

Tariefregulering Wholesale Line Rental

Ontwerpbesluit



Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Proces.....	5
1.2.1	Oude ontwerp- WLR-tariefbesluit	5
1.2.2	Nationale consultatie en Europese notificatie oude WLR-tariefbesluit.....	6
1.2.3	Uitspraak CBb.....	7
1.2.4	Nieuwe ontwerp WLR-tariefbesluit	8
1.2.5	Nationale consultatie en Europese notificatie nieuwe WLR-tariefbesluit	9
1.3	Reikwijdte van dit document.....	9
1.4	Samenvatting.....	9
1.5	Opbouw van dit document.....	10
2	Beschrijving WLR-dienst	12
3	Bepaling onderscheid retail-minus vs. kostenoriëntatie	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Juridisch kader.....	13
3.3	De retail tariefstructuur van KPN.....	14
3.4	Toepassing retail tariefstructuur op WLR	15
3.5	Conclusie	16
4	Tarieven op basis van retail-minus	17
4.1	Inleiding	17
4.2	De retail-minus methodiek.....	17
4.3	De relevante diensten en retailkosten	19
4.3.1	Dienstencategorieën.....	19
4.3.2	Aanpassingen, nieuwe diensten en uitfaseringen	20
4.4	De relevante retailkosten.....	22
4.4.1	Relatie ondergrens- en retail-minustariefregulering	22
4.4.2	Totale kosten of incrementele kosten in minus	23
4.4.3	Invulling totale kosten	24
4.4.4	Kosten uit gescheiden financiële rapportage	25
4.4.5	Eenjarige of meerjarige minussen	26
4.5	Beoordeling van de minus	27
4.5.1	Instructie aan KPN.....	27
4.5.2	Beoordeling door het college.....	28
5	Tarieven op basis van kostenoriëntatie	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Invulling van kostenoriëntatie	31
5.2.1	Gevolgen van causale toerekening	31
5.2.2	Proportionele toerekening in het wettelijk kader.....	33
5.2.3	Relevante argumenten voor proportionele toerekening	34

5.2.4	Keuze voor proportionele toerekening	35
5.2.5	Mate van proportionele toerekening	39
5.2.6	Wijze van tariefregulering	41
5.3	Beoordeling van de WSK-tarieven	42
5.3.1	Instructie aan KPN.....	42
5.3.2	Beoordeling door het college.....	43
	Accountantsverklaring.....	44
6	Dictum	45
	Bijlagen.....	47
	Bijlage A. Consultatiedocument en reacties van marktpartijen	48
1	Inleiding.....	48
1.1	Aanleiding	48
1.2	Proces.....	48
1.3	Reikwijdte van dit document.....	49
1.4	Opbouw van dit document.....	49
2	Beschrijving WLR-dienst.....	50
3	Invulling tariefregulering op hoofdlijnen	51
3.1	Inleiding	51
3.2	Richtlijn uit het WLR-besluit.....	51
3.3	De retail tariefstructuur van KPN	51
3.4	Toepassing retail tariefstructuur op WLR	53
3.5	Conclusie	54
4	Bepaling van de minus	56
4.1	Inleiding	56
4.2	De retail-minus methodiek.....	56
4.3	Het relevante retailtarief	58
4.4	De relevante retailkosten.....	59
5	Allocatie van wholesalespecifieke kosten.....	65
5.1	Inleiding	65
5.2	Invulling van kostenoriëntatie	65
5.3	Wijze van proportionele toerekening	66
5.4	Eenjarig of meerjarig	67
6	Proces.....	69
	Bijlage B. Verzoek aan KPN WLR-tarieven	70
	Bijlage C. Herberekeningsverzoek	77
1	Proces.....	77

2	Herberekeningsverzoeken.....	77
	Bijlage D. Retail-minustarieven.....	79
	Bijlage E. Zienswijze marktpartijen en reactie college	80
	E.1 Inleiding	80
	E.2 Retail-minus methodiek	80
	E.3 Relevante diensten.....	82
	E.4 Aanpassingen, nieuwe diensten en uitfaseringen.....	83
	E.5 Relevante retailkosten	84
	E.6 Toerekening van WSK.....	87
	E.7 WSK-tarieven	89
	E.8 Conclusie.....	92
	Bijlage F. Brief met verzoek om accountantsverklaring	93
	Bijlage G. Brief met verzoek aan marktpartijen.....	95
	Bijlage vragenlijst WLR-partijen	97
	Bijlage H. Brief met verzoek aan KPN	100

Openbare versie

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

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

1. In zijn besluit van 21 december 2005¹ (hierna: het WLR-marktbesluit) heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) de wholesalemakten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk van KPN onderzocht. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft het college op de markt voor laagcapacitaire wholesale-telefonieaansluitingen verplichtingen aan KPN opgelegd. Eén van deze verplichtingen betreft tariefregulering.²
2. In randnummer 275 van het WLR-marktbesluit heeft het college aangegeven dat de tariefregulering van Wholesale Line Rental (hierna: WLR) zal worden geoperationaliseerd in het kader van de totstandkoming van de WLR-dienstverlening. Hiertoe heeft het college op 15 december 2006 een WLR-tariefbesluit genomen (hierna: oude WLR-tariefbesluit).³ Dat besluit is vernietigd door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: het CBB) op 12 september 2007⁴. Naar aanleiding van die uitspraak heeft het college het voorliggende ontwerp-WLR-tariefbesluit genomen. Gelijktijdig met dit nieuwe WLR-tariefbesluit is ook een ontwerp-wijzigingsbesluit van het WLR-marktbesluit⁵ gepubliceerd.

1.2 Proces

1.2.1 Oude ontwerp- WLR-tariefbesluit

3. Tijdens een drietal Industry Group bijeenkomsten (op 22 februari en 1 en 8 maart 2006) is uitvoerig met KPN en andere marktpartijen gesproken over het door KPN opgestelde voorstel voor WLR. Daarbij is met name ingegaan op de implementatie van de WLR-dienstverlening. Vervolgens heeft het college een consultatiedocument⁶ opgesteld (zie bijlage A). Het college heeft hierop van een viertal marktpartijen reacties ontvangen. Het college heeft de reacties van marktpartijen op dit consultatiedocument betrokken bij zijn besluitvorming over de tariefregulering van WLR. De samenvatting van de reacties van marktpartijen is ook opgenomen in bijlage A.
4. Het college heeft vervolgens op 21 juli 2006 een brief⁷ aan KPN gestuurd met het verzoek om een voorstel voor de WLR-tarieven aan het college te doen toekomen conform de in de brief gespecificeerde randvoorwaarden. Deze brief is opgenomen in bijlage B. KPN heeft de resultaten van de rekenexercitie op 1 september 2006 aan het college toegestuurd.

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

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

³ OPTA/TN/2006/203318

⁴ LJV:BB3357

⁵ OPTA/AM/2008/200853

⁶ Consultatiedocument, tariefregulering wholesale line rental, OPTA/TN/2006/201464, 19 mei 2006

⁷ Brief aan KPN, Tarieven wholesale line rental, OPTA/TN/2006/202190, 21 juli 2006

5. Op basis van deze informatie heeft het college op 20 september 2006 een herberekeningsverzoek aan KPN gestuurd (bijlage C). Daarin is KPN verzocht te komen tot een herberekening van de WLR-tarieven en het college een nieuw overzicht van de WLR-tarieven (zowel de retail-minus tarieven als de WSK-tarieven) te verstrekken inclusief de bijbehorende onderbouwing en toelichting. KPN heeft op 25 september 2006 voldaan aan dit verzoek. Vervolgens is hierop door KPN op verzoek van het college nog één correctie doorgevoerd ten aanzien van de wederkerende kosten. De resultaten daarvan heeft KPN op 2 oktober 2006 aan het college geleverd.
6. Het college heeft KPN op 10 oktober 2006 het verzoek gestuurd om door PricewaterhouseCoopers (hierna: PWC) een accountantsverklaring te laten opstellen (Bijlage F). Op 17 november 2006 heeft het college de door PWC opgestelde accountantsverklaring ontvangen van KPN.

1.2.2 Nationale consultatie en Europese notificatie oude WLR-tariefbesluit

7. 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 WLR-tariefbesluit geldt dat het college in dit besluit, als invulling op de in de marktanalysebesluiten van 21 december 2005 opgelegde verplichting als bedoeld in artikel 6a.7 van de Tw, WLR- tarieven vaststelt voor de resterende 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 de voormelde voorbereidingsprocedure gevolgd moet worden.
8. Indien een op grond van artikel 6a.2 van de Tw genomen besluit van invloed is op de handel tussen de lidstaten 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 WLR-tariefbesluit, 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 WLR-tariefbesluit ook Europees zal consulteren en notificeren.
9. De hiervoor genoemde consultaties en notificatie hebben plaats gevonden op basis van het ontwerp-WLR-marktbesluit.⁸
10. Op 6 oktober 2006 heeft het college het ontwerp-WLR tariefbesluit bij de Europese Commissie genotificeerd. Op 15 november 2006 heeft de Commissie aangegeven geen opmerkingen te hebben over het ontwerpbesluit.⁹ Van lidstaten heeft het college geen reacties ontvangen.

⁸ OPTA/TN/2006/202796, Ontwerpbesluit Tariefregulering wholesale line rental, 6 oktober 2006,

⁹ Europese Commissie, Zaak NL/2006/0511, 15 november 2006.

11. De nationale consultatie heeft plaatsgevonden in de periode van 6 oktober tot en met 17 november 2006. De consultatie is aangekondigd in de Staatscourant¹⁰ en de Financiële Telegraaf.¹¹ KPN, Scarlet en Tele2/Versatel/Atlantic Telecom/BT/Pretium Telecom (hierna:TVABP)¹² en Tele2/Versatel hebben naar aanleiding van de consultatie schriftelijk hun zienswijze gegeven. In annex E neemt het college deze zienswijzen op en geeft het college haar reactie op die zienswijzen.
12. Naar aanleiding van deze zienswijzen van partijen heeft het college de keuzes uit het ontwerpbesluit nogmaals overwogen en de overwegingen in het besluit waar nodig aangevuld.

1.2.3 Uitspraak CBb

13. Het CBb heeft op 12 september 2007 uitspraak gedaan¹³ in het beroep tegen het WLR-tariefbesluit van 15 december 2006.¹⁴
14. Het CBb heeft het WLR-tariefbesluit vernietigd en het college opgedragen om met inachtneming van de uitspraak een nieuw WLR-tariefbesluit te nemen. In de motivering bij de vernietiging van het WLR-tariefbesluit heeft het CBb aangegeven dat de vaststelling van de “return on sales” (RoS) en de mate van proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten (WSK) niet in stand kunnen blijven. De overwegingen van het CBb inzake de RoS zijn opgenomen in het ontwerp-wijzingsbesluit van het WLR-marktbesluit.
15. Ten aanzien van de WSK heeft het CBb het volgende overwogen:

9.2.2. De in artikel 6a.7 Tw genoemde verplichtingen met betrekking tot kosten en kostenoriëntatie hebben een ingrijpend karakter. Prijsregulering is een vergaande vorm van regulering van de markt. Dit geldt in het bijzonder voor de hier aan de orde zijnde proportionele toerekening, die er op neerkomt dat de gereguleerde onderneming een – aanzienlijk – deel van de kosten die moeten worden gemaakt om anderen met haar te kunnen laten concurreren, zelf moet dragen. OPTA dient bij het opleggen van een dergelijke verplichting te onderzoeken of deze geschikt is voor het bereiken van het doel en of deze niet verder gaat dan voor het bereiken van dit doel noodzakelijk is. Gelet op de in artikel 1.3, eerste lid, onder c, Tw, genoemde doelstelling van het bevorderen van belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit, dient OPTA hierbij mede in ogenschouw te nemen in hoeverre de proportioneel toegerekende wholesalespecifieke kosten door de gereguleerde partij aan eindgebruikers worden doorberekend. Bovendien dient OPTA de aan haar beslissing ten grondslag liggende overwegingen – inclusief berekeningen – zoveel als mogelijk inzichtelijk te maken. Aan deze

¹⁰ Staatscourant, Ontwerpbesluit tariefregulering Wholesale Line Rental, 6 oktober 2006.

¹¹ Financiële Telegraaf, Kennisgeving Ontwerpbesluit tariefregulering Wholesale Line Rental (vaste telefonie), 6 oktober 2006.

¹² Deze partijen hebben een gezamenlijke reactie ingediend.

¹³ LJN:BB3357

¹⁴ OPTA/TN/2006/203318

verplichtingen heeft OPTA in het Tariefbesluit niet voldaan.

Het College overweegt voorts dat hij in zijn uitspraak van heden in de zaken AWB 06/743 en 06/747 op het beroep van KPN tegen het WLR-implementatiebesluit onder meer heeft overwogen dat OPTA niet op zorgvuldige wijze is gekomen tot de aan KPN opgelegde verplichting tot handmatige orderverwerking.

9.3 In grief 3.1 betoogt KPN dat OPTA de doorlooptijd van de verwerking van een WLR-overstaporder – meer specifiek de normtijd voor “het versturen van een antwoord aan marktpartijen” – heeft genormeerd tot een tijd die zodanig kort is dat deze niet overeenkomt met de werkelijk aan die order te besteden tijd, waardoor KPN's daadwerkelijke kosten niet door het aldus berekende tarief worden gedekt. (...) OPTA kan bij het nemen van het nieuwe besluit onder ogen zien in hoeverre deze grief nog relevant is en uitgaan van de inmiddels in de loop van het implementatieproces verworven informatie omtrent de noodzaak van het verzenden van informatie en de hieraan door KPN werkelijk bestede tijd.

1.2.4 Nieuwe ontwerp WLR-tariefbesluit

16. Het college heeft naar aanleiding van de uitspraak overwogen of naast een nieuw WLR-tariefbesluit ook een wijziging van het WLR-marktbesluit nodig is, en heeft geconcludeerd dat dit zo is. Het gaat om een wijziging van randnummer 265 van het WLR-marktbesluit, welke wordt gemotiveerd in het ontwerp-wijzigingsbesluit¹⁵ van het WLR-marktbesluit. Deze wijziging is bedoeld om het punt van de RoS te adresseren. In dit WLR-tariefbesluit wordt voortgebouwd op de wijziging van het WLR-marktbesluit (zie paragraaf 4.4).
17. In dit WLR-tariefbesluit wordt een nieuw besluit genomen ten aanzien van de mate van proportionele toerekening van WSK en de daaruit volgende tarieven (zie paragraaf 5.2).
18. Ten aanzien van het vernietigde WLR-tariefbesluit is voor een aantal zaken een update doorgevoerd.
 - a. Paragraaf 3.3 inzake de relevante retailtarieven is aangevuld naar aanleiding van tariefontwikkelingen per 1 maart 2008. KPN heeft per 1 maart 2008 wijzigingen doorgevoerd van haar Belbasis- en Belvrijweekend-tarieven. Deze wijzigingen hebben tot gevolg dat ook Belvrijweekend voor WLR een relevant retailtarief is geworden;
 - b. ten slotte zijn enige tekstuele verbeteringen doorgevoerd en zij de nieuwe keuzes door het hele besluit heen doorgevoerd.
19. Het college heeft op 18 december 2007 een vragenbrief aan KPN en WLR-marktpartijen verstuurd (bijlage G). Deze vragenbrief had zowel betrekking op de WLR-tarieven als op de reparatie van het WLR-implementatiebesluit. Op deze vragenbrief is door de zes WLR-marktpartijen, te weten Tele2, Pretium, Esprit, Atlantic, ACN en Yiggers, gereageerd. Daarnaast heeft KPN geantwoord op 16

¹⁵ OPTA/AM/2008/200853

januari 2008 en 8 februari 2008.

20. Op 12 maart 2008 heeft het college KPN een brief (bijlage H) gestuurd met een verzoek om oplevering van een lijst met WLR-tarieven per 1 maart 2008. KPN wordt verzocht de minus te baseren op de kosten uit de gescheiden financiële rapportage 2006 (hierna: GFR 2006), en tevens daarin een RoS van 5% op te nemen. Tevens is KPN verzocht de lijst met relevante retailtarieven in ieder geval uit te breiden met Belvrijweekend. Tenslotte is KPN hierbij verzocht een accountantsverklaring op te leveren. KPN heeft op 14 maart 2008¹⁶ aangegeven het niet eens te zijn met deze verzoeken. Het college heeft vervolgens op basis van het referentieaanbod op KPN's website opgenomen en deze aangevuld met Belvrijweekend. Het college heeft tevens na nadere overweging besloten gegevens uit de GFR 2005 te blijven gebruiken.

1.2.5 Nationale consultatie en Europese notificatie nieuwe WLR-tariefbesluit

21. 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 de het ontwerpbesluit nationaal geconsulteerd wordt. Het college is tevens van oordeel dat bij het WLR-tariefbesluit sprake is van invloed op de handel tussen lidstaten. Dit betekent dat het college het WLR-tariefbesluit ook Europees zal consulteren en notificeren.

1.3 Reikwijdte van dit document

22. De reikwijdte van dit besluit beperkt zich tot de tariefregulering van WLR. Voor alle overige aspecten, die veelal te maken hebben met de implementatie van WLR, is een separaat besluit genomen (hierna: WLR-implementatiebesluit)¹⁷.

1.4 Samenvatting

23. In dit besluit stelt het college de WLR-tarieven vast. Deze bestaan deels uit wholesaletarieven die bepaald zijn door toepassing van de retail-minus methodiek en deels uit kostengeörienteerde wholesaletarieven. In het WLR-marktbesluit is reeds bepaald dat WLR-tarieven, voor zover mogelijk, worden bepaald aan de hand van de retail-minus methodiek. Indien dit niet mogelijk is vanwege het ontbreken van een relevant retailtarief, dient kostenoriëntatie toegepast te worden. In dit besluit is vastgesteld welke categorieën via retail-minus worden gereguleerd en welke via kostenoriëntatie.
24. De retail-minus methodiek is toegepast op die diensten waarvoor een relevant retailtarief bestaat. Vervolgens is van die retailtarieven een percentage afgetrokken (de minus) om de wholesaletarieven vast te stellen. De omvang van de minus dekt KPN's totale retailkosten inclusief een redelijk retailrendement. Het college stelt de volgende minussen vast die KPN minimaal dient

¹⁶ 08/010 pricing

¹⁷ OPTA/TN/2006/202304

te hanteren:

- a. minus van 15,6% voor PSTN-diensten en de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen kunnen worden afgenomen bij PSTN-diensten;
 - b. minus van 14,4% voor ISDN-diensten en de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen kunnen worden afgenomen bij ISDN-diensten;
 - c. minus van 15,0% voor de faciliteiten en aanvullende diensten die zowel in combinatie met PSTN-diensten als ISDN-diensten kunnen worden afgenomen.
25. Voor de componenten van de WLR-dienstverlening waarvoor geen relevant retailtarief aanwezig is, dienen, conform het WLR-marktbesluit, kostengeïntende tarieven te worden vastgesteld. Het gaat daarbij om vier met WLR samenhangende kostencategorieën (de zogenaamde wholesalespecifieke kosten (hierna WSK)):
- a. implementatiekosten;
 - b. implementatiekosten per dienst aanbieder;
 - c. wederkerende kosten (per dienst aanbieder);
 - d. (migratie)kosten per telefonieaansluiting.
26. Causale kostentoerekening van WSK leidt tot een kostenasymmetrie tussen KPN en WLR-afnemers, met forse toetredingsdrempels als gevolg. Daarnaast leidt causale kostentoerekening tot een business case waarbij efficiënte WLR-afnemers geen of zelfs een negatief rendement realiseren. De toetreding wordt hierdoor beperkt waardoor de concurrentieontwikkeling wordt verstoord. Om die redenen komt het college tot de conclusie dat proportionele toerekening van WSK, dat wil zeggen dat deze kosten ook aan KPN's aansluitlijnen worden toegerekend, gerechtvaardigd is zodanig dat het versturende effect wordt weggenomen. Een dergelijk versturend effect doet zich niet voor bij causale toerekening van de implementatiekosten per dienst aanbieder (kostencategorie b.). Derhalve dient KPN die kosten causaal toe te rekenen.
27. Het college stelt een tweetal kostengeoriënteerde tariefplafonds vast:
- 1) mutatie tarief van maximaal EUR 4,30 per WLR-mutatie.
 - 2) deelnametarief van maximaal EUR 25.000 per WLR-aanbieder¹⁸.
28. De tarieven gelden vanaf het moment van publicatie van dit besluit.

1.5 Opbouw van dit document

29. Het volgende hoofdstuk bevat een beknopte beschrijving van de WLR-dienst en geeft de aansluiting met het implementatiebesluit. Hoofdstuk 3 gaat in op de hoofdlijnen van tariefregulering van WLR, zoals deze volgen uit het WLR-marktbesluit. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om de keuze

¹⁸ Een aanbieder is een hostende partij.

tussen retail-minus en kostenoriëntatie. Hoofdstuk 4 werkt de wijze uit waarop de 'minus' is bepaald. Hoofdstuk 5 gaat in op de principes van kostenoriëntatie, met name wat betreft de allocatie van wholesalespecifieke kosten. Hoofdstuk 6 gaat in op de benodigde accountantsverklaring. Hoofdstuk 7 bevat het dictum van het besluit.

2 Beschrijving WLR-dienst

30. WLR vormt de verplichting tot het op groothandelsbasis aanbieden van de laagcapacitaire telefonieaansluiting. Laagcapacitaire aansluitingen zijn aansluitingen met twee of minder spraakkanalen. In de praktijk gaat het hierbij met name om analoge aansluitingen en ISDN2-aansluitingen, hoewel ook andere typen aansluitingen denkbaar zijn (zoals bijvoorbeeld ISDN1).
31. Wederverkoop als invulling van de toegangsverplichting wordt in artikel 6a.6, tweede lid, onder d, van de Telecommunicatiewet genoemd. Door WLR zijn wholesale-afnemers in staat naast verkeersdiensten ook de telefonieaansluiting in rekening te brengen bij hun eigen eindgebruikers. Deze afnemers kunnen hierdoor hetzelfde type aanbieding doen als de aanbieder met aanmerkelijke marktmacht (AMM), in casu KPN.
32. KPN is op basis van het WLR-marktbesluit niet gehouden WLR te leveren voor Voice-over-Broadband-aansluitingen (hierna: VoB-aansluitingen) en voor aansluitingen waarop een Belbudget-abonnement wordt geleverd (hierna: Belbudget).¹⁹
33. De dienstkenmerken van WLR, zoals de technische en functionele specificaties, zijn uitgewerkt in het WLR-implementatiebesluit.

¹⁹ Zie randnummers ix en x van het dictum van het WLR-besluit.

3 Bepaling onderscheid retail-minus vs. kostenoriëntatie

3.1 Inleiding

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

3.2 Juridisch kader

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

36. In het verlengde daarvan heeft het college op grond van artikel 6a.7 van de Tw aan KPN de verplichting opgelegd om kostengeörienteerde tarieven te hanteren. Het college onderscheidt daarbij twee vormen van kostengeörienteerde tarieven:

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

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

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

38. Daarnaast stelt het college in randnummer 271:

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

39. KPN dient voor het bepalen van kostengeörienteerde tarieven een goedgekeurd kostentoerekeningssysteem te hanteren. Voor dit besluit is dit het, door het college goedgekeurde, retailkostentoerekeningssysteem.²⁰

40. Uit het WLR-marktbesluit volgt dat WLR-tarieven waar mogelijk dienen te worden bepaald aan de

²⁰ Besluit goedkeuring retail kostentoerekeningssysteem, OPTA/TN/2006/2000135, 30 januari 2006.

hand van de retail-minus methodiek. Indien dit niet mogelijk is vanwege het ontbreken van een relevant retailtarief, dient conform het WLR-marktbesluit kostenoriëntatie te worden toegepast. In dit besluit is vastgesteld welke categorieën via retail-minus worden gereguleerd en welke via kostenoriëntatie. Voor de kostencategorieën waarvoor kostenoriëntatie wordt toegepast, dienen de tarieven vervolgens te worden bepaald conform Annex C of D van het WLR-marktbesluit.

3.3 De retail tariefstructuur van KPN

41. Op basis van het hiervoor gestelde, dient het college in eerste instantie te bepalen in hoeverre de retail-minus methodiek op de WLR-dienstverlening kan worden toegepast. Een voor de hand liggende eerste stap is om voor de diensten waarvoor KPN gehouden is WLR te leveren een tegenhanger in de retaildiensten van KPN te vinden. De tarieven van die retaildiensten zijn relevant voor het vaststellen van de tarieven van de WLR-dienstverlening (hierna: de relevante retaildiensten).
42. Het college acht in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen in ieder geval de PSTN²¹ - en de ISDN²²-telefoonaansluiting relevante retaildiensten voor het bepalen van de tarieven van de WLR-diensten. Onder de relevante retaildiensten vat het college ook de bij die retaildienst bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.²³ Het college sluit daarnaast niet uit dat in de toekomst ook nieuwe retaildiensten relevant zijn.
43. De tariefswijzingen van KPN per 1 maart 2008 geven aanleiding om in ieder geval Belvrijweekend ook als relevante retaildienst aan te merken. Vanaf 1 maart 2008 is het voordeliger voor eindgebruikers die gebruik maken van CPS en die daarvoor een aansluiting bij KPN afnemen om Belvrijweekend af te nemen in plaats van Belbasis.²⁴
44. Per 1 maart zijn derhalve zowel Belbasis als Belvrijweekend (in de PSTN, ISDN1 en ISDN2-varianten) relevante retailtarieven. Dit staat niet op gespannen voet met de uitzondering voor de WLR-afspiegeling die voor bundels is gemaakt in randnummer 69 van onderhavig besluit. Immers, Belvrijweekend wordt vanuit het oogpunt van de WLR-afspiegeling slechts als een aansluiting gezien, waarbij de waarde van het verkeer niet in ogenschouw wordt genomen. Als het wel als bundel gezien zou worden, zou de waarde van het verkeer van het tarief afgetrokken worden, om

²¹ Het gaat hier om het standaard Belbasis-abonnement van KPN.

²² Hieronder wordt zowel de ISDN1- als ISDN2-varianten van Belbasis verstaan.

²³ Zie ook randnummer xii, lid d van het dictum van WLR-besluit, waarin wordt gesteld dat WLR-afnemers tenminste dezelfde standaard en optionele bijbehorende functionaliteiten als KPN moeten kunnen bieden.

²⁴ Per 1 maart 2008 stijgt het tarief van het Belbasis-abonnement van EUR 18,16 naar EUR 18,48 (incl. BTW). Het Belvrijweekend-abonnement daalt dan in prijs van EUR 19 naar EUR 18 (incl. BTW). Dit geldt niet voor Belvrij-avond-en-weekend zoals dat vanaf begin maart 2008 in de markt staat. Eindgebruikers kunnen die dienst ook voor een groot aantal maanden afnemen tegen voor EUR 18 in plaats van EUR 24. Als de incentive over de terugverdientijd van 36 maanden wordt verrekend, is het tarief hoger dan EUR 18..

de waarde van de aansluiting te bepalen. Dat zou echter op gespannen voet staan met randnummer 69.

45. Als door verdere tariefswijzigingen andere diensten met daarin een aansluiting goedkoper worden dan Belbasis of Belvrijweekend dienen ook deze een afspiegeling in het WLR-aanbod te krijgen.
46. De bij de relevante retaildiensten behorende retailtarieven staan onder andere vermeld op KPN's website. Voor de Belbasis en Belvrijweekend PSTN- en ISDN-diensten bestaat de retail tariefstructuur uit een maandelijks abonnementsstarief en maandelijkse en eenmalige tarieven voor bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.

3.4 Toepassing retail tariefstructuur op WLR

47. De WLR-tarieven dienen te worden bepaald door de retailtarieven te verminderen met een bepaalde 'minus'. Afgaande op de retail tariefstructuur van KPN dient de tariefstructuur voor WLR derhalve te bestaan uit een maandelijks abonnementsstarief en uit de maandelijkse en eenmalige tarieven voor bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.
48. Vervolgens heeft het college onderzocht of voor alle componenten van de WLR-dienstverlening een relevant retailtarief aanwezig is. Als dit niet het geval is, geldt kostenoriëntatie als invulling van tariefregulering.
49. In het WLR-marktbesluit is in randnummer 261 aangegeven dat de volgende met (de introductie van) WLR samenhangende kostencategorieën kunnen worden onderscheiden:
 - a. implementatiekosten. Dit zijn de kosten die KPN moet maken om haar onderneming gereed te maken om WLR te kunnen leveren. Deze – per definitie eenmalige – kosten worden niet veroorzaakt door het aantal aanbieders dat WLR van KPN afneemt noch door het aantal telefonieaansluitingen dat op basis van WLR wordt afgenomen, maar veeleer door de introductie van de verplichting als zodanig;
 - b. implementatiekosten per dienstaanbieder. Deze mogelijkerwijs door KPN te maken kosten worden veroorzaakt doordat een extra dienstaanbieder zich als afnemer van WLR bij KPN meldt. Te denken valt hierbij aan eventuele kosten verbonden aan de toevoeging van de extra dienstaanbieder aan de relevante systemen;
 - c. wederkerende kosten (per dienstaanbieder). Hierbij valt te denken aan kosten die worden gemaakt in het kader van de administratie van de klantrelatie tussen KPN en de dienstaanbieder;
 - d. (migratie)kosten per telefonieaansluiting. Dit zijn bijvoorbeeld de kosten die moeten worden gemaakt om de klantrelatie tussen een eindgebruiker en KPN te migreren naar een klantrelatie tussen die eindgebruiker en de dienstaanbieder;
 - e. wederkerende kosten per telefonieaansluiting. Dit betreffen de kosten die samenhangen met (het door KPN ter beschikking stellen van) de telefonieaansluiting zelf en die veelal op maandbasis worden toegerekend.

50. Ten aanzien van de wederkerende kosten per telefonieaansluiting (categorie e.) is het college van oordeel dat hierop de retail-minus methodiek kan worden toegepast.²⁵ Voor de met deze kostencategorie samenhangende dienst zijn immers relevante retailtarieven aanwezig. De belangrijkste daarvan is het maandelijkse abonnementstarief. Daarnaast hanteert KPN tarieven voor de bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten, die ook dienen ter dekking van de kosten die samenhangen met de telefonie-aansluiting.
51. Ten aanzien van de overige kostencategorieën geldt dat een relevant retailtarief ontbreekt. De diensten die samenhangen met deze kostencategorieën biedt KPN namelijk niet aan op de retailmarkt, en daardoor worden deze kosten ook niet gemaakt als KPN's retailbedrijf de aansluiting aan haar klanten aanbiedt. KPN maakt deze kosten echter wel als de aansluiting door haar wholesalebedrijf aan WLR-afnemers wordt aangeboden. Met andere woorden, het gaat hier om zogenaamde wholesalespecifieke kosten.²⁶ Deze kosten hebben geen equivalent in het retaildomein en daarom kan geen toepassing worden gegeven aan retail-minus.
52. Zoals hiervoor vermeld, dient voor deze wholesalespecifieke kosten toepassing te worden gegeven aan de methodiek van kostenoriëntatie.

3.5 Conclusie

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

²⁵ Dit heeft het college in randnummer 271 van het WLR-besluit reeds geconstateerd. De retailtarieven die in ieder geval relevant zijn, zijn in randnummer 42 genoemd.

²⁶ Wholesalespecifieke kosten zijn kosten die KPN maakt in verband met een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door OPTA bepaalde vormen van toegang.

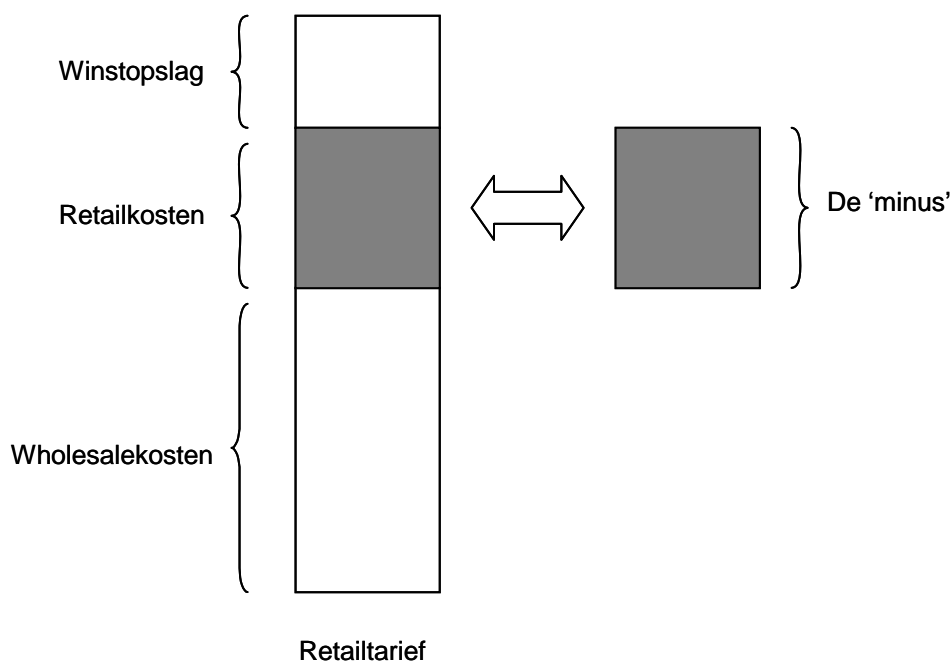
4 Tarieven op basis van retail-minus

4.1 Inleiding

55. In het gewijzigde randnummer 265, zoals opgenomen in het ontwerp-wijzigingsbesluit van het WLR-marktbesluit is vermeld dat *“onder retail-minus wordt begrepen dat het wholesaletarief bestaat uit het relevante retailtarief van KPN waarop nader te bepalen retailkosten in mindering worden gebracht. Onder deze kosten kan ook een vergoeding voor met de retailkosten samenhangende risico’s worden verstaan. Voor het bepalen van de kosten wordt, met uitzondering van de risicovergoeding, uitgegaan van de door KPN gemaakte (of nog te maken) retailkosten. De risicovergoeding kan het college ook baseren op het rendement dat vergelijkbare bedrijven in een competitieve omgeving realiseren.”*.
56. Uit deze formulering volgt direct een tweetal vragen: 1) wat is het relevante retailtarief?, en 2) welke retailkosten dienen in mindering te worden gebracht? Aan de hand van deze vragen wordt in dit hoofdstuk nader ingaan op de relevante aspecten ten aanzien van de methodiek van retail-minus.

4.2 De retail-minus methodiek

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



58. De eerste component van het retailtarief betreft de wholesalekosten. De hoogte en samenstelling van deze component kan het beste worden bepaald door de onderneming voor te stellen als bestaande uit een wholesale- en een retailbedrijf.²⁷ De wholesalekosten zijn dan de kosten die het wholesalebedrijf van de onderneming moet maken om de dienst intern te leveren aan het retailbedrijf. Hierin zijn onder andere begrepen de kosten voor het gebruik van het netwerk, inclusief de vermogenskosten samenhangend met de gebruikte activa, en de operationele kosten voor het intern leveren van de dienst.
59. De retailkosten worden onder andere gevormd door directe marketing- en saleskosten die worden gemaakt in relatie met het retail aanbieden van de dienst. Hieronder vallen tevens de kosten voor facturering van klanten, de aan het retailbedrijf toegerekende gemeenschappelijke kosten, en een redelijk rendement ter vergoeding van de risico's.
60. De winstopslag is de derde component van het retailtarief. Het college verstaat onder de winstopslag de marge die overblijft nadat alle wholesale- en retailkosten (inclusief redelijk rendement) zijn gedekt. Onder winstopslag wordt dus verstaan de 'extra' winst die KPN maakt bovenop de WACC, zoals die is opgenomen in de gereguleerde wholesalediensten, en het redelijke retailrendement, zoals die is opgenomen in de retailkosten. Zoals in het ontwerp-wijzigingsbesluit is aangegeven, heeft het college sterke aanwijzingen dat het gerealiseerde rendement van KPN hoger is dan op grond van de risico's verwacht zou mogen worden.
61. Uit de bovenstaande figuur valt op te maken dat het college van oordeel is dat de 'minus' dient te worden bepaald aan de hand van de relevante retailkosten. Marktpartijen hebben in hun reactie op

²⁷ Door het opleggen van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding kan een administratieve scheiding tussen retail- en wholesalebedrijf worden bewerkstelligd.

het consultatiedocument en in hun zienswijzen op het oude ontwerp-WLR-tariefbesluit²⁸ aangegeven dat de winstopslag ook in de minus opgenomen dient te worden. Marktpartijen geven daarbij aan dat zij kosten hebben die gelijk zijn aan de wholesale kosten plus de winstopslag, terwijl KPN's kostenniveau uitsluitend bestaat uit haar wholesale kosten. Partijen geven aan niet te begrijpen waarom dit verschil er is. Het college onderkent dit verschil, maar heeft de volgende argumenten om de winstopslag niet in de 'minus' te betrekken:

- a. de tariefstelling dient zodanig te zijn dat andere efficiënte marktpartijen duurzaam een concurrerend aanbod in de markt kunnen zetten. Daarvoor is het reeds voldoende dat zo'n marktpartij de retailkosten kan terugverdienen. Het opnemen van de winstopslag in de 'minus' zou daarbij ook inefficiënte partijen de mogelijkheid bieden duurzaam een concurrerend aanbod in de markt te zetten. Dat wil het college voorkomen;
- b. zoals toegelicht in randnummer 266 van het WLR-marktbesluit, is het creëren van prijsdruk op het retailaanbod van KPN niet wat het college beoogt met de WLR-verplichting. Het opnemen van de winstopslag in de minus zou daartoe kunnen leiden;
- c. het betrekken van zowel de retailkosten als de winstopslag in de 'minus' zou neerkomen op regulering van het wholesaletarief die nog het meest lijkt op kostenoriëntatie. In randnummer 268 van het WLR-marktbesluit is dit niet passend bevonden.

62. Het college weegt het voorkomen van inefficiënte toetreding zwaarder dan het wegnemen van de winstopslag en besluit derhalve de winstopslag niet in de minus op te nemen.

4.3 De relevante diensten en retailkosten

4.3.1 Dienstencategorieën

63. Ten aanzien van de WLR-tariefverplichting is hiervoor geconcludeerd dat de wederkerende tarieven per aansluiting alsmede de tarieven voor bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten op basis van retail-minus dienen te worden bepaald. Voor deze componenten zijn retailtarieven voorhanden. Uitgangspunt vormen de aan de PSTN- en ISDN-aansluiting gerelateerde retailtarieven van KPN.²⁹ Het college onderscheidt daarbij vier categorieën:

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

64. Het college stelt voor om een minus vast te stellen voor ieder van deze vier categorieën. KPN biedt

²⁸ Zie randnummer 3 van bijlage E.

²⁹ Op de peildatum van 1 maart 2008 gaat het dan in ieder geval om de Belbasis- en Belvrijweekend-tarieven

op 1 maart 2008³⁰ in ieder geval twee diensten aan in ieder van de in randnummer 63 genoemde categorieën a., b. en c.³¹ Categorie d. omvat een groot aantal faciliteiten en aanvullende diensten. Voor categorie d. komt het college tegemoet aan de reactie van KPN op het consultatiedocument dat het niet zinvol is om voor iedere bijbehorende faciliteit en aanvullende dienst een aparte minus vast te stellen, omdat dit niet praktisch is en leidt tot een schijnnaauwkeurigheid. Voor categorie d. mag KPN ervoor kiezen om één minus vast te stellen. Het staat KPN daarbij vrij om hiervoor bijvoorbeeld een gewogen gemiddelde van de voor de retailtarieven onder a. tot en met c. voorgestelde minussen te hanteren, mits alle relevante retailkosten door deze minus worden gedekt.

4.3.2 Aanpassingen, nieuwe diensten en uitfaseringen

65. KPN kan haar retailtarieven aanpassen, nieuwe retaildiensten introduceren of bestaande retaildiensten uitfaseren. Daarbij geldt dat KPN vanzelfsprekend zal moeten voldoen aan het retailkader dat het college heeft vastgesteld. Daarnaast gelden de volgende eisen.
66. Een aanpassing van een retailtarief leidt met de gekozen retail-minus tariefregulering ook automatisch tot een aanpassing van het bijbehorende WLR-tarief. Het college is van oordeel dat een dergelijke aanpassing tijdig aan WLR-afnemers bekend gemaakt moet worden. Het college gaat daarom uit van minimaal acht weken als redelijke termijn tussen bekendmaking en ingangsdatum. Het college heeft daarbij afgewogen dat WLR-afnemers voldoende tijd moeten hebben om een tariefwijziging aan eindgebruikers te communiceren, maar dat deze termijn ook niet langer dan strikt noodzakelijk moet zijn om te voorkomen dat KPN op retailniveau onnodig lang moet wachten met de introductie van nieuwe diensten. Bekendmaking dient in ieder geval schriftelijk aan WLR-afnemers en door publicatie op de website van KPN plaats te vinden. KPN dient voorts het college op hetzelfde moment als WLR-afnemers te informeren over voorgenomen wijzigingen. Uiteraard dienen KPN's retailtarief en het bijbehorende WLR-tarief gelijktijdig aangepast te worden.
67. In randnummer 20 van het WLR-implementatiebesluit is aangegeven dat indien KPN een nieuwe abonnementsvorm, bijbehorende faciliteit of aanvullende dienst (hierna: nieuwe retaildienst³²) introduceert in de retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen of een bestaande dienst uitfaseert, een wijziging plaats dient te vinden van het WLR-aanbod, zodat iedere retaildienst een afspiegeling kent in het WLR-aanbod. KPN heeft in haar zienswijze op het oude WLR-tariefbesluit³³ aangegeven dat een exacte afspiegeling van elke nieuwe retaildienst in het WLR-aanbod praktisch onuitvoerbaar is. Het college heeft aangegeven dat de praktische bezwaren

³⁰ Het college hanteert in dit besluit 1 maart 2008 als peildatum voor de diensten en retailtarieven.

³¹ Dit zijn de diensten die KPN per 1 juli 2006 bij het college heeft gemeld. Deze melding bevat alle diensten en bundels van KPN die worden aangeboden en/of afgenomen.

³² Voor het dienstbegrip wordt aangesloten bij het retailbesluit. Onder het begrip 'dienst' diensten worden ondermeer bundels met diensten uit andere markten begrepen, maar ook diensten waarbij gedifferentieerd wordt op basis van het vraagprofiel.

³³ Zie randnummer 17 van bijlage E.

afdoende zijn op te lossen. KPN zou WLR-afnemers kunnen verzoeken inzichtelijk te maken dat hun eindgebruikers kwalificeren voor de verschillende WLR-diensten.³⁴ Voor het college weegt het in de afweging zwaarder dat WLR-afnemers voor alle groepen eindgebruikers de mogelijkheid moeten hebben om een concurrerend aanbod in de markt te zetten en dat KPN niet middels kortingsregelingen de marge in bepaalde segmenten dusdanig kan beperken dat een concurrerend aanbod niet meer mogelijk is.

68. In randnummer 20 van het WLR-implementatiebesluit is tevens aangegeven dat KPN bij bovengenoemde wijzigingen zodanige termijnen in acht dient te nemen dat gelijkwaardigheid van WLR-afnemers met KPN-retail is gegarandeerd. Dat betekent dat WLR-afnemers redelijkerwijs in staat moeten worden gesteld een vergelijkbare nieuwe retaildienst gelijktijdig in de retailmarkt te introduceren, dan wel hun eindgebruikers tijdig te kunnen informeren over een uitfasering. Voor nieuwe WLR-diensten acht het college het net als bij tariefwijzigingen redelijk dat KPN de nieuwe WLR-dienst met bijbehorend tarief minimaal acht weken voorafgaand aan de marktintroductie aan WLR-afnemers bekend maakt. Dezelfde termijn acht het college ook redelijk voor de bekendmaking van uitfaseringen.
69. Het college maakt wat betreft de afspiegeling een uitzondering voor bundels van diensten met en zonder ondergrenstariefregulering. Ten aanzien van die bundels geldt niet dat daarvoor een afspiegeling in de WLR-dienstverlening hoeft te bestaan. In voetnoot 10 bij randnummer 32 van annex F van het retailbesluit heeft het college reeds aangegeven dat, hoewel op de retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen geen ondergrenstariefregulering van toepassing is, laagcapacitaire aansluitingen in een bundeltoets (rekenkundig) wel als zodanig worden behandeld. Dit betekent dat indien sprake is van een bundel met een laagcapacitaire aansluiting voetnoot 10 bij randnummer 32 van annex F het retailbesluit toegepast dient worden en dat op dat moment de ondergrenstariefregulering voor die bundels wordt geactiveerd (in rekenkundige zin).
70. Indien KPN een nieuwe retaildienst introduceert, dient KPN voor de bepaling van de tarieven te voldoen aan hetgeen in randnummer 633 van het retailbesluit is gesteld. Dit betekent dat allereerst moet worden vastgesteld of de nieuwe dienst tot de markt voor laagcapacitaire aansluitingen hoort. Indien dit het geval is, is deze nieuwe abonnementsvorm, bijbehorende faciliteit of aanvullende dienst relevant voor de WLR-dienstverlening, tenzij het gaat om Belbudget of een VoB-aansluiting. Vervolgens stelt KPN een retailtarief vast. Dit tarief dient lager te zijn dan de bovengrens. De bovengrens dient conform randnummer 633 van het retailbesluit kostengeëorieerd te zijn³⁵. Ten slotte dient het WLR-tarief bepaald te worden. KPN dient daartoe te bepalen of de dienst behoort tot één van de vier in randnummer 63 genoemde categorieën en het WLR-tarief te bepalen door de desbetreffende minus van het retailtarief af te trekken. Indien de nieuwe dienst niet tot één van de vier categorieën behoort, dient KPN een onderbouwing van de 'minus' voor een nieuwe categorie aan het college voor te leggen. Het college zal vervolgens een separaat besluit nemen

³⁴ Zie randnummer 20 van bijlage E.

³⁵ De retailmarkten voor vaste telefonie, OPTA/TN/2005/203468, d.d. 21 december 2005.

over de 'minus' voor deze nieuwe categorie.

4.4 De relevante retailkosten

4.4.1 Relatie ondergrens- en retail-minustariefregulering

71. Bij de bespreking van de retail-minus methodiek heeft het college reeds opgemerkt dat de 'minus' dient te worden bepaald aan de hand van de relevante retailkosten.

72. Bij het bepalen van de relevante retailkosten zal het college zoveel mogelijk aansluiten bij de ondergrensregulering uit het retailbesluit.³⁶ De reden hiervoor is dat met het opleggen van ondergrenstariefregulering en het opleggen van retail-minus in belangrijke mate hetzelfde doel wordt nagestreefd, namelijk het waarborgen van een voldoende grote marge tussen retail- en wholesaletarieven, zodanig dat andere efficiënte partijen in staat zijn om duurzaam een concurrerend aanbod in de markt te zetten. De ondergrenstariefregulering is opgelegd teneinde het in de marktanalyses geïdentificeerde mededingingsprobleem van marge-utholling te adresseren in de retailmarkten voor vaste telefonie. Ten aanzien van de markt voor laagcapacitaire aansluitingen geldt dat het mededingingsprobleem van marge-utholling geadresseerd wordt door de toepassing van de retail-minus tariefregulering.³⁷ Het was in die markt dan ook niet meer nodig ook nog ondergrenstariefregulering op te leggen. Aangezien met beide vormen van tariefregulering grotendeels hetzelfde doel wordt nagestreefd, zal ook zoveel mogelijk op dezelfde manier invulling gegeven worden aan het kostenbegrip.

73. De ondergrenstariefregulering heeft primair vorm gekregen middels de combinatorische prijsstreefzets (hierna: CPST).³⁸ De CPST geeft aan welke kosten KPN ten minste dient terug te verdienen op marktniveau én op dienstniveau.

74. In de CPST op marktniveau dient KPN, naast de wholesale inkoopkosten, de totale retailkosten inclusief een redelijk retailrendement terug te verdienen. De totale retailkosten bestaan, conform het retailbesluit annex F randnummer 10 lid c en randnummer 15, uit:

- de retailkosten die variëren met de omvang van de afzet van de betreffende retaildienst;
- de retailkosten die ontstaan door het aanbieden van de nieuwe of gewijzigde retaildienst (onafhankelijk van de omvang van de klant);
- de retailkosten die gezamenlijk zijn voor de verschillende retaildiensten op de betreffende retailmarkt;
- een aan de betreffende retailmarkt toerekenbaar deel van de retailkosten die de betreffende markt met andere markten gemeenschappelijk heeft (hierna: gemeenschappelijke kosten);

³⁶ De retailmarkten voor vaste telefonie, OPTA/TN/2005/203468, d.d. 21 december 2005.

³⁷ Randnummer 595 van het retailbesluit.

³⁸ Randnummer 587 van het retailbesluit.

- een redelijk retailrendement. Dit rendement is in randnummer 11 van de beleidsregels inzake de ondergrenstariefregulering van KPN's eindgebruikerstarieven (hierna: de beleidsregels) vastgesteld op 5%.³⁹

75. In de CPST op dienstniveau dient KPN, naast de wholesale inkoopkosten, in ieder geval de incrementele kosten terug te verdienen. In randnummer 15 van de beleidsregels zijn de incrementele retailkosten voor alle diensten vastgesteld op 0,5% van de virtuele wholesale inkoopkosten.

4.4.2 Totale kosten of incrementele kosten in minus

76. De CPST bestaat dus uit een toets op marktniveau en een toets op dienstniveau. De CPST geeft KPN daarmee de vrijheid om te kiezen welke dekking iedere dienst geeft aan de totale kosten op marktniveau, mits voor die specifieke dienst in ieder geval de incrementele kosten worden terugverdiend.

77. Het één op één toepassen van de benadering in de CPST op de markt voor laagcapacitaire aansluitingen zou KPN naar het oordeel van het college teveel de gelegenheid geven om de concurrentievoorwaarden op de markt voor laagcapacitaire aansluitingen te bepalen. Immers, KPN zou de 'minus' van een bepaalde dienst zodanig laag kunnen maken dat het voor afnemers onmogelijk wordt nog met het retailbedrijf van KPN te concurreren. Uiteraard staat daar wel tegenover dat de 'minus' voor een andere dienst in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen groter wordt om toch op marktniveau de totale kosten terug te verdienen. Het is echter maar de vraag of afnemers van WLR die andere dienst willen aanbieden aan hun klanten. Het college acht het niet wenselijk dat KPN door de keuze van de hoogte van de 'minus' de aantrekkelijkheid van de verschillende diensten voor WLR-afnemers kan bepalen.

78. Het één op één toepassen van de benadering uit de CPST disciplineert KPN onvoldoende in haar tariefstelling van WLR. KPN dient daarom op dienstniveau niet alleen de incrementele kosten van de dienst, maar ook de aan die dienst toerekenbare totale retailkosten, zoals genoemd in randnummer 74, terug te verdienen. Daarmee wordt voorkomen dat KPN de aantrekkelijkheid van de verschillende diensten middels de 'minus' kan bepalen.

79. Onder de totale retailkosten wordt ook een redelijk rendement verstaan. Dit redelijk rendement dient ter dekking van de met de retailactiviteiten samenhangende risico's. Zoals in het ontwerp-wijzigingsbesluit van het WLR-marktbesluit is aangegeven, kan het college de risicovergoeding baseren op het rendement dat vergelijkbare bedrijven in een competitieve omgeving realiseren. Het college acht dit de beste methode, aangezien het college sterke aanwijzingen heeft dat het rendement dat KPN daadwerkelijk realiseert een winstoverslag omvat, zodat het gerealiseerde rendement van KPN geen goede benadering is voor de risicovergoeding. Toepassing van KPN's

³⁹ Beleidsregels inzake de ondergrenstariefregulering van KPN's eindgebruikerstarieven, OPTA/TN/2006/200162, 27 januari 2006.

gerealiseerde rendement (dus inclusief de winstopslag) zou betekenen dat de minus zo groot zou worden dat de facto sprake is van kostenoriëntatie.

80. Het college heeft vervolgens beoordeeld of de RoS, zoals bepaald in de beleidsregels⁴⁰, als basis kan dienen voor de risicovergoeding. Deze RoS van 5% is gebaseerd op een onderzoek bij vergelijkbare bedrijven in een competitieve omgeving, hetgeen past binnen de grondslag van het WLR-marktbesluit. Het college ziet geen objectieve factoren die leiden tot een andere risicoprofiel voor de WLR-plichtige laagcapacitaire aansluitingen dan voor de overige retaildiensten voor vaste telefonie. Daarnaast ziet het college geen redenen om de RoS uit de beleidsregels te actualiseren. Het college concludeert derhalve dat de RoS van 5% gebaseerd is op de juiste grondslag en tevens een goede benadering is voor de risico's voor de activiteiten samenhangend met WLR-plichtige laagcapacitaire aansluitingen.

4.4.3 Invulling totale kosten

81. Het college heeft aangegeven de totale retailkosten te gebruiken voor het vaststellen van de minus. Dit kostenbegrip is in de ondergrenstariefregulering ingevuld, zodanig dat andere efficiënte partijen in staat zijn om duurzaam een concurrerend aanbod in de markt te kunnen doen. Het college acht deze invulling ook relevant voor de markt voor laagcapacitaire aansluitingen; immers pas dan ontstaat de beoogde duurzame concurrentie.
82. Het college heeft ook bekeken of deze duurzame concurrentie ook ontstaat als KPN niet de totale retailkosten terugverdiend, maar alleen de vermijdbare retailkosten. KPN heeft het voorstel om de minus te baseren op de vermijdbare kosten ondermeer in de consultatie gedaan. Onder vermijdbare kosten verstaat KPN de 'kosten die niet (meer) hoeven te worden gemaakt als de aansluiting (niet) meer als een retailaansluiting wordt verkocht'. Van de in randnummer 74 genoemde kostenposten vallen volgens KPN de gemeenschappelijke kosten en het redelijke rendement niet in de categorie vermijdbare kosten. Deze kostenposten zouden volgens KPN dan ook niet meegenomen moeten worden bij de vaststelling van de hoogte van de minus.
83. Het college is echter van mening dat alle in randnummer 74 opgenomen kosten noodzakelijk zijn om duurzaam een concurrerend aanbod in de markt te kunnen zetten. Als in de minus alleen de vermijdbare kosten zouden worden opgenomen, zouden andere partijen weliswaar op korte termijn een concurrerend aanbod in de markt kunnen zetten, maar is geen sprake van een duurzame business case. Immers een deel van de kosten van zo'n partij, die zo'n partij wel op lange termijn maakt, zou dan niet gedekt worden door opbrengsten. Een vergelijkbare redenering geldt ook voor het opnemen van het redelijke rendement in de minus.
84. KPN heeft in haar zienswijze op het oude ontwerp-WLR-tariefbesluit aangegeven het niet nodig te achten dat WLR-afnemers een redelijk rendement realiseren.⁴¹ KPN vindt een rendement van 5%

⁴⁰ OPTA/TN/2006/200162, 27 januari 2006

⁴¹ Zie randnummer 25 van bijlage E.

een 'cadeautje' voor WLR-afnemers en onnodig hoog voor een 'resale' dienst. Het college kan zich niet vinden in die redenering⁴², omdat een partij normaliter pas tot een markt toetreedt als een redelijk rendement gerealiseerd kan worden. In randnummer 80 heeft het college aangegeven waarom hij de RoS van 5% als de juiste grondslag ziet voor de risicovergoeding.

85. Het college houdt in de retail-minus methodiek ook niet specifiek rekening met de aanvangsinvesteringen van WLR-afnemers. Een minus gebaseerd op de totale kosten is naar het oordeel van het college voldoende om duurzaam een concurrerend aanbod in de markt te kunnen zetten.⁴³
86. Het college sluit met deze benadering ook aan bij het rapport van Wik-consult⁴⁴, dat in opdracht van het college is opgesteld. In dat rapport wordt gesteld dat "*like in any other regulatory context of wholesale pricing it is the long-run costs which are relevant. This means long-term that all retail costs are avoidable.*" Het college gaat ook uit van de lange-termijnkosten en geeft hieraan invulling door uit te gaan van de totale retailkosten.
87. KPN heeft in haar reactie op het consultatiedocument aangegeven dat de door het college gekozen benadering niet zou volgen uit de door de IRG uitgebrachte PIB inzake retail-minus (hierna: RM-PIB).⁴⁵ De IRG publiceert over onderwerpen waar veel NRI's in de regulering mee te maken hebben dergelijke documenten. De genoemde RM-PIB gaat over de toepassing van retail-minus en is derhalve relevant voor WLR. De RM-PIB schrijft geen keuzes voor, maar geeft aan welke elementen betrokken dienen te worden in de afwegingen van een NRI bij de toepassing van retail-minus. In hoofdstuk 4.3 paragraaf 5 van de RM-PIB worden ondermeer de verschillende retailkosten genoemd die meegenomen kunnen worden bij de vaststelling van de minus. Daar wordt aangegeven dat 'other overheads attributable to retail services/products' meegenomen kunnen worden in de bepaling van de minus. Het college heeft hieraan invulling gegeven door de gemeenschappelijke kosten mee te nemen bij de bepaling van de minus. Daarnaast wordt in hoofdstuk 4.3 paragraaf 11 aangegeven dat de NRI kan overwegen om een 'rate of return' op te nemen in de minus. Het college heeft hieraan invulling gegeven door een 'return on sales' op te nemen in de minus. Met andere woorden, de benadering van het college om de minus te baseren op de totale kosten (inclusief een redelijk rendement) is in lijn met de RM-PIB.

4.4.4 Kosten uit gescheiden financiële rapportage

88. KPN dient jaarlijks een gescheiden financiële rapportage op te leveren. De GFR is gebaseerd op het goedgekeurde retail kostentoe rekeningssysteem. In de GFR rapporteert KPN over de omzet

⁴²Zie randnummer 28 van bijlage E.

⁴³Zie randnummer 29 van bijlage E.

⁴⁴ Wik-consult, wholesale line rental as a potential remedy on the market for fixed telephony, 27 oktober 2004.

⁴⁵ IRG Public Consultation document, principles of implementation and best practice regarding the implementation and use of retail minus pricing as applied to electronic communication activities, january 2006

en kosten in de verschillende retail- en wholesalemakten. Het college acht de in de GFR gerapporteerde kosten inzake de markt voor laagcapacitaire aansluitingen de relevante kosten voor het bepalen van de hoogte van de verschillende minussen. KPN dient op die gerapporteerde opbrengsten en kosten een aantal aanpassingen door te voeren, voordat een minus vastgesteld kan worden:

- a. zo dienen omzet en kosten gecorrigeerd te worden voor diensten waarop de retail-minustariefregulering niet van toepassing is, zoals Belbudget en de VoB-aansluitingen;
- b. vervolgens geldt dat de modellering van de retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen, zoals die is opgenomen in de gescheiden financiële rapportage over 2005 (hierna GFR 2005)⁴⁶, een ander type wholesalerelatie reflecteert dan administratieve wederverkoop. De modellering in de GFR 2005 gaat uit van de inkoop van netwerkelementen en niet van de inkoop van WLR. Na introductie van WLR dient de GFR hierop aangepast te worden. Dit betekent dat een deel van de kosten die in de GFR 2005 is opgenomen als retailkosten in geval van WLR mogelijkwerijs dient te worden gerubriceerd in de onderliggende WLR-wholesalemarkt;⁴⁷
- c. ten slotte dienen de totale retailkosten gealloceerd te worden naar de vier genoemde dienstcategorieën. Een dergelijke allocatie zit niet standaard in de GFR.

4.4.5 Eenjarige of meerjarige minussen

89. Het WLR-marktbesluit laat de vraag nog open of de op retail-minus gebaseerde WLR-tarieven meerdere malen voor periodes van één jaar (hierna: eenjarig) worden vastgesteld of eenmalig voor de resterende looptijd van het WLR-marktbesluit (hierna: meerjarig) worden vastgesteld.
90. Het college heeft een voorkeur voor een meerjarige minus, omdat dit WLR-afnemers meer zekerheid biedt bij het ontwikkelen van de businesscase voor de aansluitingsdiensten. Het is dan immers voor een langere termijn duidelijk wat de marge is tussen de retail- en wholesaletarieven van KPN. De WLR-afnemers houden nog wel onzekerheid ten aanzien van de hoogte van de WLR-tarieven omdat deze gekoppeld zijn aan de retailtarieven van KPN. Deze onzekerheid heeft het college beperkt door KPN te verplichten tariefwijzigingen acht weken van tevoren aan WLR-afnemers te melden.
91. Meerjarigheid is daarnaast een benadering die het college hanteert bij veel wholesalediensten. Zo past het college meerjarigheid toe in het wholesale price cap-systeem⁴⁸ dat de tarieven van vrijwel alle wholesalediensten van KPN reguleert. Samengevat gaat het daarbij om de wholesaletarieven voor vast telefonieverkeer, ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk, interconnecterende huurlijnen en de bijbehorende faciliteiten van deze diensten. Het college heeft geen redenen om voor de minus te kiezen voor een afwijkende benadering.

⁴⁶ KPN, Accounting Separation Rapportage 2005, 23 mei 2006.

⁴⁷ Zie ook de opmerking op pagina 7 van de Accounting Separation rapportage 2005 van KPN van 23 mei 2006.

⁴⁸ Wholesale price cap-besluit, OPTA/TN/2006/201811, 27 september 2006

92. Voor het bepalen van de hoogte van meerjarige minussen dienen bij voorkeur recente kostengegevens te worden gebruikt. KPN heeft in de GFR 2005 opbrengsten en kosten gerapporteerd over de markt voor laagcapacitaire aansluitingen en deze voorzien van een accountantsverklaring. De GFR 2005 is ook gebaseerd op het goedgekeurde retail kostentoerekeningssysteem. Naar het oordeel van het college dienen derhalve de in de GFR 2005 gerapporteerde opbrengsten en kosten gebruikt te worden om de minussen vast te stellen.
93. Concluderend geldt dat de 'minussen' meerjarig zijn, oftewel gelden gedurende de resterende looptijd van het WLR-marktbesluit en worden gebaseerd op de retailkosten, zoals gerapporteerd in de GFR 2005.

4.5 Beoordeling van de minus

4.5.1 Instructie aan KPN

94. Het college heeft KPN op 14 maart 2008 een verzoek gedaan voor het bepalen van de WLR-tarieven (zie bijlage H). Vervolgens heeft het college besloten de minus toch te baseren op de GFR 2005 en is gebruik gemaakt van de informatie die is opgeleverd naar aanleiding van het verzoek dat op 21 juli 2006⁴⁹ voorafgaand aan het oude ontwerp-WLR-tariefbesluit is gedaan. Deze paragraaf geeft de kern van het verzoek weer voor zover dat betrekking heeft op de tarieven die gebaseerd zijn op retail-minus.
95. KPN dient voor de volgende vier dienstencategorieën een minus te bepalen:
- a. het maandelijks abonnementstarief PSTN;
 - b. het maandelijks abonnementstarief ISDN-1;
 - c. het maandelijks abonnementstarief ISDN-2;
 - d. de tarieven voor de verschillende bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.
96. De minussen dienen uitgedrukt te worden als percentage van de geldende relevante retailtarieven. De relevante retailtarieven zijn de retailtarieven met inbegrip van verrekenende kortingen en incentives. De WLR-tarieven zijn gelijk aan het relevante retailtarief minus de relevante minus. KPN dient een overzicht te geven van alle relevantie WLR-tarieven, conform de volgende structuur:
- retailtarief op 1 maart 2008;
 - relevante minus;
 - resulterend WLR-tarief.

⁴⁹ Brief aan KPN, tarieven wholesale line rental, 21 juli 2006, OPTA/TN/2006/202190

4.5.2 Beoordeling door het college

97. Het college heeft de door KPN opgeleverde excelmodel en bijbehorende informatie beoordeeld op de eisen zoals die in dit besluit zijn genoemd.

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

- a. KPN is bij het vaststellen van de minus gestart met de totale opbrengsten en kosten zoals opgenomen in de GFR 2005⁵⁰ inzake de markt voor laagcapacitaire aansluitingen.
- b. Op deze opbrengsten en kosten heeft KPN een aantal correcties uitgevoerd:
 - de opbrengsten en kosten van de diensten, waarop de retail-minus tariefregulering niet van toepassing is, zijn in mindering gebracht. Het gaat dan om Belbudget;
 - KPN heeft de eenmalige opbrengsten en kosten van bijzondere aansluitingen in mindering gebracht. Bijzondere aansluitingen zijn telefonieaansluitingen die gerealiseerd worden op een locatie zonder adres, huisnummer en postcode. WLR is, gezien het maatwerk dat bij een dergelijke aansluiting nodig is, niet mogelijk voor de aanleg van bijzondere aansluitingen. Na de aanleg kan een eindgebruiker volgens het normale proces wel WLR afnemen;
 - KPN heeft de opbrengsten en kosten van de levering van NT1-kastjes in mindering gebracht, omdat plaatsing daarvan in een zeer beperkt aantal gevallen aan de orde zal zijn (zie ook randnummer 50 van het implementatiebesluit).
- c. de totale kosten zijn vervolgens opgesplitst in 10 kostencategorieën: 1) Inkoop wholesalediensten, 2) Levering access services, 3) Call center, 4) Klantreacties, 5) Retailspecifieke IT, 6) Billing & Collection, 7) Sales, 8) KPN.COM, 9) Marketing, 10) Common en Joint kosten.
- d. KPN heeft voor iedere kostenpost bepaald welk deel tot het retaildomein en welk deel tot het wholesaledomein (zijnde de wholesalemarkt voor levering van WLR) behoort. De kostencategorieën 1) en 2) behoren tot het wholesaledomein. De kostencategorieën 5) tot en met 9) behoren tot het retaildomein. Voor de andere kostencategorieën is de verdeling anders dan in de GFR 2005 omdat KPN in de GFR 2005 niet is uitgegaan van een situatie van administratieve wederverkoop, maar van de inkoop van netwerkelementen. Een deel van de kosten van het 3) Callcenter en 4) Klantreacties is daarom toegerekend aan het wholesaledomein, omdat een deel van activiteiten verband houdt met netwerkgeoriënteerde storingen en klachten. Deze activiteiten blijft KPN ook na de levering van WLR verrichten;
- e. voor de 10) Common en Joint kosten heeft KPN een activiteitenanalyse uitgevoerd. Op basis daarvan resulteerde een verdeling waarbij 48% aan het retaildomein wordt toegerekend en 52% aan het wholesaledomein. Uit pragmatisch oogpunt is vervolgens

⁵⁰ KPN, Accounting Separation Rapportage 2005, 23 mei 2006.

- gekozen voor een verdeling van 50% aan het retaildomein en 50% aan het wholesaledomein;
- f. KPN heeft de totale opbrengsten en totale kosten vervolgens gealloceerd naar de PSTN-diensten en ISDN-diensten (inclusief faciliteiten en aanvullende diensten);
 - g. KPN heeft de resulterende retailkosten zowel voor de categorie PSTN-diensten als de categorie ISDN-diensten gedeeld door de resulterende opbrengsten voor die categorieën. Dit resulteert in een tweetal percentages. Deze zijn vervolgens gecorrigeerd voor de Interest On Receivables (hierna: IOR). KPN heeft een IOR van 3 maanden opgenomen. Deze 3 maanden bestaan uit een wholesale deel, zijnde de termijn van 2 maanden tussen het moment van prestatie en incasso en een retaildeel, zijnde het gedeerde financieringsvoordeel van 1 maand in verband met het vooruitfactureren van het retailabonnement. De berekening van de omvang van de IOR heeft KPN, op specifiek verzoek van OPTA, uitgevoerd met de door NERA⁵¹, in opdracht van OPTA, bepaalde WACC van 9,26%;
 - h. KPN heeft in haar berekeningen, zoals wel was verzocht door het college, niet de RoS van 5% opgenomen.
99. Het college is van oordeel dat de door KPN opgenomen kosten de relevante retailkosten zijn voor het vaststellen van de minus, met uitzondering van de ontbrekende RoS. In de door KPN opgeleverde rekenexercitie heeft het college de RoS toegevoegd. Daarnaast is het college van oordeel dat KPN de allocatie van de kosten over wholesale en retail en de allocatie van de kosten van markt- naar dienstniveau heeft uitgevoerd in lijn met de eisen uit dit besluit. De accountantscontrole richt zich ondermeer op de toepassing van de regels uit het kostentoerekeningssysteem.
100. KPN heeft een minus vastgesteld voor PSTN-diensten en een minus voor ISDN-diensten. Voor de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen afgenomen kunnen worden in combinatie met PSTN-diensten hanteert KPN dezelfde minus als voor PSTN-diensten. Ditzelfde geldt voor faciliteiten en aanvullende diensten die alleen afgenomen kunnen worden in combinatie met ISDN-diensten. Voor faciliteiten en aanvullende diensten die kunnen worden afgenomen in combinatie met zowel PSTN-diensten als ISDN-diensten hanteert KPN een gewogen gemiddelde van de minus voor PSTN-diensten en ISDN-diensten.
101. Het college is akkoord met de samenvoeging van ISDN-1 en ISDN-2-diensten voor wat betreft de bepaling van de minus, gezien de beperkte omvang van ISDN-1-diensten. Ook kan het college zich vinden in de wijze waarop de minus voor de faciliteiten is vastgesteld, omdat is gewaarborgd dat middels de minus alle relevante retailkosten worden terugverdiend.
102. Het college heeft geconstateerd dat KPN alle in dit besluit en het implementatiebesluit genoemde diensten heeft opgenomen in het overzicht met WLR tarieven, met uitzondering van

⁵¹ NERA, the cost of capital for KPN's wholesale activities, 21 february 2006.

Belvrijweekend. Het college heeft derhalve Belvrijweekend aan de lijst met relevante tarieven toegevoegd. In het overzicht zijn de WLR-tarieven voor de retaildiensten Bedrijfscontracten Infra Services en Calamiteitenservice niet herkenbaar terug te vinden. Indien deze diensten of de relevante onderdelen van deze diensten niet één op één zijn afgespiegeld dient KPN dit alsnog te doen

103. Het college stelt derhalve de volgende 'minussen' vast:
- a. minus van 15,6% voor PSTN-diensten en de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen kunnen worden afgenomen bij PSTN-diensten;
 - b. minus van 14,4% voor ISDN-diensten en de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen kunnen worden afgenomen bij ISDN-diensten;
 - c. minus van 15,0% voor de faciliteiten en aanvullende diensten die zowel in combinatie met PSTN-diensten als ISDN-diensten kunnen worden afgenomen.
104. In bijlage D is de verwijzing aangegeven naar de lijst WLR-tarieven. Voor het dienstaanbod en KPN's retailtarieven is daarbij 1 maart 2008 als peildatum gehanteerd. Daarnaast zijn in bijlage D de Belvrijweekend-tarieven toegevoegd.
105. Het college heeft deze de 'minussen' vergeleken met de 'minussen' die in andere Europese landen worden gehanteerd. In Europa worden, voor zover bekend bij het college, minussen gehanteerd in een bandbreedte van 10% tot 21%.⁵² De 'minussen' die voor KPN's diensten zijn vastgesteld, vallen binnen deze bandbreedte.

⁵² Wik-consult, wholesale line rental as a potential remedy on the market for fixed telephony, 27 oktober 2004.

5 Tarieven op basis van kostenoriëntatie

5.1 Inleiding

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

5.2 Invulling van kostenoriëntatie

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

108. In paragraaf A.2.3 van Annex A bij het WLR-marktbesluit heeft het college zijn voorkeur uitgesproken voor het hanteren van kostencausaliteit als leidend principe voor de toerekening van kosten. Kosten worden daarbij toegerekend aan die diensten die voor het ontstaan van de betreffende kosten verantwoordelijk zijn.⁵³ Om te voorkomen dat er versturende effecten op de concurrentie ontstaan, kan het echter nodig zijn af te wijken van kostencausaliteit en te kiezen voor een ander principe van kostentoerekening, te weten niet-causale kostentoerekening.⁵⁴ Een vorm van niet-causale kostentoerekening is proportionele toerekening. Daarbij wordt naar rato van een bepaalde kostenverdeelsleutel een deel van de kosten aan KPN toegerekend.

5.2.1 Gevolgen van causale toerekening

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

- a. causale toerekening leidt niet tot een level playing field. Als de WSK causaal worden toegerekend hebben WLR-afnemers per WLR-aansluiting EUR 20,73⁵⁵ extra kosten ten opzichte van KPN, zonder dat hier efficiëntieverschillen aan ten grondslag liggen. Deze

⁵³ Voor een onderbouwing wordt verwezen naar randnummer 16 van Annex A bij het WLR-marktbesluit.

⁵⁴ De principes van kostentoerekening zijn vermeld in randnummer 15 van Annex A bij het WLR-marktbesluit.

⁵⁵ In het vernietigde WLR-tariefbesluit was dit bedrag EUR 31,50. De kosten zouden in dit nieuwe ontwerp-WLR-tariefbesluit hoger zijn indien enkel het aantal mutaties zou worden aangepast, omdat het aantal mutaties waarmee nu gerekend wordt lager is, zodat de eenmalige kosten verdeeld zou worden over minder mutaties. De kosten in dit nieuwe ontwerp-WLR-tariefbesluit zijn echter lager als gevolg van een gedeeltelijke automatisering van het proces.

kostenasymmetrie leidt tot een concurrentieel nadeel ten opzichte van het retailbedrijf van KPN. Het college is van oordeel dat dit nadeel een forse toetredingsdrempel opwerpt mede omdat WLR-afnemers ook nog eens zullen moeten investeren⁵⁶ om een positie te verwerven in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen. Daarenboven bieden de WLR-afnemers vanaf 1 januari 2007 tot 1 maart 2008 in de praktijk kortingen van **[vertrouwelijk]** tot **[vertrouwelijk]**% ten opzichte van de retailtarieven die KPN rekent⁵⁷. Beperkte toetreding van partijen belemmert de ontwikkeling van de concurrentie. Van belang hierbij is nog de constatering dat het kostenvoordeel dat het retailbedrijf van KPN zou hebben in geval van causale toerekening enkel voortkomt uit de omstandigheid dat KPN vanuit haar verleden als wettelijk monopolist standaard alle telefonie eindgebruikers op haar netwerk heeft kunnen aansluiten. Het college acht het niet redelijk dat dit voordeel voor KPN vanuit haar periode als monopolist nu (opnieuw) kan worden gebruikt om concurrerende aanbieders op een achterstand te zetten;

- b. causale toerekening maakt daarnaast de business case van WLR-afnemers dusdanig onaantrekkelijk dat partijen niet zullen toetreden tot de markt. Partijen hebben in de zienswijze⁵⁸ aangegeven dat de terugverdientijd te lang wordt bij causale toerekening van de WSK. In randnummer 8 van de beleidsregels⁵⁹ heeft het college vastgesteld dat marktpartijen in hun business case een periode van 3 jaar hanteren waarbinnen de kosten voor een eindgebruiker gemiddeld terugverdiend moeten zijn. Partijen zullen pas toetreden tot de markt als ze in die periode minimaal een redelijk rendement kunnen realiseren. Het college heeft in randnummer 77 vastgesteld dat een RoS (return on sales) van 5% een redelijk rendement is. Onderstaande tabel geeft berekeningen over de gevolgen van causale en proportionele toerekening voor KPN en WLR-afnemers voor PSTN-aansluitingen. Voor ISDN liggen de cijfers gradueel anders. Bij causale toerekening van de WSK realiseren efficiënte⁶⁰ WLR-afnemers op PSTN-diensten een RoS van 1% en op ISDN-diensten een RoS van circa 2%. Dit is veel lager dan het redelijke rendement van 5% en maakt de business case dusdanig onaantrekkelijk dat partijen niet zullen toetreden tot de markt. Bij volledige proportionele toerekening ligt het mutatietarief op EUR 1,81 en ligt het rendement voor WLR-afnemers iets onder de 5%. Het rendement van KPN ligt altijd hoger dan 5%, omdat KPN ook nog een winstopslag realiseert, die groter is dan in ieder geval 3%⁶¹. Het college kan derhalve de redenering van partijen volgen dat de business case bij causale toerekening onaantrekkelijk is⁶².

⁵⁶ Het college doelt hier ondermeer op investeringen in marketing en overstapkortingen (zie randnummer 39 van bijlage E).

⁵⁷ Gebaseerd op tariefinformatie van WLR-partijen. Tarieven zijn vergeleken met Belbasis en Belvrijweekend tarieven van KPN.

⁵⁸ Zie randnummer 37 van bijlage E.

⁵⁹ Beleidsregels inzake de ondergrenstariefregulering van KPN's eindgebruikertarieven, OPTA/TN/2006/200162, 27 januari 2006.

⁶⁰ Partijen met dezelfde kosten per aansluiting als KPN.

⁶¹ Zie, openbare versie van ASR 2006

⁶² Zie randnummer 39 van bijlage E.

	Bedragen ex. BTW	PSTN causale toer.		PSTN proportionele toer.	
		WLR-afnemers	KPN	WLR-afnemers	KPN
[a]	WSK (eenmalig)	20,73	-	1,81	1,81
[b]	omzet aansluiting	15,53	15,53	15,53	15,53
[c]	Minus	15,6%	15,6%	15,6%	15,6%
[d]=[b]*(1-[c])	WLR inkoopkosten	13,11	13,11	13,11	13,11
[e]	retailkosten terugverdiendtijd WSK	1,65	1,65	1,65	1,65
[f]	in mnd	36	36	36	36
[g]=[a]/[f]	extra kosten WSK	0,58	-	0,05	0,05
[h]=[b]-[d]-[e]- [g])/[b]	RoS	1%	5%	5%	5%
			plus winst- opslag > 3%		plus winst- opslag > 3%

[a]: omvang van WSK bij causale danwel proportionele toerekening.
[b]: omzet belbasis-aansluiting exclusief faciliteiten.
[c]: bijbehorende minus
[d]: inkoopkosten WLR-aansluiting. Aanname is dat KPN bij zichzelf tegen dezelfde voorwaarden inkoop als WLR-partijen
[e]: retailkosten die partijen maken voor sales, marketing etc. Aanname is dat KPN en WLR-afnemers dezelfde kosten maken.
[f]: de eenmalige kosten (in dit geval de WSK) worden uitgesmeerd over 36 maanden.
[g]: resultaat bij uitsmeren van WSK uit rij [a] over 36 maanden.
[h]: resultaat na aftrekken van WLR-inkoopkosten, retailkosten en WSK. KPN realiseert daarnaast een winstopslag, omdat geen sprake is van kostenoriëntatie.

110. Door de kostenasymmetrie tussen WLR-afnemers en KPN en de omvang van de causaal toegerekende WSK wordt toetreding tot de WLR-markt belemmerd. Causale toerekening zou er derhalve toe leiden dat de concurrentie verstoord wordt en eindgebruikers uiteindelijk niet kunnen profiteren van de toegenomen concurrentie.

111. Het college acht het vanuit het belang van de concurrentie-ontwikkeling noodzakelijk in het geval van WLR af te wijken van causale toerekening en te kiezen voor een wijze van toerekening van WSK, die het versturende effect op de concurrentie wegneemt, zonder dat dit ten koste gaat van KPN's eindgebruikers. Het college volgt in de afweging de uitspraak van het CBb, namelijk dat het opleggen van een proportionele toerekening niet verder dient te gaan dan voor het bereiken van het doel benodigd is.

5.2.2 Proportionele toerekening in het wettelijk kader

112. Het college is van oordeel dat proportionele toerekening mogelijk is binnen het wettelijk kader. In de memorie van toelichting (hierna MvT) bij artikel 6a.7 Tw is aangegeven dat in beginsel toegangsvragers de relevante kosten dragen van de voorzieningen die speciaal voor hen worden getroffen. Causale toerekening is derhalve de hoofdregel. Andere principes van kostentoerekening, zoals niet-causale toerekening, heeft de wetgever echter niet uitgesloten. Daartoe dient echter wel per geval een analyse gemaakt te worden, waarbij onderzocht dient te worden of de omstandigheden dusdanig zijn dat afwijking van hoofdregel geoorloofd is.

113. Het feit dat het wettelijk kader proportionele toerekening niet uitsluit, leidt het college mede af uit de reactie van de Europese Commissie (hierna: EC) op een voorstel van het ministerie van Economische Zaken. Het ministerie had een voorstel om op grond van artikel 6a.11 Tw een ministeriële regeling vast te stellen waarbij niet-causale toerekening mogelijk zou zijn. Dit voorstel is aan de Europese Commissie (hierna: EC) voorgelegd. De EC heeft gereageerd op dit voorstel in haar brief van 20 juli 2005 en opgemerkt dat “it is far from certain that article 9 to 13 of the Access Directive disallow a cost sharing mechanism, which would include an element of non-recoverable costs” en “This suggests the possibility that the ‘normal’ access obligations may lead to the imposition on the SMP operator in appropriate circumstances of an obligation to bear costs which it cannot directly recover from access seekers for whose benefit the access obligations have been established.” De EC geeft hiermee aan dat niet-causale toerekening binnen het huidige wettelijke kader mogelijk is, maar stelt daarbij ook dat “the assessment of the actual validity of such a remedy would have to be carried out on a case by case basis.” Mede op basis van deze brief is het ministerie tot de conclusie gekomen dat de voorgestelde regeling niet meer nodig was. In de randnummers 303 e.v. van Annex Q bij het WLR-marktbesluit wordt verder ingegaan op de juridische en economische achtergrond van niet-causale kostentoerekening.
114. Proportionele toerekening is derhalve gerechtvaardigd binnen het wettelijk kader, mits het college aan kan tonen dat de specifieke omstandigheden in het geval van WLR voldoende aanleiding geven om af te wijken van causale toerekening.

5.2.3 Relevante argumenten voor proportionele toerekening

115. In diverse documenten, waarvan de belangrijkste hieronder worden aangehaald, worden argumenten genoemd die een afwijking van causale toerekening toestaan. Daarnaast heeft het college ook in enkele eerdere gevallen gekozen voor proportionele toerekening. Ook de daarin genoemde argumenten zijn relevant.
116. De in randnummer 87 genoemde RM-PIB gaat in hoofdstuk 4.3 paragraaf 6 in op proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten. Daarin wordt aangegeven dat een NRI kan overwegen om een deel van de additionele kosten die ontstaan bij het aanbieden van een wholesale- in plaats van een retaildienst ook door te berekenen aan de leverancier van de wholesaledienst. Deze benadering is volgens de RM-PIB meer gerechtvaardigd als de klanten van de leverancier ook profiteren van een toegenomen concurrentie in de retailmarkt.
117. Wik-consult⁶³ geeft in haar rapport over WLR eveneens aan dat de implementatiekosten voor WLR worden gemaakt om concurrentie mogelijk te maken en dat deze gedragen dienen te worden door zowel de incumbent als de WLR-afnemers. De argumentatie daarbij is dat de concurrentie verstoord wordt als deze kosten alleen door de WLR-afnemers gedragen worden. Uiteindelijk zullen eindgebruikers dan niet kunnen profiteren van een toename van de concurrentie. Dit geldt

⁶³ Wik-consult, wholesale line rental as a potential remedy on the market for fixed telephony, 27 oktober 2004.

zowel voor de eindgebruikers van een WLR-afnemer maar ook voor de eindgebruikers van een incumbent als de incumbent zich door de concurrentie genoodzaakt ziet haar prijzen te verlagen.

118. Ofcom⁶⁴ heeft proportionele toerekening bij WLR toegepast op een deel van de kosten: “Therefore system set-up costs are to be recovered across all BT lines.” en “Per provider set-up costs, per provider ongoing costs and per line set-up costs are to be recovered from WLR service providers only.” Ofcom hanteert bij deze keuze principes zoals kostenminimalisatie, effectieve concurrentie, verdeling van de voordelen en praktische uitvoerbaarheid.
119. Ook het college heeft proportionele toerekening reeds toegepast in eerdere besluiten:
- a. in het document inzake de retailregulering 2002-2006⁶⁵ besluit het college: “om KPN te verplichten tot een proportionele toerekening aan haar eigen retail verkeer van de in haar EDC-model en haar EDC-rapportage onderkende direct toewijsbare C(P)S kosten en gezamenlijke kosten (bestaande uit de kosten voor wholesale billing, voor de Carrier Services organisatie en de ‘interest on receivables’).” Het college wilde daarmee de kostenasymmetrie tussen KPN’s retailbedrijf en andere aanbieders oplossen en daarnaast KPN een stimulans geven om de wholesale specifieke kosten te minimaliseren;
 - b. in het co-locatiebesluit⁶⁶ heeft het college geoordeeld dat de project- en gezamenlijke kosten ook proportioneel aan KPN ‘co-locaties’ toegerekend dienen te worden. Dit sluit aan bij de kostentoerekeningssystematiek voor alle andere ULL tarieven waar reeds van begin af aan volledige proportionaliteit wordt toegepast.
120. De specifieke omstandigheden die van belang zijn, centreren zich rond de vraag of de concurrentie zich bij causale kostentoerekening voldoende kan ontwikkelen en of er dan in voldoende mate sprake is van een level playing field.

5.2.4 Keuze voor proportionele toerekening

121. Causale toerekening van de WSK leidt, zoals het college in randnummer 110 heeft geconcludeerd, tot een verstoring van de concurrentie. Dit is een specifieke omstandigheid die een toepassing van proportionele toerekening rechtvaardigt. Vervolgens dient te worden vastgesteld 1) welke mate van proportionele toerekening nodig is om andere partijen te laten concurreren en 2) welke nadelige gevolgen proportionele toerekening heeft voor de eindgebruikers van KPN en KPN.
122. Om te toetsen of andere partijen in staat zijn om met KPN te concurreren, gebruikt het college een aantal indicatoren, te weten a) de mate van toetreding van partijen, b) de tariefstelling van concurrenten en c) de opbouw van een klantenbestand.

⁶⁴ Ofcom, wholesale line rental: reviewing and setting charge ceilings for WLR services, 9 november 2005

⁶⁵ Maatregelen op wholesale niveau, stand van zaken, 27 juni 2002, (OPTA kenmerk: OPTA/EGM-IBT/2002/201712)

⁶⁶ Goedkeuringsbesluit kostentoerekeningssystematiek Periodieke dienstverlening co-locatie periode 2004/2005, 27 maart 2006 (OPTA/TN/2006/200598)

123. Om te toetsen of proportionele toerekening nadelige gevolgen heeft voor de eindgebruikers van KPN wordt gekeken naar de tariefstelling van KPN.
124. Gegeven de vernietiging van het oude WLR-tariefbesluit is het college staat om op basis van praktijkgegevens de mate van proportionele toerekening uit het oude WLR-tariefbesluit te beoordelen. Dit nieuwe WLR-tariefbesluit wordt genomen op het moment dat WLR ruim een jaar is geïmplementeerd. Het college komt met het gebruik van praktijkgegevens ook tegemoet aan de overwegingen van het CBb inzake de handmatige orderverwerking (paragraaf 9.2.2) en de doorlooptijd van de verwerking van een WLR-overstaporder (paragraaf 9.3). Immers, KPN is verzocht om kosten op te leveren van het daadwerkelijk geïmplementeerde WLR-proces. Dat is inmiddels deels geautomatiseerd. Hiermee is ook gewaarborgd dat de werkelijke doorlooptijd van een WLR-overstaporder wordt gehanteerd.

Toetreding van marktpartijen

125. In totaal zijn sinds de implementatie van WLR zes partijen tot de markt toegetreden, te weten Tele2, Pretium, Atlantic, ACN, Esprit en Yiggers. Dit betekent dat de grotere CPS-partijen tot de WLR-markt zijn toegetreden en de kleinere CPS-partijen niet. Het college heeft geen signalen ontvangen van uittreding van marktpartijen.
126. Voorafgaand aan de implementatie was uitgegaan van toetreding van drie aanbieders. Het aantal toegetreden marktpartijen is derhalve hoger dan het college voorafgaand aan de implementatie had ingeschat.

Tariefstelling concurrenten

127. De tariefstelling van de concurrenten ligt **[vertrouwelijk]**% tot **[vertrouwelijk]**%⁶⁷ lager dan die van KPN. Voor een deel gaat het daarbij om diensten die vergelijkbaar zijn met Belbasis en voor een deel om diensten die vergelijkbaar zijn met de Belvrij-diensten van KPN.
128. Zoals in randnummer 109.a is aangegeven ging het college er vooraf van uit dat WLR-partijen – om klanten aan te trekken – een tariefstelling moeten hebben die lager is dan KPN. In de praktijk hebben partijen ook gekozen voor een dergelijke tariefstelling.

Opbouw klantenbestand

129. De partijen hebben gezamenlijk een klantenbestand opgebouwd van circa 350.000 WLR-afnemers eind 2007. Dit betekent dat ca. 40% van de actieve CPS-abonnees eind 2007 ook het abonnement voor de aansluiting afneemt bij dezelfde aanbieder. De verwachting is dat het aantal WLR-afnemers niet zal stijgen tot boven de 400.000 en het aantal mutaties niet tot boven de 500.000.

⁶⁷ Bron: marktpartijen, vergelijking met tarieven Belbasis en Belvrijweekend voor 1 maart 2008.

140. Op basis de ontwikkelingen vanaf eind 2006 concludeert het college dat, gegeven het proportioneel toegerekend mutatietarief van EUR 3,20, de doelstellingen van WLR in belangrijke mate zijn gerealiseerd. Tegenover het realiseren van de doelstellingen staat een kostennadeel voor KPN. Het college heeft dit belang meegewogen en constateert dat het kostennadeel voor KPN klein was afgewogen tegen de toename van concurrentie en de verlaging van de prijzen voor eindgebruikers en dat met de proportionele toerekening de belangen van KPN niet onevenredig geschaad zijn.

Conclusie toepassing proportionele toerekening

141. Gesteund door de ontwikkelingen sinds eind 2006, is het college van oordeel dat het met de WSK samenhangende verstorende effect op de concurrentie wordt weggenomen als het retailbedrijf van KPN in proportionele mate bijdraagt aan de wholesalespecifieke kosten. Immers, met proportionele toerekening vervalt allereerst de kostenasymmetrie tussen KPN en WLR-afnemers en ontstaat in veel grotere mate een level playing field. Voorts kunnen efficiënte WLR-afnemers bij proportionele toerekening van WSK een redelijk rendement realiseren. Er is dan een business case voor marktpartijen, waardoor deze tot de markt toetreden en concurrentie zich kan ontwikkelen. Hiervan kunnen de eindgebruikers profiteren. Dit geldt ook voor de eindgebruikers van KPN, op het moment dat KPN, als gevolg van deze concurrentie, zich genoodzaakt ziet haar prijzen te verlagen.

142. Bovendien geeft de proportionele toerekening KPN de prikkel om de kosten van de implementatie, ordering en levering van WLR te minimaliseren. Dat KPN deze prikkel heeft gekregen, blijkt uit de praktijk, gegeven het feit dat door automatisering van enkele processen forse kostenbesparingen zijn gerealiseerd.

143. Het college is daarom van oordeel dat proportionele toerekening noodzakelijk en gerechtvaardigd is om de doelstelling te realiseren en besluit derhalve om (een deel van) de wholesalespecifieke kosten van WLR proportioneel toe te rekenen. Het college weegt daarbij de belangen van concurrentie, eindgebruikers en KPN.

5.2.5 Mate van proportionele toerekening

144. De vervolgstap is om te bekijken of deze proportionele toerekening voor alle WSK nodig is of dat het doel (namelijk het wegnemen van de verstorende effecten op de concurrentie) reeds bereikt kan worden bij proportionele toerekening van een deel van de WSK. Indien dat het geval is, heeft dat de voorkeur van het college. De kostencategorieën a) tot en met d) uit randnummer 49 zijn aangemerkt als WSK:

- a. implementatiekosten;
- b. implementatiekosten per dienst aanbieder;
- c. wederkerende kosten (per dienst aanbieder);

d. (migratie)kosten per telefonieaansluiting.

145. In het vernietigde WLR-tariefbesluit zijn de kostencategorieën a), c) en d) proportioneel toegerekend en kostencategorie b) causaal. Van de totale ingeschatte kosten van EUR **[vertrouwelijk]** miljoen zou KPN EUR **[vertrouwelijk]** miljoen betalen en WLR-partijen circa EUR **[vertrouwelijk]** miljoen, middels een mutatietarief van EUR 3,20 en een deelnametarief van EUR 25.000. Dit betekent dat WLR-partijen op grond van het vernietigde WLR-tariefbesluit circa 10% van de kosten zouden dragen. Op basis van de nieuwe berekeningen zijn de totale ingeschatte kosten meer dan gehalveerd en gedaald van circa EUR **[vertrouwelijk]** miljoen naar EUR **[vertrouwelijk]** miljoen. Deze daling is voornamelijk het gevolg van de lagere kostprijs per WLR-mutatie, welke is gerealiseerd door extra investeringen in automatisering.
146. Op basis van het mutatietarief en het deelnametarief uit het vernietigde WLR-besluit zijn de doelstellingen grotendeels gerealiseerd, maar ook niet meer dan dat. Het college ziet daarom geen reden om te komen tot een grotere mate van proportionele toerekening. Er zijn ook geen economische redenen om te komen tot een minder grotere mate van proportionele toerekening.
147. Het college overweegt hierbij evenwel dat met een mutatietarief dat ligt in een bandbreedte rond EUR 3,20 de doelstellingen ook gerealiseerd (zouden) kunnen worden. Om deze bandbreedte te bepalen, zou kunnen worden gekeken naar de mate waarin WLR-partijen een hoger mutatietarief zouden kunnen dragen. Die benadering acht het college echter niet verstandig. In de eerste plaats zou die benadering elke efficiëntieprikkel bij WLR-partijen weghalen. Immers, een grotere mate van efficiëntie aan de kant van WLR-partijen ten opzichte van KPN zou zich vertalen in een hoger mutatietarief. Ten tweede zou het een onredelijke administratieve last zijn om alle WLR-partijen een kostenmodel te laten opstellen teneinde hun kosten en efficiëntie met KPN te vergelijken.
148. Teneinde zeker te stellen dat het college niet verder gaat in de mate van proportionele toerekening dan strikt noodzakelijk, acht het college het niet onredelijk om het mutatietarief beperkt te verhogen. Het college stelt voor om het tarief te verhogen van EUR 3,20 tot EUR 4,30. Met betrekking tot het deelnametarief van EUR 25.000 – dat in het vernietigde WLR-tariefbesluit is bepaald op grond van causale toerekening van de betreffende WSK – ziet het college in de uitspraak van het CBb geen reden om tot een heroverweging over te gaan
149. Met de verhoging van het mutatietarief naar EUR 4,30 betalen WLR-partijen gegeven de update van de aantallen mutaties⁷⁰ hetzelfde absolute bedrag aan WSK als conform het vernietigde WLR-tariefbesluit, namelijk EUR **[vertrouwelijk]** miljoen (zie randnummer 145). Hierdoor profiteert KPN volledig van de kostenverlaging van EUR **[vertrouwelijk]** naar EUR **[vertrouwelijk]** miljoen. Het college acht dat ook wenselijk, omdat deze kostenverlaging het

⁷⁰ In het vernietigde WLR-tariefbesluit was uitgegaan van 663.000 mutaties (incl. verhuizingen), in dit tariefbesluit van 493.000 mutaties. Het college heeft deze 493.000 getoetst aan gegevens die door WLR-partijen zijn opgeleverd.

gevolg is van investeringen die KPN heeft gepleegd in automatisering. De bijdrage die KPN ontvang van WLR-partijen daalt dan als gevolg van het lagere aantal mutaties.

150. Concluderend besluit het college tot een mutatietarief van EUR 4,30 en een deelnametarief van EUR 25.000. Overall betalen WLR-afnemers dan 20% van de WSK en niet meer 10% zoals in het vernietigde WLR-tariefbesluit. Daarmee houdt het college op evenwichtige wijze rekening gehouden met de belangen van KPN, de belangen van de concurrentie en de belangen van eindgebruikers.⁷¹ KPN heeft een kostennadeel, dat overigens veel kleiner is dan ingeschat in het oude WLR-tariefbesluit. Dit nadeel voor KPN acht het college redelijk gezien de toename van de concurrentie en de lagere prijzen voor eindgebruikers.
151. Door uit te gaan van de gerealiseerde kosten van KPN op basis van het daadwerkelijke ingevoerde implementatiescenario heeft het college tevens rekening gehouden met de uitspraak van het CBB inzake het handmatige orderverwerking en de doorlooptijd van de verwerking van een WLR-overstaporder (zie randnummer 15).

5.2.6 Wijze van tariefregulering

152. Het WLR-marktbesluit laat de vraag nog open of de op kostenoriëntatie gebaseerde WLR-tarieven meerdere malen voor periodes van één jaar (hierna: eenjarig) worden vastgesteld of eenmalig voor de resterende looptijd van het WLR-marktbesluit (hierna: meerjarig) worden vastgesteld.
153. Randnummer 272 van het WLR-marktbesluit noemt de mate van voorspelbaarheid van de voor WLR te voorziene volumes en kosten als bepalende factoren om de WLR-tarieven al dan niet meerjarig vast te stellen. Het college overweegt dat er voldoende zekerheid bestaat over deze volumes en kosten.
154. Meerjarige tarieven geven KPN daarnaast de prikkel om te komen tot een efficiënt proces voor de levering van WLR en om de WSK te minimaliseren. Immers, kostenverlagingen tot onder de meerjarige tarieven worden niet afgeroomd gedurende de reguleringsperiode. Uit de praktijk blijkt dat er mogelijkheden zijn geweest en dat deze ook daadwerkelijk zijn benut voor kostenverlagingen (zie randnummer 145)
155. Het college is op grond van het voorgaande van oordeel dat de op kostenoriëntatie gebaseerde WLR-tarieven meerjarig dienen te worden vastgesteld. Voor de vaststelling van de tarieven baseert het college zich op annex C van het WLR-marktbesluit. In die annex wordt de tariefregulering middels een wholesale price cap beschreven. Het gaat daarbij om tariefplafonds, dat wil zeggen dat de vastgestelde tarieven de maximale tarieven zijn die KPN in rekening mag

⁷¹ In randnummer 50 van Annex E is aangegeven dat de meerkosten voor verwerking van orders buiten de reguliere kantoortijden in januari en februari 2007 ook causaal worden toegerekend.

brengen bij WLR-afnemers.

156. Concluderend besluit het college voor het mutatietarief en deelnametarief een meerjarige wholesale price cap vast te stellen. KPN dient voor de bepaling van de kostengeoriënteerde tarieven een meerjarenvenster conform annex B.2.2 op te stellen, en wel een driejarig meerjarenvenster dat loopt van 2007 tot en met 2009.

5.3 Beoordeling van de WSK-tarieven

5.3.1 Instructie aan KPN

157. Op 18 december 2007⁷² heeft het college KPN een verzoek verstuurd (bijlage G). Deze paragraaf geeft de kern van het verzoek van 18 december 2007 weer voor zover dat betrekking heeft op de tarieven die gebaseerd zijn op kostenoriëntatie.
158. In het WLR-marktbesluit is in randnummer 261 aangegeven dat de volgende met (de introductie van) WLR samenhangende kostencategorieën kunnen worden onderscheiden:
- a. Implementatiekosten;
 - b. Implementatiekosten per dienstaanbieder;
 - c. Wederkerende kosten (per dienstaanbieder);
 - d. (Migratie)kosten per telefonieaansluiting.
159. KPN dient bij het bepalen van de kosten:
- a. zoveel mogelijk uit te gaan van gerealiseerde kosten;
 - b. voor zover de kosten nog niet zijn gemaakt, dient KPN uit te gaan van onderbouwde en zo accuraat mogelijke kostenramingen.
160. KPN dient de kosten in een meerjarenvenster van drie jaar (2007-2009) op te nemen en toe te rekenen aan een nader te omschrijven verdeelsleutel.
161. In het geval de verdeelsleutel het aantal WLR-mutaties is, dient:
- a. KPN onder een WLR-mutatie niet alleen de situatie te begrijpen waarin een Telco een aansluiting van KPN overneemt, maar eveneens de situatie waarin KPN een aansluiting van een Telco terugneemt;
 - b. KPN daarbij uit te gaan van de gerealiseerde WLR-mutaties en een zo accuraat mogelijke inschatting van het aantal WLR-mutaties tot in het laatste jaar van het meerjarenvenster;
162. KPN dient in de berekening de WACC te hanteren die eveneens is toegepast in het kader van de implementatie van de WPC.

⁷² Brief aan KPN en marktpartijen, 18 december 2007, OPTA/TN/2007/202748

163. KPN dient op basis van bovenstaande randvoorwaarden een drietal rekenexercities op te leveren:
- Causale toerekening;
 - Proportionele toerekening;
 - Toerekening per kostencategorie.

5.3.2 Beoordeling door het college

164. Op 16 januari 2008 en 8 februari 2008 heeft KPN de resultaten opgeleverd naar aanleiding van het verzoek van 18 december 2007.
165. Het college heeft de door KPN opgeleverde informatie beoordeeld aan de hand van de eisen zoals die in dit besluit zijn genoemd.
166. KPN heeft de in randnummer 157 genoemde kostencategorieën opgenomen. KPN heeft een driejarig meerjarenvenster opgesteld voor de periode 2007-2009. In dat venster heeft KPN een WACC gehanteerd van 7,60% en een IOR van 1,28%.
167. Voor het aantal WLR-mutaties is KPN uitgegaan van een inschatting die niet ver afwijkt van de inschatting van marktpartijen. Daaraan heeft KPN een aantal verhuizingen toegevoegd. Aan het aantal WLR-mutaties heeft KPN haar 'year-end-forecast' voor de 'installed base' aan retailaansluitingen per ultimo 2006 toegevoegd, exclusief de gemuteerde WLR-aansluitingen.⁷³ Op dat aantal aansluitingen is het aantal Belbudget-aansluitingen in mindering gebracht. Op basis van deze parameters heeft KPN de tarieven bepaald, zoals gevraagd in de brief van 18 december 2007.
168. Op basis van de berekeningen heeft het college geconstateerd dat de totale WSK zijn gedaald van EUR [vertrouwelijk] miljoen naar EUR [vertrouwelijk] miljoen. Bij volledige causale toerekening zou dan een tarief resulteren van EUR 20,73 per mutatie en bij volledige proportionele toerekening een tarief van EUR 1,81 per mutatie. Tevens heeft het college de kostenverlaging geanalyseerd en geconstateerd dat deze vrijwel volledig is toe te schrijven aan een lagere kostprijs per mutatie (kostencategorie d.). Hiertegenover staan hoger implementatiekosten (kostencategorie a.).
169. Het college is van oordeel dat de berekeningen van KPN voldoen aan de eisen uit dit besluit. Het college stelt de WSK-tariefplafonds derhalve vast op:
- mutatieftarief van maximaal EUR 4,30 per WLR-mutatie;
 - deelnametarief van maximaal EUR 25.000 per WLR-aanbieder⁷⁴.

⁷³ Ten einde een dubbeltelling te voorkomen.

⁷⁴ Een aanbieder is een hostende partij.

6 Accountantsverklaring

170. Door KPN dient op grond van Annex A van het WLR-marktbesluit een accountantsverklaring te worden overlegd.

171. PM. KPN dient deze verklaring op te leveren voor het einde van de consultatie

7 Dictum

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

- a. stelt het college de volgende minussen en WSK-tarieven vast:
 - minus van 15,6% voor PSTN-diensten en de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen kunnen worden afgenomen bij PSTN-diensten;
 - minus van 14,4% voor ISDN-diensten en de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen kunnen worden afgenomen bij ISDN-diensten;
 - minus van 15,0% voor de faciliteiten en aanvullende diensten die zowel in combinatie met PSTN-diensten als ISDN-diensten kunnen worden afgenomen.
 - mutatieftarief van maximaal EUR 4,30 per WLR-mutatie;
 - deelnametarief van maximaal EUR 25.000 per WLR-aanbieder.⁷⁵

- b. dient KPN voor alle relevante retaildiensten een WLR-aanbod aan WLR-afnemers te hebben waarbij minimaal de in randnummer a) genoemde minussen en maximaal de in randnummer a) genoemde WSK-tarieven worden gehanteerd;

- c. dient KPN tariefwijzigingen, tarieven van nieuwe WLR-diensten en uitfaseringen van bestaande diensten ten minste 8 weken van tevoren aan WLR-afnemers bekend te maken. Bekendmaking dient in ieder geval schriftelijk aan WLR-afnemers en door publicatie op de website van KPN plaats te vinden. Het college dient op hetzelfde moment ook geïnformeerd te worden;

- d. dient KPN ingeval een nieuwe WLR-dienst wordt geïntroduceerd waarop geen van de in randnummer a) minussen van toepassing is, een voorstel voor een nieuwe minus ter goedkeuring aan het college voor te leggen.

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

Aldus besloten te ' s-Gravenhage op xxxxxxxx,

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

mr. C.A. Fonteijn

⁷⁵ Een aanbieder is een hostende partij.

Beroepsmogelijkheid

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

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

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

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

Bijlagen

Bijlage A. Consultatiedocument en reacties van marktpartijen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

1. In zijn besluit van 21 december 2005⁷⁶ (hierna: het WLR-besluit) heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) de wholesalemakten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk van KPN onderzocht. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft het college op de markt voor laagcapacitaire wholesale-telefonieaansluitingen verplichtingen aan KPN opgelegd. Eén van deze verplichtingen betreft tariefregulering.⁷⁷
2. In randnummer 275 van het WLR-besluit heeft het college aangegeven dat de tariefregulering van Wholesale Line Rental (hierna: WLR) zal worden geoperationaliseerd in het kader van de totstandkoming van de WLR- dienstverlening. Dit consultatiedocument is onderdeel van deze operationalisering.

1.2 Proces

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

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

⁷⁶ De wholesalemakten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk, OPTA/TN/2005/203470, 21 december 2005.

⁷⁷ De geschiktheid en noodzakelijkheid van tariefregulering is in paragraaf 8.6 van het WLR-besluit onderbouwd.

1.3 Reikwijdte van dit document

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

1.4 Opbouw van dit document

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

2 Beschrijving WLR-dienst

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

3 Invulling tariefregulering op hoofdlijnen

3.1 Inleiding

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

3.2 Richtlijn uit het WLR-besluit

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

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

14. Daarnaast stelt het college in randnummer 271:

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

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

3.3 De retail tariefstructuur van KPN

17. Op basis van het hiervoor gestelde dient het college in eerste instantie te bepalen in hoeverre de retail-minus methodiek op de WLR-dienstverlening kan worden toegepast. Een voor de hand liggende eerste stap is op zoek te gaan naar retaildiensten van KPN die vergelijkbaar zijn met de retaildienst die WLR-afnemers kunnen gaan aanbieden. Hieruit zou moeten volgen welke retailtarieven relevant zijn voor de WLR-dienstverlening.
18. Het college acht de PSTN⁷⁸ en de ISDN⁷⁹ telefoonaansluiting het meest vergelijkbaar met de door

⁷⁸ Zoals hiervoor vermeld, gaat het om het Belbasis-abonnement van KPN.

⁷⁹ Hieronder wordt zowel de ISDN1- als ISDN2- variant verstaan.

WLR-afnemers aan te bieden retaildiensten.

Vraag 1

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

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

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

Priority is het met het college eens.

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

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

Vraag 2

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

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

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

gelden.

Priority is het met het college eens.

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

3.4 Toepassing retail tariefstructuur op WLR

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

oordeel dat hierop de retail-minus methodiek kan worden toegepast.⁸⁰ Voor de met deze kostencategorie samenhangende dienst is immers een relevant retailtarief aanwezig.

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

3.5 Conclusie

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

Vraag 3

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

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

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

Priority is het met het college eens.

⁸⁰ Dit heeft het college in randnummer 271 van het WLR-besluit reeds geconstateerd.

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

4 Bepaling van de minus

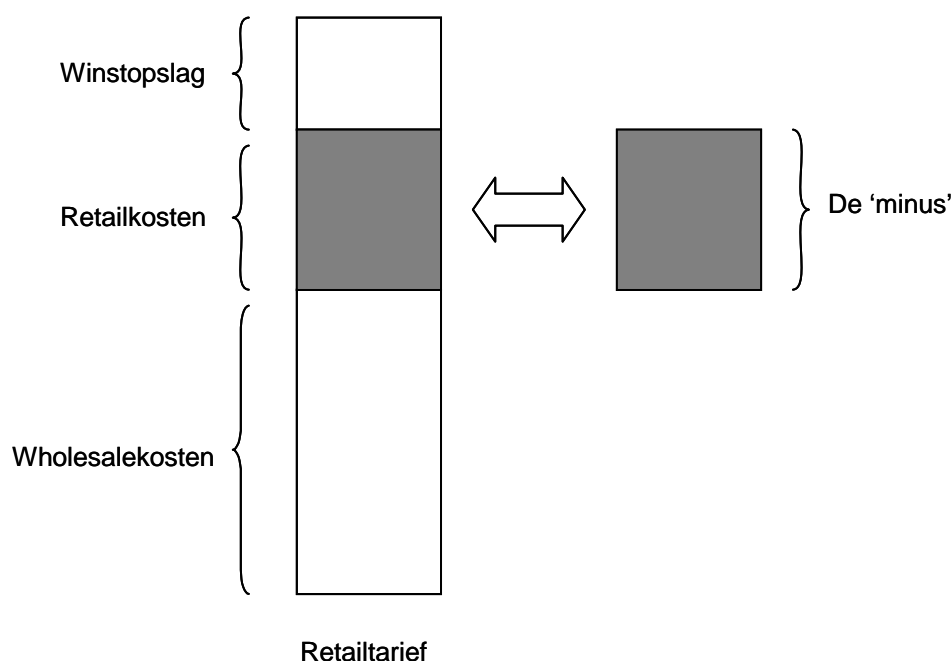
4.1 Inleiding

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

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

4.2 De retail-minus methodiek

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



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

stellen als bestaande uit een wholesale- en een retailbedrijf.⁸¹ De wholesalekosten zijn dan de kosten die het wholesalebedrijf van de onderneming moet maken om de dienst intern te leveren aan het retailbedrijf. Hierin zijn onder andere begrepen de kosten voor het gebruik van het netwerk, inclusief de vermogenskosten samenhangend met de gebruikte activa, en de operationele kosten voor het intern leveren van de dienst.

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

Vraag 4

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

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

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

⁸¹ Door het opleggen van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding kan een administratieve scheiding tussen retail- en wholesalebedrijf worden bewerkstelligd.

aansluitingen.

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

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

4.3 Het relevante retailtarief

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

Vraag 5

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

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

ABPV stelt een termijn van 2 maanden voor met de mogelijkheid voor OPTA om deze bij bijzondere omstandigheden te wijzigen. Partijen geven daarbij aan dat de termijn afhankelijk is van commerciële

en contractuele termijn richting eindgebruikers en van de systeemtechnische eisen om één en ander aan te passen.

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

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

4.4 De relevante retailkosten

38. Bij de bespreking van de retail-minus methodiek heeft het college reeds opgemerkt dat de 'minus' dient te worden bepaald aan de hand van de relevante retailkosten.

39. Bij het vaststellen van de relevante retailkosten wil het college zoveel mogelijk aansluiten bij het marktanalysebesluit aangaande de retailtelefoniemarkten (hierna: het retailbesluit).⁸² In het retailbesluit is op de retailverkeersmarkten ondergrenstariefregulering opgelegd teneinde het in de marktanalyses geïdentificeerde mededingingsprobleem van marge-utholling en roofprijzen te adresseren. De ondergrenstariefregulering heeft ondermeer vorm gekregen middels de combinatorische prijssqueezetoets (hierna: CPST)⁸³ en geeft aan welke kosten KPN ten minste dient terug te verdienen op marktniveau en op dienstniveau.

40. Ten aanzien van de markt voor laagcapacitaire aansluitingen heeft het college geen ondergrenstariefregulering opgelegd, omdat voor de wholesaletarieven op die markt retail-minus tariefregulering wordt toegepast waardoor de mededingingsproblemen van marge-utholling en/of roofprijzen al geadresseerd worden.⁸⁴ Het college is van mening dat het opleggen van ondergrenstariefregulering via de CPST en het opleggen van retail-minus grotendeels hetzelfde doel nastreven, namelijk het waarborgen van een voldoende grote marge tussen retail en wholesale. Daarom vindt het college het voor de hand liggen om voor de bepaling van de retailkosten in de 'minus' hetzelfde uitgangspunt te kiezen als in de CPST.

41. In de CPST op marktniveau dient KPN, naast de wholesale inkoopkosten, de totale retailkosten inclusief een redelijk retailrendement terug te verdienen. De totale retailkosten bestaan, conform het retailbesluit annex F randnummer 10 lid c en randnummer 15, uit:

- b. de retailkosten die variëren met de omvang van de afzet van de nieuwe of gewijzigde dienst;
- c. de retailkosten die ontstaan door het aanbieden van de nieuwe of gewijzigde dienst onafhankelijk van de omvang van de klant;
- d. de retailkosten die gezamenlijk zijn voor de verschillende retaildiensten op de betreffende retailmarkt;

⁸² De retailmarkten voor vaste telefonie, OPTA/TN/2005/203468, d.d. 21 december 2005.

⁸³ Randnummer 587 van het retailbesluit.

⁸⁴ Randnummer 595 van het retailbesluit.

- e. een aan de betreffende retailmarkt toerekenbaar deel van de retailkosten die de betreffende markt met andere markten gemeenschappelijk heeft. De kosten worden toegerekend aan de markten waarop deze kosten betrekking hebben;
 - f. een redelijk retailrendement. Dit retailrendement is in randnummer 11 van de beleidsregels⁸⁵ vastgesteld: op marktniveau dient KPN in ieder geval een Return on Sales van 5% te behalen, waarbij de Return on Sales gedefinieerd is als het bedrijfsresultaat gedeeld door de omzet op de relevante markt (EBIT).
42. In de CPST op dienstniveau dient KPN, naast de wholesale inkoopkosten, in ieder geval de incrementele kosten terug te verdienen. Dit betekent dat KPN in ieder geval de kosten genoemd in sub a en b uit randnummer 41 terug moet verdienen. In randnummer 15 van de beleidsregels⁸⁶ zijn de incrementele retailkosten voor alle diensten vastgesteld op 0,5% van de wholesale inkoopkosten.
43. Het onverkort toepassen van bovenstaande benadering bij het vaststellen van de 'minus' voor de verschillende diensten in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen zou naar het oordeel van het college een ongewenst effect hebben. KPN zou namelijk in staat zijn de retailkosten naar eigen inzicht toe te rekenen aan de verschillende diensten. Hiermee zou KPN teveel de gelegenheid worden gegeven om de concurrentievoorwaarden op de markt voor laagcapacitaire aansluitingen te bepalen.
44. In de eerste plaats zou KPN de 'minus' van een bepaalde dienst zodanig laag kunnen maken dat het voor afnemers onmogelijk wordt nog met het retailbedrijf van KPN te concurreren. Uiteraard staat daar wel tegenover dat de 'minus' voor een andere dienst in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen groter wordt. Het is echter maar de vraag of afnemers van WLR die andere dienst willen aanbieden aan hun klanten. Het college acht het niet wenselijk dat KPN door de keuze van de hoogte van de 'minus' de aantrekkelijkheid van de verschillende diensten voor WLR-afnemers kan bepalen.
45. Ten tweede moet voorkomen worden dat KPN grote (relatieve) wijzigingen in de jaarlijks vastgestelde 'minus' voor de verschillende diensten kan doorvoeren. Dit zou er namelijk toe leiden dat WLR-afnemers, om hun diensten commercieel te kunnen blijven aanbieden, eindgebruikers zullen moeten migreren van bijvoorbeeld een PSTN- naar een ISDN-aansluiting. Dit leidt tot extra kosten voor de WLR-afnemer en/of de eindgebruiker die alleen het gevolg zijn van de keuze van KPN voor een bepaalde toerekening. KPN is daarmee in staat het kostenniveau van haar concurrenten te verhogen.
46. Concluderend is het college van oordeel dat KPN bij een benadering zoals in de CPST

⁸⁵ Beleidsregels inzake de ondergrenstariefregulering van KPN's eindgebruikerstarieven, OPTA/TN/2006/200162, d.d. 27 januari 2006.

⁸⁶ Idem

onvoldoende wordt gedisciplineerd in haar tariefstelling van WLR. Het kader op de volgende pagina bevat een voorbeeld van de problemen die hierdoor kunnen ontstaan. Om die reden dient KPN op dienstniveau, naast de wholesale inkoopkosten, de totale retailkosten inclusief een redelijk retailrendement terug te verdienen. De totale retailkosten zijn in randnummer 41 genoemd.

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

Vraag 6

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

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

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

Priority is het met het college eens.

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

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

Voorbeeld toepassing CPST benadering op WLR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Allocatie van wholesalespecifieke kosten

5.1 Inleiding

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

5.2 Invulling van kostenoriëntatie

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

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

53. In paragraaf A.2.3 van Annex A bij het WLR-besluit heeft het college zijn voorkeur voor het hanteren van kostencausaliteit als leidend principe voor de toerekening van kosten uitgesproken.⁸⁷ Om te voorkomen dat er versturende effecten op de concurrentie ontstaan, kan het college echter besluiten af te wijken van kostencausaliteit en kiezen voor een ander principe van kostentoerekening.⁸⁸ Met name bij wholesalespecifieke kosten kan dit het geval zijn. Zoals toegelicht in randnummer 18 van Annex A bij het WLR-besluit kan toerekening van deze kosten op basis van causaliteit leiden tot een margesqueeze bij concurrenten en daarmee tot uitkomsten die op gespannen voet staan met de doelstelling van concurrentie.

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

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

⁸⁷ Voor een onderbouwing wordt verwezen naar randnummer 16 van Annex A bij het WLR-besluit.

⁸⁸ De principes van kostentoerekening zijn vermeld in randnummer 15 van Annex A bij het WLR-besluit.

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

Vraag 7

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

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

ABPV kunnen zich vinden in het door OPTA genoemde uitgangspunt.

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

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

5.3 Wijze van proportionele toerekening

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

58. Deze wijze van toerekening zou ten aanzien van eventuele eenmalige (project)kosten betekenen dat de bestaande retailsluitingen van KPN als overstaporders worden aangemerkt. Praktisch gezien betekent dit het volgende voor de tarieven. Over het algemeen worden eenmalige (project)kosten gedekt door gebruikmaking van een meerjarenvenster. Daarmee kunnen de kosten die bij de implementatie van de dienst worden gemaakt over meerdere jaren worden uitgesmeerd. Aanmerken van de bestaande retailsluitingen als overstaporders betekent dat deze als één 'batch' worden opgevoerd bij de start van het meerjarenvenster. Op deze manier wordt aan iedere bestaande retailsluiting hetzelfde bedrag aan (eenmalige) projectkosten toegerekend als de WLR-afnemer dient te betalen bij overname van een aansluiting.
59. Ten aanzien van eventuele wederkerende wholesalespecifieke kosten houdt proportionele toerekening aan KPN in dat de retailsluitingen in dezelfde mate dienen bij te dragen als de WLR-aansluitingen. Dit betekent dat indien KPN het op de retail-minus methodiek gebaseerde WLR-maandtarief wenst te verhogen, het retailtarief in gelijke mate verhoogd dient te worden.⁸⁹ Met andere woorden, de 'minus' dient in stand te blijven. Op die manier draagt KPN's retailbedrijf proportioneel bij aan de wederkerende wholesalespecifieke kosten en vindt er geen verstoring van de concurrentie plaats.

Vraag 8

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

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

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

Priority is het met het college eens.

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

5.4 Eenjarig of meerjarig

60. Het WLR-besluit laat de vraag nog open of de op kostenoriëntatie gebaseerde WLR-tarieven eenjarig of meerjarig dienen te worden vastgesteld.

61. Randnummer 272 van het WLR-besluit noemt de mate van voorspelbaarheid van de voor WLR te

⁸⁹ Vanzelfsprekend dient KPN bij aanpassingen van haar retailtarieven te voldoen aan het door het college bepaalde retailkader.

voorziene volumes en kosten als bepalende factoren om de WLR-tarieven al dan niet meerjarig vast te stellen.

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

Vraag 9

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

Tele2 is het in beginsel eens met meerjarigheid.

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

Priority is het met het college eens.

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

6 Proces

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

Overige reacties marktpartijen

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

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

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

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

Bijlage B. Verzoek aan KPN WLR-tarieven

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

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

Geachte heer Farwerck,

In zijn besluit van 21 december 2005 (hierna: het WLR-besluit) heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) de wholesalemarkten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk van KPN onderzocht.⁹⁰ Naar aanleiding van dit onderzoek heeft het college op de markt voor laagcapacitaire wholesale-telefonieaansluitingen verplichtingen aan KPN opgelegd. Eén van deze verplichtingen betreft tariefregulering. Op basis van deze regulering dienen de tarieven voor Wholesale Line Rental (hierna: WLR-tarieven) te worden vastgesteld.

Aan de hand van het WLR-besluit, de marktconsultatie⁹¹, en de reactie daarop van marktpartijen, specificeert het college in deze brief de nadere randvoorwaarden waaraan de WLR-tarieven moeten voldoen. Het college verzoekt KPN om een voorstel voor de WLR-tarieven aan het college te doen toekomen conform de in deze brief gespecificeerde randvoorwaarden.

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

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

⁹⁰ De wholesalemarkten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk, OPTA/TN/2005/203470, 21 december 2005.

⁹¹ Tariefregulering wholesale line rental, consultatiedocument, OPTA/TN/2006/201464, 19 mei 2006.

1. Tarieven gebaseerd op retail-minus

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

1.1 Voor te stellen minussen

Onder de toepassing van retail-minus wordt begrepen dat het wholesaletarief bestaat uit het relevante retailtarief van KPN waarop nader te bepalen door KPN gemaakte (of te maken) retailkosten in mindering worden gebracht.⁹² De in het kader van WLR relevante retailtarieven zijn de volgende:

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

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

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

1.2 Relevante retailkosten

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

- 1) de retailkosten die variëren met de omvang van de afzet van de betreffende retaildienst;
- 2) de retailkosten die ontstaan door het aanbieden van de nieuwe of gewijzigde retaildienst (onafhankelijk van de omvang van de klant);
- 3) de retailkosten die gezamenlijk zijn voor de verschillende retaildiensten op de betreffende retailmarkt;
- 4) een aan de betreffende retailmarkt toerekenbaar deel van de retailkosten die de betreffende markt met andere markten gemeenschappelijk heeft;

⁹² WLR-besluit, randnummer 265.

- 5) het redelijke retailrendement. Dit rendement is in randnummer 11 van de beleidsregels vastgesteld op 5%.⁹³

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

De modellering van de retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen, zoals opgenomen in de GFR2005, reflecteert een ander type wholesalerelatie dan administratieve wederverkoop. De modellering in de GFR2005 gaat uit van de inkoop van netwerkelementen. Dit betekent dat een deel van de kosten die nu zijn opgenomen als retailkosten in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen in geval van WLR mogelijkwerwijs dient te worden gerubriceerd in de onderliggende wholesalemarkt.⁹⁴ KPN dient inzichtelijk te maken voor welke kosten een dergelijke aanpassing in de rubricering nodig is, uitgaande van de WLR implementatie conform release 3.

1.3 Voor de tijdelijke oplossing relevante minus

Op basis van het ontwerpbesluit inzake de implementatie van WLR is KPN gehouden te voorzien in een tijdelijke oplossing.⁹⁵ Met betrekking tot de tarifiering van de tijdelijke oplossing acht het college het redelijk dat in de vaststelling van de relevante minus rekening wordt gehouden met de situatie dat KPN in de tijdelijke oplossing nog vrijwel alle retailactiviteiten blijft verrichten.

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

1.4 Verzoek aan KPN

Verzoek 1

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

- minus voor het maandelijks abonnementstarief PSTN;
- minus voor het maandelijks abonnementstarief ISDN-1;

⁹³ Beleidsregels inzake de ondergrenstariefregulering van KPN's eindgebruikerstarieven, OPTA/TN/2006/200162, 27 januari 2006.

⁹⁴ Zie ook de opmerking op pagina 7 van de Accounting Separation rapportage 2005 van KPN van 23 mei 2006.

⁹⁵ Ontwerpbesluit inzake Implementatie WLR, OPTA/TN/2006/201663, 1 juni 2006, punt iii van het dictum.

- minus voor het maandelijks abonnementstarief ISDN-2;
- minus voor alle bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.

Verzoek 2

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

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

Verzoek 3

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

2. Tarieven gebaseerd op kostenoriëntatie

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

2.1 Relevante kostencategorieën

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

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

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

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

2.1.1 Implementatiekosten en (migratie)kosten per telefonieaansluiting

Met betrekking tot de kostencategorieën a. en d. gelden de volgende nadere randvoorwaarden voor de

bepaling en toerekening van de betreffende kosten:

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

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

2.1.2 Implementatiekosten per dienstaanbieder

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

2.1.3 Wederkerende kosten per dienstaanbieder

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

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

2.2 Verzoek aan KPN

Verzoek 4

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

3. Overig

3.1 Accountantsverklaring

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


3.2 Planning

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

Hoogachtend,

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

drs. D.I. Bos

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


Bijlage C. Herberekeningsverzoek

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

Geachte heer Farwerck,

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

7 Proces

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

8 Herberekeningsverzoeken

In deze brief verzoekt het college KPN om uiterlijk 25 september te komen met een herberekening van de opgeleverde WLR-tarieven en het college een nieuw overzicht van de WLR-tarieven (zowel de

retail-minus tarieven als de WSK-tarieven) te verstrekken inclusief de bijbehorende onderbouwing en toelichting. Bij die herberekening dient KPN de vragen, voorstellen en verzoeken van het college uit de correspondentie tot en met 19 september te betrekken, alsmede de volgende drie herberekeningsverzoeken:

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

Hoogachtend,

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

drs. K. Noorlag

Bijlage D. Retail-minustarieven

Voor de tarieven verwijst het college naar de RA WLR Annex 5, zoals deze op de website van KPN is opgenomen (http://www.kpnwholesale.com/templates/dispatcher.asp?page_id=1854).

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

- 1 maart 2008 als peildatum is gebruikt voor de lijst met relevante diensten en geldende retailtarieven;
- alle bedragen exclusief BTW zijn;
- indien in de tabel geen tarief is opgenomen de dienst een nultarief heeft.

In annex 5 ontbreekt Belvrijweekend. Voor de VVA tarieven van Belvrijweekend gelden de volgende WLR-tarieven (bedragen in EUR):

VVA	Retailtarief ex. BTW	Retail minus %	WLR-tarief
WLR Belvrijweekend PSTN rental charge	15,13	15,60%	12,77
WLR Belvrijweekend ISDN1 rental charge	17,62	14,40%	15,08
WLR Belvrijweekend ISDN2 rental charge	21,82	14,40%	18,68

In annex 5 zijn de WLR-tarieven voor de retaildiensten Bedrijfscontracten Infra Services en Calamiteitenservice niet herkenbaar terug te vinden. Indien deze diensten of de relevante onderdelen van deze diensten niet één op één zijn afgespiegeld dient KPN dit alsnog te doen.

Bijlage E. Zienswijze marktpartijen en reactie college

E.1 Inleiding

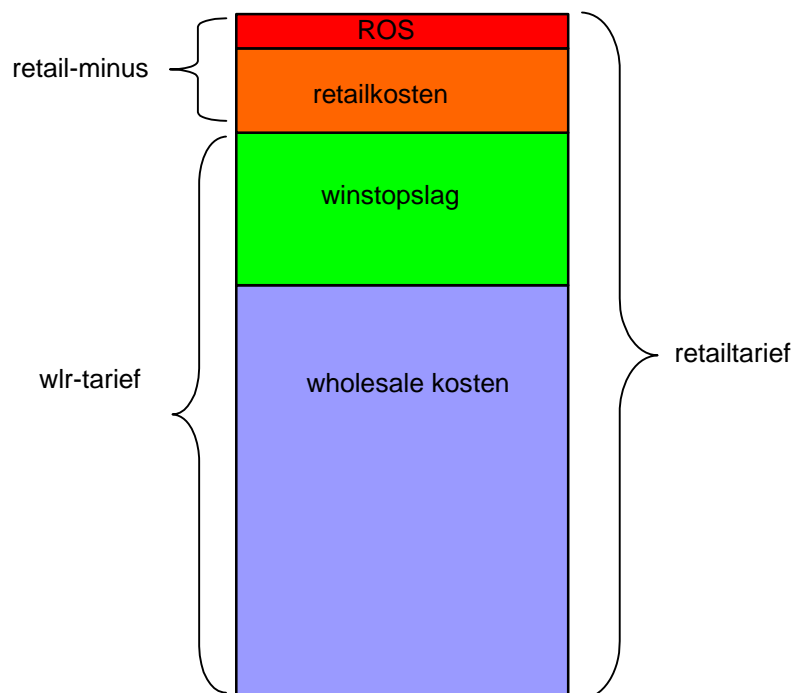
1. De nationale consultatie van het ontwerp-WLR-tariefbesluit heeft plaatsgevonden in de periode van 6 oktober tot en met 17 november 2006 . KPN, Scarlet en Tele2/Versatel/Atlantic Telecom/BT/Pretium Telecom (hierna:TVABP) ⁹⁶ hebben naar aanleiding van de consultatie schriftelijk hun zienswijze gegeven. Daarnaast heeft Tele2/Versatel nog aanvullend een zienswijze ingediend. Het college heeft in deze bijlage per onderwerp de zienswijzen van de partijen samengevat . Vervolgens geeft het college een reactie op de ingebrachte zienswijzen.
2. In enkele gevallen hebben de zienswijzen van partijen betrekking op onderdelen waarover in het WLR-besluit⁹⁷ reeds keuzes zijn gemaakt. Indien dat het geval is geeft het college dit aan.

E.2 Retail-minus methodiek

3. **Scarlet** vindt het niet te rechtvaardigen dat de winstopslag niet in de minus wordt opgenomen. In de eerste plaats omdat hierdoor een kostenverschil ontstaat tussen marktpartijen en KPN: marktpartijen hebben zo kosten die gelijk zijn aan de wholesale kosten plus de winstopslag, terwijl KPN's kostenniveau uitsluitend bestaat uit haar wholesale kosten. Scarlet kan niet begrijpen waarom een WLR-afnemer de winst van KPN moet betalen. Daarnaast wordt het KPN op deze manier toegestaan om inefficiënt te zijn, omdat KPN niet de prikkel krijgt de kosten te laten dalen tot op het niveau van de wholesale kosten. Scarlet vindt dat deze efficiëntieprikkel niet weggenomen moet worden. Tevens is Scarlet van mening dat prijsdruk ook een mogelijke uitkomst van de toegepaste tariefregulering zou mogen zijn.
4. Het **college** ziet dat KPN met haar huidige retailtarieven een voordeel heeft ten opzichte van de WLR-afnemers, doordat zij een winstopslag realiseert, bovenop de RoS (return on sales) die in de minus is opgenomen. WLR-afnemers realiseren deze winstopslag niet, omdat zij WLR moeten inkopen tegen het WLR-tarief. Onderstaande figuur geeft dit weer.

⁹⁶ Deze partijen hebben een gezamenlijke reactie ingediend.

⁹⁷ De wholesalemarkten voor toegang tot het vaste openbare telefoonnetwerk, OPTA/TN/2005/203470, 21 december 2005.



5. Het **college** heeft in het ontwerpbesluit echter aangegeven waarom ervoor gekozen is om de winstopslag niet in de minus op te nemen. Een belangrijk argument is dat het wel in de minus opnemen van de winstopslag ook inefficiënte partijen de mogelijkheid zou bieden duurzaam een concurrerende WLR-dienstverlening in de markt te zetten. Het college wil geen prikkels voor dergelijke inefficiënte toetreding geven. KPN heeft ook met deze winstopslag nog steeds prikkels om haar efficiëntie te verbeteren. Deze efficiëntieprikkel volgt uit de keuze voor meerjarige tariefregulering.
6. Ten aanzien van prijsdruk is het **college** van oordeel dat dit niet primair wordt beoogd met de WLR-verplichting. Het college ziet WLR in eerste instantie als een verplichting die effectieve dienstenconcurrentie bevordert en op die manier eventueel kan leiden tot lagere prijzen.
7. **TVABP** is van mening dat KPN met WLR windfall profits realiseert, omdat de EBITDA voor KPN stijgt als WLR wordt afgenomen, dit terwijl KPN's winst zonder WLR reeds hoog is. Partijen wijzen daarbij op de kwartaalrapportages van KPN volgens welke de EBITDA op de wholesale-activiteiten reeds meer dan 40% is. Door WLR zou de winst op aansluitingen stijgen naar meer dan 50%. Daarnaast geldt dat KPN ook nog opbrengsten heeft van inkomend verkeer. Partijen geven aan niet te begrijpen dat WLR-afnemers de dienst tegen verlies moeten aanbieden terwijl KPN grote winsten behaalt.
8. Het **college** kan de redenering van partijen niet volgen. Partijen suggereren dat KPN door de introductie van WLR op een aansluiting meer winst realiseert dan op een aansluiting zonder WLR.

Dit zou naar het oordeel van het college alleen zo zijn indien door de introductie van WLR kosten uit de waardeketen verdwijnen. Dat is niet het geval. Immers, bij het vaststellen van de retail-minus is uitgegaan van KPN's kosten in 2005. Deze zijn vervolgens toegewezen aan ofwel het retail- ofwel het wholesaledomein. Dit geldt voor alle kosten. KPN's winst stijgt dus niet door de invoering van WLR, maar daalt doordat in de retail-minus een ROS van 5% is opgenomen. Deze winst realiseert KPN niet meer als een eindgebruiker WLR afneemt bij een andere aanbieder. De stelling van partijen dat KPN windfall profits realiseert is derhalve onjuist.

9. Het **college** plaatst enkele opmerkingen bij de relevantie van het winstpercentage van meer dan 40% dat KPN op de wholesale-activiteiten zou realiseren. KPN presenteert in haar kwartaalrapportages de winst als de EBITDA op de wholesale-activiteiten gedeeld door de omzet op de wholesale-activiteiten. Dat leidt tot een percentage van meer dan 40%. Het college hanteert echter een andere winstmaatstaf bij wholesale-activiteiten. In de gescheiden financiële rapportage (hierna: GFR) berekent het college de winst door de EBIT op de wholesale-activiteiten te delen door de netto activa van de wholesale-activiteiten (de zogenaamde Return on Assets oftewel RoA). In de GFR 2005 leidt dit op wholesaleniveau tot percentages die ver onder de 40% liggen. Een met de RoA vergelijkbare rendementsmaatstaf heeft het college ook gehanteerd bij het vaststellen van de wholesale price caps (hierna: WPC) voor de gereguleerde wholesale-diensten⁹⁸. Daarin heeft het college een WACC opgenomen als redelijk rendement. Het college kan zich daarom niet vinden in de stelling van partijen dat KPN grote winsten behaalt. Het college gaat in paragraaf 1.4 in op het punt van TVABP dat WLR-afnemers de diensten tegen verlies zouden moeten aanbieden.
10. Het klopt dat KPN inkomsten heeft uit inkomend verkeer, wat echter niet relevant is voor de tariefstelling voor WLR. Het tarief voor inkomend verkeer is door het **college** in de WPC immers vastgesteld op een kostengeoriënteerd niveau.

E.3 Relevante diensten

11. **TVABP** geven aan dat de retail-minus wordt toegepast op een abonnementsvorm (Belbasis) waarop KPN reeds voordelige alternatieven aanbiedt. Partijen wijzen daarbij op Slimbellen en in beperkte mate ook Internetplusbellen. Daarnaast wordt gewezen op Belbudget, waarvan het retailtarief onder de WLR-prijs van Belbasis ligt. Partijen geven aan dat KPN Belbudget ook commercieel inzet om traditionele aansluitingen te behouden. In al deze gevallen ontstaat er een prijsklem, omdat volgens deze partijen de minus onvoldoende groot zou zijn.
12. Het **college** heeft in het WLR-besluit aangegeven op welke type aansluitingen WLR van toepassing is. Daarbij is aangegeven dat dit niet van toepassing is op VoB-aansluitingen en Belbudget. Het college verwijst dit verband naar de paragrafen 9.8.2. en 9.8.4 van de uitspraak van het CBb d.d. 30 december 2006.⁹⁹

⁹⁸ Wholesale price cap-besluit, OPTA/TN/2006/201811, 27 september 2006

⁹⁹ LJN:AZ3361, College van Beroep voor het bedrijfsleven, AW 06/32,06/110, 06/111 en 06/112, d.d. 30 december 2006.

E.4 Aanpassingen, nieuwe diensten en uitfaseringen

13. **Scarlet** is van mening dat met de termijn van 6 weken voor de doorvoering van tariefaanpassingen en voor de in – en uitfasering van nieuwe diensten onvoldoende rekening wordt gehouden met de verplichting van een marktpartij om wijzigingen van de voorwaarden vier weken vooraf aan haar eindgebruikers kenbaar te maken. Dit betekent immers dat de reactietermijn van partijen beperkt is tot 2 weken. Scarlet acht dit onwenselijk kort.
14. **KPN** is het er niet mee eens dat een nieuwe WLR-dienst 6 weken voorafgaand aan de marktintroductie moet worden aangemeld, omdat marktpartijen dan exact kunnen afleiden welke proposities KPN plant. Het zou er toe leiden dat er geen of nauwelijks nieuwe aanbiedingen zullen ontstaan.
15. Het **college** heeft in het ontwerpbesluit aangegeven dat eindgebruikers volgens artikel 7.2 Tw minimaal 4 weken vooraf geïnformeerd moeten worden over voorgenomen wijzigingen. In het bovengenoemd besluit heeft het college vervolgens aangegeven dat KPN WLR-afnemers 6 weken voorafgaand aan tariefwijziging hierover dient te informeren. Dit geeft WLR-afnemers slechts 2 weken om te besluiten of zij deze wijzigingen doorgeven aan de eindgebruikers. Het college kan zich vinden in het standpunt van Scarlet dat 2 weken kort is om dergelijke commerciële keuzes te maken. Het college verlengt de termijn daarom van 6 naar 8 weken. Dit geeft WLR-afnemers voldoende tijd voor de besluitvorming. Daarnaast is de termijn ook niet langer dan noodzakelijk, zodat KPN op retailniveau niet onnodig lang hoeft wachten met de introductie van nieuwe diensten. KPN dient het college op hetzelfde moment ook te informeren over voorgenomen wijzigingen als WLR-afnemers.
16. Het **college** kan KPN niet volgen als ze aangeeft dat het aantal nieuwe diensten afhangt van de termijn tussen publicatie en invoering van een nieuwe diensten. Ook bij een kortere termijn kunnen WLR-afnemers ervoor kiezen om KPN's aanbiedingen na te bootsen.
17. **KPN** is het er niet mee eens dat er voor elke kortingsregeling een exacte afspiegeling zou moeten zijn in het WLR-domein. Naar het oordeel van KPN is dit praktisch onuitvoerbaar. KPN stelt voor dat op basis van de aanbiedingen een gewogen prijs van de laagcapacitaire aansluitingen wordt bepaald en dat op die prijs de retail-minus wordt toegepast.
18. Het **college** heeft in het ontwerpbesluit aangegeven dat de retail-minus methodiek toegepast dient te worden op de relevante retailtarieven. Relevante retailtarieven zijn de tarieven van de diensten die KPN aan eindgebruikers aanbiedt. Tevens is aangegeven dat voor het dienstbegrip wordt aangesloten bij het retailbesluit en dat de tarieven van de retaildiensten een afspiegeling dienen te kennen in de WLR-dienstverlening. Het college ziet in de argumenten van KPN geen reden om af te wijken van deze lijn.

19. Het **college** maakt een uitzondering voor bundels. Ten aanzien van bundels geldt niet dat daarvoor een afspiegeling in de WLR-dienstverlening hoeft te bestaan. In voetnoot 10 bij randnummer 32 van het retailbesluit heeft het college reeds aangegeven dat, hoewel op de retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen geen ondergrenstariefregulering van toepassing is, laagcapacitaire aansluitingen in een bundeltoets (rekenkundig) wel als zodanig worden behandeld. Dit betekent dat indien sprake is van een bundel met een laagcapacitaire aansluiting voetnoot 10 bij randnummer 32 van het retailbesluit toegepast dient worden en dat op dat moment de ondergrenstariefregulering voor die bundels wordt geactiveerd (in rekenkundige zin). De tekst in het ontwerp-WLR-tariefbesluit sloot daarbij niet één op één aan bij de tekst in het retailbesluit. Het college heeft de tekst in het ontwerp-WLR-tariefbesluit hierop aangepast.
20. Voor de andere diensten heeft KPN aangegeven dat een exacte afspiegeling praktisch onuitvoerbaar is. Het **college** kan KPN volgen als ze stelt dat de WLR-dienstverlening ingewikkelder wordt als op retailniveau allerlei nieuwe diensten worden geïntroduceerd, zoals bijvoorbeeld volumeafhankelijke kortingsregelingen. De praktische bezwaren zijn naar het oordeel van het college echter afdoende op te lossen zonder dat KPN daarmee onredelijk wordt belast. KPN zou WLR-afnemers kunnen verzoeken inzichtelijk te maken dat hun eindgebruikers kwalificeren voor de verschillende WLR-diensten (met bijbehorende tarieven). Ook de billing kan, zoals KPN stelt, niet tot problemen leiden. Zoals uit bijlage D van het WLR-tariefbesluit blijkt, biedt KPN al een groot aantal diensten aan, zodat het toevoegen van enkele nieuwe diensten dan ook geen probleem hoeft te zijn. Daarnaast kleven aan het voorstel van KPN praktische bezwaren, omdat dan periodiek het tarief herwogen dient te worden en naar verwachting ook periodiek het WLR-tarief aangepast dient te worden. Voor het college weegt het in de afweging zwaarder dat WLR-afnemers voor alle groepen eindgebruikers de mogelijkheid moeten hebben om een concurrerend aanbod in de markt te zetten en dat KPN niet middels kortingsregelingen de marge in bepaalde segmenten middels kortingen dusdanig kan beperken dat een concurrerend aanbod niet meer mogelijk is.

E.5 Relevante retailkosten

21. De voorgestane minus is naar het oordeel van **Scarlet** te krap om een op langere termijn levensvatbare dienst in de markt te zetten. De retail-minus uit het ontwerpbesluit is te laag, omdat partijen zelf kosten moeten maken om de dienst aan te kunnen bieden (systemen, processen, facturatie, incasso, bad debt, marketing, sales, service) en WLR-afnemers minstens 10% goedkoper moeten kunnen zijn dan KPN, omdat anders een eindgebruiker niet het alternatief zal kiezen.
22. **TVABP** geven aan dat op basis van het huidige referentieaanbod en een minus van 15% geen positief business model te ontwikkelen is en WLR daarmee is geworden tot sec een anti-churn middel. Om te kunnen concurreren dienen marktpartijen een financieel voordeel te bieden ten opzichte van de bestaande aanbieder. Dit is nodig gezien de inertie van eindgebruikers: de ervaring geeft aan dat een prijsvoordeel van minder dan 10% onvoldoende is om aanzienlijke groepen eindgebruikers te trekken. Partijen verwijzen daarbij ook naar de marktanalyses waarin

OPTA ook heeft aangegeven dat een prijsvoordeel van 10% benodigd is. Op basis van een prijsvoordeel van 10% en met inachtneming van de kosten van ordering en prognose risico's en het kredietrisico, maar nog zonder verdiscontering van de WSK en de eigen retailkosten, is de business case volgens deze partijen reeds negatief. De minus van 15% is dus naar het oordeel van partijen te beperkt.

23. **TVABP** geven aan dat KPN bij de verkoop van ISDN-aansluitingen vergoedingen geeft aan dealers die erop duiden dat KPN ook aan WLR-afnemers een grotere minus zou kunnen geven dan aan WLR-afnemers. Volgens partijen leidt dit tot een prijsklem voor WLR-afnemers.
24. **TVABP** zijn van mening dat een aantal kostenposten, op basis waarvan de minus is vastgesteld, niet op WLR-afnemers verhaald mag worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om marketing en sales en de kosten samenhangend met storingen en klachten.
25. **KPN** is het niet eens met het opnemen van een redelijk rendement van 5% in de relevante retailkosten. Volgens KPN is in de 'minus' al gerekend met integrale kosten, terwijl voor een WLR-afnemer slechts sprake is van incrementele kosten (een extra regel op de factuur en wat eenmalige verkoopkosten). Voorts vindt KPN een rendement van 5% een cadeautje voor WLR-afnemers en onnodig hoog voor een 'resale' dienst. Ten slotte vraagt KPN zich af waarom OPTA enerzijds stelt dat ondergrensregulering niet nodig is, maar die anderzijds middels de opslag van 5% wel impliciet toepast.
26. Het **college** is het met Scarlet en TVABP eens dat WLR-afnemers aanvangsinvesteringen zullen moeten plegen om de WLR-dienst te kunnen verkopen, zoals marketing voor de nieuwe dienst en overstapkortingen om de inertie van klanten te overwinnen. Daarnaast dienen WLR-afnemers ook structurele kosten te maken voor het leveren van WLR, zoals de kosten voor ondermeer billing, klantenservice en afschrijving van oninbare bedragen. Het college is daarom van oordeel dat KPN een onjuist beeld van de activiteiten van een WLR-afnemer schetst, door te stellen dat het alleen gaat om een extra regel op de factuur en wat eenmalige verkoopkosten.
27. Bij de vaststelling van de minus is het **college** uitgegaan van de totale kosten die KPN, als efficiënt veronderstelde aanbieder, maakt op de markt voor laagcapacitaire aansluitingen. Het college vindt dit, ook met inachtneming van de zienswijze van partijen, de juiste benadering. Het biedt efficiënte partijen de mogelijkheid om duurzaam toe te treden tot de markt, omdat ze alle kosten kunnen terugverdienen en daarnaast ook een redelijk rendement kunnen realiseren. Dat zijn naar het oordeel twee voorwaarden waaraan voldaan moet zijn wil een partij tot de markt toetreden. Als redelijk rendement hanteert het college een RoS van 5%. Het college heeft in de beleidsregels ondergrenstariefregulering bepaalt 5% een redelijke RoS is voor de retailmarkten voor vaste telefonie.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Beleidsregels inzake de ondergrenstariefregulering van KPN's eindgebruikerstarieven vastgesteld, OPTA/TN/2006/200162), 27 januari 2006.

28. KPN betwist de noodzaak om de RoS in de minus op te nemen en stelt ondermeer dat dit een 'cadeautje' voor de WLR-afnemers is. Het **college** wijst er allereerst op dat het opnemen van een redelijk rendement een normale praktijk is bij het vaststellen van KPN's wholesaletarieven, bijvoorbeeld in de WPC. KPN heeft zich in het verleden nooit tegen deze gangbare praktijk verzet, waarbij het college aantekent dat deze praktijk in de regel in het voordeel van KPN werkt. Voorts geldt dat KPN zelf op de laagcapacitaire aansluitingen naast de RoS ook nog een aanvullende winstopslag realiseert. Dat leidt in totaal tot een rendement dat aanzienlijk hoger is dan 5%. Ook na invoering van WLR blijft dat zo, omdat KPN de winstopslag mag houden. Samengevat stelt het college dat de argumenten van KPN om andere partijen dan zichzelf geen redelijk rendement toe te staan geen doel treffen.
29. Het **college** houdt in de retail-minus methodiek niet specifiek rekening met de eerder genoemde aanvangsinvesteringen van WLR-afnemers. De minus is naar het oordeel van het college voldoende om duurzaam een concurrerend aanbod in de markt te kunnen zetten.
30. Het **college** kan de redenering van partijen niet volgen omtrent het weglaten van bepaalde kostenposten bij de bepaling van de minus. Het gaat hier om de retailkosten die KPN maakt voor het leveren van de diensten. Het weglaten van deze kostenposten zou juist leiden tot een lagere minus (en dus tot een hoger WLR-tarief), hetgeen TVABP waarschijnlijk niet heeft kunnen bedoelen.
31. Het **college** is bij het bepalen van de minus uitgegaan van de *totale* kosten die KPN maakt voor de levering van laagcapacitaire aansluitingen en heeft op basis daarvan de *gemiddelde* minus vastgesteld. Deze kosten heeft het college niet verder gedifferentieerd en gealloceerd naar distributiekkanalen, zoals het dealernetwerk. De vergoedingen aan de dealers zijn samen met de kosten van andere distributiekkanalen opgenomen in de sales-kosten. Zowel KPN als WLR-afnemers zijn vervolgens vrij in de keuze waarvoor ze kosten maken. Het feit dat dealers de door TVABP genoemde vergoedingen zouden krijgen, bevestigt de stelling van het college dat het verkopen van een aansluiting meer inhoudt dan de door KPN genoemde extra regel op de factuur en wat eenmalige verkoopkosten. Tot zover ziet het college geen problemen met de vergoedingen aan de dealers. Dit wordt anders als dealers de ontvangen vergoedingen doorgeven aan de eindgebruikers. Dat heeft dan direct consequenties voor het WLR-tarief, omdat het retailtarief door verrekening van de vergoeding lager is geworden. Het college heeft echter geen aanwijzingen dat dealers die vergoedingen doorgeven aan eindgebruikers.
32. De uitspraak van het **college** dat ondergrenstariefregulering niet nodig is in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen volgt juist uit het feit dat in de retail-minus alle relevante retailkosten zijn opgenomen. Dit biedt andere efficiënte partijen de mogelijkheid om duurzaam een concurrerend aanbod in de markt te zetten. Daarmee wordt dezelfde doelstelling bereikt als met ondergrenstariefregulering, waardoor het niet meer noodzakelijk was om die regulering ook nog op te leggen.

E.6 Toerekening van WSK

33. **Tele2/Versatel** wijzen erop dat proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten mogelijk is kijkend naar de parlementaire geschiedenis, de Telecomwet en de brief van de Europese Commissie (hierna : EC) betreffende de concept ministeriële regeling.
34. **Tele2/Versatel** wijst op de doelstellingen van een tariefmaatregel, namelijk de bevordering van efficiënte en duurzame concurrentie en het belang van de consument. Daarnaast heeft ook de EC erop gewezen dat overstapkosten beperkt dienen te worden. Causale toerekening leidt tot een resultaat dat haaks op deze doelstellingen staat. Tele2 vindt daarom de keuze voor proportionele toerekening afdoende gemotiveerd.
35. **KPN** vindt het feit dat OPTA proportionele verdeling in eerdere besluiten heeft toegepast geen argument om het toe te passen in het geval van WLR. KPN stelt dat het rapport van WIK-consult en ook Ofcom komen tot een ander proportionele verdeling dan OPTA. KPN voert daarbij aan dat OPTA minimaal dezelfde uitgangspunten moet hanteren bij het toepassen van proportionele kosten.
36. Het **college** is het eens met Tele2/Versatel dat proportionele toerekening mogelijk en geëigend is in specifieke omstandigheden en die doen zich naar het oordeel van het college voor bij de WLR-WSK. Het college heeft WIK-consult en Ofcom aangehaald in het besluit om te illustreren dat proportionele toerekening geëigend is in specifieke situaties, waarbij vergelijkbare argumenten een rol spelen als bij de WLR-WSK. Dit betekent naar het oordeel van het college niet dat, zoals KPN stelt, dit bij WLR op exact dezelfde wijze vormgegeven zou moeten worden. Het college volgt de lijn in de brief van de EC waarbij wordt gesteld dat per casus een analyse nodig is. Dat is wat het college gedaan heeft in het besluit en waarbij het college deels tot andere conclusies komt dan WIK-consult en Ofcom. In de notificatie heeft de EC geen opmerkingen geplaatst bij de wijze waarop het college de proportionele toerekening heeft gemotiveerd en uitgewerkt.
37. **TVABP** betogen dat als de WSK (EUR 36¹⁰¹) causaal zouden worden toegerekend de terugverdientijd van dit bedrag, ook zonder dat een overstapkorting wordt gegeven, reeds 16 maanden bedraagt. Als een overstapkorting wordt gegeven van 10% bedraagt de terugverdientijd van het bedrag van EUR 36 bij causale toerekening zelfs 48 maanden.
38. **KPN** is het niet eens met de proportionele allocatie van WSK en is van mening dat deze causaal dienen te worden gealloceerd. KPN wijst daarbij op het argument van OPTA dat partijen moeten investeren om aansluitingen op basis van WLR te kunnen leveren, maar daarbij niet duidelijk maakt om welke investeringen het gaat. Daarnaast geeft OPTA aan dat de migratiekosten een te hoge drempel zouden vormen. OPTA houdt hierbij geen rekening met het feit dat in enkele andere

¹⁰¹ In het ontwerpbesluit bedroegen de WSK bij causale toerekening EUR 36. In het besluit is n.a.v. een drietal doorgevoerde aanpassingen herberekend en is nu gelijk aan EUR 31,5.

Europese landen het mutatietarief hoger is dan EUR 3,37¹⁰² en toch sprake is van afname van WLR.

39. Het **college** heeft bij de toerekening van de WSK met name gekeken naar de business case van WLR-afnemers. WLR-afnemers dienen daarbij ondermeer de eerder genoemde aanvangsinvesteringen in marketing te plegen en dienen bijvoorbeeld overstapkorting te geven. Op deze punten is het college reeds in randnummer 26 ingegaan. Het college heeft de business case van WLR-afnemers in een situatie met causale toerekening geanalyseerd en is het eens met TVABP dat causale toerekening zou leiden tot een te lange terugverdientijd. Het college heeft daarnaast in randnummer 107 van het besluit nog aangegeven dat causale toerekening leidt tot een kostenasymmetrie tussen KPN en WLR-afnemers. Naar het oordeel van het college belemmert die asymmetrie de toetreding tot de WLR-markt en leidt ze tot een verstoring van de concurrentie.
40. Het **college** heeft bij deze analyse van de WSK niet gekeken naar de business case van WLR-afnemers in andere landen. Het college kan slechts constateren dat het mutatietarief in Nederland relatief laag is in vergelijking met de door KPN aangedragen cijfers uit een drietal andere landen. Daarbij wil het college opmerken dat voor een zinvolle vergelijking met andere landen het totale plaatje bekeken moet worden en niet slechts het mutatietarief. Het totaalbeeld wordt mede bepaald door de hoogte van de minus, het mutatietarief en de concurrentiesituatie in de desbetreffende lidstaat. Het college heeft daarom ook geen verdere conclusies verbonden aan de constatering dat de minus in Europees verband op een gemiddeld niveau ligt.
41. **KPN** stelt dat de EUR 36¹⁰³ die OPTA noemt als overstapkosten gebaseerd is op een bepaalde aanname van aantallen mutaties en kosten. OPTA motiveert deze keuze niet, terwijl KPN ook verscheidene scenario's heeft voorgesteld waarbij lagere kosten per mutatie zouden worden bereikt (bijvoorbeeld EUR 8,05 gebaseerd op 650.000 overstaporders). Het lijkt er volgens KPN nu op dat OPTA de hogere verwerkingskosten wil compenseren door het toepassen van een proportionele verdeling.
42. Het **college** is verplicht om zowel de belangen van KPN als van WLR-afnemers te wegen om zo tot een proportionele keuze te komen. Dit heeft ertoe geleid dat er in het WLR-implementatiebesluit is gekozen voor een implementatiescenario (release 3 uit WLR-implementatiebesluit) met een relatief korte implementatietijd, lage investeringskosten en relatief hogere operationele kosten met mogelijkheden om te groeien naar een situatie waarbij de operationele kosten door additionele investeringen in automatisering worden verlaagd. Het risico dat vooraf grote investeringen gepleegd zouden moeten worden die naderhand niet gerechtvaardigd zouden blijken te zijn, is met deze keuze voorkomen. De risico's hangen sterk samen met het verwachte volume aan WLR-mutaties. Uit het implementatietraject in de tweede helft van 2006 blijkt dat bij marktpartijen grote

¹⁰² In het ontwerpbesluit bedroegen de WSK bij proportionele toerekening EUR 3,37. In het besluit is n.a.v. een drietal doorgevoerde aanpassingen herberekend en is nu gelijk aan EUR 3,20

¹⁰³ zie voetnoot 97

onzekerheid bestaat over de verwachte afname van WLR. Dit acht het college niet onlogisch omdat het hier om een nieuwe dienst gaat, waarvan de afname niet op voorhand nauwkeurig is in te schatten. Het college is derhalve van oordeel dat ook op grond van de huidige informatie, het gekozen implementatiescenario het meest geëigend is.

43. Als KPN op basis van het daadwerkelijke aantal orders vanuit kostenogpunt kiest voor een verdere automatisering dan roomt het **college** dergelijke kostprijsverlagingen niet af. Dus als KPN, zoals ze aangeeft, bij 650.000 orders een kostprijsverlaging kan realiseren van EUR 31,5¹⁰⁴ naar EUR 8,05 dan komt deze verlaging volledig ten goede aan KPN. Dit geeft KPN de maximale prikkels om het meest efficiënte proces in te richten. Het college heeft bij de keuze voor proportionele toerekening de belangen van KPN uitdrukkelijk meegenomen, en overwogen of KPN onevenredig geschaad wordt door de proportionele toerekening. Het college heeft, uitgaande van de kostprijs van EUR 31,5, geoordeeld dat de door KPN te dragen WSK een beperkt bedrag vormen. Dit geldt des te meer omdat KPN de mogelijkheid heeft om de kostprijs te verlagen door het verhogen van de efficiëntie in het orderproces in het algemeen en de automatiseringsgraad in het bijzonder. KPN heeft daarbij de mogelijkheid om de kostprijs te verlagen naar EUR 8,05, en wellicht nog minder. Daarentegen geldt dat WLR-afnemers feitelijk niet in staat zijn om de dienst WLR af te nemen zonder proportionele toerekening: proportionele toerekening is naar het oordeel van het college noodzakelijk om WLR daadwerkelijk afneembaar te laten zijn. Voor het college dient het wegnemen van de kostenasymmetrie tussen KPN en WLR-afnemers en het verbeteren van de business case voor WLR-afnemers, zodanig dat WLR daadwerkelijk afneembaar is, zwaarder te wegen dan het nadeel dat KPN ondervindt van proportionele toerekening.

E.7 WSK-tarieven

44. **KPN** acht het in strijd met de rechtszekerheid dat de inschatting van het aantal benodigde minuten verwerkingstijd per order onder gerechtvaardigde omstandigheden kan worden bijgesteld. Daarnaast acht KPN het in strijd met de gedachte achter meerjarige tarieven.
45. Het is voor **KPN** voorts onduidelijk waarop OPTA haar oordeel baseert dat de WLR-implementatiekosten hoog zouden zijn, aangezien ze zelfs lager zijn dan in Ierland.
46. **TVABP** wijzen op de omvang van het bedrag van EUR 36¹⁰⁵ aan WSK. Hoewel partijen geen inzicht hebben in het orderproces lijkt dit bedrag hen hoog.
47. **Scarlet** is van mening dat de kosten van additionele diensten (bijv. verwerking buiten werktijd) in rekening gebracht moeten worden bij partijen die daarvan gebruik willen maken en niet moet drukken op het tarief voor alle mutaties.
48. Het **college** heeft in het ontwerpbesluit aangegeven dat onder gerechtvaardigde omstandigheden

¹⁰⁴ Dit is de kostprijs na de in randnummer 56 van bijlage E genoemde aanpassingen.

¹⁰⁵ Zie voetnoot 97

de benodigde verwerkingstijd per order nog kan worden bijgesteld. Het college doelde daarmee op een bijstelling van de benodigde verwerkingstijd voorafgaand aan het uitbrengen van het definitieve besluit. Dit laat onverlet dat de in het definitieve besluit opgenomen tarieven meerjarig zijn. Hieronder zal het college toelichten welke aanpassingen zijn doorgevoerd in de berekening van het mutatie tarief. De conclusie dat bepaalde kosten hoog zijn, baseert het college niet op een benchmark met andere landen, zoals Ierland, maar op de impact van deze kosten op de business case van efficiënte WLR-afnemers. Efficiënte WLR-afnemers dienen de mogelijkheid te hebben om duurzaam een concurrerend aanbod in de markt te zetten.

49. Het **college** heeft de door KPN gehanteerde aannames voor de berekening van het mutatie tarief de afgelopen maanden onderzocht en KPN gedurende dit traject om nadere onderbouwingen verzocht. Als resultaat van dit traject heeft het college KPN op 10 november jl. een brief¹⁰⁶ gestuurd waarin is aangegeven dat naar het oordeel van het college de benodigde verwerkingstijd per order op een aantal punten neerwaarts bijgesteld kan worden. Het college heeft bij het opstellen van deze brief geput uit de ervaring van OPTA in eerdere trajecten, die uiteraard op punten verschillen van het WLR-traject, waar de daadwerkelijke verwerkingstijden in de praktijk aanmerkelijk lager bleken te zijn dan de vooraf ingeschatte verwerkingstijden. Het college heeft hierbij aan KPN op een drietal onderdelen de volgende concrete bijstelling aangegeven:

- a. Voor het ontvangen en distribueren van de order rekent KPN 120 seconden. Dit acht het college buitensporig lang voor een bulkproces. Bij gebrek aan nadere onderbouwing door KPN stelt het college vast dat dit nooit langer dan **[vertrouwelijk]** seconden zou mogen duren;
- b. KPN heeft aangegeven dat ongeveer **[vertrouwelijk]**% van de orders na validatie uitval zal vertonen en dat er gemiddeld **[vertrouwelijk]** seconden behandeltijd nodig is bij uitval. Dit leidt tot een gemiddelde per order van **[vertrouwelijk]** seconden. Het college stelt vast dat deze uitval geminimaliseerd kan worden wanneer WLR-afnemers stelselmatig prevalideren, hetgeen WLR-afnemers hebben toegezegd;
- c. KPN geeft aan dat de normtijd voor 'het versturen van het antwoord aan marktpartijen', waarvoor **[vertrouwelijk]** seconden staan, vooral wordt bepaald door het feit dat de eventuele aanwezige faciliteiten handmatig dienen te worden gekopieerd naar het overstapantwoord. Marktpartijen kunnen echter op basis van de WLR-informatiediensten op eenvoudige wijze deze overzichten zelf verkrijgen, waardoor het college vaststelt dat het overbodig is dat KPN dit voor zijn rekening neemt. Het college schat in dat hiermee de verwerkingstijd met tenminste **[vertrouwelijk]** seconden kan worden teruggebracht.

Het college acht het op grond van voorgaande punten zeer aannemelijk dat de verwerkingstijd van **[vertrouwelijk]** minuten teruggebracht kan worden met **[vertrouwelijk]** seconden en is het in zoverre eens met TVABP dat de kosten hoog ingeschat waren. KPN heeft op 24 november 2006

¹⁰⁶ OPTA, WLR beoordeling verwerkingstijd, OPTA/TN/2006/203124, 10 november 2006

op de brief van OPTA gereageerd¹⁰⁷ waarbij zij stelde dat zij zich niet kan vinden in neerwaartse bijstelling door OPTA en dat zij bereid is de daadwerkelijke verwerkingstijd te meten in februari 2007 als de systemen en processen operationeel zijn. Het college acht het echter van groot belang voorafgaand aan de start zekerheid te bieden over de tarieven en niet pas als reeds een groot aantal WLR-orders is aangeleverd. Het college kiest derhalve voor een vaststelling van het tarief voorafgaand aan de daadwerkelijke aanlevering. Het college heeft op basis van KPN's reactie de voorgestelde neerwaartse bijstelling heroverwogen en concludeert op basis van KPN's argumenten dat de onder punt b) genoemde uitval niet volledig is te voorkomen met de stelselmatige prevalidatie. Het college gaat daarom uit van een uitval van 5%. Dit leidt tot een tijdsbesteding van **[vertrouwelijk]** seconden per order. De totale verwerkingstijd kan dan niet met **[vertrouwelijk]** seconden maar met **[vertrouwelijk]** seconden worden teruggebracht. Deze verkorting heeft het college verwerkt in de berekening van het mutatietarief.

50. Het **college** acht het voorts redelijk dat de meerkosten van het werken buiten reguliere kantoortijden in januari en februari 2007 op andere wijze worden behandeld dan de reguliere kosten voor het verwerken van WLR-mutaties, wanneer KPN aannemelijk kan maken dat zij al het redelijke in het werk heeft gesteld om maximale capaciteit te realiseren voor januari en februari 2007. De inzet van capaciteit buiten de kantooruren wordt daarbij als incidenteel opgevat om opstartproblemen op te vangen. Wanneer de inzet van capaciteit buiten de kantooruren een meer structureel karakter krijgt geldt dat deze meerkosten niet langer een bijzondere behandeling krijgen (deze kosten worden dan beschouwd onderdeel te zijn van de reguliere verwerkingskosten van orders). OPTA kiest ervoor om de meerkosten in januari en februari 2007 binnen het meerjarenvenster te versleutelen over het totale aantal mutaties. De meerkosten worden op deze wijze dus 'uitgesmeerd' op basis van het meerjarenvenster, waarbij de uitzondering geldt dat deze kosten niet proportioneel worden toegerekend aan KPN, maar alleen aan WLR-afnemers. Het college volgt hier dus niet het voorstel van Scarlet, omdat het daarvoor nodig is vast te stellen welke orders de oorzaak zijn van de meerkosten. Dit is volgens het college niet mogelijk. KPN heeft op verzoek van het college berekend tot welke verhoging van het mutatietarief deze meerkosten leiden.
51. Ten slotte zijn voor de berekening van het definitieve meerjarige mutatietarief door het **college** geupdate gegevens gebruikt inzake de projectkosten, aangezien bij het uitbrengen van het definitieve besluit een groter deel van de kosten is gerealiseerd. Daarnaast is de projectie van het 'installed base' aan retailaansluitingen per eind 2006 bijgesteld op basis van een meer recente 'year-end-forecast'. Dit leidt samenvattend tot de volgende wijzigingen op het mutatietarief:

mutatietarief ontwerpbesluit	EUR 3,37
neerwaartse bijstelling verwerkingstijd met 350 seconden	- EUR 0,48
meertarief verwerking mutaties buiten	+ EUR 0,28

¹⁰⁷ KPN, WLR beoordeling verwerkingstijd, KPN-WSO-AS-WLR-2006-0010, 24 november 2006

kantooruren in januari en februari 2007	
update projectkosten en installed base	+ EUR 0,03
mutatietarief definitieve besluit	= EUR 3,20

52. Het **college** past het mutatie tarief uit het ontwerpbesluit derhalve aan. Dat mutatie tarief wordt nu EUR 3,20.

E.8 Conclusie


53. Naar aanleiding van de zienswijzen van partijen heeft het college de keuzes uit het ontwerpbesluit nogmaals bezien. Deze overwegingen leiden tot de volgende wijzigingen in vergelijking met het ontwerpbesluit.

54. Het college verlengt de termijn waarop WLR-afnemers geïnformeerd dienen te worden over voorgenomen wijzigingen (aanpassing retailtarieven, introductie nieuwe diensten en uitfasering bestaande diensten) van 6 naar 8 weken. Daarnaast is toegevoegd dat KPN het college op hetzelfde moment als WLR-afnemers dient te informeren over voorgenomen wijzigingen.

55. Het college heeft in het besluit toegevoegd dat voor bundels niet geldt dat daarvoor een afspiegeling in de WLR-dienstverlening hoeft te bestaan. Voor bundels geldt voetnoot 10 bij randnummer 32 van annex F van het retailbesluit, wat inhoudt dat voor bundels de ondergrenstariefregulering wordt geactiveerd (in rekenkundige zin).

56. Het college heeft het mutatie tarief herberekend. Dit tarief is gewijzigd van EUR 3,37 naar EUR 3,20 op basis van een drietal aanpassingen:

- verkorting van de verwerkingstijd per order met **[vertrouwelijk]** seconden;
- toevoeging van de meerkosten voor verwerking van orders buiten reguliere kantoortijden in januari en februari 2007. Voor de maanden daarna mogen de meerkosten niet in rekening worden gebracht;
- update van de WLR-projectkosten en projectie van de 'installed base' aan retailaansluitingen per eind 2006.

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


Bijlage F. Brief met verzoek om accountantsverklaring

Contactpersoon	Ons kenmerk	Uw kenmerk	Doorkiesnummer
J. Francke	OPTA/TN/2006/202857		(070) 315 91 56
Datum	Onderwerp		Bijlage(n)
	Accountantsverklaring rekenexercitie wholesale line rental		

Geachte heer Farwerck,

Op 6 oktober 2006 is het ontwerpbesluit inzake de WLR-tarieven gepubliceerd.¹⁰⁸ KPN heeft voor dat besluit, op verzoek van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college), informatie opgeleverd. Deze informatie bestaat uit een rekenexercitie en een bijbehorende toelichting. Het college verzoekt KPN om PWC een accountantsverklaring te laten opstellen bij de rekenexercitie en de bijbehorende toelichting die KPN op 26 september 2006¹⁰⁹ per brief aan het college heeft verstrekt aangevuld met de correctie¹¹⁰ die KPN op 2 oktober 2006 per e-mail aan het college heeft doen toekomen.

Het college verzoekt KPN en de accountant van KPN om de controlewerkzaamheden zodanig in te richten dat deze niet alleen voldoen aan de eisen die op basis van de gedrags- en beroepsregels gelden, maar ook te richten op de volgende aspecten:

- KPN hanteert als startpunt voor de rekenexercitie de gerapporteerde kosten in de GFR 2005¹¹¹. Hierop maakt KPN een aantal correcties. De correcties betreffen het in mindering brengen van de opbrengsten en kosten van 1) Bijzondere aansluitingen, 2) Belbudget en 3) NT1-kastjes en het toevoegen van de opbrengsten en kosten van 4) Faciliteiten. Het verzoek aan de accountant is om te beoordelen of de bijbehorende gerapporteerde opbrengsten en kosten corresponderen met de bedoelde correcties;
- in de GFR 2005 zijn de opbrengsten en kosten gealloceerd naar markten. In het kader van WLR-tariefbepaling dient KPN de opbrengsten en kosten te alloceren naar PSTN-diensten en ISDN-

¹⁰⁸ Ontwerpbesluit Tariefregulering Wholesale Line Rental, OPTA/TN/2006/202796, 6 oktober 2006.

¹⁰⁹ Brief van KPN, WLR rekenverzoek, kenmerk: WSOVD/2006/098, 26 september 2006.

¹¹⁰ Deze correctie heeft betrekking op de wederkerende kosten. Daarnaast gaat het ontwerpbesluit inzake de WLR-tarieven uit van de, in de mail van 2 oktober 2006, opgenomen "Migratiekosten bij aantallen ultimo 2006".

¹¹¹ KPN, Accounting Separation Rapportage 2005, 23 mei 2006 (hierna: GFR 2005).

diensten. Het college verzoekt de accountant te toetsen deze allocatie naar PSTN-diensten en ISDN-diensten is gedaan volgens de regels uit het goedgekeurde retailkostentoerekeningssysteem¹¹²;

- in de rekenexercitie alloceert KPN de kosten naar de wholesalemarkt voor WLR en de retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen. Deze allocatie is anders dan in de GFR 2005, omdat in de GFR 2005 is uitgegaan van de inkoop van netwerkelementen en niet van de levering van WLR. In de rekenexercitie wordt ondermeer een deel van de kosten van het "Callcenter" en de "Klantreacties" niet meer gealloceerd naar het retaildomein, maar naar het wholesaledomein. Het verzoek aan de accountant is om te beoordelen of de allocatie naar het retail- en het wholesaledomein volgt uit de regels van het goedgekeurde retailkostentoerekeningssysteem;
- KPN rapporteert migratiekosten (dit zijn de zogenaamde wholesalespecifieke kosten). Het college verzoekt de accountant om te beoordelen in hoeverre de ingeschatte "Projectkosten WLR" redelijk zijn, gezien de reeds gerealiseerde kosten tot dusverre. Daarnaast verzoekt het college de accountant om te beoordelen in hoeverre de ingeschatte kosten voor "WSK prod mgmt, sales, billing" redelijkerwijs te verwachten zijn;
- KPN hanteert bij de bepaling van de minus een IOR van 3 maanden. KPN geeft aan deze IOR te baseren op de betalingstermijnen in het retail- en wholesaledomein. Het college verzoekt de accountant te toetsen of deze 3 maanden gebaseerd is op de daadwerkelijke betalingstermijnen van KPN.

De accountantsverklaring en de beantwoording van de specifieke verzoeken dient KPN uiterlijk 17 november 2006 aan het college te verstrekken. Het college verzoekt KPN om het controleplan dat de accountant op zal stellen, vooraf met het college en de accountant te bespreken.

Hoogachtend,

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

drs. K. Noorlag

112 Besluit goedkeuring retail kostentoerekeningssysteem, OPTA/TNI200612000135, 30 januari 2006.

Bijlage G. Brief met verzoek aan marktpartijen

(geschoond van passages m.b.t. WLR-implementatiebesluit.)

Geachte marktpartij,

Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) is een onderzoek gestart met als doel om op bepaalde punten een nieuw besluit te nemen inzake zowel de tariefregulering als de implementatie van Wholesale Line Rental (hierna: WLR).

Aanleiding hiervoor zijn de uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) van 12 september 2007 in de beroepsprocedures tegen het WLR-implementatiebesluit¹¹³ en het WLR-tariefbesluit¹¹⁴.

WLR-implementatiebesluit

(.....)

WLR-tariefbesluit

Het CBb heeft het WLR-tariefbesluit¹¹⁵ in zijn geheel vernietigd. Ook hierbij heeft het CBb het college de opdracht gegeven om met inachtneming van de uitspraak te komen tot een nieuw besluit. De gronden voor vernietiging zijn, samengevat, de discrepantie tussen het WLR-marktbesluit¹¹⁶ en het WLR-tariefbesluit in de norm voor de vaststelling van de return on sales (hierna: RoS), en de onvoldoende motivering voor de mate van proportionele toerekening van de wholesalespecifieke kosten (hierna: WSK).

Ten aanzien van de RoS is het college voornemens om de discrepantie tussen het WLR-marktbesluit en het WLR-tariefbesluit te repareren middels een wijziging van het WLR-marktbesluit. Daarnaast zal het college overgaan tot het opnieuw vaststellen van de in het kader van WLR te gelden kostengeoriënteerde tarieven. Het college is voornemens om de overige onderdelen van het WLR-tariefbesluit niet te wijzigen.

Planning en vervolgstappen

In het kader van de opnieuw te nemen besluiten behoeft het college nadere informatie. Het college verzoekt u antwoord te geven op de in de bijlage gestelde vragen. U wordt verzocht de informatie binnen 4 weken na dagtekening van deze brief op te leveren.

De planning is om in februari 2008 ontwerpbesluiten te nemen die naar verwachting nationaal zullen

¹¹³ LJN: BB3359

¹¹⁴ LJN: BB3357

¹¹⁵ OPTA/TN/2006/203318

¹¹⁶ OPTA/TN/2005/203470

worden geconsulteerd.

Voor eventuele vragen over het onderhavige onderzoek kunt u contact opnemen met de in het briefhoofd genoemde contactpersoon.

Hoogachtend,

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

drs. J.G.J. Keetelaar

Bijlage vragenlijst WLR-partijen

- (.....)

Huidige WLR-tarieven (tariefbesluit)

- Kunt in onderstaande tabel aangeven wat uw huidige eenmalige en maandelijkse retailtarieven voor een PSTN-, =ISDN1- en = ISDN2- aansluiting zijn? Daarnaast kunt in een toelichting aangegeven als er nog verdere bijzonderheden zijn (bijv. nog bepaalde incentives).

<i>In EUR (incl. BTW)</i>	PSTN	ISDN1	ISDN2
Maandelijks tarief			
Eenmalig tarief			
Toelichting			

- Kunt u in onderstaande tabel het aantal WLR-mutaties aangeven die u heeft gerealiseerd en tevens een zo accuraat mogelijke schatting te geven van het aantal mutaties.

	Aantal mutaties (cumulatief)
Gerealiseerd tot 1-11-2007	
Verwachting voor eind 2007	
Verwachting voor eind 2008	
Verwachting voor eind 2009	

Bijlage vragenlijst KPN

(.....)

Wholesale specifieke kosten (WSK) (tariefbesluit)

- Graag ontvangt het college een geactualiseerde versie van de WSK en een berekening van de tarieven per levering. In deze paragraaf specificereet het college de nadere randvoorwaarden voor de berekening.

- In het WLR-besluit is in randnummer 261 aangegeven dat de volgende met (de introductie van) WLR samenhangende kostencategorieën kunnen worden onderscheiden:
 - e. Implementatiekosten;
 - f. Implementatiekosten per dienst aanbieder;
 - g. Wederkerende kosten per dienst aanbieder;
 - h. (Migratie)kosten per telefonieaansluiting.

De volgende randvoorwaarden gelden voor de bepaling en toerekening van de betreffende kosten:

1. KPN dient bij het bepalen van de kosten:
 - zoveel mogelijk uit te gaan van gerealiseerde kosten;
 - voor zover de kosten nog niet zijn gemaakt, dient KPN uit te gaan van onderbouwde en zo accuraat mogelijke kostenramingen.
2. KPN dient de kosten in een meerjarenvenster van drie jaar (2007-2009) op te nemen en toe te rekenen aan een nader te omschrijven verdeelsleutel.
3. In geval de verdeelsleutel het aantal WLR-mutaties is dient:
 - KPN onder een WLR-mutatie niet alleen de situatie te begrijpen waarin een Telco een aansluiting van KPN overneemt, maar eveneens de situatie waarin KPN een aansluiting van een Telco terugneemt;
 - KPN daarbij uit te gaan van de gerealiseerde WLR-mutaties en een zo accuraat mogelijke inschatting van het aantal WLR-mutaties tot in het laatste jaar van het meerjarenvenster;
4. KPN dient in de berekening de WACC te hanteren die eveneens is toegepast in het kader van de implementatie van de WPC.

KPN dient op basis van bovenstaande randvoorwaarden een drietal rekenexercities op te leveren:

- A. Causale toerekening:
 - i. KPN dient uit te gaan van het aantal WLR-mutaties zoals genoemd in punt 3.
 - ii. KPN dient de kosten a) tot en met d) toe te rekenen aan het onder A sub i) bedoelde

aantal WLR-mutaties en op basis daarvan een *mutatietarief* te bepalen.

B. Proportionele toerekening:

- i. KPN dient in het eerste jaar van het meerjarenvenster aan het volume WLR-mutaties, zoals bedoeld in A haar aantal retailsaansluitingen (PSTN, ISDN-1, ISDN-2) per einde 2006 toe te voegen;
- ii. KPN dient de kosten a) tot en met d) toe te rekenen aan het onder B sub i) bedoelde aantal WLR-mutaties in de vorm van een *mutatietarief*;

C. Toerekening per kostencategorie:

- i. Kostencategorie a) dient te worden toegerekend aan KPN in de vorm van een *implementatietarief*;
- ii. Kostencategorieën b) en c) dienen te worden toegerekend aan het aantal aanbieders van WLR in de vorm van een *deelnametarief*;
- iii. Kostencategorie d) dient te worden toegerekend aan het aantal WLR-mutaties als bedoeld onder B in de vorm van een *mutatietarief*.

Desgewenst kan het college KPN verzoeken een accountantsverklaring op te leveren.

Bijlage H. Brief met verzoek aan KPN

Bijgaande brief is verstuurd, zoals eerder aangegeven heeft het college besloten 2005 als kostenjaar te hanteren en niet 2006. Tevens heeft het college Belvrijweekend zelf toegevoegd aan de lijst met relevante retailtarieven.

Contactpersoon	Ons kenmerk	Uw kenmerk	Doorkiesnummer
J. Francke	OPTA/AM/2008/200546		(070) 315 91 56
Datum	Onderwerp		Bijlage(n)
	WLR-tarieven en accountantsverklaring		

Geachte heer Cames van Batenburg,

Naar aanleiding van de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB) van 12 september 2007 in de beroepsprocedures tegen het WLR-tariefbesluit¹¹⁷, is het college van Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) een nieuw ontwerp-WLR-tariefbesluit aan het voorbereiden.

Het college verzoekt KPN om een voorstel voor de WLR-tarieven aan het college te doen toekomen conform de in deze brief gespecificeerde randvoorwaarden. Dit tariefvoorstel dient betrekking te hebben op de kostencategorieën waarvoor het tarief vastgesteld wordt op basis van retail-minus.

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

9 Relevante retailtarieven

De volgende retailtarieven acht het college op peildatum 1 maart 2008 in ieder geval relevant voor vaststelling van een wholesaletarief op basis van retail-minus:

- Belbasis-diensten PSTN, ISDN1 en ISDN2;
- Belvrijweekend-diensten PSTN, ISDN1 en ISDN2¹¹⁸;
- alle bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten. Het college heeft KPN in de brieven van 30 oktober 2007 en e-mail van 7 maart 2008 geattendeerd om de mogelijke WLR-plicht voor de diensten Bedrijfscontracten Infra Services / Calamiteitenservice / SLA's

¹¹⁷ LNJ: BB3357

¹¹⁸ Het college beschouwt Belvrijweekend in het kader van retail-minus als een aansluiting.

10 Voor te stellen minussen

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

1. het maandelijks abonnementstarief PSTN-diensten;
2. het maandelijks abonnementstarief ISDN-1-diensten;
3. het maandelijks abonnementstarief ISDN-2-diensten;
4. de tarieven voor de verschillende bijbehorende faciliteiten en aanvullende diensten.

Van KPN wordt verwacht dat zij voor ieder van deze retailtarieven de minus vaststelt en daarbij komt . tot de volgende indeling van de minussen:

1. minus voor PSTN-diensten en de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen kunnen worden afgenomen bij PSTN-diensten;
2. minus voor ISDN-diensten en de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen kunnen worden afgenomen bij ISDN-diensten;
3. minus voor de faciliteiten en aanvullende diensten die zowel in combinatie met PSTN-diensten als ISDN-diensten kunnen worden afgenomen.

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

11 Relevante retailkosten

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

- i. de retailkosten die variëren met de omvang van de afzet van de betreffende retaildienst;
- ii. de retailkosten die ontstaan door het aanbieden van de nieuwe of gewijzigde retaildienst (onafhankelijk van de omvang van de klant);
- iii. de retailkosten die gezamenlijk zijn voor de verschillende retaildiensten op de betreffende retailmarkt;
- iv. een aan de betreffende retailmarkt toerekenbaar deel van de retailkosten die de betreffende markt met andere markten gemeenschappelijk heeft;
- v. het redelijke retailrendement. Het rendement dat KPN dient te hanteren is een RoS van 5%.

Deze volgt uit in randnummer 11 van de beleidsregels.¹¹⁹

Voor het bepalen van de hoogte van de relevante kosten is de gescheiden financiële rapportage over 2006¹²⁰ (hierna: de GFR2006) het uitgangspunt. Daarin rapporteert KPN over de retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen.

De modellering van de retailmarkt voor laagcapacitaire aansluitingen, zoals opgenomen in de GFR2006, reflecteert een ander type wholesalerelatie dan administratieve wederverkoop. De modellering in de GFR2006 gaat uit van de inkoop van netwerkelementen. Dit betekent dat een deel van de kosten die nu zijn opgenomen als retailkosten in de markt voor laagcapacitaire aansluitingen in geval van WLR mogelijkwerwijs dient te worden gerubriceerd in de onderliggende wholesalemarkt.

KPN dient daarbij de volgende richtlijnen te volgen:

- a) Op deze opbrengsten en kosten dient KPN de volgende correcties uit te voeren:
 - de opbrengsten en kosten van de diensten, waarop de retail-minus tariefregulering niet van toepassing is, worden in mindering gebracht. Het gaat dan om Belbudget en VoB.
 - KPN brengt de eenmalige opbrengsten en kosten van bijzondere aansluitingen in mindering. Bijzondere aansluitingen zijn telefonieaansluitingen die gerealiseerd worden op een locatie zonder adres, huisnummer en postcode. WLR is, gezien het maatwerk dat bij dergelijke aansluiting nodig is, niet mogelijk voor de aanleg van bijzondere aansluitingen. Na de aanleg kan een eindgebruiker volgens het normale proces wel WLR afnemen;
 - KPN brengt de opbrengsten en kosten voor de levering van NT1-kastjes in mindering, omdat plaatsing daarvan slechts in een zeer beperkt aantal gevallen aan de orde zal zijn (zie ook randnummer 50 van het implementatiebesluit);
- b) de totale kosten worden opgesplitst in 10 kostencategorieën: 1) Inkoop wholesalediensten, 2) Levering access services, 3) Call center, 4) Klantreacties, 5) Retailspecifieke IT, 6) Billing & Collection, 7) Sales, 8) KPN.COM, 9) Marketing, 10) Common en Joint kosten.
- c) KPN bepaalt voor iedere kostenpost welk deel tot het retaildomein en welk deel tot het wholesaledomein (zijnde de wholesalemarkt voor levering van WLR) behoort. De kostencategorieën 1) en 2) behoren tot het wholesaledomein. De kostencategorieën 5) tot en met 9) behoren tot het retaildomein. Voor de kosten van het 3) Callcenter en 4) Klantreacties dient een deel te worden toegerekend aan het wholesaledomein, omdat een deel van activiteiten verband houdt met netwerkgeoriënteerde storingen en klachten. Deze activiteiten blijft KPN ook na de levering van WLR verrichten. voor de 10) Common en Joint kosten dient KPN uit te gaan van een verdeling van 50% aan het retaildomein en 50% aan het wholesaledomein;
- d) De minussen worden gecorrigeerd voor de Interest On Receivables (hierna: IOR). KPN neemt een

¹¹⁹ Beleidsregels inzake de ondergrenstariefregulering van KPN's eindgebruikerstarieven, OPTA/TN/2006/200162, 27 januari 2006.

¹²⁰ KPN, Accounting Separation Rapportage 2006, 9 mei 2007

IOR van 3 maanden op. Deze 3 maanden bestaan uit een wholesale deel, zijnde de termijn van 2 maanden tussen het moment van prestatie en incasso en een retaildeel, zijnde het gedeerde financieringsvoordeel van 1 maand in verband met het vooruitfactureren van het retailabonnement. De berekening van de omvang van de IOR voert KPN uit met de door NERA¹²¹, in opdracht van OPTA, bepaalde WACC van 9,26%;

12 Verzoek aan KPN

Verzoek 1

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

1. minus voor PSTN-diensten en de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen kunnen worden afgenomen bij PSTN-diensten;
2. minus voor ISDN-diensten en de faciliteiten en aanvullende diensten die alleen kunnen worden afgenomen bij ISDN-diensten;
3. minus voor de faciliteiten en aanvullende diensten die zowel in combinatie met PSTN-diensten als ISDN-diensten kunnen worden afgenomen.

Verzoek 2

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

- retailtarief op 1 maart 2008;
- relevante minus;
- resulterend WLR-tarief.

¹²¹ NERA, the cost of capital for KPN's wholesale activities, 21 february 2006.

13 Accountantsverklaring

Door KPN dient op grond van Annex A van het WLR-marktbesluit een accountantsverklaring te worden overlegd.

Verzoek 3

Het college verzoekt KPN om de accountant van KPN een accountantsverklaring te laten opstellen bij de rekenexercitie, zoals KPN die op 8 februari 2008 heeft opgeleverd en alsmede de informatie die KPN op grond van de verzoeken uit deze brief gaat opleveren.

Het college verzoekt KPN en de accountant van KPN om de controlewerkzaamheden zodanig in te richten dat deze niet alleen voldoen aan de eisen die op basis van de gedrags- en beroepsregels gelden.

14 Planning

Het college verzoekt KPN om uiterlijk 31 maart 2008 het college de reactie op verzoek 1 en 2 te doen toekomen. Tevens verzoekt het college KPN om uiterlijk gelijktijdig met het einde van de consultatieperiode van het ontwerp-WLR-tariefbesluit een accountantsverklaring (verzoek 3) op te leveren. Het college verzoekt KPN uiterlijk 14 maart 2008 te bevestigen of zij aan deze beide verzoeken zal voldoen.

Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,
Plv. afdelingshoofd afdeling Markten

drs. J.G.J. Keetelaar