welk percentage de jaarlijks tariefwijzigingen onder de jaarmutatie in de CPI moeten blijven. Met andere woorden, het plafond is gegeven door 'delta CPI-X', hierna verkort aangeduid als 'CPI-X'.
4. Tijdens de reguleringsperiode mag KPN elk jaar de gemiddelde tarieven per markt maximaal verhogen met de CPI van het voorgaande kalenderjaar, verminderd met de door het college bepaalde X-factor.
5. Het college zet de prijsplafonds bij aanvang van de reguleringsperiode vast op 0%. Dit is het resultaat van het vaststellen van de X-factor als zijnde gelijk aan de CPI. Bij een prijsplafond van 'CPI-X' leidt een X-factor van CPI tot een prijsplafond van 0% ($CPI - CPI = 0\%$). Dit betekent dat, zolang tijdens de reguleringsperiode de plafonds van 0% gelden, KPN per retailmarkt de gemiddelde nominale tarieven niet mag verhogen.

¹ Voor internationale verkeersdiensten en verkeer naar gratis informatienummer geldt geen tariefregulering.

² Het betreft de consumentenprijsindex voor alle huishoudens zoals elk jaar in februari gepubliceerd door het CBS, onder andere op de CBS website (www.statline.cbs.nl).

6. Het college heeft verder besloten dat het plafond van 0% geldt zolang KPN op wholesaleniveau de wholesale line rental (WLR) dienst voor laagcapacitaire aansluitingen nog niet effectief heeft ingevoerd. Welke eisen aan KPN worden gesteld voor effectieve introductie wordt in paragraaf G.5 uitgewerkt. Zodra KPN de WLR dienst effectief heeft ingevoerd, wordt per relevante markt het 0% tariefplafond versoepeld tot een CPI-0% plafond. Dit betekent dat KPN vanaf dat moment per retailmarkt de gemiddelde nominale tarieven mag verhogen met de inflatie.
7. De bovenbeschreven tariefplafonds van 0% en CPI-0% worden door het college opgelegd per relevante retailmarkt vaste telefonie, zoals afgebakend in het marktanalysebesluit. Afhankelijk van de specifieke retailmarkt kan het tariefplafond betrekking hebben op een individuele dienst of op een mandje van diensten (zie paragraaf G.3 voor de nadere uitwerking hiervan).
8. Het bovenbeschreven 0% tariefplafond geldt niet voor de retailmarkt voor hoogcapacitaire aansluitingen. Daarvoor geldt reeds bij aanvang van de reguleringsperiode een plafond van CPI-0%.
9. Het staat KPN vrij om, binnen de grenzen van de retail ondergrenstariefregulering, haar retailtarieven te verlagen.
10. Het college draagt KPN op om er zelf voor zorg te dragen dat de jaarlijkse tariefwijzigingen niet boven de vastgestelde plafonds uitgaan. Hiervoor geldt het stoplichtmodel zoals beschreven in annex H, met dien verstande dat voor de vastgestelde tariefplafonds vooraf voor KPN duidelijk is of een tariefverandering wel of niet aan het tariefplafond voldoet. Het stoplichtmodel kent hier dus alleen 'groene' of 'rode' diensten. Er zijn echter bepaalde gevallen waar KPN vooraf goedkeuring van het college nodig heeft alvorens tarieven en diensten in de markt te hanteren. Deze gevallen ('oranje' diensten) worden in paragraaf G.3 toegelicht.
11. Om te kunnen controleren of KPN zich inderdaad aan de geldende plafonds heeft gehouden, dient KPN het college jaarlijkse rapportages te overleggen met informatie die het college in staat stelt om na te gaan of tariefwijzigingen inderdaad niet groter zijn geweest dan vastgesteld in de plafonds. Indien blijkt dat KPN zich niet aan de geldende plafonds heeft gehouden, is KPN in overtreding en vindt handhaving plaats, zoals beschreven in annex H over het stoplichtmodel.
12. Zolang de 0% plafonds gelden, dient KPN het college, naast deze jaarlijkse rapportage, elk half jaar informatie te verschaffen over tariefwijzigingen en volumes in het voorgaande half jaar. Zodra de CPI-0% plafonds gelden, kan KPN volstaan met de jaarlijkse rapportage. Paragraaf G.4 bevat een verdere beschrijving van de eisen aan KPN's rapportage met betrekking tot de bovengrens.

G.2.2 Ingangsdatum en duur

13. De tariefplafonds voor de retailmarkten voor vaste telefonie gelden uiterlijk tot en met 31 december 2008. Ervan uitgaande dat de operationalisering van de verplichtingen voor de meeste diensten geen extra tijd in beslag zal nemen, geldt voor de meeste diensten als aanvangsdatum van de reguleringsperiode de datum waarop de onderhavige besluiten in werking treden. Mocht de operationalisering van de prijsplafonds voor deze diensten onvoorzien toch extra tijd in be-

slag nemen, dan zal het college nader bepalen wat de aanvangsdatum is, maar die aanvangsdatum zal niet later zijn dan 1 januari 2006.

14. Diensten waarbij de operationalisering meer tijd in beslag neemt, zijn KPN's inhoudingen (retenties) op verkeersdiensten naar 084- en 087-nummers. Alvorens het tariefplafond voor deze diensten van start kan gaan, dient KPN zo spoedig mogelijk na inwerkingtreding van dit besluit aan het college een voorstel te overleggen voor de hoogte van deze inhoudingen op deze diensten. Dit voorstel dient gebaseerd te zijn op de daadwerkelijke hoogte van KPN's inhoudingen in de verkeersdiensten naar 084- en 087-nummers op het moment van publicatie van dit besluit. Het college beoordeelt dit voorstel en stelt de starthoogten bij aanvang van de prijsplafonds vast. De aanvangsdatum van het prijsplafond voor deze diensten zal niet later zijn dan 1 januari 2006.
15. De versoepeling van de 0% plafonds naar de CPI-0% plafonds gaat in op de eerste dag van het eerstvolgende kwartaal volgend op de datum van publicatie van het oordeel van het college dat KPN de WLR dienst voor laagcapacitaire aansluitingen effectief heeft geïntroduceerd. De kwartalen die het college hierbij hanteert gaan in op 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober van elk jaar. Door het hanteren van kwartalen wil het college de versoepeling van de plafonds relatief snel doen laten plaatsvinden zodra KPN aan de voorwaarden voor effectieve WLR introductie heeft voldaan.

G.2.3 Inflatiecijfer

16. Zodra de prijsplafonds van CPI-0% gelden, mag KPN jaarlijks de tarieven van haar eindgebruikersdiensten per markt met maximaal de jaarlijkse inflatie verhogen. De indicator voor de jaarlijkse inflatie die hiervoor dient te worden gebruikt is de jaarmutatatie van de Consumentenprijsindex (CPI), zoals die elk jaar in februari door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wordt gepubliceerd, en wel over het meest recente kalenderjaar op het tijdstip van publicatie van het oordeel van het college dat KPN de WLR dienst voor laagcapacitaire aansluitingen effectief heeft geïntroduceerd. Voor elk opvolgend reguleringsjaar daarna geldt het meest recente kalenderjaar voor de CPI jaarmutatatie. Ter illustratie: stel dat het college op 21 september 2006 oordeelt dat KPN WLR-diensten op effectieve wijze heeft geïntroduceerd, dan geldt voor de CPI-0% plafonds die dan gaan gelden de CPI-mutatatie over het kalenderjaar 2005.
17. Het college is zich ervan bewust dat het hanteren van het inflatiecijfer per kalenderjaar ertoe kan leiden dat er grotere vertragingen kunnen optreden tussen de inflatie en de doorberekening van die inflatie. Deze vertragingen zijn echter niet systematisch in het voor- of nadeel van KPN. Bovendien weegt de duidelijkheid van deze regel op tegen wellicht kleinere vertragingen bij meer gecompliceerde regels, zoals bijvoorbeeld het hanteren van gemiddelde maandelijkse CPI-mutaties over de twaalf meest recente voorgaande maanden.

G.2.4 Tijdstip van tariefverhogingen

18. KPN is vrij om de datum van eventuele jaarlijkse tariefverhogingen binnen elk reguleringsjaar waarvoor de CPI-0% prijsplafonds gelden, zelf te kiezen; het reguleringsjaar wordt daarbij bepaald door het tijdstip van publicatie van het oordeel van het college over effectieve WLR introductie. De maximale verhoging is echter gelijk aan de inflatie van het voorgaande kalenderjaar,

ongeacht het tijdstip van de tariefverhoging binnen het jaar (voorin of achterin het reguleringsjaar). Ter illustratie: stel dat het gaat om het reguleringsjaar 1 juli 2006 tot 1 juli 2007, dan geldt de jaarinflatie over 2005 als maximum voor de gemiddelde tariefstijging in dat reguleringsjaar, of de stijging nu wordt ingezet op 2 juli 2006 of op 30 juni 2007.

19. In het geval van een 'gebroken' jaar, hetgeen kan optreden op het einde van de reguleringsperiode, geldt dat KPN maximaal de inflatie van het voorgaande kalenderjaar mag doorberekenen, proportioneel naar gelang het deel van het jaar dat verstreken is. Bijvoorbeeld, indien het jaar waarin de CPI-0% plafonds van toepassing zijn loopt van 1 juli 2008 tot 1 juli 2009, mag KPN tot uiterlijk 31 december 2008 (dat is, de helft van het reguleringsjaar) maximaal 50% van de inflatie over 2007 doorberekenen.

G.2.5 Berekening bij mandjes van diensten

20. In het geval waarin het tariefplafond van toepassing is op een mandje van diensten, gelden bij de bepaling van de feitelijke gemiddelde tariefverhoging in het mandje de historische jaarvolumes als gewichten. Hierbij dient KPN de meest recente volumecijfers gebruiken, en wel de som van de volumes over de vier meest recente kwartalen. De kwartalen die het college hierbij hanteert gaan in op 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober van elk jaar. Het college acht het hanteren van volumes over de meest recente vier kwartalen geschikt omdat dit aansluit bij de kwartaalcijfers die KPN publiceert.
21. Ter illustratie van bovenstaande bepalingen: stel dat het college op 21 september 2006 oordeelt dat KPN de WLR dienst op laagcapacitaire aansluitingen effectief heeft geïntroduceerd, en dat de door het CBS gepubliceerde jaarmutatatie van de CPI over het voorgaande kalenderjaar, namelijk 2005, 2,0% is. De versoepeling van de 0% tariefplafonds gaat dan in vanaf de eerste dag van het eerstvolgende kwartaal, in dit geval 1 oktober 2006. KPN mag dan in de periode van 1 oktober 2006 tot 1 oktober 2007 haar (gewogen gemiddelde) retailtarieven per markt met maximaal 2,0% verhogen. Waar het plafond geldt voor een mandje van diensten dient KPN bij de bepaling van de feitelijke gemiddelde tariefverhoging, de vier meest recente kwartalen voor volumes te nemen – in dit geval de kwartalen voor de periode 1 juli 2005 tot 1 juli 2006.

G.2.6 Carry-over

22. Indien KPN geen tariefverhoging doorvoert, of een tariefverhoging doorvoert die beneden het vastgestelde tariefplafond ligt, of indien KPN een tariefverlaging doorvoert, dan wordt het KPN toegestaan om de zo ontstane ruimte onder het plafond ten hoogste één jaar over te hevelen naar een volgend reguleringsjaar. Met de ontstane ruimte wordt het verschil bedoeld tussen de maximaal toegestane tariefverhoging die nog aan het plafond voldoet, en de feitelijke tariefverandering.
23. Ter illustratie: indien de CPI-0% plafonds van toepassing zijn en KPN de ruimte heeft om in een bepaald reguleringsjaar een tarief met 1,5% te verhogen, en KPN houdt het tarief onveranderd, dan zal KPN in het volgende jaar dat tarief met 1,5% mogen verhogen, bovenop het geldende plafond van CPI-0%. Met andere woorden, de tariefverhoging zal dan maximaal $CPI-0\%+1,5\%$ zijn.

G.2.7 Kortingen

24. Retaildiensten waarvoor een tariefplafond geldt en die onderdeel uitmaken van een gebundeld aanbod van KPN van twee of meerdere diensten, mogen geen onderdeel uitmaken van de berekening van de feitelijke gemiddelde tariefveranderingen gedurende een reguleringsjaar. Alleen de feitelijke gemiddelde tariefontwikkelingen van ontbundelde retaildiensten mogen daar onderdeel van uitmaken. De reden hiervoor is dat door de korting op de bundel KPN anders ruimte zou kunnen creëren om andere tarieven binnen het mandje van diensten waarvoor hetzelfde plafond geldt, te verhogen. Dit zou kunnen gebeuren door de gehele korting toe te schrijven aan de dienst waarvoor het tariefplafond geldt, zonder dat duidelijk is dat de korting op deze dienst van toepassing is. Om complicaties over het toeschrijven van kortingen te voorkomen, dient KPN bundels buiten de berekening voor tariefveranderingen te houden.
25. Het college acht het risico gering dat KPN bundels met diensten met en zonder tariefplafond zal construeren om zo de tariefplafonds te omzeilen en hogere tarieven te kunnen hanteren. De reden is dat eindgebruikers altijd de mogelijkheid hebben om in dat geval de gereguleerde dienst ontbundeld tegen een lager tarief af te nemen.

G.3 Nadere details prijsplafond per relevante markt

26. In de marktanalyse zijn de volgende acht retailmarkten voor vaste telefoniediensten afgebakend: (1) Nederlandse retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen; (2) Nederlandse retailmarkt voor hoogcapacitaire aansluitingen; (3) Nederlandse retailmarkt voor lokaal en nationaal geografisch verkeer inclusief verkeer naar bedrijfsnummers (088); (4) Nederlandse retailmarkt voor internationaal verkeer; (5) Nederlandse retailmarkt voor vast naar mobiel verkeer inclusief verkeer naar semafoonaansluitingen; (6) Nederlandse retailmarkt voor smalbandig dataverkeer (06760 en 067); (7) Nederlandse retailmarkt voor verkeer naar informatienummers (0800/090x); en (8) Nederlandse retailmarkt voor verkeer naar persoonlijke assistentdiensten (084 en 087). Op elk van deze retailmarkten, met uitzondering van die voor internationale verkeersdiensten, is een AMM positie van KPN vastgesteld met een mededingingsprobleem van potentieel excessieve prijzen en is de verplichting ter zake van tariefregulering opgelegd.
27. Hieronder zal het opgelegde tariefplafond per markt worden beschreven.

G.3.1 Laagcapacitaire aansluitingen

28. Voor de Nederlandse retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen wordt het tariefplafond opgelegd op KPN's eindgebruikerstarieven in een mandje met aansluitingsdiensten. Alle aansluitingstarieven vormen onderdeel uit van dit mandje, waaronder in ieder geval de tarieven voor de volgende aansluitingsdiensten: PSTN aansluitingen (BelBasis); PSTN aansluitingen (Belbudget); PSTN eenmalige tarieven (waaronder entreegeld, contractovername, verhuizing, nummerwijziging, wijziging tenaamstelling, en contractovergang); ISDN2 aansluitingen (Belbasis); ISDN2 eenmalige tarieven (waaronder entreegeld, verhuizing, nummerwijziging, heraansluiting, en contractovername); ISDN1 aansluitingen (Belbasis); ISDN1 eenmalige tarieven (waaronder entreegeld, verhuistarieef, aansluitkosten monteur, en ISDN1 omschakel- en migratiekosten). Voor eventuele andere specifieke diensten die hier niet opgesomd worden, maar die wel onder-

deel uitmaken van de relevante markt voor laagcapacitaire aansluitingen, is hetzelfde tariefplafond ook van toepassing.

G.3.2 Hoogcapacitaire aansluitingen

29. Voor de Nederlandse retailmarkt voor hoogcapacitaire aansluitingen wordt het tariefplafond eveneens opgelegd op KPN's eindgebruikerstarieven in een mandje met diensten, te weten ISDN15, ISDN20 en ISDN30 diensten. Het gaat hier om KPN's tarieven voor alle aansluitingsdiensten in deze markt waaronder in elk geval periodieke tarieven (abonnementen (Belbasis en Belbasis Extra) en eenmalige tarieven (entreegeld, verhuistarief, verplaatsen van het aansluitpunt, nummerwijzigingen op verzoek, en contractsovername). Zoals eerder aangegeven zal, in tegenstelling tot de andere markten waar een tariefplafond geldt, voor hoogcapacitaire aansluitingen bij aanvang al meteen een tariefplafond van CPI-0% gelden, ongeacht of KPN WLR diensten voor laagcapacitaire aansluitingen wel of niet effectief heeft geïntroduceerd.

G.3.3 Biba en buba verkeersdiensten en verkeer naar 088-nummers

30. Voor de Nederlandse retailmarkt voor lokaal en nationaal geografisch verkeer inclusief verkeer naar bedrijfsnummers (088) geldt het tariefplafond voor een mandje van KPN's biba en buba verkeersdiensten en on-net verkeersdiensten naar 088 nummers. Voor KPN's tarieven voor on-net biba, buba en 088-verkeersdiensten geldt het bovenbeschreven tariefplafond onverkort.
31. Voor off-net biba en buba verkeersdiensten van KPN's vaste net naar het vaste net van een andere aanbieder, blijft het zogenaamde Operator Differentiated Retail Billing (ODRB) model van kracht. In het ODRB-model gelden KPN's eindgebruikerstarieven voor on-net biba en buba verkeer als uitgangspunt. Hier wordt voor off-net gesprekken echter de volgende correctie uitgevoerd. In plaats van KPN's kosten voor afgifte, die van toepassing zijn op KPN's on-net gesprekken, worden de kosten van afgifte van de aanbieder op wiens vaste netwerk de off-net gesprekken termineren, opgenomen in het eindgebruikerstarief. Met andere woorden, de eindgebruikerstarieven voor on-net biba en buba verkeersdiensten worden geschoond van KPN's kosten voor afgifte, en deze worden vervangen door de afgiftetarieven die de terminerende aanbieder KPN aanrekent. Dit betekent dat, weliswaar indirect, ook voor off-net gesprekken het voor on-net biba en buba verkeerstarieven opgelegde plafond van toepassing is. Voor off-net biba en buba tarieven hoeven derhalve op retailniveau geen extra tariefplafonds te worden opgelegd. In het ODRB-model is het ook zo dat veranderingen in de tarieven voor gespreksafgifte van andere netwerkaanbieders één-op-één doorspelen in de plafonds op eindgebruikerstarieven. Bij een 'bindend' plafond (dat wil zeggen, de situatie waarin de maximale prijsverhoging wordt opgezocht) betekent een verlaging van de tarieven voor gespreksafgifte in het ODRB-model dat eindgebruikerstarieven voor off-net gesprekken ook dalen.
32. Voor off-net 088-bedrijfsnummers geldt een vergelijkbaar ODRB-model als voor biba en buba verkeersdiensten. Daarmee geldt ook voor off-net gesprekken naar 088-bedrijfsnummers dat het opgelegde tariefplafond voor KPN's on-net biba en buba verkeersdiensten van toepassing is.
33. De tarieven voor KPN's voice over breedband (VoB) diensten vormen geen onderdeel van het mandje met biba, buba en 088-verkeerstarieven waarvoor het tariefplafond van toepassing is.

G.3.4 Retentie vast-mobiel verkeer

34. Voor de Nederlandse retailmarkt voor vast naar mobiel verkeer inclusief verkeer naar semafonaansluitingen geldt het tariefplafond voor de retentie die KPN inhoudt voor haar netwerkbeslag in vast-mobiele gesprekken. Hierbij geldt dat het plafond van toepassing is op de gemiddelde retentie die door KPN wordt ingehouden op gesprekken naar de verschillende mobiele aanbieders.
35. Verder verplicht het college KPN eindgebruikerstarieven voor vast-mobiele gesprekken te hanteren die maximaal gelijk zijn aan de som van KPN's retentie en de aan mobiele operatoren te betalen wholesale mobiele afgifte (MTA) tarieven. Dit betekent dat de voorziene dalingen in mobiele afgifte tarieven één-op-één leiden tot een lager tariefplafond, en dat bij een bindend plafond lagere MTA tarieven via lagere vast-mobiele eindgebruikerstarieven aan eindgebruikers doorgegeven worden.

G.3.5 Smalbandig dataverkeer

36. Voor de Nederlandse retailmarkt voor smalbandig dataverkeer (06760 en 067) geldt het tariefplafond voor KPN's retentie binnen het terminating model voor 06760-internetinbelverkeer. Momenteel geldt er voor 06760-internetinbelverkeer een staalkaart met verschillende tariefstructuren, met daarin onder andere verschillende eindgebruikerstarieven, verschillende piek/dal tariefverhoudingen, en daarbij behorende verschillende KPN's retenties. Internet service providers (ISPs) kunnen het door hen gewenste eindgebruikerstarief uit deze staalkaart kiezen. KPN factureert de eindgebruiker dit gekozen eindgebruikerstarief en houdt de retentie in die bij dit tarief hoort.
37. Het opgelegde tariefplafond is van toepassing op de gemiddelde retentie van de staalkaartvarianten die op het moment van publicatie van dit besluit gelden. Zoals hierboven uitgelegd, gelden de jaarvolumes op basis van de vier meest recente kwartalen als gewichten bij het vaststellen van dit gemiddelde.
38. In het geval waarin KPN de retentie binnen de grenzen van het opgelegde plafond verhoogt, is een ISP vrij om de eindgebruikerstarieven te verhogen, door een andere variant te kiezen uit de staalkaart of door KPN te verzoeken een nieuwe variant toe te voegen, of om de eindgebruikerstarieven onveranderd te laten en met minder afdracht genoeg te nemen.
39. Op basis van artikel 6a.14 van de Tw is KPN verplicht om, in navolging van de huidige praktijk, tegemoet te komen aan elk redelijk verzoek van een ISP voor een nieuwe variant in de staalkaart. Het college beoordeelt de retentie die KPN voornemens is in te houden op de nieuwe variant vooraf, op basis van een tariefvoorstel van KPN. In termen van het stoplichtmodel (zie ook annex H), geldt dat de retentie in nieuwe toevoegingen aan de 06760-staalkaart een 'oranje' dienst is waarvoor KPN te voren (ex ante toezicht) van het college goedkeuring dient te krijgen.

G.3.6 Persoonlijke assistentdiensten

40. Voor de Nederlandse retailmarkt voor verkeer naar persoonlijke assistentdiensten (084 en 087) geldt het tariefplafond voor KPN's gemiddelde retentie in het terminating model voor persoonlijk

ke assistentdiensten. In het terminating model factureert KPN aan haar abonnees de eindgebruikerstarieven voor het bellen naar 084- en 087-nummers. KPN draagt een deel van deze afdrachten af aan de alternatieve aanbieder c.q. de nummerhouder, en houdt een deel in voor onder andere netwerkbeslag (retentie). Net als voor 06760-nummers hanteert KPN ook hier een staalkaart van eindgebruikerstarieven waaruit dienstenaanbieders kunnen kiezen, en die KPN dan hanteert bij facturering van haar eindgebruikers.

41. Alvorens de tariefplafonds op de retentie van 084- en 087-nummers van start kunnen gaan, dient KPN zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van het marktanalysebesluit aan het college een voorstel te overleggen voor de hoogte van deze inhoudingen op deze diensten. Dit voorstel dient gebaseerd te zijn op de daadwerkelijke hoogte van KPN's inhoudingen in de verkeersdiensten naar 084- en 087-nummers en naar 090x-nummers op het moment van publicatie van het marktanalysebesluit. Het college beoordeelt dit voorstel en stelt de starthoogten bij aanvang van de prijsplafonds vast. De aanvangsdatum van de prijsplafonds voor deze diensten zal niet later zijn dan 1 januari 2006.
42. Verder geldt ook hier, net als bij 06760-verkeer binnen het terminating model, dat op basis van artikel 6a.14 van de Tw KPN verplicht is om tegemoet te komen aan elk redelijk verzoek van een dienstenaanbieder van 084- en 087-nummers voor een nieuwe variant in de staalkaart. Het college beoordeelt de retentie die KPN voornemens is in te houden op de nieuwe variant vooraf, op basis van een tariefvoorstel van KPN. In termen van het stoplichtmodel (zie ook annex H), geldt ook hier dat de retentie in nieuwe toevoegingen aan de staalkaart een 'oranje' dienst is waarvoor KPN te voren (ex ante toezicht) van het college goedkeuring dient te krijgen.

G.3.7 Overige diensten

43. Indien er diensten zijn die hiervoor niet expliciet genoemd zijn maar die wel tot één van de genoemde relevante retailmarkten voor vaste telefonie behoren, dan behoren deze diensten ook tot het mandje per markt waarvoor het tariefplafond geldt. Die gevallen dienen door KPN aan het college gemeld te worden via de retailrapportage.

G.4 Retailrapportage

44. Het is aan KPN zelf om ervoor zorg te dragen dat tariefverhogingen niet hoger zijn dan de ruimte die daartoe op basis van de vastgestelde tariefplafonds bestaat. Bij gemiddelde tariefveranderingen op marktniveau moet KPN zelf nagaan, op basis van jaarvolumes volgens de meest recente vier kwartalen, of die tariefveranderingen niet boven de geldende tariefplafonds uitkomen.
45. Zolang de plafonds van 0% gelden, is het KPN niet toegestaan de tarieven voor individuele diensten (nominaal) te verhogen. Waar het plafond van 0% geldt voor een mandje diensten heeft KPN de vrijheid om tarieven van sommige diensten binnen het mandje te verhogen en andere diensten te verlagen, zolang het gewogen gemiddelde van de veranderingen binnen het mandje maar niet groter is dan 0%.
46. Zodra de versoepelde prijsplafonds van CPI-0% van toepassing zijn, is het KPN toegestaan

individuele tarieven, of, in geval van een mandje, de gemiddelde tarieven van de diensten in het mandje, te verhogen met de mutatie in de CPI van het voorgaande kalenderjaar. KPN dient dan in de vorm van de zogenaamde retailrapportage jaarlijks informatie te verschaffen aan het college, die het voor het college mogelijk maakt te beoordelen of KPN's tariefveranderingen in het voorgaande reguleringsjaar inderdaad niet hoger zijn geweest dan toegestaan onder de vastgestelde plafonds.

47. Concreet betekent deze rapportageplicht dat KPN na afloop van het voorafgaande reguleringsjaar tenminste jaartotalen (op basis van de vier meest recente kwartalen), alle tariefveranderingen, en de start en eindtarieven van het reguleringsjaar, voor alle retaildiensten waarvoor een tariefplafond van toepassing is, aan het college moet overleggen. Ook dient KPN als onderdeel van deze retailrapportage de onderliggende berekeningen aan het college te overleggen die aantonen dat de feitelijke gemiddelde tariefverhogingen die hebben plaatsgevonden de opgelegde tariefplafonds niet hebben overschreden. De rapportage kan gelijktijdig worden opgeleverd met de rapportage die in het kader van de ondergrenstariefregulering door KPN aan het college wordt overlegd.
48. KPN dient, zolang de 0% plafonds gelden, naast de jaarlijkse retailrapportages, elk half jaar een rapportage aan het college te overleggen met daarin tariefveranderingen en volumes over het voorgaande half jaar.

G.5 Aanpassing bovengrens bij introductie van WLR

49. Het college verwacht dat door de verplichte introductie door KPN van WLR diensten de concurrentie op retailmarkten effectiever zal worden, mede gelet op de ophanden introductie van de zogenaamde CPSIII wholesalediensten. CPSIII maakt het voor CPS aanbieders mogelijk om ook toegevoegde waardediensten toe te voegen aan de soorten verkeer die zij voor hun klanten kunnen verzorgen.
50. Het college verwacht dat onder andere door de beschikbaarheid van WLR diensten, maar ook door de introductie van CPSIII, de positie van alternatieve aanbieders ten aanzien van een groot aantal retaildiensten vaste telefonie zal verbeteren, mede als gevolg van het verkregen 'one-stop billing' voordeel. De verwachting is dat dit op retailniveau tot meer concurrentie voor KPN zal leiden. Om deze reden acht het college het gepast om het 0% plafond binnen de komende reguleringsperiode te vieren tot een plafond van CPI-0% op het moment dat andere aanbieders daadwerkelijk WLR diensten van KPN kunnen afnemen.
51. Het college verwacht overigens niet dat de beschikbaarheid van WLR diensten en CPSIII op overzienbare termijn tot een zodanige effectieve concurrentie voor KPN leidt, dat de plafonds verder kunnen worden versoepeld dan CPI-0% of zelfs helemaal kunnen worden afgeschaft.
52. Het college versoepelt de plafonds van 0% naar plafonds van CPI-0% voor alle retaildiensten vaste telefonie waarvoor een plafond is ingesteld, zodra aan elk van de volgende drie voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet er een WLR voorstel van KPN liggen dat voldoende acceptabel is voor andere partijen dan aan KPN gelieerde partijen die de WLR dienst overwegen af te nemen (waaronder C(P)S aanbieders). Ten tweede moet de WLR dienst technisch effectief

zijn gebleken (wat bijvoorbeeld kan blijken uit een te overleggen pilot studie). Zodra aan deze twee voorwaarden is voldaan, geldt als derde voorwaarde dat het college het WLR voorstel moet hebben goedgekeurd.

53. Het college verwijst naar het marktanalysebesluit voor wholesalemarkten voor toegang tot het openbare vaste telefoonnetwerk,³ waarin wordt uiteengezet aan welke functionele eisen KPN's WLR aanbod moet voldoen, welke leveringsvoorwaarden moeten gelden, en hoe het implementatieproces voor WLR er uit dient te zien.

³ OPTA/IBT/2005201853, 1 juli 2005

Annex H Tariefregulering retail: stoplichtmodel

H.1 Inleiding

1. In deze annex H geeft het college de verdere uitwerking van het zogenoemde stoplichtmodel. Dit model geeft in het kader van de voor KPN geldende retail boven- en ondergrenstariefregulering nadere invulling aan de vraag in welke gevallen KPN op grond van artikel 6a.14 van de Tw verplicht is om invoering van nieuwe of gewijzigde eindgebruikerstarieven niet plaats te laten vinden dan nadat het college deze tarieven heeft goedgekeurd.

H.2 Het stoplichtmodel

H.2.1 Oranje diensten

2. De verplichting op grond van artikel 6a.14 van de Tw om invoering van nieuwe of gewijzigde eindgebruikerstarieven niet plaats te laten vinden dan nadat het college deze tarieven heeft goedgekeurd, geldt de zogenaamde oranje diensten.
3. Oranje diensten zijn:
 - diensten of bundels die niet op voorhand aan de in annex F geformuleerde verplichtingen voldoen, maar waarvan KPN van mening is en kan onderbouwen dat ze desalniettemin niet anticompetitief zijn;¹
 - bundels die door KPN volgens methode 2 beoordeeld worden (zie annex F, randnummer 21).
 - tarieven die niet zijn opgenomen in de in annex G in de tariefplafonds gedefinieerde mandjes, maar waarvan niet is uit te sluiten dat ze tot de relevante retailmarkten behoren waarvoor tariefplafonds gelden;
 - retenties in nieuwe toevoegingen aan de 06760-staalkaart (zie annex G, randnummer 39);
 - retenties in nieuwe toevoegingen aan de 084/087-staalkaart (zie annex G, randnummer 42).
4. Voor oranje diensten moet KPN voorafgaand aan de invoering een verzoek om goedkeuring indienen bij het college. Dit verzoek moet in ieder geval de volgende gegevens omvatten:
 - informatie die ook in geval van de melding dient te worden overlegd (zie annex F, randnummer 27);
 - de toetsing van de dienst aan de verplichtingen (zie annex F, randnummer 28);
 - de motivering en onderbouwing van de niet anticompetitieve kenmerken van de dienst of bundel;
 - voor het verzoek om ex ante toetsing van een bundel bij toepassing van methode 2, geldt dat ook een onderbouwing nodig is van de incrementele kosten van de diensten zonder ondergrenstariefregulering, conform de principes van kostentoe rekening die ook van toepas-

¹ Tarieven zijn in dit verband niet-anticompetitief als efficiënte concurrerende aanbieders in staat zijn om duurzaam een concurrerend aanbod in de markt aan te bieden.

sing zijn bij de toets op dienstniveau.

Het college kan desgewenst bij KPN nadere informatie opvragen indien die informatie nodig is voor de beoordeling van de dienst.

5. De verzending van documenten tussen het college en KPN inzake de ex ante tarieftoetsing vindt plaats zowel per post als per fax. Het college en KPN bevestigen telefonisch de verzending van documenten.
6. De besluiten inzake de ex ante tarieftoetsing worden openbaar gemaakt. Binnen vijf werkdagen nadat het college het besluit aan KPN bekend heeft gemaakt, meldt KPN aan het college welke passages van het besluit bedrijfsvertrouwelijk zijn. Op basis van deze melding stelt het college vast welke onderdelen van het besluit openbaar gemaakt worden.
7. Indien KPN een goedgekeurde dienst invoert, meldt KPN dit conform annex F, randnummer 27 en kan het college informatie opvragen conform annex F, randnummer 29.
8. Ten slotte zij opgemerkt dat het college de mogelijkheid heeft om een goedkeuringsbesluit wegens gewijzigde omstandigheden te herzien. Daartoe zal KPN in een goedkeuringsbesluit erop gewezen worden dat het college zich dit recht voorbehoudt indien bijvoorbeeld blijkt dat bepaalde aannames of prognoses in de praktijk niet uitkomen.

H.2.2 Groene diensten

9. Groene diensten kunnen door KPN worden ingevoerd zonder ex ante toetsing door het college. Voor deze diensten geldt de verplichting op grond van artikel 6a.14 van de Tw derhalve niet.
10. Diensten zijn groen indien KPN aan de verplichtingen ten aanzien van retailtariefregulering, non-discriminatie en transparantie voldoet.

H.2.3 Rode diensten

11. Rode diensten mogen niet door KPN worden ingevoerd. Diensten zijn rood als:
 - de tarieven anticompetitief zijn;
 - de tarieven niet vallen onder de bovengrens;
 - de diensten niet tegen gelijke voorwaarden aan gelijke eindgebruikers worden aangeboden.Er is daarbij in ieder geval sprake van een rode dienst in het geval (van):
 - selectieve prijsonderbieding;
 - loyaliteitskortingen;
 - differentiatie die gericht is op het bevoordelen van eindgebruikers;
 - niet alle informatie over de aanbiedingen bekend is gemaakt en/of deze informatie niet aan alle eindgebruikers bekend is gemaakt en/of deze informatie niet op de website is gepubliceerd.



OPTA, de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, houdt toezicht op de markten voor elektronische communicatie op basis van de Nieuwe Telecommunicatiewet. Deze wet is gebaseerd op Europese richtlijnen en introduceert een nieuwe systematiek voor het opleggen van verplichtingen aan marktpartijen met aanmerkelijke marktmacht. OPTA voert marktanalyses voordat zij verplichtingen oplegt aan partijen met aanmerkelijke marktmacht. In de marktanalyses wordt rekening gehouden met de toekomstige ontwikkelingen in de markt.

□

Een marktanalyse bestaat uit drie onderdelen: □

- Afbakenen van de relevante productmarkt en geografische markt □
- Vaststellen of er partijen zijn met aanmerkelijke marktmacht op de relevante markt □
- Bepalen van passende en proportionele verplichtingen voor de partijen met aanmerkelijke marktmacht □



Postbus 90420
2509 LK Den Haag
Telefoon (070) 315 35 00
Fax (070) 315 35 01