

SLU-tarievenbesluit

- besluit -



Inhoudsopgave

1	Inleiding en samenvatting	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Structuur	1
2	Juridisch kader	2
3	Proces	3
4	SLU-diensten	6
4.1	Kostensoorten	6
4.2	Diensten	7
5	Meerjarig versus éénjarig	9
5.1	Uitgangspunt marktanalysebesluit ULL: meerjarig	9
5.2	Beoordeling meerjarig versus éénjarig	9
5.3	Conclusie	11
5.4	Toekomstige éénjarige beoordeling	12
6	Redelijk rendement	13
6.1	WACC meerjarig	13
6.2	WACC éénjarig	13
7	Beoordeling kostentoerekening	15
7.1	Algemene projectkosten	15
7.2	Kosten in meerjarenvensters	15
7.3	Lengte van meerjarenvensters	16
7.4	Kastkosten	16
7.4.1	Inleiding en begrippen	16
7.4.2	Toerekening aan aansluitnetwerk en collocatie	17
7.4.3	Toerekening van kosten van de verdeler-unit	17
7.4.4	Toerekening van kosten van de collocatie-unit	17
7.4.5	Middeling of differentiatie van kosten per kast type	18
7.4.6	Middeling of differentiatie van kosten per locatie	19
7.4.7	Middeling of differentiatie van kosten van niet-initiële uitrol	20
7.4.8	Toerekening van kosten van collocatie in kasten waarin KPN niet is uitgerold	20
8	Beoordeling kostenonderbouwing	22
8.1	Beoordeling per kostenpost	22
8.1.1	Algemene projectkosten	22
8.1.2	Opbouw VVE SDF Access lijnen	22
8.1.3	Onderhoud straatkosten	23
8.1.4	Verrekening stroomverbruik	23

8.2	Bewaking van kostenposten.....	23
8.3	Controle door de accountant.....	24
9	Inwerkingtreding, geldigheidsduur	25
9.1	Inwerkingtreding.....	25
9.2	Geldigheidsduur	25
10	Dictum	26
Annex A	Meerjarige tariefplafonds	28
Annex B	Eenjarige tariefplafonds	29
Annex C	Reactie op zienswijze marktpartijen	32
Annex D	WACC-rapport van NERA.....	46
Annex E	Afkorting, begrippen.....	47

Openbare versie

Dit is de openbare versie van het SLU-tarievenbesluit. Van dit besluit bestaat geen vertrouwelijke versie.

1 Inleiding en samenvatting

1.1 Inleiding

1. Dit besluit betreft de invulling van wholesaleverplichtingen voor tariefregulering van de ontbundelde toegang tot het subnetwerk, ofwel subloop, en de bijbehorende faciliteit collocatie die in het marktanalysebesluit ULL aan KPN zijn opgelegd. Deze invulling resulteert ten eerste in tariefplafonds voor sublooptdiensten en sublooptdienstelementen. Ten tweede resulteert dit besluit in de goedkeuring van het wholesalekostentoerekeningssysteem voor deze diensten. De tariefplafonds waaraan KPN zich op grond van dit besluit dient te houden, zijn opgenomen in annex A en B.

2. De subloop is het deel van het koperen aansluitnetwerk van KPN tussen de straatkasten (kabelverdeelkasten), waarvan er nu ongeveer 28.000 zijn, en de locaties van gebruikers. De gereguleerde dienst die bij subloop ontbundeling door KPN wordt geleverd is ten eerste het gebruik van de (koperen) lijn tussen de straatkast en de gebruiker. Ten tweede omvat de dienst collocatie in de straatkast, ofwel het gebruik van ruimte in de straatkast van KPN. Die ruimte wordt gebruikt voor het plaatsen van de netwerkapparatuur van de partij die de sublooptlijnen gebruikt. De lijnen en collocatie worden in dit besluit gezamenlijk aangeduid als sublooptdiensten (SLU-diensten) en de tarieven/tariefplafonds als SLU-tarieven.

1.2 Structuur

3. De structuur van dit besluit is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader beschreven. In hoofdstuk 3 volgt een beschrijving van het proces van het tot stand komen van dit SLU-tarievenbesluit en de wijze waarop marktpartijen daarbij zijn betrokken. In hoofdstuk 4 wordt beschreven om welke diensten het gaat en welke kostensoorten een rol spelen. Hoofdstuk 5 betreft de keuze tussen éénjarige en meerjarige tariefregulering. Hoofdstuk 6 bevat de beoordeling van het te gebruiken redelijk rendement op activa. Hoofdstuk 7 bevat de beoordeling van de kostentoerekening en hoofdstuk 8 de beoordeling van de kostenonderbouwing. Hoofdstuk 9 gaat over de datum waarop het besluit in werking zal treden en de periode waarin het besluit gelding heeft. Hoofdstuk 10 bevat het dictum.

4. Annex A bevat de tariefplafonds die meerjarig worden vastgesteld. In annex B worden de tariefplafonds die éénjarig worden vastgesteld weergegeven. Annex C bevat de zienswijzen van partijen met betrekking tot het ontwerpbesluit en de reactie van het college daarop. In annex D staan de rapporten van NERA over het redelijk rendement. Annex E is een lijst van begrippen en afkortingen.

2 Juridisch kader

5. De tariefregulering voor toegang tot het aansluitnetwerk van KPN op het niveau van het subnetwerk, die in dit besluit wordt ingevuld, is gebaseerd op de tariefverplichtingen die zijn opgelegd in de “analyse van de markt voor ontbundelde toegang op wholesaleniveau” (hierna: marktanalyse ULL)¹ dictumpunten i, vii en viii. Daarnaast zijn voor dit besluit de annexen A, B, C en Q van de marktanalyse ULL van toepassing. Deze annexen zullen hierna worden aangeduid als de tariefannexen.

6. Dictumpunten vii en viii van de marktanalyse ULL bepalen dat de in dat besluit opgelegde toegangsverplichtingen en de bijbehorende faciliteiten tegen kostengeoriënteerde tarieven geleverd dienen te worden.

7. In dictumpunt i van de marktanalyse ULL is vastgesteld dat KPN dient te voldoen aan redelijke verzoeken om ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk van KPN. Daarbij is aangegeven dat ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk zowel volledige als gedeelde toegang omvat, op zowel het niveau van de hoofdverdelers als op het niveau van het subnetwerk. In dit besluit gaat het om de invulling van tariefregulering voor toegang op het niveau van het subnetwerk, ofwel om toegang tot de ontbundelde subloop. Tariefregulering voor toegang op het niveau van de hoofdverdelers, is reeds ingevuld in het WPC-besluit.²

Efficiëntiecorrectie op basis van variant 2 van WPC

8. De dictumpunten vii en viii van de marktanalyse ULL bepalen dat kostenoriëntatie ingevuld dient te worden, conform variant 2 uit het wholesale price cap-systeem (hierna: WPC-systeem). Variant 2, die is beschreven in tariefannex C van de marktanalyse ULL, betekent dat er een efficiëntiecorrectie dient te worden toegepast op basis van een vergelijking van de efficiëntie van KPN met die van de gemiddelde efficiëntie van Amerikaanse aanbieders. In het beoordelingstraject voorafgaand aan het WPC-besluit is de efficiëntieanalyse reeds uitgevoerd en is vastgesteld dat KPN efficiënt is vergeleken met de Amerikaanse aanbieders. Daarom is de efficiëntiecorrectie in het WPC-besluit vastgesteld op nul. Het college verwijst voor deze analyse naar hoofdstuk 3 en 6 van het WPC-besluit.

9. De voorgaande alinea betekent dat de efficiëntiecorrectie in dit besluit geen rol speelt en de tarieven en tariefplafonds vastgesteld worden op basis van de werkelijke geprognosticeerde kostprijs van diensten vastgesteld op basis van het kostentoerekeningssysteem, zijnde het EDC-systeem.³ De voorwaarde van het college bij dit systeem zijn vastgelegd in de tariefannex B.

¹ OPTA/BO/2005/203431, Marktanalyse ULL, 21 december 2005.

² OPTA/TN/2006/201811, WPC-besluit, 27 september 2006.

³ EDC = Embedded Direct Costs. Het EDC-systeem is het gebruikelijke kostentoerekeningssysteem van KPN voor wholesalekosten.

3 Proces

10. Dit hoofdstuk beschrijft het proces waarmee dit besluit tot stand is gekomen en de wijze waarop marktpartijen bij de besluitvorming zijn betrokken. Dit hoofdstuk behandelt het proces in hoofdzaak in chronologische volgorde. Om redenen van duidelijkheid is daar op enkele punten van afgeweken.

Relatie met WPC-besluit en All-IP-plannen KPN

11. Voorafgaand aan dit besluit is in september 2006 het WPC-besluit vastgesteld. Het WPC-besluit stelt voor een periode van 3 jaar de bovengrens vast voor vrijwel alle wholesaletarieven van diensten op het vaste netwerk van KPN waarvoor de verplichting tariefregulering is opgelegd. De SLU-tarieven die in dit besluit worden vastgesteld vormen hierop een uitzondering. Bij het tot stand komen van het WPC-besluit (oktober 2005 – september 2006) was er enerzijds nog onvoldoende informatie om een betrouwbare kostprijs voor SLU-diensten vast te stellen. Immers, KPN was toen nog onvoldoende ver gevorderd met zijn All-IP uitrol, waarmee KPN ook zelf directe toegang tot de subloop heeft. Anderzijds was in die tijd de behoefte van marktpartijen aan deze dienst nog niet urgent. Dat laatste is met de All-IP plannen veranderd.

12. De All-IP plannen van KPN betekenen onder andere dat KPN een groot deel van haar MDF-locaties wil uitfasen. Op hoofdlijnen betekent dit dat het lagere netwerkniveau, waarin de straatkasten zich bevinden, direct via glasvezel wordt verbonden met een netwerkniveau boven MDF-niveau, waardoor het MDF-niveau wordt gepasseerd. Hiermee vervalt het MDF-netwerkniveau in het netwerk van KPN voor een groot deel en verdwijnt op termijn de mogelijkheid om op veel bestaande MDF-locaties ontbundelde toegang af te nemen tot het aansluitnetwerk. Ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk kan dan alleen nog direct worden afgenomen op het niveau van de straatkast. Dat is het niveau waar de SLU-diensten worden geleverd.

Industry Group SLU

13. Het college heeft over de beoordeling van de SLU-tarieven gecommuniceerd met de algemene Industry Group voor SLU (hierna: IG SLU). Doel van de IG is ten eerste om gebruik te maken van de kennis en inzichten van geïnteresseerde marktpartijen en ten tweede het verzekeren van een zo groot mogelijke transparantie. De IG-leden zijn via een consultatie (issuedocument⁴) en via een IG SLU tarieven bijeenkomst op 29 maart 2007 bij de operationalisering van het WPC-besluit betrokken.

EDC-rapportages

14. KPN heeft op 10 november 2006 de EDC-rapportage over de in het verleden gerealiseerde en voor de toekomst geschatte kosten, volumes en kostprijzen bij het college ingediend.⁵ Deze

⁴ OPTA/BO/2007/200038, Issuedocument SLU-tarieven, 12 januari 2007.

⁵ KPN, SDF Access en Collocatie annexen, 10 november 2006; aangevuld met WSOPC/2006/014, bulkmigratieaanbod, 30 november 2006.

rapportage is op 12 februari 2007 bijgesteld.⁶ De openbare versie van KPN's EDC-rapportages is te vinden op de website van KPN.⁷

Issuedocument

15. Met het issuedocument⁸ heeft het college IG-leden schriftelijk geconsulteerd over een aantal onderwerpen. Bij de keuze van de onderwerpen voor dit document zijn IG-leden door het college betrokken. De onderwerpen van dit document betroffen onder andere de keuze tussen éénjarige en meerjarige tariefregulering, de toerekening van algemene projectkosten en de allocatiewijze van de kosten van straatkasten aan de aanbieders die colloceren in een straatkast.

16. Op dit issuedocument is gereageerd door KPN, de Associatie van Competitieve Telecomoperators (hierna: ACT), BBned en Eurofiber. De reacties van deze partijen zijn door het college betrokken bij de beoordeling van de kostenallocatie.

Dieptesessies en briefwisseling met KPN

17. Gedurende de beoordeling van de SLU-tarieven hebben op werkniveau verschillende dieptesessies tussen OPTA en KPN plaatsgevonden. Tevens zijn door het college bij de beoordeling van het EDC-kostentoerekeningssysteem in totaal vier brieven met vragen aan KPN gestuurd.

Herberekeningsverzoeken aan KPN

18. De beoordeling van het college heeft op een aantal punten geleid tot het oordeel van het college dat kosten op een andere wijze moeten worden toegerekend dan zoals de toerekening is uitgevoerd door KPN in de EDC-rapportage. Dit heeft geleid tot twee herberekeningsverzoeken (op een aantal plaatsen in dit besluit zal daaraan worden gerefereerd), te weten:

- herberekeningsverzoek nr. 1 over allocatie van kastkosten en de WACC;⁹
- herberekeningsverzoek nr. 2 over enkele kleine allocatiewijzigingen;¹⁰

IG SLU tarieven bijeenkomst 29 maart 2007

19. Tijdens een speciaal daarvoor belegde bijeenkomst van de IG SLU op 29 maart 2007 zijn het herberekeningsverzoek en de voorlopige resultaten van deze herberekening aan de leden van de IG gepresenteerd. IG leden hebben tijdens deze bijeenkomst hun reactie gegeven op de voorlopige

⁶ KPN, Update SDF Access en Collocatie Annexen, 12 februari 2007.

⁷ Website KPN: www.kpn-wholesale.com, via de volgende menuopties. Wholesale voice and MDF services: / Documents / National / Voice services / Annexes; ILL services: / Documents / National / Data services / Annexes. Of via zoekterm "annexes".

⁸ OPTA/BO/2007/200038, Issuedocument SLU-tarieven, 12 januari 2007 (hierna: issue document).

⁹ OPTA/TN/2007/200420, SLU-tarieven - herberekeningsverzoek nr. 1, 12 maart 2007.

¹⁰ OPTA/BO/2007/200691, SLU-tarieven - herberekeningsverzoek nr. 2, 18 april 2007.

resultaten. Deze reacties zijn door het college betrokken bij de beoordeling en gedeeltelijk verwerkt in het tweede herberekeningsverzoek.

Nationale en Europese consultatie

20. Overeenkomstig artikel 6b.1 van de Tw is op de voorbereiding van een besluit van het college als bedoeld in artikel 6a.2 van de Tw, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Voor het SLU-tarievenbesluit geldt dat het college in dit besluit, als invulling van de in de marktanalyse ULL van 21 december 2005 opgelegde verplichting als bedoeld in artikel 6a.7 van de Tw, de bovengrens vaststelt van de tarieven voor wholesalediensten gedurende de reguleringsperiode. Deze vaststelling is een besluit als bedoeld in artikel 6a.2 van de Tw. Het besluit heeft naar het oordeel van het college tevens aanzienlijke gevolgen voor de markt als bedoeld in het tweede lid van artikel 6b.1 van de Tw. Hieruit volgt dat het college de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet volgen.

21. Indien een op grond van artikel 6a.2 van de Tw genomen besluit van invloed is op de handel tussen de lidstaten, dan bepaalt artikel 6b.2 van de Tw dat ook de Europese consultatie- en notificatieprocedure als bedoeld in artikel 6b.2 van de Tw, op de voorbereiding van een dergelijk besluit van toepassing is. Het college is van oordeel dat bij het SLU-tarievenbesluit, gelet op de uitleg die in de Europeesrechtelijke jurisprudentie aan dit criterium wordt gegeven, sprake is van invloed op de handel tussen lidstaten. Dit betekent dat het college het SLU-tarievenbesluit ook Europees zal consulteren en notificeren.

22. De hiervoor genoemde consultaties en notificatie hebben plaats gevonden op basis van het ontwerp-SLU-tarievenbesluit (hierna: ontwerpbesluit).¹¹

Bedenkingen naar aanleiding van de consultatie en notificatie

23. De bedenkingen van marktpartijen en de reactie van het college hierop zijn opgenomen in annex C van dit besluit.

Resultaat Europese consultatie en notificatie

24. Op 1 mei 2007 heeft het college het ontwerpbesluit bij de Europese Commissie genotificeerd. Op 7 juli 2007 heeft de Commissie aangegeven geen opmerkingen te hebben over het ontwerpbesluit.¹² Van lidstaten heeft het college geen reacties ontvangen.

¹¹ OPTA/BO/2007/200757, ontwerp-SLU-tarievenbesluit, 27 april 2007. Genotificeerd onder nummer NL/2007/630.

¹² Europese Commissie, zaak NL/2007/0630, 7 juni 2007.

4 SLU-diensten

25. In dit hoofdstuk wordt een korte beschrijving gegeven van de SLU-diensten. Eerst worden de verschillende soorten kosten beschreven. Daarna wordt voor elke dienst kort aangegeven welke kosten aan deze dienst worden toegerekend. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen diensten die samenhangen met SDF Access Lijnen en SDF Access Collocatie. In dit hoofdstuk wordt enigszins vooruitgelopen op de beoordeling. Het college is van mening dat deze introductie leidt tot een beter begrip van de kostentoerekening en beoordeling.

4.1 Kostensoorten

26. Hieronder volgt een korte beschrijving van de verschillende soorten kosten die in dit besluit een rol spelen.

- **Aansluitnetwerkkosten.** Dit zijn de kosten van het subloop aansluitnetwerk: vermogenskosten, afschrijvingen en onderhoudskosten. Hierin zijn ook de gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten opgenomen die al eerder in het WPC-besluit aan aansluitlijnen zijn toegerekend.
- **Kosten levering lijnen.** Dit zijn de directe kosten van handelingen noodzakelijk voor de levering van individuele lijnen in de straatkast. Deze kosten bestaan in de praktijk enkel uit uurloon.
- **Algemene projectkosten.** Dit zijn de projectkosten voor de aanpassing van levering, beheers- en administratiesystemen (vooral KANVAS en MOMS) om SLU mogelijk te maken. Deze kosten worden voor 50% aan de eenmalige tarieven voor lijnen en voor 50% aan de periodieke tarieven voor lijnen toegerekend.
- **Projectkosten gedeelde toegang.** Dit zijn projectkosten voor de aanpassing van levering, beheers- en administratiesystemen die specifiek zijn voor gedeelde toegang. De kosten van splitter units zijn niet in deze kostprijs opgenomen.
- **Kastkosten (eenmalig).** Dit zijn de totale eenmalige kosten voor het realiseren van nieuwe straatkasten. Het gaat om alle eenmalige kosten dus inclusief kosten voor: (extra) warmtewisselaar, kastelementen, toegangsverlening, assemblage, bekabeling, S-kabel, site survey, voorbereiding & engineering, installatie en projectkosten specifiek voor plaatsing van de kasten.
- **Kastonderhoud (hierna: opex).** Dit zijn de kosten voor het onderhouden van de kasten exclusief het onderhoud van de actieve apparatuur van aanbieders in de kasten.
- **Niet-initiële uitrol kosten.** Dit zijn de extra kosten die ontstaan wanneer er na initiële uitrol een extra kast geplaatst dient te worden, ten opzichte van de situatie waarin die extra kast direct bij de initiële uitrol zou zijn geplaatst.

- **Elektriciteit.** Dit zijn de kosten voor stroomverbruik.
- **Eenmalige kosten van optionele diensten.** Dit zijn kosten van optionele voorzieningen als de 48 V back-up batterij, de Line sharing splitter unit (24 poorten) en de additionele S-kabel / CDF (50").

27. Enkele typen kasten worden voor een deel gebruikt door een verdeler. Dit deel wordt de verdeler-unit genoemd. De rest van de kast wordt gebruikt om apparatuur in te plaatsen. Dit deel wordt de collocatie-unit genoemd. De kastkosten worden verdeeld over de verdeler en collocatie-unit naar rato van de ruimte die de verdeler in de kasten gebruikt.

4.2 Diensten

28. Hieronder volgt een korte beschrijving van de verschillende diensten waarvan de tariefplafonds in dit besluit worden vastgesteld. Alleen het tariefplafond van het maandelijkse tarief voor de volledig ontbundelde lijn (VTL) wordt meerjarig vastgesteld. Overige tariefplafonds worden éénjarig vastgesteld. In figuur 1 volgt vervolgens een overzicht van alle kostensoorten en wordt weergegeven hoe deze, soms via een tussenstap of meerjarencijfer, worden toegerekend aan diensten.

SDF Access Lijnen

- **Volledig ontbundelde lijn - maandelijkse tarief (VTL VVA).** Dit is de periodieke vergoeding voor het gebruik van het aansluitnetwerk dat daarom ook bestaat uit kosten van het koperen aansluitnetwerk. Dit is het enige tarief dat meerjarig wordt vastgesteld.
- **Gedeelde lijn – maandelijkse tarief (VSL VVA).** Dit is de periodieke vergoeding voor gedeelde toegang. De vergoeding bestaat uit de projectkosten voor gedeelde toegang.
- **Lijnen – maandelijkse opslag.** Dit is de éénjarig vastgestelde opslag op zowel de VTL VVA als de VSL VVA voor gezamenlijke en algemene projectkosten en kosten van de verdeler-unit.
- **Diverse eenmalige lijn diensten (VVE lijnen).** Dit zijn diverse eenmalige vergoedingen voor lijnen zoals, aansluiten, opheffen, migratie, NLS1¹³ en NLS2. De kosten bestaan uit de kosten voor levering van lijnen (vooral personeelskosten) en een deel van de algemene projectkosten.
- **Eenmalige vergoeding Installed base migratie.** Dit is het tarief voor een integrale migratie van alle lijnen van een aanbieder van de hoofdverdeler (MDF) naar de kabelverdeler (SDF).

SDF Access Collocatie

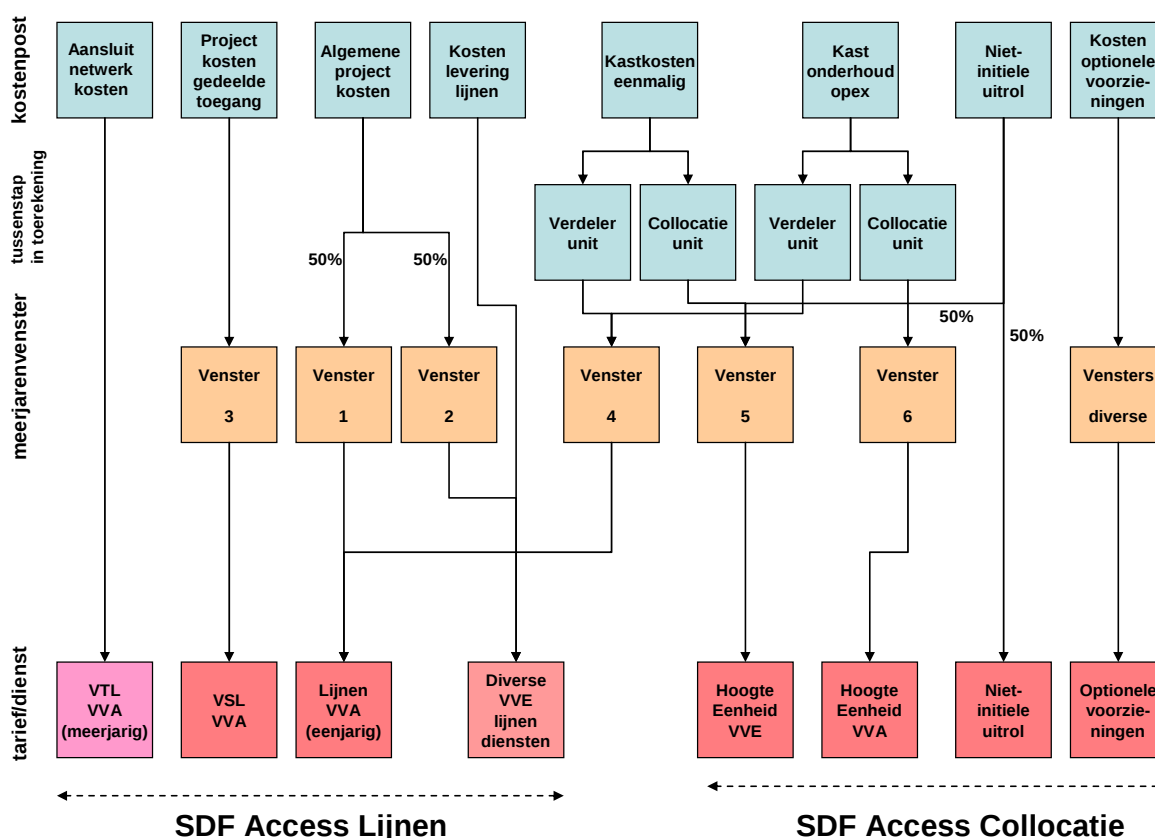
- **Eenmalige tarief hoogte-eenheid.** Een hoogte-eenheid¹⁴ (HE) is de maat voor de hoeveelheid ruimte die een colloceerder gebruikt in een kast. De kosten bestaan uit de

¹³ NLS = dienst New Line Services.

¹⁴ De meeste straatkasten bieden ruimte aan 25 hoogte-eenheden.

eenmalige kosten voor de kast (kastkosten) die zijn toegerekend aan de collocatie-unit plus 50% van de niet-initiële uitrolkosten.

- **Periodieke tarief hoogte-eenheid.** Dit is het tarief ter dekking van de opex van een kast die aan de collocatie-unit wordt toegerekend.
- **Toeslag bij niet-initiële uitrol.** Dit is het tarief voor een aanbieder die uitrolt naar een kast waar al wordt gecollocceerd en waar het noodzakelijk is er een extra kast bij te plaatsen. Deze kosten worden, in de vorm van een toeslag, voor de helft in rekening gebracht bij de aanbieder die niet-initieel uitrolt.
- **Periodieke kosten stroom per lijn per jaar.** Dit zijn de kosten voor elektriciteit. Hiervoor wordt een voorschot door KPN vastgesteld dat op nacalculatie basis wordt verrekend.
- **Eenmalig tarief optionele voorzieningen.** Dit is het tarief ter dekking van de kosten voor de aanleg van optionele voorzieningen.



Figuur 1. De verschillende soorten kosten en de wijze waarop aan deze diensten worden toegerekend. In een aantal gevallen worden kosten via meerjarenvensters toegerekend.

5 Meerjarig versus éénjarig

5.1 Uitgangspunt marktanalysebesluit ULL: meerjarig

29. Er kan een keuze gemaakt worden tussen éénjarige en meerjarige tariefregulering. Bij éénjarige tariefregulering worden de kosten jaarlijks beoordeeld waarna steeds voor één jaar de tariefplafonds worden vastgesteld. De tarieven worden daarbij vooraf vastgesteld op basis van een kostenprognose over het jaar waarvoor de tarieven gelden. Bij meerjarige tariefregulering worden de tariefplafonds voor meerdere jaren vooraf vastgesteld, op basis van een meerjarige kostenprognose. In de marktanalyse ULL is ervoor gekozen tarieven vast te stellen voor een periode van drie jaar.

30. De keuze tussen éénjarige en meerjarige tariefregulering is vooral een afweging tussen tarieven die de kosten beter weerspiegelen (bij éénjarige tariefregulering) en zekerheid over de hoogte van tarieven in de toekomst (bij meerjarige tariefregulering). Daarnaast heeft meerjarige regulering via een price cap additionele voordelen, bijvoorbeeld doordat het prikkels geeft aan de gereguleerde partij voor verlaging van de kosten (efficiency). In het geval de kostprijs van diensten voldoende voorspelbaar is, heeft het college een voorkeur voor meerjarige tariefregulering. In de marktanalyse ULL randnummer 445 tot en met 451 is geconcludeerd dat de kostprijs van de toegangsdiensten die KPN moet leveren, voldoende voorspelbaar is en daarom is meerjarige tariefregulering als verplichting opgelegd aan KPN. Die analyse was echter vooral gericht op de voorspelbaarheid van de kosten van ULL op MDF-niveau en niet zozeer op de voorspelbaarheid van de kosten van SLU.

31. Wat betreft de looptijd van meerjarige regulering wordt er hier op gewezen dat deze wordt begrensd door de looptijd van het bestaande WPC-systeem. Het WPC-systeem loopt tot 1 april 2009.¹⁵

5.2 Beoordeling meerjarig versus éénjarig

32. SLU is een nieuwe dienst, die gebruik maakt van nieuwe netwerkelementen (straatkasten). Daardoor is een aantal kostenposten moeilijk te voorspellen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de algemene projectkosten, de kosten voor het installeren van straatkasten en de kosten voor het onderhouden van straatkasten. Deze kostenposten hebben een belangrijk effect op de totale kostprijs van de dienstencategorieën waarvoor KPN éénjarige tariefregulering heeft voorgesteld. Daardoor is het noodzakelijk om voor die dienstencategorieën te kiezen voor éénjarige tariefregulering. Hierna wordt per dienstencategorie beoordeeld of gekozen dient te worden voor éénjarige of meerjarige tariefregulering.

¹⁵ Zie WPC-besluit, dictumpunten I.b en c.

SDF Access Lijnen – maandelijkse vergoeding (VVA)

33. Wat betreft de maandelijkse vergoeding (aangeduid als VVA¹⁶) voor SDF Access Lijnen stelt KPN in de initiële EDC-rapportage meerjarige tariefregulering voor. Deze dienst betreft uitsluitend de vergoeding voor het aansluitnetwerk (SDF Access Lijnen) en dus niet voor collocatie (SDF Access Collocatie). De kostprijs voor het subloopdeel van het aansluitnetwerk bestaat uit de kostprijs voor het hele aansluitnetwerk minus de kostprijs voor het aansluitnetwerk van straatkast tot en met MDF (primaire aansluitnetwerk).

34. Naar het oordeel van het college zijn deze kosten van het aansluitnetwerk tussen de straatkast en de eindgebruiker voldoende goed te voorspellen. Het gaat hier om een al veel langer bestaand netwerkdeel waarvan de tariefplafonds binnen WPC ook voor meerdere jaren zijn vastgesteld. Het college is daarom van oordeel dat deze kostprijs voor het gebruik van SDF Access Lijnen meerjarig dient te worden vastgesteld.

35. Een deel van de maandelijkse vergoeding voor lijnen heeft geen betrekking op het aansluitnetwerk, doch betreft een vergoeding voor algemene projectkosten en een deel van de kastkosten (verdeler-unit) die aan lijnen worden toegerekend. Deze kosten zijn onvoldoende voorspelbaar om meerjaarlijks te kunnen vaststellen. Het college is van oordeel dat er voor deze kosten een separaat éénjarig tarief dient te worden vastgesteld.

SDF Access Lijnen – eenmalige vergoeding (VVE)

36. Voor de eenmalige vergoedingen (aangeduid als VVE¹⁷) voor SDF Access Lijnen stelt KPN éénjarige tariefregulering voor. Zoals gebruikelijk in EDC worden daarbij de eenmalige uitgaven zoals projectkosten via een meerjarenvenster verdeeld over een periode van vijf jaar.

37. De kostprijs voor de eenmalige vergoeding bestaat uit algemene projectkosten en 'personeelskosten levering'. Voor beide kostensoorten geldt dat er geen ervaring mee is. De algemene projectkosten bestaan uit kosten voor de aanpassing van systemen die op voorhand moeilijk in te schatten zijn.

38. De 'personeelskosten levering' zijn de directe kosten van handelingen noodzakelijk voor de levering van individuele lijnen in de straatkast. Met deze activiteiten is nog geen ervaring opgedaan. De kosten worden daarom door KPN geprognosticeerd door een schatting te maken van de benodigde tijdsduur (normtijden) voor de verschillende activiteiten vermenigvuldigd met de voor die activiteiten relevante uurlonen. Omdat er nog geen ervaring is opgedaan, is het inschatten van betrouwbare normtijden moeilijk.

39. Op basis van het voorgaande concludeert het college dat de eenmalige vergoeding SDF Access Lijnen onvoldoende goed voorspelbaar is om te kiezen voor meerjarige regulering. Het college is van oordeel dat tariefplafonds jaarlijks dienen te worden vastgesteld.

¹⁶ VVA = Vergoeding Voor Abonnement.

¹⁷ VVE = Vergoeding Voor Eens.

SDF Access Collocatie – maandelijkse en eenmalige vergoedingen (VVA en VVE)

40. De kosten van collocatie worden toegerekend aan periodieke tarieven voor lijnen en de eenmalige en periodieke tarieven voor hoogte-eenheden.¹⁸ Deze kosten bestaan uit eenmalige en operationele kastkosten.

41. Voor kastkosten geldt dat ze zijn geprognoseerd op basis van offertes van aannemers en schattingen van KPN. Gelet op het gebrek aan ervaring met deze kosten, is het college van oordeel dat deze kosten onvoldoende voorspelbaar zijn om te kiezen voor meerjarige regulering, zodat het tariefplafond jaarlijks dient te worden vastgesteld.

SDF Collocatie – stroomgebruik

42. In de EDC-rapportage wordt uitgegaan van een periodieke vergoeding (aangeduid als VVA) voor stroomgebruik als een voorschot dat wordt verrekend na vaststelling van het werkelijke gebruik. Dit is in analogie met de tarifiering van stroomgebruik bij collocatie op MDF-niveau. Bij een dergelijke verrekening op basis van een nacalculatie van de kosten, is de keuze tussen éénjarige en meerjarige regulering niet van toepassing.

5.3 Conclusie

43. In het marktanalysebesluit ULL is gekozen voor meerjarige tariefregulering. Het oordeel van het college is dat het voor bepaalde groepen SLU-diensten noodzakelijk is om daar van af te wijken, omdat de kosten voor die diensten onvoldoende goed voorspelbaar zijn. Voor die diensten dient te worden gekozen voor éénjarige regulering. Het oordeel van het college is samengevat in Tabel 1.

EDC Annex	Meerjarig / éénjarig
31 A SDF Access Lijnen VVA	Meerjarig tot 1 januari 2009
¹⁹ SDF Access Lijnen VVA opslag	Eénjarig
31 B SDF Access Lijnen VVE	Eénjarig
32 A SDF Access Collocatie VVA	Eénjarig
32 B SDF Access Collocatie VVE	Eénjarig
32 C SDF Access Stroomgebruik	Nacalculatie op basis van werkelijk gemaakte kosten

Tabel 1. Groepen diensten en oordeel van het college ten aanzien van de keuze voor meerjarige en éénjarige regulering.

Aanpassing marktanalysebesluit ULL

44. Naar aanleiding van het voorgaande wijzigt het college de in de marktanalyse ULL gemaakte keuze voor meerjarige tariefregulering voor enkele diensten (genoemd in Tabel 1) in éénjarige regulering.

¹⁸ Dit is een gevolg van de herberekeningen.

¹⁹ Resultaat herberekeningen.

5.4 Toekomstige éénjarige beoordeling

45. Voor de diensten die éénjarig worden beoordeeld zullen één jaar na het in werking treden van dit besluit de tarieven dienen te worden bijgesteld. Die beoordeling zal zich beperken tot het bijstellen van de kosten op basis van ervaring met de gerealiseerde kosten.

46. De toekomstige éénjarige beoordeling zal plaatsvinden één jaar na de inwerkingtreding van het definitieve SLU-tarievenbesluit. Naar verwachting zal dat medio 2008 zijn.

47. Om de toekomstige beoordeling te kunnen uitvoeren heeft het college tijdig informatie nodig over de gerealiseerde kosten. KPN dient deze informatie 10 maanden na de inwerkingtreding van het definitieve SLU-tarievenbesluit aan het college te zenden (**dictumpunt II**).

Consultatie toekomstig besluit

48. De toekomstige éénjarige beoordeling is slechts een bijstelling van de éénjarige tarieven op basis van de gerealiseerde kosten. De beoordelingsvrijheid die het college daarbij heeft is gering. Daarom is het college van oordeel dat het niet zinvol is het toekomstige besluit over de nieuwe éénjarige tarieven te consulteren en te notificeren.

6 Redelijk rendement

Beoordelingspunt en juridische basis

49. In dit hoofdstuk stelt het college vast welk redelijk rendement op activa (geïnvesteed vermogen) relevant is bij het berekenen van de vermogenskosten. Vermogenskosten zijn een onderdeel van de kostprijzen. De voorschriften voor het berekenen van de kostenvoet van het geïnvesteed vermogen (het redelijk rendement) zijn opgenomen in paragraaf B.2.4 van annex B van het marktanalysebesluit ULL. Daarin is bepaald dat de kostenvoet van het geïnvesteed vermogen wordt berekend met behulp van de *weighted average cost of capital* (hierna: WACC) op grond van het *capital asset pricing model*. Deze WACC is het door het college gebruikte redelijk rendement. De vermogenskosten zijn gelijk aan de WACC vermenigvuldigd met de netto boekwaarde van het vermogen dat in de activa is geïnvesteed. In het marktanalysebesluit ULL is bepaald dat de waarderingsgrondslag *current costing* is (zie paragraaf B.2.3 van tariefannex B van het marktanalysebesluit ULL). Het college baseert zich bij de beoordeling van de WACC, evenals in voorgaande jaren, op de analyses van het adviesbureau NERA.

6.1 WACC meerjarig

50. In hoofdstuk 5 is vastgesteld dat het periodieke tariefplafond voor SDF Access Lijnen op basis van meerjarige regulering wordt vastgesteld. Hiermee wordt aangesloten bij de regulering van tariefplafonds voor lijnen vanaf MDF-niveau zoals is vastgelegd in het WPC-besluit. Om aan te sluiten bij het WPC-systeem dienen daarom ook de WACC's, zoals gebruikt in het WPC-systeem, te worden gebruikt. Deze WACC's zijn beschreven in randnummer 100 van het WPC-besluit, dat hier wordt aangehaald: *"NERA heeft separate WACC's bepaald voor 2004 en voor 2006 tot en met 2008. De conclusie van NERA is dat de WACC voor 2004 en 2005 9,26% bedraagt en voor de periode 2006 tot en met 2008 7,60%. Het college onderschrijft de analyses en conclusies van NERA. Naar het oordeel van het college heeft NERA de zienswijze van marktpartijen, voorzover die het niet eens waren met de methodiek zoals toegepast door NERA, voldoende gemotiveerd weerlegd."*

6.2 WACC éénjarig

51. De in het kader van de WPC berekende WACC's zijn niet geschikt voor éénjarige regulering omdat ze specifiek zijn berekend voor een driejarige periode. Daarom heeft het college NERA opdracht gegeven tevens de WACC te berekenen voor een éénjarige reguleringsperiode. NERA heeft deze WACC vastgesteld op 6,6%.²⁰

²⁰ NERA, The Cost of Capital of KPN for Sub-Loop Unbundling (SLU), January 2007.

Effect van de WACC op de SLU-tarieven voor collocatie

52. Het college merkt op dat het effect van de WACC op de SLU-tarieven die éénjarig worden gereguleerd, beperkt is. Dit komt doordat de investeringen in de straatkasten direct worden verrekend in de vorm van eenmalige tarieven die een partij die wil colloceren dient te betalen. Deze investeringen worden dus niet geactiveerd en als periodieke tarieven in rekening gebracht. De WACC voor éénjarige tarieven is daarom alleen gebruikt voor het berekenen van de rente op uitstaande betalingen (de kostenpost "*interest on receivables*").

7 Beoordeling kostentoerekening

53. Dit hoofdstuk bevat de beoordeling van de wijze waarop de kosten worden toegerekend aan diensten (allocatie). De beoordeling van de onderbouwing van de hoogte van de verschillende kostenposten komt aan de orde in hoofdstuk 8.

7.1 Algemene projectkosten

54. De verrekening van algemene projectkosten kan plaatsvinden op basis van een periodieke tarifiering of op basis van een eenmalige tarifiering. Deze keuze heeft effect op de mate van onzekerheid van zowel marktpartijen als KPN. KPN heeft in haar EDC-rapportage de projectkosten voor de helft toegerekend aan eenmalige vergoedingen van lijnen en voor de andere helft aan periodieke vergoedingen van lijnen. In beide gevallen worden de kosten verdeeld in een meerjarenvenster. Dit is een middenweg, waarbij er een goede garantie is dat ook uiteindelijk niet meer of minder dan de werkelijk gemaakte kosten in rekening worden gebracht. Zowel marktpartijen als KPN hebben aangegeven dat zij vanuit het oogpunt van kostencausaliteit ook de voordelen zien van volledige verrekening van projectkosten in een eenmalige vergoeding. Binnen het MDF-domein zijn de projectkosten ook voor de helft toegerekend aan eenmalige vergoedingen en voor de andere helft aan periodieke vergoedingen. Het college acht consistentie hiermee van aanzienlijk belang en oordeelt daarom dat de gerapporteerde toerekening van projectkosten, voor de helft aan eenmalige vergoedingen en voor de andere helft aan periodieke vergoedingen, juist is. Het college onderschrijft daarmee de door KPN in de EDC-rapportage uitgevoerde toerekening.

7.2 Kosten in meerjarenvensters

55. In hoofdstuk 5 heeft het college geconstateerd dat de kosten van verschillende diensten onvoldoende voorspelbaar zijn en dat daarom voor die diensten dient te worden gekozen voor éénjarige tariefregulering. Gelet op de onzekerheid bij het maken van een prognose van de (toekomstige) kastkosten (zowel eenmalige als onderhoudskosten), is het college van oordeel dat alleen de keuze voor éénjarige beoordeling onvoldoende is om onzekerheden in kosten te adresseren. Het college is daarom van oordeel dat alle kastkosten in een meerjarenvenster dienen te worden toegerekend.²¹ Het meerjarenvenster en de daaruit volgende kostprijzen (tarieven) zal jaarlijks opnieuw worden bijgesteld door in het meerjarenvenster de prognose van het afgelopen jaar te vervangen door de realisatie. Hierdoor wordt de onder- of overdekking van kosten in een afgelopen jaar in volgende jaren gecompenseerd en wordt het risico van onder- of overdekking van kosten over de looptijd van het venster vermeden.

²¹ Dit geldt ook voor de kosten voor optionele voorzieningen.

7.3 Lengte van meerjarenvensters

56. Een meerjarenvenster dient om eenmalige kosten die niet worden geactiveerd over verschillende jaren te verdelen en/of om voor zowel eenmalige als periodieke uitgaven onder- of overdekking te voorkomen. Daarbij moet de lengte van het meerjarenvenster voldoende lang zijn om de uitgaven op adequate wijze over diensten of lijnen te verdelen.

57. KPN heeft in de EDC-rapportage verschillende kosten in een meerjarenvenster geplaatst. Kosten worden op deze manier evenredig verdeeld over lijnen of diensten die in de komende jaren worden afgenomen. In de EDC-rapportage heeft KPN, in lijn met de reguleringsperiode, kostenposten in een meerjarenvenster van drie jaar geplaatst.

58. De lengte van het meerjarenvenster moet voldoende lang zijn om de uitgaven goed over de diensten te verdelen. Bij een meerjarenvenster van drie jaar is dat naar het oordeel van het college niet het geval, omdat het volume van de lijnen pas voor het eerst in 2008 significant is. Daarnaast is een periode van vijf jaar binnen EDC gebruikelijk als lengte voor een meerjarenvenster. Het college oordeelt dat een meerjarenvenster een lengte van vijf jaar dient te hebben.

59. De eenmalige kosten die ondergebracht zijn in een meerjarenvenster, zijn de algemene projectkosten, de projectkosten voor gedeelde toegang, de eenmalige kastkosten voor het kastdeel waarin de verdeler aanwezig (hierna: verdeler-unit) is en de eenmalige kastkosten voor het kastdeel dat gebruikt wordt voor collocatie (hierna: collocatie-unit). Periodieke kosten die, om over- of onderdekking te voorkomen, zijn ondergebracht in een meerjarenvenster zijn de operationele kastkosten.

7.4 Kastkosten

7.4.1 Inleiding en begrippen

60. Er zijn verschillende wijzen waarop de kosten van de straatkast kunnen worden toegerekend aan diensten en dus aan de partijen die de kasten gebruiken (hierna: colloceerders). Op basis van het principe van kostencausaliteit dienen kosten toegerekend te worden aan de veroorzaker van de kosten. Per kastonderdeel dient de vraag gesteld te worden door welke parameter deze kosten worden gedreven. Kosten kunnen zowel gedreven worden door het aantal afnemers, het aantal afgenomen hoogte-eenheden als het aantal afgenomen lijnen.

61. Naast de vraag of kosten toegerekend dienen te worden naar afnemers, het aantal afgenomen hoogte-eenheden of het aantal afgenomen lijnen, is ook de vraag of deze kosten berekend dienen te worden op basis van de specifieke situatie of op basis van de gemiddelde situatie. Er kan voor gekozen worden om één tarief vast te stellen per lijn en per hoogte-eenheid (middeling) of er kan voor gekozen worden om deze tarieven afhankelijk te laten zijn van de specifieke situatie (differentiatie).

7.4.2 Toerekening aan aansluitnetwerk en collocatie

62. KPN heeft in de EDC-rapportage alle kastkosten aan collocatie toegerekend.²² Deze kastkosten worden vervolgens verdeeld over de collocerende partijen (KPN en Telco's). Het college is van oordeel dat een deel van de kastkosten niet aan collocatie dient te worden toegerekend, omdat een deel van de kastkosten niet wordt gedreven door de mate waarin gebruik wordt gemaakt van collocatiefaciliteiten. Dit deel zijn de kosten van het kastdeel waarin de verdeler aanwezig is: de verdeler-unit. Dit deel is de vervanging van de oude functionaliteit van de straatkast die onafhankelijk van subloop ontbundeling aanwezig was en blijft. Het andere deel van de kast wordt wel geheel gebruikt voor collocatie: de collocatie-unit.

7.4.3 Toerekening van kosten van de verdeler-unit

63. De kosten van de verdeler-unit dienen naar het oordeel van het college te worden toegerekend aan lijnen, omdat het gaat om vaste kosten die niet worden gedreven door het gebruik van collocatie. Daarbij dient het naar het oordeel van het college te gaan om het aantal SDF-lijnen. Lijnen op MDF-niveau dienen niet te worden meegerekend, omdat deze geen profijt hebben van de betreffende functionaliteit.²³ Door een toerekening naar SDF-lijnen worden deze kosten ook door colloceerders betaald, maar in een andere verhouding dan de kosten voor de collocatie-unit. Een toerekening naar lijnen betekent dat de kosten worden verdeeld naar rato van marktaandeel, hetgeen naar het oordeel van het college voor deze kosten juist is en ook in overeenstemming met de verdeling van gelijksoortige kosten op MDF-niveau.

64. De kosten van de verdeler-unit die worden toegerekend aan SDF-lijnen dienen in een meerjarenvenster ondergebracht te worden (zie paragraaf 7.2). De kosten worden vervolgens verrekend in het periodieke lijnentarief. Daarbij dienen eventuele operationele kosten en vervangingsinvesteringen die in WPC waren geprognosticeerd en die nu vervallen door de nieuwe straatkasten (of worden vervangen door andere kosten), als opbrengst in het venster te worden opgenomen.

7.4.4 Toerekening van kosten van de collocatie-unit

65. Bij de keuze van de verdeelsleutel is het principe van causale toerekening in beginsel leidend. Dit principe creëert ook de optimale prikkels om de kosten te minimaliseren. Om ervoor te zorgen dat de grootte van de benodigde kast en de kosten van de collocatie-unit zo laag mogelijk blijven, moet er een prikkel zijn om zo min mogelijk ruimte voor collocatie te gebruiken. Daarom vindt het college ruimtegebruik voor toerekening van kosten van de collocatie-unit de juiste verdeelsleutel. Dit ruimtegebruik dient naar het oordeel van het college te worden gemeten in daadwerkelijke gebruikte en door een partij gereserveerde ruimte in de vorm van hoogte-eenheden.

²² EDC-rapportage KPN, annex 32B.

²³ Om die reden zijn bij het vaststellen van WPC-tarieven deze investeringen ook niet toegerekend aan MDF-lijnen en ILL producten. Zie WPC-besluit (27 september 2006) paragraaf 7.2.2.

66. Een toerekening van kosten naar rato van ruimtegebruik leidt er toe dat indien een tweede partij colloceert en daarvoor een extra kast nodig is en de overcapaciteit in die extra kast groter is dan die in de kast waarin de eerste colloceerder zit; de eerste colloceerder een deel van de kosten van de extra kast betaalt en dat de tweede colloceerder minder betaalt dan de additionele (incrementele) kosten. Het college is van oordeel dat dit niets afdoet aan de juistheid van ruimtegebruik als verdeelsleutel. Immers, de additionele kosten die nodig zijn bij toetreding van de tweede colloceerder, worden gedreven door het gezamenlijk ruimtegebruik van zowel de eerste als de tweede colloceerder. Indien het ruimtegebruik van de eerste colloceerder bijvoorbeeld kleiner zou zijn geweest, dan was een additionele kast niet nodig geweest. Dit betekent dat de eventuele extra kosten door toetreding van een tweede of derde partij door alle partijen, inclusief de eerste, dienen te worden gedragen. Daarbij merkt het college op dat geldt dat EDC geen systeem is dat uitgaat van incrementele kosten.

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

7.4.5 Middeling of differentiatie van kosten per kast type

68. Collocatie kan plaatsvinden in vier verschillende kasttypen.²⁴ Enkele kasttypen kunnen onderverdeeld worden in subtypen. In de EDC-rapportage heeft KPN gekozen voor gedeeltelijke middeling van de kosten van verschillende typen kasten. De kosten van subtypen worden gemiddeld en die van (hoofd)typen niet.

69. Het belangrijkste argument van KPN voor deze slechts gedeeltelijke uitmiddeling is dat zij een verrekening op basis van specifieke kosten als de meest causale vorm van toerekening beschouwt. Om onnodige complexiteit in de billing te voorkomen, wil KPN wel de kosten van subtypen middelen. BBned heeft in reactie op het issuedocument aangegeven de voorkeur te hebben voor verrekening op basis van gemiddelde kosten.

70. Middelen of differentiëren van de kosten per kasttype is een afweging tussen meer zekerheid dat tarieven kosten weerspiegelen (bij differentiatie) en eenvoud/transparantie van tarieven (bij middeling). Immers, voor middeling is het noodzakelijk een prognose te maken van het relatieve aantal van de verschillende kasttypen. Die prognose impliceert onzekerheid over het feit dat de geprognosticeerde kostprijs (=tarief) gelijk zal zijn aan de gerealiseerde kostprijs. Gelet op het feit dat kosten in een meerjarenvenster dienen te worden toegerekend, is deze onzekerheid echter al geëlimineerd. Hierdoor vervalt het nadeel van middeling van de kosten naar kasttypen. Mede daardoor prevaleert het voordeel van middeling. Bovendien merkt het college op dat wanneer je kastkosten omrekent naar tarieven per hoogte-eenheid, zoals in paragraaf 7.4.4 is beschreven, de tarieven per kasttype dan erg weinig van elkaar zouden verschillen. Dit maakt differentiatie overbodig. Het college is daarom van oordeel dat er een gemiddeld tarief voor alle kasttypen samen dient te worden gehanteerd.

²⁴ Referentieaanbod d.d. november 2006.

7.4.6 Middeling of differentiatie van kosten per locatie

71. Collocatiekosten voor ruimtegebruik kunnen per locatie bepaald worden op basis van het daadwerkelijke ruimtegebruik op die locatie (methode differentiëren) of tarieven kunnen vastgesteld worden op basis van een prognose van de situatie in de gemiddelde relevante kast (methode middelen). Het differentiëren van kosten leidt ertoe dat het tarief per hoogte-eenheid per locatie kan verschillen en dat er bij de toetreding van een derde partij tot de kast sprake kan zijn van bijbetaling of restitutie. Het middelen van kosten leidt tot een vast²⁵ tarief per hoogte-eenheid op basis van een prognose van de efficiëntie van het ruimtegebruik in de gemiddelde kast (leegstand). De initiële EDC-rapportage van KPN gaat uit van de actuele situatie.

72. Evenals in de vorige paragraaf is hier sprake van een keuze tussen middeling en differentiatie van kosten. Het college heeft in paragraaf 7.2 geoordeeld dat kastkosten in een meerjarenvenster dienen te worden toegerekend. Hierdoor is er een waarborg voor de zekerheid dat - over de hele periode van het meerjarenvenster - de tarieven de kosten weerspiegelen en er dus geen sprake is van onder- of overdekking van kosten. Wat betreft de kostprijs in het eerste jaar is het college van oordeel dat KPN een reële prognose heeft gemaakt van de vraag. De prognose van KPN vertaalt zich in een leegstand van 7 procent in kasten waarin collocatie door derden plaatsvindt. KPN baseert zich hierbij op de verwachting dat in vrijwel alle kasten waar een tweede colloceerder aanwezig is, de eerste en tweede colloceerder in de standaardkast kunnen colloceren zonder dat een extra kastdeel geplaatst hoeft te worden. Daarbij zal de kastruimte in deze kasten met twee colloceerders vrijwel geheel worden gebruikt. Slechts in een klein deel van de kasten zal toch een extra kastdeel bijgeplaatst moeten worden. In die laatste gevallen ontstaat in de extra kast leegstand. Gelet op het voorgaande acht het college 7 procent leegstand een reële prognose.

73. Bij het berekenen van de kostprijs van een hoogte-eenheid op basis van een prognose, is de vraag van welke locaties dient te worden uitgegaan. Naar het oordeel van het college dient het te gaan om alle locaties met twee of meer colloceerders. Daarbij blijven de locaties met één colloceerder buiten beschouwing. Deze methode is het meest causaal omdat de SLU-tarieven nu eenmaal worden bepaald voor locaties met twee of meer colloceerders. Op locaties met één colloceerder zal in het meest voorkomende geval alleen collocatie worden afgenomen door KPN en zijn de tarieven voor collocatie niet relevant. Op de bijzondere situatie dat een andere aanbieder dan KPN de enige is die colloceert op een locatie, wordt in paragraaf 7.4.8 ingegaan.

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

²⁵ Vast gedurende het eerste jaar. In de volgende jaren kan het bijwerken van het meerjarenvenster op basis van in het verleden gerealiseerde kosten en volumes en het bijstellen van de prognoses voor de toekomstige jaren, leiden tot veranderingen.

veel kleiner worden. Immers, de mate van efficiëntie in het ruimtegebruik van de locaties met twee of meer colloceerders, wordt dan gemiddeld over alle locaties en daarmee afgevlakt.

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

76. De kosten van de collocatie-unit dienen te worden gemiddeld over alle kasttypen en in een meerjarenvenster toe te worden gerekend aan de VVE van hoogte-eenheden. De toerekening dient plaats te vinden op basis van een prognose van het ruimtegebruik (in hoogte-eenheden) en de kosten van de kasten op locaties met twee of meer colloceerders. Resultaat hiervan is een kostprijs per hoogte-eenheid voor locaties met twee of meer colloceerders. KPN heeft de leegstand in het eerste jaar geprognosticeerd op 7%.

7.4.7 Middeling of differentiatie van kosten van niet-initiële uitrol

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

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

79. De kosten voor niet-initiële uitrol dienen volgens het college voor 50% toegerekend te worden aan de partij die niet-initieel uitrolt. De andere 50% dient te worden toegerekend aan de VVE kostprijs van een hoogte-eenheid via een meerjarenvenster.

7.4.8 Toerekening van kosten van collocatie in kasten waarin KPN niet is uitgerold

80. In enkele van de voorgaande onderdelen van de beoordeling wordt uitgegaan van de (standaard) situatie waarin zowel KPN als minimaal één andere partij naar de straatkast uitrolt. Wanneer een andere partij dan KPN als eerste collocatie op een straatkast wil afnemen en KPN niet voornemens is die uitrol te volgen, dan dienen volgens het college andere tarieven te gelden.

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

8 Beoordeling kostenonderbouwing

82. In dit hoofdstuk beoordeelt het college de kostenonderbouwing van alle in dit besluit beoordeelde diensten. Er wordt in dit hoofdstuk niet ingegaan op kostentoerekening (zie hoofdstuk 7) maar op de onderbouwing van het kostenniveau van verschillende tariefelementen.

83. In de beoordeling van de kostenonderbouwing zijn kostenonderdelen waar het college de EDC-rapportage van KPN onderschrijft, niet uitgebreid beschreven. Deze verschillende kostenonderdelen zijn allen kort beschreven in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk zijn vooral de beoordelingspunten opgenomen waar het college de door KPN gerapporteerde systematiek niet onderschrijft of die marktpartijen in hun zienswijze als belangrijke beoordelingspunten hebben genoemd.

8.1 Beoordeling per kostenpost

8.1.1 Algemene projectkosten

84. Het college heeft KPN gevraagd naar een nadere onderbouwing van de projectkosten die zijn ondergebracht in de VVE en VVA van SDF Access lijnen. De hoogte van deze projectkosten is ingeschat op basis van ervaringen in het MDF-domein. De ingeschatte projectkosten in het SDF-domein zijn enigszins hoger dan de projectkosten in het MDF-domein. De projectkosten in het MDF-domein betreffen echter reguliere investeringen terwijl projectkosten in het SDF-domein kosten voor een geheel nieuwe dienst betreffen. Omdat kosten in een vijfjarig meerjarengenvenster opgenomen zullen worden en verkeerde prognoses dus gecorrigeerd kunnen worden, beoordeelt het college de geprognosticeerde projectkosten als een redelijke prognose.

8.1.2 Opbouw VVE SDF Access lijnen

85. De kostprijs van de verschillende eenmalige diensten die samenhangen met SDF Access bestaat voornamelijk uit arbeidskosten van de monteur die berekend worden door de uitvoeringstijd en reistijd van de monteur te vermenigvuldigen met het uurloon. Het college heeft de uitvoeringstijden en reistijden per dienst vergeleken met uitvoeringstijden en reistijden in het MDF-domein. Reistijden per geleverde dienst zijn hoger in het SDF-domein, omdat orders in dit geval niet gecombineerd kunnen worden. Het opsparen van orders voor gecombineerde uitvoering zou leiden tot onacceptabele doorlooptijden. In het MDF-domein kunnen wel meerdere orders per rit afgehandeld worden waardoor de reistijd per order lager wordt. Daarnaast is de uitvoeringstijd voor aanleg van een volledig ontbundelde lijn (VTL) binnen het SDF-domein hoger dan binnen het MDF-domein, omdat in dit geval naast activiteiten op de kabelverdeler ook activiteiten op de hoofdverdeler plaatsvinden, terwijl in het MDF-domein alleen activiteiten op de hoofdverdeler plaatsvinden.

8.1.3 Onderhoud straatkasten

86. De verwachte operationele kosten voor onderhoud, beheer, beveiliging en verzekering van straatkasten zijn in de rapportage van KPN berekend als percentage van het investeringsbedrag (hierna: opex-percentage). In een eerdere rapportage werd dit percentage geschat op 15 procent. Het college heeft verschillende vragen gesteld bij de hoogte van dit percentage. In een latere rapportage heeft KPN het percentage op basis van offertes en informatie uit EDC-rapportages uit het MDF-domein bijgesteld naar 10,1 procent. Ruim de helft van de operationele kosten bestaat naar verwachting uit onderhoudskosten en ruim een kwart bestaat uit kosten voor management en voorraadbeheer. De overige operationele kosten betreffen kosten voor beveiliging en bewaking en verzekeringen.

87. Het opex-percentage is moeilijk te prognosticeren omdat er weinig ervaring is met onderhoud aan straatkasten waarin actieve apparatuur is geplaatst. Gezien de onzekerheid over deze kosten, is het college van oordeel dat ook deze kosten in een meerjarenvenster dienen te worden opgenomen om het risico van over- en onderdekking van kosten te voorkomen.

88. De opex van de collocatie-unit dienen in een meerjarenvenster toegerekend te worden aan de VVA van hoogte-eenheden en de opex van de verdeler-unit dienen in een meerjarenvenster toe gerekend te worden aan de VVA van lijnen.

8.1.4 Verrekening stroomverbruik

89. KPN heeft in antwoorden op vragen van het college aangegeven aan te willen sluiten bij de methodiek die voor MDF Access wordt gehanteerd. Deze bestaat uit het definiëren van een representatieve steekproef waarbij aan de hand van periodieke metingen het gemiddelde verbruik per lijn wordt bepaald. KPN brengt een voorschot in rekening dat via nacalculatie wordt verrekend op basis van het via periodieke metingen bepaalde verbruik. Het college beoordeelt deze verrekeningsmethode als redelijk.

8.2 Bewaking van kostenposten

90. SDF Access dienstverlening en collocatie zijn nieuwe diensten waarmee ook elders in de wereld nauwelijks ervaring is opgebouwd. Bij de beoordeling van de kostenonderbouwing van SDF Access dienstverlening kan het college daarom nauwelijks gebruik maken van ervaringscijfers of cijfers van gerealiseerde kosten. Dit maakt het moeilijk om een juiste inschatting te maken van de toe te rekenen kosten. Om deze reden is er voor gekozen om voor onderdelen van SDF Access dienstverlening te kiezen voor éénjarige tariefregulering (zie paragraaf 4). Nieuwe inzichten in kosten- en volumeontwikkelingen kunnen op die manier worden ingezet om op een zo nauwkeurig mogelijke wijze de werkelijk gemaakte kosten volgens kostencausaliteit aan de verschillende afnemers van de dienstverlening toe te rekenen.

91. In de loop van 2007 en 2008 zal het inzicht in de kostenniveaus van verschillende tariefelementen steeds groter worden. Door de huidige onzekerheid met betrekking tot de werkelijk te verwachten kosten zullen deze nieuwe inzichten wellicht tot aanzienlijke bijstellingen van tarieven kunnen leiden. Het college zal dan ook aan KPN vragen om gedetailleerde informatie op basis waarvan nieuwe éénjarige tarieven vastgesteld kunnen worden. In het bijzonder zal gekeken worden naar de gerealiseerde operationele kosten per straatkast, de projectkosten, de volumes van het aantal lijnen en straatkasten en naar de gerealiseerde eenmalige kosten voor SDF collocatie.

8.3 Controle door de accountant

92. De voorschriften ten aanzien van de controle door de accountant zijn opgenomen in tariefannex A onderdeel A.4.4 van het marktanalysebesluit ULL. Daarin is onder meer bepaald dat op financiële rapportages die betrekking hebben op een afgesloten verslagjaar, een accountantscontrole uitgevoerd dient te worden. De accountantscontrole resulteert in een accountantsverklaring bij de financiële rapportage (in dit geval de EDC-rapportage). Op financiële rapportages die betrekking hebben op een toekomstige periode, dient een "rapport van bevindingen" opgeleverd te worden over specifiek overeengekomen werkzaamheden.

93. Aan de accountant is verzocht de rapportages Annex 31A, 31B, 32A en 32B te controleren. Op punten waar aansluiting gezocht kan worden met bestaande rapportages, offertes of informatiesystemen heeft de accountant gecontroleerd of cijfers aansluiten. De rapportage van de accountant is op 22 augustus 2007 aan het college aangeboden.²⁶ De accountant concludeert dat de cijfers uit de rapportages annex 31A, 31B, 32A en 32B aansluiten op de cijfers uit bestaande rapportages, offertes of informatiesystemen. De accountant kan echter geen uitspraken doen over de betrouwbaarheid van voorspellingen. Met betrekking tot inschattingen van KPN heeft de accountant dan ook geen werkzaamheden uitgevoerd.

²⁶ KPN, WSOPC/2007/020, PwC Rapport van bevindingen SDF Annexen 31A, 31B, 32A en 32B, 22 augustus 2007.

9 Inwerkingtreding, geldigheidsduur

9.1 Inwerkingtreding

94. Dit hoofdstuk handelt over de datum waarop dit besluit in werking treedt en de datum waarop de in dit besluit opgenomen tariefplafonds geldig zijn. De marktanalyse ULL geeft geen randvoorwaarden ten aanzien van het in werking treden van dit SLU-tarievenbesluit.

95. Gelet op het feit dat de ontwerpversie van dit besluit is geconsulteerd via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, hebben KPN en marktpartijen die belang hebben bij dit besluit, reeds kennis kunnen nemen van de inhoud. Daarom is het college van oordeel dat dit definitieve besluit kort na de publicatie daarvan in werking kan treden. Omdat het bij de periodieke tarieven gaat om maandelijkse tarieven is het college van oordeel dat het definitieve SLU-tarievenbesluit op de eerste dag van de kalendermaand volgend op de datum van bekendmaking in werking kan treden. Op die datum zullen ook de in dit besluit opgenomen tariefplafonds geldig zijn.

96. KPN heeft aangegeven dat zij, vooruitlopend op de inwerkingtreding van het definitieve SLU-tarievenbesluit, de in annex A en B van het ontwerpbesluit genoemde tariefplafonds als voorlopige tarieven zal hanteren.²⁷

97. Bekendmaking van het definitieve besluit zal plaatsvinden door plaatsing op de website van OPTA en toezending aan KPN.

9.2 Geldigheidsduur

98. De in dit besluit vastgestelde tariefplafonds zijn geldig tot 1 januari 2009.²⁸

²⁷ KPN, WOPC/2007/014, SLU-tarieven, 2 april 2007.

²⁸ Het is mogelijk dat op basis van een nieuw marktanalysebesluit de tarieven een geldigheid krijgen tot na 31 december 2008 (zie ook annex C, randnummer 174 en 175).

10 Dictum

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

- a. stelt het college de in annex A gespecificeerde tariefplafonds vast voor de periode tot 1 januari 2009;
- b. stelt het college de in annex B gespecificeerde tariefplafonds vast voor een periode van één jaar na inwerkingtreding van dit besluit;
- c. zijn deze tariefplafonds geldig met ingang van de dag van inwerkingtreding van dit besluit;
- d. keurt het college het wholesaletoerekeningssysteem van KPN goed voor de in annex A en B van dit besluit genoemde diensten voor respectievelijk de periode tot 1 januari 2009 (annex A) en een periode van één jaar na in werkingtreding van dit besluit (annex B).

II. In afwijking van het gestelde in het marktanalysebesluit ULL worden de in annex B gespecificeerde tariefplafonds éénjarig gereguleerd.

III. KPN rapporteert 10 maanden na inwerkingtreding van het definitieve besluit over de voor dit besluit relevante gerealiseerde kosten.

IV. Dit besluit treedt in werking op de eerste dag van de kalendermaand volgend op de datum van bekendmaking.

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

mr. C.A. Fonteyn, voorzitter

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.

Annex A Meerjarige tariefplafonds

99. Deze annex bevat de tariefplafonds voor die diensten die via meerjarige tariefregulering worden gereguleerd en die gelden tot 1 april 2009. Alle bedragen zijn in euro exclusief BTW.

			Tariefplafond	
Dienst of dienstelement	KPN benaming	eenheid	juli 2007 - juni 2008	Juli 2008 - eind
SDF lijn VTL VVA (unshared)	VTL rental charge	euro / maand	7,28	7,11
ICO Cancellation	ICO Cancellation	euro	7,60	7,62

Tabel 2. Tariefplafonds SDF Access Lijnen – meerjarig.

		Tariefplafond	
Dienst of dienstelement	eenheid	juli 2007 - juni 2008	juli 2008 - eind
SIP 10, 11,12,13,14	euro	14,85	14,85
SIP 15 (a, b ,y, z), 16, 18, (a, b, c) en 22	euro	0,57	0,57
SIP 10 en 23	euro	61,13	61,13

Tabel 3. Tariefplafonds voor SDF information products (SIP-diensten).

Annex B Eenjarige tariefplafonds

100. Deze annex bevat de tariefplafonds die voor één jaar worden vastgesteld. Alle bedragen zijn in euro exclusief BTW.

Periodieke tariefplafonds lijnen (éénjarig)

Dienst	Eenheid	Tariefplafonds
SDF lijn VTL VVA (unshared) ²⁹	euro / maand	0,77
SDF lijn VSL VVA (shared)	euro / maand	6,17 ³⁰

Tabel 4. Periodieke tariefplafonds voor lijnen.

²⁹ Dit tariefplafond komt naast het tariefplafond voor VTL lijnen dat meerjarig is vastgesteld. Het meerjarige tarief is de vergoeding voor het aansluitnet en het éénjarige is de vergoeding voor algemene projectkosten en de verdeler-unit.

³⁰ Dit bestaat uit 5,40 euro voor het maandelijks tarief voor de gedeelde lijn plus 0,77 euro per maand voor de gezamenlijke en algemene projectkosten en de kosten van de verdeler-unit.

Eenmalige tariefplafonds lijnen (VVE lijnen)

Dienst	Tariefplafonds in euro
VTL- Line Charges (unshared)	
Access Line Connection	44,59
Access Line Disconnection	33,12
SA Physical Sip sift VTL migration	38,63
MA-SA Physical Sip sift xTL migration	44,59
SA Physical Telco- telco VTL migration	38,63
MA-SA Physical Telco-telco xTL migration	44,59
SA-MA Physical Telco-telco xTL migration	46,43
SA VSL-> VTL Migration	33,12
VSL- Line Charges (shared)	
Access Line Connection	44,13
Access Line Disconnection	36,79
SA Physical Sip sift VSL migration	47,80
MA-SA Physical Sip sift VSL migration	59,27
SA Physical Telco- telco VSL migration	47,80
MA-SA Physical Telco-telco VSL migration	59,27
SA-MA Physical Telco-telco VSL migration	59,27
VTL - New line services (VTL-NLS) ³¹	
VTL-NLS1 Aanleg nieuwe lijn VTL (type 1)	96,65
VTL-NLS2 Aanleg nieuwe lijn VTL (type 2)	454,67 ³²

Tabel 5. VVE's lijnen: eenmalige tariefplafonds van lijnen (levering, opheffing, migratie en NLS)

³¹ NLS tarieven dekken ook de kosten voor aanleg van een VTL, ofwel de NLS dienst omvat ook de aanleg van een VTL.

³² Dit tariefplafond is gelijk aan de het NLS2 tariefplafond in het WPC-besluit.

Eenmalige en periodieke tariefplafonds collocatie

Dienst	Eenheid	Tariefplafonds
Eenmalige tarief per Telco per kast		
Toeslag tarief bij niet-initiële uitrol	euro	1.000
Tarieven per hoogte-eenheid		
Eenmalige vergoeding collocatie-unit	euro	499 ³³
Periodieke vergoeding collocatie-unit	euro / maand	4,20
Eenmalige tarieven optionele voorzieningen per Telco per kast		
48V back-up batterij	euro	601
Line sharing splitter unit per 24 poorten	euro	450
Additionele S-kabel/CDF (50")	euro	239
Periodieke kosten stroom per lijn per jaar		
Voorschotbedrag stroom SDF Access	euro / jaar	5,25

Tabel 6. Eenmalige en periodieke tariefplafonds voor gebruik van collocatiefaciliteiten.

Installed base migratie

Dienst	BBO ³⁴	BBO	SBO ³⁵	BN ³⁶
	1 Telco	2 of meer Telco's	1 of meer Telco's	1 of meer Telco's
ASL->VSL migratie	42,25	37,24	58,84	72,05
xTL->VTL migratie	27,57	22,09	44,16	53,97
Eenmalige vaste projectkosten voor Installed base migratie per MDF	5.907	5.907	5.907	5.907

Tabel 7. Tariefplafonds Installed base migratie (bulk migratie) in euro's.

³³ De voor dit tarief relevante sleutelwaarden in de prognose zijn: 7 procent niet-benutte ruimte en 1 procent niet-initiële uitrol met extra kast.

³⁴ BBO = Basis Begeleiding Overdag.

³⁵ SBO = Speciale Begeleiding Overdag.

³⁶ BN = Begeleiding 's Nachts.

Annex C Reactie op zienswijze marktpartijen

101. Het college heeft naar aanleiding van de nationale consultatie van het ontwerp-SLU-tarievenbesluit de zienswijze ontvangen van KPN, Tele2 en Orange.³⁷ Deze annex bevat per partij een samenvatting van de algemene zienswijze en de reactie van het college daarop. Daarna volgt een samenvatting van de verschillende zienswijzen per onderwerp en de bijbehorende reactie van het college.

C.1 Algemene zienswijze KPN

102. In deze paragraaf gaat het college in op de algemene zienswijze zoals geformuleerd in de brief van KPN. Op de zienswijze van KPN per onderwerp, wordt in deel C.4 van deze annex ingegaan.

KPN

103. KPN geeft aan zich, in het merendeel van de bevindingen van het college, zoals weergegeven in het ontwerpbesluit, te kunnen vinden. Op een aantal punten verschillen KPN en het college echter van mening. Deze punten worden besproken in deel C.4 van deze annex.

C.2 Algemene zienswijze Orange

104. In deze paragraaf gaat het college in op de algemene zienswijze zoals geformuleerd in de brief van Orange. Orange heeft alleen een algemene zienswijze gegeven en is niet ingegaan op specifieke onderwerpen.

Orange

105. Orange heeft verschillende malen bij het college aan de orde gesteld dat zij op voorhand geen business case ziet voor SLU onder de huidige voorwaarden en tarieven. Daarnaast heeft Orange ook verschillende malen bij het college aangedragen dat het college vooruit moet lopen ten aanzien van All-IP door afspraken te maken of besluiten te nemen in de Industry Group SLU. Dit terwijl marktanalyses en onderhandelingen in volle gang zijn. Marktpartijen kunnen alleen op basis van het totaalbeeld ten aanzien van SLU een besluit nemen. Orange ziet dan ook niet waarom het college op dit moment een besluit zou moeten nemen over tarieven voor SLU. Orange verzoekt het college dit besluit aan te houden tot nadat de onderhandelingen tussen marktpartijen meer duidelijkheid brengen in de keuzes van partijen. Het vaststellen van tarieven heeft volgens Orange op dit moment geen toegevoegde waarde en het college is er volgens Orange dan ook niet toe gehouden.

Het college

106. Het college benadrukt dat het SLU-besluit, ofwel de beoordeling van SLU-tarieven, een beoordeling van de kostenoriëntatie van SLU-diensten is binnen de daarvoor in het marktanalysebesluit ULL gestelde verplichtingen. Het college neemt kennis van het feit dat Orange momenteel geen business case ziet voor SLU en geen toegevoegde waarde ziet van besluitvorming

³⁷ De integrale bedenkingen zijn gevoegd aan het dossier op de website van OPTA (www.opta.nl).

op dit moment. Naar het oordeel van het college heeft dit echter geen gevolg voor de tariefbeoordeling van SLU-diensten en de timing daarvan.

Orange

107. Orange vraagt zich af hoe er sprake kan zijn van het vaststellen van kostengeoriënteerde tarieven, nu de netwerkplanning van KPN iedere keer verandert en naar achteren wordt bijgesteld. Orange vraagt zich af of dit niet tevens een reden zou moeten zijn voor uitstel van het besluit.

Het college

108. Zoals beschreven in paragraaf 5.2 van het besluit is SLU een nieuwe dienst, die gebruik maakt van nieuwe netwerkelementen. Daardoor is een aantal kostenposten moeilijk te voorspellen. Om deze reden heeft het college voor deze kostenposten gekozen voor éénjarige tariefregulering. Ook zijn kosten ondergebracht in meerjarenvensters om onder of overdekking van kosten in een afgelopen jaar in een volgend jaar te compenseren. Door toepassing van éénjarige tariefregulering en gebruik van meerjarenvensters acht het college het vaststellen van kostengeoriënteerde tarieven mogelijk. Dit is dan ook geen reden voor uitstel van het besluit.

Orange

109. Orange heeft het standpunt dat de WPC-systematiek niet geschikt is voor het vaststellen van tarieven voor gereguleerde diensten. Dit blijkt ook uit het conceptbesluit. De tarieven voor SLU zijn volgens Orange zeer prohibitief voor de moeilijke business case voor SLU. Orange is het dan ook niet eens met de gevolgde methode. Dit geldt des te meer omdat er in het geval van NGN-netwerken sprake is van een nieuwe ontwikkeling waarin nog niet duidelijk is uitgekristalliseerd hoe hier ten aanzien van kostenoriëntatie mee moet worden omgegaan. Orange begrijpt niet hoe het mogelijk is dat de tarieven voor SLU hoger zijn dan de tarieven voor MDF terwijl KPN zelf aangeeft dat de opbrengsten hoger zijn dan de investeringen.

Het college

110. Het college is van oordeel dat bedenkingen ten aanzien van de WPC-systematiek moeten worden aangemerkt als bedenkingen ten aanzien van de marktanalyse ULL. Die marktanalyse is hier niet aan de orde. Ook de haalbaarheid van concurrentie op SLU-niveau (business case), is geen onderdeel van een tariefbeoordeling binnen de kaders van dit marktanalysebesluit.

C.3 Algemene zienswijze Tele2

111. In deze paragraaf gaat het college in op de algemene zienswijze van Tele2 zoals geformuleerd in de brief van Tele2. Op de zienswijze van Tele2 zoals opgenomen in bijlage 1 van haar brief, wordt in deel C.4 van deze annex ingegaan.

Tele2

112. Tele2 geeft aan dat het college niet vermeldt dat SLU-diensten door Tele2 niet worden gezien als een *opportunity* maar als een noodzakelijk kwaad om als concurrent met eigen infrastructuur te blijven bestaan. Tele2 stelt dat zij gedane investeringen in MDF mogelijk vervroegd moet afschrijven en dat nieuwe investeringen in SLU zeer hoog zijn. Tele2 stelt herhaaldelijk dat met de SLU-tarieven

op basis van het ontwerpbesluit concurrentie met KPN's DSL diensten feitelijk onmogelijk is en dat Tele2 met deze tarieven niet zal uitrollen. Tele2 is van mening dat het college met al deze zaken rekening moet houden.

Het college

113. Het college benadrukt dat het SLU-besluit, ofwel de beoordeling van SLU-tarieven, een beoordeling van de kostenoriëntatie van SLU-diensten is binnen de daarvoor in het marktanalysebesluit ULL gestelde verplichtingen. Binnen dat kader ziet het college niet hoe deze onderdelen van de zienswijze van Tele2 de beoordeling raken. Het college neemt kennis van het feit dat Tele2 bij voorkeur MDF-diensten zou blijven afnemen in plaats van SLU-diensten. Naar het oordeel van het college heeft dit echter geen gevolg voor de tariefbeoordeling van SLU-diensten en de timing daarvan. Hetzelfde geldt voor vervroegde afschrijvingen op investeringen op MDF-niveau. Ook de haalbaarheid van concurrentie op SLU-niveau (business case), is geen onderdeel van een tariefbeoordeling binnen de kaders van het marktanalysebesluit.

Tele2

114. Tele2 is van mening dat het onjuist is om de 'WPC-systematiek' te volgen en verwijst daarbij naar de eerder in het kader van WPC ingebrachte bedenkingen.

Het college

115. Het college is van oordeel dat bedenkingen ten aanzien van de WPC-systematiek moeten worden aangemerkt als bedenkingen ten aanzien van de marktanalyse ULL. Die marktanalyse is hier niet aan de orde.

Tele2

116. Tele2 stelt dat de investeringen voor SLU/VDSL relatief laag zijn voor een bedrijf met de omvang van KPN en dat deze operationele besparingen en financiële positie van KPN omhoog stuwen. Hieruit blijkt dat WPC/EDC geen goede afspiegeling is van de werkelijke kosten die KPN moet maken.

Het college

117. Het college ziet niet in waarom uit deze stellingen, als deze al juist zijn, zou blijken dat de werkelijke kostprijzen van KPN lager zouden zijn dan de uitkomst van de beoordeling.

Tele2

118. Tele2 stelt dat het college geen rekening houdt met de boekwinst die KPN maakt bij de verkoop van vastgoed.

Het college

119. Het college constateert dat de boekwinst van de verkoop van vastgoed pas na de looptijd van de WPC-regulering, die in dit besluit aan de orde is, door KPN te gelde kan worden gemaakt als de gebouwen daadwerkelijk worden verkocht. Door de in de eerste helft van 2007 opgetreden vertragingen in het All-IP programma, is dit moment nog verder vertraagd. Hierdoor is de omvang van

de boekwinst op dit moment nog erg onzeker. Het college acht het daarom niet opportuun deze onzekere boekwinst op dit moment aan diensten toe te rekenen.

Tele2

120. Tele2 stelt dat het college meer tijd moet en kan nemen voor de beoordeling van SLU-tarieven. Tele2 is van mening dat er geen reden tot haast is. Indien er een partij is die een directe behoefte heeft aan SLU-diensten, dan zal dit volgens Tele2 zeer summier zijn en zou het college deze directe behoefte moeten afwegen tegen het verzoek om uitstel van Tele2. Tele2 geeft het college in overweging om, indien het college niet wil wachten met vaststelling van de tarieven, deze uitdrukkelijk maar voor één jaar vast te stellen.

Het college

121. Het college is van oordeel dat hij reeds een volledige beoordeling van de SLU-tarieven heeft uitgevoerd waarvoor voldoende tijd is genomen en waarin partijen op verschillende momenten zijn betrokken. Het college ziet daarom niet in welk doel het verlengen van de beoordeling heeft en welke inhoud die verlengde beoordeling zou moeten hebben. Het college ziet in de bedenkingen van Tele2 ten aanzien van de inhoud van de kostenbeoordeling, ook geen thema's die vragen om een verlenging van de beoordeling. Ook in het geval er geen directe behoefte van partijen aan de SLU-dienst zou zijn, ziet het college daarom geen reden tot het verlengen van de beoordeling. Daarboven heeft vooralsnog BBned steeds aangegeven wel direct gebruik te willen maken van SLU-diensten.

122. Daarnaast wil het college mede in het kader van de gesprekken over All-IP en de uitfasering van een groot deel van de MDF-locaties, aan marktpartijen inclusief KPN duidelijkheid bieden over de wijze waarop het college de SLU-tarieven beoordeelt.

123. Ten aanzien van de suggestie over het voor één jaar vaststellen van de tarieven, merkt het college op dat de meeste tarieven slechts voor één jaar worden vastgesteld. Daarna zullen zij opnieuw worden vastgesteld tot het einde van de reguleringsperiode (die tweede periode is minder dan een jaar) op basis van de werkelijk gerealiseerde kosten in het eerste jaar. Bij die tweede vaststelling zal de bestaande toerekening worden gehandhaafd. Na die tweede periode zal een eventueel vervolg van de tariefregulering van SLU-diensten gebaseerd zijn op een nieuw marktanalysebesluit. Daarbij zou een andere vorm van tariefregulering proportioneel kunnen zijn.

Tele2

124. Tele2 stelt dat het college met deze beoordeling op de Europese discussie op de beoordeling van SLU-tarieven vooruitloopt en deze daarmee vertroebelt.

Het college

125. Los van de vraag of het, zoals Tele2 stelt, juist is of er een discussie is voorzien over de beoordeling van SLU-tarieven, ziet het college niet in hoe de huidige beoordeling deze discussie zou kunnen vertroebelen.

C.4 Zienswijzen per onderwerp

Besluitvorming en twijfel over reële vraag naar SLU-diensten

Tele2

126. Onder randnummer 11 stelt het college dat er ten tijden van het WPC besluit nog geen behoefte was aan SLU en dat KPN toen nog niet ver gevorderd was met de All-IP plannen. Tele2 stelt dat, voor zover zij kunnen overzien, ook nu geen enkele partij daadwerkelijk behoefte heeft aan SLU.

Het college

127. Het college heeft van minimaal één externe partij vernomen dat zij behoefte heeft aan SLU. Bovendien heeft in ieder geval KPN aangegeven SLU te willen gaan uitrollen. Vanuit het oogpunt van non-discriminatie moet KPN ook SLU kunnen aanbieden aan andere partijen en moet er dus een SLU-referentieaanbod met bijbehorende tarieven zijn alvorens KPN over kan gaan tot uitrol.

Tele2

128. Tele2 geeft aan dat partijen met KPN in onderhandeling zijn over voortzetting van de business case MDF op basis van bijvoorbeeld de "copper tie cable" variant. Het verbaast Tele2 dat het college in randnummer 12 aangeeft dat in een All-IP wereld ontbundelde toegang alleen nog kan worden verkregen op het niveau van de subloop. Tele2 geeft aan dat deze stellingname door het college niet goed is voor onderhandelingen en dat deze stelling feitelijk onjuist is.

Het college

129. In randnummer 12 wordt naar mening van het college niet uitgesloten dat een voortzetting van de MDF business case kan plaatsvinden. Er wordt slechts gesteld dat wanneer KPN haar All-IP plannen uitvoert, een groot deel van de MDF-locaties wordt uitgefaseerd en dat in dat geval voor deze gebieden geldt dat ontbundelde toegang alleen nog direct kan worden afgenomen op het niveau van de straatkast.

Tele2

130. Tele2 geeft aan dat het nog helemaal niet duidelijk is dat ontbundelde toegang op de wijze waarop die nu plaatsvindt gaat verdwijnen. Dit is volgens Tele2 een reden om publicatie van het SLU-tarievenbesluit uit te stellen.

Het college

131. Het college ziet geen verband tussen de onduidelijkheid omtrent de vraag of ontbundelde toegang op de wijze waarop deze nu plaatsvindt gaat verdwijnen en de publicatie van het definitieve SLU-tarievenbesluit. Zoals ook vermeld onder randnummer 2 dient het college een tarief vast te stellen wanneer blijkt dat er vraag is naar SLU-diensten, ongeacht of ULL op MDF-niveau verdwijnt of niet.

Tele2

132. Backhaul vormt geen onderdeel van de gereguleerde SLU-dienstverlening. Tele2 staat op het standpunt dat de vervanging van koper tussen de hoofdverdelers en de straatkast door glasvezel in deze tijd geen werkelijke wijziging van het aansluitnet hoeft te betekenen. Onder de omstandigheden van gedwongen uitfasering is het alleszins acceptabel dat KPN de verplichting krijgt opgelegd om voor een marktpartij die moet vertrekken uit een MDF-centrale een extra glasvezel tegen marginale kosten te blazen en een kleine collocatieruimte tegen marginale kosten aan deze partij aan te bieden. Het verbaast Tele2 dat het college in het ontwerpbesluit geen standpunt inneemt over tarifiering van SDF Backhaul.

Het college

133. Het college wijst erop dat het conceptbesluit slechts betrekking heeft op SDF Access en SDF Collocatie en niet op SDF Backhaul. Voor SDF Backhaul is immers op basis van de huidige marktanalysebesluiten geen tariefregulering opgelegd. Indien in de nabije toekomst wordt besloten om over te gaan op tariefregulering van SDF Backhaul, dan zal voor deze dienst een aparte tariefbeoordeling volgen.

Kosten niet-initiële uitrol**KPN**

134. KPN kan zich niet vinden in de redenering ten aanzien van de middeling van kosten van niet-initiële uitrol zoals gesteld in randnummers 77, 78 en 79 van het besluit. Naar de mening van KPN wordt bij een uitrol er alles aan gedaan om efficiëntie te bereiken en migratiekosten zo laag mogelijk te houden. Deze efficiëntie kan volgens KPN slechts worden bereikt indien partijen samenwerken bij de migratie en kostenvoordelen worden gedeeld. Indien een partij niet wil samenwerken, waardoor er geen efficiëntievoordeel kan worden behaald voor partijen die wel willen samenwerken, is het in de ogen van KPN niet redelijk de extra kosten van niet-initiële uitrol te verdelen. Immers, welwillende partijen, die ook al geen efficiëntievoordeel hebben kunnen behalen, worden nog eens extra gestraft, doordat ze dezelfde kosten aangerekend krijgen als niet welwillende partijen. Naar de mening van KPN geeft dit niet de juiste stimulans om samen te werken.

Het college

135. KPN beschouwt partijen die initieel (mee) uitrollen als samenwerkende en welwillende partijen en partijen die niet initieel uitrollen als een partij die inefficiëntie veroorzaakt. Het college onderschrijft dit niet. De migratie van MDF naar SDF is voor verschillende partijen een ingrijpende operatie. Er kan niet van partijen verwacht worden dat deze allen tegelijk gereed zijn voor deze migratie. Gedurende de migratieperiode, die zeker zal voortduren tot het einde van de huidige reguleringsperiode, ziet het college een partij die niet-initieel uitrolt dan ook niet als een partij die niet samenwerkt. Gedurende de huidige reguleringsperiode zouden alle partijen samen een moment van migratie moeten uitkiezen zodat de kosten van niet-initiële uitrol vermeden kunnen worden. Gebeurt dit niet dan dienen kosten gedeeld te worden tussen de initieel en niet initieel uitrollende partij. Immers, bij niet-initiële uitrol is de initieel uitrollende partij mede debet aan het niet gezamenlijk uitrollen. Het gelijk verdelen van de kosten is in dat geval een redelijke en ook causale toerekening.

Tele2

136. Tele2 geeft aan dat de kosten voor niet-initiële uitrol buitenproportioneel zijn. Zij geven aan dat dit voor KPN een prikkel geeft om aan te geven dat er in de verschillende straatkasten geen ruimte is. Daarnaast geeft Tele2 aan dat er ook bij LLU geen toeslag was voor niet-initiële uitrol.

Het college

137. De stelling van Tele2 dat KPN de prikkel heeft om aan te geven dat er in de straatkasten geen ruimte is, is onjuist. KPN heeft geen prikkel om aan te geven dat er geen ruimte is in een straatkast, omdat zij alleen mogen aangeven dat er geen ruimte is, wanneer zij ook daadwerkelijk alle hoogte-eenheden in de kast afnemen. De kosten voor niet-initiële uitrol zijn, zoals vermeld onder randnummer 77, uitsluitend de extra kosten die ontstaan wanneer er na initiële uitrol een extra kast geplaatst dient te worden, ten opzichte van de situatie waarin die kast direct bij de initiële uitrol zou zijn geplaatst. Dit betreffen dus voor de duidelijkheid niet de kosten van de bijgeplaatste kast, maar de kosten van de inefficiëntie die wordt veroorzaakt doordat de bouw van de gehele kastconfiguratie niet in één keer heeft plaatsgevonden. Het college beoordeelt € 2.000 op dit moment als een redelijke prognose van de kosten en acht een gelijke verdeling over initieel en niet-initieel uitrollende partij de juiste toerekening. De overige (niet extra) kosten van niet-initiële uitrol worden doorberekend in het tarief per hoogte-eenheid. Het argument van Tele2 dat er ook bij LLU geen toeslag was voor niet-initiële uitrol houdt geen stand omdat niet-initiële uitrol bij LLU geen extra kosten veroorzaakt.

Tele2

138. Tele2 stelt dat het onbegrijpelijk is dat een partij wordt geconfronteerd met extra kosten voor niet-initiële uitrol zelfs als er gewoon ruimte is in de collocatieruimte. Tele2 geeft bovendien aan dat een extra partij niet per definitie leidt tot een groter ruimtebeslag, omdat de adresseerbare markt niet verandert.

Het college

139. Wanneer er ruimte is in een straatkast dan worden geen kosten voor niet-initiële uitrol in rekening gebracht. KPN heeft bovendien geen prikkel om een extra kastdeel te plaatsen wanneer er nog ruimte is in de straatkast, omdat zij de kosten van dit extra kastdeel grotendeels zelf zal dragen. De stelling van Tele2 dat een extra partij niet per definitie leidt tot een groter ruimtebeslag is onjuist, omdat iedere partij eigen apparatuur in de collocatieruimte zal plaatsen en daarmee ruimte gebruikt.

Stroomkosten**Tele2**

140. Periodieke stroomkosten worden op basis van nacalculatie verrekend. Tele2 snapt niet waarom niet wordt aangesloten bij de in het MDF-tarievenbesluit gehanteerde methodiek. Daar wordt een vast tarief per lijn vastgesteld. Er wordt achteraf alleen verrekend wanneer blijkt dat de werkelijke elektriciteitstarieven die KPN in rekening gebracht krijgt, afwijken. Bij afwijkend *gebruik* wordt niet verrekend. Daarnaast begrijpt Tele2 niet waarom de stroomkosten twee keer zo hoog zijn als bij MDF.

Het college

141. Het is onjuist dat KPN stroomkosten achteraf slechts verrekend op basis van het werkelijke stroomtarief en niet op basis van werkelijk verbruik. KPN heeft aangegeven momenteel in gesprek te zijn met marktpartijen om invulling te geven aan de in het stroombesluit voorziene definitieve afrekening. In deze afrekening wordt ook voorzien in het toepassen van werkelijk stroomgebruik door marktpartijen.

142. Voor SDF Access wordt een groter stroomverbruik per actieve lijn verwacht dan bij MDF Access vanwege de hogere bandbreedte, de relatief nieuwe VDSL2 techniek en het feit dat er minder lijnen worden bediend vanuit een straatkast en er dus minder schaalvoordelen zijn in stroomverbruik.³⁸ Tevens wordt uitgegaan van hogere elektriciteitstarieven. Omdat het een voorschottarief betreft worden deze kosten voor een mogelijk hoger elektriciteitstarief uiteindelijk niet in rekening gebracht, wanneer blijkt dat tariefstijgingen van elektriciteit uitblijven.

VVA XTL en XSL**KPN**

143. In randnummer 28 van het besluit wordt het onderscheid tussen de vergoedingen voor de verschillende diensten beschreven. Hierbij wordt onder andere een onderscheid gemaakt tussen het maandelijkse tarief voor een volledige ontbundelde lijn (VTL VVA), het maandelijkse tarief voor een gedeelde lijn (VSL VVA) en een maandelijkse opslag voor de volledige ontbundelde lijn. Door deze verwoording wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat de maandelijkse opslag voor algemene projectkosten en kosten van de verdeler-unit alleen worden toegerekend aan volledig ontbundelde lijnen. Echter colloceerders, die de VSL dienst afnemen, maken ook gebruik van de verdeler-unit, zodat ook voor de VVA VSL een toeslag van € 0,77 geldt. Deze causale toerekening blijkt ook uit de beschrijving van toerekening van kosten van de verdeler-unit in paragraaf 7.4.3 van het besluit, waarbij in randnummer 63 wordt vermeld dat de kosten toegerekend dienen te worden aan de SDF lijnen. KPN is van mening dat de beschrijving van de maandelijkse opslag dan ook aangepast moet worden in “dit is de éénjarig vastgestelde opslag op zowel de VTL VVA als de VSL VVA voor gezamenlijke en algemene projectkosten en kosten van de verdeler unit”.

Het college

144. Ook colloceerders die de VSL-dienst afnemen maken gebruik van de verdeler-unit. Het college onderschrijft daarom dat kosten van de verdeler-unit ook toegerekend dienen te worden aan VSL-lijnen. Het college heeft het definitieve besluit op dit punt aangepast.

Tele2

145. Tele2 geeft aan niet te begrijpen dat het tarief voor een VTL hoger is dan het tarief voor een XTL. Tele2 geeft aan niet te begrijpen dat de kosten van een VTL en een XTL zo weinig van elkaar verschillen. Doordat er bij SDF Access minder wordt afgenomen dan bij MDF Access verwacht Tele2 dat een XTL een lagere prijs zou hebben dan een VTL.

³⁸ EDC annex 32 C.

Het college

146. Het college benadrukt dat het tarief voor een VTL, uiteen valt in twee onderdelen, namelijk 1) een maandelijks tarief voor de huur van de volledig ontbundelde lijn en 2) een tarief waarin de eenmalige en periodieke kosten van de verdeler-unit zijn ondergebracht. Het tweede onderdeel van het tarief wordt in randnummer 28 de maandelijkse opslag genoemd. Het maandelijkse tarief voor de huur van een VTL is wel degelijk lager (€ 7,11) dan het tarief voor een XTL (€ 7,83). Door de opslag voor de verdeler-unit hierbij op te tellen is het tarief voor de VTL inderdaad hoger. De tarieven die Tele2 noemt hebben overigens betrekking op de periode van juli 2007 tot juli 2008.

147. Het college wijst erop dat de kosten van het aansluitnet tussen de straatkast en de MDF-locatie slechts een aandeel heeft van 11 procent in de totale kosten van het aansluitnet. Dit komt doordat het aansluitnetwerk veel fijnmaziger en dus ook kostbaarder wordt naarmate het zich dichterbij de eindgebruiker bevindt. Daarnaast is het aansluitnetwerk tussen de straatkast en de MDF-locaties het oudst en daarom het meest afgeschreven. Dit heeft als gevolg dat het huurtarief van een VTL maar beperkt lager is dan het huurtarief van een XTL (exclusief opslag van de verdeler-unit).

Tele2

148. Het tarief voor een VSL is € 5,40 versus € 0,37 voor een ASL. Het college stelt dat KPN geen gebruik maakt van VSL en dat daarom het tarief zo hoog is. Daarnaast stelde het college dat dit tarief tot stand is gekomen op basis van een voorspelling van KPN van het aantal afgenomen VSL-lijnen. Tele2 stelt dat deze voorspelling te laag is. Tele2 geeft daarnaast aan niet te begrijpen dat het tarief voor een VSL zo hoog is.

Het college

149. Het college stelt dat de projectkosten waaruit het tarief voor een VSL bestaat zijn ondergebracht in een meerjarenvenster. Wanneer dus blijkt dat de prognose van KPN met betrekking tot het volume van het aantal VSL-lijnen veel te laag is, dan zal dit leiden tot een verlaging van het maandelijkse VSL-tarief. De tariefstijging die Tele2 schetst, zal niet plaatsvinden wanneer VSL bijvoorbeeld ook door KPN wordt afgenomen.

Projectkosten**Tele2**

150. Tele2 geeft aan niet te begrijpen dat er projecten opgericht hoeven te worden om SDF Access te kunnen leveren. Tele2 ziet niet dat deze leveringsprocessen verschillen van de MDF-leveringsprocessen.

Het college

151. KPN heeft aangegeven dat de projectkosten voor SDF Access met name kosten betreffen voor systeemaanpassingen in de IT-systemen. Zonder deze aanpassingen kunnen SDF-leveringen niet plaatsvinden. Deze systeemaanpassingen betreffen andere systemen dan de systemen die in gebruik zijn ten behoeve van de informatieproducten. Gelet op de onzekerheid van de projectkosten is er wel voor gekozen de tarieven waarin de projectkosten zijn ondergebracht eenjarig te reguleren. Daarnaast

worden alle projectkosten ondergebracht in meerjarenvensters zodat mogelijke overdekking of onderdekking van projectkosten wordt voorkomen. Omdat KPN uiteindelijk het grootste deel van de projectkosten uit het meerjarenvenster zal dragen, heeft KPN voldoende prikkels om de projectkosten zoveel mogelijk te beperken.

VVE SDF Access lijnen

KPN

152. Zowel in randnummer 37 als 38 van het besluit wordt naar de mening van KPN ten onrechte de suggestie gewekt dat er nog geen ervaring is opgedaan met arbeidsverrichtingen op de straatkast. Om die reden zou KPN nog geen betrouwbare schatting van de normtijden kunnen maken. Bij het leveren van de huidige dienst MDF New Line Service is er echter al sprake van arbeidsverrichtingen in de straatkast. Voor het beoordelen van deze arbeid op de straatkast hanteert KPN dezelfde normtijden als gebruikt voor de bepaling van de SLU-tarieven. Om die reden meent KPN dat er voldoende inzicht is verworven in de daadwerkelijke arbeid- en reistijd per monteur per dienst om te spreken van een betrouwbare inschatting van de arbeidskosten per dienst.

Het college

153. Het college is het met KPN eens dat met betrekking tot enkele diensten reeds ervaring is opgedaan. Voor deze diensten is een redelijke inschatting te maken van de normtijden. De ervaring is echter niet op alle eenmalige diensten op de straatkast van toepassing. Ervaring met normtijden die in de verschillende pilots is opgedaan wordt door het college niet beschouwd als voldoende betrouwbaar voor meerjarige regulering.

154. Buiten de normtijden van de diensten, is het college er niet van overtuigd dat reistijden per dienst ongewijzigd zullen blijven. KPN gaat er vanuit dat de monteur maar één order per straatkast kan combineren waardoor de reistijd in rekening wordt gebracht voor iedere order. Het is niet uit te sluiten dat op termijn een hogere efficiëntie bereikt kan worden door verschillende orders op een straatkast te combineren. De conclusie van het college in randnummer 39 dat het tariefplafond van de VVE voor SDF Access lijnen jaarlijks dient te worden vastgesteld blijft daarom gehandhaafd.

Tele2

155. Tele2 stelt niet te begrijpen dat aansluit- en afsluitkosten bij SDF Access hoger zijn dan bij MDF Access. Tele2 kan dit niet rijmen met de aankondiging van KPN dat zij met All-IP operationele kostenbesparingen kunnen realiseren.

Het college

156. Onder randnummer 85 is naar de mening van het college een duidelijke verklaring gegeven waarom de kosten van deze diensten bij MDF Access lager zijn dan bij SDF Access. De aankondiging van KPN dat zij met All-IP operationele kostenbesparingen kunnen realiseren, hoeft niet van toepassing te zijn op elk detailniveau van de kosten van KPN.

Tele2

157. Tele2 vraagt waarom NLS1 duurder is bij MDF dan bij SDF.

Het college

158. Het college wil er graag op wijzen dat er in dit geval niet zowel een NLS1 als een XTL aansluittarief betaald dient te worden. Het NLS1-tarief is een tarief inclusief het aansluiten van de lijn. Het verschil tussen het SDF-NLS1-tarief en het MDF-NLS1-tarief wordt dus alleen veroorzaakt door de langere reistijd per SDF-order. Dit is nader toegelicht in randnummer 85.

Kostentoerekening aan hoogte-eenheden (HE) en lijnen**KPN**

159. KPN kan zich om principiële redenen niet vinden in de toewijzing van kosten van de SDF-kast naar enerzijds lijnen (verdeler-unit) en anderzijds hoogte-eenheden (de collocatie-unit) zoals voorgesteld in randnummers 62 en 63 van het besluit. KPN is van mening dat het toewijzen van kosten van een deel van de SDF-kast (verdeler-unit) naar lijnen niet in overeenstemming is met het beginsel van causale kostentoerekening, aangezien deze kosten niet worden gedreven door de hoeveelheid afgenomen lijnen. Op zich heeft KPN de mogelijkheid om de bestaande kabelverdeelkasten in stand te houden en de SDF-kasten er naast te zetten. Voor de functionaliteit van de verdeler (het aansluiten van de eindgebruiker op het KPN netwerk door het trekken van kruisdraden) is de investering van de SDF-kast niet noodzakelijk. In lijn met de uitspraken van het college in het WPC-besluit rond de toewijzing van All-IP-kosten aan lijnen en ILL zou het college ook hier tot de conclusie moeten komen dat SDF-lijnen geen profijt hebben van de investering in de verdeler-unit en om die reden ook geen kosten van de SDF-kast toegewezen zouden behoren te krijgen. Het toewijzen van een deel van de kosten van de SDF-kast naar SDF-lijnen voldoet naar de mening van KPN dan ook niet aan het principe van kostencausaliteit.

160. Het verdelen van kosten van de SDF-kast naar rato van hoogte-eenheden is naar de mening van KPN ook niet de meest causale kostentoerekening. De toerekening naar hoogte-eenheden zou alleen causaal zijn, indien KPN de kast niet hoeft uit te breiden als gevolg van een nieuwe toetreders. Het gezamenlijk betrekken van een kast geeft wel alle partijen binnen die kast een efficiëntievoordeel, dat gelijk over de partijen moet worden verdeeld. Om die reden is KPN van mening dat de kosten van collocatie volledig moeten worden toegerekend aan de collocatie-afnemers, primair op basis van gelijke verdeling van de kosten, subsidiair naar rato van hoogte-eenheden.

Het college

161. Onder randnummer 63 tot en met 67 is naar de mening van het college een duidelijke motivering gegeven waarom toerekening van een deel van de kosten aan lijnen en hoogte-eenheden, volgens het college de meest causale vorm van toerekening is.

Tele2

162. Tele2 stelt dat zij niet in staat wordt gesteld slechts twee hoogte-eenheden af te nemen. Daarnaast wijst Tele2 erop dat KPN een prikkel zou hebben om utopische hoeveelheden hoogte-eenheden voor te bereiden, opdat marktpartijen voor deze kosten dienen op te dragen.

Het college

163. Dat Tele2 niet in staat wordt gesteld slechts twee hoogte-eenheden af te nemen, is onjuist. Tele2 kan twee hoogte-eenheden afnemen. De stelling van Tele2 dat KPN een prikkel zou hebben om meer hoogte-eenheden voor te bereiden dan noodzakelijk is tevens onjuist. Zoals in randnummer 66 wordt vermeld, dragen alle partijen de kosten van leegstand naar rato van ruimtegebruik. Aangezien KPN de grootste afnemer zal zijn van hoogte-eenheden zal zij ook het grootste deel van de kosten van leegstand betalen. Door utopische hoeveelheden hoogte-eenheden voor te bereiden zal KPN inderdaad de kosten per hoogte-eenheid opstuwten, maar deze kosten draagt zij grotendeels zelf. De prikkel om dit te doen ontbreekt dus.

Installed base migratie**KPN**

164. In tabel 7 van annex B van het besluit worden de tariefplafonds voor de dienst Installed Base Migratie weergegeven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen tariefplafonds voor de basis migratiedienst (BBO) enerzijds en de migratiedienst met extra service (BSO, BN) anderzijds. KPN is van mening dat de migratiediensten waarbij extra service wordt verleend, niet vallen onder de verplichting om migratiediensten te verlenen voor All-IP. Marktpartijen hebben de vrije keuze om wel of niet voor een extra service verlening te kiezen. Om die reden is KPN van mening dat de tarieven voor deze extra service migratiediensten niet begrensd hoeven te worden onder een Wholesale Price Cap. KPN verzoekt het college dan ook de IBM-tarieven voor SBO en BN uit het definitieve SLU-tarieven besluit te verwijderen.

Het college

165. Het college is het niet eens met het standpunt van KPN dat de migratiediensten met extra service (BSO en BN) niet vallen onder de verplichting om migratiediensten te verlenen voor All-IP. Wanneer KPN deze diensten aan zichzelf levert dan dient KPN deze diensten op basis van non-discriminatie ook aan derden te leveren. De vraag of het een dienst met extra service betreft, doet in dat geval niet ter zake. Het college zal de tarieven voor SBO en BN Installed base migratie dan ook niet uit het definitieve besluit verwijderen.

Tele2

166. Tele2 geeft aan dat zij er moeite mee heeft dat partijen dienen te betalen voor migratie van MDF naar SDF. Partijen hebben immers niet om All-IP gevraagd. Partijen betalen € 72 per lijn en daarnaast nog eens € 6.000 per locatie.

Het college

167. Het tarief voor de migratie van MDF naar SDF betreft een Wholesale Price Cap tarief. KPN mag een tarief stellen dat lager is dan dit Wholesale Price Cap tarief. Onderhandelingen in het kader van de All-IP-migratie zouden er toe kunnen leiden dat een lager tarief tot stand komt. Daarnaast kan gesteld worden dat partijen, door gebruik te maken van het netwerk van KPN, het risico lopen dat KPN bepaalde keuzen maakt die niet de keuze van deze partijen zijn. Dit risico voor partijen is gekoppeld aan het gebruik van gereguleerde toegang.

Gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten**KPN**

168. In randnummer 26 van het ontwerpbesluit wordt een opsomming gegeven van de verschillende soorten kosten die in het ontwerpbesluit een rol spelen. Uit de omschrijving van de kostensoorten blijkt echter naar de mening van KPN onvoldoende dat ook de gezamenlijke kosten en gemeenschappelijke kosten reeds zijn verwerkt in de tarieven, zoals te doen gebruikelijk onder de WPC. Onder de algemene kosten, toegerekend aan lijnen, zijn naast de kosten voor aanpassing van leverings-, beheers- en administratiesystemen tevens de gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten opgenomen. De aan kasten gealloceerde gezamenlijke kosten zijn opgenomen onder kosten voor het kastonderhoud (Opex).

Het college

169. Het college onderschrijft de opmerkingen van KPN met betrekking tot de omschrijving van de kostensoorten. De omschrijving van de kosten van het aansluitnetwerk in randnummer 26 is aangepast.

WACC**KPN**

170. In hoofdstuk 6 van het besluit geeft het college haar visie weer op het bepalen van een redelijk rendement op geïnvesteerd vermogen van KPN. Het college maakt hierbij onderscheid tussen de WACC voor een eenjarige reguleringsperiode en die voor een meerjarige reguleringsperiode. KPN heeft een principieel bezwaar ten aanzien van dit onderscheid, aangezien een rendement niet afhankelijk is of kan zijn van een bepaalde reguleringsperiode.

171. De vermogenskostenvoet van een onderneming wordt bepaald door de vermogenskostenstructuur die wordt gehanteerd door een onderneming. De verhouding tussen Vreemd Vermogen en Eigen Vermogen enerzijds en de rendementen die behaald moeten worden op Vreemd Vermogen en Eigen Vermogen anderzijds bepalen de WACC. Een vermogensverstrekker wil financieel gecompenseerd worden voor de duur dat hij het vermogen beschikbaar stelt en het risico dat hij loopt op het niet terug ontvangen van zijn geïnvesteerd vermogen. De duur van de investering wordt bepaald door de totale periode dat de onderneming gebruik maakt van het verstrekte vermogen.

172. De periode dat een onderneming gebruik maakt van een verstrekt vermogen is onafhankelijk van een reguleringsperiode voor een onderneming. Zeker wanneer men spreekt over het beschikbaar stellen van vermogen voor investeringen in duurzame middelen zoals een netwerk is de looptijd vergelijkbaar met de afschrijvingstermijn van de investering en derhalve vele malen groter dan de reguleringsperiode. Het is in de ogen van KPN dan ook pertinent onjuist om de reguleringsperiode als looptijd voor de investering te nemen bij het bepalen van de WACC en om die reden naar de mening van KPN volstrekt onbegrijpelijk dat door NERA twee verschillende vermogenkostenvoeten voor een investering zijn bepaald.

Het college

173. Er is geen consensus onder NRA's en academici met betrekking tot de te hanteren maturiteitsperiode. Zowel de gemiddelde looptijd van investeringen als de reguleringsperiode worden hiervoor gebruikt. De keuze tussen beide methoden is minder belangrijk dan het belang van stabiliteit van regulering. Het veranderen van methoden zonder duidelijke en goede reden vergroot het gevoel van willekeur en *regulatory risk*. Het college gebruikt al sinds 1997 de reguleringsmethode als maturiteitsperiode. Het college ziet geen reden om hier nu vanaf te wijken.

Geldigheidsduur

KPN

174. In zowel randnummer 31 als randnummer 98 van het besluit wordt aangegeven dat de looptijd van de meerjarige tariefregulering aansluit bij de looptijd van het bestaande WPC-systeem. De looptijd van WPC is afhankelijk van de marktanalyse ULL, zoals het college aangeeft in het dictum bij punt I. In dit marktanalysebesluit is de regulering voor een periode van 3 jaar vastgelegd, lopende van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2008. Voor de periode ná 2008 is nog geen besluit genomen. Ondanks dat de WPC pas is ingegaan op 1 april 2006 en dat met inachtneming van een geldigheidsperiode van drie jaar de WPC tarieven derhalve geldig zouden zijn tot 1 april 2009, is KPN van mening dat op basis van het marktanalysebesluit ULL de tarieven onder de Wholesale Price Cap slechts kunnen gelden tot 31 december 2008. Voor de periode ná 2008 zal een nieuw marktanalysebesluit genomen moeten worden. Ook voor het besluit inzake SLU-tarieven is KPN van mening dat de bepaling betreffende de looptijd aangesloten dient te zijn bij geldigheidsduur van de marktanalyse ULL. De geldigheidstermijn van het definitieve besluit inzake SLU-tarieven zou naar de mening van KPN derhalve moeten aflopen op 31 december 2008.

Het college

175. Het college onderschrijft de zienswijze van KPN en past het dictum op dit punt aan. Wel is het mogelijk dat op basis van een nieuw marktanalysebesluit de tarieven alsnog een geldigheidsduur krijgen tot na 31 december 2008.

Annex D WACC-rapport van NERA

176. De volgende rapporten van het adviesbureau NERA maken integraal onderdeel uit van dit besluit en zijn beschikbaar op de website van OPTA:

- het WACC-rapport voor 2004;³⁹
- het WACC-rapport voor 2006-2008;⁴⁰
- Het WACC-rapport voor eenjarige regulering van SLU-diensten.⁴¹

³⁹ NERA, The cost of Capital for KPN's Wholesale Activities [2004], A Final Report for OPTA, 21 February 2006.

⁴⁰ NERA, The cost of Capital for KPN's Wholesale Activities, A Final Report for OPTA, 16 December 2006

⁴¹ NERA, The Cost of Capital of KPN for Sub-Loop Unbundling (SLU), January 2007.

Annex E Afkortingen, begrippen

Afkortingen en begrippen

Begrip	Uitleg
Activa	Huidige netto boekwaarde van bezittingen. Soms in dit besluit ook geïnvesteerd vermogen genoemd.
ASL	Gedeeltelijk ontbundelde koperen aansluitlijn op MDF-niveau.
EDC-rapportage	Rapportage de toepassing van het goedgekeurde kostentoerekeningssysteem voor wholesalekosten.
Geïnvesteerd vermogen	Huidige netto boekwaarde van bezittingen. Activa.
Gemiddelde kosten	De totale kosten per eenheid product (totale kosten / aantal geproduceerde eenheden).
Het college	Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit.
Hoogte-eenheid	Een hoogte-eenheid is de maat voor de hoeveelheid ruimte die een colloceerder gebruikt in een straatkast. De meeste straatkasten bieden ruimte aan 25 hoogte-eenheden.
HVD	Hoofdverdeler
Kosten	Zie diverse soorten kosten in deze begrippenlijst: vaste kosten, variabele kosten, gemiddelde kosten, totale kosten.
Kostprijs	De kosten per eenheid dienst/product (kosten gedeeld door volume).
KVD	Kabelverdeler
Marktanalyse ULL	Analyse van de markt voor ontbundelde toegang op wholesale-niveau OPTA/BO/2005/203431, 21 december 2005
MDF	MDF staat voor M ain D istribution F rame ook soms de hoofdverdeler genoemd. Het MDF is een rek waarop de koper bedrading van het aansluitnetwerk uitkomt (is afgemonteerd).
MDF-locatie	Een MDF-locatie is het gebouw waarin het MDF staat.
SIP	SDF Informatie Product. KPN levert voor de SDF-access een aantal SDF-informatiediensten. Deze diensten leveren informatie over het gebruik en de configuratie van het koperaansluitnetwerk.
Omzet	De voor de geleverde producten (of diensten) ontvangen financiële vergoeding (exclusief BTW). Omzet = afzet x prijs.
ontwerp-SLU-tarievenbesluit	OPTA/BO/2007/200757, 27 april 2007. Genotificeerd onder nummer NL/2007/630
SDF	SDF staat voor S ubloop D istribution F rame ook soms kabelverdeelkast (of

Begrip	Uitleg
	straatkast) genoemd. Op de SDF komt de koperbedrading van het subnetwerk uit.
SDF-access	Ontbundelde toegang tot het subnetwerk op het niveau van de kabelverdeelkast (ook wel subloop ontbundeling).
Subnetwerk, subloop	Het deel van het koperen aansluitnetwerk van KPN tussen de straatkast en de locatie van de eindgebruiker.
Telco	Telecom Operator
Totale kosten	Alle kosten van een onderneming (vaste kosten + variabele kosten).
Tw	Telecommunicatiewet (Stb. 2004, 189, inwerking getreden op 19 mei 2004, Stb 2004, 207)
Tariefannexen	Een document waarin alle annexen over tarieven zijn opgenomen. Dit document is gemeenschappelijk verschillende marktanalysebesluiten.
Variabele kosten	De kosten die variëren met de productieomvang.
Vaste kosten	De kosten die niet afhankelijk zijn van de productieomvang (soms constante kosten genoemd).
VSL	Gedeeltelijk ontbundelde koperen aansluitlijn op SDF-niveau.
VTL	Volledig ontbundelde aansluitlijn op SDF-niveau.
VVE	Vergoeding voor eens (eenmalige vergoeding)
VVA	Voorgeding voor abonnement (periodieke vergoeding)
WPC-besluit	Wholesale price cap-besluit van 27 september 2006 (OPTA/TN/201811)
WPC-systeem	Wholesale price cap systeem zoals vastgelegd in het WPC-besluit.
xTL	Volledig ontbundelde aansluitlijn op MDF-niveau.