

# **Tariefregulering Wholesale Line Rental Ontwerpbesluit**



OPTA/TN/2006/202796, 6 oktober 2006  
Openbare versie

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>4</b>
1.1	Aanleiding.....	4
1.2	Proces.....	4
1.3	Reikwijdte van dit document.....	5
1.4	Samenvatting.....	5
1.5	Opbouw van dit document.....	7
<b>2</b>	<b>Beschrijving WLR-dienst.....</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Bepaling onderscheid retail-minus vs. kostenoriëntatie .....</b>	<b>9</b>
3.1	Inleiding .....	9
3.2	Juridisch kader.....	9
3.3	De retail tariefstructuur van KPN.....	10
3.4	Toepassing retail tariefstructuur op WLR.....	10
3.5	Conclusie .....	12
<b>4</b>	<b>Tarieven op basis van retail-minus .....</b>	<b>13</b>
4.1	Inleiding .....	13
4.2	De retail-minus methodiek.....	13
4.3	De relevante diensten en retailkosten .....	14
4.3.1	Dienstencategorieën.....	14
4.3.2	Aanpassingen, nieuwe diensten en uitfaseringen.....	15
4.4	De relevante retailkosten.....	16
4.4.1	Relatie ondergrens- en retail-minustariefregulering .....	16
4.4.2	Totale kosten of incrementele kosten in minus .....	17
4.4.3	Invulling totale kosten .....	18
4.4.4	Kosten uit gescheiden financiële rapportage .....	19
4.4.5	Eenjarige of meerjarige minussen .....	20
4.5	Beoordeling van de minus .....	21
4.5.1	Instructie aan KPN.....	21
4.5.2	Beoordeling door het college.....	21
<b>5</b>	<b>Tarieven op basis van kostenoriëntatie.....</b>	<b>25</b>
5.1	Inleiding .....	25
5.2	Invulling van kostenoriëntatie .....	25
5.2.1	Toerekening van wholesalespecifieke kosten .....	25
5.2.2	Toepassing proportionele toerekening op WSK van WLR.....	27
5.2.3	Toepassing op verschillende kostencategorieën .....	28
5.2.4	Wijze van tariefregulering .....	29
5.3	Beoordeling van de WSK-tarieven .....	30
5.3.1	Instructie aan KPN.....	30

5.3.2	Beoordeling door het college.....	31
<b>6</b>	<b>Accountantsverklaring .....</b>	<b>33</b>
<b>7</b>	<b>Dictum .....</b>	<b>34</b>
	<b>Bijlagen.....</b>	<b>36</b>
	<b>Bijlage A. Consultatiedocument en reacties van marktpartijen .....</b>	<b>37</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>37</b>
1.1	Aanleiding .....	37
1.2	Proces.....	37
1.3	Reikwijdte van dit document.....	38
1.4	Opbouw van dit document.....	38
<b>2</b>	<b>Beschrijving WLR-dienst.....</b>	<b>39</b>
<b>3</b>	<b>Invulling tariefregulering op hoofdlijnen .....</b>	<b>40</b>
3.1	Inleiding .....	40
3.2	Richtlijn uit het WLR-besluit.....	40
3.3	De retail tariefstructuur van KPN.....	40
3.4	Toepassing retail tariefstructuur op WLR.....	42
3.5	Conclusie .....	43
<b>4</b>	<b>Bepaling van de minus .....</b>	<b>44</b>
4.1	Inleiding .....	44
4.2	De retail-minus methodiek.....	44
4.3	Het relevante retailtarief .....	46
4.4	De relevante retailkosten.....	47
<b>5</b>	<b>Allocatie van wholesalespecifieke kosten.....</b>	<b>52</b>
5.1	Inleiding .....	52
5.2	Invulling van kostenoriëntatie .....	52
5.3	Wijze van proportionele toerekening.....	53
5.4	Eenjarig of meerjarig .....	54
<b>6</b>	<b>Proces.....</b>	<b>56</b>
	<b>Bijlage B. Verzoek aan KPN WLR-tarieven .....</b>	<b>57</b>
	<b>Bijlage C. Herberekeningsverzoek .....</b>	<b>63</b>
<b>1</b>	<b>Proces.....</b>	<b>63</b>
<b>2</b>	<b>Herberekeningsverzoeken.....</b>	<b>63</b>
	<b>Bijlage D. Retail-minustarieven.....</b>	<b>65</b>
D.1.	Enkelvoudig.....	65
D.2.	Meervoudig.....	67

### Openbare versie

Dit is de openbare versie van het ontwerp-WLR-tariefbesluit. Vertrouwelijke passages zijn als volgt afgeschermd [bedrijfsvertrouwelijk: ██████████]

### Ontwerpbesluit

Dit is de ontwerpversie van het WLR-tariefbesluit dat nationaal wordt geconsulteerd en Europees wordt genotificeerd respectievelijk geconsulteerd bij de Europese Commissie en de andere Europese NRI's.

Het ontwerpbesluit ligt vanaf 9 oktober 2006 gedurende zes weken voor een ieder ter inzage bij OPTA. Het ontwerpbesluit kan iedere werkdag van 10.00 uur tot 16.00 uur worden ingezien. Indien u het ontwerpbesluit wilt inzien, verzoeken wij u contact op te nemen met het secretariaat van de Afdeling T en BO om een afspraak te maken. Dit secretariaat is bereikbaar op telefoonnummer (070) 315 3521.

Het ontwerpbesluit is eveneens gepubliceerd op de website van OPTA ([www.OPTA.nl](http://www.OPTA.nl)) en is te downloaden (kenmerk: OPTA/TN/2006/202796).

Belanghebbenden kunnen naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren brengen. De termijn voor het naar voren brengen van de zienswijze bedraagt zes weken. Dit betekent dat tot en met uiterlijk **17 november 2006** belanghebbenden hun schriftelijke zienswijze over het ontwerpbesluit kunnen inbrengen. Zienswijzen die gedurende deze termijn worden ingebracht, worden aan het dossier dat reeds ter inzage ligt toegevoegd. Het college verzoekt u aan te geven of uw reactie vertrouwelijke gegevens bevat en zo ja, welke dat zijn. In dat geval raadt het college u aan een vertrouwelijke en een openbare versie van uw zienswijzen in te sturen. Het college verzoekt u tevens uw zienswijze per e-mail aan te doen toekomen ([WLR@opta.nl](mailto:WLR@opta.nl)).

## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

1. In zijn besluit van 21 december 2005<sup>1</sup> (hierna: het WLR-besluit) heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) de wholesalemakten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk van KPN onderzocht. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft het college op de markt voor laagcapacitaire wholesale-telefonieaansluitingen verplichtingen aan KPN opgelegd. Eén van deze verplichtingen betreft tariefregulering.<sup>2</sup>
2. In randnummer 275 van het WLR-besluit heeft het college aangegeven dat de tariefregulering van Wholesale Line Rental (hierna: WLR) zal worden geoperationaliseerd in het kader van de totstandkoming van de WLR-dienstverlening. Dit besluit bevat de resultaten van die operationalisering.

### 1.2 Proces

3. Tijdens een drietal Industry Group bijeenkomsten (op 22 februari en 1 en 8 maart 2006) is uitvoerig met KPN en andere marktpartijen gesproken over het door KPN opgestelde voorstel voor WLR. Daarbij is met name ingegaan op de implementatie van de WLR-dienstverlening. Tevens is het college door partijen van een aantal schriftelijke reacties voorzien.
4. In een presentatie tijdens de bijeenkomst van 8 maart heeft het college het proces uiteengezet waarlangs de tariefregulering van WLR geoperationaliseerd zou worden. Dit proces voorzag in een bespreking van een WLR-tariefvoorstel van KPN tijdens een Industry Group bijeenkomst op 5 april 2006. Naar aanleiding hiervan hebben partijen schriftelijk op het voorstel van KPN kunnen reageren. Hiervan is door partijen geen gebruik gemaakt.
5. Vervolgens heeft het college een consultatiedocument<sup>3</sup> opgesteld (zie bijlage A). Het college heeft hierop van een viertal marktpartijen reacties ontvangen. Het college heeft de reacties van marktpartijen op dit consultatiedocument betrokken bij zijn besluitvorming over de tariefregulering van WLR. De samenvatting van de reacties van marktpartijen is ook opgenomen in bijlage A.
6. Het college heeft vervolgens op 21 juli 2006 een brief<sup>4</sup> aan KPN gestuurd met het verzoek om een voorstel voor de WLR-tarieven aan het college te doen toekomen conform de in de brief gespecificeerde randvoorwaarden. Deze brief is opgenomen in bijlage B.
7. Op 7 augustus 2006 heeft KPN in een brief aan het college laten weten bezwaren te hebben tegen het verzoek van het college en derhalve geen tariefvoorstel in te dienen. KPN heeft aangegeven

---

<sup>1</sup> De wholesalemakten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk, OPTA/TN/2005/203470, 21 december 2005.

<sup>2</sup> De geschiktheid en noodzakelijkheid van tariefregulering is in paragraaf 8.6 van het WLR-besluit onderbouwd.

<sup>3</sup> Consultatiedocument, tariefregulering wholesale line rental, OPTA/TN/2006/201464, 19 mei 2006

<sup>4</sup> Brief aan KPN, Tarieven wholesale line rental, OPTA/TN/2006/202190, 21 juli 2006

wel de door het college voorgestelde rekenexcercitie uit te voeren. Op 24 augustus 2006 is het WLR-implementatiebesluit<sup>5</sup> gepubliceerd. In dat besluit is aangegeven dat de tijdelijke oplossing voor WLR niet meer wordt geïmplementeerd. Daarmee is ook verzoek 3 uit de brief van het college aan KPN d.d. 21 juli 2006 komen te vervallen, aangezien dit verzoek betrekking had op het leveren van WLR-tarieven voor de tijdelijke oplossing. KPN heeft de resultaten van de rekenexcercitie vervolgens op 1 september 2006 aan het college toegestuurd.

8. Het college heeft op 6 september 2006 een e-mail verstuurd aan KPN met vragen en opmerkingen gericht op verduidelijking en aanvulling van de informatie in de rekenexcercitie. KPN heeft in een e-mail op 12 september 2006 een toelichting verstuurd en de door het college gestelde vragen beantwoord. Het college heeft 13 september 2006 een e-mail gestuurd met verdere vragen en opmerkingen. Dit als voorbereiding op een bijeenkomst met KPN op 18 september 2006. In deze bijeenkomst zijn deze vragen en opmerkingen besproken. De actiepunten naar aanleiding van deze bijeenkomst zijn door het college op 18 september 2006 aan KPN verstuurd. Daarnaast is op 18 september per e-mail nog een vraag gesteld over de omvang van de projectkosten WLR. KPN heeft op 19 september een nadere uitsplitsing van de joint & common-kosten verstrekt.
9. Op basis van deze informatie heeft het college op 20 september 2006 een herberekeningsverzoek aan KPN gestuurd<sup>6</sup>. Daarin is KPN verzocht te komen tot een herberekening van de WLR-tarieven en het college een nieuw overzicht van de WLR-tarieven (zowel de retail-minus tarieven als de WSK-tarieven) te verstrekken inclusief de bijbehorende onderbouwing en toelichting. Bij die herberekening diende KPN de vragen, voorstellen en verzoeken van het college uit de correspondentie tot en met 19 september te betrekken, alsmede een drietal herberekeningsverzoeken. KPN heeft op 25 september 2006 voldaan aan dit verzoek. Vervolgens is hierop door KPN op verzoek van het college nog één correctie doorgevoerd ten aanzien van de wederkerende kosten. De resultaten daarvan heeft KPN op 2 oktober 2006 geleverd aan het college. Deze informatie heeft het college gebruikt bij de bepaling van de tarieven.

### **1.3 Reikwijdte van dit document**

10. De reikwijdte van dit besluit zich beperkt zich tot de tariefregulering van WLR. Voor alle overige aspecten, die veelal te maken hebben met de implementatie van WLR, is een separaat besluit genomen (hierna WLR-implementatiebesluit). In dit document wordt waar relevant verwezen naar passages uit dat besluit.

### **1.4 Samenvatting**

11. In dit besluit stelt het college de WLR-tarieven vast. Deze bestaan deels uit wholesaletarieven die bepaald zijn door toepassing van de retail-minus methodiek en deels uit kostengeörienteerde wholesaletarieven. In het WLR-besluit is reeds bepaald dat WLR-tarieven, voor zover mogelijk, worden bepaald aan de hand van de retail-minus methodiek. Indien dit niet mogelijk is vanwege

---

<sup>5</sup> BESLUIT inzake Implementatie WLR, OPTA/TN/2006/202304, 24 augustus 2006

<sup>6</sup> Brief aan KPN, Herberekeningsverzoek tarieven wholesale line rental, OPTA/tn/2006/202690, 20 september 2006

het ontbreken van een relevant retailtarief, dient kostenoriëntatie toegepast te worden. In dit besluit is vastgesteld welke categorieën via retail-minus worden gereguleerd en welke via kostenoriëntatie.

12. De retail-minus methodiek is toegepast op die diensten waarvoor een relevant retailtarief bestaat. Vervolgens is van die retailtarieven een percentage afgetrokken (de minus) om de wholesaletarieven vast te stellen. De omvang van de minus dekt KPN's totale retailkosten inclusief een redelijk retailrendement. Het college stelt de volgende minussen vast:
  - a. minus van 15,6% voor PSTN-diensten en de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen kunnen worden afgenomen bij PSTN-diensten;
  - b. minus van 14,4% voor ISDN-diensten en de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen kunnen worden afgenomen bij PSTN-diensten;
  - c. minus van 15,0% voor de faciliteiten en aanvullende diensten die zowel in combinatie met PSTN-diensten als ISDN-diensten kunnen worden afgenomen.
  
13. Voor de componenten van de WLR-dienstverlening waarvoor geen relevant retailtarief aanwezig is dienen, conform het WLR-besluit, kostengeörienteerde tarieven te worden vastgesteld. Het gaat daarbij om vier met WLR samenhangende kostencategorieën (de zogenaamde wholesalespecifieke kosten (hierna WSK)):
  - a. implementatiekosten;
  - b. implementatiekosten per dienst aanbieder;
  - c. wederkerende kosten (per dienst aanbieder);
  - d. (migratie)kosten per telefonieaansluiting.;
  
14. Causale kostentoerekening van WSK leidt tot een kostenasymmetrie tussen KPN en WLR-afnemers, met forse toetredingsdrempels als gevolg. Daarnaast leidt causale kostentoerekening tot een business case waarbij efficiënte WLR-afnemers geen of zelfs een negatief rendement realiseren. De toetreding wordt hierdoor beperkt waardoor concurrentie-ontwikkeling wordt verstoord. Om die redenen komt het college tot de conclusie dat proportionele toerekening van WSK, dat wil zeggen dat deze kosten ook aan KPN's aansluitlijnen worden toegerekend, gerechtvaardigd is zodanig dat het versturende effect wordt weggenomen. Een dergelijk versturend effect doet zich niet voor bij causale toerekening van de implementatiekosten per dienst aanbieder. Derhalve dient KPN die kosten causaal toe te rekenen.
  
15. Het college stelt een tweetal kostengeörienteerde tariefplafonds vast:
  - 1) mutatietarief van maximaal EUR 3,37 per WLR-mutatie. Dit tarief dient ter dekking van de kostencategorieën a), c) en d) en is vastgesteld uitgaande van proportionele kostentoerekening;

- 2) deelnametarief van maximaal EUR 25.000 per WLR-aanbieder<sup>7</sup>. Dit tarief dient ter dekking van kostencategorie b) en is vastgesteld uitgaande van causale kostentoerekening.
16. De tarieven gelden vanaf 29 december 2006 gedurende de resterende looptijd van het WLR-besluit.

### **1.5 Opbouw van dit document**

17. Het volgende hoofdstuk bevat een beknopte beschrijving van de WLR-dienst en geeft de aansluiting met het implementatiebesluit. Hoofdstuk 3 gaat in op de hoofdlijnen van tariefregulering van WLR, zoals deze volgen uit het WLR-besluit. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om de keuze tussen retail-minus en kostenoriëntatie. Hoofdstuk 4 werkt de wijze uit waarop de 'minus' is bepaald. Hoofdstuk 5 gaat in op de principes van kostenoriëntatie, met name wat betreft de allocatie van wholesalespecifieke kosten. Hoofdstuk 6 gaat in op de benodigde accountantscontrole. Hoofdstuk 7 bevat het dictum van het besluit.

---

<sup>7</sup> Een aanbieder is een hostende partij.



## 2 Beschrijving WLR-dienst

18. WLR vormt de verplichting tot het op groothandelsbasis aanbieden van de laagcapacitaire telefonieaansluiting. Laagcapacitaire aansluitingen zijn aansluitingen met twee of minder spraakkanalen. In de praktijk gaat het hierbij met name om analoge aansluitingen en ISDN2-aansluitingen, hoewel ook andere typen aansluitingen denkbaar zijn (zoals bijvoorbeeld ISDN1).
19. Wederverkoop als invulling van de toegangsverplichting wordt in artikel 6a.6, tweede lid, onder d, van de Telecommunicatiewet genoemd. Door WLR zijn wholesaleafnemers in staat naast verkeersdiensten ook de telefonieaansluiting in rekening te brengen bij hun eigen eindgebruikers. Deze afnemers kunnen hierdoor hetzelfde type aanbieding doen als de aanbieder met aanmerkelijke marktmacht (AMM), in casu KPN.
20. KPN is op basis van het WLR-besluit niet gehouden WLR te leveren voor Voice-over-Broadband-aansluitingen (hierna: VoB-aansluitingen) en voor aansluitingen waarop een Belbudget-abonnement wordt geleverd (hierna: Belbudget).<sup>8</sup>
21. De dienstkarakteristieken van WLR, zoals de technische en functionele specificaties, zijn uitgewerkt in het WLR-implementatiebesluit. Daarin is de implementatie opgesplitst in een aantal opeenvolgende releases van WLR<sup>9</sup>. Deze releases zijn op twee punten relevant voor de WLR-tariefregulering:
  - a. voor de bepaling van de hoogte van de met WLR samenhangende kostencategorieën dient KPN de kosten van de implementatie van release 1 tot en met release 3 te hanteren;
  - b. de WLR-tarieven gelden vanaf het moment dat release 1 conform de planning in het implementatiebesluit geïmplementeerd dient te zijn, dat is uiterlijk op 29 december 2006.

---

<sup>8</sup> Zie randnummers ix en x van het dictum van het WLR-besluit.

<sup>9</sup> Zie randnummer i van het dictum van het WLR-implementatiebesluit.

### 3 Bepaling onderscheid retail-minus vs. kostenoriëntatie

#### 3.1 Inleiding

22. In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen van de tariefregulering van de WLR-dienstverlening behandeld. De tariefregulering bestaat enerzijds uit de toepassing van de retail-minus methodiek en anderzijds uit de toepassing van kostenoriëntatie. Deze invulling volgt direct uit het WLR-besluit en wordt in dit hoofdstuk geconcretiseerd.

#### 3.2 Juridisch kader

23. In het WLR-besluit is aan KPN, op grond van artikel 6a.7 van de Tw, tariefregulering ten aanzien van WLR en bijzondere faciliteiten opgelegd.

24. In het verlengde daarvan legt het college aan KPN de verplichting op, op grond van artikel 6a.7 van de Tw, om kostengeörienteerde tarieven te hanteren. Het college onderscheid daarbij twee vormen van kostengeörienteerde tarieven:

- a. kostengeörienteerde tarieven op basis van retail-minus (hierna: retail-minus);
- b. kostengeörienteerde tarieven op basis van kostenoriëntatie conform Annex A en Annex B bij het WLR-besluit (hierna: kostenoriëntatie).

25. Het WLR-besluit geeft de richtlijnen ten aanzien van de keuze voor retail-minus of kostenoriëntatie. Randnummer xxiii van het dictum stelt hierover:

*“Voor de nadere invulling van voornoemde tariefregulering is KPN voor WLR gehouden aan tariefregulering op basis van retail-minus. Voor die kostencategorieën waarvoor retail-minus niet mogelijk is, geldt tariefregulering op basis van kostenoriëntatie conform Annex A en Annex B bij dit besluit...”*

26. Daarnaast stelt het college in randnummer 271:

*“Voor de kostencategorieën waarvoor geen relevant retailtarief van KPN aanwezig is, kan de retail-minus benadering niet gelden. Voor die kostencategorieën geldt daarmee kostenoriëntatie conform Annex A en B bij onderhavig besluit.”*

27. KPN dient voor het bepalen van kostengeörienteerde tarieven een goedgekeurd kostentoerekeningssysteem te hanteren. Voor dit besluit is dit het, door het college goedgekeurde, retailkostentoerekeningssysteem<sup>10</sup>.

28. Uit het WLR-besluit volgt dat WLR-tarieven waar mogelijk dienen te worden bepaald aan de hand van de retail-minus methodiek. Indien dit niet mogelijk is vanwege het ontbreken van een relevant

---

<sup>10</sup> Besluit goedkeuring retail kostentoerekeningssysteem, OPTA/TN/2006/2000135, 30 januari 2006.

retailtarief, dient conform het WLR-besluit kostenoriëntatie te worden toegepast. In dit besluit is vastgesteld welke categorieën via retail-minus worden gereguleerd en welke via kostenoriëntatie. Voor de kostencategorieën waarvoor kostenoriëntatie wordt toegepast dienen de tarieven vervolgens te worden bepaald conform Annex C of D van het WLR-besluit.

### **3.3 De retail tariefstructuur van KPN**

29. Op basis van het hiervoor gestelde dient het college in eerste instantie te bepalen in hoeverre de retail-minus methodiek op de WLR-dienstverlening kan worden toegepast. Een voor de hand liggende eerste stap is om voor de diensten waarvoor KPN gehouden is WLR te leveren een tegenhanger in de retaildiensten van KPN te vinden. De tarieven van die retaildiensten zijn relevant voor het vaststellen van de tarieven van de WLR-dienstverlening (hierna: de relevante retaildiensten).
30. Het college acht in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen op dit moment de PSTN<sup>11</sup>- en de ISDN<sup>12</sup>-telefoonaansluiting de relevante retaildiensten voor het bepalen van de tarieven van de WLR-diensten. Onder de relevante retaildiensten vat het college ook de bij die retaildienst bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.<sup>13</sup> Het college sluit daarnaast niet uit dat in de toekomst ook nieuwe retaildiensten relevant zijn.
31. De bij de relevante retaildiensten behorende retailtarieven staan onder andere vermeld op KPN's website. Voor de PSTN- en ISDN-diensten bestaat de retailtariefstructuur uit een maandelijks abonnementsstarief en maandelijks en eenmalige tarieven voor bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.

### **3.4 Toepassing retail tariefstructuur op WLR**

32. De WLR-tarieven dienen te worden bepaald door de retailtarieven te verminderen met een bepaalde 'minus'. Afgaande op de retail tariefstructuur van KPN dient de tariefstructuur voor WLR derhalve te bestaan uit een maandelijks abonnementsstarief en uit de maandelijks en eenmalige tarieven voor bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.
33. Vervolgens heeft het college onderzocht of voor alle componenten van de WLR-dienstverlening een relevant retailtarief aanwezig is. Als dit niet het geval is, geldt kostenoriëntatie als invulling van tariefregulering.
34. In het WLR-besluit is in randnummer 261 aangegeven dat de volgende met (de introductie van) WLR samenhangende kostencategorieën kunnen worden onderscheiden:

---

<sup>11</sup> Het gaat hier om het Belbasis-abonnement van KPN.

<sup>12</sup> Hieronder wordt zowel de ISDN1- als ISDN2- variant verstaan.

<sup>13</sup> Zie ook randnummer xii, lid d van het dictum van WLR-besluit, waarin wordt gesteld dat WLR-afnemers tenminste dezelfde standaard en optionele bijbehorende functionaliteiten als KPN moeten kunnen bieden.

- a. implementatiekosten. Dit zijn de kosten die KPN moet maken om haar onderneming gereed te maken om WLR te kunnen leveren. Deze – per definitie eenmalige – kosten worden niet veroorzaakt door het aantal aanbieders dat WLR van KPN afneemt noch door het aantal telefonieaansluitingen dat op basis van WLR wordt afgenomen, maar veeleer door de introductie van de verplichting als zodanig;
  - b. implementatiekosten per dienstaanbieder. Deze mogelijkerwijs door KPN te maken kosten worden veroorzaakt doordat een extra dienstaanbieder zich als afnemer van WLR bij KPN meldt. Te denken valt hierbij aan eventuele kosten verbonden aan de toevoeging van de extra dienstaanbieder aan de relevante systemen;
  - c. wederkerende kosten (per dienstaanbieder). Hierbij valt te denken aan kosten die worden gemaakt in het kader van de administratie van de klantrelatie tussen KPN en de dienstaanbieder;
  - d. (migratie)kosten per telefonieaansluiting. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten die moeten worden gemaakt om de klantrelatie tussen een eindgebruiker en KPN te migreren naar een klantrelatie tussen die eindgebruiker en de dienstaanbieder;
  - e. wederkerende kosten per telefonieaansluiting. Dit betreffen de kosten die samenhangen met (het door KPN ter beschikking stellen van) de telefonieaansluiting zelf en die veelal op maandbasis worden toegerekend.
35. Ten aanzien van de wederkerende kosten per telefonieaansluiting (categorie e) is het college van oordeel dat hierop de retail-minus methodiek kan worden toegepast.<sup>14</sup> Voor de met deze kostencategorie samenhangende dienst zijn immers relevante retailtarieven aanwezig. De belangrijkste daarvan is het maandelijks abonnementstarief. Daarnaast hanteert KPN tarieven voor de bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten, die ook dienen ter dekking van de kosten die samenhangen met de telefonie-aansluiting.
36. Ten aanzien van de overige kostencategorieën geldt dat een relevant retailtarief ontbreekt. De diensten die samenhangen met deze kostencategorieën biedt KPN namelijk niet aan op de retailmarkt, en daardoor worden deze kosten ook niet gemaakt als KPN's retailbedrijf de aansluiting aan haar klanten aanbiedt. KPN maakt deze kosten echter wel als de aansluiting door haar wholesalebedrijf aan WLR-afnemers wordt aangeboden. Met andere woorden, het gaat hier om zogenaamde wholesalespecifieke kosten.<sup>15</sup> Deze kosten hebben geen equivalent in het retaildomein en daarom kan geen toepassing worden gegeven aan retail-minus.
37. Zoals hiervoor vermeld, dient voor deze wholesalespecifieke kosten toepassing te worden gegeven aan de methodiek van kostenoriëntatie.

---

<sup>14</sup> Dit heeft het college in randnummer 271 van het WLR-besluit reeds geconstateerd.

<sup>15</sup> Wholesalespecifieke kosten zijn kosten die KPN maakt in verband met een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door OPTA bepaalde vormen van toegang.

### **3.5 Conclusie**

38. Concluderend stelt het college vast dat de WLR-tariefstructuur in ieder geval dient te bestaan uit een maandelijks abonnementsstarief dat op basis van de retail-minus methodiek dient te worden bepaald. Naast het maandelijks abonnementsstarief hanteert KPN in de retail tariefstructuur nog maandelijks en eenmalige tarieven voor bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten. De WLR-tariefstructuur dient ook voor deze diensten tarieven op basis van retail-minus te bevatten. Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 4.
  
39. Voor wholesalespecifieke kosten die geen equivalent hebben in het retaildomein dient toepassing te worden gegeven aan kostenoriëntatie. Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 5.

## 4 Tarieven op basis van retail-minus

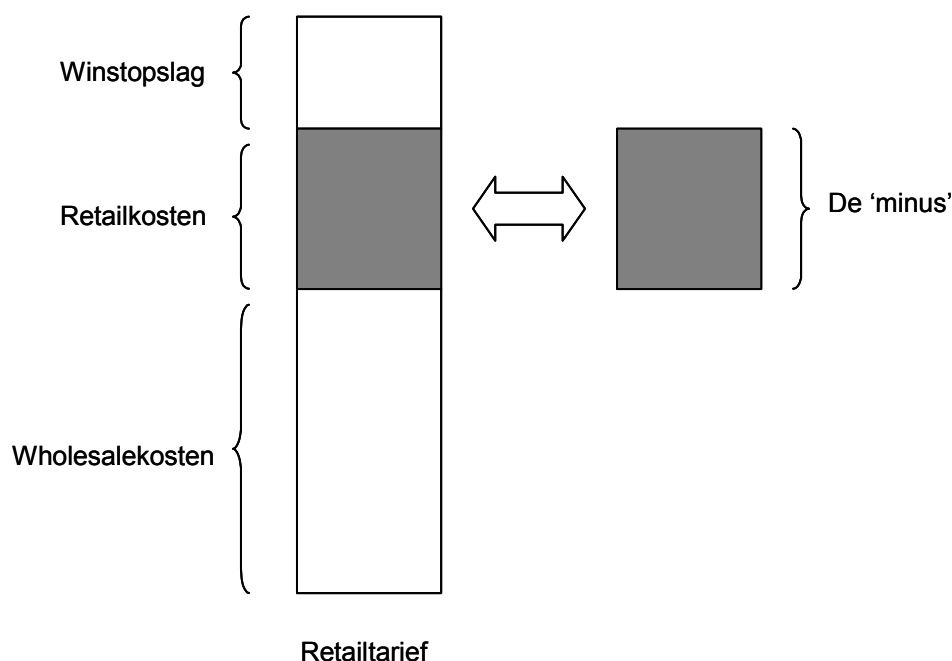
### 4.1 Inleiding

40. In randnummer 265 van het WLR-besluit is vermeld dat “onder retail-minus wordt begrepen dat het wholesaletarief bestaat uit het relevante retailtarief van KPN waarop nader te bepalen door KPN gemaakte (of te maken) retailkosten in mindering worden gebracht”.

41. Uit deze formulering volgt direct een tweetal vragen: 1) wat is het relevante retailtarief en 2) welke retailkosten dienen in mindering te worden gebracht. Aan de hand van deze vragen wordt in dit hoofdstuk nader ingaan op de relevante aspecten ten aanzien van de methodiek van retail-minus.

### 4.2 De retail-minus methodiek

42. Een geschikte manier om de retail-minus methodiek toe te lichten is met behulp van een grafisch voorbeeld. Onderstaande figuur toont de componenten waaruit een retailtarief bestaat. Het betreft hier 1) de wholesalekosten, 2) de retailkosten en 3) de winstopslag. Tevens wordt getoond wat het college onder de ‘minus’ verstaat. Hierna wordt deze figuur toegelicht.



43. De eerste component van het retailtarief betreft de wholesalekosten. De hoogte en samenstelling van deze component kan het beste worden bepaald door de onderneming voor te stellen als bestaande uit een wholesale- en een retailbedrijf.<sup>16</sup> De wholesalekosten zijn dan de kosten die het

<sup>16</sup> Door het opleggen van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding kan een administratieve scheiding tussen retail- en wholesalebedrijf worden bewerkstelligd.

wholesalebedrijf van de onderneming moet maken om de dienst intern te leveren aan het retailbedrijf. Hierin zijn onder andere begrepen de kosten voor het gebruik van het netwerk, inclusief de vermogenskosten samenhangend met de gebruikte activa, en de operationele kosten voor het intern leveren van de dienst.

44. De retailkosten worden onder andere gevormd door directe marketing- en saleskosten die worden gemaakt in relatie met het retail aanbieden van de dienst. Hieronder vallen tevens de kosten voor facturering van klanten, de aan het retailbedrijf toegerekende gemeenschappelijke kosten, en een redelijk rendement.
45. De winststopslag is de derde component van het retailtarief. Het college verstaat onder de winststopslag de marge die overblijft nadat alle wholesale- en retailkosten (inclusief redelijk rendement) zijn gedekt. Onder winststopslag wordt dus verstaan de 'extra' winst die KPN maakt bovenop de WACC, zoals die is opgenomen in de gereguleerde wholesalediensten en het redelijke retailrendement, zoals die is opgenomen in de retailkosten.
46. Uit de bovenstaande figuur valt op te maken dat het college van oordeel is dat de 'minus' dient te worden bepaald aan de hand van de relevante retailkosten. Enkele marktpartijen hebben in hun reactie op het consultatiedocument aangegeven dat de winststopslag ook in de minus opgenomen dient te worden. Het college heeft de volgende argumenten om de winststopslag niet in de 'minus' te betrekken:
  - a. de tariefstelling dient zodanig te zijn dat andere efficiënte marktpartijen duurzaam een concurrerend aanbod in de markt kunnen zetten. Daarvoor is het reeds voldoende dat zo'n marktpartij de retailkosten kan terugverdienen. Het opnemen van de winststopslag in de 'minus' zou daarbij ook niet efficiënte partijen de mogelijkheid bieden duurzaam een concurrerend aanbod in de markt te zetten. Dat wil het college voorkomen;
  - b. zoals toegelicht in randnummer 266 van het WLR-besluit, is het creëren van prijsdruk op het retailaanbod van KPN niet wat het college beoogt met de WLR-verplichting. Het opnemen van de winststopslag in de minus zou daartoe kunnen leiden;
  - c. het betrekken van zowel de retailkosten als de winststopslag in de 'minus' neerkomen op regulering van het wholesaletarief die nog het meest lijkt op kostenoriëntatie. In randnummer 268 van het WLR-besluit is dit niet passend bevonden.

### **4.3 De relevante diensten en retailkosten**

#### **4.3.1 Dienstencategorieën**

47. Ten aanzien van de WLR-tariefverplichting is hiervoor geconcludeerd dat de wederkerende tarieven per aansluiting alsmede de tarieven voor bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten op basis van retail-minus dienen te worden bepaald. Voor deze componenten zijn retailtarieven voorhanden. Uitgangspunt vormen de aan de PSTN- en ISDN-aansluiting gerelateerde retailtarieven van KPN. Het college onderscheid daarbij vier categorieën:

- a. het periodieke abonnementsstarief voor de PSTN-diensten;
- b. het periodieke abonnementsstarief voor de ISDN-1-diensten;
- c. het periodieke abonnementsstarief voor de ISDN-2-diensten;
- d. de tarieven voor de bij bovenstaande 3 dienstencategorieën bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.

48. Het college stelt voor om een minus vast te stellen voor ieder van deze vier categorieën. KPN biedt op 1 juli 2006<sup>17</sup> één dienst aan in ieder van de in randnummer 47 genoemde categorieën a), b) en c)<sup>18</sup>. Categorie d) omvat een groot aantal faciliteiten en aanvullende diensten. Voor categorie d) komt het college tegemoet aan de reactie van KPN op het consultatiedocument dat het niet zinvol is om voor iedere bijbehorende faciliteit en aanvullende dienst een aparte minus vast te stellen, omdat dit niet praktisch is en leidt tot een schijnnaauwkeurigheid. Voor categorie d) mag KPN ervoor kiezen om één minus vast te stellen. Het staat KPN daarbij vrij om hiervoor bijvoorbeeld een gewogen gemiddelde van de voor de retailtarieven onder a) tot en met c) voorgestelde minussen te hanteren, mits alle relevante retailkosten door deze minus worden gedekt.

#### **4.3.2 Aanpassingen, nieuwe diensten en uitfaseringen**

49. KPN kan haar retailtarieven aanpassen, nieuwe retaildiensten introduceren of bestaande retaildiensten uitfaseren. Daarbij geldt dat KPN vanzelfsprekend zal moeten voldoen aan het retailkader dat het college heeft vastgesteld. Daarnaast gelden de volgende eisen.
50. Een aanpassing van een retailtarief leidt met de gekozen retail-minus tariefregulering ook automatisch tot een aanpassing van het bijbehorende WLR-tarief. Het college is van mening dat een dergelijke aanpassing tijdig aan WLR-afnemers bekend gemaakt moet worden. Het college had in het consultatiedocument een termijn van vier weken tussen bekendmaking en ingangsdatum van het nieuwe retail- en WLR-tarief voorgesteld. Het college volgt de reactie van Tele2 op het consultatiedocument dat de termijn langer dient te zijn dan vier weken met het oog op het beëindigingsrecht, zoals opgenomen in artikel 7.2 Tw. Het college gaat daarom uit van minimaal zes weken als redelijke termijn tussen bekendmaking en ingangsdatum. Dit geeft WLR-afnemers voldoende tijd om een tariefwijziging aan eindgebruikers te communiceren. Bekendmaking dient in ieder geval schriftelijk aan WLR-afnemers en door publicatie op de website van KPN plaats te vinden. Uiteraard dienen KPN's retailtarief en het bijbehorende WLR-tarief gelijktijdig aangepast te worden.
51. In randnummer 20 van het WLR-implementatiebesluit is aangegeven dat indien KPN een nieuwe abonnementsvorm, bijbehorende faciliteit of aanvullende dienst (hierna: nieuwe retaildienst<sup>19</sup>)

---

<sup>17</sup> Het college hanteert in dit besluit 1 juli 2006 als peildatum voor de diensten en retailtarieven.

<sup>18</sup> Dit zijn de diensten die KPN per 1 juli 2006 bij het college heeft gemeld. Deze melding bevat alle diensten en bundels van KPN die worden aangeboden en/of afgenomen.

<sup>19</sup> Voor het dienstbegrip wordt aangesloten bij het retailbesluit. Onder het begrip 'dienst' diensten worden ondermeer bundels met diensten uit andere markten begrepen, maar ook diensten waarbij gedifferentieerd wordt op basis van het vraagprofiel.



introduceert in de retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen of een bestaande dienst uitfaseert, een aanpassing plaats dient te vinden van het WLR-aanbod. In randnummer 20 van het implementatiebesluit is tevens aangegeven dat KPN bij dergelijke aanpassingen zodanige termijnen in acht dient te nemen dat gelijkwaardigheid van WLR-afnemers met KPN-retail is gegarandeerd. Dat betekent dat WLR-afnemers redelijkerwijs in staat moeten worden gesteld een vergelijkbare nieuwe retaildienst gelijktijdig in de retailmarkt te introduceren, dan wel hun eindgebruikers tijdig te kunnen informeren over een uitfasering. Voor nieuwe WLR-diensten acht het college het net als bij tariefwijzigingen redelijk dat KPN het nieuwe WLR-tarief minimaal zes weken voorafgaand aan de marktintroductie aan WLR-afnemers bekend maakt. Dezelfde termijn acht het college ook redelijk voor de bekendmaking van uitfaseringen.

52. Indien KPN een nieuwe retaildienst introduceert dient KPN voor de bepaling van de tarieven te voldoen aan hetgeen in randnummer 633 van het retailbesluit is gesteld. Dit betekent dat allereerst moet worden vastgesteld of de nieuwe dienst tot de markt voor laagcapacitaire aansluitingen hoort. Indien dit het geval is, is deze nieuwe abonnementsvorm, bijbehorende faciliteit of aanvullende dienst relevant voor de WLR-dienstverlening, tenzij het gaat om Belbudget of een VoB-aansluiting. Vervolgens stelt KPN een retailtarief vast. Dit tarief dient lager te zijn dan de bovengrens. De bovengrens dient conform randnummer 633 van het retailbesluit kostengeörienteerd te zijn<sup>20</sup>. Tenslotte dient het WLR-tarief bepaald te worden. KPN dient daartoe te bepalen of de dienst behoort tot één van de vier in randnummer 47 genoemde categorieën en het WLR-tarief te bepalen door de desbetreffende minus van het retailtarief af te trekken. Indien de nieuwe dienst niet tot één van de vier categorieën behoort, dient KPN een onderbouwing van de 'minus' voor een nieuwe categorie aan het college voor te leggen. Het college zal vervolgens een separaat besluit nemen over de 'minus' voor deze nieuwe categorie.

## **4.4 De relevante retailkosten**

### **4.4.1 Relatie ondergrens- en retail-minustariefregulering**

53. Bij de bespreking van de retail-minus methodiek heeft het college reeds opgemerkt dat de 'minus' dient te worden bepaald aan de hand van de relevante retailkosten.
54. Bij het bepalen van de relevante retailkosten zal het college zoveel mogelijk aansluiten bij de ondergrensregulering uit het retailbesluit<sup>21</sup>. De reden hiervoor is dat met het opleggen van ondergrenstariefregulering en het opleggen van retail-minus in belangrijke mate hetzelfde doel wordt nagestreefd, namelijk het waarborgen van een voldoende grote marge tussen retail- en wholesaletarieven, zodanig dat andere efficiënte partijen in staat zijn om duurzaam een concurrerend aanbod in de markt te zetten. De ondergrenstariefregulering is opgelegd teneinde het in de marktanalyses geïdentificeerde mededingingsprobleem van marge-uitholling en rooiprijzen te adresseren in de retailmarkten voor vaste telefonie. Ten aanzien van de markt voor laagcapacitaire aansluitingen geldt dat de mededingingsproblemen van marge-uitholling en/of

---

<sup>20</sup> De retailmarkten voor vaste telefonie, OPTA/TN/2005/203468, d.d. 21 december 2005.

<sup>21</sup> De retailmarkten voor vaste telefonie, OPTA/TN/2005/203468, d.d. 21 december 2005.

rooiprijzen geadresseerd worden door de toepassing van de retail-minus tariefregulering<sup>22</sup>. Het was in die markt dan ook niet meer nodig om nog ondergrenstariefregulering op te leggen. Aangezien met beide vormen van tariefregulering grotendeels hetzelfde doel wordt nagestreefd, zal ook zoveel mogelijk op dezelfde manier invulling gegeven worden aan het kostenbegrip.

55. De ondergrenstariefregulering heeft primair vorm gekregen middels de combinatorische prijsqueeze-toets (hierna: CPST).<sup>23</sup> De CPST geeft aan welke kosten KPN ten minste dient terug te verdienen op marktniveau én op dienstniveau.
56. In de CPST op marktniveau dient KPN, naast de wholesale inkoopkosten, de totale retailkosten inclusief een redelijk retailrendement terug te verdienen. De totale retailkosten bestaan, conform het retailbesluit annex F randnummer 10 lid c en randnummer 15, uit:
- de retailkosten die variëren met de omvang van de afzet van de betreffende retaildienst;
  - de retailkosten die ontstaan door het aanbieden van de nieuwe of gewijzigde retaildienst (onafhankelijk van de omvang van de klant);
  - de retailkosten die gezamenlijk zijn voor de verschillende retaildiensten op de betreffende retailmarkt;
  - een aan de betreffende retailmarkt toerekenbaar deel van de retailkosten die de betreffende markt met andere markten gemeenschappelijk heeft (hierna: gemeenschappelijke kosten);
  - een redelijk retailrendement. Dit rendement is in randnummer 11 van de beleidsregels vastgesteld op 5%.<sup>24</sup>
57. In de CPST op dienstniveau dient KPN, naast de wholesale inkoopkosten, in ieder geval de incrementele kosten terug te verdienen. In randnummer 15 van de beleidsregels<sup>25</sup> zijn de incrementele retailkosten voor alle diensten vastgesteld op 0,5% van de virtuele wholesale inkoopkosten.

#### **4.4.2 Totale kosten of incrementele kosten in minus**

58. De CPST bestaat dus uit een toets op marktniveau en een toets op dienstniveau. De CPST geeft KPN daarmee de vrijheid om te kiezen welke dekking iedere dienst geeft aan de totale kosten op marktniveau, mits voor die specifieke dienst in ieder geval de incrementele kosten worden terugverdiend. Het één op één toepassen van de benadering in de CPST op de markt voor laagcapacitaire aansluitingen zou KPN naar het oordeel van het college teveel de gelegenheid geven om de concurrentievoorwaarden op de markt voor laagcapacitaire aansluitingen te bepalen. Immers, KPN zou de 'minus' van een bepaalde dienst zodanig laag kunnen maken dat het voor

---

<sup>22</sup> Randnummer 595 van het retailbesluit.

<sup>23</sup> Randnummer 587 van het retailbesluit.

<sup>24</sup> Beleidsregels inzake de ondergrenstariefregulering van KPN's eindgebruikerstarieven, OPTA/TN/2006/200162, 27 januari 2006.

<sup>25</sup> idem

afnemers onmogelijk wordt nog met het retailbedrijf van KPN te concurreren. Uiteraard staat daar wel tegenover dat de 'minus' voor een andere dienst in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen groter wordt om toch op marktniveau de totale kosten terug te verdienen. Het is echter maar de vraag of afnemers van WLR die andere dienst willen aanbieden aan hun klanten. Het college acht het niet wenselijk dat KPN door de keuze van de hoogte van de 'minus' de aantrekkelijkheid van de verschillende diensten voor WLR-afnemers kan bepalen.

59. Het één op één toepassen van de benadering uit de CPST disciplineert KPN onvoldoende in haar tariefstelling van WLR. KPN dient daarom op dienstniveau, niet alleen de incrementele kosten van de dienst, maar ook de aan die dienst toerekenbare totale retailkosten, zoals genoemd in randnummer 56, terug te verdienen. Daarmee wordt voorkomen dat KPN de aantrekkelijkheid van de verschillende diensten middels de 'minus' kan bepalen.

#### 4.4.3 Invulling totale kosten

60. Het college heeft aangegeven de totale retailkosten te gebruiken voor het vaststellen van de minus. Dit kostenbegrip is in de ondergrenstariefregulering ingevuld, zodanig dat andere efficiënte partijen in staat zijn om duurzaam een concurrerend aanbod in de markt te kunnen doen. Het college acht dit ook relevant voor de markt voor laagcapacitaire aansluitingen. Immers pas dan ontstaat de beoogde duurzame concurrentie.
61. Het college heeft ook bekeken of deze duurzame concurrentie ook ontstaat als KPN niet de totale retailkosten terugverdient, maar alleen de vermijdbare retailkosten. KPN heeft het voorstel om de minus te baseren op de vermijdbare kosten ondermeer in de consultatie gedaan. Onder vermijdbare kosten verstaat KPN de 'kosten die niet (meer) hoeven te worden gemaakt om de aansluiting (niet) meer als een retailsaansluiting wordt verkocht'. Van de in randnummer 56 genoemde kostenposten vallen volgens KPN de gemeenschappelijke kosten en het redelijke rendement niet in de categorie vermijdbare kosten. Deze kostenposten zouden volgens KPN dan ook niet meegenomen moeten worden bij de vaststelling van de hoogte van de minus.
62. Het college is echter van mening dat alle in randnummer 56 opgenomen kosten noodzakelijk zijn om duurzaam een concurrerend aanbod in de markt te kunnen zetten. Als in de minus alleen de vermijdbare kosten zouden worden opgenomen, zouden andere partijen weliswaar op korte termijn een concurrerend aanbod in de markt kunnen zetten, maar is geen sprake van een duurzame business case. Immers een deel van de kosten van zo'n partij, die zo'n partij wel op lange termijn maakt zou dan niet gedekt worden door opbrengsten. Een vergelijkbare redenering geldt ook voor het opnemen van het redelijke rendement in de minus. Een partij treedt normaliter pas toe tot een markt als een redelijk rendement gerealiseerd kan worden.
63. Het college sluit met deze benadering ook aan bij het rapport van Wik-consult<sup>26</sup>, dat in opdracht van het college is opgesteld. In dat rapport wordt gesteld dat "*like in any other regulatory context of*

---

<sup>26</sup> Wik-consult, wholesale line rental as a potential remedy on the market for fixed telephony, 27 oktober 2004.

*wholesale pricing it is the long-run costs which are relevant. This means long-term that all retail costs are avoidable.*" Het college gaat ook uit van de lange-termijnkosten en geeft hieraan invulling door uit te gaan van de totale retailkosten.

64. KPN heeft in haar reactie op het consultatiedocument aangegeven dat de door het college gekozen benadering niet zou volgen uit de door de IRG uitgebrachte PIB inzake retail-minus (hierna: RM-PIB).<sup>27</sup> De IRG publiceert over onderwerpen waar veel NRI's in de regulering mee te maken hebben dergelijke documenten. De genoemde RM-PIB gaat over de toepassing van retail-minus en is derhalve relevant voor WLR. De RM-PIB schrijft geen keuzes voor, maar geeft aan welke elementen betrokken dienen te worden in de afwegingen van een NRI bij de toepassing van retail-minus. In hoofdstuk 4.3 paragraaf 5 van de RM-PIB worden ondermeer de verschillende retailkosten genoemd die meegenomen kunnen worden bij de vaststelling van de minus. Daar wordt aangegeven dat 'other overheads attributable to retail services/products' meegenomen kunnen worden in de bepaling van de minus. Het college heeft hieraan invulling gegeven door de gemeenschappelijke kosten mee te nemen bij de bepaling van de minus. Daarnaast wordt in hoofdstuk 4.3 paragraaf 11 aangegeven dat de NRI kan overwegen om een 'rate of return' op te nemen in de minus. Het college heeft hieraan invulling gegeven door een 'return on sales' op te nemen in de minus. Met andere woorden, de benadering van het college om de minus te baseren op de totale kosten (inclusief een redelijk rendement) is in lijn met de RM-PIB.

#### **4.4.4 Kosten uit gescheiden financiële rapportage**

65. KPN dient jaarlijks een gescheiden financiële rapportage (hierna: GFR) op te leveren. De GFR is gebaseerd op het goedgekeurde retail kostentoekeningssysteem. In de GFR rapporteert KPN over de omzet en kosten in de verschillende retail- en wholesalemarkten. Het college acht de in de GFR gerapporteerde kosten inzake de markt voor laagcapacitaire de relevante kosten voor het bepalen van de hoogte van de verschillende minussen. KPN dient op die gerapporteerde opbrengsten en kosten een aantal aanpassingen door te voeren, voordat een minus vastgesteld kan worden:

- a. zo dienen omzet en kosten gecorrigeerd te worden voor diensten waarop de retail-minustariefregulering niet van toepassing is, zoals Belbudget en de VoB-aansluitingen;
- b. vervolgens geldt dat de modellering van de retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen, zoals die is opgenomen in de gescheiden financiële rapportage over 2005 (hierna GFR 2005)<sup>28</sup>, een ander type wholesalerelatie reflecteert dan administratieve wederverkoop. De modellering in de GFR 2005 gaat uit van de inkoop van netwerkelementen en niet van de inkoop van WLR. Na introductie van WLR dient de GFR hierop aangepast te worden. Dit betekent dat een deel van de kosten die in de GFR 2005 is opgenomen als retailkosten in geval van WLR mogelijk dient te worden gerubriceerd in de onderliggende WLR-

---

<sup>27</sup> IRG Public Consultation document, principles of implementation and best practice regarding the implementation and use of retail minus pricing as applied to electronic communication activities, january 2006

<sup>28</sup> KPN, Accounting Separation Rapportage 2005, 23 mei 2006.

wholesalemarkt;<sup>29</sup>

- c. tenslotte dienen de totale retailkosten gealloceerd te worden naar de vier genoemde dienstcategorieën. Een dergelijke allocatie zit niet standaard in de GFR.

#### **4.4.5 Eenjarige of meerjarige minussen**

66. Het WLR-besluit laat de vraag nog open of de op retail-minus gebaseerde WLR-tarieven meerdere malen voor periodes van één jaar (hierna: eenjarig) worden vastgesteld of eenmalig voor de resterende looptijd van het WLR-besluit (hierna: meerjarig) worden vastgesteld.
67. Het college heeft een voorkeur voor een meerjarige minus, omdat dit WLR-afnemers meer zekerheid biedt bij het ontwikkelen van de businesscase voor de aansluitingsdiensten. Het is dan immers voor een langere termijn duidelijk wat de marge is tussen de retail- en wholesaletarieven van KPN. De WLR-afnemers houden nog wel onzekerheid ten aanzien van de hoogte van de WLR-tarieven omdat deze gekoppeld zijn aan de retailtarieven van KPN. Deze onzekerheid heeft het college beperkt door KPN te verplichten tariefwijzigingen zes weken van tevoren aan WLR-afnemers te melden.
68. Meerjarigheid is daarnaast een benadering die het college hanteert bij veel wholesalediensten. Zo past het college meerjarigheid toe in het wholesale price cap-systeem<sup>30</sup> dat de tarieven van vrijwel alle wholesalediensten van KPN reguleert. Samengevat gaat het daarbij om de wholesaletarieven voor vast telefonieverkeer, ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk, interconnecterende huurlijnen en de bijbehorende faciliteiten van deze diensten. Het college heeft geen redenen om voor de minus te kiezen voor een afwijkende benadering.
69. Voor het bepalen van de hoogte van meerjarige minussen dienen bij voorkeur zo recent mogelijke kostengegevens worden gebruikt. KPN heeft in de GFR 2005 opbrengsten en kosten gerapporteerd over de markt voor laagcapacitaire aansluitingen en deze voorzien van een accountantsverklaring. De GFR 2005 is ook reeds gebaseerd op het goedgekeurde retail kostentoe rekeningssysteem. Naar het oordeel van het college dienen derhalve de in de GFR 2005 gerapporteerde opbrengsten en kosten gebruikt te worden om de minussen vast te stellen.
70. Concluderend geldt dat de 'minussen' meerjarig zijn, oftewel gelden gedurende de resterende looptijd van het WLR-besluit en worden gebaseerd op de retailkosten, zoals gerapporteerd in de GFR 2005.

---

<sup>29</sup> Zie ook de opmerking op pagina 7 van de Accounting Separation rapportage 2005 van KPN van 23 mei 2006.

<sup>30</sup> Wholesale price cap-besluit, OPTA/TN/2006/201811, 27 september 2006

## 4.5 Beoordeling van de minus

### 4.5.1 Instructie aan KPN

71. Het college heeft KPN op 21 juli 2006<sup>31</sup> een verzoek verstuurd om een voorstel voor de WLR-tarieven te doen. Deze paragraaf geeft de kern van het verzoek weer voor zover dat betrekking heeft op de tarieven, die gebaseerd zijn op retail-minus. De gehele brief is opgenomen in bijlage B. In bijlage C is daarnaast de brief opgenomen met de herberekeningsverzoeken.

72. KPN dient – uitgaande van de eerder genoemde peildatum van 1 juli 2006 - voor ieder van de volgende diensten uit de vier dienstencategorieën een minus te bepalen:

- a. het maandelijks abonnementstarief PSTN;
- b. het maandelijks abonnementstarief ISDN-1;
- c. het maandelijks abonnementstarief ISDN-2;
- d. de tarieven voor de verschillende bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.

73. De minussen dienen uitgedrukt te worden als percentage van de geldende relevante retailtarieven. De relevante retailtarieven zijn de retailtarieven met inbegrip van verrekenende kortingen en incentives. De WLR-tarieven zijn gelijk aan het relevante retailtarief minus de relevante minus. KPN dient een overzicht te geven van alle relevantie WLR-tarieven, conform de volgende structuur:

- retailtarief op 1 juli 2006;
- relevante minus;
- resulterend WLR-tarief.

### 4.5.2 Beoordeling door het college

74. KPN heeft op 1 september 2006 een eerste voorstel gedaan. Vervolgens heeft het college daarover met KPN gecorrespondeerd, zoals in hoofdstuk 1 is weergegeven. Op 25 september 2006 heeft KPN de lijst met retailtarieven, 'minussen' en resulterende WLR-tarieven aan het college verstuurd. Hierop is nog één correctie aangebracht, die KPN op 2 oktober 2006 aan het college heeft verstuurd.

75. Het college heeft de door KPN opgeleverde informatie beoordeeld aan de eisen zoals die in dit besluit zijn genoemd. Daarnaast dient KPN nog een accountsverklaring op te leveren (zie hoofdstuk 6).

76. KPN heeft een rekenexercitie uitgevoerd, die is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- a. KPN is bij het vaststellen van de minus gestart met de totale opbrengsten en kosten zoals

---

<sup>31</sup> Brief aan KPN, tarieven wholesale line rental, 21 juli 2006, OPTA/TN/2006/202190

opgenomen in de GFR 2005<sup>32</sup> inzake de markt voor laagcapacitaire aansluitingen.

- b. Op deze opbrengsten en kosten heeft KPN een aantal correcties uitgevoerd:
- de opbrengsten en kosten van de diensten, waarop de retail-minus tariefregulering niet van toepassing is, zijn in mindering gebracht. Het gaat dan om Belbudget. In 2005 bood KPN nog geen op VoB- aansluitingen aan, zodat de opbrengsten en kosten daarvan niet in mindering gebracht hoefden te worden.
  - KPN heeft de eenmalige opbrengsten en kosten van bijzondere aansluitingen in mindering gebracht. Bijzondere aansluitingen zijn telefonieaansluitingen die gerealiseerd worden op een locatie zonder adres, huisnummer en postcode. WLR is, gezien het maatwerk dat bij dergelijke aansluiting nodig is, niet mogelijk voor de aanleg van bijzondere aansluitingen. Na de aanleg kan een eindgebruiker volgens het normale proces wel WLR afnemen;
  - KPN heeft de opbrengsten en kosten van de levering van NT1-kastjes in mindering gebracht, omdat plaatsing daar in een zeer beperkt aantal gevallen aan de orde zal zijn (zie ook randnummer 50 van het implementatiebesluit);
  - KPN heeft de opbrengsten en kosten van faciliteiten toegevoegd, aangezien deze nog niet in de GFR 2005 waren opgenomen. KPN past, op verzoek van het college, de GFR overigens hierop aan en neemt voortaan de faciliteiten mee in de GFR.
- c. de totale kosten zijn vervolgens opgesplitst in 10 kostencategorieën: 1) Inkoop wholesalediensten, 2) Levering access services, 3) Call center, 4) Klantreacties, 5) Retailspecifieke IT, 6) Billing & Collection, 7) Sales, 8) KPN.COM, 9) Marketing, 10) Common en Joint kosten.
- d. KPN heeft voor iedere kostenpost bepaald welk deel tot het retailedomein en welk deel tot het wholesaledomein (zijnde de wholesalemarkt voor levering van WLR) behoort. De kostencategorieën 1) en 2) behoren tot het wholesaledomein. De kostencategorieën 5) tot en met 9) behoren tot het retailedomein. Voor de andere kostencategorieën is de verdeling anders dan in de GFR 2005 omdat KPN in de GFR 2005 niet is uitgegaan van een situatie van administratieve wederverkoop, maar van de inkoop van netwerkelementen. Een deel van de kosten van het 3) Callcenter en 4) Klantreacties is daarom toegerekend aan het wholesaledomein, omdat een deel van activiteiten verband houdt met netwerkgeoriënteerde storingen en klachten. Deze activiteiten blijft KPN ook na de levering van WLR verrichten;
- e. voor de 10) Common en Joint kosten heeft KPN een activiteitenanalyse uitgevoerd. Op basis daarvan resulteerde een verdeling waarbij 48% aan het retailedomein wordt toegerekend en 52% aan het wholesaledomein. Uit pragmatisch oogpunt is vervolgens gekozen voor een verdeling van 50% aan het retailedomein en 50% aan het wholesaledomein;
- f. KPN heeft de totale opbrengsten en totale kosten vervolgens gealloceerd naar de PSTN-

---

<sup>32</sup> KPN, Accounting Separation Rapportage 2005, 23 mei 2006.



- diensten en ISDN-diensten (inclusief faciliteiten en aanvullende diensten);
- g. KPN heeft de resulterende retailkosten zowel voor de categorie PSTN-diensten als de categorie ISDN-diensten gedeeld door de resulterende opbrengsten voor die categorieën. Dit resulteert in een tweetal percentages. Deze zijn vervolgens gecorrigeerd voor de Interest On Receivables (hierna: IOR). KPN heeft een IOR van 3 maanden opgenomen. Deze 3 maanden bestaan uit een wholesale deel, zijnde de termijn van 2 maanden tussen het moment van prestatie en incasso en een retaildeel, zijnde het gedeerde financieringsvoordeel van 1 maand in verband met het vooruitfactureren van het retailabonnement. De berekening van de omvang van de IOR heeft KPN, op specifiek verzoek van OPTA, uitgevoerd met de door NERA<sup>33</sup>, in opdracht van OPTA, bepaalde WACC van 9,26%;
  - h. KPN heeft in haar berekeningen, zoals wel was verzocht door het college, niet de RoS van 5% opgenomen.
77. Het college is van oordeel dat de door KPN opgenomen kosten de relevante retailkosten zijn voor het vaststellen van de minus, met uitzondering van de ontbrekende RoS. In de door KPN opgeleverde rekenexercitie heeft het college de RoS toegevoegd. Daarnaast is het college van oordeel dat KPN de allocatie van de kosten over wholesale en retail en de allocatie van de kosten van markt- naar dienstniveau heeft uitgevoerd in lijn met de eisen uit dit besluit. De accountantscontrole richt zich ondermeer op de toepassing van de regels uit het kostentoekekeningssysteem.
78. KPN heeft een minus vastgesteld voor PSTN-diensten en een minus voor ISDN-diensten. Voor de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen afgenomen kunnen worden in combinatie met PSTN-diensten hanteert KPN dezelfde minus als voor PSTN-diensten. Ditzelfde geldt voor faciliteiten en aanvullende diensten die alleen afgenomen kunnen worden in combinatie met ISDN-diensten. Voor faciliteiten en aanvullende diensten die kunnen worden afgenomen in combinatie met zowel PSTN-diensten als ISDN-diensten hanteert KPN een gewogen gemiddelde van de minus voor PSTN-diensten en ISDN-diensten.
79. Het college is akkoord met de samenvoeging van ISDN-1 en ISDN-2-diensten voor wat betreft de bepaling van de minus, gezien de beperkte omvang van ISDN-1-diensten. Ook kan het college zich vinden in de wijze waarop de minus voor de faciliteiten is vastgesteld, omdat is gewaarborgd dat middels de minus alle relevante retailkosten worden terugverdiend.
80. Het college heeft geconstateerd dat KPN alle in dit besluit en het implementatiebesluit genoemde diensten heeft opgenomen in het overzicht met WLR tarieven.
81. Het college stelt derhalve de volgende 'minussen' vast:
- a. minus van 15,6% voor PSTN-diensten en de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen

---

<sup>33</sup> NERA, the cost of capital for KPN's wholesale activities, 21 february 2006.



- kunnen worden afgenomen bij PSTN-diensten;
- b. minus van 14,4% voor ISDN-diensten en de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen kunnen worden afgenomen bij PSTN-diensten;
  - c. minus van 15,0% voor de faciliteiten en aanvullende diensten die zowel in combinatie met PSTN-diensten als ISDN-diensten kunnen worden afgenomen.
82. De volledige lijst met WLR-tarieven is opgenomen in bijlage D. Voor het dienstaanbod en KPN's retailtarieven is daarbij 1 juli 2006 als peildatum gehanteerd.
83. Het college heeft deze de 'minussen' vergeleken met de 'minussen' die in andere Europese landen worden gehanteerd. In Europa worden, voor zover bekend bij het college, minussen gehanteerd in een bandbreedte van 10% tot 21%<sup>34</sup>. De 'minussen' die voor KPN's diensten zijn vastgesteld vallen binnen deze bandbreedte.

---

<sup>34</sup> Wik-consult, wholesale line rental as a potential remedy on the market for fixed telephony, 27 october 2004.

## 5 Tarieven op basis van kostenoriëntatie

### 5.1 Inleiding

84. Op grond van het WLR-besluit dient ten aanzien van wholesalespecifieke kosten die geen equivalent in het retaildomein hebben toepassing te worden gegeven aan kostenoriëntatie. Dit hoofdstuk werkt de tariefregulering op basis van kostenoriëntatie nader uit.

### 5.2 Invulling van kostenoriëntatie

85. Randnummer 271 van het WLR-besluit verwijst voor de toepassing van kostenoriëntatie naar Annex A en B bij het besluit. Annex C en D geven daarnaast invulling aan de verschillende vormen van tariefregulering. Het college heeft de tarieven van KPN dan ook beoordeeld aan de hand van deze annexen.

#### 5.2.1 Toerekening van wholesalespecifieke kosten

86. In paragraaf A.2.3 van Annex A bij het WLR-besluit heeft het college zijn voorkeur uitgesproken voor het hanteren van kostencausaliteit als leidend principe voor de toerekening van kosten. Kosten worden daarbij toegerekend aan die diensten die voor het ontstaan van de betreffende kosten verantwoordelijk zijn.<sup>35</sup> Om te voorkomen dat er versturende effecten op de concurrentie ontstaan, kan het echter nodig zijn af te wijken van kostencausaliteit en te kiezen voor een ander principe van kostentoerekening, te weten niet-causale kostentoerekening.<sup>36</sup> Een vorm van niet-causale kostentoerekening is proportionele toerekening. Daarbij wordt naar rato van een bepaalde kostenverdeelsleutel een deel van de kosten aan KPN toegerekend.

87. In de memorie van toelichting (hierna MvT) bij artikel 6a.7 Tw is aangegeven dat in beginsel toegangsvragers de relevante kosten dragen van de voorzieningen die speciaal voor hen worden getroffen. Causale toerekening is derhalve de hoofdregel. Andere principes van kostentoerekening, zoals niet-causale toerekening, heeft de wetgever niet uitgesloten. Ter verduidelijking heeft het ministerie van EZ voorgesteld om middels een op grond van artikel 6a.11 Tw vast te stellen ministeriële regeling niet-causale toerekening mogelijk te maken. Dit voorstel is aan de Europese Commissie (hierna: EC) voorgelegd. De EC heeft gereageerd op dit voorstel in haar brief van 20 juli 2005 en opgemerkt dat "it is far from certain that article 9 to 13 of the Access Directive disallow a cost sharing mechanism, which would include an element of non-recoverable costs" en "This suggests the possibility that the 'normal' access obligations may lead to the imposition on the SMP operator in appropriate circumstances of an obligation to bear costs which it cannot directly recover from access seekers for whose benefit the access obligations have been established." De EC geeft hiermee aan dat niet-causale toerekening binnen het huidige wettelijke kader mogelijk is, maar stelt daarbij ook dat "the assessment of the actual validity of such a remedy would have to be carried out on a case by case basis." Mede op basis van deze brief is het

---

<sup>35</sup> Voor een onderbouwing wordt verwezen naar randnummer 16 van Annex A bij het WLR-besluit.

<sup>36</sup> De principes van kostentoerekening zijn vermeld in randnummer 15 van Annex A bij het WLR-besluit.

ministerie van EZ tot de conclusie gekomen dat de voorgestelde regeling niet opportuun was. In de randnummers 303 e.v. van Annex Q bij het WLR-besluit wordt verder ingegaan op de juridische en economische achtergrond van niet-causale kostentoerekening.

88. De eerder genoemde RM-PIB gaat in hoofdstuk 4.3 paragraaf 6 in op proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten. Daarin wordt aangegeven dat een NRI kan overwegen om een deel van de additionele kosten die ontstaan bij het aanbieden van een wholesale- in plaats van een retaildienst ook door te berekenen aan de leverancier van de wholesaledienst. Deze benadering is volgens de RM-PIB meer gerechtvaardigd als de klanten van de leverancier ook profiteren van een toegenomen concurrentie in de retailmarkt.
89. Wik-consult<sup>37</sup> geeft in haar rapport over WLR aan dat de implementatiekosten voor WLR worden gemaakt om concurrentie mogelijk te maken en dat deze gedragen dienen te worden door zowel de incumbent als de WLR-afnemers. De argumentatie daarbij is dat de concurrentie verstoord wordt als deze kosten alleen door de WLR-afnemers gedragen worden. Uiteindelijk zullen eindgebruikers dan niet kunnen profiteren van een toename van de concurrentie. Dit geldt zowel voor de eindgebruikers van een WLR-afnemer maar ook voor de eindgebruikers van een incumbent als de incumbent zich door de concurrentie genoodzaakt ziet haar prijzen te verlagen.
90. Ofcom<sup>38</sup> heeft proportionele toerekening bij WLR toegepast op deel van de kosten: “Therefore system set-up costs are to be recovered across all BT lines.” en “Per provider set-up costs, per provider ongoing costs and per line set-up costs are to be recovered from WLR service providers only.”
91. Ook het college heeft proportionele toerekening reeds toegepast bij eerdere besluiten:
  - a. in het document inzake de retailregulering 2002-2006<sup>39</sup> besluit het college: “om KPN te verplichten tot een proportionele toerekening aan haar eigen retail verkeer van de in haar EDC-model en haar EDC-rapportage onderkende direct toewijsbare C(P)S kosten en gezamenlijke kosten (bestaande uit de kosten voor wholesale billing, voor de Carrier Services organisatie en de ‘interest on receivables’).” Het college wilde daarmee de kostenasymmetrie tussen KPN’s retailbedrijf en andere aanbieders oplossen en daarnaast KPN een stimulans geven om de wholesale specifieke kosten te minimaliseren;
  - b. in het collocatiebesluit<sup>40</sup> heeft het college geoordeeld dat de project- en gezamenlijke kosten ook proportioneel aan KPN ‘co-locaties’ toegerekend dienen te worden. Dit sluit aan bij de kostentoerekeningssystematiek voor alle andere ULL tarieven waar reeds van begin af aan volledige proportionaliteit wordt toegepast.

---

<sup>37</sup> Wik-consult, wholesale line rental as a potential remedy on the market for fixed telephony, 27 oktober 2004.

<sup>38</sup> Ofcom, wholesale line rental: reviewing and setting charge ceilings for WLR services, 9 november 2005

<sup>39</sup> Maatregelen op wholesale niveau, stand van zaken, 27 juni 2002, (OPTA kenmerk: OPTA/EGM-IBT/2002/201712)

<sup>40</sup> Goedkeuringsbesluit kostentoerekeningssystematiek Periodieke dienstverlening co-locatie periode 2004/2005, 27 maart 2006 (OPTA/TN/2006/200598)

92. Het college zal bij de overweging of een afwijking van causale toerekening noodzakelijk en gerechtvaardigd is de argumenten uit bovengenoemde documenten betrekken.

### 5.2.2 Toepassing proportionele toerekening op WSK van WLR

93. Het college heeft overwogen of een afwijking van causale toerekening noodzakelijk en gerechtvaardigd is in het geval van de wholesalespecifieke kosten van WLR. Op basis van kostencausaliteit zouden de WSK in het geheel aan WLR-afnemers moeten worden toegerekend. Zoals toegelicht in randnummer 18 van Annex A bij het WLR-besluit kan toerekening van deze kosten op basis van causaliteit leiden tot een margesqueeze bij concurrenten en daarmee tot uitkomsten die op gespannen voet staan met de doelstelling van concurrentie. Het college is van oordeel dat dit het geval is als de WSK op basis van kostencausaliteit worden toegerekend:

- a. causale toerekening leidt niet tot een level playing field. Als de WSK causaal worden toegerekend hebben WLR-afnemers per WLR-aansluiting circa EUR 36 extra kosten ten opzichte van KPN, zonder dat hier efficiëntieverschillen aan ten grondslag liggen. Deze kostenasymmetrie leidt tot een concurrentieel nadeel ten opzichte van het retailbedrijf van KPN. Het college is van oordeel dat dit nadeel een forse toetredingsdrempel opwerpt mede omdat WLR-afnemers ook nog eens zullen moeten investeren om een positie te verwerven in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen. Beperkte toetreding van partijen belemmert de ontwikkeling van de concurrentie. Van belang hierbij is nog de constatering dat het kostenvoordeel dat het retailbedrijf van KPN zou hebben in geval van causale toerekening enkel voortkomt uit de omstandigheid dat KPN vanuit haar verleden als wettelijk monopolist standaard alle telefonie eindgebruikers op haar netwerk heeft kunnen aansluiten. Het college acht het niet redelijk dat dit voordeel voor KPN vanuit haar periode als monopolist nu (opnieuw) kan worden gebruikt om concurrerende aanbieders op een achterstand te zetten.
- b. causale toerekening maakt daarnaast de business case van WLR-afnemers dusdanig onaantrekkelijk dat partijen niet zullen toetreden tot de markt. In randnummer 8 van de beleidsregels<sup>41</sup> heeft het college vastgesteld dat marktpartijen in hun business case een periode van 3 jaar hanteren waarbinnen de kosten voor een eindgebruiker gemiddeld terugverdiend moeten zijn. Partijen zullen pas toetreden tot de markt als ze in die periode minimaal een redelijk rendement kunnen realiseren. Het college heeft in randnummer 11 van de beleidsregels vastgesteld dat een RoS (return on sales) van 5% een redelijk rendement is. Bij causale toerekening van de WSK realiseren efficiënte<sup>42</sup> WLR-afnemers op PSTN-diensten een RoS van minus 1 à minus 2% en op ISDN-diensten een RoS van circa 0%. Dit is veel lager dan het redelijke rendement van 5% en maakt de business case dusdanig onaantrekkelijk dat partijen niet zullen toetreden tot de markt.

---

<sup>41</sup> Beleidsregels inzake de ondergrenstariefregulering van KPN's eindgebruikerstarieven, OPTA/TN/2006/200162, 27 januari 2006.

<sup>42</sup> Partijen met dezelfde kosten per aansluiting als KPN.

94. Door de kostenasymmetrie tussen WLR-afnemers en KPN en de omvang van de causaal toegerekende WSK wordt toetreding tot de WLR-markt belemmerd. Causale toerekening leidt er derhalve toe dat de concurrentie verstoord wordt en eindgebruikers uiteindelijk niet kunnen profiteren van de toegenomen concurrentie. Het college acht het daarom noodzakelijk in het geval WLR te kiezen voor een toerekening van WSK, die het versturende effect op de concurrentie wegneemt. Naar het oordeel van het college kan dat alleen worden bereikt als het retailbedrijf van KPN in proportionele mate bijdraagt aan de wholesalespecifieke kosten. Het college is derhalve van oordeel dat KPN een proportioneel deel van de WSK voor haar rekening dient te nemen.
95. Met proportionele toerekening vervalt allereerst de kostenasymmetrie tussen KPN en WLR-afnemers en ontstaat in veel grotere mate een level playing field. Voorts, kunnen efficiënte WLR-afnemers bij proportionele toerekening van WSK een redelijk rendement realiseren. Er is dan een business case voor marktpartijen, waardoor deze tot de markt zullen toetreden. De concurrentie kan zich dan ontwikkelen. Daarvan kunnen de eindgebruikers profiteren. Dit geldt ook voor de eindgebruikers van KPN, namelijk als KPN zich genoodzaakt ziet haar prijzen te verlagen als gevolg van deze concurrentie. Bovendien geeft de proportionele toerekening KPN de prikkel om de kosten van de implementatie, ordering en levering van WLR te minimaliseren.

### 5.2.3 Toepassing op verschillende kostencategorieën

96. Het college heeft geconcludeerd dat proportionele toerekening van WSK noodzakelijk en gerechtvaardigd is. De vervolgstap is om te bekijken of deze proportionele toerekening voor alle WSK nodig is of dat reeds het doel (namelijk het wegnemen van de versturende effecten op de concurrentie) bereikt kan worden bij proportionele toerekening van een deel van de WSK. De kostencategorieën a) tot en met d) uit randnummer 34 zijn aangemerkt als WSK:
- a. implementatiekosten;
  - b. implementatiekosten per dienst aanbieder;
  - c. wederkerende kosten (per dienst aanbieder);
  - d. (migratie)kosten per telefonieaansluiting.
97. Het college heeft de omvang en aard van deze vier kostencategorieën geanalyseerd en komt tot de volgende overwegingen:
- uit de door KPN verstrekte informatie volgt dat de categorie d) circa 60% van de WSK omvat en de categorie c) circa 25%. Het toepassen van de proportionele toerekening op deze twee categorieën neemt reeds het versturende effect op de concurrentie weg;
  - de kostencategorieën a) en d) zijn communicerende vaten. Naarmate KPN meer investeert in automatisering (kosten vallend in categorie a<sup>43</sup>) worden hoger, zijn minder handmatige activiteiten nodig (kosten vallend in categorie d) worden lager). In het implementatiebesluit

---

<sup>43</sup> Ruim 10% van de WSK.

is gekozen om te starten met een relatief handmatig proces. Dit betekent dat de kosten in categorie d) relatief hoog zijn en in categorie a) beperkt. Om KPN de juiste prikkels voor de efficiënte vormgeving van het proces te geven acht het college het wenselijk om deze categorieën ofwel beide wel ofwel beide niet proportioneel toe te rekenen. KPN zal dan op bedrijfseconomische gronden kiezen voor de juiste graad van automatisering en dit niet afhankelijk maken van de opgelegde wijze van kostentoerekening;

- gezien de omvang van a) en d) samen acht het college het noodzakelijk en gerechtvaardigd dat zowel de categorieën a), c) als d) proportioneel worden toegerekend;
- het causaal toerekenen van b) heeft gezien de omvang deze kostencategorie (minder dan 5% van de WSK) geen beperkend effect op de concurrentie. Het college acht het daarom niet noodzakelijk en gerechtvaardigd om deze kosten ook proportioneel toe te rekenen;
- in aanvulling daarop heeft het college overwogen dat causale toerekening van b) juist ook wenselijk is. Causale toerekening betekent immers dat WLR-afnemers de eenmalige implementatiekosten om WLR af te nemen dan betalen aan KPN. Dit kan worden gezien als een deelnametarief. Door het betalen van dit tarief geven een zeker commitment af ten aanzien van hun afname van WLR.

98. Concluderend stelt het college voor om kostencategorie b) causaal toe te rekenen en op basis van deze kosten het hiervoor genoemde deelnametarief te bepalen. Voorts stelt het college voor om de kostencategorieën a), c) en d) proportioneel toe te rekenen. Het college is van oordeel dat de meest zuivere wijze van proportionele toerekening eruit bestaat de bestaande retailaansluitingen van KPN ook te beschouwen als WLR-aansluitingen. Dit betekent dat bij de implementatie van WLR al KPN's aansluitingen als het ware overgaan op WLR. Op die manier wordt KPN's retailbedrijf volledig gelijkgesteld aan een WLR-afnemer. Daarmee wordt gewaarborgd dat KPN een proportioneel deel van de WSK voor haar rekening neemt. Deze wijze van proportionele toerekening resulteert in een kostprijs per geleverde cq. gemuteerde WLR-aansluiting. Het college stelt op basis van deze kostprijs een zogenaamd mutatie tarief vast. Dit is een tarief dat een WLR-afnemer betaalt voor iedere geleverde cq. gemuteerde WLR-aansluiting.

99. Het college is van oordeel dat KPN door proportionele toerekening niet onevenredig geschaad wordt. De door KPN te dragen WSK vormen een beperkt bedrag, namelijk minder dan EUR 0,10 per aansluiting per maand. Dat is minder dan 1% van het PSTN-retailtarief

#### **5.2.4 Wijze van tariefregulering**

100. Het WLR-besluit laat de vraag nog open of de op kostenoriëntatie gebaseerde WLR-tarieven meerdere malen voor periodes van één jaar (hierna: eenjarig) worden vastgesteld of eenmalig voor de resterende looptijd van het WLR-besluit (hierna: meerjarig) worden vastgesteld.

101. Randnummer 272 van het WLR-besluit noemt de mate van voorspelbaarheid van de voor WLR te voorziene volumes en kosten als bepalende factoren om de WLR-tarieven al dan niet meerjarig vast te stellen:

- a. het college overweegt dat er voldoende zekerheid bestaat over de volumes die WLR-afnemers zullen afnemen. Tot deze overweging is het college gekomen naar aanleiding van gesprekken die hebben plaatsgevonden tijdens de Industry Group bijeenkomsten en de bilaterale contacten met marktpartijen. Bovendien leidt het opnemen van de KPN retailaansluitingen voor stabiliteit in het meerjarenvenster waarin de kosten worden toegerekend;
  - b. ook ten aanzien van de hoogte van de WSK bestaat naar het oordeel van het college voldoende zekerheid. Tijdens het implementatietraject is uitvoerig gesproken over de verschillende scenario's en de daarmee verband houdende kosten. KPN heeft daarbij aannemelijk gemaakt dat haar ramingen van kosten onder de verschillende scenario's met een redelijke mate van nauwkeurigheid zijn gemaakt.
102. Meerjarige tarieven geven KPN de prikkel om te komen tot een efficiënt proces voor de levering van WLR en de WSK te minimaliseren. Immers, kostenverlagingen tot onder de meerjarige tarieven worden niet afgeroomd gedurende de reguleringsperiode.
103. Het college is op grond van het voorgaande van oordeel dat de op kostenoriëntatie gebaseerde WLR-tarieven meerjarig dienen te worden vastgesteld. De tarieven gelden daarmee tot het einde van de looptijd van het WLR-besluit. Voor de vaststelling van de tarieven baseert het college zich op annex C. In die annex wordt de tariefregulering middels een wholesale price cap beschreven. Het gaat daarbij om tariefplafonds, dat wil zeggen dat de vastgestelde tarieven de maximale tarieven zijn KPN in rekening mag brengen bij WLR-afnemers.
104. Concluderend besluit het college voor het mutatietarief en deelnametarief een meerjarige wholesale price cap vast te stellen. De vastgestelde tariefplafonds gelden gedurende de resterende looptijd van het WLR-besluit. KPN dient voor de bepaling van het kostengeoriënteerde tarief een meerjarenvenster conform annex B.2.2 op te stellen en wel een driejarig meerjarenvenster dat loopt van 2007 tot en met 2009.

### **5.3 Beoordeling van de WSK-tarieven**

#### **5.3.1 Instructie aan KPN**

105. Het college heeft KPN op 21 juli 2006<sup>44</sup> een verzoek verstuurd om een voorstel voor de WLR-tarieven te doen. Deze paragraaf geeft de kern van het verzoek weer voor zover dat betrekking heeft op de tarieven, die gebaseerd zijn op kostenoriëntatie. De gehele brief is opgenomen in bijlage B. In bijlage C is daarnaast de brief opgenomen met de herberekeningsverzoeken.
106. In het WLR-besluit is in randnummer 261 aangegeven dat de volgende met (de introductie van) WLR samenhangende kostencategorieën kunnen worden onderscheiden:

- a. Implementatiekosten;

---

<sup>44</sup> Brief aan KPN, tarieven wholesale line rental, 21 juli 2006, OPTA/TN/2006/202190

- b. Implementatiekosten per dienstaanbieder;
- c. Wederkerende kosten (per dienstaanbieder);
- d. (Migratie)kosten per telefonieaansluiting.

107. Met betrekking tot de kostencategorieën a. en d. gelden de volgende nadere randvoorwaarden voor de bepaling en toerekening van de betreffende kosten:

- 1) KPN dient de implementatiekosten (categorie a.) tot en met release 3 te bepalen;
- 2) KPN dient de (migratie)kosten per telefonieaansluiting (categorie d.) in release 3 te bepalen;
- 3) KPN dient de som aan implementatiekosten (categorie a.) en (migratie)kosten per telefonieaansluiting (categorie d.) in een meerjarenvenster van drie jaar aan het aantal WLR-mutaties toe te rekenen.
  - KPN dient onder een WLR-mutatie niet alleen de situatie te begrijpen waarin een Telco een aansluiting van KPN overneemt, maar eveneens de situatie waarin KPN een aansluiting van een Telco terugneemt;
  - KPN dient daarbij uit te gaan van een gelijkmatige groei in het volume WLR-mutaties tot uiteindelijk 600.000 WLR-mutaties in het laatste jaar van het venster;
  - KPN dient in het eerste jaar van het meerjarenvenster aan het volume WLR-mutaties haar bestaande aantal retailsaansluitingen (PSTN, ISDN-1, ISDN-2) toe te voegen;
  - KPN dient in de berekening de WACC te hanteren die eveneens is toegepast in het kader van de implementatie van de WPC.

108. Uit de berekening resulteert een tarief dat door KPN eenmalig per levering van een WLR-lijn aan een WLR-aanbieder in rekening mag worden gebracht. Dit tarief wordt hierna aangeduid als het WLR-mutatietarief.

109. Ten aanzien van de eenmalige implementatiekosten per dienstaanbieder (categorie b.) geldt dat KPN deze als eenmalig tarief bij een WLR-aanbieder in rekening mag brengen op het moment dat de betreffende aanbieder met KPN zijn hoedanigheid van WLR-aanbieder is overeengekomen. Dit tarief wordt hierna aangeduid als het WLR-deelnametarief.

110. Met betrekking tot kostencategorie c. gelden de volgende nadere randvoorwaarden voor de bepaling en toerekening van de betreffende kosten:

- 1) KPN dient de wederkerende kosten per dienstaanbieder (categorie c.) te bepalen;
- 2) KPN dient de wederkerende kosten per dienstaanbieder (categorie c.) toe te voegen aan de in het in randnummer 107 bedoelde meerjarenvenster opgenomen kosten. KPN dient hierbij uit te gaan van drie WLR-aanbieders.

### **5.3.2 Beoordeling door het college**

111. KPN heeft op 1 september 2006 een eerste voorstel gedaan voor de WSK-tarieven.



Vervolgens heeft het college daarover met KPN gecorrespondeerd, zoals in hoofdstuk 1 is weergegeven. Op 25 september 2006 heeft KPN de lijst met WSK-tarieven aan het college verstrekt. Hierop is nog één correctie aangebracht, die KPN op 2 oktober 2006 aan het college heeft verstuurd.

112. Het college heeft de door KPN opgeleverde informatie beoordeeld aan de hand van de eisen zoals die in dit besluit zijn genoemd.
113. KPN heeft aan het college de volgende omvang van de WSK opgegeven:
- a. Implementatiekosten: KPN heeft [bedrijfsvertrouwelijk: ██████████] aan projectkosten opgenomen. Deze bestaan uit projectvoorbereiding en – management, procesaanpassingen, systeemaanpassingen, ketentesten en de implementatie;
  - b. Implementatiekosten per dienstaanbieder. KPN heeft [bedrijfsvertrouwelijk: ██████████] per aanbieder opgenomen;
  - c. Wederkerende kosten (per dienstaanbieder). KPN heeft kosten opgenomen van [bedrijfsvertrouwelijk: ██████████] per jaar. Dit zijn kosten van wholesale billing & collection, WLR sales en portfoliomanagement;
  - d. (Migratie)kosten per telefonieaansluiting. KPN heeft als kosten per mutatie een bedrag van [bedrijfsvertrouwelijk: ██████████] WSK opgenomen. Dit bedrag is gebaseerd op een gemiddelde tijdsbesteding per overstaporder van [bedrijfsvertrouwelijk: ██████████].
114. KPN heeft voor de kostenposten a), c) en d) een driejarig meerjarenvenster opgesteld voor de periode 2007-2009. In dat venster heeft KPN een WACC gehanteerd van 7,60% en een IOR van 1,28%. Voor het aantal WLR-mutaties is KPN uitgegaan de door het college opgegeven aantal van 600.000, gelijk verdeeld over de drie jaren. Daaraan heeft KPN een aantal verhuizingen toegevoegd. Aan het aantal WLR-mutaties heeft KPN, onder protest, haar 'year-end-forecast' voor de 'installed base' aan retailsaansluitingen per ultimo 2006 toegevoegd. Op dat aantal aansluitingen is het aantal Belbudget-aansluitingen in mindering gebracht. Op basis van deze parameters heeft KPN het mutatietarief bepaald.
115. Het college is van oordeel dat de berekeningen van KPN voldoen aan de eisen uit dit besluit. Hierbij tekent het college aan dat het aantal benodigde minuten verwerkingstijd per order gebaseerd is op een inschatting. Deze inschatting kan onder gerechtvaardigde omstandigheden nog worden bijgesteld.
116. Op basis hiervan stelt het college de WSK-tariefplafonds vast op:
- a. mutatieftarief van maximaal EUR 3,37 per WLR-mutatie;
  - b. deelnametarief van maximaal EUR 25.000 per WLR-aanbieder<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Een aanbieder is een hostende partij.

## **6 Accountantsverklaring**

117. Door KPN dient op grond van Annex A van het WLR-besluit een accountantsverklaring te worden overlegd. Aan KPN is de opdracht gegeven om de accountantsverklaring te overleggen voor het einde van de consultatieperiode.

## 7 Dictum

I. Gelet op de in de relevante marktanalysebesluiten aan KPN opgelegde verplichtingen en het in het onderhavige besluit gestelde:

- a. stelt het college de volgende minussen en de WSK-tarieven vast:
  - minus van 15,6% voor PSTN-diensten en de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen kunnen worden afgenomen bij PSTN-diensten;
  - minus van 14,4% voor ISDN-diensten en de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen kunnen worden afgenomen bij PSTN-diensten;
  - minus van 15,0% voor de faciliteiten en aanvullende diensten die zowel in combinatie met PSTN-diensten als ISDN-diensten kunnen worden afgenomen.
  - mutatieftarief van maximaal EUR 3,37 per WLR-mutatie;
  - deelnametarief van maximaal EUR 25.000 per WLR-aanbieder<sup>46</sup>.
- b. zijn de minussen en WSK-tarieven geldig vanaf het moment dat release 1 conform het implementatiebesluit aangeboden dient te worden gedurende de resterende looptijd van het WLR-besluit;
- c. dient KPN voor de WLR-diensten een aanbod aan WLR-afnemers te hebben waarbij de in randnummer a) genoemde minussen en WSK-tarieven worden gehanteerd;
- d. dient KPN tariefwijzigingen, tarieven van nieuwe WLR-diensten en uitfaseringen van bestaande diensten ten minste 6 weken van tevoren aan WLR-afnemers bekend te maken. Bekendmaking dient in ieder geval schriftelijk aan WLR-afnemers en door publicatie op de website van KPN plaats te vinden;
- e. dient KPN ingeval een nieuwe WLR-dienst wordt geïntroduceerd waarop geen van de in randnummer a) minussen van toepassing is, een voorstel voor een nieuwe minus ter goedkeuring aan het college voor te leggen.

II. Dit besluit treedt in werking op de datum van bekendmaking van het definitieve WLR-tariefbesluit.

Aldus besloten te ' s-Gravenhage op XX-XX 2006,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,  
namens het college,  
Voorzitter van het College

mr. C.A. Fonteijn

---

<sup>46</sup> Een aanbieder is een hostende partij.

**Beroepsmogelijkheid**

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag.

Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021,2500 EA 's-Gravenhage.

Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.

Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30.



## Bijlagen

## **Bijlage A. Consultatiedocument en reacties van marktpartijen**

### **1 Inleiding**

#### **1.1 Aanleiding**

1. In zijn besluit van 21 december 2005<sup>47</sup> (hierna: het WLR-besluit) heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) de wholesalemakten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk van KPN onderzocht. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft het college op de markt voor laagcapacitaire wholesale-telefonieaansluitingen verplichtingen aan KPN opgelegd. Eén van deze verplichtingen betreft tariefregulering.<sup>48</sup>
2. In randnummer 275 van het WLR-besluit heeft het college aangegeven dat de tariefregulering van Wholesale Line Rental (hierna: WLR) zal worden geoperationaliseerd in het kader van de totstandkoming van de WLR- dienstverlening. Dit consultatiedocument is onderdeel van deze operationalisering.

#### **1.2 Proces**

3. Tijdens een drietal Industry Group bijeenkomsten op 22 februari en 1 en 8 maart 2006 is uitvoerig met KPN en andere marktpartijen gesproken over het door KPN opgestelde voorstel voor WLR. Daarbij is met name ingegaan op de implementatie van de WLR-dienstverlening. Tevens is het college door partijen van een aantal schriftelijke reacties voorzien.
4. In een presentatie tijdens de bijeenkomst van 8 maart heeft het college het proces uiteengezet waarlangs de tariefregulering van WLR geoperationaliseerd zal worden. Dit proces voorzag in een bespreking van een WLR-tariefvoorstel van KPN tijdens een Industry Group bijeenkomst op 5 april 2006. Naar aanleiding hiervan hebben partijen schriftelijk op het voorstel van KPN kunnen reageren. Hiervan is door partijen geen gebruik gemaakt.
5. Dit consultatiedocument is de volgende stap in het op 8 maart j.l. beschreven proces. Het college zal de reacties van marktpartijen op dit document betrekken bij zijn besluitvorming over de tariefregulering van WLR.

Het college heeft van vier partijen een reactie ontvangen op het consultatiedocument te weten: Tele2, de combinatie Atlantic Telecom, BT, Pretium Telecom en Versatel (hierna: ABPV), Priority telecom en KPN. In deze nota van bevindingen geeft het college de reacties van de marktpartijen per vraag weer. In hoofdstuk 6 staan enkele algemene reacties van marktpartijen. Het college heeft de ontvangen reacties gebruikt bij het opstellen van het ontwerpbesluit.

<sup>47</sup> De wholesalemakten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk, OPTA/TN/2005/203470, 21 december 2005.

<sup>48</sup> De geschiktheid en noodzakelijkheid van tariefregulering is in paragraaf 8.6 van het WLR-besluit onderbouwd.

### **1.3 Reikwijdte van dit document**

6. Het college wenst te benadrukken dat de reikwijdte van deze consultatie zich beperkt tot de tariefregulering van WLR. Voor alle overige aspecten, die veelal te maken hebben met de implementatie van WLR, geldt dat partijen langs andere wegen geconsulteerd zijn of nog worden. Het college wil hiermee een duidelijke scheiding aanbrengen tussen onderwerpen die te maken hebben met implementatie(keuzes) en voor tariefregulering relevante aspecten. Dit betekent dat in dit document geen aannname wordt gedaan over de wijze waarop de WLR-dienstverlening geïmplementeerd zal worden.

### **1.4 Opbouw van dit document**

7. Het volgende hoofdstuk bevat een beknopte beschrijving van de WLR-dienst. Hoofdstuk 3 gaat in op de hoofdlijnen van tariefregulering van WLR. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om de keuze tussen retail-minus en kostenoriëntatie. Hoofdstuk 4 bespreekt de wijze waarop de 'minus' bepaald dient te worden. Hoofdstuk 5 gaat in op de principes van kostenoriëntatie, met name wat betreft de allocatie van wholesalespecifieke kosten. Ten slotte wordt in hoofdstuk 6 het hierna te volgen proces beschreven.

## 2 Beschrijving WLR-dienst

8. WLR vormt de verplichting tot het op groothandelsbasis aanbieden van de laagcapacitaire telefonieaansluiting. Laagcapacitaire aansluitingen zijn aansluitingen met twee of minder spraakkanalen; in de praktijk gaat het hierbij met name om analoge aansluitingen en ISDN2-aansluitingen, hoewel ook andere typen aansluitingen denkbaar zijn (zoals bijvoorbeeld ISDN1).
9. Wederverkoop als invulling van de toegangsverplichting wordt in artikel 6a.6, tweede lid, onder d, van de Telecommunicatiewet genoemd. De mogelijkheid tot wederverkoop van de aansluiting is beter bekend als de reeds hiervoor genoemde term Wholesale Line Rental (WLR). Door WLR zijn wholesaleafnemers in staat naast verkeersdiensten ook de telefonieaansluiting in rekening te brengen bij hun eigen eindgebruikers. Deze afnemers kunnen hierdoor hetzelfde type aanbieding doen als de aanbieder met aanmerkelijke marktmacht (AMM).
10. KPN is op basis van het WLR-besluit niet verplicht WLR aan te bieden op aansluitingen waarover KPN Voice over Broadband aanbiedt. Tevens hoeft KPN op grond van het WLR-besluit het retail-minustarief voor WLR niet te bepalen op basis van het lage belbudget-tarief (hetwelk wordt vastgesteld door de Minister van Economische Zaken), maar op basis van het laagste abonnementstarief dat door KPN zelfstandig wordt vastgesteld.
11. De dienstkenmerken van WLR, zoals de technische en functionele specificaties, worden uitgewerkt in het kader van de implementatie van de dienst. KPN is verzocht om op grond van de eisen in het WLR-besluit een implementatievoorstel te doen. Dit implementatievoorstel wordt voorgelegd aan marktpartijen, en wordt vervolgens beoordeeld door het college.



### 3 Invulling tariefregulering op hoofdlijnen

#### 3.1 Inleiding

12. Dit hoofdstuk behandelt de vraag hoe de tariefregulering van WLR op hoofdlijnen dient te worden ingevuld. Met hoofdlijnen bedoelt het college de keuze tussen enerzijds een invulling door toepassing van de retail-minus methodiek of anderzijds kostenoriëntatie.

#### 3.2 Richtlijn uit het WLR-besluit

13. Het WLR-besluit geeft in feite al heldere richtlijnen ten aanzien van de keuze voor retail-minus of kostenoriëntatie. Randnummer xxiii van het dictum stelt hierover:

*“Voor de nadere invulling van voornoemde tariefregulering is KPN voor WLR gehouden aan tariefregulering op basis van retail-minus. Voor die kostencategorieën waarvoor retail-minus niet mogelijk is, geldt tariefregulering op basis van kostenoriëntatie conform Annex A en Annex B bij dit besluit, ...”*

14. Daarnaast stelt het college in randnummer 271:

*“Voor de kostencategorieën waarvoor geen relevant retailtarief van KPN aanwezig is, kan de retail-minus benadering niet gelden. Voor die kostencategorieën geldt daarmee kostenoriëntatie conform Annex A en B bij onderhavig besluit.”*

15. WLR-tarieven dienen dus waar mogelijk te worden bepaald aan de hand van de retail-minus methodiek. Indien dit niet mogelijk is vanwege het ontbreken van een relevant retailtarief, dient kostenoriëntatie te worden toegepast.
16. Aan de hand van deze richtlijnen uit het WLR-besluit zal nader worden ingegaan op de invulling van tariefregulering van WLR.

#### 3.3 De retail tariefstructuur van KPN

17. Op basis van het hiervoor gestelde dient het college in eerste instantie te bepalen in hoeverre de retail-minus methodiek op de WLR-dienstverlening kan worden toegepast. Een voor de hand liggende eerste stap is op zoek te gaan naar retaildiensten van KPN die vergelijkbaar zijn met de retaildienst die WLR-afnemers kunnen gaan aanbieden. Hieruit zou moeten volgen welke retailtarieven relevant zijn voor de WLR-dienstverlening.
18. Het college acht de PSTN<sup>49</sup> en de ISDN<sup>50</sup> telefoonaansluiting het meest vergelijkbaar met de door WLR-afnemers aan te bieden retaildiensten.

---

<sup>49</sup> Zoals hiervoor vermeld, gaat het om het Belbasis-abonnement van KPN.

<sup>50</sup> Hieronder wordt zowel de ISDN1- als ISDN2- variant verstaan.

**Vraag 1**

*Bent u het eens met dit standpunt van het college? Indien dit niet het geval is, welke andere retaildiensten zouden volgens u relevant zijn voor de WLR-dienstverlening?*

**Tele2** deelt het standpunt van OPTA dat op dit moment PSTN en ISDN het meest vergelijkbaar zijn met de door WLR-afnemers aan te bieden diensten. Tele2 is van mening dat de lijst geen limitatieve opsomming betreft, maar alle bestaande abonnementsvormen dient te omvatten en ook ruimte biedt voor nieuwe abonnementsvormen. Tenslotte is Tele2 van mening dat ook het Belbudget abonnement moet worden betrokken.

**ABPV** geeft aan dat alle bestaande enkelvoudige zowel als meervoudige PSTN, ISDN1 en ISDN2-vormen moeten worden opgenomen gecombineerd met alle mogelijke retail abonnementsvormen en aanvullende diensten. De lijst zou daarnaast niet limitatief dienen te zijn. Nieuwe diensten waarbij abonnementen betrokken zijn, dienen vooraf aan OPTA voorgelegd te worden.

**Priority** is het met het college eens.

**KPN** onderschrijft dat PSTN en ISDN het meest vergelijkbaar zijn met de door WLR-afnemers aan te bieden retaildiensten. Op deze aansluitingen is een veelheid aan betaalde faciliteiten mogelijk.

19. Uitgangspunt vormen derhalve de aan de aansluiting gerelateerde retailtarieven van KPN. Deze staan onder andere vermeld op KPN's website. Specifiek gaat het om de retailtarieven die KPN hanteert bij haar PSTN- en ISDN-aanbod.
20. Voor beide varianten bestaat de tariefstructuur van het retailaanbod uit een maandelijks abonnementstarief en uit een aantal eenmalige tarieven in verband met aanleg van een nieuwe aansluiting, verhuizing van een aansluiting, heraansluiten van een aansluiting, en migratie van een ISDN- naar een PSTN-aansluiting. Daarnaast zijn de aan de aansluiting gerelateerde diensten Nummerweergave, Doorschakelen en Wisselgesprek relevant.

**Vraag 2**

*Zijn er nog andere retailtarieven in het kader van de vaste telefoonaansluiting die hier genoemd zouden moeten worden?*

**Tele2** vindt dat naast de genoemde gerelateerde diensten ook alle andere aanvullende diensten moeten worden meegenomen.

**ABPV** vindt dat alle migratievarianten meegenomen moeten worden evenals alle aanvullende diensten. Daarnaast geeft ABPV aan dat er een wholesale variant geleverd moet worden van elke retaildienst die in de markt gezet wordt. Ook hiervoor zou een termijn van twee maanden dienen te gelden.

**Priority** is het met het college eens.

**KPN** is van mening dat alle faciliteiten en ordertypen waarvoor een retailtarief geldt genoemd moeten worden. KPN heeft daarvoor een overzicht bijgevoegd.

### 3.4 Toepassing retail tariefstructuur op WLR

21. Afgaande op de retail tariefstructuur van KPN dient de tariefstructuur voor WLR te bestaan uit een maandelijks abonnementstarief en uit de genoemde eenmalige tarieven. Daarbij dienen de WLR-tarieven te worden bepaald door de retailtarieven te verminderen met een bepaalde 'minus'. De hoogte van deze 'minus' is onderwerp van hoofdstuk 4.
22. Vervolgens dient het college te onderzoeken of voor alle componenten van de WLR-dienstverlening een relevant retailtarief aanwezig is. Indien dit niet het geval is geldt, zoals vermeld in bovenstaand citaat uit het WLR-besluit, kostenoriëntatie als invulling van tariefregulering.
23. In het WLR-besluit is in randnummer 261 aangegeven dat de volgende met (de introductie van) WLR samenhangende kostencategorieën kunnen worden onderscheiden:
  - e. implementatiekosten. Dit zijn de kosten die KPN moet maken om haar onderneming gereed te maken om WLR te kunnen leveren. Deze – per definitie eenmalige – kosten worden niet veroorzaakt door het aantal aanbieders dat WLR van KPN afneemt noch door het aantal telefonieaansluitingen dat op basis van WLR wordt afgenomen, maar veeleer door de introductie van de verplichting als zodanig;
  - f. implementatiekosten per dienstaanbieder. Deze mogelijkerwijs door KPN te maken kosten worden veroorzaakt doordat een extra dienstaanbieder zich als afnemer van WLR bij KPN meldt. Te denken valt hierbij aan eventuele kosten verbonden aan de toevoeging van de extra dienstaanbieder aan de relevante systemen;
  - g. wederkerende kosten per dienstaanbieder. Hierbij valt te denken aan kosten die worden gemaakt in het kader van de administratie van de klantrelatie tussen KPN en de dienstaanbieder;
  - h. (migratie)kosten per telefonieaansluiting. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten die moeten worden gemaakt om de klantrelatie tussen een eindgebruiker en KPN te migreren naar een klantrelatie tussen die eindgebruiker en de dienstaanbieder;
  - i. wederkerende kosten per telefonieaansluiting. Dit betreffen de kosten die samenhangen met (het door KPN ter beschikking stellen van) de telefonieaansluiting zelf en die veelal op maandbasis worden toegerekend.
24. Ten aanzien van de wederkerende kosten per telefonieaansluiting (categorie e) is het college van oordeel dat hierop de retail-minus methodiek kan worden toegepast.<sup>51</sup> Voor de met deze kostencategorie samenhangende dienst is immers een relevant retailtarief aanwezig.

---

<sup>51</sup> Dit heeft het college in randnummer 271 van het WLR-besluit reeds geconstateerd.

25. Ten aanzien van de overige kostencategorieën geldt dat een relevant retailtarief ontbreekt. De diensten die samenhangen met deze kostencategorieën biedt KPN namelijk retail niet aan, en daardoor worden deze kosten ook niet gemaakt als KPN's retailbedrijf de aansluiting aan haar klanten aanbiedt. KPN maakt deze kosten echter wel als de aansluiting door haar wholesalebedrijf aan afnemers wordt aangeboden. Met andere woorden, het gaat hier om zogenaamde wholesalespecifieke kosten. Deze kosten hebben geen equivalent in het retaildomein en daarom kan geen toepassing worden gegeven aan retail-minus.
26. Zoals hiervoor vermeld, dient voor deze wholesalespecifieke kosten toepassing te worden gegeven aan de methodiek van kostenoriëntatie. Hierop wordt teruggekomen in hoofdstuk 5.

### 3.5 Conclusie

27. Concluderend stelt het college vast dat de WLR-tariefstructuur in ieder geval dient te bestaan uit een maandelijks abonentstarief dat op basis van de retail-minus methodiek dient te worden bepaald. Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 4. Voor wholesalespecifieke kosten die geen equivalent hebben in het retaildomein dient toepassing te worden gegeven aan kostenoriëntatie. Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 5.
28. Naast het maandelijks abonentstarief hanteert KPN in de retail tariefstructuur nog een aantal tarieven in verband met eenmalige handelingen, zoals aanleg en verhuizing. De WLR-tariefstructuur dient ook voor deze diensten tarieven op basis van retail-minus te bevatten.

#### Vraag 3

*Bent u het eens met deze conclusies van het college? Indien dit niet het geval is, wordt u verzocht gemotiveerd aan te geven waar uw standpunten afwijken.*

**Tele2** spreekt haar zorg uit over de kostenoriëntatie voor wholesale specifieke kosten vanwege onvoldoende transparantie van het kostentoerekeningssysteem. Tele2 verwijst hierbij naar haar zienswijze op het ontwerp WPC-besluit. Kern daarvan is dat een retail-minus check uitgevoerd dient te worden als 'sanity check'.

**ABPV** is het eens met de conclusies van het college. Ze spreken wel hun zorg uit over de intransparantie van het proces van kostenoriëntatie. Daarop dient een 'sanity check' te komen en OPTA dient een duidelijk minimum "minus" vast te stellen waaronder de tarieven dienen te blijven.

**Priority** is het met het college eens.

**KPN** geeft aan dat de conclusies van het college niet volledig zijn. Naast de door OPTA opgesomde kostencategorieën zijn ook alle eenmalige diensten, faciliteiten en faciliteitswijzigingen van belang.

## 4 Bepaling van de minus

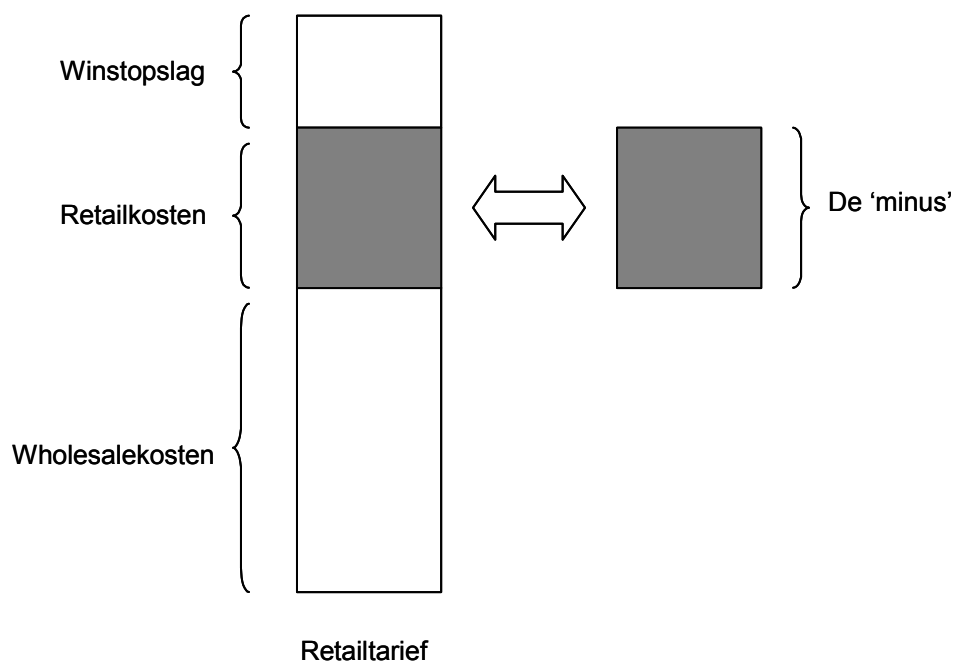
### 4.1 Inleiding

29. In randnummer 265 van het WLR-besluit is vermeld dat “onder retail-minus wordt begrepen dat het wholesaletarief bestaat uit het relevante retailtarief van KPN waarop nader te bepalen door KPN gemaakte (of te maken) retailkosten in mindering worden gebracht”.

30. Uit deze formulering volgt direct een tweetal vragen: 1) wat is het relevante retailtarief en 2) welke retailkosten dienen in mindering te worden gebracht. Aan de hand van deze vragen zal dit hoofdstuk nader ingaan op de relevante aspecten ten aanzien van de methodiek van retail-minus. Het college zal echter beginnen met een korte toelichting op de retail-minus methodiek zelf.

### 4.2 De retail-minus methodiek

31. Een geschikte manier om de retail-minus methodiek toe te lichten is met behulp van een simpel grafisch voorbeeld. Onderstaande figuur toont de componenten waaruit een retailtarief bestaat. Het betreft hier 1) de wholesalekosten, 2) de retailkosten en 3) de winstopslag. Tevens wordt getoond wat het college onder de ‘minus’ verstaat. Hierna wordt deze figuur toegelicht.



32. De eerste component van het retailtarief betreffen de wholesalekosten. De hoogte en samenstelling van deze component kan het beste worden bepaald door de onderneming voor te

stellen als bestaande uit een wholesale- en een retailbedrijf.<sup>52</sup> De wholesalekosten zijn dan de kosten die het wholesalebedrijf van de onderneming moet maken om de dienst intern te leveren aan het retailbedrijf. Hierin zijn onder andere begrepen de kosten voor het gebruik van het netwerk, inclusief de vermogenskosten samenhangend met de gebruikte activa, en de operationele kosten voor het intern leveren van de dienst.

33. De retailkosten worden onder andere gevormd door directe marketing- en saleskosten die worden gemaakt in relatie met het retail aanbieden van de dienst. Hieronder vallen tevens de kosten voor facturering van klanten, de aan het retailbedrijf toegerekende gemeenschappelijke kosten, en een redelijk rendement.
34. De winstopslag is de derde component van het retailtarief. Het college verstaat onder de winstopslag de marge die overblijft nadat alle wholesale- en retailkosten (inclusief redelijk rendement) zijn gedekt.
35. Uit de bovenstaande figuur valt op te maken dat het college van oordeel is dat de 'minus' dient te worden bepaald aan de hand van de relevante retailkosten. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om ook de winstopslag in de 'minus' te betrekken. Zoals toegelicht in randnummer 266 van het WLR-besluit, is het creëren van prijsdruk op het retailaanbod van KPN niet wat het college beoogt met de WLR-verplichting. Bovendien zou het betrekken van zowel de retailkosten als de winstopslag in de 'minus' neerkomen op regulering van het wholesaletarief die nog het meest lijkt op kostenoriëntatie. Deze invulling van tariefregulering is in het WLR-besluit niet proportioneel gebleken. Om deze redenen worden alleen de retailkosten betrokken in de bepaling van de 'minus'.

#### **Vraag 4**

*Kunt u gemotiveerd aangeven of u de mening van het college deelt dat alleen de relevante retailkosten in de 'minus' betrokken dienen te worden?*

**Tele2** is het niet eens met het college dat geen prijsdruk op het retailaanbod van KPN moet kunnen ontstaan. Tele2 is juist van mening dat ook de winstopslag in de minus moet worden betrokken. Allereerst omdat het dan voor Tele2 mogelijk is een concurrerende aanbieding in de markt te zetten. Ten tweede betekent de voorgestelde invulling dat KPN is staat is overmatige retailwinsten te genereren op de markt voor laagcapacitaire aansluitingen.

**ABPV** is het principieel oneens met het college, omdat met de voorgestelde invulling KPN is staat is om overmatige retailwinsten te realiseren. Andere partijen hebben deze winst nodig om nieuwe diensten te ontwikkelen en om klanten los te weken van KPN. Daarnaast zouden partijen graag duidelijkheid ontvangen over de retailkosten die worden toebedeeld aan de laagcapacitaire aansluitingen.

---

<sup>52</sup> Door het opleggen van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding kan een administratieve scheiding tussen retail- en wholesalebedrijf worden bewerkstelligd.

**Priority** is het met het college eens. Priority merkt op dat het toevoegen van de winstopslag een goede manier is om infrastructuurconcurrentie te bevorderen. De 'minus' moet daarnaast genoeg ruimte laten voor afnemers om een concurrerend aanbod in de markt te brengen. Priority verzoekt daarnaast om duidelijkheid ten aanzien van de eenmalige kosten. Priority is van mening dat die voor rekening van KPN dienen te komen.

**KPN** is het niet eens met de voorgestelde methodiek. Door terug te grijpen op de ondergrensregulering zou een retail-minus kunnen ontstaan die zeer hoog is in Europees verband, wat volgens KPN de infrastructuurconcurrentie ontmoedigd. Daarnaast is KPN het niet eens met het de keuze voor integrale kosten en het opnemen van een redelijk rendement.

### 4.3 Het relevante retailtarief

36. Ten aanzien van de WLR-tariefverplichting is hiervoor geconcludeerd dat de wederkerende tarieven per aansluiting alsmede de eenmalige (migratie)tarieven per aansluiting op basis van retail-minus dienen te worden bepaald. Aangezien voor deze componenten retailtarieven voorhanden zijn, is de vraag naar het relevante retailtarief eenvoudig te beantwoorden. Uitgangspunt vormen de aan de PSTN- en ISDN-aansluiting gerelateerde retailtarieven van KPN, zoals deze vermeld zijn op onder andere KPN's website.
37. Indien KPN een retailtarief wenst aan te passen, zal dit vanzelfsprekend in eerste instantie moeten voldoen aan het retailkader dat het college heeft vastgesteld. Een aanpassing van een retailtarief kan voorts een aanpassing van een WLR-tarief tot gevolg hebben. Het college is van mening dat een dergelijke aanpassing tijdig aan WLR-afnemers bekend gemaakt moet worden. Het college denkt daarbij aan minimaal vier weken als redelijke termijn tussen bekendmaking en ingangsdatum van het nieuwe retailtarief. Bekendmaking dient in ieder geval schriftelijk aan WLR-afnemers en door publicatie op de website van KPN plaats te vinden.

#### Vraag 5

*Kunt u gemotiveerd aangeven of de termijn van vier weken redelijk is? Is de voorgestelde wijze van bekendmaking voldoende transparant?*

**Tele2** vindt een termijn van vier weken niet redelijk. Deze termijn dient langer te zijn met het oog op het beëindigingsrecht, zoals opgenomen in artikel 7.2 Tw. Concurrenten van KPN dienen in staat gesteld te worden om prijswijzigingen van KPN te volgen en hun klanten hiervan op de hoogte te stellen, zonder vertraging ten opzichte van KPN. Tele2 acht daarom een termijn van acht weken redelijk. Tele2 acht de voorgestelde wijze van bekendmaking voldoende transparant.

**ABPV** stelt een termijn van 2 maanden voor met de mogelijkheid voor OPTA om deze bij bijzondere omstandigheden te wijzigen. Partijen geven daarbij aan dat de termijn afhankelijk is van commerciële en contractuele termijn richting eindgebruikers en van de systeemtechnische eisen om één en ander aan te passen.

**Priority** is van mening dat de termijn redelijk is, zolang wel geldt dat de ingangsdatum van het nieuwe retailtarief en het nieuwe WLR-tarief dezelfde is.

**KPN** is van mening dat een termijn van vier weken redelijk is.

#### 4.4 De relevante retailkosten

38. Bij de bespreking van de retail-minus methodiek heeft het college reeds opgemerkt dat de ‘minus’ dient te worden bepaald aan de hand van de relevante retailkosten.
39. Bij het vaststellen van de relevante retailkosten wil het college zoveel mogelijk aansluiten bij het marktanalysebesluit aangaande de retailtelefonie markten (hierna: het retailbesluit).<sup>53</sup> In het retailbesluit is op de retailverkeersmarkten ondergrenstariefregulering opgelegd teneinde het in de marktanalyses geïdentificeerde mededingingsprobleem van marge-uitholling en roofprijzen te adresseren. De ondergrenstariefregulering heeft ondermeer vorm gekregen middels de combinatorische prijsstreekttoets (hierna: CPST)<sup>54</sup> en geeft aan welke kosten KPN ten minste dient terug te verdienen op marktniveau en op dienstniveau.
40. Ten aanzien van de markt voor laagcapacitaire aansluitingen heeft het college geen ondergrenstariefregulering opgelegd, omdat voor de wholesale tarieven op die markt retail-minus tariefregulering wordt toegepast waardoor de mededingingsproblemen van marge-uitholling en/of roofprijzen al geadresseerd worden.<sup>55</sup> Het college is van mening dat het opleggen van ondergrenstariefregulering via de CPST en het opleggen van retail-minus grotendeels hetzelfde doel nastreven, namelijk het waarborgen van een voldoende grote marge tussen retail en wholesale. Daarom vindt het college het voor de hand liggen om voor de bepaling van de retailkosten in de ‘minus’ hetzelfde uitgangspunt te kiezen als in de CPST.
41. In de CPST op marktniveau dient KPN, naast de wholesale inkoopkosten, de totale retailkosten inclusief een redelijk retailrendement terug te verdienen. De totale retailkosten bestaan, conform het retailbesluit annex F randnummer 10 lid c en randnummer 15, uit:
- b. de retailkosten die variëren met de omvang van de afzet van de nieuwe of gewijzigde dienst;
  - c. de retailkosten die ontstaan door het aanbieden van de nieuwe of gewijzigde dienst onafhankelijk van de omvang van de klant;
  - d. de retailkosten die gezamenlijk zijn voor de verschillende retaildiensten op de betreffende retailmarkt;
  - e. een aan de betreffende retailmarkt toerekenbaar deel van de retailkosten die de betreffende markt met andere markten gemeenschappelijk heeft. De kosten worden toegerekend aan de markten waarop deze kosten betrekking hebben;

<sup>53</sup> De retailmarkten voor vaste telefonie, OPTA/TN/2005/203468, d.d. 21 december 2005.

<sup>54</sup> Randnummer 587 van het retailbesluit.

<sup>55</sup> Randnummer 595 van het retailbesluit.



- f. een redelijk retailrendement. Dit retailrendement is in randnummer 11 van de beleidsregels<sup>56</sup> vastgesteld: op marktniveau dient KPN in ieder geval een Return on Sales van 5% te behalen, waarbij de Return on Sales gedefinieerd is als het bedrijfsresultaat gedeeld door de omzet op de relevante markt (EBIT).
42. In de CPST op dienstniveau dient KPN, naast de wholesale inkoopkosten, in ieder geval de incrementele kosten terug te verdienen. Dit betekent dat KPN in ieder geval de kosten genoemd in sub a en b uit randnummer 41 terug moet verdienen. In randnummer 15 van de beleidsregels<sup>57</sup> zijn de incrementele retailkosten voor alle diensten vastgesteld op 0,5% van de wholesale inkoopkosten.
43. Het onverkort toepassen van bovenstaande benadering bij het vaststellen van de 'minus' voor de verschillende diensten in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen zou naar het oordeel van het college een ongewenst effect hebben. KPN zou namelijk in staat zijn de retailkosten naar eigen inzicht toe te rekenen aan de verschillende diensten. Hiermee zou KPN teveel de gelegenheid worden gegeven om de concurrentievoorwaarden op de markt voor laagcapacitaire aansluitingen te bepalen.
44. In de eerste plaats zou KPN de 'minus' van een bepaalde dienst zodanig laag kunnen maken dat het voor afnemers onmogelijk wordt nog met het retailbedrijf van KPN te concurreren. Uiteraard staat daar wel tegenover dat de 'minus' voor een andere dienst in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen groter wordt. Het is echter maar de vraag of afnemers van WLR die andere dienst willen aanbieden aan hun klanten. Het college acht het niet wenselijk dat KPN door de keuze van de hoogte van de 'minus' de aantrekkelijkheid van de verschillende diensten voor WLR-afnemers kan bepalen.
45. Ten tweede moet voorkomen worden dat KPN grote (relatieve) wijzigingen in de jaarlijks vastgestelde 'minus' voor de verschillende diensten kan doorvoeren. Dit zou er namelijk toe leiden dat WLR-afnemers, om hun diensten commercieel te kunnen blijven aanbieden, eindgebruikers zullen moeten migreren van bijvoorbeeld een PSTN- naar een ISDN-aansluiting. Dit leidt tot extra kosten voor de WLR-afnemer en/of de eindgebruiker die alleen het gevolg zijn van de keuze van KPN voor een bepaalde toerekening. KPN is daarmee in staat het kostenniveau van haar concurrenten te verhogen.
46. Concluderend is het college van oordeel dat KPN bij een benadering zoals in de CPST onvoldoende wordt gedisciplineerd in haar tariefstelling van WLR. Het kader op de volgende pagina bevat een voorbeeld van de problemen die hierdoor kunnen ontstaan. Om die reden dient KPN op dienstniveau, naast de wholesale inkoopkosten, de totale retailkosten inclusief een redelijk retailrendement terug te verdienen. De totale retailkosten zijn in randnummer 41 genoemd.

---

<sup>56</sup> Beleidsregels inzake de ondergrenstariefregulering van KPN's eindgebruikerstarieven, OPTA/TN/2006/200162, d.d. 27 januari 2006.

<sup>57</sup> Idem

47. Overigens betekent dit dat nog steeds een verschillende 'minus' kan resulteren voor de verschillende diensten in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen. Deze verschillen volgen echter uit de allocatie van de kosten en dienen door KPN te kunnen worden onderbouwd.
48. Het college wil de 'minus' per dienst vaststellen voor periodes van één jaar, en wel op basis van de gescheiden financiële rapportage die KPN jaarlijks oplevert en waarin KPN rapporteert over de markt voor laagcapacitaire aansluitingen en de daarop aangeboden dienstclusters.
49. Het college ziet eventuele extra (wholesalespecifieke) kosten als gevolg van het wholesale aanbieden van de PSTN- en ISDN-dienstverlening nadrukkelijk niet als samenstellend onderdeel van de 'minus'. Deze kosten worden behandeld in hoofdstuk 5.

#### **Vraag 6**

*Bent u het eens met de wijze waarop het college de 'minus' wenst vast te stellen? Indien dit niet het geval is, kunt u dan gemotiveerd aangeven welke aanpassingen nodig zijn?*

**Tele2** is het eens met het principe van het college om de minus vast te stellen op grond van een 'totaaltoets' op dienstniveau. De uitwerking is te abstract om gemotiveerd aan te kunnen geven welke wijzigingen nodig zijn.

**ABPV** geeft aan dat het onduidelijk is hoe de criteria worden toegepast om de retailkosten te alloceren en zou graag vooraf inzicht in krijgen in die allocatie. Daarnaast vragen partijen zich af wat de minus wordt bij de introductie nu KPN nog geen gescheiden financiële rapportage over 2005 heeft opgeleverd.

**Priority** is het met het college eens.

**KPN** heeft bezwaar tegen het toepassen van de integrale kosten en het meenemen van een normrendement. KPN betoogt dat het toepassen van de integrale kosten niet in lijn ligt met het public consultation document van de IRG en dat het normrendement daar in het geheel niet in voorkomt. Voorts geeft KPN aan dat OPTA geen rekening met het feit dat de additionele kosten voor WLR-partijen gering zijn, met name omdat het niet gaat om een 'klassieke' wholesaledienst, maar om een administratieve wederverkoop. KPN geeft vervolgens aan dat OPTA voorbij gaat aan het feit dat een deel van de retailkosten betrekking hebben op de ontwikkeling van nieuwe diensten. Ook gaat OPTA eraan voorbij dat de retailkosten een vaste en een variabele component hebben. Een stijging in de afname van WLR zou dan leiden tot een stijging van de minus.

KPN geeft aan dat de minus niet kan worden gebaseerd op de gescheiden financiële rapportage, omdat daar geen allocatie van integrale kosten naar dienstniveau plaatsvindt. Daarnaast vraagt KPN zich af voor hoeveel diensten een aparte retail-minus vastgesteld dient te worden. KPN stelt voor om onderscheid te maken naar PSTN en ISDN en de retail-minus factoren uniform te laten gelden voor de daarbij behorende afgeleide diensten en faciliteiten.



### Voorbeeld toepassing CPST benadering op WLR

Om het probleem van onverkorte toepassing van de CPST benadering op de WLR-tarieven toe te lichten volgt hier een voorbeeld met fictieve cijfers.

Stel dat KPN de volgende twee diensten in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen aanbiedt:

Dienst	Aantal aansluitingen (a)	Retailtarief (b)
PSTN-aansluiting	1.000	20
ISDN-aansluiting	400	30

In de gescheiden financiële rapportage van 2005 is daarnaast vastgesteld dat de totale retailkosten in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen 8.000 bedragen.

KPN dient de minus voor de twee diensten voor de periode medio 2006 tot medio 2007, zodanig te bepalen dat de totale retailkosten worden terugverdiend. Volgens de CPST benadering zou KPN daarbij de vrijheid hebben om te kiezen welk deel van de kosten bij welke dienst wordt terugverdiend.

In onderstaande tabel is een mogelijke verdeling, zoals KPN die kan voorstellen, weergegeven. Uit die verdeling volgen direct de minus en de WLR-tarieven die resulteren bij de huidige retailtarieven.

Dienst	Verdeling kosten (d)	Per lijn (e=d/a)	Minus (f=e/b)	WLR-tarief (g=b-f)
PSTN-aansluiting	2.000	2	10%	18
ISDN-aansluiting	6.000	15	50%	15

De door KPN gekozen toerekening maakt het WLR-tarief voor een ISDN-aansluiting lager dan voor een PSTN-aansluiting. Hiermee dwingt KPN de WLR-afnemers in feite tot het retail aanbieden van ISDN-aansluitingen, met alle (migratie)kosten van dien.

Indien KPN na een jaar besluit tot een andere toerekening van de retailkosten, waardoor PSTN-aansluitingen aantrekkelijker worden, moeten WLR-afnemers opnieuw kosten maken voor het (terug)migreren van aansluitingen van ISDN naar PSTN.

## 5 Allocatie van wholesalespecifieke kosten

### 5.1 Inleiding

50. Zoals geconcludeerd in hoofdstuk 3 dient ten aanzien van wholesalespecifieke kosten die geen equivalent in het retaildomein hebben toepassing te worden gegeven aan kostenoriëntatie. Dit hoofdstuk werkt de invulling van kostenoriëntatie nader uit.

### 5.2 Invulling van kostenoriëntatie

51. Randnummer 271 van het WLR-besluit verwijst voor de toepassing van kostenoriëntatie naar Annex A en B bij het besluit. Het college zal tarieven van KPN dan ook aan de hand van deze annexen beoordelen.

52. Ten aanzien van één specifiek onderwerp in Annex A acht het college een nadere toelichting noodzakelijk. Het gaat om de toerekening van wholesalespecifieke kosten. Aangezien de niet met retail-minus gedekte kostencategorieën allen als wholesalespecifiek moeten worden aangemerkt, is het belang van de wijze van toerekening van deze kosten bijzonder groot.

53. In paragraaf A.2.3 van Annex A bij het WLR-besluit heeft het college zijn voorkeur voor het hanteren van kostencausaliteit als leidend principe voor de toerekening van kosten uitgesproken.<sup>58</sup> Om te voorkomen dat er versturende effecten op de concurrentie ontstaan, kan het college echter besluiten af te wijken van kostencausaliteit en kiezen voor een ander principe van kostentoerekening.<sup>59</sup> Met name bij wholesalespecifieke kosten kan dit het geval zijn. Zoals toegelicht in randnummer 18 van Annex A bij het WLR-besluit kan toerekening van deze kosten op basis van causaliteit leiden tot een margesqueeze bij concurrenten en daarmee tot uitkomsten die op gespannen voet staan met de doelstelling van concurrentie.

54. Het college is van oordeel dat in het geval van WLR toerekening van kosten op basis van kostencausaliteit vanwege het wholesalespecifieke karakter van deze kosten zal leiden tot een versturend effect op de concurrentie. Op basis van kostencausaliteit zouden deze kosten immers in het geheel aan WLR-afnemers moeten worden toegerekend. Deze extra kosten zouden leiden tot een concurrentieel nadeel ten opzichte van het retailbedrijf van KPN dat deze kosten niet heeft.

55. Het college kiest derhalve in het geval van de met WLR verband houdende wholesalespecifieke kosten voor een toerekening die tot een zo klein mogelijk versturend effect op de concurrentie leidt. Naar het oordeel van het college kan dit doel alleen worden bereikt als het retailbedrijf van KPN in dezelfde mate bijdraagt aan de wholesalespecifieke kosten als dat WLR-afnemers dit doen. KPN dient derhalve een proportioneel deel van de kosten voor haar rekening te nemen.

---

<sup>58</sup> Voor een onderbouwing wordt verwezen naar randnummer 16 van Annex A bij het WLR-besluit.

<sup>59</sup> De principes van kostentoerekening zijn vermeld in randnummer 15 van Annex A bij het WLR-besluit.

56. Van belang hierbij is nog de constatering dat het kostenvoordeel dat het retailbedrijf van KPN zou hebben in geval van een toerekening op basis van kostencausaliteit enkel voortkomt uit de omstandigheid dat KPN vanuit haar verleden als monopolist standaard alle telefonie eindgebruikers op haar netwerk heeft kunnen aansluiten. Het college acht het niet redelijk dat dit voordeel voor KPN vanuit haar periode als monopolist nu (opnieuw) kan worden gebruikt om concurrerende aanbieders op een achterstand te zetten.

#### **Vraag 7**

*Kunt u gemotiveerd aangeven of u het eens bent met dit uitgangspunt ten aanzien van de toerekening van wholesalespecifieke kosten?*

**Tele2** is het eens met de proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten. Tele2 wijst daarbij op de Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken.

**ABPV** kunnen zich vinden in het door OPTA genoemde uitgangspunt.

**Priority** is het met het college eens en vindt het ook logisch om de kosten te delen over alle aansluitingen, omdat alle partijen dan hetzelfde aan kunnen bieden.

**KPN** is het niet eens met de toerekening van de wholesale specifieke kosten. KPN acht dit in strijd met de gekozen norm van kostenoriëntatie. Het uitgangspunt is dat de partij voor wie de voorziening wordt gerealiseerd de kosten moet dragen. Daarbij zijn twee kanttekeningen geplaatst, namelijk dat die kosten niet nodeloos hoog mogen zijn en dat er aanleiding kan zijn KPN te laten bijdragen als zij daarvan profiteert. KPN geeft aan dat dit niet speelt bij WLR. KPN is bereid mee te betalen als het gebruik maakt van het WLR-systeem, dat is als klanten overstappen van een andere partij naar KPN. De kosten van het systeem zijn volgens ook niet buitensporig hoog. KPN heeft daartoe een vergelijking met andere lidstaten gemaakt. KPN geeft ook aan dat bij de voorgestelde toerekening klanten die geen gebruik maken van de functionaliteit ook meebetalen. Ook is volgens KPN een proportionele toerekening om “concurrentieproblemen te voorkomen” niet juist. WLR is immers een tussenstop voor bepaalde concurrenten op weg naar VoB. Als de kosten te hoog om alleen te laten dragen voor de WLR-afnemers is WLR volgens KPN geen passende remedie.

### **5.3 Wijze van proportionele toerekening**

57. Het college is van oordeel dat de meest zuivere wijze van proportionele toerekening in essentie de bestaande retailaansluitingen van KPN beschouwt als waren het WLR-aansluitingen. De ratio hierachter is dat de retailaansluitingen van KPN in feite voortgekomen zijn uit een WLR-dienst die het wholesale bedrijf van KPN heeft geleverd aan het retailbedrijf. Op die manier wordt KPN's retailbedrijf volledig gelijkgesteld aan een WLR-afnemer, en daarmee kan ook worden gewaarborgd dat KPN een proportioneel deel van de met WLR verband houdende kosten voor haar rekening neemt.

58. Deze wijze van toerekening zou ten aanzien van eventuele eenmalige (project)kosten betekenen

dat de bestaande retailsluitingen van KPN als overstaporders worden aangemerkt. Praktisch gezien betekent dit het volgende voor de tarieven. Over het algemeen worden eenmalige (project)kosten gedekt door gebruikmaking van een meerjarenvenster. Daarmee kunnen de kosten die bij de implementatie van de dienst worden gemaakt over meerdere jaren worden uitgesmeerd. Aanmerken van de bestaande retailsluitingen als overstaporders betekent dat deze als één 'batch' worden opgevoerd bij de start van het meerjarenvenster. Op deze manier wordt aan iedere bestaande retailsluiting hetzelfde bedrag aan (eenmalige) projectkosten toegerekend als de WLR-afnemer dient te betalen bij overname van een aansluiting.

59. Ten aanzien van eventuele wederkerende wholesalespecifieke kosten houdt proportionele toerekening aan KPN in dat de retailsluitingen in dezelfde mate dienen bij te dragen als de WLR-aansluitingen. Dit betekent dat indien KPN het op de retail-minus methodiek gebaseerde WLR-maandtarief wenst te verhogen, het retailtarief in gelijke mate verhoogd dient te worden.<sup>60</sup> Met andere woorden, de 'minus' dient in stand te blijven. Op die manier draagt KPN's retailbedrijf proportioneel bij aan de wederkerende wholesalespecifieke kosten en vindt er geen verstoring van de concurrentie plaats.

#### **Vraag 8**

*Wat is uw mening ten aanzien van de wijze waarop het college de wholesalespecifieke kosten aan KPN wil toerekenen? Zijn er andere wijzen van toerekening die naar uw mening meer geschikt zijn?*

**Tele2** kan zich vinden in de door OPTA voorgestane wijze van berekening.

**ABPV** kan zich vinden in de door OPTA voorgestane wijze van berekening.

**Priority** is het met het college eens.

**KPN** geeft aan dat het disproportioneel is dat eindgebruikers geconfronteerd worden met een hoger tarief als gevolg van de introductie van WLR. Daarnaast vraagt KPN zich af hoe een dergelijke verhoging zich verhoudt tot de bovengrensregulering. Tenslotte vraagt KPN zich af hoe één en ander nog valt te berekenen.

#### **5.4 Eenjarig of meerjarig**

60. Het WLR-besluit laat de vraag nog open of de op kostenoriëntatie gebaseerde WLR-tarieven eenjarig of meerjarig dienen te worden vastgesteld.
61. Randnummer 272 van het WLR-besluit noemt de mate van voorspelbaarheid van de voor WLR te voorziene volumes en kosten als bepalende factoren om de WLR-tarieven al dan niet meerjarig vast te stellen.

---

<sup>60</sup> Vanzelfsprekend dient KPN bij aanpassingen van haar retailtarieven te voldoen aan het door het college bepaalde retailkader.

62. Het college overweegt dat er voldoende zekerheid bestaat over de volumes die WLR-afnemers zullen afnemen. Tot deze overweging is het college gekomen naar aanleiding van gesprekken die hebben plaatsgevonden tijdens de Industry Group bijeenkomsten en de bilaterale contacten met marktpartijen. Bovendien leidt het opnemen van de KPN retailaansluitingen voor stabiliteit in het meerjarenvenster.
63. Ook ten aanzien van de kosten bestaat naar het oordeel van het college voldoende zekerheid. Tijdens het implementatietraject is uitvoerig gesproken over de verschillende scenario's en de daarmee verband houdende kosten. KPN heeft daarbij aannemelijk gemaakt dat haar ramingen van kosten onder de verschillende scenario's met een redelijke mate van nauwkeurigheid zijn gemaakt.
64. Het college is op grond van het voorgaande van oordeel dat de op kostenoriëntatie gebaseerde WLR-tarieven meerjarig dienen te worden vastgesteld. Wat betreft de periode waarin deze tarieven van toepassing zijn sluit het college aan bij de einddatum van het Wholesale Price Cap systeem: 31 december 2008.

**Vraag 9**

*Bent u het eens met het standpunt van het college dat de op kostenoriëntatie gebaseerde WLR-tarieven voor een meerjarige periode (tot en met 31 december 2008) dienen te worden vastgesteld?*

**Tele2** is het in beginsel eens met meerjarigheid.

**ABPV** kan het standpunt onderschrijven, mits partijen het juist begrepen hebben dat het hier uitsluitend gaat om diensten waarvoor geen retailtarief beschikbaar is.

**Priority** is het met het college eens.

**KPN** is geen voorstander van meerjarigheid omdat de kosten per eenheid niet goed in te schatten zijn. KPN vraagt daarbij tevens aandacht voor de extra wholesale specifieke kosten voor de tijdelijke oplossing tot 1 januari 2007.



## 6 Proces

65. Het college nodigt alle geïnteresseerde marktpartijen uit te reageren op de vragen in dit consultatiedocument.
66. Partijen kunnen hun schriftelijke reactie uiterlijk 16 juni 2006 en bij voorkeur per e-mail (WLR@opta.nl) aan het college doen toekomen.
67. Naar aanleiding van de reacties op deze consultatie zal het college zijn definitieve standpunten bepalen ten aanzien van de wijze waarop tariefregulering van WLR haar beslag dient te krijgen. Tevens zal het college op basis van deze standpunten de tarieven van KPN beoordelen.
68. Zowel de definitieve standpunten ten aanzien van de wijze van tariefregulering als de beoordeling van de tarieven van KPN zullen neerslaan in een besluit. Dit besluit zal onderwerp zijn van een nationale consultatie en Europese notificatie. Naar verwachting zal deze procedure in september 2006 in gang worden gezet.

### Overige reacties marktpartijen

**Tele2** benadrukt het belang van WLR. Tele2 geeft daarnaast aan dat de minus rond de 30% moet liggen. Tele2 kan uit het consultatiedocument niet afleiden hoe hoog de minus wordt en onderstreept dat in het ontwerpbesluit een concrete minus dient te worden opgenomen.

**Tele2** betreurt het dat het ontwerpbesluit inzake de implementatie en de tariefregulering niet synchroon verlopen. Tele2 verwacht dat niet eerder dan oktober/november een definitief besluit inzake de tarieven genomen kan worden. Dit is vrij laat voor de "tijdelijke oplossing", waarvan Tele2 serieus overweegt gebruik te maken. Tele2 weet dan niet wat een tijdelijke oplossing zal gaan kosten. Tele2 verzoekt daarom om een tijdelijk tarief voor de tijdelijke oplossing.

**Tele2** stelt voor dat WLR ook geboden dient te worden voor Belbudget, omdat aanbieders als Tele2 niet op gelijke voet met KPN kunnen concurreren.

**ABPV** geeft aan dat de minus gelijk moet zijn aan het verschil tussen de retailprijs en de prijs van een ontbundelde lijn.



## Bijlage B. Verzoek aan KPN WLR-tarieven

Koninklijke KPN N.V.  
De heer J. Farwerck  
Postbus 30000  
2500 GA 'S-GRAVENHAGE  
..ll..ll..ll..ll..ll..ll..ll..ll..ll..ll

<b>Contactpersoon</b>	<b>Ons kenmerk</b>	<b>Uw kenmerk</b>	<b>Doorkiesnummer</b>
J. Francke	OPTA/TN/2006/202190		(070) 315 91 56
<b>Datum</b>	<b>Onderwerp</b>		<b>Bijlage(n)</b>
	Tarieven Wholesale Line Rental		

Geachte heer Farwerck,

In zijn besluit van 21 december 2005 (hierna: het WLR-besluit) heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) de wholesalemarkten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk van KPN onderzocht.<sup>61</sup> Naar aanleiding van dit onderzoek heeft het college op de markt voor laagcapacitaire wholesale-telefonieaansluitingen verplichtingen aan KPN opgelegd. Eén van deze verplichtingen betreft tariefregulering. Op basis van deze regulering dienen de tarieven voor Wholesale Line Rental (hierna: WLR-tarieven) te worden vastgesteld.

Aan de hand van het WLR-besluit, de marktconsultatie<sup>62</sup>, en de reactie daarop van marktpartijen, specificiert het college in deze brief de nadere randvoorwaarden waaraan de WLR-tarieven moeten voldoen. Het college verzoekt KPN om een voorstel voor de WLR-tarieven aan het college te doen toekomen conform de in deze brief gespecificeerde randvoorwaarden.

Dit tariefvoorstel dient betrekking te hebben op de kostencategorieën waarvoor het tarief vastgesteld dient te worden op basis van retail-minus en op de kostencategorieën waarvoor het tarief vastgesteld dient te worden op basis van kostenoriëntatie.

In het geval KPN gedurende het opstellen van het tariefvoorstel onderwerpen onderkent waarvoor in deze brief geen nadere randvoorwaarden zijn geformuleerd, dan dient KPN dit per direct aan het college voor te leggen, waarna het college op korte termijn zal reageren.

---

<sup>61</sup> De wholesalemarkten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk, OPTA/TN/2005/203470, 21 december 2005.

<sup>62</sup> Tariefregulering wholesale line rental, consultatiedocument, OPTA/TN/2006/201464, 19 mei 2006.

## **1. Tarieven gebaseerd op retail-minus**

In deze paragraaf specificceert het college de nadere randvoorwaarden voor het vaststellen van de WLR-tarieven op basis van retail-minus.

### **1.1 Voor te stellen minussen**

Onder de toepassing van retail-minus wordt begrepen dat het wholesaletarief bestaat uit het relevante retailtarief van KPN waarop nader te bepalen door KPN gemaakte (of te maken) retailkosten in mindering worden gebracht.<sup>63</sup> De in het kader van WLR relevante retailtarieven zijn de volgende:

- a. het maandelijks abonnementstarief PSTN;
- b. het maandelijks abonnementstarief ISDN-1;
- c. het maandelijks abonnementstarief ISDN-2;
- d. de tarieven voor de verschillende bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.

Van KPN wordt verwacht dat zij voor ieder van deze retailtarieven een voorstel voor de minus doet. Wat betreft de retailtarieven bedoeld onder d. staat het KPN daarbij vrij om hiervoor een gewogen gemiddelde van de voor de retailtarieven onder a. tot en met c. voorgestelde minussen te hanteren, mits alle relevante kosten door deze minus worden gedekt.

De minus dient te worden uitgedrukt als percentage van het betreffende retailtarief met inbegrip van verrekende kortingen en incentives.

### **1.2 Relevante retailkosten**

De door KPN voor te stellen minussen dienen de toerekenbare totale retailkosten te omvatten. Voor de definitie van de totale retailkosten wordt aangesloten bij de ondergrenstariefregulering. De totale retailkosten omvatten daarmee:

- 1) de retailkosten die variëren met de omvang van de afzet van de betreffende retaildienst;
- 2) de retailkosten die ontstaan door het aanbieden van de nieuwe of gewijzigde retaildienst (onafhankelijk van de omvang van de klant);
- 3) de retailkosten die gezamenlijk zijn voor de verschillende retaildiensten op de betreffende retailmarkt;
- 4) een aan de betreffende retailmarkt toerekenbaar deel van de retailkosten die de betreffende markt met andere markten gemeenschappelijk heeft;
- 5) het redelijke retailrendement. Dit rendement is in randnummer 11 van de beleidsregels

---

<sup>63</sup> WLR-besluit, randnummer 265.

vastgesteld op 5%.<sup>64</sup>

Voor het bepalen van de hoogte van de relevante kosten is de gescheiden financiële rapportage over 2005 (hierna: de GFR2005) het uitgangspunt. Daarin rapporteert KPN over de retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen.

De modellering van de retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen, zoals opgenomen in de GFR2005, reflecteert een ander type wholesalerelatie dan administratieve wederverkoop. De modellering in de GFR2005 gaat uit van de inkoop van netwerkelementen. Dit betekent dat een deel van de kosten die nu zijn opgenomen als retailkosten in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen in geval van WLR mogelijkwerwijs dient te worden gerubriceerd in de onderliggende wholesalemarkt.<sup>65</sup> KPN dient inzichtelijk te maken voor welke kosten een dergelijke aanpassing in de rubricering nodig is, uitgaande van de WLR implementatie conform release 3.

### **1.3 Voor de tijdelijke oplossing relevante minus**

Op basis van het ontwerpbesluit inzake de implementatie van WLR is KPN gehouden te voorzien in een tijdelijke oplossing.<sup>66</sup> Met betrekking tot de tarifiering van de tijdelijke oplossing acht het college het redelijk dat in de vaststelling van de relevante minus rekening wordt gehouden met de situatie dat KPN in de tijdelijke oplossing nog vrijwel alle retailactiviteiten blijft verrichten.

Dit betekent dat het college de in het kader van de tijdelijke oplossing toe te passen minus gelijkstelt aan het redelijke retailrendement ter grootte van 5%. Deze minus van 5% dient KPN toe te passen voor elk van de in paragraaf 1.1 onder a. tot en met d. bedoelde retailtarieven.

### **1.4 Verzoek aan KPN**

#### **Verzoek 1**

Het college verzoekt KPN om de volgende vier minussen op te leveren op basis van de randvoorwaarden die in het voorgaande zijn gespecificeerd:

- minus voor het maandelijks abonnementsstarief PSTN;
- minus voor het maandelijks abonnementsstarief ISDN-1;
- minus voor het maandelijks abonnementsstarief ISDN-2;
- minus voor alle bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.

<sup>64</sup> Beleidsregels inzake de ondergrenstariefregulering van KPN's eindgebruikerstarieven, OPTA/TN/2006/200162, 27 januari 2006.

<sup>65</sup> Zie ook de opmerking op pagina 7 van de Accounting Separation rapportage 2005 van KPN van 23 mei 2006.

<sup>66</sup> Ontwerpbesluit inzake Implementatie WLR, OPTA/TN/2006/201663, 1 juni 2006, punt iii van het dictum.

## Verzoek 2

De WLR-tarieven zijn gelijk aan het relevante retailtarief min de relevante minus. Het college verzoekt KPN om een overzicht te geven van alle relevante WLR-tarieven, conform de volgende structuur:

- retailtarief op 1 juli 2006;
- relevante minus;
- resulterend WLR-tarief.

## Verzoek 3

Het college verzoekt KPN om verzoek 2 tevens uit te voeren met betrekking tot de tijdelijke oplossing en de daarvoor redelijk geachte minus ter grootte van 5%.

## 2. Tarieven gebaseerd op kostenoriëntatie

In deze paragraaf specificeert het college de nadere randvoorwaarden voor de berekening van de WLR-tarieven op basis van kostenoriëntatie.

### 2.1 Relevante kostencategorieën

In het WLR-besluit is in randnummer 261 aangegeven dat de volgende met (de introductie van) WLR samenhangende kostencategorieën kunnen worden onderscheiden:

- a. Implementatiekosten;
- b. Implementatiekosten per dienst aanbieder;
- c. Wederkerende kosten per dienst aanbieder;
- d. (Migratie)kosten per telefonieaansluiting.

Voor deze kostencategorieën geldt op basis van het WLR-besluit kostenoriëntatie conform Annex A en B bij dat besluit. Wat betreft de wederkerende kosten per aansluiting (categorie e. in het WLR-besluit) wordt verondersteld dat die door het op basis van de retail-minus bepaalde WLR-tarief worden gedekt.

Voor het bepalen van de hoogte van de betreffende kosten dient KPN voor zover als mogelijk uit te gaan van realisaties. Als de WSK nog niet zijn gemaakt, dient KPN uit te gaan van onderbouwde en zo accuraat mogelijke schattingen.

#### 2.1.1 Implementatiekosten en (migratie)kosten per telefonieaansluiting

Met betrekking tot de kostencategorieën a. en d. gelden de volgende nadere randvoorwaarden voor de bepaling en toerekening van de betreffende kosten:

- KPN dient de implementatiekosten (categorie a.) tot en met release 3 te bepalen;
- KPN dient de (migratie)kosten per telefonieaansluiting (categorie d.) in release 3 te bepalen;
- KPN dient de som aan implementatiekosten (categorie a.) en (migratie)kosten per telefonieaansluiting (categorie d.) in een meerjarenvenster van drie jaar aan het aantal WLR-mutaties toe te rekenen.
  - o KPN dient onder een WLR-mutatie niet alleen de situatie te begrijpen waarin een Telco een aansluiting van KPN overneemt, maar eveneens de situatie waarin KPN een aansluiting van een Telco terugneemt;
  - o KPN dient daarbij uit te gaan van een gelijkmatige groei in het volume WLR-mutaties tot uiteindelijk 600.000 WLR-mutaties in het laatste jaar van het venster;
  - o KPN dient in het eerste jaar van het meerjarenvenster aan het volume WLR-mutaties haar bestaande aantal retailaansluitingen (PSTN, ISDN-1, ISDN-2) toe te voegen;
  - o KPN dient in de berekening de WACC te hanteren die eveneens is toegepast in het kader van de implementatie van de WPC.

Uit de berekening resulteert een tarief dat door KPN eenmalig per levering van een WLR-lijn aan een WLR-aanbieder in rekening mag worden gebracht. Dit tarief wordt hierna aangeduid als het WLR-mutatietarief.

### **2.1.2 Implementatiekosten per dienstaanbieder**

Ten aanzien van de eenmalige implementatiekosten per dienstaanbieder (categorie b.) geldt dat KPN deze als eenmalig tarief bij een WLR-aanbieder in rekening mag brengen op het moment dat de betreffende aanbieder met KPN zijn hoedanigheid van WLR-aanbieder is overeengekomen. Dit tarief wordt hierna aangeduid als het WLR-deelnametarief.

### **2.1.3 Wederkerende kosten per dienstaanbieder**

Met betrekking tot kostencategorie c. gelden de volgende nadere randvoorwaarden voor de bepaling en toerekening van de betreffende kosten:

- KPN dient de wederkerende kosten per dienstaanbieder (categorie c.) te bepalen;
- KPN dient de wederkerende kosten per dienstaanbieder (categorie c.) toe te voegen aan de in paragraaf 2.1.1 bedoelde meerjarenvenster opgenomen kosten. KPN dient hierbij uit te gaan van drie WLR-aanbieders.

## **2.2 Verzoek aan KPN**

### **Verzoek 4**

Het college verzoekt KPN met een onderbouwd voorstel voor de kostengeoriënteerde tarieven (i.c. het WLR-mutatietarief en het WLR-deelnametarief) te komen, conform Annex A en B bij het WLR-besluit en de bovengenoemde uitgangspunten. KPN wordt daarbij verzocht om het college te voorzien van het Excelbestand waarin KPN het meerjarenvenster heeft berekend.

## **3. Overig**

### **3.1 Accountantsverklaring**

Door KPN dient op grond van Annex A van het WLR-besluit een accountantsverklaring te worden overlegd. Het college voorziet de activiteiten van de accountant gedurende de consultatie en notificatie van het ontwerpbesluit inzake de WLR-tarieven.

### **3.2 Planning**

Het college verzoekt KPN om uiterlijk 31 augustus 2006 het college het tariefvoorstel te doen toekomen en in de periode daarvoor voldoende capaciteit en expertise beschikbaar te hebben. Daarnaast verzoekt het college KPN om in week 37 van 2006 voldoende capaciteit en expertise beschikbaar te hebben voor een eventueel herberekeningsverzoek. Het college verzoekt KPN uiterlijk 26 juli 2006 te bevestigen of zij aan deze beide verzoeken zal voldoen.

Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,  
namens het college,  
Hoofd Telefonie & Nummers

drs. D.I. Bos



## Bijlage C. Herberekeningsverzoek

Koninklijke KPN N.V.  
De heer J. Farwerck  
Postbus 30000  
2500 GA 'S-GRAVENHAGE



<b>Contactpersoon</b> J. Francke	<b>Ons kenmerk</b> OPTA/TN/2006/202690	<b>Uw kenmerk</b>	<b>Doorkiesnummer</b> (070) 315 91 56
<b>Datum</b>	<b>Onderwerp</b> Herberekeningsverzoek tarieven wholesale line rental		<b>Bijlage(n)</b>

Geachte heer Farwerck,

In deze brief doet het college een herberekeningsverzoek aan KPN inzake de wholesale line rental tarieven. Het college beschrijft allereerst het proces voorafgaand aan dit herberekeningsverzoek en gaat vervolgens inhoudelijk in op het verzoek.

### 1 Proces

Op 21 juli 2006 heeft het college aan KPN per brief het verzoek gedaan om een voorstel voor de WLR-tarieven te doen toekomen. Op 7 augustus 2006 heeft KPN in een brief aan het college laten weten bezwaren te hebben tegen het verzoek van het college en derhalve geen tariefvoorstel in te dienen. KPN heeft aangegeven wel de door het college voorgestelde rekenexercitie uit te voeren. KPN heeft de resultaten daarvan op 1 september 2006 aan het college toegestuurd. Het college heeft op 6 september 2006 een e-mail verstuurd aan KPN met vragen en opmerkingen gericht op verduidelijking en aanvulling van de informatie in de rekenexercitie. KPN heeft in een e-mail op 12 september 2006 een toelichting verstuurd en de door het college gestelde vragen beantwoord. Het college heeft 13 september 2006 een e-mail gestuurd met verdere vragen en opmerkingen. Dit als voorbereiding op een bijeenkomst met KPN op 18 september 2006. In deze bijeenkomst zijn deze vragen en opmerkingen besproken. De actiepunten naar aanleiding van deze bijeenkomst zijn door het college op 18 september 2006 aan KPN verstuurd. Daarnaast is op 18 september per e-mail nog een vraag gesteld over de omvang van de projectkosten WLR. KPN heeft tenslotte op 19 september een nadere onderbouwing van de joint & common-cost verstrekt.

### 2 Herberekeningsverzoeken

In deze brief verzoekt het college KPN om uiterlijk 25 september te komen met een herberekening van de opgeleverde WLR-tarieven en het college een nieuw overzicht van de WLR-tarieven (zowel de retail-minus tarieven als de WSK-tarieven) te verstrekken inclusief de bijbehorende onderbouwing en



toelichting. Bij die herberekening dient KPN de vragen, voorstellen en verzoeken van het college uit de correspondentie tot en met 19 september te betrekken, alsmede de volgende drie herberekeningsverzoeken:

- redelijk retailrendement. In de berekening van de minus heeft KPN in de kosten niet het redelijk retailrendement (zijnde een RoS van 5%) opgenomen. In het verzoek d.d. 21 juli had het college daar om verzocht. Het college verzoekt KPN dit alsnog te doen;
- WACC bij IOR. KPN hanteert bij het bepalen van de IOR een WACC die is opgenomen in de EDC9-rapportage. Het college heeft echter door NERA een WACC laten vaststellen voor de periode 2004-2006 en wel op 9,26%. Het college acht die WACC redelijk en verzoekt KPN derhalve die WACC te hanteren;
- toerekening van de joint & common-costs. KPN alloceert de joint & common-cost in haar rekenexercitie hoofdzakelijk aan markt W4. Het college is van mening dat deze allocatie geen recht doet aan de onderliggende activiteiten van joint & common costs en daarom niet in lijn is met allocatieregels zoals die in de ASR worden gehanteerd. Het college verzoekt KPN de allocatie van de joint & common-cost zodanig aan te passen dat deze in lijn ligt met regels uit de ASR.

Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,  
namens het college,  
Sectorleider Telefonie

drs. K. Noorlag

## Bijlage D. Retail-minustarieven

Deze bijlage geeft de lijst met retailtarieven, 'minussen' en WLR-tarieven weer. Daarbij geldt dat:

- 1 juli 2006 als peildatum is gebruikt voor de lijst met relevante diensten en geldende retailtarieven;
- alle bedragen exclusief BTW zijn;
- indien in de tabel geen tarief is opgenomen de dienst een nultarief heeft.

### D.1. Enkelvoudig

Retail minus factor PSTN	15,6%
Retail minus factor ISDN	14,4%

VVA	Retailtarief per maand (ex. BTW)	Retail minus %	WLR-tarief	Aanvullende voorwaarde
WLR PSTN Rental Charge	15,26	15,6%	12,88	
WLR ISDN 1 Rental Charge	17,76	14,4%	15,20	
WLR ISDN 2 Rental Charge	21,96	14,4%	18,80	
Service contract A	5,00	15,0%	4,25	I
Service contract B	10,00	14,4%	8,56	J
Nummerweergave (alleen een tarief bij PSTN)	0,97	15,6%	0,82	
Wisselgesprek (alleen een tarief bij PSTN)	0,97	15,6%	0,82	
Internationale blokkering				
09 blokkering				
Extra nummer (eerste 4 standaard in ISDN 2)	0,43	14,4%	0,37	E
Kostenindicatie bij beëindigen communicatie, per nummer	2,13	14,4%	1,83	H
Kostenindicatie tijdens en bij beëindigen communicatie, per nummer	2,13	14,4%	1,83	H
Subadressering; per nummer	8,53	14,4%	7,30	H
Doorschakelingen				
Terminal portability (ISDN 2)				
Verwijdsdienst	34,70	15,0%	29,50	K
Doorschakeldienst	39,00	15,0%	33,15	K

VVE	Retail tarief eenmalig (ex. BTW)	Retail minus %	WLR-tarief	Aanvullende voorwaarde
WLR type migratie PSTN- ISDN 1	24,23	15,6%	20,45	
WLR type migratie PSTN- ISDN 2	24,23	15,6%	20,45	
WLR type migratie ISDN 2- PSTN	63,03	14,4%	53,95	
WLR type migratie ISDN 2- ISDN 1	24,23	14,4%	20,74	
WLR type migratie ISDN 1- ISDN 2	24,23	14,4%	20,74	
WLR type migratie ISDN 1- PSTN	63,03	14,4%	53,95	
Verhuizing PSTN	9,87	15,6%	8,33	
Verhuizing ISDN 1	24,23	14,4%	20,74	
Verhuizing ISDN 2	24,23	14,4%	20,74	
WLR type migratie PSTN- ISDN 1 met Verhuizing	24,23	15,6%	20,45	
WLR type migratie PSTN- ISDN 2 met Verhuizing	24,23	15,6%	20,45	
WLR type migratie ISDN 2- PSTN met Verhuizing	72,90	14,4%	62,40	
WLR type migratie ISDN 2- ISDN 1 met Verhuizing	24,23	14,4%	20,74	
WLR type migratie ISDN 1- ISDN 2 met Verhuizing	24,23	14,4%	20,74	
WLR type migratie ISDN 1- PSTN met Verhuizing	72,90	14,4%	62,40	
WLR NLS PSTN	39,96	15,6%	33,72	A
WLR NLS ISDN 1	24,23	14,4%	20,74	A
WLR NLS ISDN 2 (doe het zelf, geen monteur)	24,23	14,4%	20,74	A

Faciliteiten	Retail tarief eenmalig (ex. BTW)	Retail minus %	WLR- tarief	Aanvullende voorwaarde
Aan/uitzetten Nummerweergave (PSTN)				
Aan/uitzetten Wisselgesprek (PSTN)				
Aan/uitzetten Blokkering Nummerweergave				
Aan/uitzetten KPN kostenindicatie bij beëindiging (ISDN 1 en 2)	16,99	14,4%	14,54	G,
Aan/uitzetten KPN kostenindicatie tijdens en bij beëindiging (ISDN 1 en 2)	16,99	14,4%	14,54	G
Extra ISDN nummer(s) (ISDN 2), minder ISDN nummer(s), per nummer	16,99	14,4%	14,54	F
Subadressering (ISDN2)	16,99	14,4%	14,54	G
Aan/uitzetten Blokkering voor binnenkomende doorgeschakelde oproepen			-	
Verwijdsdienst (aanleg/ophef)	43,30	15,0%	36,81	C
Doorschakeldienst (aanleg/ophef)	86,40	15,0%	73,44	M
Administratief afsluiten				
Doorschakelingen				
Terminal portability (ISDN 2)				
Procedure Telefonische overlast.				
Nummerwijziging	16,99	15,0%	14,44	D
Aan/uitzetten blokkeringen (internationaal, 090x,0906,0909)				

**Ten aanzien van de retailtarieven gelden de volgende aanvullende voorwaarden**

A: Tarief geldt onder voorwaarde van minimale afname van 1 jaar.

B: Tarief geldt indien annulering door KPN is ontvangen binnen de annuleringstermijn. Indien annulering na deze termijn nog kan worden doorgevoerd geldt het annuleringstarief + de VVE van de order. Voor NLS orders geldt het annuleringstarief de VVE en 12 maanden VVA.

C: Tarief geldt onder voorwaarde van minimale afname van 6 maanden

D: tarief geldt per netlijn

E: Maandtarief geldt ALLEEN voor 4e t/m 7e MSN-nummer (= 5e t/m 8e telefoonnummer) en geldt per nummer

F: In totaal 8 telefoonnummers leverbaar. Bij gelijktijdige aanvraag met de ISDN-asl zijn het 1e t/m 3e MSN-nummer gratis. Bij losse aanvraag van MSN- nummers is het tarief van toepassing ongeacht het aantal nummers dat wordt aangevraagd.

G: Bij aanvraag van één of meer diensten uit dit cluster tegelijk met de ISDN-asl, zijn er geen eenmalige kosten verschuldigd. Bij mutatie op een later tijdstip van een of meer faciliteiten uit dit cluster betaalt de klant maar een keer de eenmalige vergoeding.

H: Tarief geldt per nummer

I: 1 tot en met 4 kanalen

J: 4 tot en met 8 kanalen

K: 1-6 kanalen

M: Tarief geldt onder voorwaarde van minimale afname van 6 maanden en een maximale contractduur van 12 maanden

## D.2. Meervoudig

PSTN Diensttype/categorie	categorie specificatie	eenheid	Retailtarief (ex. BTW)		WLR-tarief		Aanvullende voorwaarden	
			eenmalig	maandelijks	Retail minus %	eenmalig		maandelijks
<b>Groepsnummer</b>								
VVA		Per netlijn		1,31	15,60%		1,11	A
Aanleg	voor maximaal 100 lijnen	Per netlijn	65,44		15,60%	55,23		B
Aanleg	voor 101e en meer	Per netlijn	65,44		15,60%	55,23		B
Ophef		Per netlijn						
Mutaties	toevoegen/wegnemen bestaande lijnen uit groepsnummer	Per netlijn	175,27		15,60%	147,93		
Mutaties	opzeggen lijn uit groepsnummer	Per netlijn	175,27		15,60%	147,93		
Mutaties	aanleggen lijn in groepsnummer	Per netlijn	175,27		15,60%	147,93		
Mutaties	uitgaande lijnen dubbelgericht maken	Per netlijn	175,27		15,60%	147,93		
Mutaties	Dubbelgerichte lijnen uitgaand maken	Per netlijn	175,27		15,60%	147,93		
Mutaties	Omzetten groepsnummer in doorkiesreeks	Per netlijn	175,27		15,60%	147,93		
Mutaties	Omzetten doorkiesreeks in groepsnummer	Per netlijn	175,27		15,60%	147,93		
Mutaties	Van doorkiesnummer naar groepsnummer	Per lijngroep	175,27		15,60%	147,93		
Verhuizing		Per netlijn	42,43		15,60%	35,81		C
<b>Direct aankiesbare onderlijn</b>								
VVA		per lijn		1,31	15,60%		1,11	
Aanleg		per lijn	87,41		15,60%	73,77		D
Ophef		per lijn						
<b>Voorkeurschakeling</b>								
VVA		per netlijn		1,31	15,60%		1,11	
Aanleg		Per groepsnummer	87,41		15,60%	73,77		
Ophef		Per groepsnummer						
Mutatie		Per groepsnummer	87,41		15,60%	73,77		
<b>Doorkiesfaciliteit</b>								
VVA		Per netlijn		1,31	15,60%		1,11	A
Aanleg	voor maximaal 100 lijnen	Per netlijn	130,87		15,60%	110,45		B
Aanleg	voor 101e en meer	Per netlijn	130,87		15,60%	110,45		B
Ophef		Per netlijn						
Mutaties	toevoegen/wegnemen bestaande lijnen	Per netlijn	175,27		15,60%	147,93		
Mutaties	opzeggen lijn uit groepsnummer	Per netlijn	175,27		15,60%	147,93		
Mutaties	aanleggen lijn in groepsnummer	Per netlijn	175,27		15,60%	147,93		
Mutaties	uitgaande lijnen dubbelgericht maken	Per netlijn	175,27		15,60%	147,93		
Mutaties	Dubbelgerichte lijnen uitgaand maken	Per netlijn	175,27		15,60%	147,93		
Verhuizing		Per netlijn	42,43		15,60%	35,81		C
<b>Nummerblokken alleen i.c.m. doorkiesfaciliteit</b>								
VVA	100 (in gebruik)	1e blok		76,65	15,60%		64,69	
VVA	100 (in gebruik)	2e en volgende blok		65,44	15,60%		55,23	
VVA	1000 (in gebruik)	1e blok		591,25	15,60%		499,02	
VVA	1000 (in gebruik)	2e en volgende blok		493,1	15,60%		416,18	
VVA	10000 (in gebruik)	1e blok		4374,8	15,60%		3692,33	
VVA	10000 (in gebruik)	2e en volgende blok		3500,77	15,60%		2954,65	
VVA	100 (gereserveerd)	1e blok		65,44	15,60%		55,23	
VVA	100 (gereserveerd)	2e en volgende blok		65,44	15,60%		55,23	
VVA	1000 (gereserveerd)	1e blok		493,1	15,60%		416,18	
VVA	1000 (gereserveerd)	2e en volgende blok		493,1	15,60%		416,18	
VVA	10000 (gereserveerd)	1e blok		3500,77	15,60%		2954,65	
VVA	10000 ((gereserveerd)	2e en volgende blok		3500,77	15,60%		2954,65	
aanleg	100	1e blok	175,25		15,60%	147,91		
aanleg	100	2e en volgende blok						
aanleg	1000	1e blok	175,25		15,60%	147,91		
aanleg	1000	2e en volgende blok						
aanleg	10000	1e blok	175,25		15,60%	147,91		
aanleg	10000	2e en volgende blok						
reserveren	100	1e blok						
reserveren	100	2e en volgende blok						
reserveren	1000	1e blok						
reserveren	1000	2e en volgende blok						
reserveren	10000	1e blok						
reserveren	10000	2e en volgende blok						

A: Hier geldt ook de VVA voor de enkelvoudige onderliggende netlijn (zie enkelvoudige WLR tarievenlijst)

B: Hier geldt ook de VVE voor aanleg per enkelvoudige netlijn

C: Hier geldt ook de VVE voor de verhuizing per enkelvoudige netlijn

D: Tarief = 0 als aanleg in combinatie met aanleg of uitbreiding groepsnummerfaciliteit

ISDN 2 Diensttype/categorie	categorie specificatie	eenheid	Retailtarief (ex. BTW)		Retail minus %	WLR-tarief		Aanvullende voorwaarden
			eenmalig	maandelijks		eenmalig	maandelijks	
<b>Groepsnummer</b>								
VVA		Per netlijn		2,19	14,40%		1,87	A
Aanleg		Per netlijn	17,51		14,40%	14,99		B,D
Ophef		Per netlijn						
Mutaties	toevoegen/wegnemen bestaande lijnen uit groepsnummer	Per netlijn	17,51		14,40%	14,99		
Mutaties	opzeggen lijn uit groepsnummer	Per netlijn	17,51		14,40%	14,99		
Mutaties	aanleggen lijn in groepsnummer	Per netlijn	17,51		14,40%	14,99		
Mutaties	uitgaande lijnen dubbelgericht maken	Per netlijn	17,51		14,40%	14,99		
Mutaties	Dubbelgerichte lijnen uitgaand maken	Per netlijn	17,51		14,40%	14,99		
Mutaties	Omzetten groepsnummer in doorkiesreeks	Per netlijn	17,51		14,40%	14,99		
Mutaties	Omzetten doorkiesreeks in groepsnummer	Per netlijn	17,51		14,40%	14,99		
Verhuizing		Per netlijn	17,51		14,40%	14,99		C
<b>Doorkiesfaciliteit</b>								
VVA		Per netlijn		10,94	14,40%		9,36	A
Aanleg		Per netlijn	17,51		14,40%	14,99		B,D
Ophef		Per netlijn						
Mutaties	toevoegen/wegnemen bestaande lijnen	Per netlijn	17,51		14,40%	14,99		
Mutaties	opzeggen lijn uit groepsnummer	Per netlijn	17,51		14,40%	14,99		
Mutaties	aanleggen lijn in groepsnummer	Per netlijn	17,51		14,40%	14,99		
Mutaties	uitgaande lijnen dubbelgericht maken	Per netlijn	17,51		14,40%	14,99		
Mutaties	Dubbelgerichte lijnen uitgaand maken	Per netlijn	17,51		14,40%	14,99		
Verhuizing		Per netlijn	17,51		14,40%	14,99		C
<b>Nummerblokken alleen i.c.m. doorkiesfaciliteit</b>								
VVA	10 (in gebruik)	1e blok		10,94	14,40%		9,36	
VVA	10 (in gebruik)	2e en volgende blok		10,94	14,40%		9,36	
VVA	100 (in gebruik)	1e blok		65,44	14,40%		56,02	
VVA	100 (in gebruik)	2e en volgende blok		65,44	14,40%		56,02	
VVA	1000 (in gebruik)	1e blok		493,1	14,40%		422,09	
VVA	1000 (in gebruik)	2e en volgende blok		493,1	14,40%		422,09	
VVA	10000 (in gebruik)	1e blok		3500,77	14,40%		2996,66	
VVA	10000 (in gebruik)	2e en volgende blok		3500,77	14,40%		2996,66	
VVA	10 (gereserveerd)	per blok		10,94	14,40%		9,36	
VVA	100 (gereserveerd)	per blok		65,44	14,40%		56,02	
VVA	1000 (gereserveerd)	per blok		493,1	14,40%		422,09	
VVA	10000 (gereserveerd)	per blok		3500,77	14,40%		2996,66	
aanleg	10 (in gebruik)	1e blok						
aanleg	10 (in gebruik)	2e en volgende blok	17,51		14,40%	14,99		
aanleg	100 (in gebruik)	1e blok						
aanleg	100 (in gebruik)	2e en volgende blok	17,51		14,40%	14,99		
aanleg	1000 (in gebruik)	1e blok						
aanleg	1000 (in gebruik)	2e en volgende blok	17,51		14,40%	14,99		
aanleg	10000 (in gebruik)	1e blok						
aanleg	10000 (in gebruik)	2e en volgende blok	17,51		14,40%	14,99		
reserveren	10 (gereserveerd)	per blok						
reserveren	100 (gereserveerd)	per blok						
reserveren	1000 (gereserveerd)	per blok						
reserveren	10000 (gereserveerd)	per blok						

A: Hier geldt ook de VVA voor de enkelvoudige onderliggende netlijn (zie enkelvoudige WLR tarievenlijst)

B: Hier geldt ook de VVE voor aanleg per enkelvoudige netlijn bij nieuwe aanleg

C: Hier geldt ook de VVE voor de verhuizing per enkelvoudige netlijn

D: Tarief = 0 als aanleg in combinatie met aanleg van de ISDN netlijn

Aanvullende Faciliteiten bij meervoudig Diensttype/categorie	categorie specificatie	eenheid	Retailtarief (ex. BTW)		Retail minus %	WLR-tarief		Aanvullende voorwaarden
			eenmalig	maandelijks		eenmalig	maandelijks	
<b>Verwijsdienst</b>								
VVA	enkelvoudig en meervoudig =< 6 kanalen			34,70	14,40%		29,70	
VVA	meervoudig > 6 kanalen			34,70	14,40%		29,70	
VVA	groep/doorkies			34,70	14,40%		29,70	
aanvraag	enkelvoudig en meervoudig =< 6 kanalen		43,3		14,40%	37,06		A
aanvraag	meervoudig > 6 kanalen		907,56		14,40%	776,87		A
aanvraag	groep/doorkies		907,56		14,40%	776,87		A
ophef	enkelvoudig							
ophef	meervoudig							
ophef	groep/doorkies							
<b>Doorschakeldienst</b>								
VVA	enkelvoudig en meervoudig =< 6 kanalen			39,00	14,40%		33,38	
VVA	meervoudig > 6 kanalen			39,00	14,40%		33,38	
VVA	groep/doorkies			39,00	14,40%		33,38	
aanvraag	enkelvoudig en meervoudig =< 6 kanalen		86,4		14,40%	73,96		B
aanvraag	meervoudig > 6 kanalen		907,56		14,40%	776,87		B
aanvraag	groep/doorkies		907,56		14,40%	776,87		B
ophef	enkelvoudig							
ophef	meervoudig							
ophef	groep/doorkies							

A: minimale contractduur is 6 maanden

B: Minimale contractduur is 6 maanden, maximale duur is 12 maanden