

Besluit Wholesale price cap 2009-2011

(WPC-IIa besluit)



OPTA/AM/2009/203507

16 december 2009

Openbare versie

Inhoudsopgave

1	Inleiding, structuur en samenvatting	3
1.1	Inleiding.....	3
1.2	Structuur.....	3
1.3	Samenvatting	3
2	Juridisch kader.....	5
3	Beschrijving WPC-systeem.....	10
3.1	EDC-kostentoerekeningssysteem	10
3.2	Methode van vaststellen tariefplafonds	10
4	Proces	12
4.1	Industry Group	12
4.2	EDC-rapportages	14
4.3	Briefwisseling en dieptesessies met KPN	15
4.4	Herberekeningsverzoeken aan KPN	15
4.5	Nationale en Europese consultatie.....	16
5	Beoordeling EDC-kostentoerekeningssysteem.....	17
5.1	Algemeen	17
5.1.1	<i>Redelijk rendement</i>	<i>17</i>
5.1.2	<i>Toepassing leegloopregel.....</i>	<i>20</i>
5.1.3	<i>Aanpassing levensduur kopernet.....</i>	<i>21</i>
5.1.4	<i>Toerekening All-IP kosten.....</i>	<i>22</i>
5.1.5	<i>Index terreinen</i>	<i>24</i>
5.1.6	<i>Return on Sales</i>	<i>28</i>
5.2	Vaste telefonie	29
5.2.1	<i>Poortkosten.....</i>	<i>30</i>
5.2.2	<i>Projectkosten lokale interconnectie</i>	<i>30</i>
5.2.3	<i>CPS mutatiedienst</i>	<i>32</i>
5.2.4	<i>WLR overstapdienst.....</i>	<i>37</i>
5.3	Interconnecterende huurlijnen.....	39
5.3.1	<i>Herallocatie VVE naar VVA</i>	<i>39</i>
5.4	Colocatie	40
5.4.1	<i>Lengte koppelkabels in pandige colocatie</i>	<i>40</i>
5.4.2	<i>Post onvoorzien/meerwerk</i>	<i>40</i>
5.5	Aanpassing EDC-systeem	41
5.6	Conclusie	41

6	Dictum	42
Annex A	Tariefplafonds	43
Annex B	Voorschriften non-usage diensten.....	52
Annex C	Rapporten van NERA.....	56
Annex D	Reactie op zienswijze marktpartijen	57

Openbare versie

Dit is de openbare versie van het WPC-IIa besluit. Vertrouwelijke passages van het besluit zijn als volgt afgeschermd "XXXXX"

1 Inleiding, structuur en samenvatting

1.1 Inleiding

1. Dit besluit betreft de operationalisering van wholesaleverplichtingen die in een aantal marktanalysebesluiten aan KPN zijn opgelegd. Deze verplichtingen betreffen tariefregulering door het opleggen van tariefplafonds (wholesale price caps) conform de systematiek zoals opgenomen in Annex C van die marktanalysebesluiten. De operationalisering betreft de vaststelling van tariefplafonds voor diensten en dienstelementen voor de reguleringsperiode 1 januari 2009 tot en met 31 december 2011. Ten tweede bevat dit besluit de goedkeuring van het wholesalekostentoerekeningssysteem.
2. Het wholesale price cap-systeem (hierna: WPC-systeem) reguleert de tarieven van een groot aantal wholesalediensten van KPN waarvoor in de marktanalysebesluiten de verplichting tot tariefregulering is opgelegd. Het WPC-systeem stelt tariefplafonds vast voor deze diensten en KPN moet deze diensten aanbieden voor tarieven die zich op of onder deze plafonds bevinden. Aan de basis van de tariefplafonds liggen de kostprijzen die worden berekend met het EDC-kostentoerekeningssysteem (hierna: EDC-systeem) van KPN.
3. In het onderhavige besluit, verder tevens aangeduid als het WPC-IIa besluit, stelt het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) de tarieven vast die gelden voor de gereguleerde dienstverlening van KPN met betrekking tot telefoniediensten, MDF/SDF, ILL en colocatie. Het college zal op een later moment nog een tweede besluit nemen waarin de tarieven worden vastgesteld voor de gereguleerde dienstverlening van KPN met betrekking tot WBT, WEAS, ODF Access (niet-FttH) en SDF-backhaul. De tariefplafonds waaraan KPN zich op grond van dit besluit dient te houden, zijn opgenomen in Annex A van dit besluit.

1.2 Structuur

4. De structuur van dit besluit is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader beschreven. Hoofdstuk 3 geeft een korte beschrijving van het WPC-systeem. In hoofdstuk 4 wordt het proces van het tot stand komen van dit besluit beschreven en de wijze waarop marktpartijen daarbij zijn betrokken. Hoofdstuk 5 betreft de beoordeling van het EDC-systeem en de toepassing daarvan. Hoofdstuk 6 bevat het dictum.

1.3 Samenvatting

5. De tariefplafonds die in dit besluit worden vastgesteld, komen tot stand op basis van KPN's gerealiseerde en voorspelde kostprijzen die worden berekend met het EDC-systeem van KPN.

6. Het college heeft de door KPN gerapporteerde kostprijzen beoordeeld. Die beoordeling heeft op een aantal onderdelen geleid tot een verzoek aan KPN om het EDC-systeem aan te passen. Deze door het college voorgeschreven aanpassingen zijn opgenomen in hoofdstuk 5. De aanpassingen zijn door KPN doorgevoerd en in de vastgestelde tariefplafonds verwerkt. Het EDC-systeem van KPN wordt, met deze aanpassingen, door het college goedgekeurd.
7. De tariefplafonds zijn opgenomen in Annex A.

2 Juridisch kader

8. Dit WPC-IIa besluit is een uitwerking van de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven en van de verplichting tot het hanteren van een door het college goed te keuren kostentoerekeningssysteem als bedoeld in artikel 6a.7 van de Tw. Deze verplichtingen zijn in een aantal marktanalysebesluiten opgelegd. In onderstaande tabel zijn de desbetreffende marktanalysebesluiten (hierna: de relevante marktanalysebesluiten) genoemd met daarbij aangegeven het kenmerk van het besluit en de plaats in het besluit waarin het voor tariefregulering relevante onderdeel van het dictum is opgenomen.¹

<i>Marktanalysebesluit</i>	<i>Kenmerk</i>	<i>Paragraaf/randnummer</i>
Huurlijnen	OPTA/AM/2008/202714	Paragraaf 16.2.4 en 16.3.4
Wholesale breedbandtoegang	OPTA/AM/2008/202717	Randnummer xi t/m xiv
Ontbundelde toegang op wholesale niveau	OPTA/AM/2008/202719	Randnummer xii t/m xv
Vaste telefonie	OPTA/AM/2008/202721	Paragraaf 15.2.4 en 15.3.4
Vaste gespreksafgifte	OPTA/AM/2008/202723	Paragraaf 11.3.3

9. De verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven betekent, zo is in de relevante marktanalysebesluiten bepaald, dat KPN tarieven dient te hanteren die niet boven de door het college te bepalen tariefplafonds mogen liggen. In het onderhavige besluit worden deze tariefplafonds bepaald.

10. In het kader van de verplichting tot het hanteren van een door het college goed te keuren kostentoerekeningssysteem is tevens bepaald dat dit systeem moet voldoen aan de voorschriften die nader zijn uitgewerkt in de Annexen A en B² van de relevante marktanalysebesluiten. Daarbij is KPN verplicht om het kostentoerekeningssysteem binnen drie maanden na het van kracht worden van het relevante marktanalysebesluit ter goedkeuring aan het college voor te leggen. KPN heeft aan laatstgenoemde verplichting voldaan door op 31 maart 2009 een kostentoerekeningssysteem aan het college ter goedkeuring aan te bieden. In het onderhavige besluit wordt derhalve eveneens over de goedkeuring van dit systeem beslist.

¹ In het onderhavige besluit worden de tarieven vastgesteld die gelden voor de gereguleerde dienstverlening van KPN met betrekking tot telefoniediensten, MDF/SDF, ILL en colocatie. Het college zal op een later moment nog een tweede besluit nemen waarin de tarieven worden vastgesteld voor de gereguleerde dienstverlening van KPN met betrekking tot WBT, WEAS, ODF Access (niet-FttH) en SDF-backhaul.

² De relevante marktanalysebesluiten kennen Annex A, Annex B en Annex C. Deze Annexen en de daarin opgenomen voorschriften maken onderdeel uit van de relevante marktanalysebesluiten en de daarin opgenomen verplichtingen.

11. In de overwegingen van de relevante marktanalysebesluiten is een aantal belangrijke uitgangspunten en inzichten geformuleerd aangaande de invulling van het begrip kostenoriëntatie en de wijze waarop kosten toegerekend moeten worden. Deze uitgangspunten en inzichten zijn eveneens beschreven in de Annexen (A t/m C) die onderdeel uitmaken van de relevante marktanalysebesluiten en waarnaar wordt verwezen in de desbetreffende dicta van de relevante marktanalysebesluiten.

Kostentoerekening

12. In Annex A van de relevante marktanalysebesluiten is bepaald dat het startpunt van de toerekening van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen de jaarrekening (van KPN) is. Dit betekent dat in beginsel wordt aangesloten bij de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling die KPN in het kader van de jaarrekening toepast. Hieruit volgt dat afschrijvingen op basis van de lineaire afschrijvingsmethode worden berekend, waarbij dezelfde afschrijvingstermijn gehanteerd wordt als bij het opstellen van de jaarrekening. Voorts betekent dit dat activa gewaardeerd worden op basis van de historische kostenmethode (Historic Cost Accounting, HCA).

13. In paragraaf B.2.3 van Annex B van de relevante marktanalysebesluiten heeft het college overwogen dat de ingrijpende vernieuwingen in het netwerk van KPN aanleiding kunnen zijn om een andere afschrijvingsmethode voor te schrijven en te verplichten tot het hanteren van andere afschrijvingstermijnen. In dit verband heeft het college opgemerkt dat economische afschrijvingen in een dergelijke situatie de voorkeur kunnen hebben, en heeft hij gewezen op de mogelijke geschiktheid van de annuïtaire afschrijvingsmethode. Hiermee zou dan worden bereikt dat de som van de afschrijvingen en de vermogenskosten ieder jaar gelijk is, zodat een gelijkmatiger kostenpatroon ontstaat dan bij lineaire afschrijvingen. Het college gaat ervan uit dat hiermee dan bereikt kan worden dat de kostprijs van (nieuwe) diensten over het nieuwe netwerk niet buitensporig hoog wordt en derhalve commercieel aantrekkelijk is voor wholesale afnemers.

14. Het college heeft aangekondigd tijdens het tarieftraject³ de toepasselijkheid van de lineaire afschrijvingsmethode ten aanzien van nieuwe activa te zullen beoordelen en, in geval daartoe aanleiding is, een andere afschrijvingsmethode te zullen voorschrijven. Het college heeft hiertoe ten aanzien van de met onderhavig besluit gereuleerde diensten uiteindelijk geen aanleiding gezien. Voor de op deze diensten betrekking hebbende activa is derhalve de door KPN in haar jaarrekening gehanteerde (lineaire) afschrijvingsmethode gehanteerd.

15. Het college heeft voor het kopernet wel besloten tot het aanpassen van de door KPN gehanteerde afschrijvingstermijn. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 5.1.3 van het onderhavige besluit. Deze aanpassing komt voort uit de regels die het college heeft gesteld inzake stranded assets en leegloop. Hierop wordt hierna nog nader ingegaan.

³ Hiermee wordt bedoeld het traject waarbij het college is gekomen tot het vaststellen van het onderhavige WPC-II besluit. Bij dit proces zijn marktpartijen intensief betrokken geweest; in verscheidene zogenoemde Industry Group bijeenkomsten zijn vele issues aan de orde geweest en zijn partijen in de gelegenheid geweest hun zienswijzen te geven. Dit wordt verder beschreven in hoofdstuk 4 van dit besluit.

16. In Annex B van de relevante marktanalysebesluiten is voorts afgeweken van de historische kostenmethode als grondslag voor de waardering van activa. In plaats hiervan is gekozen voor current cost accounting (hierna: CCA) in combinatie met financial capital maintenance (hierna: FCM). In Annex B is toegelicht op grond waarvan het college hiertoe heeft besloten. Kort gezegd komt het erop neer dat het college ervan uitgaat dat met CCA kostprijzen worden gegenereerd die de juiste prikkels geven ten aanzien van het gebruik van de infrastructuur en het investeringsgedrag van zowel de AMM-partij als van andere (potentiële) infrastructuuraanbieders. Voor een verdere toelichting wordt hier kortheidshalve verwezen naar paragraaf B.2.4 van Annex B van de relevante marktanalysebesluiten. In paragraaf 5.1.5 zal het college op basis van de in Annex B ten aanzien van CCA bepaalde regels de door KPN gehanteerde terreinenindex beoordelen.

17. Voor wat betreft de vermogenskostenvoet heeft het college in Annex B van de relevante marktanalysebesluiten overwogen dat het redelijk is dat KPN via de wholesaletarieven een vergoeding voor het geïnvesteerd vermogen ontvangt. De kostenvoet van het geïnvesteerd vermogen wordt berekend met behulp van de weighted average cost of capital (verder tevens: WACC). In paragraaf 5.1.1 van het onderhavige besluit wordt deze berekening uitgebreid toegelicht. Daarnaast licht het college in paragraaf 5.1.6 toe dat het binnen deze systematiek, waarin KPN een vergoeding krijgt voor geïnvesteerd vermogen via de WACC, niet past een Return on Sales in de kostprijzen te verwerken.

18. Voorts heeft het college in Annex A van de relevante marktanalysebesluiten bepaald dat hij in beginsel uitgaat van het principe van fully allocated cost: de kosten die ten behoeve van diensten en markten gemaakt worden, worden in principe volledig aan deze diensten en markten toegerekend. Het college heeft daarbij opgemerkt dat dit betekent dat kosten die een gezamenlijk of gemeenschappelijk karakter hebben ook aan diensten en markten toegerekend dienen te worden. Dit betekent niet dat onder alle omstandigheden ook alle gemaakte kosten toegerekend mogen worden. Dit zou namelijk betekenen dat ook inefficiënte kosten in de kostprijzen tot uitdrukking (mogen) komen. In het onderhavige besluit zal het college in hoofdstuk 5, waarin de beoordeling van het EDC-systeem is beschreven, aangeven in welke gevallen sprake is van (inefficiënte) kosten die buiten beschouwing dienen te worden gelaten.

19. Voor de wijze waarop de kosten moeten worden toegerekend heeft het college als uitgangspunt genomen dat de kosten in beginsel causaal worden toegerekend aan de gereguleerde diensten, de zogenaamde causale kostentoe rekening. Dit ter voorkoming van het toerekenen van te veel kosten aan deze diensten. In Annex A van de relevante marktanalysebesluiten zijn voorschriften opgenomen over de causale toerekening. In paragraaf 5.1.4 van onderhavig besluit wordt beschreven dat het college ten aanzien van de toerekening van all-IP kosten⁴ op basis van het ontbreken van kostencausaliteit enkele aanpassingen aan het EDC-systeem door KPN heeft laten doorvoeren. Voor zover onderdelen van het all-IP netwerk niet daadwerkelijk worden gebruikt voor diensten, en er dus een situatie is van onderbezetting of leegstand van het (onderdeel van het) all-IP netwerk, mogen de kosten van (dit onderdeel van) het all-IP netwerk niet worden toegerekend. Ook toerekening op basis van toekomstig gebruik is niet toegestaan. In paragraaf 5.2.1 heeft het college op basis van het uitgangspunt van kostencausaliteit een aanpassing in de kostprijsberekening van switchpoorten laten

⁴ Onder all-IP kosten wordt verstaan de kosten die KPN maakt in verband met investeringen in een nieuwe generatie netwerktechnologie.

doorvoeren. Ten slotte heeft het college in paragraaf 5.4.2 KPN niet toegestaan de post onvoorzien/meerwerk in de kostprijzen op te nemen, vanwege het feit dat het college niet verwacht dat deze kosten gemaakt zullen worden.

20. Een uitzondering op het principe van causale kostentoerekening is door het college gemaakt voor de zogenoemde wholesalespecifieke kosten; deze kosten dienen in beginsel op basis van proportionele toerekening aan de gereguleerde diensten te worden toegerekend. Het college gaat ervan uit dat hiermee wordt bereikt dat de kosten voor toegangsdiensten worden beperkt, waarmee wordt bevorderd dat een gelijkwaardig speelveld ontstaat tussen KPN en de afnemers van die toegangsdiensten. In Annex A van de relevante marktanalysebesluiten zijn voorschriften opgenomen over proportionele toerekening.⁵ Voor de aan de diensten CPS mutatie en WLR overstap gerelateerde kosten heeft het college in dit besluit proportionele kostentoerekening voorgeschreven. In de paragrafen 5.2.3 en 5.2.4 van het onderhavige besluit motiveert het college deze keuze.

Kostenoriëntatie: de relevante kosten

21. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, is een belangrijk uitgangspunt dat bij de toepassing van het begrip kostenoriëntatie alleen de efficiënte kosten in aanmerking worden genomen. Reden hiervan is dat het met de kostenoriëntatieverplichting beoogde doel, te weten het realiseren van (meer) concurrentie op een bepaalde markt, alleen bereikt kan worden als de tariefmaatregel zodanig wordt ingevuld dat andere marktdeelnemers tegen concurrerende voorwaarden hun diensten kunnen aanbieden. Hiertoe is noodzakelijk dat deze marktdeelnemers de voor die retaildiensten benodigde wholesalediensten tegen concurrerende voorwaarden kunnen afnemen. Daarvan is slechts sprake als uitsluitend efficiënte kosten tot uitdrukking kunnen komen in die wholesale prijsstelling.⁶

22. Het uitgangspunt dat uitsluitend efficiënte kosten in aanmerking worden genomen betekent bijvoorbeeld dat inefficiënties in de bedrijfsvoering niet tot uitdrukking mogen komen in de wholesaletarieven.

23. In de relevante marktanalysebesluiten is in dit verband voorts gewezen op de investeringen van KPN in een nieuwe generatie netwerktechnologie, het zogenoemde all-IP netwerk. In dat kader is opgemerkt dat de wholesaletarieven van KPN geen vergoeding mogen omvatten voor de kosten en verliezen die KPN lijdt door stranded assets⁷ en leegloop van het oude netwerk⁸ als gevolg van het besluit van KPN haar netwerk te vervangen. In paragraaf 5.1.3 heeft het college op basis van dit uitgangspunt een aanpassing in het EDC-systeem laten doorvoeren met betrekking tot de afschrijvingstermijn van het kopernet van KPN.

⁵ Door het CBb is uitgesproken dat proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten, mits goed gemotiveerd, is toegestaan (CBb 12 september 2007. LJN: BB3357).

⁶ Zie in dit verband ook artikel 13, lid 3, Toegangsrichtlijn en artikel 3 van de Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken van 2 juni 2005, Stcrt. 109.

⁷ Onder stranded assets wordt verstaan het verlies dat wordt geleden doordat de "oude" activa nog niet volledig zijn terugverdiend als deze vervangen worden door nieuwe activa.

⁸ Onder leegloop van het netwerk wordt verstaan de verminderde bezetting van het netwerk als gevolg van de (geleidelijke) overstap naar een nieuw netwerk.

24. Het college is van oordeel dat de kosten en verliezen die KPN lijdt door stranded assets en leegloop geen kostprijsverhogende (en daarmee tariefverhogende) effecten mogen hebben. In Annex B van de relevante marktanalysebesluiten heeft het college erop gewezen dat informatie over deze kosten en verliezen niet rechtstreeks uit de boekhouding van KPN is af te leiden. Om het kostprijsverhogende effect vanwege stranded assets en leegloop uit te sluiten, heeft het college aanleiding gezien regels te stellen die tot doel hebben de kostprijzen te schonen van door stranded assets en leegloop ontstane kosten en verliezen. Deze zijn opgenomen in de randnummers 38-40 van Annex B.

25. In randnummer 38 van Annex B is bepaald dat het KPN niet is toegestaan volumedalingen door leegloop naar alternatieve infrastructuur van KPN in de kostprijscalculatie van gereguleerde wholesalediensten te verwerken. Dit betekent onder meer dat bij de bepaling van het verkeersvolume geen rekening wordt gehouden met de volumedaling op het oude netwerk als gevolg van migratie van verkeer of diensten van KPN naar het nieuwe netwerk. In paragraaf 5.1.2 van het onderhavige besluit heeft het college beschreven hoe hij deze regel heeft toegepast op MDF- en ILL-diensten.

26. In randnummer 39 van Annex B is vervolgens bepaald dat de kostenreducties die zijn of naar verwachting worden gerealiseerd op de oude infrastructuur, in de kostprijscalculatie in aanmerking dienen te worden genomen en in de kostprijs tot uitdrukking dienen te komen. Hierbij kan worden gedacht aan kostenreducties die ontstaan doordat minder onderhoud aan het oude netwerk wordt gepleegd.

27. Tot slot is in randnummer 40 van Annex B, kort gezegd, bepaald dat het KPN niet is toegestaan om de wholesaletarieven te laten stijgen ten opzichte van het tarief dat gold op het moment voordat KPN tot de introductie van het all-IP netwerk overging. Het college heeft in dit verband onderzocht of de uit de EDC-beoordeling resulterende tarieven hoger liggen dan het niveau van deze tarieven in 2005, zijnde het moment voordat KPN tot de introductie van het all-IP netwerk overging. In dit onderzoek heeft het college alleen de diensten betrokken waarvoor geldt dat er sprake is van toerekening van all-IP kosten. Met deze regel is namelijk bedoeld aan te geven dat de toerekening van all-IP kosten aan bepaalde diensten er niet toe mag leiden dat de tarieven voor deze diensten *a/s gevolg van* deze toerekening stijgen ten opzichte van de tarieven van vóór de introductie van het all-IP netwerk. Indien de all-IP kosten niet worden toegerekend aan een dienst, is deze regel dus ook in het geheel niet aan de orde. Aangezien alleen de telefoniediensten all-IP kosten krijgen toegerekend en de tarieven voor deze diensten niet significant zijn gestegen ten opzichte van 2005, heeft het college geen aanleiding gezien de desbetreffende tarieven op grond van deze bepaling aan te passen.

3 Beschrijving WPC-systeem

28. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de tariefplafonds door het WPC-systeem worden vastgesteld. Eerst wordt kort ingegaan op het EDC-kostentoerekeningssysteem.

3.1 EDC-kostentoerekeningssysteem

29. Het EDC-kostentoerekeningssysteem speelt een belangrijke rol bij het vaststellen van de tariefplafonds. Het kostentoerekeningssysteem dient, gelet op de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven, kostengeoriënteerde kostprijzen te genereren. Het college keurt het kostentoerekeningssysteem derhalve pas goed als hij heeft vastgesteld dat de toepassing ervan kostengeoriënteerde kostprijzen genereert. Gelet op de importantie van het kostentoerekeningssysteem volgt hieronder een beschrijving van de belangrijkste kenmerken en uitgangspunten van dit systeem.

30. Het EDC-systeem is een bestaand systeem voor de tariefregulering van wholesalediensten dat op grond van het vorige wettelijk kader door KPN in opdracht van de minister is ontwikkeld. Met het EDC-systeem worden de kostprijzen van de wholesalediensten berekend. EDC staat daarbij voor Embedded Direct Costs. De belangrijkste kenmerken zijn de volgende. In de eerste plaats gaat het om KPN's daadwerkelijk in het verleden gemaakte kosten en verwachte kosten in de toekomst. Deze systematiek wordt aangeduid als *top down* en verschilt van *bottom up* systemen waarin de kostprijs op basis van een model wordt berekend. In de tweede plaats worden alle voor de levering van de betreffende wholesalediensten relevante kosten, dus ook de indirecte, gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten, aan de diensten toegerekend. In de derde plaats wordt de kostprijs berekend met het *forward looking* principe. Op grond van het *forward looking* principe is gekozen voor de toepassing van current cost accounting (CCA). Concreet betekent dit dat bij het vaststellen van de vermogenskosten en afschrijvingen wordt uitgegaan van de actuele waarde van activa.

3.2 Methode van vaststellen tariefplafonds

31. Met de EDC-rapportage biedt KPN het kostentoerekeningssysteem en de resultaten van de toepassing daarvan aan het college ter beoordeling aan. Het college beoordeelt deze rapportages op (1) het gebruikte redelijke rendement op geïnvesteerd vermogen (hierna: WACC⁹), (2) de gerealiseerde kosten en de prognoses van prospectieve kosten (kostenprognoses), (3) de kostentoerekening en (4) de volumeprognoses. Indien het college tijdens de beoordeling inzicht wil krijgen in de effecten van een aanpassing van het EDC-systeem, dan doet het college een herberekeningsverzoek aan KPN. In een herberekeningsverzoek wordt gevraagd om een aangepaste rapportage op basis van de instructies in het verzoek. Uiteindelijk neemt het college een besluit over de aanpassingen die hij nodig acht in het EDC-systeem zodat hij er zijn goedkeuring aan kan

⁹ De WACC is de *weighted average cost of capital*, die later wordt toegelicht in paragraaf 5.1.1.

verlenen. Het resultaat is daarom een door het college goedgekeurd kostentoerekeningssysteem en de daaruit volgende kostprijzen.

32. Vervolgens worden per dienst en dienstelement de tariefplafonds in de verschillende periodes vastgesteld. In Annex C van de relevante marktanalysebesluiten is bepaald dat de tariefplafonds worden bepaald door een rechte lijn tussen de kostprijs voor 2007 en 2011. Daarbij geldt dat de tariefplafonds een stap maken op 1 juli 2009, 1 juli 2010 en 1 juli 2011. De tariefplafonds vormen dus een trapfunctie die de rechte lijn tussen 2007 en 2011 volgt.

33. In de onderstaande tabel is aangegeven hoe de tariefplafonds voor de verschillende periodes worden vastgesteld.¹⁰

Periode	Plafond
1 januari 2009 – 30 juni 2009	$7/16 \times (\text{kostprijs 2011} - \text{kostprijs 2007}) + \text{kostprijs 2007}$
1 juli 2009 – 30 juni 2010	$10/16 \times (\text{kostprijs 2011} - \text{kostprijs 2007}) + \text{kostprijs 2007}$
1 juli 2010 – 30 juni 2011	$14/16 \times (\text{kostprijs 2011} - \text{kostprijs 2007}) + \text{kostprijs 2007}$
1 juli 2011 – 31 december 2011	$16/16 \times (\text{kostprijs 2011} - \text{kostprijs 2007}) + \text{kostprijs 2007}$

Tabel Berekening tariefplafonds in verschillende periodes

34. In het EDC-systeem wordt gewerkt met nominale kosten (kosten inclusief inflatie). Dit betekent dat bij het vaststellen van de tariefplafonds al rekening is gehouden met de verwachte inflatie. Daarom dienen de vastgestelde tariefplafonds tijdens de reguleringsperiode niet te worden bijgesteld met de werkelijk opgetreden inflatie.

¹⁰ Voor toelichting zie de marktanalysebesluiten, Annex C, randnummers 22-23.

4 Proces

35. Dit hoofdstuk beschrijft het proces waarmee dit besluit tot stand is gekomen en de wijze waarop marktpartijen bij de besluitvorming zijn betrokken. Dit hoofdstuk behandelt het proces per onderdeel zoveel mogelijk in chronologische volgorde.

4.1 Industry Group

36. Het college heeft voor de operationalisering van het WPC-IIa systeem een Industry Group (hierna: IG) ingesteld. Marktpartijen zijn op 19 december 2008 uitgenodigd om aan die IG deel te nemen.¹¹ Doel van de IG is gebruik te kunnen maken van de kennis en inzichten van marktpartijen en tevens het mogelijk maken van een zo transparant mogelijk proces.

37. Op 21 januari 2009 heeft de eerste bijeenkomst van de IG plaatsgevonden (IG-I). Tijdens die bijeenkomst heeft het college het proces beschreven waarmee het WPC-IIa besluit tot stand zou komen. Daarbij heeft het college aangekondigd een questionnaire inzake verwachte volumeontwikkelingen te zullen rondsturen. Het college stelde daarin vragen aan IG-leden over de volumeontwikkelingen die men verwacht op het eigen netwerk en in een aantal markten. Een aantal IG-leden heeft daar gebruik van gemaakt. Deze reacties zijn door het college gebruikt bij zijn beoordeling van de door KPN gehanteerde volumeprognoses. Het college heeft naar aanleiding van deze beoordeling geen reden gezien KPN te verzoeken aanpassingen in de volumeprognoses door te voeren.

38. Bovendien heeft KPN tijdens IG-I haar EDC-rapportage gepresenteerd ten aanzien van de door KPN als 'EDC-kern' aangemerkte diensten. IG-leden hebben de gelegenheid gekregen schriftelijk te reageren op de EDC-rapportage van KPN en overige tijdens IG-I besproken onderwerpen. Een aantal IG-leden heeft daar gebruik van gemaakt.

39. Op 11 februari 2009 heeft de tweede bijeenkomst van de IG plaatsgevonden (IG-II). Tijdens deze bijeenkomst is in de eerste plaats de WACC aan de orde geweest. Adviesbureaus NERA en Oxera hebben hun rapportages¹² gepresenteerd die zij in opdracht van het college respectievelijk KPN hadden opgesteld, waarna een discussie heeft plaatsgevonden. Deze heeft zich toegespitst op 1) de verschillende benaderingswijzen van Oxera en NERA, 2) de in de berekening gebruikte parameters, en 3) de rol van inflatie in het WPC-systeem.

40. In de tweede plaats heeft ACT een toelichting gegeven op de punten die ACT in haar schriftelijke reactie op de EDC-rapportage van KPN naar voren heeft gebracht. Ten slotte heeft KPN een presentatie gegeven waarin zij heeft gepleit voor anchor pricing als invulling van tariefregulering voor

¹¹ OPTA/AM/2008/202913, MA 2008: publicatie marktbesluiten, 19 december 2008.

¹² Deze rapportages van NERA en Oxera zijn op 23 januari 2009 respectievelijk 22 januari 2009 aan de IG-leden ter beschikking gesteld.

hoge kwaliteit wholesale breedbandtoegang (WBT).¹³ IG-leden hebben gelegenheid gekregen schriftelijk te reageren op de discussie rond de WACC, het voorstel van KPN inzake anchor pricing en overige tijdens IG-II besproken onderwerpen. Een aantal IG-leden heeft daar gebruik van gemaakt.

41. Op 4 maart 2009 heeft de derde bijeenkomst van de IG plaatsgevonden (IG-III). Tijdens deze bijeenkomst heeft KPN haar EDC-rapportage gepresenteerd ten aanzien van de door KPN als 'EDC-rest' aangemerkte diensten. Daarnaast is de discussie rond anchor pricing voortgezet, waaruit bleek dat er geen consensus bestond ten aanzien van de wenselijkheid van anchor pricing. Naar aanleiding daarvan heeft het college toegezegd terug te komen op dit onderwerp, eventueel via het organiseren van een aparte bijeenkomst (zie verder).

42. Als afsluiting van IG-III heeft het college de IG-leden opgeroepen hun wensen ten aanzien van het WPC-IIa proces, met name wat betreft de wijze waarop zij hun input willen leveren, aan het college kenbaar te maken. Het college heeft aangegeven zich daarbij zo flexibel mogelijk op te zullen stellen. Tevens heeft het college de IG-leden wederom in de gelegenheid gesteld schriftelijk te reageren op de tijdens IG-III besproken onderwerpen, zoals de EDC-rapportage van KPN en anchor pricing. Een aantal IG-leden heeft daar gebruik van gemaakt.

43. Op 29 april 2009 heeft de vierde bijeenkomst van de IG plaatsgevonden (IG-IV), die volledig in het teken stond van de tariefregulering van wholesale breedbandtoegang. Tijdens deze bijeenkomst heeft KPN haar voorstel dienaangaande gepresenteerd, waarna een discussie heeft plaatsgevonden. IG-leden hebben gelegenheid gekregen schriftelijk te reageren op de discussie over de tariefregulering van wholesale breedbandtoegang. Een aantal IG-leden heeft daar gebruik van gemaakt.

44. Ten slotte heeft op 1 juli 2009 de vijfde bijeenkomst van de IG plaatsgevonden (IG-V). Deze bijeenkomst is op verzoek van de IG-leden georganiseerd en had als doel het bespreken van de door het college aan KPN gerichte herberekeningsverzoeken en de reactie van KPN op deze verzoeken. Tijdens deze bijeenkomst heeft het college de herberekeningsverzoeken nader toegelicht en zijn IG-leden in de gelegenheid gesteld hun vragen en opmerkingen ten aanzien van deze verzoeken kenbaar te maken. KPN heeft tijdens en enige dagen na afloop van IG-V mondeling en schriftelijk vragen van IG-leden beantwoord. De IG-leden hebben de gelegenheid gekregen schriftelijk te reageren op de tijdens IG-V besproken onderwerpen. Een aantal IG-leden heeft daar gebruik van gemaakt.

45. Daarnaast heeft het college tijdens IG-V aangekondigd het WPC-IIa tariefbesluit te willen opknippen in twee delen. Het eerste deel stelt de tarieven vast voor de gereguleerde dienstverlening van KPN met betrekking tot telefoniediensten, MDF/SDF, ILL en colocatie. Het tweede deel stelt de tarieven vast voor de gereguleerde dienstverlening van KPN met betrekking tot WBT, WEAS, ODF Access (niet-FttH) en SDF-backhaul. De IG-leden hebben daarbij aangegeven zich te kunnen verenigen met het opknippen van het WPC-II tariefbesluit.

¹³ Zoals eerder in dit besluit vermeld, zal het college op een later moment een besluit nemen over de tarieven voor een aantal nieuwe diensten, waaronder WBT. De discussie rond anchor pricing zal dan ook in dat besluit zijn plaats krijgen.

46. Naast het organiseren van de hiervoor beschreven bijeenkomsten, heeft het college de IG-leden tevens bij het proces betrokken door het verstrekken van alle voor de operationalisering van het WPC-systeem relevante correspondentie tussen KPN en het college.¹⁴ De relevante correspondentie omvat onder andere alle vragenbrieven en herberekeningsverzoeken die het college aan KPN heeft verstuurd, alsmede de reacties op deze brieven die KPN aan het college heeft verzonden. Op deze wijze zijn de IG-leden gedurende het gehele proces op de hoogte gehouden van de actuele stand van zaken en de stappen en activiteiten die het college bij zijn beoordeling heeft ondernomen.

4.2 EDC-rapportages

47. KPN heeft op 19 december 2008 de EDC-rapportage voor de periode 2007 tot en met 2011 bij het college ingediend.¹⁵ Het betrof een deelrapportage, namelijk uitsluitend over de door KPN als 'EDC-kerndiensten' aangemerkte gereguleerde wholesalediensten.

48. In de periode februari en maart 2009 heeft KPN batch-gewijs conceptversies van de EDC-rapportage voor de overige diensten, door KPN aangemerkt als EDC-restdiensten, ingediend. Op 31 maart 2009 heeft KPN de complete EDC-rapportage voor de periode 2007 tot en met 2011 aan het college doen toekomen.¹⁶ De beoordeling van het college is op deze complete en definitieve versie van de EDC-rapportage gebaseerd.

49. De EDC-rapportage bevat de gerealiseerde kosten, volumes en kostprijzen voor 2007 en de geprognosticeerde kostprijzen voor 2011. De openbare versie van KPN's EDC-rapportage is te vinden op de website van KPN.¹⁷

50. Beide hiervoor genoemde EDC-rapportages (van 19 december 2008 en 31 maart 2009) zijn in overeenstemming met de voorschriften zoals door het college opgenomen in Annex A en B van de relevante marktanalysebesluiten door de accountant gecontroleerd.¹⁸ In de accountantsverklaring behorend bij de EDC-rapportage over 2007 was een zogenaamde beperking opgenomen. Deze beperking had te maken met een onzekerheid aan de zijde van de accountant over de toepassing van het regulatorische kader ten aanzien van de door KPN gehanteerde indexering van terreinen en gebouwen. In paragraaf 5.1.5 zal het college hier nader op ingaan.

¹⁴ De correspondentie is daarbij geschoond van bedrijfsvertrouwelijke informatie.

¹⁵ Aanbiedingsbrief definitieve EDC rapportage 2007-2011, 2008-U-00158-Rvb, 19 december 2008.

¹⁶ Aanbiedingsbrief definitieve EDC rapportage 2007-2011, 2009-U-00038-RvB, 31 maart 2009.

¹⁷ Website KPN: www.kpn-wholesale.com

¹⁸ Door PriceWaterhouseCoopers aan KPN aangeboden 'Accountantsverklaring bij overzichten met kostprijzen 2007' en 'Rapport van feitelijke bevindingen', met betrekking tot de maart 2009 rapportage gedateerd op 27 maart 2009 en met betrekking tot de december 2008 rapportage gedateerd op 19 december 2008.

4.3 Briefwisseling en dieptesessies met KPN

51. Gedurende de gehele periode van operationalisering hebben het college en KPN vraag- en antwoordbrieven uitgewisseld. Zoals hiervoor vermeld, hebben de IG-leden ter vergroting van de transparantie van het proces een afschrift van alle vraag- en antwoordbrieven, eventueel geschoond van bedrijfsvertrouwelijke informatie, ontvangen. Tevens hebben op werkniveau enkele dieptesessies met KPN plaatsgevonden.

4.4 Herberekeningsverzoeken aan KPN

52. Zoals in randnummer 31 van dit besluit is aangegeven kan het college aan KPN herberekeningsverzoeken doen. Het college heeft KPN gedurende het proces op een viertal momenten herberekeningsverzoeken gedaan.

53. Bij brief van 29 april 2009¹⁹ heeft het college herberekeningsverzoeken gedaan ten aanzien van de WACC, de proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten en projectkosten lokale interconnectie. Bij brief van 27 mei 2009²⁰ heeft het college herberekeningsverzoeken gedaan ten aanzien van de toerekening van all-IP kosten, leegloop, levensduurverkortingskopernet, poortkosten, terreinenindex, MDF/SDF volume, return on sales, MDF projectkosten, post onvoorzien/meerwerk en koppelkabels. Bij brief van 10 juli 2009²¹ heeft het college KPN verzocht de eerdere herberekeningsverzoeken ten aanzien van de toerekening van all-IP kosten, leegloop en de terreinenindex op andere wijze uit te voeren. Bij brief van 22 juli 2009²² ten slotte heeft het college herberekeningsverzoeken gedaan ten aanzien van CPS mutatie, WLR overstap en ILL VVE. In de brieven met de herberekeningsverzoeken werd KPN verzocht zowel het individuele effect van het verzoek inzichtelijk te maken als het cumulatieve effect van de verzoeken.

54. KPN heeft de juistheid van deze herberekeningsverzoeken steeds bestreden en heeft de resultaten van de herberekeningen onder protest aan het college aangeboden. In verschillende brieven²³ heeft KPN de resultaten van de individuele herberekeningsverzoeken, alsmede van de cumulatieve resultaten, aan het college inzichtelijk gemaakt. Met deze informatie is het college in staat gesteld de in Annex A bij het onderhavige besluit opgenomen tariefplafonds vast te stellen.

¹⁹ OPTA/AM/2009/201019, WPC-II: deel 1 herberekeningsverzoeken, 29 april 2009.

²⁰ OPTA/AM/2009/201244, WPC-II: deel 2 herberekeningsverzoeken, 27 mei 2009.

²¹ OPTA/AM/2009/201757, WPC-II: deel 3 herberekeningsverzoeken, 10 juli 2009.

²² OPTA/AM/2009/201875, WPC-II: deel 4 herberekeningsverzoeken, 22 juli 2009.

²³ Het betreft de volgende brieven van KPN: WOPC/2009/020 d.d. 20 mei 2009, WOPC/2009/023 d.d. 8 juni 2009, WOPC/2009/024 d.d. 10 juni 2009, WOPC/2009/029 d.d. 16 juni 2009, WOPC/2009/030 d.d. 17 juni 2009, WOPC/2009/031 d.d. 19 juni 2009, WOPC/2009/034 d.d. 24 juni 2009, WOPC/2009/043 d.d. 20 juli 2009, WOPC/2009/046 d.d. 31 juli 2009, WOPC/2009/047 d.d. 5 augustus 2009 en WOPC/2009/048 d.d. 7 augustus 2009.

4.5 Nationale en Europese consultatie

55. Op grond van 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.

56. In het onderhavige besluit wordt nadere invulling gegeven aan de tariefverplichtingen die KPN in de relevante marktanalysebesluiten zijn opgelegd, te weten de verplichting tot het hanteren van een kostengeoriënteerd tarief en de verplichting tot het hanteren van een door het college goed te keuren kostentoerekeningssysteem. Het onderhavige besluit kwalificeert hiermee als een besluit als bedoeld in artikel 6a.2 van de Tw.

57. Het onderhavige 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.

58. 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 WPC-IIa besluit, 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 WPC-IIa besluit ook Europees dient te consulteren en notificeren.

59. De hiervoor bedoelde consultatie en notificatie hebben plaatsgevonden op basis van het op 7 september 2009 gepubliceerde WPC-IIa ontwerpbesluit.²⁴ Van de resultaten van de consultatie en de notificatie doet het college verslag in annex D van dit besluit.

²⁴ Ontwerpbesluit Wholesale price cap 2009-2011, OPTA/AM/2009/202081, 7 september 2009.

5 Beoordeling EDC-kostentoerekeningssysteem

60. In dit hoofdstuk beoordeelt het college de kostprijzen van alle met het WPC-systeem gereguleerde diensten en dienstelementen. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van de bepalingen in de Annexen A en B van de relevante marktanalysebesluiten, die in het hoofdstuk Juridisch kader van dit besluit zijn samengevat.

61. Eerst worden de algemene beoordelingspunten besproken, die niet specifiek zijn voor een bepaalde dienst. Daarna volgen de beoordelingspunten die gekoppeld zijn aan een bepaalde dienst of dienstencategorie. Tot slot volgt de conclusie van deze beoordeling.

62. In dit hoofdstuk zijn de beoordelingspunten opgenomen waarvoor geldt dat het college de initieel door KPN gerapporteerde systematiek niet heeft geaccordeerd en die vervolgens hebben geleid tot aanpassing van het kostentoerekeningssysteem.

5.1 Algemeen

63. Deze paragraaf bevat de algemene punten van de beoordeling die niet zijn te relateren aan één categorie van diensten.

5.1.1 Redelijk rendement

Beoordelingspunt

64. In randnummer 17 van dit besluit heeft het college aangegeven dat het redelijk is dat KPN via de wholesaletarieven een vergoeding voor het geïnvesteerd vermogen ontvangt. De kostenvoet van het geïnvesteerd vermogen wordt berekend met behulp van de weighted average cost of capital (WACC).

65. Het college heeft het onafhankelijke adviesbureau NERA, evenals tijdens vorige reguleringsperiodes, gevraagd een rapport op te stellen waarin de WACC berekeningen worden gemaakt. Voor deze reguleringsperiode zijn relevant de WACC voor 2007 en de WACC voor 2009-2011. NERA heeft hieraan gevolg gegeven met de rapporten van januari²⁵ en april²⁶ 2009. Deze rapporten zijn tijdens de operationalisering van het WPC-systeem aan de IG-leden ter beschikking gesteld en zijn tevens bij dit besluit gevoegd in Annex C.

66. KPN heeft door onderzoeksbureau Oxera twee rapporten laten opstellen met betrekking tot de WACC. Het eerste rapport van Oxera²⁷ gaat in op de vraag of KPN voldoende wordt gecompenseerd

²⁵ NERA rapporten getiteld 'The cost of capital for KPN's wholesale activities: a 1-year estimate for 2007' en 'The cost of capital for KPN's wholesale activities: a 3-year estimate for 2009-2011', januari 2009.

²⁶ NERA rapport getiteld 'The cost of capital for KPN's wholesale activities', april 2009.

²⁷ Oxera rapport getiteld 'Compensation for inflation', 1 december 2008.

voor de generieke inflatie. Het tweede rapport²⁸ gaat in op de methodiek van het vaststellen van de hoogte van de WACC. Ook deze rapporten zijn tijdens de operationalisering van het WPC-systeem aan de IG-leden ter beschikking gesteld.

67. In het eerste rapport stelt Oxera dat KPN door het hanteren van de reële WACC niet volledig wordt gecompenseerd voor de generieke inflatie. Daarom zou volgens Oxera de nominale WACC moeten worden gehanteerd. KPN ondersteunt dit standpunt.

68. In het tweede rapport stelt Oxera de methodiek van het vaststellen van de hoogte van de WACC aan de orde. De discussie komt met name neer op de vraag of bij de schatting van de parameters die de WACC bepalen gebruik moet worden gemaakt van 'dagprijzen' (spotprijzen) of van voortschrijdende gemiddelde prijzen. Hierbij speelt impliciet de vraag in hoeverre de invloed van de kredietcrisis op de vermogenskosten moet worden meegenomen.

69. KPN is met Oxera van mening dat de spotprijzen alle relevante informatie bevatten ten aanzien van de verwachtingen van de actoren op de kapitaalmarkt over de toekomst. Volgens hen zijn dit dus de meest zuivere prijzen.

Beoordeling door het college

Nominale of reële WACC²⁹

70. Het college ziet in hetgeen door KPN en Oxera in dit verband is aangevoerd onvoldoende reden om te besluiten tot het toestaan van het hanteren van de nominale WACC bij de berekening van de kostprijzen. In dit verband wijst hij op het volgende.

71. De discussie over reële of nominale WACC is relevant voor de hoogte van de vermogenskostenvergoeding. De vermogenskostenvergoeding is lager bij gebruikmaking van een reële WACC dan van een nominale WACC. De nominale WACC is namelijk gelijk aan de reële WACC verhoogd met een generieke inflatiefactor.

72. De basis van de vermogenskostenvergoeding wordt in EDC gevormd door de actuele boekwaarde van de kapitaalgoederen. Daarin wordt rekening gehouden met de specifieke inflatie (prijsontwikkeling) die voor die specifieke (categorie van) kapitaalgoederen geldt. Door bij de vermogenskostenvergoeding, die bestaat uit de vermenigvuldiging van de actuele boekwaarde met de WACC, ook nog eens een nominale WACC te hanteren waarin de generieke inflatie is inbegrepen, zou KPN in haar vermogenskostenvergoeding worden vergoed voor zowel de specifieke als generieke inflatie. Het college ziet geen grond KPN dit toe te staan.

73. Met KPN en Oxera is het college van oordeel dat KPN onder de huidige systematiek niet wordt gecompenseerd voor generieke inflatie. Ook hierin ziet het college geen aanleiding voor de nominale

²⁸ Oxera rapport getiteld 'Cost of capital of KPN', 1 december 2008.

²⁹ Deze paragraaf is gewijzigd ten opzichte van het ontwerpbesluit. Zie paragraaf 3.1.1 van Annex D van onderhavig besluit voor een toelichting.

WACC te kiezen. Het college acht een vergoeding voor inflatie echter wel redelijk. Daarom wordt het KPN toegestaan het EDC-systeem zodanig aan te passen dat een vergoeding voor inflatie plaatsvindt. Deze inflatievergoeding dient tot stand te komen door een correctie op de met de toepassing van Financial Capital Maintenance (FCM) samenhangende holding gains/losses.

74. Op grond van het vorenstaande zal het college het kostentoerekeningssysteem slechts goedkeuren als hierin als vergoeding van de vermogenskosten de reële WACC wordt gehanteerd. Daarbij wordt KPN via een correctie van de holding gains/losses een inflatievergoeding toegestaan. Voor meerjarenvensters en de bepaling van de Interest on Receivables (IOR) geldt dat KPN een nominale WACC dient te hanteren.

Methodiek: dagprijzen of voortschrijdende gemiddelde prijzen

75. In het tweede rapport stellen KPN en Oxera, zoals gezegd, de methodiek van het vaststellen van de hoogte van de WACC aan de orde. Bij de schatting van de parameters die de WACC bepalen, zou volgens hen gebruik moeten worden gemaakt van 'dagprijzen' (spotprijzen) in plaats van voortschrijdende gemiddelde prijzen. Zij zijn van mening dat de spotprijzen alle relevante informatie bevatten ten aanzien van de verwachtingen van de actoren op de kapitaalmarkt over de toekomst. Volgens hen zijn dit de meest zuivere prijzen in de lopende periode van de kredietcrisis.

76. Het college is van oordeel dat de kapitaalmarkten op dit moment zo volatiel zijn dat de spotprijzen juist geen stabiele basis kunnen vormen voor regulering van tarieven voor één jaar vooruit, laat staan voor drie jaren vooruit. In een volgende maand kunnen de parameters weer een andere waarde hebben, wat die maand tot een totaal andere WACC zou kunnen leiden. Het college hanteert bij de WACC berekening al jaren dezelfde beproefde methodiek met voortschrijdende gemiddelden die de 'waan van de dag' in de financiële markten over een langere periode eveneens middelen. Het college ziet geen reden hier verandering in aan te brengen.

77. In het in Annex C opgenomen NERA rapport van april 2009 heeft NERA de standpunten van Oxera in haar tweede rapport geadresseerd en meegewogen in de definitieve bepaling van de WACC. Dit heeft NERA tevens gedaan voor door andere marktpartijen ingebrachte zienswijzen.

Conclusie

78. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat KPN de reële WACC dient te hanteren voor het bepalen van de vermogenskostenvergoeding, waarbij KPN via een correctie op de holding gains/losses een inflatievergoeding wordt toegestaan. Uit de door het college onderschreven berekeningen van adviesbureau NERA, waarbij de methode van voortschrijdende gemiddelden wordt gehanteerd, volgt dat KPN voor 2007 een WACC van 6,4% en voor 2009-2011 een WACC van 7,1% dient te hanteren. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.1.2 Toepassing leegloopregel

Beoordelingspunt

79. In randnummer 25 van dit besluit heeft het college aangegeven dat het KPN niet is toegestaan volumedalingen door leegloop naar alternatieve infrastructuur van KPN in de kostprijs van gereguleerde wholesalediensten tot uitdrukking te laten komen. Dit betekent onder meer dat bij de bepaling van het verkeersvolume geen rekening mag worden gehouden met de volumedaling op het oude netwerk als gevolg van migratie van verkeer van KPN naar het nieuwe netwerk.

80. In deze paragraaf wordt deze zogenaamde 'leegloopregel' toegepast op de toerekening van kosten aan de gereguleerde wholesalediensten ILL en MDF. In het door KPN ingediende EDC-systeem had KPN namelijk in eerste instantie geen uitvoering aan de leegloopregel gegeven voor wat betreft de ILL- en MDF-dienstverlening.

81. Wat betreft ILL (huurlijnen) heeft KPN de relevante kosten gedeeld door het volume aan huurlijnen op de oude infrastructuur (VVIS platform). Dit volume neemt al enkele jaren af en deze trend zal zich de komende jaren voortzetten door migratie naar nieuwe infrastructuur. KPN heeft geen gemigreerde volumes in de kostprijsberekening van de ILL diensten opgenomen.

82. Wat betreft MDF heeft KPN de relevante kosten gedeeld door het volume aan koperaansluitingen. Ook dit volume neemt gestaag af: van XXXXX in 2007 tot een verwachte XXXXX in 2011. Tegenover de daling van koperaansluitingen staat een stijging van het aantal glasaansluitingen. KPN heeft in haar EDC-systeem deze volumestijging echter niet bij de kostprijsberekening van MDF betrokken.

Beoordeling door het college

83. Op grond van het in de relevante marktanalysebesluiten bepaalde kader ten aanzien van leegloop en stranded assets, heeft het college KPN verzocht het EDC-systeem aan te passen zodat gevolg gegeven zou worden aan de leegloopregel. In eerste instantie heeft KPN hier ten aanzien van ILL uitvoering aan gegeven door de kosten en aantallen van de ILL diensten samen te nemen met die van de WBT HK non-overbooked dienst. Ten aanzien van MDF heeft KPN een analyse uitgevoerd naar de vraag welk gedeelte van de nieuwe glasaansluitingen als migratie van huidige MDF klanten kan worden aangemerkt. KPN concludeerde hieruit dat slechts XXXXX van de nieuwe FttH aansluitingen en XXXXX van de nieuwe FttC aansluitingen als migratie vanuit MDF zijn te beschouwen.

84. Het college kon zich niet vinden in deze door KPN aan de leegloopregel gegeven uitvoering.

85. Bij het toepassen van de leegloopregel speelt de vraag op welke wijze bepaald moet worden wat de omvang van de (in aanmerking te nemen) migratie is. Het college is van oordeel dat het niet de voorkeur heeft om bij de bepaling daarvan het perspectief te kiezen van individuele verbindingen (ILL) of aansluitingen (MDF). Het is immers niet goed mogelijk per verbinding of aansluiting te bepalen of deze zal migreren naar een nieuwe dienst en welke dienst dat precies zal zijn. Daarom kiest het college voor een breder perspectief, waarbij, aan de hand van het EDC-systeem, naar de volume(s) en eventuele wijzigingen van die volume(s) op de desbetreffende markt wordt gekeken. Uit die wijzigingen kunnen dan conclusies worden getrokken over de omvang van de (in aanmerking te nemen) migratie.

86. Ten aanzien van ILL betekent het voorgaande dat het college de totale huurlijnenmarkt als perspectief kiest. Het college heeft uit het EDC-systeem geconstateerd dat het totale volume aan (traditionele en nieuwe) huurlijnen tijdens de reguleringsperiode toeneemt. Op basis daarvan acht het college de conclusie gerechtvaardigd dat de daling in traditionele huurlijnen (ILL) volledig wordt gecompenseerd door stijgende volumes van nieuwe huurlijndiensten (onder meer WEAS en EVPN). Dit betekent dat het college het voor een juiste uitvoering van de leegloopregel ten aanzien van ILL noodzakelijk acht dat bij de kostprijsberekening van ILL-diensten geen rekening wordt gehouden met een volumedaling in het traditionele huurlijnenvolume. Daarom dient in het EDC-systeem het volume van traditionele huurlijnen (gebruikmakend van oude infrastructuur) in 2011 gelijk te worden gesteld aan het volume in 2007. KPN heeft in reactie hierop aangegeven dat een dergelijke aanpak ook moet betekenen dat de aan de traditionele huurlijnen toegerekende kosten in 2011 gelijk worden gesteld aan 2007, omdat het anders niet mogelijk is alle traditionele huurlijnen aan te kunnen bieden. Het college acht dit argument van KPN in dit specifieke geval voldoende overtuigend om de hogere kostentoerekening toe te staan.

87. Ten aanzien van MDF kiest het college het perspectief van het totale aantal aansluitingen. Uit het EDC-systeem is op te maken dat het aantal koperaansluitingen daalt en het aantal glasaansluitingen stijgt. Bezien vanuit het gehele netwerk van KPN, acht het college de conclusie gerechtvaardigd dat de stijging in het aantal glasaansluitingen kan worden verklaard door de daling in het aantal koperaansluitingen. Het voorgaande betekent dat het college het voor een juiste uitvoering van de leegloopregel ten aanzien van MDF noodzakelijk acht dat bij de kostprijsberekening van MDF-diensten rekening wordt gehouden met een volumedaling in het aantal koperaansluitingen uitsluitend voor zover deze niet terugkomen in een stijging van het aantal glasaansluitingen. Daarom dient in het EDC-systeem het volume van koperaansluitingen in 2011 te worden vermeerderd met het volume aan glasaansluitingen in 2011. Het college merkt hierover tot slot nog op dat de stijging in het aantal glasaansluitingen (XXXXX) kleiner is dan de daling in het aantal koperaansluitingen (XXXXX). Per saldo is derhalve sprake van een dalend volume van aansluitingen en daarmee een verhogend effect op de MDF-kostprijs.

Conclusie

88. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat KPN in het EDC-systeem invulling aan de leegloopregel dient te geven zoals hiervoor door het college beschreven in de randnummers 86 (ILL) en 87 (MDF). KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.1.3 Aanpassing levensduur kopernet

Beoordelingspunt

89. In het EDC-systeem heeft KPN een actualisatie van de levensduur van het kopernet doorgevoerd. Deze komt voort uit een boekhoudkundige levensduurverkorting van het koperen aansluitnet van 20 naar 15 jaar die in 2008 heeft plaatsgevonden. Aangezien de WPC-systematiek de kostprijzen in 2007 als uitgangspunt neemt en daardoor de levensduurverkorting onvoldoende in de kostprijzen tot uitdrukking komt, heeft KPN ervoor gekozen de levensduurverkorting regulatorisch op 1 januari 2007 te laten ingaan.

Beoordeling door het college

90. In randnummer 23 heeft het college verwezen naar de relevante marktanalysebesluiten waarin is opgemerkt dat de wholesaletarieven van KPN geen vergoeding mogen omvatten voor de kosten en verliezen die KPN lijdt door stranded assets en leegloop van het oude netwerk als gevolg van het besluit van KPN om haar netwerk te vervangen.

91. Vanwege de versnelde afschrijving ('impairment') als gevolg van de levensduurverkorting, beschouwt het college het kopernet als een asset die gedeeltelijk 'stranded' is als gevolg van netwerkvernieuwing. Hiermee verband houdende kosten en verliezen vallen daarmee onder de in randnummer 23 genoemde bepalingen. Om te voorkomen dat kosten en verliezen als gevolg van de levensduurverkorting van het kopernet in de kostprijzen worden verwerkt, dient deze verkorting uit het EDC-systeem te worden verwijderd.

Conclusie

92. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat het KPN niet kan worden toegestaan in het EDC-systeem een levensduurverkorting van het kopernet door te voeren. De afschrijvingstermijn van het kopernet dient derhalve op 20 jaar te worden bepaald. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.1.4 Toerekening All-IP kosten

Beoordelingspunt

93. Dit beoordelingspunt gaat over de toerekening van kosten veroorzaakt door investeringen in de nieuwe generatie netwerktechnologie. All-IP is een verzamelnaam voor nieuwe door KPN gebruikte netwerktechnologieën waaronder naast IP ook bijvoorbeeld Ethernet, VDSL en de verdere verglazing van het netwerk van MDF-niveau naar de straatkabinetten valt.

94. All-IP kan worden onderscheiden in twee delen. Het eerste deel betreft de nieuwe technologie in het netwerk boven MDF-niveau, wat hier het kernnetwerk wordt genoemd. Dit deel wordt door KPN aangeduid als all-IP fase 1. Dit betreft vooral investeringen in Ethernet-transmissieapparatuur. Hierdoor ontstaat een nieuw transmissienetwerk naast het langer bestaande transmissienetwerk met SDH-technologie. Steeds meer diensten zullen gebruik gaan maken van dit nieuwe transmissienetwerk. Het tweede deel van all-IP betreft de nieuwe technologie in het netwerk onder MDF-niveau, het aansluitnetwerk. Dit deel wordt door KPN aangeduid als all-IP fase 2. Door de investeringen hierin is KPN tevens in staat om het merendeel van de MDF-locaties op termijn uit te faseren.

95. In het EDC-systeem rekent KPN all-IP kosten toe aan verschillende diensten. De aan all-IP fase 1 gerelateerde kosten worden toegerekend aan de diensten die van deze investeringen gebruik maken of gebruik zullen maken. Het nieuwe Ethernet-transmissienetwerk is gedimensioneerd op volledige overstap van diensten van de oude naar de nieuwe infrastructuur. De kosten van de voor die diensten gereserveerde capaciteit worden volledig toegerekend aan die betreffende diensten, ook als deze nog geen gebruik maken van het nieuwe transmissienetwerk, of als diensten slechts gedeeltelijk zijn overgezet op het nieuwe netwerk. De all-IP fase 2 kosten worden door KPN toegerekend naar rato

van de boekwaarde van de activa. Daarmee worden de kosten in het EDC-systeem evenredig toegerekend aan alle diensten.

96. Het voorgaande betekent dat in het EDC-systeem kosten van zowel traditionele als nieuwe (all-IP) infrastructuur aan de telefonie- en ILL-diensten worden toegerekend. KPN heeft geen kosten van all-IP infrastructuur aan MDF-diensten toegerekend.

Beoordeling door het college

97. In randnummer 19 van dit besluit heeft het college aangegeven dat kostentoerekening in beginsel op basis van causaliteit dient plaats te vinden. Hiermee wordt voorkomen dat te veel kosten aan een bepaalde dienst worden toegerekend. In het kader van all-IP is het college van mening dat het alleen gerechtvaardigd is om all-IP kosten toe te rekenen aan diensten voor zover de diensten daadwerkelijk gebruik maken van all-IP infrastructuur. Daarom zal per dienstencategorie moeten worden bezien of de toerekening van all-IP kosten gerechtvaardigd is. Aangezien er geen all-IP kosten zijn toegerekend aan MDF, gaat het college hierna in op telefonie- en ILL-diensten.

Telefoniediensten

98. Op grond van het in randnummer 19 van dit besluit beschreven principe van kostencausaliteit acht het college toerekening van all-IP kosten aan telefoniediensten alleen gerechtvaardigd voor zover deze diensten ook daadwerkelijk gebruik maken van de all-IP investeringen. Eventuele leegstand of onderbezetting van all-IP infrastructuur mag om die reden niet in de kostprijs worden verwerkt. Het college heeft KPN daarom verzocht het EDC-systeem zodanig aan te passen dat de all-IP kosten naar rato van de bezetting van de betrokken all-IP infrastructuur worden toegerekend.

99. In eerste instantie heeft KPN uitvoering aan dit verzoek gegeven door de VoIP kostprijs³⁰ voor 2008 van toepassing te verklaren op 2007. Hiermee koos KPN voor een pragmatische aanpak voor het door KPN geconstateerde probleem dat bepaling van de bezettingsgraad van all-IP infrastructuur zeer lastig was. KPN was daarbij van mening dat er in 2008 zeker sprake zou zijn geweest van een efficiënte bezetting van de voor de VoIP telefoniedienst relevante all-IP infrastructuur (met name het VoIP platform). De 2008 kostprijs zou daarom een goede benadering zijn van de kostprijs die zou ontstaan in een situatie van een efficiënte bezetting van de all-IP infrastructuur.

100. Het college is van oordeel dat de door KPN voorgestelde pragmatische aanpak acceptabel is, aangezien deze een realistische benadering geeft van een kostprijs bij efficiënte bezetting zonder dat daarvoor extra onderzoeken, met alle additionele administratieve lasten van dien, nodig zijn.

101. Het college is echter niet met KPN van mening dat de VoIP kostprijs in 2008 een goede benadering is van een kostprijs die zou ontstaan in een situatie van een efficiënte bezetting van de all-IP infrastructuur. Aangezien de VoIP volumes gedurende de reguleringsperiode toenemen ligt het veel meer voor de hand de bezetting gedurende het laatste jaar van de reguleringsperiode, 2011, als de

³⁰ In het EDC-systeem heeft KPN de kostprijzen van de verkeersdiensten (originating, terminating) bepaald door het gewogen gemiddelde te nemen van de kostprijzen voor telefonie over de traditionele PSTN infrastructuur en de nieuwe VoIP infrastructuur. De all-IP kosten zijn toegerekend aan de VoIP kostprijs.

situatie van efficiënte bezetting te hanteren. Daarom dient in het EDC-systeem de VoIP kostprijs in 2007 gelijk te worden gesteld aan de VoIP kostprijs in 2011.

ILL diensten

102. Ook voor ILL-diensten sluit het college aan bij het in randnummer 19 van dit besluit beschreven principe van kostencausaliteit. Het college acht toerekening van all-IP kosten aan ILL-diensten alleen gerechtvaardigd voor zover deze diensten ook werkelijk gebruik maken van de all-IP investeringen. Het college heeft daarbij geconstateerd dat in het EDC-systeem ILL-diensten all-IP kosten kregen toegerekend op basis van toekomstig gebruik. Het gaat daarbij om infrastructuur die is aangelegd om in de toekomst de huurlijnen die nu als ILL-diensten worden aangeboden naartoe te kunnen migreren. ILL-diensten maken niet of nauwelijks gebruik van de all-IP infrastructuur. Om die reden heeft het college KPN verzocht het EDC-systeem zodanig aan te passen dat niet langer toerekening van all-IP kosten aan ILL-diensten plaatsvond.

103. KPN heeft aan dit verzoek uitvoering gegeven door weliswaar de toerekening van all-IP kosten aan ILL diensten uit het EDC-systeem te verwijderen, maar tegelijkertijd een deel van de niet langer aan ILL diensten toegerekende all-IP kosten te heralloceren naar andere gereguleerde wholesalediensten. Hierdoor gingen de kostprijzen van de gereguleerde telefoniediensten omhoog.

104. Het college is van oordeel dat de herallocatie van de aan ILL-diensten toegerekende kosten naar andere gereguleerde wholesalediensten niet acceptabel is. Zoals hiervoor aangegeven, maken de ILL-diensten niet of nauwelijks gebruik van deze nieuwe infrastructuur en kan van toerekening aan ILL-diensten dus geen sprake zijn. De all-IP infrastructuur waar het hier om gaat wordt op dit moment ook niet door andere diensten gebruikt, aangezien deze infrastructuur is aangelegd om in de toekomst de huurlijnen die nu als ILL-diensten worden aangeboden naartoe te kunnen migreren. Er is derhalve sprake van leegstand van deze infrastructuur. Het college is van oordeel dat de met deze leegstand verband houdende kosten niet in de kostprijzen van gereguleerde wholesalediensten verwerkt mogen worden. KPN dient het EDC-systeem derhalve zodanig aan te passen dat niet langer toerekening van all-IP kosten aan ILL-diensten plaatsvindt, zonder dat dit hogere kostprijzen voor andere gereguleerde wholesalediensten tot gevolg heeft.

Conclusie

105. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat in het EDC-systeem de toerekening van all-IP kosten dient plaats te vinden zoals hiervoor door het college beschreven in randnummers 101 (telefoniediensten) en 104 (ILL-diensten). KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.1.5 Index terreinen

Beoordelingspunt

106. De waarde van terreinen en gebouwen speelt een rol bij de kostprijsbepaling van veel diensten, aangezien de vermogenskosten (boekwaarde x WACC) en afschrijvingen onderdeel zijn van de kostprijs van deze diensten. In 2006 heeft KPN taxaties van terreinen en gebouwen laten uitvoeren. KPN heeft namelijk het plan de locaties die op langere termijn niet meer nodig zijn in verband met de

rationalisering van de netwerkkarchitectuur (met name all-IP) te verkopen en de gebouwen terug te leasen gedurende de periode dat ze nog wel nodig zijn.

107. De taxaties hebben geleid tot een herwaardering van de terreinen. In het EDC-systeem komt dit tot uitdrukking in een forse sprong in de index van terreinen: van **XXXXXX** in 2005 naar **XXXXXX** in 2006 (basisjaar 1988 = 1000). Het college gaat hierna in op twee vraagstukken: 1) is de indexverhoging redelijk, en 2) hoe dient een verandering van de index in de kostprijzen te worden verwerkt.

108. Wat het eerste punt betreft heeft onderzoek naar de onderbouwing van de indexverhoging de volgende feiten en inzichten opgeleverd.

109. Ten eerste is in 1989 de index gestart met een waardering van de terreinen op basis van hun functie als 'ondergrond' voor bebouwing met telecomfaciliteiten. De activa zijn dus toentertijd getaxeerd op basis van hun indirecte opbrengstwaarde als onderdeel van een telecommunicatienetwerk. Deze waarde vormt het startpunt van de indexreeks. Met andere woorden, de waardering van de terreinen was objectgebonden. Het uitgangspunt van waardering van de terreinen op basis van hun functie als 'ondergrond' voor bebouwing met telecomfaciliteiten verlaat KPN in het EDC-systeem in het kader van de indexverhoging in 2006 zonder verdere motivering.

110. Ten tweede is in 2006 de taxatie van de terreinen uitgevoerd op basis van de theoretische herontwikkelingswaarde. Deze methode houdt rekening met de kosten voor herontwikkeling die de koper moet maken. Hierbij zijn de terreinen gewaardeerd op basis van de maximaal haalbare directe opbrengstwaarde (verkoopwaarde), op basis van de meest winstgevende mogelijke herbestemming. Als bijvoorbeeld de grond ooit een woonbestemming zou kunnen krijgen, is berekend wat een koper dan maximaal voor de grond zou willen betalen.

111. Ten derde is de berekening van de indexstijging per object gebeurd op grond van een vergelijking van de 2005 boekwaardes van terreinen en gebouwen met de uitkomsten van de taxaties in 2006 op basis van herontwikkelingswaarde. De rekensom daarbij is als volgt. De boekwaarde van een terrein en het gebouw dat daar op staat worden afgetrokken van de nieuwe taxatiewaarde. De uitkomst hiervan wordt gedeeld door de oude boekwaarde van het terrein en dat levert de factor op waarmee de oude index wordt vermenigvuldigd zodat een geactualiseerde index ontstaat. Daarbij wordt de waardestijging dus geheel toegedicht aan terreinen (de zogenoemde methode van de residuele grondwaarde). Dit leidt tot de forse indexstijging van **XXXXXX** naar **XXXXXX**.

112. Ten vierde geldt dat deze methode is gebaseerd op individuele taxaties en niet op gepubliceerde verifieerbare cijfers, waardoor de juistheid van de berekende index zeer moeilijk te controleren is. Het college heeft dossiers met taxatierapporten bekeken. Een deel van die dossiers was echter niet compleet.

113. Wat de verwerking van de indexverhoging betreft, geldt ten eerste dat binnen de in het EDC-systeem gehanteerde CCA methodiek in combinatie met FCM een opwaardering van activa zou leiden

tot een zogenaamde holding gain.³¹ Deze heeft een kostprijsverlagend effect. Doordat de opwaardering echter volledig in 2006 heeft plaatsgevonden, en 2006 buiten de reguleringsperiode valt, blijft het kostprijsverlagende effect van de opwaardering achterwege. Het kostprijsverhogende effect, namelijk de hogere vermogenskosten, werkt wel in de kostprijzen door. De accountant die het EDC-systeem heeft gecontroleerd, heeft in zijn rapportage een beperking ten aanzien van deze wijze van verwerking opgenomen.³²

114. KPN stelt dat de indexverhoging in lijn is met de boekhoudkundige IFRS regels, die kort gezegd bepalen dat activa gewaardeerd moeten worden tegen de hoogste opbrengstwaarde. Doordat de taxaties en indexverhoging in 2006 hebben plaatsgevonden valt het (eenmalige) voordeel voor de wholesale klanten van KPN, de kostprijsverlagende effecten van de holding gain, buiten de huidige kostprijsberekening, terwijl het (structurele) nadeel door hogere vermogenskosten als gevolg van de opwaardering, wel doorwerkt in de kostprijzen.

Beoordeling door het college

115. De beoordeling door het college heeft zich geconcentreerd op de twee eerder genoemde vraagstukken, namelijk de redelijkheid van de indexverhoging en de wijze waarop KPN die in het EDC-systeem heeft verwerkt. Daarbij zijn de regels in paragraaf B.2.4 van Annex B van de relevante marktanalysebesluiten, waarnaar in randnummer 16 van dit besluit wordt verwezen, door het college toegepast en nader uitgewerkt.

116. Ten aanzien van de redelijkheid van de indexverhoging geldt dat KPN gelijk heeft met de stelling dat haar handelswijze conform de algemeen geldende principes en voorschriften voor het opstellen van de jaarrekening is. Volgens IFRS moeten activa namelijk tegen de hoogste van de directe en indirecte opbrengstwaarde worden gewaardeerd. De (potentiële) verkoopwaarde van de terreinen kan daarvoor geschikt zijn. De door het college in de marktanalysebesluiten voorgeschreven waarderingsmethode voor activa (ten behoeve van de kostprijsberekening) is echter gebaseerd op technologie-afhankelijke prijsindexering. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van gepubliceerde indexcijfers. Indien deze niet voorhanden zijn kan KPN de indexering op basis van de huidige prijzen van de betreffende activa uitvoeren. Het is KPN dus toegestaan de huidige activaprijzen te gebruiken als algemene indices geen goede weergave vormen van de waardeontwikkeling van de activa. Als KPN derhalve aannemelijk kan maken dat de activa door het gebruik van de oude indexeringsmethode ondergewaardeerd zijn geraakt, dan is het terecht dat KPN een alternatieve methode voorstelt.

117. De methode die KPN in het EDC-systeem voorstelt is echter voor het college niet acceptabel. Daarvoor zijn verschillende argumenten naar voren te brengen. Het belangrijkste argument is dat technologie-afhankelijke indexering de waarde van een actief bepaalt door vast te stellen wat de

³¹ De combinatie van CCA en FCM leidt ertoe dat bij negatieve waardeontwikkeling van kapitaalgoederen KPN een inhaalafschrijving mag doen. Bij een waardestijging werkt dit andersom. In dit geval moet KPN een negatieve afschrijving doen, die wordt aangeduid met de term holding gain.

³² De accountant meldt hierover: 'Onze accountantsverklaring bevat een beperking ter zake van onzekerheid betreffende de aanvaardbaarheid binnen het regulatorische kader van de verwerking van waardestijging van onroerend goed in het jaar 2006, buiten de periode 2007-2011 van de WPC Rapportage.'

huidige waarde is van een actief met dezelfde of vergelijkbare functie.³³ Indien dit wordt toegepast op terreinen, is het evident dat herwaardering van objectgebonden (met telecommunicatiegebouwen en -apparatuur bebouwde) terreinen niet kan plaatsvinden met een index die is gebaseerd op de hoogste verkoopwaarde van die terreinen, waarbij de terreinen niet langer hun functie binnen het telecommunicatienetwerk behouden. Reeds om die reden is de door KPN voorgestelde index niet acceptabel.

118. Bovendien is uit onderzoek van het college gebleken dat bij de hertaxatie soms tamelijk 'speculatieve' aannames zijn gemaakt wat betreft de bestemming, in de zin dat niet zeker is of elk terrein wel voor de verwachte herontwikkeling in aanmerking kan komen, gezien het bestemmingsplan. Ook zijn er kritische kanttekeningen te zetten bij de wijze waarop de herwaardering is uitgevoerd en vastgelegd. Zo bleek tijdens het onderzoek dat er documenten ontbraken. Dit leidt tot ernstige twijfel ten aanzien van de juistheid van de taxaties en daarmee de indexverhoging.

119. Het college heeft KPN gedurende het proces te kennen gegeven de in het EDC-systeem gehanteerde terreinenindex niet te kunnen aanvaarden. Daarom heeft het college KPN in de gelegenheid gesteld een alternatieve index voor te stellen die wel uitgaat van een vergelijkbare functie van de terreinen en die door KPN voldoende zou worden onderbouwd.

120. KPN heeft hierop een nieuwe index voorgesteld. De belangrijkste vernieuwing bestond uit de toepassing van een aanpassingsfactor van **XXXXX**. Die aanpassingsfactor is de uitkomst van een inschatting van het aantal vierkante meters terrein dat KPN zou moeten aanschaffen om haar huidige netwerk te kunnen exploiteren. KPN is van mening dat als zij de in het EDC-systeem gehanteerde terreinenindex met deze factor vermenigvuldigt, er dan voldoende rekening wordt gehouden met het gebruik van de grond voor telecommunicatiedoeleinden (objectgebonden).

121. Bij deze alternatieve index blijven de principiële bezwaren van het college echter bestaan. De methode neemt namelijk nog steeds de in 2006 uitgevoerde taxaties als uitgangspunt en voldoet daarmee niet aan de eis van objectgebondenheid. Daarbij is het onduidelijk of in ieder geval onvoldoende door KPN gemotiveerd waarom de correctiefactor van **XXXXX** tegemoet komt aan dit bezwaar van het college. Ook de alternatieve index is daarom voor het college niet aanvaardbaar.

122. Het college stelt zich derhalve op het standpunt dat de door KPN voorgestelde indexen niet aanvaardbaar zijn. Dit neemt niet weg dat hij het risico onderkent dat de in het vorige EDC-systeem gehanteerde index leidt tot een waardering van terreinen die op een te laag niveau ligt. Om deze impasse te doorbreken heeft het college besloten tot een pragmatische oplossing voor dit vraagstuk die de hoogte van de terreinenindex verbindt met het andere, hiermee samenhangende, element van de discussie over de terreinenindex, namelijk de vraag op welke wijze de holding gain dient te worden toegerekend.

³³ Als voorbeeld kan een apparaat worden genoemd dat 1000 handelingen per seconde kan verrichten en voor €100.000 is aangeschaft. Als een jaar later een apparaat dat dezelfde functie kan verrichten (dus 1000 handelingen per seconde) nog maar €80.000 kost, wordt onder toepassing van CCA de actuele waarde van het eerder aangeschafte apparaat op €80.000 euro gesteld.

123. KPN heeft in het EDC-systeem de opwaardering van de terreinen in 2006 laten vallen, waardoor de kostprijsverlagende holding gain buiten de kostprijzen voor de komende reguleringsperiode valt. Daar een hogere terreinenindex wel tot hogere vermogenskosten leidt, acht het college het redelijk dit te compenseren door toerekening van (een deel van) de holding gain tijdens de reguleringsperiode. Het college staat KPN daarom toe de terreinenindex zodanig te laten stijgen dat de hogere vermogenskosten en de toegerekende holding gain elkaar precies compenseren. Deze oplossing heeft het belangrijke voordeel dat het de mogelijkheid biedt de terreinenindex in het EDC-systeem te verhogen zodat deze zich meer in de richting van een realistisch niveau beweegt, zonder dat dit echter direct leidt tot hogere kostprijzen. Daarom dient in het EDC-systeem een eventuele verhoging van de terreinenindex gepaard te gaan met toerekening van de gehele holding gain en wel zodanig dat beide effecten elkaar precies compenseren.

124. In reactie hierop heeft KPN laten weten dat de oplossing van het college te complex is om in het EDC-systeem door te voeren. Het is echter wel mogelijk de index op het oude niveau (XXXXX) te handhaven, waarmee hetzelfde effect wordt bereikt als met de oplossing van het college. Aangezien beide aanpassingen in het EDC-systeem tot dezelfde kostprijzen leiden, acht het college handhaven van het oude niveau van de terreinenindex een aanvaardbare alternatieve uitwerking.

Conclusie

125. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat de door KPN in het EDC-systeem voorgestelde terreinenindex, alsmede het door KPN voorgestelde alternatief, niet aanvaardbaar zijn. De bepaling van de terreinenindex en de verwerking daarvan in het EDC-systeem dient plaats te vinden zoals hiervoor door het college beschreven in randnummer 124. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.1.6 Return on Sales

Beoordelingspunt

126. In het EDC-systeem hanteert KPN een Return on Sales (RoS) als redelijk rendement voor de risico's samenhangend met arbeidsintensieve diensten, zoals non-usage diensten voor telefonie en wederverkoopdiensten. Tot op heden heeft de RoS enkel een rol gespeeld bij Wholesale Line Rental (WLR), waar de RoS onderdeel uitmaakt van de minus als een vergoeding voor de risico's voor de retailactiviteiten samenhangend met WLR-plichtige aansluitingen.

127. KPN ziet in de uitspraak van het CBb van 12 september 2007³⁴ in het kader van de beroepen tegen het WLR-tariefbesluit aanleiding om ook een RoS te gaan hanteren voor arbeidsintensieve diensten van haar wholesale bedrijf. KPN meent dat in de uitspraak van het CBb wordt gesteld dat om de totale kosten voor een wederverkoper te bepalen het niet onredelijk is om rekening te houden met een RoS, dit omdat het verkopen van een wederverkoopdienst kan leiden tot risico's.

³⁴ LJV BB3357

128. Daarnaast haalt KPN de volgende tekst aan uit Annex F van het besluit van het college van 21 december 2005:³⁵

“.. een redelijk retailrendement. Voor de retailmarkt wordt een normatief rendement gehanteerd, waarbij ‘return on sales’ (RoS) als rendementsparameter wordt gebruikt. Deze parameter past bij het kapitaalextensieve karakter van het retailbedrijf.”

Beoordeling door het college

129. Het college acht beide verwijzingen van KPN niet relevant. De tekst in het besluit van het college van 21 december 2005 verwijst, logischerwijze, naar retailkosten en niet naar de hier aan de orde zijnde kosten van het wholesalebedrijf van KPN. Daarnaast is de verwijzing naar de CBb uitspraak incorrect, in die zin dat de passages waarnaar KPN verwijst geen uitspraken zijn van het CBb zelf, maar door partijen aangevoerde argumenten. In de aangehaalde uitspraak heeft het CBb namelijk enkel geoordeeld dat het college met de RoS een normatief rendement heeft gehanteerd, daar waar in het WLR hoofdbesluit stond dat de daadwerkelijke kosten van KPN de basis zouden vormen voor de berekening van de retail-minus.

130. De RoS is een rendementsvergoeding voor de risico's samenhangend met retail dienstverlening en heeft geen plaats in een kostensystematiek die wordt gehanteerd om kostprijzen voor wholesalediensten te bepalen. Zoals toegelicht in randnummer 17 van dit besluit ontvangt KPN binnen het wholesale domein een WACC op het geïnvesteerde vermogen als vergoeding voor het beschikbaar stellen van dat vermogen (en voor het risico dat daarbij gelopen wordt). Voor het beschikbaar stellen van arbeid ontvangt KPN een vergoeding, door middel van de doorberekende loonkosten.

131. Daarnaast zou het toestaan van een RoS op de arbeidsintensieve diensten van KPN een breuk zijn met het verleden. Dit is immers in vorige tariefbeoordelingen door het college, zoals in het WPC-I besluit, ook niet toegestaan.

Conclusie

132. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat de door KPN in het EDC-systeem gehanteerde RoS als redelijk rendement voor de risico's samenhangend met arbeidsintensieve diensten niet in de kostprijzen verwerkt mag worden. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.2 Vaste telefonie

133. Deze paragraaf bevat de voor telefonie specifieke punten van de beoordeling.

³⁵ OPTA/TN/2005/203468

5.2.1 Poortkosten

Beoordelingspunt

134. Bij de bepaling van de kostprijzen voor de telefoniediensten worden de kosten van de switchpoorten niet meegenomen. Deze kosten worden verrekend door middel van een maandelijks tarief.

135. In het EDC-systeem heeft KPN om de kostprijs van een switchpoort te berekenen de totale aan switchpoorten toegewezen kosten gedeeld door het aantal in gebruik zijnde switchpoorten.

Beoordeling door het college³⁶

136. De kostprijzen voor switchpoorten die in het EDC-systeem zijn berekend zijn ruim verdubbeld ten opzichte van de kostprijzen die KPN in de vorige reguleringsperiode hanteerde. De reden hiervoor is dat KPN in het EDC-systeem dat ten grondslag lag aan de WPC-I tarieven de totale aan switchpoorten toegewezen kosten heeft gedeeld over alle aanwezige switchpoorten. In het thans voorliggende EDC-systeem heeft KPN echter gemeend de totale kosten alleen te moeten delen over de in gebruik zijnde switchpoorten.

137. KPN is van mening dat de rekenwijze in het EDC-systeem dat ten grondslag lag aan de WPC-I tarieven niet juist was en dat deze ook niet aansluit met de wijze waarop de poortkosten in 2001 en 2002 zijn vastgesteld. Volgens KPN komen door de nu gebruikte methodiek de poortkosten weer in lijn te liggen met de kostentrend van 2000-2002.

138. Het college is echter van oordeel dat de door KPN gehanteerde berekeningswijze van het alleen toerekenen van kosten aan in gebruik zijnde switchpoorten indruist tegen het belangrijke uitgangspunt van kostencausaliteit, zoals beschreven in randnummer 19 van dit besluit. Immers, de door KPN gehanteerde berekeningswijze leidt ertoe dat afnemers meebetalen aan niet in gebruik zijnde switchpoorten. Van kostencausaliteit is in dat geval geen sprake.

Conclusie

139. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat in het EDC-systeem de kostprijzen van switchpoorten berekend dienen te worden door de totale aan switchpoorten toegewezen kosten te delen door het totale aantal aanwezige switchpoorten. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.2.2 Projectkosten lokale interconnectie

Beoordelingspunt

140. KPN heeft in het EDC-systeem projectkosten ten behoeve van het mogelijk maken van lokale interconnectie uit de periode 1998-2001 toegerekend aan de WPC-IIa kostprijzen. KPN stelt dat de

³⁶ Deze paragraaf is gewijzigd ten opzichte van het ontwerpbesluit. Zie paragraaf 3.2.1 van Annex D van onderhavig besluit voor een toelichting.

door haar gehanteerde aanpak gerechtvaardigd is omdat er tot dusverre geen lokale interconnectie is afgenomen en de projectkosten daarom nog niet zijn terugverdiend.

141. Volgens KPN zijn de enige relevante tarieven waaraan de projectkosten uit het verleden konden zijn toegerekend de lokale verkeerstarieven. De projectkosten maken deel uit van een meerjarenvenster waarbij KPN vaststelt dat er tijdens de vorige reguleringsperiode (WPC-I) geen volumes zijn afgenomen, waardoor de kosten dus niet gedekt zijn. Om deze reden heeft KPN de projectkosten dan ook wederom toegerekend aan opbouw en afgifte. Deze aanpak is volgens haar consistent met de uitspraak van het CBb van 14 oktober 2008.³⁷

Beoordeling door het college

142. Het college heeft in eerdere besluiten³⁸ reeds geoordeeld dat KPN de projectkosten uit de periode 1998-2001 niet meer in de kostprijzen mag verwerken. Belangrijk argument was dat KPN, doordat lokale interconnectie uitbleef en afnemers dus regionaal geïnterconnecteerd bleven, regionale tarieven in plaats van lokale tarieven heeft ontvangen. Aangezien deze situatie nu nog steeds voortduurt, verwacht het college dat deze ruimschoots voldoende zijn om de projectkosten mee te dekken.

143. Bovendien worden meerjarenvensters na afloop van de (meestal vijfjaars-)periode afgesloten. Indien de gerealiseerde volumes achteraf gezien te laag waren ingeschat, is dit voordelig voor KPN. Er is immers meer volume afgenomen dan vooraf was ingeschat, wat leidt tot overdekking van de kosten. Dit werkt andersom ook zo. Indien de gerealiseerde volumes te hoog waren ingeschat, betekent dit een onderdekking voor KPN. Beide situaties, onder- en overdekking, zullen gemiddeld genomen even vaak voorkomen en elkaar ongeveer uitmiddelen. Nu er binnen de EDC-systematiek geen compensatie plaatsvindt voor meerjarenvensters die tot een overdekking van de kosten hebben geleid, is het niet redelijk dat KPN niet-gedekte kosten uit een meerjarenvenster met onderdekking in een nieuw meerjarenvenster stopt. Dit leidt ertoe dat de wholesale afnemers alleen de nadelen van verschillen tussen prognose en realisatie moeten dragen.

144. In de CBb uitspraak waar KPN naar verwijst heeft het CBb gesteld dat Tele2 ervan uit mocht gaan dat KPN de projectkosten had toegerekend aan de tariefplafonds voor lokaal verkeer zoals opgenomen in Annex A van het WPC-I besluit. Het CBb heeft derhalve geoordeeld dat de projectkosten moeten worden verondersteld als toegerekend aan de WPC-I tarieven, en dat het college die projectkosten niet in redelijkheid in de vorm van een eenmalig tarief voor lokale interconnectie in rekening heeft kunnen laten brengen. Op grond hiervan wordt het beroep van Tele2 op dit punt gegrond verklaard.

145. De projectkosten waren echter niet toegerekend aan de WPC-I tarieven. KPN interpreteert de uitspraak van het CBb zo dat deze kosten nu alsnog aan de WPC-IIa tarieven toegerekend mogen worden. Het college interpreteert de CBb uitspraak echter anders. De projectkosten moeten worden verondersteld toegerekend te zijn aan de WPC-I tarieven, en KPN mag deze dus niet opnieuw

³⁷ CBb uitspraak LJN BF8897 d.d. 14 oktober 2008.

³⁸ Met name het zogenaamde EDC-VI besluit van 24 juli 2003, OPTA/IBT/2003/202395.

toerekenen aan de WPC-IIa tarieven. Bovendien blijven de argumenten van het college uit het eerder aangehaalde EDC-VI besluit bestaan. De uitspraak van het CBb is hier niet mee in tegenspraak.

Conclusie

146. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat in het EDC-systeem geen lokale projectkosten uit de periode 1998-2001 aan de kostprijzen toegerekend mogen worden. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.2.3 CPS mutatiedienst

Beoordelingspunt

147. De CPS (en WLR) dienstverlening heeft als doel concurrentie op de markt voor verkeersdiensten mogelijk te maken. In de onderstaande tabellen worden voor een belangrijk element uit de CPS business case, namelijk de CPS mutatiedienst, de uitkomsten van de EDC-beoordeling uit de vorige reguleringsperiode (WPC-I) vergeleken met hetgeen KPN heeft aangeleverd voor de komende reguleringsperiode (WPC-II):

		2004	2005	2006	2007	2008
WPC-I	Totale kosten	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX
	Mutaties	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX
	Kostprijs	XXXXX	XXXXX	0,29	0,27	0,27

		2007	2008	2009	2010	2011
WPC-IIa	Totale kosten	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX
	Mutaties	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX	XXXXX
	Kostprijs	XXXXX	1,93	2,41	3,06	3,38

Tabel Overzicht kosten en mutaties voor WPC-I en WPC-IIa

Beoordeling door het college³⁹

148. Het valt op dat de ten tijde van WPC-I gemaakte kostenprognoses voor 2007 en 2008 veel lager zijn dan de in WPC-IIa gerapporteerde gerealiseerde kosten in 2007 en prognose voor 2008. Wanneer bijvoorbeeld de prognose voor 2007 uit WPC-I wordt vergeleken met de daadwerkelijke kosten die KPN opgeeft in WPC-IIa dan is er sprake van ruim een verdubbeling van de kosten, terwijl de volumes bijna XXXXX lager zijn.

149. Indien KPN er niet in slaagt de CPS mutatiedienst efficiënt aan te bieden leidt dit tot hoge kosten bij haar concurrenten. Immers, deze dienst biedt KPN enkel aan ten behoeve van haar concurrenten en wordt door haar zelf niet afgenomen. Het college acht het onredelijk dat de concurrenten van KPN moeten betalen voor het niet efficiënt aanbieden van de CPS mutatiedienst.

³⁹ Deze paragraaf is deels gewijzigd ten opzichte van het ontwerpbesluit. Zie paragraaf 3.2.3. van Annex D van onderhavig besluit voor een toelichting.

150. Uit de hierboven opgenomen tabel zijn twee zaken af te leiden. In de eerste plaats is KPN er de afgelopen jaren niet in geslaagd de eerder geprognosticeerde efficiëntieslagen te maken. In de tweede plaats voorspelt KPN voor de komende jaren een ongeveer gelijkblijvend kostenniveau gekoppeld aan een fors dalend volume. Dit betekent in feite dat KPN de CPS mutatiedienst de komende jaren minder efficiënt verwacht te kunnen aanbieden.

151. Het college acht het onredelijk dat de concurrenten van KPN de rekening moeten betalen nu KPN kennelijk verwacht de CPS mutatiedienst de komende jaren minder efficiënt te zullen aanbieden. Uit de kostenprognose van KPN blijkt dat zij zelf onvoldoende zal ondernemen om de kosten op een redelijk niveau te houden. Het college acht het redelijk van KPN te mogen verwachten dat gedurende de reguleringsperiode de kosten zich volgens dezelfde lijn als de volumes (het aantal mutaties) zullen bewegen. Dit betekent dat het college de door KPN geprognosticeerde kosten voor de periode 2008-2011 slechts efficiënt acht voor zover deze in dezelfde verhouding met de volumes staan als het geval is in 2007.

152. Tevens is het college van oordeel dat de hiervoor bedoelde kosten proportioneel door KPN dienen te worden gedragen. In randnummer 20 van dit besluit is in dit verband verwezen naar Annex A van de relevante marktanalysebesluiten. In het kader van kostenoriëntatie is in de randnummers 15-21 van Annex A van de relevante marktbesluiten een voorkeur uitgesproken voor causale toerekening van kosten, waarbij het college echter een uitzondering maakt voor wholesalespecifieke kosten. Hierover stelt het college onder andere het volgende:

17. Rekening houdend met de omstandigheden van een specifiek geval, kan ten aanzien van bepaalde (typen) kosten causale toerekening echter tot suboptimale uitkomsten leiden. Om de geconstateerde concurrentieproblemen te voorkómen, kan het in een dergelijk geval dan beter zijn om af te wijken van kostencausaliteit. Dit is met name het geval bij wholesalespecifieke kosten.

18. Wholesalespecifieke kosten betreffen de kosten die KPN maakt in verband met een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door het college bepaalde vormen van toegang. Op basis van causale kostentoerekening zouden deze kosten via de wholesaletarieven volledig voor rekening van de om toegang verzoekende aanbieders komen. Dit betekent dat deze aanbieders met een extra kostenpost geconfronteerd zouden worden, waardoor het voor hen moeilijker zo niet onmogelijk zou worden om te concurreren met KPN, die deze kosten voor haar eigen dienstverlening niet hoeft te maken. KPN heeft hierdoor een kostenvoordeel ten opzichte van haar concurrenten en kan [de] marges van concurrenten uithollen, waardoor er geen sprake is van een gelijkwaardig speelveld. Dit betekent dat kostencausaliteit tot een uitkomst leidt die op gespannen voet staat met de doelstelling van duurzame concurrentie, en dat overwogen moet worden dat de betreffende kosten op basis van een ander principe dan causaliteit worden toegerekend. Ook heeft KPN bij causale toerekening van dit type kosten geen prikkel om deze kosten te minimaliseren.

19. Voor dit type kosten verdient proportionele toerekening de voorkeur. Bij proportionele toerekening draagt KPN naar evenredigheid bij aan deze kosten. Op die manier wordt marge-uitholling voorkomen en worden alternatieve aanbieders dus niet op achterstand ten opzichte

van KPN gezet, maar ontstaat juist een gelijkwaardig speelveld. Hierdoor zijn alternatieve aanbieders in staat zijn om op gelijke voet met KPN in de retailmarkt te concurreren, hetgeen ten goede komt aan de eindgebruikers. Ten slotte geeft proportionele toerekening ook een stimulans aan KPN om deze kosten te beheersen.

153. Op 12 september 2007 heeft het CBb uitspraak gedaan⁴⁰ in het beroep tegen het WLR-tariefbesluit van 15 december 2006.⁴¹ Ten aanzien van de wholesalespecifieke kosten heeft het CBb het volgende overwogen:

9.2.1 In grief 2.1 betoogt KPN dat OPTA niet bevoegd was om over te gaan tot niet-causale toerekening van wholesalespecifieke kosten. Het College volgt dit betoog niet. Het College deelt de opvatting van OPTA en KPN dat artikel 6a.7 Tw, dat ziet op de verplichtingen met betrekking tot kosten en kostenoriëntatie, een causale toerekening van kosten tot uitgangspunt neemt. OPTA heeft in dit kader echter terecht eveneens gewezen op de doelstellingen die zijn neergelegd in artikel 1.3, eerste lid, Tw, waaronder het bevorderen van concurrentie. In gevallen waarin (een voldoende mate van) infrastructuurconcurrentie in de reguleringsperiode niet valt te verwachten, kan de gewenste concurrentie een vorm van dienstenconcurrentie zijn. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waaronder een zuiver causale toerekening van wholesalespecifieke kosten in de weg staat aan het realiseren van dit doel. Als de concurrenten van een onderneming met aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) deze wholesalespecifieke kosten volledig zelf dienen te dragen, kan dit het bereiken van een level playing field belemmeren. De business case van de concurrenten van de onderneming met AMM kan dermate onaantrekkelijk worden dat zij niet zullen toetreden tot de markt en de gewenste concurrentie niet tot stand wordt gebracht. Ingevolge artikel 6a.7 Tw kan OPTA aan een onderneming met AMM een verplichting opleggen betreffende het beheersen van de tarieven voor het door die partij verlenen van toegang, onder meer in de zich hier voordoende situatie waarin deze onderneming de marges van haar concurrenten kan uithollen. Dit artikel verleent OPTA de bevoegdheid in te grijpen in tarieven voor zover dit nodig is voor het kunnen ontstaan van een concurrerende markt. Het feit dat uit de toelichting op voornoemd artikel in de door KPN aangehaalde memorie van toelichting blijkt dat de wetgever causale toerekening voorop heeft gesteld, staat er niet aan in de weg dat in situaties als hierboven omschreven OPTA bevoegd is om in afwijking van dit uitgangspunt tot een vorm van proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten te komen. Grief 2.1 van KPN is derhalve ongegrond.

154. Ook in diverse andere documenten, waarvan de belangrijkste hieronder worden aangehaald, worden argumenten genoemd die een afwijking van causale toerekening toestaan. Daarnaast heeft het college in een aantal eerdere gevallen gekozen voor proportionele toerekening. Ook de daarbij gehanteerde argumenten zijn relevant.

155. In de door de IRG uitgebrachte PIB inzake retail-minus (hierna: RM-PIB)⁴² wordt in hoofdstuk 4.3, paragraaf 6, ingegaan op proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten. Daarin wordt

⁴⁰ LNJ:BB3357

⁴¹ OPTA/TN/2006/203318

aangegeven dat een NRA⁴³ kan overwegen 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 toegenomen concurrentie in de retailmarkt.

156. Wik-consult⁴⁴ geeft in haar rapport over WLR aan dat de implementatiekosten voor WLR worden gemaakt om concurrentie mogelijk te maken en dat deze gedragen dienen te worden door zowel de incumbent als de WLR-afnemers. De argumentatie daarbij is dat de concurrentie verstoord wordt als deze kosten alleen door de WLR-afnemers gedragen worden. Uiteindelijk zullen eindgebruikers dan niet kunnen profiteren van een toename van de concurrentie. Dit geldt zowel voor de eindgebruikers van een WLR-afnemer als voor de eindgebruikers van een incumbent.

157. Ofcom⁴⁵ heeft proportionele toerekening bij WLR toegepast op een deel van de kosten. Ofcom hanteert bij deze keuze principes zoals kostenminimalisatie, effectieve concurrentie, verdeling van de voordelen en praktische uitvoerbaarheid.

158. Ook het college heeft proportionele toerekening reeds toegepast in eerdere besluiten:

- a) In het WLR-tariefbesluit uit 2008⁴⁶ heeft het college KPN opgedragen de wholesalespecifieke kosten proportioneel toe te rekenen om de volgende redenen:
“Gesteund door de ontwikkelingen sinds eind 2006, is het college van oordeel dat het met de wholesalespecifieke kosten 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 wholesalespecifieke kosten 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 genooddaakt ziet haar prijzen te verlagen.” Het college achtte het onwaarschijnlijk dat er voor concurrenten een business case was indien de wholesalespecifieke kosten causaal aan de WLR-afnemers zouden worden toegerekend;
- b) In het document inzake de retailregulering 2002-2006⁴⁷ besluit het college: *“om KPN te verplichten tot een proportionele toerekening aan haar eigen retail verkeer van de in haar*

⁴² 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, januari 2006.

⁴³ NRA staat voor National Regulatory Authority.

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

⁴⁵ Ofcom, Wholesale line rental: reviewing and setting charge ceilings for WLR services, 9 november 2005.

⁴⁶ Tariefregulering Wholesale Line Rental, 8 september 2008 (OPTA/AM/2008/201839).

⁴⁷ Maatregelen op wholesale niveau, stand van zaken, 27 juni 2002, (OPTA kenmerk: OPTA/EGM-IBT/2002/201712)

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 wholesalespecifieke kosten te minimaliseren;

- c) In het colocatiebesluit⁴⁸ heeft het college geoordeeld dat de project- en gezamenlijke kosten ook proportioneel aan KPN 'colocaties' 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.

159. Uit het voorgaande blijkt dat de specifieke omstandigheden die voor een eventuele keuze voor proportionele toerekening van belang zijn, zich centreren 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.

160. CPS is (evenals WLR) een dienst waarvoor bij uitstrek geldt dat de kosten in aanmerking komen voor proportionele toerekening. Ten eerste komen bij causale kostentoerekening de kosten via de wholesaletarieven volledig voor rekening van de om toegang verzoekende aanbieders. Dit betekent dat een dergelijke aanbieder met een extra kostenpost geconfronteerd wordt, waardoor het voor deze aanbieder moeilijker zo niet onmogelijk wordt om te concurreren met KPN, die deze kosten voor haar eigen dienstverlening niet hoeft te maken. KPN krijgt hierdoor een kostenvoordeel ten opzichte van haar concurrenten en kan de marges van concurrenten uithollen, waardoor er geen sprake is van een gelijkwaardig speelveld. Dit betekent dat kostencausaliteit tot een uitkomst leidt die op gespannen voet staat met de doelstelling van concurrentie, en dat overwogen moet worden dat de betreffende kosten op basis van een ander principe dan causaliteit worden toegerekend. Dit blijkt ook uit onderstaande tabel:⁴⁹

WPC-I tarief	Causale toerekening		Proportionele toerekening	
2008	2009	2011	2009	2011
€ 0,27	XXXXX	€ 0,80	XXXXX	€ 0,60

Tabel Overzicht uitkomsten kostentoerekeningsmethodes CPS mutatie

161. Hieruit blijkt dat indien KPN de kosten causaal zou toerekenen, het tarief zou stijgen met bijna 200%, hetgeen de business case van de om toegangverzoekende partijen ernstig zal schaden. Per nummer dat een concurrent van KPN wenst over te nemen dienen vier mutaties te worden doorgevoerd. Dit houdt in dat bij causale toerekening van de kosten het tarief per nieuwe klant stijgt van het huidige € 1,08 naar € 3,20

⁴⁸ Goedkeuringsbesluit kostentoerekeningssystematiek Periodieke dienstverlening co-locatie periode 2004/2005, 27 maart 2006 (OPTA/TN/2006/200598)

⁴⁹ Voor de duidelijkheid is het effect van de overige in dit besluit opgenomen aanpassingen in het EDC-systeem reeds verwerkt in de kostprijzen in de tabel.

162. Ten tweede heeft KPN bij causale toerekening van dit type kosten geen prikkel om deze kosten te minimaliseren. Immers, deze kosten zullen volledig gedragen moeten worden door haar concurrenten. Juist door deze proportioneel toe te rekenen ontstaat er ook voor KPN een prikkel om de kosten te beheersen, daar waar een causale toerekening eerder leidt tot een prikkel om de kosten te vergroten (raising rivals cost). Dat dit een reëel gevaar is blijkt uit het in de tabel hierboven (in randnummer 147) getoonde verschil tussen het geprognosticeerde verloop in de kosten voor de dienst ten tijde van WPC-I en de in WPC-IIa door KPN aan de dienst toegerekende kosten.

163. Zonder proportionele toerekening van de wholesalespecifieke kosten bij CPS mutatie acht het college het onwaarschijnlijk dat de opgelegde verplichting effectief zal zijn en de beoogde mate van concurrentie van kracht zal blijven.

Conclusie

164. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat in het EDC-systeem kosten aan de CPS mutatiedienst toegerekend dienen te worden zoals hiervoor door het college beschreven in randnummer 151. Tevens dienen de aan de CPS mutatiedienst toegerekende wholesalespecifieke kosten proportioneel te worden toegerekend. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.2.4 WLR overstapdienst

Beoordelingspunt

165. Bij de dienst WLR overstap is er sprake van een gereguleerde toegangsdienst die KPN verplicht het voor andere aanbieders mogelijk te maken via administratieve wederverkoop van de aansluiting deze ook te kunnen aanbieden. De door KPN met het EDC-systeem berekende kostprijzen leiden tot het volgende tariefverloop:

Huidig tarief (2008)	Start WPC-IIa (2009)	Eind WPC-IIa (2011)
€ 3,20	€ 12,42	€ 8,45

Beoordeling door het college

166. Net als voor de CPS mutatiedienst acht het college proportionele toerekening voor de WLR overstapdienst noodzakelijk. Voor de motivering verwijst het college in de eerste plaats naar de randnummers 152 tot en met 159 van dit besluit. Deze motivering acht het college eveneens van toepassing op de WLR overstapdienst.

167. Daaraan voegt het college toe dat de door KPN in het EDC-systeem gehanteerde causale kostentoerekening leidt tot een stijging in de tarieven van € 3,20 in 2008 naar € 12,42 in 2009 (zie bovenstaande tabel), hetgeen overeenkomt met een prijsstijging van 288%. Hiermee wordt de business case voor WLR-afnemers dusdanig geschaad dat het onwaarschijnlijk is dat ze nog op effectieve wijze kunnen concurreren met KPN. Dit betekent dat ook hier kostencausaliteit leidt tot een uitkomst die op gespannen voet staat met de doelstelling van concurrentie, en dat er om deze reden afgeweken dient te worden van causale toerekening van de kosten, ten faveure van proportionele toerekening.

168. Op verzoek van het college heeft KPN proportionele toerekening in het EDC-systeem toegepast. De resultaten hiervan waren als volgt:

Huidig tarief (2008)	Causale toerekening		Proportionele toerekening	
	Start WPC-IIa (2009)	Eind WPC-IIa (2011)	Start WPC-IIa (2009)	Eind WPC-IIa (2011)
€ 3,20	€ 12,42	€ 8,45	€ 3,75	€ 8,45

169. Opvallend in de tabel is dat proportionele toerekening alleen effect heeft op het starttarief van de WPC-II reguleringsperiode en niet op het eindtarief. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat KPN in het EDC-systeem twee cashflowvensters hanteert om de kosten voor de WLR overstapdienst toe te rekenen: één cashflowvenster voor 2007-2009 en één voor 2010-2012. Voor het eerste venster had KPN eenmalig al haar lijnen virtueel gemigreerd, waardoor er sprake was van een proportionele toerekening van de kosten. KPN achtte het niet reëel om voor het cashflowvenster van 2010-2012 wederom al haar lijnen virtueel te migreren, dit was namelijk reeds in het eerste venster al een keer gebeurd.

170. Het college acht het onwenselijk dat er door KPN's methode van kostentoerekening geen sprake is van proportionele toerekening van de kosten voor de periode 2010-2011. De kostprijs van de WLR overstapdienst zal hierdoor dusdanig sterk stijgen (naar € 8,45, zie tabel) dat er geen sprake is van een level playing field en er voor de WLR-afnemers ook geen business case meer zal zijn.

171. Door één cashflowvenster te hanteren wordt ervoor gezorgd dat de toerekening van kosten beter aansluit bij de huidige reguleringsperiode: het cashflowvenster loopt nu ten einde wanneer tevens zowel de huidige WLR verplichting als de WPC-II reguleringsperiode ten einde lopen. Daarnaast is een cashflowvenster van vijf jaar, in plaats van drie jaar, ook een meer gebruikelijke periode voor cashflowvensters in het EDC-systeem.

172. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitkomsten van de verschillende kostentoerekeningsmethoden en toont aan dat het hanteren van één cashflowvenster tot de minste tariefschommelingen leidt:

Huidig tarief (2008)	Causale toerekening		Proportionele toerekening met twee cashflowvensters		Proportionele toerekening met één cashflowvenster	
	Start WPC-IIa (2009)	Eind WPC-IIa (2011)	Start WPC- IIa (2009)	Eind WPC-IIa (2011)	Start WPC- IIa (2009)	Eind WPC-IIa (2011)
€ 3,20	€ 12,42	€ 8,45	€ 3,75	€ 8,45	€ 3,99	€ 4,18

Tabel Overzicht uitkomsten kostentoerekeningsmethoden WLR overstap

Conclusie

173. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat in het EDC-systeem de aan de WLR overstapdienst toegerekende wholesalespecifieke kosten proportioneel dienen te worden toegerekend. Tevens dient voor de kostentoerekening één cashflowvenster, lopend van 2007-2011, gehanteerd te worden. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.3 Interconnecterende huurlijnen

174. Deze paragraaf bevat de voor interconnecterende huurlijnen (hierna: ILL) specifieke punten van de beoordeling.

5.3.1 Herallocatie VVE naar VVA

Beoordelingspunt

175. De door KPN in haar EDC-rapportage voorgestelde eenmalige ILL tarieven (ILL VVE's) liggen op een fors hoger niveau dan de huidige⁵⁰ tarieven. Dit heeft twee belangrijke oorzaken. In de eerste plaats ligt aan de huidige (WPC-I) tarieven een herallocatie ten grondslag die bepaalde kosten heeft geheralloceerd van de VVE's naar de maandelijkse tarieven (VVA's). In de tweede plaats ligt aan de huidige (WPC-I) tarieven een incorrecte rekenwijze van KPN ten grondslag die als effect had dat de voor de berekening van de ILL VVE kostprijzen gehanteerde normuren hoger lagen dan in werkelijkheid het geval was. Overigens werden deze hogere normuren precies gecompenseerd door te laag vastgestelde uurtarieven, waardoor de incorrecte rekenwijze geen effect had op de totaal aan ILL toegerekende kosten.

Beoordeling door het college

176. Om onnodige tariefschokken zo veel mogelijk te voorkomen, is het college, mede vanuit het oogpunt van consistentie met de vorige reguleringsperiode, van oordeel dat de herallocatie van kosten tussen de VVE en VVA tarieven opnieuw in het EDC-systeem doorgevoerd dient te worden.

177. Door de incorrecte rekenwijze van KPN die ten grondslag ligt aan de huidige (WPC-I) tarieven zal bedoelde herallocatie echter nog steeds tot een forse verhoging van de VVE's leiden. Het college heeft overwogen KPN de VVE's op dezelfde incorrecte wijze te laten berekenen als zij in de vorige reguleringsperiode had gedaan, maar heeft hier vanaf gezien om te voorkomen dat fouten uit het verleden naar het heden geïmporteerd worden. In plaats daarvan heeft het college KPN verzocht de kostprijzen van de eenmalige ILL-diensten op hetzelfde niveau te houden, en de hierdoor niet-gedekte kosten toe te rekenen aan de periodieke kostprijzen.

178. Het college beoogt met deze aanpassing in het EDC-systeem de forse verhogingen in de ILL VVE tarieven te voorkomen, zonder dat KPN hiervoor incorrecte rekenwijzen uit het verleden opnieuw hoeft toe te passen. Bovendien is dit een kostenneutrale aanpassing, aangezien het slechts een herallocatie van kosten betreft.

Conclusie

179. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat in het EDC-systeem de kostprijzen van de ILL VVE diensten tot tarieven moeten leiden die gelijk zijn aan de huidige tarieven. De hierdoor niet-gedekte kosten dienen aan de kostprijzen van de ILL VVA diensten te worden toegerekend. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

⁵⁰ Met de huidige tarieven worden de laatste tarieven bedoeld die golden voordat het WPC-II systeem in werking trad.

5.4 Colocatie

180. Deze paragraaf bevat de voor colocatie specifieke punten van de beoordeling.

5.4.1 Lengte koppelkabels in pandige colocatie

Beoordelingspunt

181. KPN is bij het opstellen van de berekening van de gemiddelde lengte van koppelkabels voor in pandige colocatie uitgegaan van de gemiddelde lengte van koppelkabels geleverd aan derden (externe leveringen), wat leidt tot een gemiddelde lengte van (afgerond) **XXXXXX** meter. KPN gebruikt echter zelf ook koppelkabels (interne leveringen), die ze niet in de berekening van de gemiddelde lengte heeft meegenomen.

Beoordeling door het college

182. Het college is van oordeel dat uit de verplichtingen tot non-discriminatie en kostenoriëntatie gezamenlijk volgt dat de interne leveringen ook dienen te worden meegenomen bij het bepalen van een gemiddelde lengte. Immers, uit de non-discriminatie verplichting volgt dat de tarieven voor interne en externe leveringen gelijk dienen te zijn. Uit de verplichting tot kostenoriëntatie volgt dat dit tarief kostengeoriënteerd dient te zijn. Uit beide verplichtingen tezamen volgt dat de kostprijs berekend dient te worden op basis van de gemiddelde kostprijs van intern en extern geleverde kabels, ofwel berekend moet worden op basis van de gemiddelde lengte van interne en externe kabels.

183. KPN heeft tijdens het beoordelingstraject inzichtelijk gemaakt dat de gemiddelde lengte van interne en externe koppelkabels **XXXXXX** meter is.

Conclusie

184. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat in het EDC-systeem de gemiddelde lengte van koppelkabels voor in pandige colocatie op **XXXXXX** meter gesteld dient te worden. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.4.2 Post onvoorzien/meerwerk

Beoordelingspunt

185. De post onvoorzien/meerwerk wordt door KPN in het EDC-systeem opgevoerd als opslag op de kostprijzen voor additionele koppelkabels. KPN motiveert deze post door aan te geven dat er een verwachte gemiddelde hoeveelheid meerwerk nodig zal zijn bij het aanleggen van additionele koppelkabels. Dit meerwerk betreft extra kabelgoten en muurdoorgangen in die gevallen waarin bij de aanleg van de additionele koppelkabel blijkt dat de oorspronkelijke kabelgoot vol is. Het verwachte meerwerk percentage bedraagt **XXXXXX** en is gebaseerd op kosten gemaakt in 2005. Volgens KPN is die periode representatief, in tegenstelling tot 2006-2007, omdat er in deze jaren slechts een klein aantal additionele koppelkabels is aangelegd.

Beoordeling door het college

186. Naar het oordeel van het college zijn de kosten gemaakt in 2005 niet representatief voor de kosten die zullen voorkomen in de aanstaande reguleringsperiode, aangezien de noodzaak om een extra kabelgoot aan te leggen gedaald zal zijn in de afgelopen jaren, en verder zal afnemen door de daling van het aantal MDF aansluitingen. Er zal dus juist capaciteit vrijkomen in de colocatie ruimte.

187. Het college verwacht derhalve niet dat KPN de met de post onvoorzien/meerwerk verband houdende kosten werkelijk zal maken, waarmee, zoals beschreven in randnummer 19 van dit besluit, niet aan de voorwaarde van causaliteit wordt voldaan. Het college acht het daarom niet juist een op gegevens uit 2005 gebaseerde opslag van **XXXXXX** standaard in de kostprijs van een additionele koppelkabel op te nemen.

Conclusie

188. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat in het EDC-systeem de post onvoorzien/meerwerk uit de kostprijzen van additionele koppelkabels verwijderd dient te worden. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.5 Aanpassing EDC-systeem

189. KPN heeft de in dit hoofdstuk door het college gemotiveerde aanpassingen in het EDC-systeem doorgevoerd en het college op de hoogte gesteld van de kostprijzen voor 2007 en 2011 die uit dit aangepaste EDC-systeem volgen.

5.6 Conclusie

190. Op grond van het voorgaande keurt het college het wholesalekostentoerekeningssysteem van KPN zoals bedoeld in randnummer 189 goed.

191. In Annex A van dit besluit zijn de tariefplafonds opgenomen die zijn berekend conform de in hoofdstuk 3 beschreven stappen. Deze plafonds voldoen aan de voorschriften in Annex C van de relevante marktanalysebesluiten.

6 Dictum

I. Gelet op de in de relevante marktanalysebesluiten aan KPN opgelegde verplichtingen tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven en het hanteren van een door het college goed te keuren kostentoerekeningssysteem en gelet op hetgeen in verband met deze verplichtingen in het onderhavige besluit is overwogen:

- a. keurt het college het wholesale kostentoerekeningssysteem van KPN zoals bedoeld in randnummer 189 van dit besluit goed voor de in Annex A van dit besluit genoemde diensten;
- b. stelt het college de kostengeoriënteerde tarieven vast op het (maximale) niveau van de tariefplafonds in Annex A van dit besluit; deze gelden met ingang van 1 januari 2009;

II. Voor NIT-testen, nummerimplementatie, aanmaken bundels en aanmaken/herconfiguratie routing gelden de in Annex B opgenomen voorschriften.

III. De datum van inwerkingtreding van dit besluit is 16 december 2009.

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT

mr. C.A. Fonteyn, voorzitter

Beroepsmogelijkheid

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

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

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

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

Annex A Tariefplafonds

192. In onderstaande tabel zijn de tariefplafonds voor alle diensten en dienstelementen opgenomen. Alle bedragen zijn exclusief BTW.

Dienst of dienstelement	eenmalig	start-jul09	jul09-jul10	jul10-jul11	jul11-einde
KPN ILL Mutatiedienst Aanleg					
KPN ILL 64 kbps regional service	euro	334,00	334,00	334,00	334,00
KPN ILL 128 kbps regional service	euro	409,00	409,00	409,00	409,00
KPN ILL 192 kbps regional service	euro	409,00	409,00	409,00	409,00
KPN ILL 256 kbps regional service	euro	409,00	409,00	409,00	409,00
KPN ILL 384 kbps regional service	euro	409,00	409,00	409,00	409,00
KPN ILL 512 kbps regional service	euro	409,00	409,00	409,00	409,00
KPN ILL 1984 kbps regional service	euro	409,00	409,00	409,00	409,00
KPN ILL 2048 kbps local service	euro	409,00	409,00	409,00	409,00
KPN ILL 2048 kbps regional service	euro	409,00	409,00	409,00	409,00
KPN ILL 2048 kbps LEP-CP service	euro	155,00	155,00	155,00	155,00
KPN ILL Mutatiedienst Ophef					
KPN ILL 64 kbps regional service	euro	154,00	154,00	154,00	154,00
KPN ILL 128 kbps regional service	euro	166,00	166,00	166,00	166,00
KPN ILL 192 kbps regional service	euro	166,00	166,00	166,00	166,00
KPN ILL 256 kbps regional service	euro	166,00	166,00	166,00	166,00
KPN ILL 384 kbps regional service	euro	166,00	166,00	166,00	166,00
KPN ILL 512 kbps regional service	euro	166,00	166,00	166,00	166,00
KPN ILL 1984 kbps regional service	euro	166,00	166,00	166,00	166,00
KPN ILL 2048 kbps local service	euro	166,00	166,00	166,00	166,00
KPN ILL 2048 kbps regional service	euro	166,00	166,00	166,00	166,00
KPN ILL 2048 kbps LEP-CP service	euro	112,00	112,00	112,00	112,00
KPN ILL Mutatiedienst Verhuizing					
KPN ILL 64 kbps regional service	euro	488,00	488,00	488,00	488,00
KPN ILL 128 kbps regional service	euro	576,00	576,00	576,00	576,00
KPN ILL 192 kbps regional service	euro	576,00	576,00	576,00	576,00
KPN ILL 256 kbps regional service	euro	576,00	576,00	576,00	576,00
KPN ILL 384 kbps regional service	euro	576,00	576,00	576,00	576,00
KPN ILL 512 kbps regional service	euro	576,00	576,00	576,00	576,00
KPN ILL 1984 kbps regional service	euro	576,00	576,00	576,00	576,00
KPN ILL 2048 kbps local service	euro	576,00	576,00	576,00	576,00
KPN ILL 2048 kbps regional service	euro	576,00	576,00	576,00	576,00
KPN ILL 2048 kbps LEP-CP service	euro	267,00	267,00	267,00	267,00

Dienst of dienstelement	eenmalig	start-jul09	jul09-jul10	jul10-jul11	jul11-einde
KPN ILL Mutatiedienst Interne Verplaatsing					
KPN ILL 64 kbps regional service	euro	376,00	376,00	376,00	376,00
KPN ILL 128 kbps regional service	euro	427,00	427,00	427,00	427,00
KPN ILL 192 kbps regional service	euro	427,00	427,00	427,00	427,00
KPN ILL 256 kbps regional service	euro	427,00	427,00	427,00	427,00
KPN ILL 384 kbps regional service	euro	427,00	427,00	427,00	427,00
KPN ILL 512 kbps regional service	euro	427,00	427,00	427,00	427,00
KPN ILL 1984 kbps regional service	euro	427,00	427,00	427,00	427,00
KPN ILL 2048 kbps local service	euro	427,00	427,00	427,00	427,00
KPN ILL 2048 kbps regional service	euro	427,00	427,00	427,00	427,00
KPN ILL 2048 kbps LEP-CP service	euro	118,00	118,00	118,00	118,00
KPN ILL Mutatiedienst Aanleg					
KPN ILL tie cable VC12 & VC3 access group service	euro	130,00	130,00	130,00	130,00
KPN ILL tie cable smallband access group service	euro	130,00	130,00	130,00	130,00
KPN ILL broadband access group service	euro	130,00	130,00	130,00	130,00
KPN ILL smallband access group service	euro	130,00	130,00	130,00	130,00
KPN ILL Mutatiedienst Ophef					
KPN ILL tie cable VC12 & VC3 access group service	euro	87,00	87,00	87,00	87,00
KPN ILL tie cable smallband access group service	euro	87,00	87,00	87,00	87,00
KPN ILL broadband access group service	euro	87,00	87,00	87,00	87,00
KPN ILL smallband access group service	euro	87,00	87,00	87,00	87,00
KPN ILL Mutatiedienst Verhuizing					
KPN ILL tie cable VC12 & VC3 access group service	euro	217,00	217,00	217,00	217,00
KPN ILL tie cable smallband access group service	euro	217,00	217,00	217,00	217,00
KPN ILL broadband access group service	euro	217,00	217,00	217,00	217,00
KPN ILL smallband access group service	euro	217,00	217,00	217,00	217,00
KPN ILL Mutatiedienst Interne Verplaatsing					
KPN ILL tie cable VC12 & VC3 access group service	euro	118,00	118,00	118,00	118,00
KPN ILL tie cable smallband access group service	euro	118,00	118,00	118,00	118,00
KPN ILL broadband access group service	euro	118,00	118,00	118,00	118,00
KPN ILL smallband access group service	euro	118,00	118,00	118,00	118,00
KPN ILL Mutatiedienst Aanleg					
KPN ILL end-user NWAD carrier service premium a	euro	409,00	409,00	409,00	409,00
KPN ILL end-user NMUX carrier service premium a	euro	409,00	409,00	409,00	409,00
KPN ILL end-user NWAD carrier service premium b	euro	409,00	409,00	409,00	409,00
KPN ILL end-user NMUX carrier service premium b	euro	155,00	155,00	155,00	155,00

Dienst of dienstelement	eenmalig	start-jul09	jul09-jul10	jul10-jul11	jul11-einde
KPN ILL Mutatiedienst Ophef					
KPN ILL end-user NWAD carrier service premium a	euro	166,00	166,00	166,00	166,00
KPN ILL end-user NMUX carrier service premium a	euro	166,00	166,00	166,00	166,00
KPN ILL end-user NWAD carrier service premium b	euro	166,00	166,00	166,00	166,00
KPN ILL end-user NMUX carrier service premium b	euro	112,00	112,00	112,00	112,00
KPN ILL Mutatiedienst Verhuizing					
KPN ILL end-user NWAD carrier service premium a	euro	576,00	576,00	576,00	576,00
KPN ILL end-user NMUX carrier service premium a	euro	576,00	576,00	576,00	576,00
KPN ILL end-user NWAD carrier service premium b	euro	576,00	576,00	576,00	576,00
KPN ILL end-user NMUX carrier service premium b	euro	267,00	267,00	267,00	267,00
KPN ILL Mutatiedienst Interne Verplaatsing					
KPN ILL end-user NWAD carrier service premium a	euro	427,00	427,00	427,00	427,00
KPN ILL end-user NMUX carrier service premium a	euro	427,00	427,00	427,00	427,00
KPN ILL end-user NWAD carrier service premium b	euro	427,00	427,00	427,00	427,00
KPN ILL end-user NMUX carrier service premium b	euro	118,00	118,00	118,00	118,00
KPN ILL Mutatiedienst Aanleg					
KPN ILL 64 kbps regional service via NWAD premium a/b	euro	334,00	334,00	334,00	334,00
KPN ILL 128-512 kbps regional service via NWAD premium a/b	euro	409,00	409,00	409,00	409,00
KPN ILL 64-512 kbps regional service via NMUX premium a/b	euro	155,00	155,00	155,00	155,00
KPN ILL 1984 kbps regional service premium b	euro	155,00	155,00	155,00	155,00
KPN ILL 2048 kbps regional service premium b	euro	155,00	155,00	155,00	155,00
KPN ILL Mutatiedienst Ophef					
KPN ILL 64 kbps regional service via NWAD premium a/b	euro	154,00	154,00	154,00	154,00
KPN ILL 64-512 kbps regional service via NWAD premium a/b	euro	166,00	166,00	166,00	166,00
KPN ILL 64-512 kbps regional service via NMUX premium a/b	euro	112,00	112,00	112,00	112,00
KPN ILL 1984 kbps regional service premium b	euro	112,00	112,00	112,00	112,00
KPN ILL 2048 kbps regional service premium b	euro	112,00	112,00	112,00	112,00
KPN ILL Mutatiedienst Verhuizing					
KPN ILL 64 kbps regional service via NWAD premium a/b	euro	488,00	488,00	488,00	488,00
KPN ILL 64-512 kbps regional service via NWAD premium a/b	euro	576,00	576,00	576,00	576,00
KPN ILL 64-512 kbps regional service via NMUX premium a/b	euro	267,00	267,00	267,00	267,00
KPN ILL 1984 kbps regional service premium b	euro	267,00	267,00	267,00	267,00
KPN ILL 2048 kbps regional service premium b	euro	267,00	267,00	267,00	267,00

Dienst of dienstelement	eenmalig	start-jul09	jul09-jul10	jul10-jul11	jul11-einde
KPN ILL Mutatiedienst Interne Verplaatsing					
KPN ILL 64 kbps regional service via NWAD premium a/b	euro	376,00	376,00	376,00	376,00
KPN ILL 64-512 kbps regional service via NWAD premium a/b	euro	427,00	427,00	427,00	427,00
KPN ILL 64-512 kbps regional service via NMUX premium a/b	euro	118,00	118,00	118,00	118,00
KPN ILL 1984 kbps regional service premium b	euro	117,00	117,00	117,00	117,00
KPN ILL 2048 kbps regional service premium b	euro	118,00	118,00	118,00	118,00
KPN ILL Mutatiedienst Aanleg					
KPN ILL 1984 kbps inter-electrical-optical switch circuit	euro	155,00	155,00	155,00	155,00
KPN ILL 2048 kbps optical switch circuit	euro	409,00	409,00	409,00	409,00
KPN ILL 1984 kbps LEP-CP circuit premium a	euro	155,00	155,00	155,00	155,00
KPN ILL 2 mbps (VC12) LEP-CP circuit premium a/b	euro	155,00	155,00	155,00	155,00
KPN ILL Mutatiedienst Ophef					
KPN ILL 1984 kbps inter-electrical-optical switch circuit	euro	112,00	112,00	112,00	112,00
KPN ILL 2048 kbps optical switch circuit	euro	166,00	166,00	166,00	166,00
KPN ILL 1984 kbps LEP-CP circuit premium a	euro	112,00	112,00	112,00	112,00
KPN ILL 2 mbps (VC12) LEP-CP circuit premium a/b	euro	112,00	112,00	112,00	112,00
KPN ILL Mutatiedienst Aanleg					
KPN ILL migration services per leased line	euro	105,00	105,00	105,00	105,00
KPN ILL migration plus services per leased line	euro	298,00	298,00	298,00	298,00
KPN ILL Mutatiedienst					
Cancellation before order confirmation sent date	euro	44,00	44,00	44,00	44,00

Dienst of dienstelement	eenmalig	start-jul09	jul09-jul10	jul10-jul11	jul11-einde
MDF VVE					
Aanleg ASL	euro	18,37	16,71	14,49	13,38
Ophef ASL	euro	12,82	11,65	10,09	9,31
Telco-Telco migratie ASL	euro	21,70	19,69	17,01	15,68
Sip Stift migratie ASL	euro	21,70	19,69	17,01	15,68
Aanleg xtl	euro	15,40	14,18	12,57	11,76
Ophef xtl	euro	7,42	6,83	6,04	5,65
Telco-Telco migratie xtl	euro	15,76	14,51	12,84	12,01
Sip Stift migratie xtl	euro	15,76	14,51	12,84	12,01
ICO cancellation	euro	3,10	2,92	2,67	2,55
Ontmidding NLS 1 met T&L	euro	68,36	67,15	65,54	64,73
Ontmidding NLS 1 ZTL	euro	22,84	20,95	18,43	17,18
NLS 1 met T&L klantafpraak door telco	euro	65,04	63,89	62,35	61,59
NLS 1 ZTL EB	euro	19,41	17,80	15,66	14,60
NLS 1 met T&L EB	euro	64,42	63,29	61,77	61,01
NLS2	euro	376,60	345,76	304,64	284,09
SDF VVE					
Aanleg SDF	euro	41,27	37,81	33,21	30,91
Ophef SDF	euro	30,58	28,13	24,87	23,24
Telco-Telco migratie SDF	euro	35,10	32,23	28,40	26,49
VTL fysieke SIP stift migratie op de SDF	euro	35,10	32,23	28,40	26,49
VTL fysieke SIP stift migratie van MDF naar SDF	euro	35,10	32,23	28,40	26,49
VTL fysieke Telco-Telco migratie van MDF naar SDF	euro	35,10	32,23	28,40	26,49
VTL fysieke Telco-Telco migratie van SDF naar MDF	euro	35,10	32,23	28,40	26,49
Migratie van VSL naar VTL	euro	35,10	32,23	28,40	26,49
Aanleg SDF Line sharing	euro	39,64	36,34	31,94	29,74
Ophef SDF Line sharing	euro	33,60	30,87	27,23	25,41
Telco-Telco migratie SDF Line sharing	euro	42,65	39,06	34,28	31,90
VSL fysieke SIP stift migratie op de SDF	euro	42,65	39,06	34,28	31,90
VSL fysieke SIP stift migratie van MDF naar SDF	euro	42,65	39,06	34,28	31,90
VSL fysieke Telco-Telco migratie van MDF naar SDF	euro	42,65	39,06	34,28	31,90
VSL fysieke Telco-Telco migratie van SDF naar MDF	euro	42,65	39,06	34,28	31,90
XIP					
MIP7 & WIP6	euro	1,91	1,83	1,71	1,66
MIP15a,b,y,z, 16, 18a,b,c, 22 & WIP 1-5	euro	0,71	0,68	0,64	0,62
XIP 10, 11, 12, 13 en 14	euro	15,99	16,23	16,55	16,71

Dienst of dienstelement	eenmalig	start-jul09	jul09-jul10	jul10-jul11	jul11-einde
Colocatie in pandig					
Uitbreiding losse footprint	euro	5.069,55	5.146,15	5.248,29	5.299,36
Initiële koppelkabel 200 DA	euro	1.714,73	1.740,64	1.775,18	1.792,45
Initiële koppelkabel 400 DA	euro	3.429,45	3.481,27	3.550,36	3.584,91
Initiële koppelkabel 600 DA	euro	5.144,18	5.221,91	5.325,55	5.377,36
Additionele koppelkabel 100 DA	euro	857,36	870,32	887,59	896,23
Additionele koppelkabel 200 DA	euro	1.714,73	1.740,64	1.775,18	1.792,45
Additionele koppelkabel 400 DA	euro	3.429,45	3.481,27	3.550,36	3.584,91
Additionele koppelkabel 600 DA	euro	5.144,18	5.221,91	5.325,55	5.377,36
SIP kast	euro	2.244,75	2.278,67	2.323,90	2.346,51
48V Voedingskast	euro	1.935,14	1.964,38	2.003,37	2.022,86
230V Voedingskast	euro	1.732,96	1.759,15	1.794,06	1.811,52
48V no break voorziening	euro	6.497,46	6.595,64	6.726,54	6.791,99
230V monitored supply	euro	3.716,63	3.772,79	3.847,67	3.885,10
Mini configuratie	euro	11.994,58	12.175,82	12.417,47	12.538,30
Halve configuratie	euro	24.550,97	24.921,94	25.416,56	25.663,87
Hele configuratie	euro	34.690,08	35.214,25	35.913,13	36.262,58
Interne doorbekabeling 4 glasvezelparen	euro	5.758,88	5.845,89	5.961,92	6.019,93
Colocatie uit pandig					
Adjacent	euro	9.086,75	9.224,05	9.407,11	9.498,65
K1200 SIP kast	euro	3.303,72	3.353,64	3.420,20	3.453,48
Initiële koppelkabel 200 DA	euro	3.051,27	3.097,38	3.158,85	3.189,59
Initiële koppelkabel 400 DA	euro	5.783,02	5.870,40	5.986,91	6.045,17
Initiële koppelkabel 600 DA	euro	8.514,77	8.643,43	8.814,97	8.900,75
Additionele koppelkabel 100 DA	euro	1.685,40	1.710,86	1.744,82	1.761,80
Additionele koppelkabel 200 DA	euro	3.051,27	3.097,38	3.158,85	3.189,59
Additionele koppelkabel 400 DA	euro	5.783,02	5.870,40	5.986,91	6.045,17
Additionele koppelkabel 600 DA	euro	8.514,77	8.643,43	8.814,97	8.900,75
Tie cable 4XSTM1	euro	5.758,88	5.845,89	5.961,92	6.019,93

Dienst of dienstelement	eenmalig	start-jul09	jul09- jul10	jul10- jul11	jul11- einde
SDF Colocatie					
Additionele kosten bij niet-initiële uitrol	euro	1.051,62	1.067,51	1.088,69	1.099,29
Tarief per hoogte eenheid	euro	492,52	492,61	492,74	492,80
No-break	euro	603,06	603,18	603,33	603,41
Splitterunit per 24 poorten	euro	451,99	452,08	452,19	452,25
Additional s-kabel/CDF	euro	242,48	242,52	242,58	242,61
Nummerimplementatie					
Geografische nummers	euro	986,31	1.004,88	1.029,63	1.042,00
Mobiele nummers	euro	1.094,13	1.114,75	1.142,25	1.156,00
Niet IN nummers (VPN)	euro	2.157,50	2.198,00	2.252,00	2.279,00
CPS codes	euro	1.029,50	1.049,00	1.075,00	1.088,00
Aanmaken bundels, routeringen					
Aanmaken bundel	euro	264,81	269,88	276,63	280,00
Routing via IN (per dienst)	euro	1.165,63	1.187,75	1.217,25	1.232,00
Routing niet via IN (per dienst per access area)	euro	1.310,19	1.335,13	1.368,38	1.385,00
NIT-testen					
Vast onderdeel (per NIT per access area)	euro	361,75	368,50	377,50	382,00
Variabel onderdeel (per NIT per access area per dienst)	euro	332,88	339,25	347,75	352,00
Overige diensten					
WLR overstap	euro	3,99	4,05	4,14	4,18
CPS Mutatie	euro	0,60	0,60	0,60	0,60

Dienst of dienstelement	terugkerend	start- jul09	jul09- jul10	jul10- jul11	jul11- einde
Wholesale Voice					
Terminating lokaal	euroct/minuut	0,48	0,50	0,52	0,53
Terminating regionaal	euroct/minuut	0,67	0,69	0,71	0,72
Originating lokaal	euroct/minuut	0,48	0,50	0,52	0,53
Originating regionaal	euroct/minuut	0,68	0,70	0,73	0,74
Regional access 800/900 connect	euroct/minuut	0,68	0,70	0,73	0,75
EVKC poort ⁵¹	euro per mnd	52,24	53,67	55,56	56,51
Host poort ⁵²	euro per mnd	58,70	59,93	61,57	62,39
MDF access					
xTL	euro per mnd	6,52	6,52	6,53	6,54
aSL	euro per mnd	0,10	0,10	0,10	0,11
Infoproducten					
XIP 17	euro per mnd	14,77	14,99	15,29	15,44
XIP 10 en 23	euro per mnd	65,83	66,81	68,12	68,77
SDF					
SDF lijn	euro per mnd	7,52	7,48	7,44	7,41
SDF line sharing	euro per mnd	7,58	7,58	7,58	7,59
ILL					
KPN ILL 64 kbps regional service premium a	euro per mnd	78,94	78,94	78,94	78,94
KPN ILL 128 kbps regional service premium a	euro per mnd	146,47	146,47	146,47	146,47
KPN ILL 192 kbps regional service premium a	euro per mnd	191,21	191,21	191,21	191,21
KPN ILL 256 kbps regional service premium a	euro per mnd	245,59	245,59	245,59	245,59
KPN ILL 384 kbps regional service premium a	euro per mnd	283,30	283,30	283,30	283,30
KPN ILL 512 kbps regional service premium a	euro per mnd	333,30	333,30	333,30	333,30
KPN ILL 1984 kbps regional service premium a	euro per mnd	492,93	492,93	492,93	492,93
KPN ILL 2048 kbps local service premium a	euro per mnd	167,53	167,53	167,53	167,53
KPN ILL 2048 kbps regional service premium a	euro per mnd	260,50	260,50	260,50	260,50
KPN ILL 2 mbps (VC12) regional collocation service premium a	euro per mnd	128,93	128,93	128,93	128,93
KPN ILL 2 mbps (VC12) local collocation service premium a	euro per mnd	51,75	51,75	51,75	51,75
KPN ILL 1984 kbps regional service premium b	euro per mnd	308,74	308,74	308,74	308,74
KPN ILL 64-512 kbps service via NWAD/NMUX premium a/b	euro per mnd	57,89	57,89	57,89	57,89
KPN ILL end-user NWAD/NMUX carrier service premium a	euro per mnd	387,68	387,68	387,68	387,68
KPN ILL end-user NWAD/NMUX carrier service premium b	euro per mnd	231,55	231,55	231,55	231,55
KPN ILL tie cable VC12 & VC3 access group service	euro per mnd	151,43	151,43	151,43	151,43
KPN ILL tie cable smallband access group service	euro per mnd	360,66	360,66	360,66	360,66
KPN ILL broadband access group service	euro per mnd	151,43	151,43	151,43	151,43

⁵¹ Dit betreft een poort op regionaal niveau.

⁵² Dit betreft een poort op lokaal niveau.

Dienst of dienstelement	terugkerend	start- jul09	jul09- jul10	jul10- jul11	jul11- einde
KPN ILL smallband access group service	euro per mnd	360,66	360,66	360,66	360,66
KPN ILL 1984 kbps inter-electrical-optical switch circuit	euro per mnd	54,29	54,29	54,29	54,29
KPN ILL 2048 kbps optical switch circuit	euro per mnd	23,61	23,61	23,61	23,61
KPN ILL 1984 kbps LEP-CP circuit	euro per mnd	143,04	143,04	143,04	143,04
KPN ILL 2048 kbps LEP-CP circuit	euro per mnd	104,91	104,91	104,91	104,91
MDF colocatie					
Footprint	euro per jaar	729,01	776,40	839,60	871,20
Mini configuratie	euro per jaar	729,01	776,40	839,60	871,20
Halve configuratie	euro per jaar	2.187,02	2.329,21	2.518,80	2.613,60
Hele configuratie	euro per jaar	3.645,03	3.882,02	4.198,01	4.356,00
SEV per lijn	euro per jaar	3,27	3,08	2,83	2,70
4*STM1 tie cable maandvergoeding	euro per mnd	4,67	4,21	3,60	3,29
Interne doorbekabeling 4 glasvezelparen	euro per mnd	4,67	4,21	3,60	3,29
Colocatie adjacent	euro per jaar	84,20	78,59	71,11	67,37
48v no break-voorziening	euro per kWh	0,13	0,13	0,13	0,13
230v monitored supply	euro per kWh	0,11	0,11	0,11	0,11
230v unmonitored supply	euro per kWh	0,11	0,11	0,11	0,11
MDF Stroom	verbruik per lijn per jaar	3,95	3,95	3,95	3,95
SDF colocatie					
Tarief per lijn	euro per mnd	1,19	1,20	1,20	1,21
Tarief per hoogte eenheid	euro per mnd	5,30	5,32	5,36	5,38
SDF Stroom	verbruik per lijn per jaar	3,82	3,82	3,82	3,82
Customer Billing					
Customer Billing	kostprijs per call (in euroct)	1,04	0,95	0,82	0,75
Kredietrisico en renterisico percentage	percentage gefactureerde omzet	0,98%	0,98%	0,98%	0,98%

Annex B Voorschriften non-usage diensten

Inleiding

193. In het WPC-I besluit⁵³ heeft het college uitgebreid gemotiveerd op welke wijze de diensten nummerimplementatie, aanmaken bundels, aanmaken routing en NIT-testen gereguleerd dienen te worden. Voorafgaand aan het WPC-I besluit was het standpunt van het college dat KPN deze activiteiten deed op verzoek van een andere marktpartij voor die marktpartij. Met andere woorden, de activiteiten die KPN hiervoor moest doen werden beschouwd als onderdeel van een dienst die KPN leverde aan de betreffende marktpartij. Als gevolg hiervan was het KPN toegestaan hiervoor een rekening te sturen aan die marktpartij.⁵⁴ Als gevolg van de invulling in het WPC-I besluit is dit standpunt gewijzigd.

194. Het college handhaaft zijn standpunt in onderhavig WPC-IIa besluit. In de volgende paragrafen beschrijft en motiveert het college dit standpunt met dezelfde tekst als die was opgenomen in het WPC-I besluit.⁵⁵ De essentiële vraag daarbij is welke partij in verschillende situaties voor deze diensten dient te betalen: de partij waar verkeer origineert of de partij waar verkeer termineert.

Definitie van nummerimplementatie, NIT-testen, aanmaken bundel en routing

195. In deze paragraaf definieert het college de diensten nummerimplementatie, NIT-testen, aanmaken van bundel en aanmaken van een routing. Al deze diensten zijn relevant bij de interconnectie (of het koppelen) van telefonienetwerken om daarmee diensten van/aan een andere aanbieder af te nemen of te leveren.

196. *Nummerimplementatie* omvat die activiteiten die een aanbieder moet ondernemen voor zijn netwerk en zijn administratieve systemen om nieuwe nummers of nummerreeksen aankiesbaar te maken die aan een andere aanbieder zijn toegekend. Voorbeelden van activiteiten voor nummerimplementatie zijn: het invoeren van nummerblokken in netwerksystemen en het invoeren van routingsinformatie in netwerksystemen.

197. *NIT-testen* bestaan uit alle technische controleprocedures die noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van de interconnectie tussen twee netwerken (inclusief facturering) en voor stabiliteit van het netwerk.

198. *Het aanmaken van een bundel* komt neer op het toebedelen van nieuwe capaciteit op een bestaande interconnectie.

⁵³ OPTA/TN/2006/201811, Wholesale price cap-besluit, 27 september 2006.

⁵⁴ OPTA/IBT/2002/204327, besluit van 13 december 2002, waarin de KPN-tarieven voor nummerimplementatie en NIT-testen zijn vastgesteld.

⁵⁵ Derhalve neemt het college voor de volledigheid de integrale tekst uit het WPC-I besluit in onderhavig besluit over. Afwijkende tekstgedeeltes zijn tussen vierkante haken gezet. Het betreft de naamsverandering van transitnetwerk in doorgiftenetwerk (zie randnummer 201) en de toevoeging van drie diensten in randnummer 208.

199. *Het aanmaken van een routing* is een activiteit die vrijwel geheel overlapt met nummerimplementatie. Het voornaamste verschil met nummerimplementatie is dat het aanmaken van een routing in twee situaties kan optreden. Ten eerste gelijktijdig met nummerimplementatie (hierna: aanmaken van een routing). Ten tweede het aanpassen van een routing voor een nummerreeks die reeds is geïmplementeerd (hierna: herconfiguratie van een routing).

Nummerimplementatie

200. Artikel 6.1 van de Tw stelt dat: *“Een aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten, die daarbij de toegang tot eindgebruikers controleert, treedt op verzoek van een aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatiediensten met die aanbieder in onderhandeling met het oog op het sluiten van een overeenkomst op basis waarvan de nodige maatregelen worden genomen, waaronder zo nodig door middel van interconnectie van de betrokken netwerken, opdat eind-tot-eindverbindingen tot stand worden gebracht.”*

201. Eind-tot-eindverbindingen worden tot stand gebracht via een netwerk waar het verkeer origineert (hierna: opbouwnetwerk), mogelijk een tussenliggend netwerk [hierna: doorgiftenetwerk], en een netwerk waar het verkeer termineert (hierna: afgiftenetwerk). Eind-tot-eindverbindingen gaan van een aansluiting op het opbouwnetwerk naar aansluiting op het afgiftenetwerk. Pas als het nummer van de eindbestemming en de bijbehorende routingsinformatie in het opbouwnetwerk zijn geïmplementeerd en de relevante gegevens in de administratieve systemen van de gespreksopbouw aanbieder zijn ingevoerd, kan de interconnectieverbinding tot stand komen. Met andere woorden, nummerimplementatie vindt plaats in het opbouwnetwerk om het opbouwdeel van een eind-tot-eindverbinding te realiseren. De kosten die samenhangen met deze activiteit zijn afhankelijk van de structuur en organisatie van het netwerk waarin de gespreksopbouw plaatsvindt.

202. De hier relevante vraag is welke partij voor nummerimplementatie betaalt: de eigenaar van het opbouwnetwerk of die van het afgiftenetwerk. Naar het oordeel van het college is het criterium daarvoor ‘wie de achterliggende dienst afneemt’, ofwel wie de bij interconnectie behorende dienst (gespreksopbouw dan wel gespreksafgifte) inkoopt. Immers, de partij die deze dienst afneemt heeft het initiatief en veroorzaakt dus de kosten van nummerimplementatie. Uit het oogpunt van causaliteit dienen de kosten daarom door die partij te worden gedragen. Hierna worden de diensten gespreksafgifte en -opbouw aan dit criterium getoetst.

Gespreksafgifte

203. De eigenaar van het opbouwnetwerk is de partij die besluit tot het afnemen van de dienst gespreksafgifte. Dit betekent dat de kosten van nummerimplementatie die wordt uitgevoerd voor het afnemen van gespreksafgifte, dienen te worden gedragen door de eigenaar van het opbouwnetwerk. Het college merkt op dat het hierbij niet van belang is of de eigenaar van het opbouwnetwerk al dan niet door het college is aangewezen als een partij met aanmerkelijke marktmacht.

204. Omdat uit het voorgaande volgt dat iedere partij die afgiftenetwerken inkoopt, zelf de kosten voor nummerimplementatie draagt, is regulering van tarieven hier niet relevant.

Gespreksopbouw

205. De eigenaar van het afgiftenetwerk of doorgiftenetwerk is de partij die besluit tot het afnemen van de dienst gespreksopbouw.⁵⁶ Dit betekent dat de kosten van nummerimplementatie die wordt uitgevoerd voor het afnemen van gespreksopbouw, dienen te worden gedragen door de eigenaar van het afgiftenetwerk of doorgiftenetwerk. Het college merkt op dat het hier wel van belang is of de eigenaar van het opbouwnetwerk is aangewezen als een partij met aanmerkelijke marktmacht.

206. Indien de eigenaar van het opbouwnetwerk geen AMM heeft voor gespreksopbouw, gelden voor eventuele tarieven die deze partij in rekening brengt voor nummerimplementatie, geen AMM-verplichtingen, zoals kostenoriëntatie. Nummerimplementatie is hier immers gekoppeld aan gespreksopbouw waarvoor geen AMM is vastgesteld en dus geen AMM-verplichtingen gelden.

207. Indien de eigenaar van het opbouwnetwerk wel AMM heeft voor gespreksopbouw, gelden voor eventuele tarieven die deze partij in rekening brengt voor nummerimplementatie, de verplichtingen die gelden voor bijbehorende faciliteiten. Immers, het betreft hier diensten (faciliteiten) die het aanbieden van gespreksopbouw mogelijk maken of ondersteunen, en dus moeten worden gekwalificeerd als bijbehorende faciliteiten.⁵⁷

208. De marktanalyse gespreksopbouw verplicht KPN tot de toegang voor gespreksopbouw te verlenen voor carrier(pre)selectie (16xy en 10xyz), internetinbelnummers (067(60)), gratis- en informatienummers (0800/090x), virtual private networks (082), Europees geharmoniseerde diensten met een maatschappelijk belang (116xyz), geharmoniseerde nummers voor diensten met een bijzonder maatschappelijk belang (14xy(z)) en nummerinformatienummers (18xy)]. Voor bijbehorende faciliteiten van deze diensten geldt ook de verplichting van kostenoriëntatie op basis van tariefannex C. Dit betekent dat de tarieven van nummerimplementatie voor gespreksopbouw ten bate van deze diensten op basis van dit WPC-besluit zullen worden gereguleerd.

NIT-testen en aanmaken bundels en routeringen

209. Het criterium dat het college toepast bij nummerimplementatie hanteert het college ook voor NIT-testen en het aanmaken van bundels en routeringen. Dit betekent dat de kosten van NIT-testen en het aanmaken van bundels en routeringen die worden uitgevoerd voor het afnemen van gespreksafgifte, dienen te worden gedragen door de eigenaar van het opbouwnetwerk.

210. De kosten van NIT-testen en het aanmaken van bundels en routeringen die worden uitgevoerd voor het afnemen van gespreksopbouw, dienen te worden gedragen door de eigenaar van het afgiftenetwerk. Indien deze activiteiten worden uitgevoerd door een aanbieder met AMM voor gespreksopbouw, dan zijn dit bijbehorende faciliteiten die op basis van dit WPC-besluit worden gereguleerd.

⁵⁶ In de situatie dat een CPS-aanbieder gespreksopbouw inkoopt, is het netwerk van de CPS-aanbieder te beschouwen als een doorgiftenetwerk.

⁵⁷ Artikel 1.1, onderdeel j, van de Tw.

211. KPN heeft aangegeven dat het niet in alle gevallen mogelijk is om NIT-testen en het aanmaken van bundels en routeringen toe te delen aan uitsluitend gespreksafgifte of uitsluitend gespreksopbouw. In deze gevallen kunnen de kosten voor de NIT-testen en het aanmaken van bundels naar verhouding verdeeld worden over beide interconnecterende aanbieders volgens een zogenoemde '*charging factor*'.

Herconfiguratie routing

Aanbieder A met AMM levert dienst aan aanbieder B, herconfiguratie bij B

212. Stel dat aanbieder B in het verleden een dienst (gespreksopbouw of -afgifte) afgenomen heeft van aanbieder A, waarbij aanbieder A verplicht was deze dienst aan te bieden op grond van zijn aanwijzing als een partij met aanmerkelijke marktmacht. Als aanbieder B zijn netwerk of dienst onafhankelijk van de implementatie van een nieuwe nummerreeks opnieuw configureert (herconfigureert) op een manier waardoor aanbieder A zijn routing moet aanpassen, dan vindt het college het redelijk dat aanbieder A de kosten van die aanpassing in rekening brengt bij aanbieder B. De oorzaak van deze kosten ligt in dit geval naar het oordeel van het college bij de configuratiewijziging in het netwerk van aanbieder B. Indien de aanbieder A (met AMM) aanbieder B in deze situatie een tarief in rekening brengt dan gaat het om bijbehorende faciliteiten die op basis van dit WPC-besluit worden gereguleerd.

Aanbieder B levert dienst aan aanbieder A, herconfiguratie bij B

Stel dat in een andere situatie aanbieder A van aanbieder B een gespreksafgiftedienst afneemt en aanbieder B herconfigureert zijn dienst of netwerk zodanig dat aanbieder A een aanpassing van de routing in zijn netwerk moet doen. In deze situatie is het college van mening dat het niet op voorhand onredelijk is als aanbieder B bijdraagt in de kosten die aanbieder A moet maken voor het aanpassen van de routing in zijn netwerk. Het is daarbij niet van belang of aanbieder A dan wel aanbieder B is aangewezen als een partij met aanmerkelijke marktmacht. De betreffende activiteit van het aanmaken of aanpassen van de routing valt naar het oordeel van het college onder het interoperabiliteitsregime zoals beschreven in artikel 6 van de Tw en het college stelt daarom ook in dit besluit geen tarieven vast voor de partij met aanmerkelijke marktmacht. Als beide interconnecterende partijen A en B niet tot overeenstemming kunnen komen over de voorwaarden of tarieven voor de noodzakelijke aanpassing van de routing dan kan elk van hen besluiten een geschil in te dienen bij het college.

Annex C Rapporten van NERA

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

- de WACC-rapporten van januari 2009;⁵⁸
- het WACC-rapport van april 2009.⁵⁹

⁵⁸ NERA, 'The cost of capital for KPN's wholesale activities: a 1-year estimate for 2007' en 'The cost of capital for KPN's wholesale activities: a 3-year estimate for 2009-2011', januari 2009.

⁵⁹ NERA, 'The cost of capital for KPN's wholesale activities', april 2009.

Annex D Reactie op zienswijze marktpartijen

214. In deze annex wordt verslag gedaan van de consultatie en notificatie die op basis van het WPC-IIa ontwerpbesluit hebben plaatsgevonden. In paragraaf 4.5 van onderhavig besluit heeft het college dit reeds aangekondigd.

215. In het hierna volgende hoofdstuk worden de opmerkingen van de Europese Commissie samengevat. Daarna behandelt het college de door belanghebbenden ingebrachte zienswijzen. De volgende partijen hebben een zienswijze ingediend:

- Bbned;
- BCPA;
- BCV/Priority;
- BOT;
- Easynet;
- KPN;
- Pretium;
- Vodafone.

216. Daarnaast heeft op 2 oktober 2009 een hoorzitting plaatsgevonden waar belanghebbenden in staat zijn gesteld mondeling hun zienswijze op het WPC-IIa ontwerpbesluit weer te geven. Een verslag van deze hoorzitting wordt samen met het definitieve WPC-IIa besluit op de website van OPTA geplaatst.

1 Opmerkingen Europese Commissie

217. Op 5 november 2009 heeft het college van de **Europese Commissie** een reactie ontvangen op het WPC-IIa ontwerpbesluit. De Commissie had één opmerking. Die betrof de vaste afgiftetarieven (FTA). Conform een recente aanbeveling van de Commissie verzoekt zij het college in de volgende reguleringsperiode haar kostentoerekeningsmethode voor de vaste afgiftetarieven in Nederland opnieuw te bezien en af te stemmen op de door de Commissie aanbevolen kostentoerekeningssystematiek (LRIC) waarbij uitgegaan wordt van de kosten van een efficiënte exploitant.

218. Het **college** is bekend met deze aanbeveling. Hij is reeds enige tijd bezig stappen te ondernemen naar aanleiding van de aanbeveling en onderzoekt momenteel of hij deze gaat volgen.

2 Zienswijzen belanghebbenden: algemeen

219. **KPN** merkt in haar algemene inleiding op dat er inhoudelijke onjuistheden in de beoordeling door het college zitten, zoals bij de toepassing van de leegloopregel en de WACC.

220. Daarnaast spreekt **KPN** in haar inleiding haar verbazing uit over het ontwerpbesluit en het vermoeden dat het college zich ten doel heeft gesteld de tarieven drastisch te verlagen. Verder mist KPN een samenhangende visie van het college op tariefregulering van oude wholesale diensten en de innovatie die in de markt gaande is. KPN noemt de verlaging van de MDF tarieven, de invulling van de leegloopregel en de WACC als voorbeelden. Volgens KPN heeft het college geen rekening gehouden met de effecten van het ontwerpbesluit op de ontwikkeling van de markt. Het college zou innovatie en migratie naar glas met zijn ontwerpbesluit tegenhouden.

221. Ten slotte stelt **KPN** dat zij via het aanbieden van een aantal tariefarrangementen aan wholesale afnemers heeft getracht tariefzekerheid voor de komende reguleringsperiode te creëren. Deze tariefarrangementen gingen uit van een stabiel tariefverloop. Volgens KPN kiest het college door de tariefdalings in het ontwerpbesluit voor een onvermijdelijke juridische confrontatie met als gevolg jarenlange onzekerheid over de uiteindelijk te gelden tarieven. Ook hiermee zou het college een rem op innovatie zetten en niet in het belang van de markt als geheel handelen.

222. Ten aanzien van de inhoudelijke opmerkingen in KPN's algemene inleiding over de beoordeling van het EDC-systeem merkt het **college** op dat deze elders in deze nota van bevindingen behandeld worden.

223. Het **college** heeft kennisgenomen van het standpunt van KPN dat door het WPC-IIa besluit de grootschalige migratie naar glas onvoldoende van de grond zal komen. Naar het oordeel van het college is dit echter vooral het gevolg van het door KPN steeds bij- en vooral uitstellen van haar all-IP plannen. Hierdoor blijven wholesale afnemers afhankelijk van de als 'oud' bestempelde wholesale diensten. Elders in haar zienswijze doet KPN de uitspraak dat het college inefficiënte migratie in de hand werkt doordat hij niet toestaat dat wholesale afnemers die 'op oude spullen blijven hangen' de kosten hiervan doorbelast krijgen. Hiermee schetst KPN een beeld van wholesale afnemers die niet willen migreren. Volgens het college is dit echter met name het gevolg van het hiervoor bedoelde bij- en uitstellen door KPN. Hierdoor zien wholesale afnemers zich genoodzaakt de koperdiensten bij KPN te blijven afnemen. Het college deelt het standpunt van KPN in deze dan ook niet.

224. Het **college** voegt hieraan toe dat hij bij zijn beoordeling de norm van kostenoriëntatie heeft toegepast. Dit betekent, kort gezegd, dat afnemers niet meer betalen dan de onderliggende efficiënte kosten plus een redelijk rendement. KPN pleit er in feite voor dat het college ten behoeve van migratie naar glas deze norm loslaat en KPN toestaat een hoger dan redelijk rendement te behalen. Het

college heeft in de relevante marktanalysebesluiten uitgebreid beschreven welke afweging is gemaakt tussen infrastructuur- en dienstenconcurrentie en welke maatregelen hij neemt om deze te stimuleren. Het is derhalve onjuist te stellen dat het college geen visie op migratie en innovatie zou hebben of hier geen rekening mee heeft gehouden.

225. Ten slotte heeft het **college** zowel voorafgaand, tijdens, als na de operationalisering van het ontwerpbesluit initiatieven van partijen met betrekking tot het maken van tariefafspraken, mits deze aan bepaalde voorwaarden voldoen, toegejuicht. Het college dient echter tevens zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen en, zoals neergelegd en onder de voorwaarden in de relevante marktanalysebesluiten, een besluit te nemen over de te gelden tarieven. Deze tarieven komen in een aantal gevallen lager uit dan de door KPN voorgestelde tarieven. Dit is een gevolg van het toepassen van de norm van kostenoriëntatie. Het college beoogt hiermee geenszins aan te sturen op een juridische confrontatie.

226. Daarbij is het opvallend dat de tarieven die KPN aan haar wholesale afnemers aanbood in haar arrangementen beduidend lager waren dan de kostprijzen die KPN met de EDC-systematiek had berekend. Dit kan betekenen dat KPN vrijwillig bereid is diensten langdurig onder de kostprijs aan te bieden. Het **college** acht het echter meer waarschijnlijk dat de door KPN berekende kostprijzen hoger waren dan de onderliggende efficiënte kosten plus een redelijk rendement. Dat is ook gebleken tijdens de beoordeling en daarom heeft het college de in het besluit beschreven aanpassingen in het EDC-systeem noodzakelijk geacht.

227. Het college is van oordeel dat er naar aanleiding van het bovenstaande geen aanpassingen in het besluit noodzakelijk zijn.

3 Beoordeling EDC-kostentoerekeningssysteem

228. De meeste opmerkingen van partijen richten zich op de beoordeling van het EDC-systeem zoals door het college beschreven in hoofdstuk 5 van het ontwerpbesluit. Het college zal in onderhavig hoofdstuk op deze opmerkingen reageren. Daarbij wordt de volgorde van hoofdstuk 5 van het ontwerpbesluit aangehouden.

3.1 Algemeen

3.1.1 Redelijk rendement

229. Het college heeft in het ontwerpbesluit bepaald dat KPN de reële WACC dient te hanteren voor het bepalen van de vermogenskostenvergoeding. Daarnaast dient KPN de WACC te hanteren zoals bepaald door adviesbureau NERA.

Reële of nominale WACC

230. **KPN** heeft in haar zienswijze uiteengezet dat de keuze van het college voor een reële WACC ertoe leidt dat geen compensatie voor inflatie plaatsvindt. Volgens KPN kijkt het college, door te stellen dat er reeds een vergoeding voor activaspecifieke inflatie wordt toegestaan door de gebruikte CCA systematiek, ten onrechte alleen naar de vermogenskostenvergoeding. In plaats daarvan zou het college naar alle vermogensgerelateerde vergoedingen moeten kijken, dus ook naar de holding gains/losses en de afschrijvingen. KPN is daarom, met haar adviseurs Oxera en professor Boot, van mening dat het haar moet worden toegestaan de nominale WACC te hanteren. Ook in de meerjarenvensters en Interest on Receivables (IOR) zou volgens KPN een nominale WACC gehanteerd moeten worden.

231. Naar aanleiding van de zienswijze van KPN en de (toelichtende) gesprekken die daarna hebben plaatsgevonden tussen KPN en het college, heeft het **college** besloten het standpunt van KPN te volgen dat een vergoeding voor inflatie dient plaats te vinden. Het college is echter van oordeel dat dit dient te gebeuren via een aanpassing van de FCM systematiek in plaats van via de WACC. Het college licht dit als volgt toe.

232. De kostprijzen die KPN voorstelt, en die het **college** beoordeelt, bestaan in essentie uit drie onderdelen: OPEX⁶⁰, vermogenskostenvergoeding en afschrijvingen. Voor de vermogenskostenvergoeding is het relevant dat het EDC-systeem current cost accounting (CCA) als waarderingsgrondslag gebruikt. Dit betekent dat de activa die KPN inzet voor het leveren van gereguleerde diensten geïndexeerd worden met een index die de activaspecifieke prijsontwikkeling weergeeft. Deze activaspecifieke prijsontwikkeling is een samenstelling van verschillende effecten, waaronder technologische ontwikkelingen en de (algemene) economische situatie. De activawaarden zijn daarom nominaal, in de zin dat ze zijn aangepast aan de voor die specifieke activa geldende prijsontwikkeling (activaspecifieke inflatie).

233. Bij het berekenen van de vermogenskostenvergoeding wordt de activawaarde vermenigvuldigd met de WACC. Aangezien de activawaarde nominaal is, dient de WACC in reële termen te worden uitgedrukt. Indien de WACC in nominale termen in de berekening zou worden gebruikt, zou er namelijk sprake zijn van een dubbeltelling. Zowel de activaspecifieke als de generieke inflatie zou dan in de vermogenskostenvergoeding terecht komen. De vermogenskostenvergoeding dient derhalve berekend te worden met toepassing van de reële WACC. Het **college** is het dus niet eens met KPN dat de nominale WACC gehanteerd dient te worden.

234. Ten aanzien van de afschrijvingen, de derde component in de kostprijs, is het relevant dat de systematiek van Financial Capital Maintenance (FCM) in combinatie met CCA wordt toegepast. Bij FCM gaan waardeveranderingen gepaard met holding gains/losses, die ervoor zorgen dat deze waardeveranderingen, zowel positief als negatief, geen effect hebben op het totaal van de

⁶⁰ De OPEX wordt, na beoordeling door het college, één-op-één in de kostprijs verwerkt en is voor de verdere discussie hier niet relevant.

afschrijvingen over de levensduur van het actief. De totale afschrijvingen zijn altijd gelijk aan de oorspronkelijke aanschafprijs van het actief.

235. Ook inflatie, een (nominale) waardeinstijging, heeft onder toepassing van FCM geen invloed op de totale toegestane afschrijvingen. De met een investering samenhangende uitgave gaat echter altijd vooraf aan de via de tarieven behaalde inkomsten. Dit leidt er toe dat de netto contante waarde van de door KPN gedane investeringen lager dan nul uitkomt. Het **college** is van oordeel dat dit niet redelijk is. Daarom heeft het college KPN toegestaan een aanpassing in het EDC-systeem door te voeren. Deze aanpassing zorgt voor een zodanige correctie van de holding gains/losses dat KPN via deze component van de kostprijs een vergoeding voor inflatie ontvangt.

236. De hiervoor bedoelde aanpassing komt, ook volgens KPN zelf, volledig tegemoet aan de opmerkingen van KPN inzake het ontbreken van een inflatievergoeding en het niet hanteren van een nominale WACC. Daarom gaat het **college** hier verder niet in op KPN's overige opmerkingen in het kader van de nominale WACC met betrekking tot de redelijkheid van de (hoogte van de) WACC en de historie van EDC. Tevens heeft het college de motivering met betrekking tot de WACC in het besluit aangepast.⁶¹

237. Het **college** is het daarnaast met KPN eens dat in de meerjarenvensters en de IOR een nominale WACC gehanteerd dient te worden. In de meerjarenvensters gaat het namelijk om nominale kasstromen. Deze dienen met een nominale WACC verdisconteerd te worden. In het geval van de IOR gaat het om inkomsten die later komen dan de uitgaven. KPN dient een compensatie te ontvangen voor de inflatie gedurende de periode tussen het doen van de uitgave en het ontvangen van de inkomsten. Daarom dient de nominale WACC gehanteerd te worden.⁶²

WACC parameters

238. Naast de opmerkingen over de nominale WACC, gaat **KPN** in haar zienswijze tevens in op de (waarden van de) parameters van de WACC, zoals die door adviesbureau NERA bij de berekening van de WACC zijn gebruikt. KPN maakt daarbij twee opmerkingen. In de eerste plaats blijft KPN van mening dat er gewerkt moet worden met de meest recente parameter waarden ('spot' prijzen) omdat die de beste basis vormen voor een onderbouwde schatting voor de toekomstige jaren. Ten tweede is KPN van mening dat het college ten onrechte niet is ingegaan op de grondslag voor de bepaling van de risicovrije rentevoet en dan met name of uitgegaan wordt van kortlopende of langlopende staatsobligaties. Volgens KPN verwijst het college hiervoor simpelweg naar het verleden. KPN vindt voorts dat uitgegaan moet worden van langlopende staatsobligaties.

239. Wat betreft de eerste opmerking van KPN, over het gebruik van 'spot' prijzen of voortschrijdende gemiddelden, constateert het **college** dat KPN niets toevoegt aan de eerder aan het college overlegde documentatie, waaronder de rapporten van Oxera. Het college verwijst voor een reactie hierop naar de rapporten van NERA (zie Annex C van onderhavig besluit). In het rapport van

⁶¹ Dit randnummer heeft geleid tot een wijziging in het besluit in paragraaf 5.1.1 en Annex A.

⁶² Dit randnummer heeft geleid tot een wijziging in het besluit in paragraaf 5.1.1 en Annex A.

april 2009 reageert NERA op KPN/Oxera's standpunt inzake 'spot' prijzen. Bij gebrek aan nieuwe feiten of informatie, ziet het college geen aanleiding zijn besluit op dit punt aan te passen.

240. KPN stelt ten onrechte dat het **college** niet is ingegaan op de keuze tussen kortlopende of langlopende staatsobligaties als grondslag voor de risicovrije voet. In de januari rapporten van NERA is de keuze om de zogenaamde 'maturity period' gelijk te stellen aan de reguleringsperiode uitgebreid onderbouwd. In het april rapport gaat NERA hier nogmaals op in. De discussie over kortlopende of langlopende staatsobligaties voert het college al jaren met KPN. Daarbij zijn wederzijds stukken ingebracht, zoals het nu opnieuw door KPN ingebrachte stuk van Spronk en Hallerbach uit 2003, en gedachten uitgewisseld. Het college heeft daarbij geen aanleiding gezien zijn standpunt te wijzigen. Het (opnieuw) inbrengen van deze stukken en argumenten brengt daarin geen verandering.

241. Het **college** blijft daarom bij zijn standpunt dat de 'maturity period' gelijkgesteld dient te worden aan de reguleringsperiode en verwijst voor de onderbouwing hiervan naar de rapporten van NERA.

3.1.2 Toepassing leegloopregel

Algemeen

242. De leegloopregel in randnummer 38 van Annex B van de relevante marktanalysebesluiten stelt, kort gezegd, dat een volumedaling op KPN's oude infrastructuur (koper) niet in de kostprijs terecht mag komen voor zover deze gecompenseerd wordt door leegloop naar alternatieve infrastructuur van KPN. Hiermee wil het college voorkomen dat wholesale afnemers betalen voor de inefficiëntie die ontstaat doordat KPN twee netwerken gelijktijdig in dienst heeft.

243. **KPN** gaat in haar zienswijze uitgebreid in op de leegloopregel. Een aanzienlijk deel van de opmerkingen van KPN ziet echter op de leegloopregel zelf en niet op de uitwerking ervan, en is daarmee onderdeel van de relevante marktanalysebesluiten. Dit betreft met name de opmerkingen van KPN inzake de motieven voor de leegloopregel, het effect op infrastructuurconcurrentie, het vermeende arbitraire karakter van de gestelde regels, de strijdigheid met kostenoriëntatie, het uitgangspunt van consistentie en de vermeende 'vrijwilligheid' van migratie naar glas. Ook de bijdrage van Martin Cave in bijlage 5 bij KPN's zienswijze ziet grotendeels op de relevante marktanalysebesluiten en niet op het onderhavige ontwerpbesluit.

244. Het **college** is in het kader van de consultatie over en de beroepen tegen de relevante marktanalysebesluiten reeds uitgebreid ingegaan op de leegloopregel en de punten die partijen, waaronder KPN, daarover hebben ingebracht. Daarbij heeft het college uitgebreid gemotiveerd waarom hij van oordeel is dat KPN de kosten en verliezen van stranded assets dient te dragen. Het college heeft tevens uitgebreid onderbouwd waarom naar zijn oordeel de leegloopregels in de relevante marktanalysebesluiten juist dit doel bereiken. In het kader van de consultatie en beroepen naar aanleiding van de relevante marktanalysebesluiten is het college ook uitgebreid ingegaan op de opmerkingen die partijen over dit onderwerp hebben gemaakt. Het college gaat daarom hier verder niet in op dit gedeelte van de relevante marktanalysebesluiten en de (opnieuw) ingebrachte opmerkingen hierover. Het college volstaat met een verwijzing naar de nota van bevindingen bij de

relevante marktanalysebesluiten en de stukken die hij in het kader van de beroepsprocedures heeft ingediend.

245. Ten aanzien van de uitwerking van de leegloopregel stelt **KPN** dat het college voor drie groepen diensten verschillende benaderingen heeft gekozen. KPN stelt daarbij dat de uitwerkingen arbitrair en inconsistent zijn en de schijn wekken van doelredenering. Als voorbeeld noemt KPN de uitwerking van de leegloopregel voor MDF. Het college zou meerdere herberekeningen hebben uitgevraagd en uiteindelijk hebben gekozen voor de uitwerking die tot de grootste tariefdaling leidt.

246. Het **college** heeft inderdaad voor de drie groepen diensten verschillende benaderingen noodzakelijk geacht. Dit is gebaseerd op een afweging die per groep diensten is gemaakt, en is dus het gevolg van een zorgvuldige en niet van een inconsistente werkwijze. Daarbij is het beeld dat KPN neerzet over de handelswijze van het college onjuist. Er zijn in het kader van de operationalisering slechts twee herberekeningsverzoeken gedaan met betrekking tot toepassing van de leegloopregel op MDF. Daarbij bestond het eerste verzoek uit een vrij ruim geformuleerde instructie die KPN de mogelijkheid bood een eigen invulling aan het verzoek te geven. Deze invulling heeft het college onvoldoende gevonden, waarop een tweede herberekeningsverzoek heeft plaatsgevonden. Deze tweede herberekening is in het besluit terecht gekomen.

247. Daarnaast heeft het **college** niet in alle gevallen de uitwerking met de grootste tariefdaling gekozen. Voor de toepassing van de leegloopregel op ILL geldt bijvoorbeeld dat het college de uitwerking met de grootste tariefdaling niet in het besluit heeft overgenomen.

248. **BOT** ondersteunt de overwegingen van het college dat wholesaletarieven geen vergoeding mogen omvatten voor de kosten en verliezen die KPN lijdt door stranded assets en leegloop doordat KPN zelf besluit haar netwerk te vernieuwen. BOT vindt echter dat het college een stap verder dient te gaan en als principieel uitgangspunt dient te hanteren dat concurrenten niet hoeven te betalen voor stranded assets van KPN, ongeacht of sprake is van leegloop van het netwerk als gevolg van migratie, bijvoorbeeld door verlies van klanten aan concurrenten.

249. De opmerking van BOT dat het college in het kader van leegloop een stap verder had moeten gaan ziet op een bepaling in de relevante marktanalysebesluiten.⁶³ BOT heeft dezelfde opmerking daarom ook naar aanleiding van de marktanalysebesluiten gemaakt. Het **college** heeft hierop in de nota van bevindingen bij de marktanalysebesluiten reeds gereageerd. De keuze van het college de leegloopregel alleen van toepassing te verklaren op volumedalingen door leegloop naar alternatieve infrastructuur van KPN is in de relevante marktanalysebesluiten gemaakt, en is daarmee geen onderdeel van het onderhavige besluit.

Toepassing leegloopregel op ILL

250. Ten aanzien van ILL is in het ontwerpbesluit geconstateerd dat de daling in ILL verbindingen ruimschoots gecompenseerd wordt door volumestijging van andere huurlijnen van KPN (bijv. EVPN en WEAS). Daarom moet KPN de volledige ILL daling als leegloop beschouwen en mag er in de ILL

⁶³ Deze bepaling is opgenomen in randnummer 38 van Annex B bij de relevante marktanalysebesluiten.

kostprijsberekening geen rekening worden gehouden met dalende volumes. KPN moet in de kostprijsberekening voor 2011 dus met het 2007 ILL volume rekenen. KPN heeft in haar reactie gesteld dat de in de EDC-rapportage opgenomen kosten een daling lieten zien omdat deze waren gebaseerd op een dalend ILL volume. Indien het college de volumes kunstmatig gelijk houdt, zou dit ook voor de kosten moeten gelden. Op basis van de argumenten die KPN daarbij aanvoerde, heeft het college deze stelling van KPN overgenomen in het ontwerpbesluit. In de herberekening is het KPN dus toegestaan de kosten in 2011, net als de volumes, gelijk te stellen aan het niveau van 2007. Hierdoor ontstaan de facto gelijkblijvende tarieven tijdens de reguleringsperiode.

251. **BCPA** stelt dat het college de toepassing van de leegloopregel op ILL strenger had moeten toepassen door de kostprijzen te baseren op de in de oorspronkelijke EDC-rapportage opgenomen kosten voor 2011. Het college heeft namelijk niet onderzocht of gemotiveerd dat de stelling van KPN, dat de kosten bij een gelijkblijvend aantal ILL verbindingen in 2011 omhoog moeten, juist is.

252. Het **college** erkent dat een dergelijk onderzoek niet heeft plaatsgevonden. Zoals BCPA zelf aanvoert is de toepassing van de leegloopregel een 'papieren exercitie'. Het is immers gebaseerd op de fictie van een gelijkblijvend volume. Het college is van mening dat het te ver voert een gedetailleerde kostenbepaling uit te voeren voor een fictieve situatie in 2011. De door KPN genoemde argumenten waren voldoende overtuigend om aan te kunnen nemen dat het onredelijk zou zijn de kostprijsberekening enerzijds op de 2007 volumes en anderzijds op het 2011 kostenniveau uit de EDC-rapportage te baseren. Dit bleek ook uit de resultaten van die berekening. De ILL tarieven zouden gemiddeld met een factor **XXXXX** dalen.⁶⁴ Het is evident dat een dergelijke tariefdaling niet de bedoeling is geweest van de leegloopregel. BCPA heeft verder geen argumenten aangevoerd waaruit het college zou kunnen opmaken dat zijn oordeel onjuist is.

253. **KPN** stelt ten aanzien van de uitwerking van de leegloopregel bij ILL dat de daling van de aantallen ILL deels gecompenseerd wordt door toenemende volumes van andere diensten. Het kunstmatig teniet doen van de daling van de aantallen ILL zou gepaard moeten gaan met een daling of minder sterke stijging van andere diensten. Daarnaast komt volgens KPN de daling van de aantallen ILL voor het merendeel niet voort uit een migratie naar nieuwe KPN diensten. De dalende trend van het aantal smalband huurlijnen wordt veroorzaakt door een combinatie van marktontwikkelingen en concurrentiedruk, en wordt niet primair veroorzaakt door leegloop naar nieuwe netwerken. Wat betreft de kosten stelt KPN bij gelijkblijvende aantallen ILL hogere kosten te moeten maken als gevolg van het sterk verouderde netwerk dat extra onderhoud vergt. KPN stelt dat het college niet heeft onderzocht of deze kosten gedekt kunnen worden door de (gelijkblijvende) kosten van 2007.

254. Zoals beschreven in het WPC-IIa ontwerpbesluit, heeft het **college** de leegloopregel vanuit het totale marktperspectief bekeken. Dan is duidelijk te zien dat het totaal aantal huurlijnen van KPN stijgt en is de aanname dat de daling in ILL verbindingen (meer dan) wordt opgevangen door een stijging van andere huurlijnen gerechtvaardigd. KPN tracht de effectiviteit van de leegloopregel te ondermijnen

⁶⁴ De meest afgenomen ILL verbinding, de 2048 regionaal, zou dalen van het huidige tarief van € 297 naar **XXXXX** in 2011.

door een motivering van het college te vragen die onmogelijk te geven is.⁶⁵ Eigenlijk wil KPN namelijk dat het college voor iedere huidige ILL verbinding onderzoekt of deze zal migreren naar een andere huurlijnendienst van KPN. Daarbij komt dat de leegloopregel niet te beperkt moet worden toegepast. Zo moet een ILL klant die overstapt naar een andere aanbieder om later (uiterlijk 2011) toch terug te keren naar KPN als leegloop meegeteld worden. Het is het overigens niet zo dat alle nieuwe huurlijnen door het college als leegloop worden beschouwd. KPN hoeft immers het 2011 ILL volume niet hoger te stellen dan het 2007 ILL volume, terwijl het totale aantal huurlijnen in 2011 hoger is dan in 2007. Wat betreft het punt van KPN dat het college niet heeft onderzocht of de kosten gedekt kunnen worden door de (gelijkblijvende) kosten van 2007 kan worden aangesloten bij de reactie op BCPA's opmerking. Bovendien onderbouwt KPN haar stelling dat de kosten in 2011 hoger zouden kunnen uitkomen nauwelijks.

Toepassing leegloopregel op MDF

255. Ten aanzien van MDF is in het ontwerpbesluit geconstateerd dat de daling in MDF (koper) aansluitingen deels gecompenseerd wordt door een stijging van FttX (glas)aansluitingen. Daarom moet KPN het deel van de daling in MDF aansluitingen dat gecompenseerd wordt door de stijging in glasaansluitingen als leegloop beschouwen. Omgekeerd betekent dit dat in de kostprijsberekening van MDF alleen de daling in MDF aansluitingen meegenomen mag worden voor zover deze niet gecompenseerd wordt door het hogere aantal glasaansluitingen.

256. **KPN** stelt ten aanzien van de toepassing van de leegloopregel op MDF dat de stijging van het aantal glasaansluitingen slechts voor een (zeer) klein deel afkomstig is van MDF aansluitingen. Net als bij ILL kiest KPN dus voor een zeer beperkte toepassing van de leegloopregel. In zijn bijdrage gaat ook Martin Cave op dit punt in door te stellen dat het college onderzoek had moeten doen naar het recente overstapgedrag van eindgebruikers op koper aansluitingen. De door het college gekozen benadering zou te simpel zijn en daarmee vrijwel zeker onjuist.

257. Zowel KPN als Cave lijken te veronderstellen dat het college met de leegloopregel beoogt te bepalen wat het volume aan MDF aansluitingen zou zijn indien er geen glasnetwerk zou bestaan. Dit is echter niet het geval. Het **college** heeft, net als bij ILL, gekozen voor een bredere totale marktbenadering waarbij zowel het koper- als glasnetwerk worden betrokken. De door KPN voorgestelde benadering kijkt vooral naar het aantal klanten dat op het kopernet zou blijven zitten als er geen netwerkvernieuwing zou plaatsvinden. Op vergelijkbare gronden stelt Cave voor te kijken naar recent overstapgedrag van eindgebruikers op het kopernet. Bovendien biedt zijn benadering weinig zekerheid over de juistheid van het verwachte 'leegloopvolume' aangezien dit historische cijfers betreft en de leegloopregel over de toekomst gaat.

258. Het **college** hanteert KPN's eigen, door het college getoetste, volumeprognoses voor 2011 in zijn totale marktbenadering. Hiermee biedt deze benadering in redelijke mate zekerheid over het gehanteerde 'leegloopvolume'. Door te stellen dat er geen enkele manier is om vast te stellen of het door het college gehanteerde 'leegloopvolume' het 'werkelijke' volume over- of onderschat, lijkt Cave

⁶⁵ Ook Martin Cave gaat hier in zijn bijdrage op in. Aangezien Cave zich richt op MDF, wordt dit door het college in de volgende paragraaf behandeld.

zelf aan te geven dat het werkelijke volume niet te bepalen valt. Dit sluit goed aan bij KPN's stelling dat de leegloopregel niet uitvoerbaar is en om die reden niet opgelegd zou kunnen worden. Deze stelling is door het college in het kader van de relevante marktanalysebesluiten onderbouwd weerlegd.

259. Daarnaast gaat het **college** bij de uitwerking van de leegloopregel voor MDF niet zover dat de volledige daling in de MDF aansluitingen als leegloop beschouwd moet worden. Het gaat slechts om het gedeelte dat gecompenseerd wordt door de stijging in de glasaansluitingen. In de kostprijsberekening van MDF wordt dus rekening gehouden met een daling in het aantal MDF aansluitingen. Hier zit ook het verschil met de uitkomsten van de leegloopregel voor ILL. Aangezien het totale aantal door KPN geleverde huurlijnen tussen 2007 en 2011 stijgt, is de volledige daling van de ILL huurlijnen als leegloop te beschouwen. Voor aansluitingen ligt dit anders. Aangezien het totale aantal door KPN geleverde aansluitingen tussen 2007 en 2011 daalt, is niet de volledige daling van de MDF aansluitingen als leegloop te beschouwen. Hoewel de uitkomst bij beide categorieën (huurlijnen en aansluitingen) verschillend is, is er dus sprake van een consistente wijze van toepassen van de leegloopregel.

Conclusie

260. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de toepassing van de leegloopregels geen aanpassing in het besluit noodzakelijk is.

3.1.3 Aanpassing levensduur kopernet

261. In het ontwerpbesluit heeft het college KPN opgedragen de levensduurverkortening van het kopernet (van 20 naar 15 jaar) ongedaan te maken. Vanwege de levensduurverkortening en de daarmee samenhangende versnelde afschrijving ('impairment') ziet het college het kopernet namelijk als gedeeltelijk 'stranded'. Volgens het door het college in de relevante marktanalysebesluiten neergezette kader mogen kosten van stranded assets niet in de kostprijzen terechtkomen.

262. **KPN** stelt in reactie hierop ten eerste dat het college de cijfers uit KPN's boekhouding dient te hanteren bij het berekenen van de kostprijzen. Verder is KPN het oneens met het standpunt van het college dat het kopernet een stranded asset is, aangezien dit nog 15 jaar meekan. Ten slotte wijst KPN erop dat er zowel met haar eigen accountant als met de fiscus langdurige discussies hebben plaatsgevonden over de levensduurverkortening. Uiteindelijk hebben beide partijen ingestemd met deze ingreep. Hiermee wil KPN aantonen dat andere toezichthouders diepgaander naar deze zaak hebben gekeken en dat het college, als hij dat ook had gedaan, tot dezelfde conclusie zou zijn gekomen. In KPN's woorden: "Wat de fiscus overtuigt zou ook OPTA moeten overtuigen".

263. Het **college** hanteert inderdaad de boekhouding van KPN als startpunt voor zijn beoordeling. Het is echter evident dat dit niet betekent dat daar in de beoordeling niet van afgeweken zou mogen worden. Dan zou de beoordeling van het college immers weinig toegevoegde waarde meer hebben. Ten aanzien van KPN's opmerking dat ze het kopernet niet als stranded asset ziet omdat het nog 15 jaar meekan geldt dat het college ook niet heeft beweerd dat het kopernet volledig stranded is. Zoals onderbouwd in het ontwerpbesluit, beschouwt het college slechts het gedeelte dat ziet op de levensduurverkortening als stranded. Wat betreft de laatste opmerking van KPN geldt dat het college de

levensduurverkortung in de boekhouding van KPN nooit in twijfel heeft getrokken. Dat accountant en fiscus hiermee hebben ingestemd is dan ook niet relevant. Het gaat het college om de vraag of de kosten van deze ingreep verwerkt mogen worden in de gereguleerde wholesale tarieven. Die beslissing behoort het college toe.

264. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de levensduurverkortung van het kopernet geen aanpassing in het besluit noodzakelijk is.

3.1.4 Toerekening all-IP kosten

265. All-IP kosten hangen samen met investeringen in de nieuwe generatie netwerktechnologie (glas). KPN gebruikt daar de verzamelnaam all-IP voor. In het EDC-systeem rekent KPN deze kosten toe aan verschillende diensten, ook aan de gereguleerde telefonie en ILL diensten. Ten aanzien van telefonie heeft het college in het ontwerpbesluit besloten dat KPN all-IP kosten alleen mag toerekenen voor zover er sprake is van kostencausaliteit. Leegstand van all-IP infrastructuur mag daarom niet in de kostprijs verwerkt worden. Als pragmatische invulling hiervoor dient KPN in 2007 de VoIP kostprijs voor 2011 te hanteren, omdat de bezetting in 2011 op een hoger en efficiënter niveau zal liggen dan in 2007. Wat betreft ILL is het KPN niet toegestaan all-IP kosten toe te rekenen. ILL diensten maken namelijk niet of nauwelijks gebruik van all-IP infrastructuur en daarmee ontbreekt kostencausaliteit. Daarbij is het KPN tevens niet toegestaan de eerder aan ILL toegerekende kosten te heralloceren naar andere gereguleerde diensten, aan telefonie dus.

266. Ten aanzien van de toerekening aan de telefoniediensten stelt **KPN** dat het standpunt van het college dat leegstand van all-IP infrastructuur niet in de kostprijs verwerkt mag worden een oneigenlijk argument is. Daar wordt aan toegevoegd dat het een ontoelaatbare ingreep is KPN aan twee kanten te benadelen. Het college verhoogt namelijk bij de kostprijsberekening zowel bij de oude als de nieuwe diensten kunstmatig de volumes en daarvoor bestaat geen enkele rechtvaardiging.

267. Het **college** heeft in het ontwerpbesluit onderbouwd dat leegstand niet in de kostprijs verwerkt mag worden vanwege het ontbreken van kostencausaliteit. Van een oneigenlijk argument is daarom geen sprake. Verder heeft het college iedere ingreep in het EDC-systeem uitgebreid onderbouwd in het ontwerpbesluit. Dat er geen enkele rechtvaardiging voor zou bestaan is volgens het college dan ook onjuist. KPN onderbouwt in ieder geval onvoldoende waarom de ingrepen niet rechtvaardig zijn.

268. Ten aanzien van het aan twee kanten benadelen, merkt het **college** op dat zowel wat betreft de diensten op het oude als het nieuwe netwerk voorkomen moet worden dat afnemers betalen voor inefficiënties (met name leegstand). Het college ziet niet in waarom ingrijpen in de kostprijsberekening van de diensten op het oude netwerk zou moeten betekenen dat ingrepen in de kostprijsberekening van de diensten op het nieuwe netwerk, en vice versa, niet meer toelaatbaar zijn.

269. Wat betreft het niet toestaan van toerekening van all-IP kosten aan ILL stelt **KPN** dat de stelling van het college dat kostencausaliteit ontbreekt te billijken valt. Het college had echter niet mogen beslissen dat een herallocatie naar andere diensten niet is toegestaan. Het is volgens KPN vergezocht kosten toe te wijzen aan diensten die nog niet bestaan.

270. Het **college** heeft in het ontwerpbesluit bepaald dat KPN de eerder aan ILL toegerekende kosten niet aan andere gereguleerde diensten mag toerekenen. Indien dit wel zou worden toegestaan, zou dit namelijk een tariefverhoging van de gereguleerde telefoniediensten betekenen. Het college vindt het onredelijk dat de kosten van leegstaande all-IP infrastructuur, nu deze niet aan ILL mogen worden toegerekend, wel deels aan gereguleerde telefoniediensten worden toegerekend. Het staat KPN uiteraard vrij kosten toe te rekenen aan niet-gereguleerde diensten.

271. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de toerekening van all-IP kosten geen aanpassingen in het besluit noodzakelijk zijn.

3.1.5 Index terreinen

272. In het ontwerpbesluit heeft het college bepaald dat de door KPN in de EDC-rapportage opgenomen terreinenindex, alsmede het door KPN voorgestelde alternatief, niet aanvaardbaar zijn. Dit heeft met name te maken met het feit dat de door KPN voorgestelde waardering ervan uitging dat de terreinen niet langer hun functie binnen het KPN netwerk behouden. Er werd gekeken naar de hoogst realiseerbare verkoopopbrengst. Verder had het college ernstige twijfels ten aanzien van de juistheid van de uitgevoerde taxaties en daarmee de indexverhoging. Het college stond KPN toe de index zodanig te verhogen dat de hogere vermogenskosten en de toegerekende holding gain elkaar tijdens de reguleringsperiode zouden compenseren. KPN heeft echter aangegeven dat dit te complex is voor EDC. Aangezien gelijkhouden van de index tot dezelfde kostprijzen zou leiden, heeft het college daar uiteindelijk mee ingestemd.

273. **KPN** heeft afgezien van het indienen van een voorstel voor een nieuwe terreinenindex. KPN achtte de ontwikkeling van een nieuwe index die kan steunen op een redelijke onderbouwing en die leidt tot dezelfde uitkomsten als de oude index, 'lastig, zo niet onmogelijk'. Desondanks komt KPN in haar zienswijze op basis van een virtuele herberekening met een conclusie waaruit zou moeten blijken dat zij vanaf 2011 uit kan gaan van een verhoogde terreinenindex zonder noemenswaardige aftrek van holding gains. Voorts reageert KPN op een aantal bezwaren van het college over de wijze van herwaardering en komt KPN met een alternatief voor de index terreinen.

274. Het **college** heeft in het ontwerpbesluit aangegeven dat binnen EDC een opwaardering van de terreinen zeer wel mogelijk is. Het college heeft echter enkele principiële bezwaren tegen de voorstellen van KPN. Zoals hiervoor reeds toegelicht, betrof het belangrijkste bezwaar dat de door KPN voorgestelde waardering ervan uitging dat de terreinen niet langer hun functie binnen het KPN netwerk behouden. De zienswijze van KPN brengt hier geen verandering in. KPN blijft de taxaties en daarmee de hoogst realiseerbare directe verkoopwaarde als basis hanteren, waarbij de terreinen niet langer hun functie binnen het KPN netwerk behouden. Het alternatief dat KPN in haar zienswijze heeft opgenomen is dermate summier uitgewerkt dat het college dit beschouwt als een mogelijk in de toekomst te verkennen oplossingsrichting.

275. Het **college** wijst er voorts op dat hij in het ontwerpbesluit heeft erkend dat een indexverhoging redelijk lijkt, maar dat KPN er niet in is geslaagd deze voldoende te onderbouwen. Om die impasse te doorbreken heeft het college in het ontwerpbesluit bepaald dat een indexverhoging zou worden

toegestaan, maar onder de voorwaarde dat de daaruit voortvloeiende hogere vermogenskosten en de toe te rekenen holding gain elkaar zouden compenseren. Deze benadering heeft een aantal voordelen. In de eerste plaats kan de index op deze wijze groeien naar een hoger, en waarschijnlijk realistischer, niveau. In de tweede plaats biedt dit de gelegenheid aan KPN en het college betere alternatieven te ontwikkelen voor de bepaling van de terreinenindex. In de derde plaats voorkomt deze benadering tariefschokken door het in de kostprijzen moeten verwerken van een forse indexverhoging (tariefstijging) of toerekening van de volledige holding gain (tariefdaling).

276. Wat betreft de suggestie van KPN dat zij voor 2011 uit kan gaan van een verhoogde index voor terreinen zonder noemenswaardige aftrek van holding gains merkt het **college** het volgende op. Het college en KPN hebben thans nog geen overeenstemming bereikt over de te hanteren methodiek. Dit onderwerp, en dus tevens in welke mate sprake kan zijn van een indexverhoging en welke holding gains daarbij betrokken worden, zal daarom in het kader van een tariefbesluit over een eventuele volgende reguleringsperiode opnieuw besproken moeten worden.

277. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de terreinenindex geen aanpassingen in het besluit noodzakelijk zijn.

3.1.6 Return on sales

278. Anders dan het college in het ontwerpbesluit heeft bepaald, is **KPN** van mening dat haar toegestaan moet worden een Return on Sales (RoS) te verwerken in de kostprijzen van arbeidsintensieve diensten als vergoeding voor de risico's samenhangend met deze diensten. KPN meent dat er geen dubbeltelling is door het eveneens toepassen van een WACC op de boekwaarde van kapitaalintensieve diensten. Tevens ziet KPN in de CBb uitspraak van 12 september 2007⁶⁶ in het kader van het WLR tariefbesluit⁶⁷ reden om te beargumenteren dat een RoS gehanteerd dient te worden als rendementsvergoeding voor de kapitaalextensieve wholesalediensten van KPN.

279. De door KPN aangehaalde CBb uitspraak stelt dat een RoS gehanteerd kan worden indien er risico's aan het verlenen van de dienst verbonden zijn. De kernvraag is daarom of KPN vergoed moet worden voor risico's samenhangend met arbeidsintensieve diensten. Het **college** ziet niet in voor welk risico KPN een vergoeding zou moeten ontvangen. KPN krijgt immers haar kosten vergoed. Het college gaat er daarbij vanuit dat KPN alleen die arbeidskosten zal maken die noodzakelijk zijn voor het voortbrengen van de geleverde diensten en derhalve niet vergoed hoeft te worden voor inefficiënte overcapaciteit van arbeid. De met een dienst samenhangende arbeidskosten worden verwerkt in de kostprijs. Hiermee krijgt KPN deze arbeidskosten reeds vergoed en is er dus geen noodzaak KPN toe te staan een extra rendement voor samenhangende risico's op te voeren.

280. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de Return on Sales geen aanpassingen in het besluit noodzakelijk zijn.

⁶⁶ LJN: BB3357

⁶⁷ OPTA/TN/2006/203318

3.2 Vaste telefonie

3.2.1 Poortkosten

281. In het ontwerpbesluit heeft het college bepaald dat het KPN niet is toegestaan alleen de in gebruik zijnde poorten in de berekening van de poortkosten mee te nemen. Dit druist namelijk in tegen het principe van kostencausaliteit en het uitgangspunt dat de wholesaletarieven van KPN geen vergoeding mogen omvatten voor de kosten en verliezen die KPN lijdt door stranded assets en leegloop van het oude netwerk als gevolg van netwerkvernieuwing.

282. **KPN** vindt dat de kosten van leegstand binnen EDC altijd proportioneel dienen te worden toegewezen aan alle gebruikers van bezette poorten, waarbij ze opmerkt dat ze zelf het overgrote deel van de poorten gebruikt en dus al het merendeel van de kosten van de leegstand draagt. Tevens vindt KPN dat het college een onredelijk hoge bezettingsgraad oplegt, onder andere vanwege het ontstaan van snijverliezen. Ten slotte vindt KPN dat de leegloopleg niet van toepassing is op poorten omdat al het interconnectieverkeer van zowel het oude als het nieuwe netwerk over deze poorten gaat.

283. Het **college** blijft van mening dat bij het vaststellen van kostprijzen het niet redelijk is de kosten van leegstand te laten betalen door de afnemers van KPN. Kostencausaliteit schrijft voor dat de afnemers betalen voor hetgeen zij daadwerkelijk afnemen, conform de wijze waarop dit ook reeds ten tijde van WPC-I is gebeurd. Indien het college de door KPN gewenste berekeningswijze zou hanteren, zou KPN onvoldoende geprikkeld worden de met de switchpoorten verband houdende kosten te laten dalen naar een efficiënt niveau. KPN zou deze kosten dan immers toch volledig in rekening kunnen brengen aan de in gebruik zijnde poorten. Bovendien zal de door het college bepaalde berekeningswijze voor KPN met name een significant negatief effect hebben als er sprake is van forse leegstand van de switchpoorten. In dat geval heeft de efficiëntieprikkel, die KPN wellicht meent te ervaren doordat ze zelf een groot deel van de kosten van leegstand draagt, blijkbaar onvoldoende gewerkt. Indien KPN daarentegen een hoge bezettingsgraad heeft gerealiseerd, zit er wat betreft de resulterende kostprijs weinig verschil tussen de berekeningswijzen van KPN en het college. Het college is derhalve van oordeel dat de bepaling in het ontwerpbesluit ten aanzien van de poortkosten het gewenste doel bereikt.

284. De opmerking die KPN maakt ten aanzien van het niet van toepassing zijn van de leegloopleg is naar het oordeel van het **college** juist. Het college zal dit deel van de motivering daarom in het definitieve besluit verwijderen.⁶⁸

285. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de poortkosten een aanpassing in het besluit noodzakelijk is zoals beschreven in het vorige randnummer.

⁶⁸ Dit randnummer heeft geleid tot een wijziging in het besluit in paragraaf 5.2.1.

3.2.2 Projectkosten lokale interconnectie

286. Het college heeft in het ontwerpbesluit bepaald dat KPN geen lokale projectkosten uit de periode 1998-2001 aan de kostprijzen mag toerekenen. **KPN** geeft aan geen dekking te hebben ontvangen voor deze projectkosten, en wil daarom deze kosten alsnog toerekenen aan de WPC-IIa tarieven voor lokale interconnectie. Verder verwijst KPN naar het beroepschrift dat KPN tegen het eerdere besluit Local access heeft ingebracht.

287. Het **college** motiveert in randnummer 152-155 van het ontwerpbesluit waarom KPN de projectkosten ten behoeve van lokale interconnectie gemaakt in het verleden niet meer mag toerekenen aan de WPC-IIa tarieven. Hierbij wordt ondermeer verwezen naar de CBb uitspraak d.d. 14 oktober 2008⁶⁹ waaruit naar het oordeel van het college volgt dat de projectkosten uit het verleden niet meer kunnen worden toegerekend aan de tarieven volgend uit het onderhavige besluit. Verder licht het college toe dat door het gebruik van meerjarenvensters een over- of onderdekking van kosten kan ontstaan. Dit kan dus in het voor- of nadeel van KPN uitpakken. De zienswijze van KPN gaat niet inhoudelijk op deze punten in en biedt daarom geen aanleiding de beoordeling van het college op dit punt aan te passen. Als reactie op KPN's verwijzing naar haar beroepschrift, volstaat het college met een verwijzing naar de door hem in het kader van de betreffende procedure ingebrachte stukken.

288. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de projectkosten lokale interconnectie geen aanpassingen in het besluit noodzakelijk zijn.

3.2.3 CPS mutatiedienst

289. In het ontwerpbesluit heeft het college ten aanzien van de CPS mutatiedienst overwogen dat de gerealiseerde kosten in 2007 veel hoger zijn uitgekomen dan de kosten die KPN vooraf had voorspeld. Dit zou tot forse tariefstijgingen leiden. Het college heeft daarom bepaald dat KPN voor de berekening van de kostprijs in 2007 niet de gerealiseerde kosten mag hanteren maar slechts de eerder, ten tijde van het WPC-I traject, geprognosticeerde kosten. Daarnaast dient KPN de verhouding tussen kosten en volumes gedurende de reguleringsperiode op hetzelfde niveau te houden. Ten slotte heeft het college bepaald dat KPN de met de CPS mutatiedienst verband houdende wholesalespecifieke kosten proportioneel dient toe te rekenen.

290. **KPN** is van mening dat het college onvoldoende heeft onderbouwd dat zij deze dienst inefficiënt heeft ingericht en stelt dat zij juist voor deze dienst voldoende prikkel heeft om efficiënt te zijn. KPN stelt verder dat het college met zijn ingrepen in strijd handelt met de relevante marktanalysebesluiten en daarmee rechtsonzekerheid veroorzaakt. Immers, in de relevante marktanalysebesluiten heeft het college vastgesteld op welke wijze de tariefplafonds worden bepaald. Door de tarieven niet te baseren op de daadwerkelijke kosten uit 2007 wordt hiervan afgeweken. Verder legt het college bij de verplichting de kostprijs voor de toekomstige jaren constant te veronderstellen geen enkele relatie met kostenoriëntatie.

⁶⁹ CBb, 14 oktober 2008, LJN: BF8897.

291. Daarnaast vindt **KPN** dat zij onder het vorige WPC-I regime reeds is gestraft voor het niet realiseren van de verwachte besparingen. KPN stelt dat bij het ingaan van een nieuwe periode een consistent beleid dient te worden gevoerd, waarbij de onverwacht gerealiseerde kostenbesparingen leiden tot kostprijsdalingen en de onverwacht niet gerealiseerde besparingen leiden tot kostprijsstijgingen. Ten slotte stelt KPN dat het college bij het beoordelen van de business case van partijen voor het aanbieden van CPS onvoldoende rekening heeft gehouden met de daling van het originating tarief.

292. Het **college** is van oordeel dat de argumenten van KPN waarom het onredelijk is de berekening van de kostprijs in 2007 te baseren op de ten tijde van het WPC-I traject geprognosticeerde kosten, hout snijden. In de eerste plaats acht het college het onwenselijk dat KPN nogmaals gestraft zou worden voor het niet behalen van eerder voorspelde kostenbesparingen. Tevens heeft het college onderzocht hoe de business case van een typische CPS aanbieder (XXXXX) wijzigt als gevolg van een combinatie van gestegen kosten voor de CPS mutatiedienst en de afgenomen kosten voor het originating verkeer. Onderstaande tabel geeft een overzicht van deze uitkomsten:⁷⁰

Mutaties 2008 ⁷¹	XXXXX
Minuten 2008	XXXXX

	WPC - I	WPC - II
Mutatie tarief	€ 0,27	€ 0,60 ⁷²
Verkeerstarif	€ 0,0077	€ 0,0071 ⁷³
Totale kosten	XXXXX	XXXXX
Netto resultaat		- € XXXXX

Tabel 1 Overzicht netto resultaat WPC-IIa op de CPS business case

293. Uit deze berekening volgt dat de business case van partijen niet nadelig wordt beïnvloed wanneer tevens rekening wordt gehouden met de lagere originating tarieven. Op basis van de door KPN aangevoerde en door het college als valide beoordeelde argumenten, heeft het **college** het besluit aangepast zodat voor de berekening van de kostprijs in 2007 de daadwerkelijk gerealiseerde kosten worden gehanteerd.⁷⁴

294. Het **college** blijft van oordeel dat het noodzakelijk is de verhouding tussen kosten en volumes in 2007 constant te houden gedurende de reguleringsperiode. Dit heeft het college onderbouwd in het

⁷⁰ Bron: structurele marktmonitor.

⁷¹ Bij de berekening van de mutaties is uitgegaan van vier mutaties per nieuwe klant.

⁷² Dit is het tarief dat resulteert indien de kostprijs 2007 wordt berekend met de gerealiseerde kosten.

⁷³ Voor de eenvoud is hier het gemiddelde genomen van de tarieven bij het begin en het einde van de reguleringsperiode.

⁷⁴ Dit randnummer heeft geleid tot een wijziging in het besluit in paragraaf 5.2.3 en Annex A.

ontwerpbesluit. KPN gaat hier ook niet inhoudelijk op in. KPN maakt daarnaast geen opmerking over de proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten.

295. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de CPS mutatiedienst een aanpassing in het besluit noodzakelijk is zoals hiervoor beschreven.

3.2.4 WLR overstapdienst

296. In het ontwerpbesluit is bepaald dat KPN de aan de WLR overstapdienst toegerekende wholesalespecifieke kosten proportioneel dient toe te rekenen. Tevens dient KPN voor de kostentoerekening één cashflowvenster, lopend van 2007-2011, te hanteren.

297. **KPN** is van mening dat het college onvoldoende heeft onderbouwd dat er geen business case is voor wholesale afnemers van telefonieaansluitingen bij een causale toerekening van de kosten. Naar de mening van KPN had het college bij deze beoordeling ook de verkeersdienst opbouw moeten betrekken, aangezien het college in zijn marktanalysebesluit Vaste Telefonie⁷⁵ beide diensten tot dezelfde markt heeft gerekend. Bovendien is KPN van mening dat enkel de incrementele retailkosten dienen te worden opgenomen omdat anders ook aanbieders in de markt worden gehouden die niet het voornemen hebben binnen afzienbare termijn over te stappen naar VoIP-diensten. KPN is van mening dat de WLR-dienst hiervoor niet is bedoeld en dat infrastructuurconcurrentie de voorkeur geniet. Ten slotte merkt KPN op dat indien het college ertoe overgaat het cashflowvenster te verlengen van drie naar vijf jaar zij hiervoor gecompenseerd wenst te worden, zoals ze reeds in haar brief van 31 juli 2009 heeft vermeld.

298. Het **college** heeft reeds bij de beoordeling van de dienst CPS mutatie het voordeel van de lagere originating tarieven meegewogen in zijn beoordeling van de gevolgen voor de business case voor CPS partijen. Aangezien het bij CPS enkel om verkeer gaat, is dit de juiste dienst om de gewijzigde originating verkeertarieven bij te betrekken. Het feit dat beide diensten volgens het marktanalysebesluit tot dezelfde markt behoren, doet daar niets aan af. Het college heeft immers niet voor niets een verplichting opgelegd voor enerzijds verkeer (CPS) en anderzijds de aansluiting (WLR). Daarbij is het college van mening dat het niet redelijk is dat KPN de toegenomen marge voor originating bij zowel CPS als WLR aanvoert als reden dat de tarieven kunnen worden verhoogd zonder dat dit de business case van partijen schaadt.

299. Het **college** merkt over KPN's opmerking met betrekking tot de retailkosten op dat hij reeds in de relevante marktanalysebesluiten de afweging heeft gemaakt waarom het noodzakelijk is voor de vaste telefonieaansluiting de WLR verplichting op te leggen en dat het doel hiervan het bevorderen van dienstenconcurrentie is. In onderhavig besluit is enkel de vraag aan de orde wat de relevante kosten zijn om uitvoering te geven aan de verplichtingen die uit het marktanalysebesluit voortvloeien.

300. Ten slotte wijst het **college** er op dat KPN er ook hier voor kiest slechts te verwijzen naar het bestaan van gedeelde inkomsten zonder dit verder (cijfermatig) te onderbouwen. Het college ziet in

⁷⁵ OPTA/AM/2008/202721

deze niet verder onderbouwde of aangevulde herhaling van KPN's standpunt geen aanleiding zijn oordeel op dit punt te heroverwegen. Overigens spreekt het voor zich dat KPN door de ingreep van het college een deel van de kosten niet meer terug zal verdienen, nu deze kosten aan haar eigen lijnen in rekening worden gebracht en dus niet aan de wholesale afnemers.

301. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de WLR overstapdienst geen aanpassing in het besluit noodzakelijk is.

3.3 Interconnecterende huurlijnen

3.3.1 Herallocatie VVE naar VVA

302. Het college heeft in het ontwerpbesluit bepaald dat er een kostenneutrale herallocatie van kosten van de ILL VVE naar de ILL VVA tarieven dient plaats te vinden. Hiermee kan een plotselinge zeer forse tariefstijging van de ILL VVE tarieven worden voorkomen.

303. Aangezien de aanpassing kostenneutraal uitpakt, ziet **KPN** de toegevoegde waarde voor de markt niet. **BCPA** stelt dat de herallocatie niet, zoals het college stelt, kostenneutraal uitpakt. Dit is namelijk gebaseerd op een onjuiste aanname nu KPN is aangevangen met het uitfasen van ILL contracten. Het college zou moeten rekenen met een gemiddelde contractsduur van twee jaar in plaats van drie jaar. De vraag is of wholesale afnemers dan nog steeds gebaat zijn bij deze herallocatie. Bovendien moet het belang van een verlaging van de VVE tarieven voor wholesale afnemers niet worden overschat. Het is KPN immers in het kader van de uitfasering van ILL niet toegestaan VVE kosten in de vorm van disconnectiekosten ILL en aansluitkosten WEAS/WBA in rekening te brengen bij migratie van ILL naar WEAS/WBA.

304. Het **college** ziet wel toegevoegde in de herallocatie van ILL VVE naar ILL VVA, aangezien deze een plotselinge zeer forse verhoging van de ILL VVE tarieven voorkomt. Verder constateert het college dat uitgaan van een kortere contractsduur, zoals BCPA betoogt, er inderdaad toe leidt tot er geen sprake meer is van kostenneutraliteit. Dit is echter in het voordeel van wholesale afnemers, en niet, zoals BCPA lijkt te betogen, in hun nadeel. Het totaal aan door wholesale afnemers betaalde VVE en VVA tarieven zal immers bij een werkelijke contractsduur die korter is dan de in de berekening gehanteerde drie jaar lager zijn mét dan zónder de herallocatie.

305. Los van het voorgaande, acht het **college** het argument van BCPA dat het belang van een herallocatie niet moet worden overschat niet relevant. De in het WPC-IIa besluit vastgestelde tarieven dienen te voldoen aan de norm van kostenoriëntatie. Dat in het kader van de uitfasering van ILL bepaalde voorwaarden gelden voor het in rekening brengen van kosten, doet niets aan deze norm af.

306. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de herallocatie ILL VVE naar ILL VVA geen aanpassing in het besluit noodzakelijk is.

3.4 Colocatie

3.4.1 Lengte koppelkabels in pandige colocatie

307. Op grond van de verplichtingen non-discriminatie en kostenoriëntatie heeft het college in het ontwerpbesluit bepaald dat KPN de interne leveringen dient mee te nemen bij het bepalen van de gemiddelde lengte.

308. Volgens **KPN** dient het college alvorens hij proportionele kostentoerekening kan opleggen aan KPN aan te tonen dat er bij causale toerekening geen sprake kan zijn van een business case voor wholesale MDF-afnemers.

309. Volgens het **college** is hier echter geen sprake van proportionele kostentoerekening. Zoals toegelicht in randnummer 194 van het ontwerpbesluit volgt uit de verplichting tot non-discriminatie en kostenoriëntatie tezamen dat de kostprijs berekend dient te worden op basis van het gemiddelde van intern en extern geleverde koppelkabels. KPN baseert haar zienswijze daarom op de verkeerde veronderstelling dat het college proportionele toerekening heeft opgelegd.

310. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de berekening van de lengte van de koppelkabel voor in pandige colocatie geen aanpassing in het besluit noodzakelijk is.

3.4.2 Post onvoorzien/meerwerk

311. Vanwege het ontbreken van kostencausaliteit, heeft het college in het ontwerpbesluit bepaald dat KPN de post onvoorzien/meerwerk uit de kostprijzen van additionele koppelkabels dient te verwijderen.

312. **KPN** is het met het college eens dat uit de afnemende groei van het aantal MDF-aansluitingen in de afgelopen jaren – en zelfs een mogelijke daling in de komende jaren – volgt dat er minder meerwerk op additionele koppelkabels zal zijn. Het in zijn geheel uit de kostprijs verwijderen van meerwerk vindt KPN echter te kort door de bocht.

313. De kans dat meerwerk echt nodig is, wordt door het **college** dermate klein geacht dat het generiek verhogen van de prijs van additionele koppelkabels met een opslag voor meerwerk of onvoorzien kosten niet aanvaardbaar is. Bovendien stelt KPN in haar zienswijze slechts dat er een bepaald percentage in de kostprijs opgenomen moet worden, zonder verder te onderbouwen wat dit percentage zou moeten zijn. Het college ziet daarom geen aanleiding zijn oordeel op dit punt aan te passen.

314. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de post onvoorzien/meerwerk geen aanpassing in het besluit noodzakelijk is.

4 Overige bedenkingen

4.1 Gebreken EDC-systeem

315. **BCPA** noemt een aantal, in haar ogen, gebreken van het EDC-systeem. Het EDC-systeem zou onvoldoende transparant zijn en geen passende methode om de efficiënte kosten van dienstverlening van KPN vast te stellen. Hierdoor vertonen de uitkomsten van het EDC-systeem in de praktijk merkwaardige trendbreuken ten opzichte van voorafgaande periodes, zoals bijvoorbeeld bij terminating en originating access wholesale voicediensten. Daarnaast zijn de tarieven aan de hoge kant en behoren ze niet tot de best practice in Europa, wat men, gezien de claim dat KPN tot de meest efficiënte aanbieders behoort, wel zou verwachten. BCPA vindt het een gemis dat er geen voorafgaande evaluatie van WPC-I heeft plaatsgevonden. Daarbij had onder andere de vraag beantwoord kunnen worden of de marge op gereguleerde wholesalediensten toelaatbaar is.

316. **BOT** geeft aan geen voorstander te zijn van de toepassing van de EDC-systematiek zoals toegelicht in de zienswijzen bij de in 2008 geconsulteerde marktanalysebesluiten. Volledigheidshalve verzoekt BOT hetgeen zij in het kader van de beroepen tegen de marktanalysebesluiten heeft ingebracht als herhaald en ingelast te beschouwen.

317. **Vodafone** merkt op dat het EDC-systeem grote bezwaren ten aanzien van transparantie kent. Hoewel het college de transparantie heeft verbeterd, blijft een groot deel van de relevante afwegingen lastig te doorgronden.

318. Het **college** wijst er ten aanzien van de opmerkingen van partijen in de eerste plaats op dat de keuze voor de EDC-systematiek geen onderdeel is van het onderhavige besluit. Deze keuze is gemaakt in de relevante marktanalysebesluiten waar partijen beroep tegen kunnen instellen.

319. Tevens geldt ten aanzien van de door partijen genoemde bezwaren tegen het EDC-systeem dat deze reeds zijn aangevoerd in eerdere procedures bij het CBb. Daarbij heeft het CBb geoordeeld dat de keuze van het **college** voor EDC de rechterlijke toets kan doorstaan. Dat de resulterende tarieven, in de ogen van BCPA, trendbreuken met het verleden veroorzaken of hoger uitkomen dan de Europese best practice⁷⁶, doet evenmin af aan de geschiktheid van het EDC-systeem.

320. Wat betreft de door BCPA genoemde evaluatie van WPC-I geldt dat het **college** deze niet noodzakelijk heeft geacht voor een beoordeling van de WPC-II kostprijzen. Het WPC-systeem wordt in belangrijke mate gekarakteriseerd door het vooraf voor meerdere jaren vaststellen van tarieven. Hiermee wordt tariefzekerheid geboden. Dit brengt echter met zich mee dat achteraf kan blijken dat de tarieven te hoog of te laag zijn vastgesteld. Het is voor het college niet duidelijk, BCPA specificeert dit ook niet, wat er met de conclusies uit een dergelijke evaluatie van WPC-I gedaan zou moeten worden. Voorts heeft het college via andere middelen, zoals bijvoorbeeld de Accounting Separation

⁷⁶ BCPA noemt hier alleen de wholesale voicediensten en verzuimt te vermelden dat KPN's tarieven voor andere wholesalediensten, met name breedbandinternettoegang, wel degelijk tot de laagste van Europa behoren.

Rapportage (ASR), voldoende inzicht in de marges die KPN realiseert op de gereguleerde wholesalediensten. Hiermee verkrijgt het college langs een andere weg het door BCPA bedoelde inzicht in gerealiseerde marges.

4.2 Samenhang met WPC-IIb

321. **Vodafone** wijst erop dat de samenhang met de WBT HK tarieven niet duidelijk is, nu dat deel is verplaatst naar het WPC-IIb besluit. Vodafone ziet daarbij het risico dat verminderde inkomsten uit bijvoorbeeld de xTL dienst worden overgeslagen naar andere diensten zoals WBT HK. Vodafone vraagt het college daarom spoed te maken met het concept WPC-IIb besluit en eventuele reacties daarop mee te nemen voordat het WPC-IIa besluit definitief wordt.

322. Het **college** deelt de zorgen van Vodafone niet. Het 'opknippen' van het WPC-II besluit in twee delen betekent niet dat KPN niet-gedekte kosten met betrekking tot diensten uit deel A kan overhevelen naar diensten uit deel B, zoals bijvoorbeeld WBT HK. Daarbij geldt bovendien dat het college de kostprijzen voor WBT HK aan een grondige en volledige beoordeling zal onderwerpen, waarbij eventueel onterecht door KPN opgevoerde kosten aan het licht zullen komen. Het college ziet dan ook in het door Vodafone genoemde risico van 'kostenoverheveling' van WPC-IIa naar WPC-IIb geen aanleiding de definitieve besluitvorming inzake onderhavig besluit aan te houden.

4.3 Onduidelijkheden in Annex A

323. **BCPA** vindt Annex A om een aantal redenen niet duidelijk. In de eerste plaats pleit BCPA voor het opnemen van een overzicht op basis van de bestaande ILL tarievenlijst met in een kolom ernaast de nieuwe tarieven. Ten tweede vraagt BCPA zich af wat bedoeld is met de diensten of dienstelementen op pagina 51 van het ontwerpbesluit. Ten derde is het niet duidelijk wat het verschil is tussen de genoemde 'EVKC poort' en 'Host poort'.

324. Het **college** is van oordeel dat het toevoegen van extra kolommen aan de tarievenlijst in Annex A niet leidt tot meer duidelijkheid over de te gelden tarieven. Het college heeft de kostprijzen van de diensten beoordeeld zoals deze thans, op basis van de marktanalysebesluiten, gereguleerd zijn. Indien er bij BCPA onduidelijkheid bestaat over bepaalde diensten of dienstelementen, ligt het volgens het college meer voor de hand hier concrete vragen aan het college of eventueel KPN te stellen in plaats van in algemene zin te pleiten voor het toevoegen van nog meer kolommen.

325. Wat betreft de diensten of dienstelementen op pagina 51 van het ontwerpbesluit, merkt het **college** op dat deze reeds in het WPC-I besluit waren opgenomen en het dus geen nieuwe diensten betreft. Het college is het wel eens met BCPA dat de tarievenlijst op dit punt duidelijker had gekund. Daarom zijn hier in het definitieve besluit enkele aanpassingen aangebracht.⁷⁷

⁷⁷ Dit randnummer heeft geleid tot een wijziging in het besluit in Annex A.

326. Ten aanzien van de onduidelijkheid over de poorten geldt dat een EVKC en Host poort een poort op regionaal respectievelijk lokaal niveau betreft. Het **college** had deze begrippen bekend verondersteld, maar heeft in het definitieve besluit een toelichtende voetnoot opgenomen.⁷⁸

4.4 Tariefstijging wholesale voice

327. Het bevreemdt **BCPA** dat de tarieven voor wholesale voice eerst abrupt dalen ten opzichte van de huidige tarieven om vervolgens te stijgen. **Vodafone** geeft aan dat deze laatste tariefontwikkeling haar verbaast. Vodafone geeft aan dat de verwachte migratie naar VoIP haar inziens zou moeten leiden tot een daling van de afgiftetarieven.

328. Het **college** merkt hierover op dat hij door middel van het herberekeningsverzoek inzake de toerekening van all-IP kosten aan telefoniediensten (zie paragraaf 5.1.4 van het besluit) ervoor heeft gezorgd dat enkel de efficiënte kosten voor het gebruik van het VoIP platform zijn meegewogen bij het bepalen van het tarief voor 2007. Dit zorgt voor een relatief laag tarief aan het begin van de reguleringsperiode. Verder merkt het college op dat ook reeds ten tijde van WPC-I de kostengeoriënteerde tarieven (Annex A) al een oplopende lijn hebben vertoond, in die zin is het dus niet verwonderlijk dat ook nu deze lijn wordt voortgezet.

4.5 Geen ontmiddeling bij originating

329. Het college heeft in het ontwerpbesluit geen ontmiddelde tarieven voor de originating dienst opgenomen.

330. **BCPA** verzoekt het college zich definitief uit spreken voor het niet ontmiddelen van de originating tarieven. BCPA meent dat dit in lijn is met het marktanalysebesluit voor vaste gespreksafgifte en dus vanuit het oogpunt van consistentie wenselijk. Daarnaast is BCPA van mening dat hoewel er in het verleden goede redenen waren voor het ontmiddelen van verkeer, deze redenen niet langer geldig zijn. Zo is het bereiken van een gelijkmatige netwerkbelasting minder relevant gezien de dalende PSTN-volumes en het feit dat de marginale kosten van extra capaciteit van IP netwerken laag zijn. Verder maakt de ontwikkeling van het gebruik van flat fees en flat rates op de retailmarkt de behoefte aan ontmiddeling ook minder groot en ziet BCPA ook hier een reden in om de wholesale tariefstructuur in overeenstemming te brengen met deze trend op de retailmarkt. Als laatste merkt BCPA op dat het niet ontmiddelen ervoor zorgt dat KPN geen mogelijkheid heeft om strategisch te tarifieren.

331. **KPN** stelt in haar zienswijze dat zij reeds een aantal ontmiddelingsvoorstellen heeft gedaan, waaronder een ontmiddeling voor originating, en spreekt de verwachting uit dat deze in het definitieve besluit zullen worden opgenomen.

⁷⁸ Dit randnummer heeft geleid tot een wijziging in het besluit in Annex A.

332. Het **college** kan zich in grote lijnen vinden in de argumenten van BCPA. Deze zijn ook de reden waarom het college in het ontwerpbesluit niet tot ontmiddeling is overgegaan. KPN onderbouwt niet nader waarom de voorgestelde ontmiddeling voor de originating dienst dient te worden overgenomen. Het college ziet dan ook geen aanleiding alsnog tot ontmiddeling over te gaan.

4.6 Geen proportionele toerekening bij ILL

333. **BCPA** vindt het opvallend dat het college geen aandacht heeft besteed aan proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten in het kader van ILL. BCPA meent dat het college dit wel had moeten doen. Het college had inzicht moeten geven in de mate waarin de business case voor alternatieve aanbieders wordt beïnvloed door wel of niet wholesalespecifieke kosten proportioneel aan KPN toe te rekenen.

334. Het **college** heeft in het beoordelingstraject aandacht besteed aan proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten in het kader van ILL. In vragenbrief 2⁷⁹, die op 23 februari 2009 aan de IG-leden is gestuurd, heeft het college in vraag 5 aan KPN gevraagd ten aanzien van welke wholesalespecifieke kosten geen proportionele toerekening heeft plaatsgevonden en welke kostprijzen zouden ontstaan indien dit wel was gebeurd. In de antwoordbrief van KPN⁸⁰, die op 20 maart 2009 aan de IG-leden is gestuurd, is vermeld dat het effect van proportionele toerekening op de ILL kostprijzen 0,7% zou zijn. Mede op basis van deze informatie heeft het college besloten in dit geval geen proportionele toerekening op te leggen. De stelling van BCPA dat onvoldoende inzicht is gegeven in het effect van proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten in het kader van ILL is in ieder geval onjuist.

4.7 Geen ontmiddeling bij 2048 kbit/s ILL

335. Het college heeft in het ontwerpbesluit geen ontmiddelde tarieven voor de 2048 kbit/s ILL opgenomen.

336. **KPN** stelt in haar zienswijze dat zij reeds een aantal ontmiddelingsvoorstellen heeft gedaan, waaronder een ontmiddeling voor 2048 kbit/s ILL, en spreekt de verwachting uit dat deze in het definitieve besluit zullen worden opgenomen.

337. Gedurende het proces als voorbereiding op het WPC-IIa ontwerpbesluit heeft **KPN** een voorstel gedaan voor ontmiddeling van de gemiddelde kostprijs van de 2048 kbit/s ILL.⁸¹ Hoewel deze ook op andere ILL diensten (de subrates) van toepassing zou kunnen zijn, heeft KPN hier niet voor gekozen gezien de snel afnemende installed base van deze subrates. Het voorstel van KPN betrof een geografische ontmiddeling op basis van de locatie van de eindgebruiker, alsmede op basis van de afstand tot de nummercentrale. Deze laatste vorm houdt verband met de inzet van repeaters.

⁷⁹ OPTA/AM/2009/200386, 18 februari 2009.

⁸⁰ WOPC/2009/005, 13 maart 2009.

⁸¹ WOPC/2009/037, 6 juli 2009.

338. Het **college** heeft geconstateerd dat het voorstel van KPN vooral gebaseerd was op schattingen die KPN niet met feitelijke gegevens kon onderbouwen. Om KPN te citeren: “*KPN is niet in staat om een exacte berekening te maken van de kostenverschillen omdat de geografie maar beperkt in Componist is opgenomen*”. Naar het oordeel van het college biedt dit te weinig zekerheid dat het vooraf berekende gemiddelde tarief ook achteraf gerealiseerd wordt. In dat geval ligt het meer voor de hand niet tot ontmiddeling over te gaan. Daarnaast is het college onvoldoende overtuigd van de noodzaak te ontmiddelen op basis van afstand tot de nummercentrale, waarbij er onderscheid wordt gemaakt op basis van het al dan niet inzetten van een repeater. Naar het oordeel van het college is wat KPN hierover heeft opgemerkt onvoldoende aanleiding de toch al complexe ILL tariefstructuur nog verder uit te breiden met nieuwe diensten en tarieven.

339. Aangezien KPN in haar zienswijze slechts verwijst naar haar eerdere brief over dit onderwerp, leidt KPN's zienswijze niet tot een andere afweging van het **college** op dit punt.

4.8 SDF colocatie

340. **Bbnd** merkt op dat de kosten van SDF-colocatie erg hoog zijn. Het gaat hierbij met name om de kosten van de bij linesharing benodigde splitter unit en de kosten van een niet-initiële uitrol.

341. Het **college** stelt vast dat de door KPN opgevoerde kostprijs van de splitter unit voor SDF-colocatie gelijk is aan het door het college in het SLU-besluit⁸² vastgestelde tarief. Het college beschikt thans niet over nieuwe informatie op basis waarvan het vaststellen van een afwijkend tarief gerechtvaardigd zou zijn. Bbnd heeft wat betreft de kosten van niet-initiële uitrol juist opgemerkt dat deze kosten aanzienlijk hoger liggen dan het in het SLU-besluit vastgestelde plafond. Uit nader onderzoek is gebleken dat KPN een fout had gemaakt bij het berekenen van deze kostprijs. In het definitieve besluit is deze fout hersteld, wat leidt tot een halvering van het tarief.⁸³

4.9 Tariefverschil xTL en aSL bij MDF-access

342. **Pretium** is van mening dat het verschil tussen xTL en aSL (linesharing) te groot is, waardoor breedbanddiensten onevenredig goedkoop zijn vergeleken met telefoniediensten. Onder de huidige marktomstandigheden is er volgens Pretium geen rechtvaardiging meer voor een dusdanig groot tariefverschil. De breedbanddiensten zijn inmiddels voldoende tot ontwikkeling gekomen en eventuele stimulering hiervan door er weinig kosten aan toe te rekenen is niet meer nodig. De kostentoerekening staat ook niet meer in verhouding tot het capaciteitsbeslag: maximaal 64 kbit/s voor telefonie en tot 20 Mbit/s voor breedband.

343. Het **college** merkt hierover in de eerste plaats op dat het grote verschil ligt aan de toerekening van de kosten van het koperaansluitnetwerk. Het is reeds jaren gebruikelijk dat deze kosten volledig worden toegerekend aan de telefoniedienst en niet aan de breedbanddienst die over dezelfde

⁸² SLU-tarievenbesluit, OPTA/BO/2007/201929, 25 september 2007.

⁸³ Dit randnummer heeft geleid tot een wijziging in het besluit in Annex A.

aansluiting gaat.⁸⁴ Hierdoor is het aSL tarief vrijwel nihil, de netwerkkosten worden immers aan de telefoniedienst toegerekend die de eindgebruiker náást de breedbanddienst moet afnemen.

344. Het **college** is voorts van oordeel dat er geen aanleiding is het besluit te wijzigen naar aanleiding van de opmerking van Pretium. De gehanteerde methode van kostentoerekening doet namelijk nog steeds recht aan het principe van kostencausaliteit. Dat het college hierbij andere keuzes had kunnen maken doet daaraan niets af. Het afwijken van deze methode van kostentoerekening zou bovendien een trendbreuk zijn met het verleden. Dit is met het oog op consistentie in de invulling van kostenoriëntatie niet wenselijk.

4.10 Tariefstijging MIP-diensten

345. **BOT** en **Easynet** geven aan dat in het onderhavig besluit geen motivering is opgenomen voor de prijsstijging van de MIP-diensten. In haar zienswijze spreekt BOT het vermoeden uit dat de tariefstijgingen worden veroorzaakt door een lager aantal raadplegingen, een ontwikkeling die BOT niet reëel acht.

346. Het **college** heeft de kostprijzen van de MIP-diensten vanzelfsprekend beoordeeld. De MIP-diensten kunnen worden verdeeld in drie categorieën: handmatige diensten, geautomatiseerde diensten en MIP7. Bij geen van de drie categorieën wordt de tariefstijging veroorzaakt door een daling van de aantallen. Bij de handmatige diensten is de belangrijkste oorzaak een stijging van de loonkosten. Bij de geautomatiseerde diensten wordt de stijging veroorzaakt door gestegen gebruik van het onderliggende IT-systeem door deze MIP-diensten, wat ertoe leidt dat er relatief meer kosten van dit IT-systeem worden toegewezen aan deze categorie MIP-diensten. Bij MIP7 wordt de stijging van het tarief ten opzichte van het tarief in WPC-I vooral veroorzaakt doordat in de WPC-I kostenrapportage abusievelijk een kostenpost niet was toegerekend naar MIP7. Het college heeft KPN om extra uitleg gevraagd en heeft op basis van de verkregen informatie geconcludeerd dat er inderdaad sprake was van een verkeerde toerekening, en dat deze kostenpost vanaf de WPC-II periode causaal dient te worden toegerekend aan MIP7. Dit zorgt voor een stijging van het tarief.

4.11 Colocatietarieven

347. **Bot, Easynet, BCV en Priority** verzoeken het college vooralsnog geen besluit te nemen op het punt van de huisvestingstarieven voor colocatie. Partijen zijn het namelijk niet eens met de wijze waarop het college de terreinenindex vaststelt en hebben dit punt (veelal) ook al in hun beroep tegen het besluit colocatietarieven 2006-2008 naar voren gebracht. Zolang hierop niet is beslist door het CBb vinden partijen het vanuit het oogpunt van procesefficiency ongewenst dat daarover nu een tariefbesluit wordt genomen. In dit verband wijzen zij erop dat ook het CBb tijdens de zitting van 16 september 2009 in het kader van de beroepen tegen het marktanalysebesluit ontbundelde toegang, met instemming van partijen, een uitspraak over de wijze van vaststelling voor colocatie heeft

⁸⁴ Voor een nadere toelichting op deze wijze van toerekening verwijst het college naar het ULL marktanalysebesluit OPTA/BO/2005/203431, 21 december 2005, randnummers 621 tot en met 626.

aangehouden. Reden hiervan is dat het CBb eerst uitspraak wil doen in het besluit colocationstarieven 2006-2008.

348. Het **college** ziet in hetgeen door partijen is aangevoerd geen reden om de besluitvorming over de huisvestingstarieven voor colocation aan te houden. Het college staat nog steeds achter haar eerdere besluitvorming op dit punt. Dat hierop nog een rechterlijke toets moet plaatsvinden, is op zich geen reden om nu van definitieve besluitvorming in het kader van het WPC-IIa besluit af te zien. In het algemeen is daar geen reden toe. Het college ziet niet in welke bijzondere omstandigheid dat nu anders zou maken. Voor zover de uitspraak van het CBb in de beroepen tegen het besluit colocationstarieven 2006-2008 aanleiding geeft om latere besluitvorming op dit punt aan te passen, zal het college daartoe vanzelfsprekend overgaan.

4.12 Ontbrekende tarieven

349. Enkele partijen hebben het college gewezen op het ontbreken van een aantal tarieven in het besluit. Hierna volgt een opsomming van de betreffende tarieven en de beoordeling hiervan door het college.

350. **BCPA**: hoge bandbreedte ILL. Volgens BCPA moeten de door KPN geleverde huurlijnen met een capaciteit groter dan 2 Mbit/s (ILL-SDH) worden beschouwd als interconnecterende huurlijnen. De tarieven voor deze huurlijnen zouden volgens BCPA dan ook in het WPC-IIa besluit opgenomen moeten worden. Het college is met BCPA van oordeel dat hij de tarieven voor hoge bandbreedte ILL's dient te beoordelen. Dit is echter niet gebeurd in het kader van WPC-IIa. Het college zal de tariefbeoordeling voor hoge bandbreedte ILL's daarom doorschuiven naar het WPC-IIb besluit. Aangezien het hierbij belangrijk is het integrale aanbod te kunnen beoordelen, bijvoorbeeld in verband met mogelijke ontmiddelingen, zijn de tarieven voor hoge bandbreedte ILL's die wel in het ontwerpbesluit waren opgenomen verwijderd uit het definitieve besluit.⁸⁵

351. **Bbned**: Additioneel serviceniveau op alle ULL varianten. Over deze dienst moet nog worden overlegd in het FIST, waarna KPN een definitieve dienstbeschrijving zal opmaken. Pas als deze beschikbaar is kan het college de kostprijs toetsen en een tarief vaststellen.

352. **Bbned**: SIP stift migratie (ASL, XTL). Deze tarieven zijn gelijk aan de telco-telco migratie tarieven en ontbraken ten onrechte in het ontwerpbesluit. In het definitieve besluit zijn de tarieven toegevoegd.⁸⁶

353. **Bbned**: Interne doorbekabeling. Bbned merkt op dat het tarief voor interne doorbekabeling nooit is vastgesteld in WPC verband. Interne doorbekabeling betreft een glasverbinding tussen twee ruimtes binnen een KPN gebouw, bijvoorbeeld tussen twee colocationruimtes. Het college heeft besloten alsnog een tarief voor deze dienst vast te stellen en heeft KPN om een kostenonderbouwing gevraagd. KPN heeft aangegeven dat interne doorbekabeling in hoge mate vergelijkbaar is met de

⁸⁵ Dit randnummer heeft geleid tot een wijziging in de besluittekst in Annex A.

⁸⁶ Dit randnummer heeft geleid tot een wijziging in het besluit in Annex A.

optische 4*STM1 kabel voor ILL. KPN beschouwt deze kostprijs dan ook als maatgevend voor de kostprijs van interne doorbekabeling. Het college kan zich vinden in deze uitleg en heeft dan ook een tarief vastgesteld dat vergelijkbaar is met het tarief voor de 4*STM1 kabel voor ILL.⁸⁷

354. **Bbned:** NLS1. In het ontwerpbesluit was maar één variant van de NLS1 dienst opgenomen, terwijl er meerdere varianten bestaan. Het college heeft KPN gevraagd ook kostprijzen voor de resterende NLS1 varianten op te leveren. Aangezien NLS1 complex adres niet als aparte dienst geleverd wordt, zijn de hiermee samenhangende kosten verdeeld over de resterende varianten. Deze heeft het college als kostengeoriënteerd beoordeeld. De resulterende tarieven zijn daarom toegevoegd in het definitieve besluit.⁸⁸

355. **Bbned:** Wall outlet (wandcontactdoos, ook wel WCD). KPN beschouwt dit als een ongereguleerde dienst. Volgens haar is het een optionele dienst en betreft het altijd een levering van een extra WCD, nooit een levering van de eerste WCD. Het college kan deze uitleg volgen en is dan ook van oordeel dat in het geval dat het om een extra WCD gaat, deze niet gereguleerd is. Er hoeft dan ook geen tarief voor deze dienst te worden bepaald in het WPC-IIa besluit.

356. **Bbned:** Additionele koppelkabels 100DA. Het college heeft KPN gevraagd kostprijzen op te leveren voor zowel in- als uitpandige additionele koppelkabels 100DA. KPN heeft hier gehoor aan gegeven en de resulterende tarieven zijn opgenomen in het definitieve besluit.⁸⁹

357. **Bbned:** Omsteekdienst xTL en aSL. Voor deze dienst is nog geen definitieve dienstbeschrijving beschikbaar. De oplevering hiervan zal worden meegenomen in de FIST MDF Roadmap. Pas op het moment dat de definitieve dienstbeschrijving opgeleverd is kan het college met een kostenbeoordeling starten.

358. **Bbned:** Uitpandige MDF colocatie. Bbned stelt dat zij een 'kale' variant van een uitpandige configuratie afneemt, en dat er ten onrechte geen tarief is vastgesteld voor deze variant in het WPC-IIa ontwerpbesluit. KPN heeft aangegeven dat het tarief van deze kale adjacent variant van colocatie wel degelijk opgenomen is in de WPC-IIa tarievenlijst. Het college heeft dit ook vastgesteld.

359. **Bbned en KPN:** Stroomverbruik. Het periodieke tarief voor MDF en SDF stroomverbruik is per abuis niet opgenomen in het ontwerpbesluit. In het definitieve besluit is dit uiteraard wel gebeurd.⁹⁰

360. **KPN:** Ombouwkosten van nummercentrales ten behoeve van lokale interconnectie. Het college verwijst voor de beoordeling en vaststelling van deze tarieven naar het herstelbesluit lokale

⁸⁷ Dit randnummer heeft geleid tot een wijziging in het besluit in Annex A.

⁸⁸ Dit randnummer heeft geleid tot een wijziging in het besluit in Annex A.

⁸⁹ Dit randnummer heeft geleid tot een wijziging in het besluit in Annex A.

⁹⁰ Dit randnummer heeft geleid tot een wijziging in het besluit in Annex A.

interconnectie van 31 juli 2009.⁹¹ Het college heeft geen noodzaak gezien deze beoordeling in het kader van het WPC-IIa besluit nogmaals uit te voeren.

361. **KPN:** 230V unmonitored supply en MIP-diensten. Het tarief voor de dienst 230V unmonitored supply ontbrak in het ontwerpbesluit, maar is wel in het definitieve besluit opgenomen.⁹²

⁹¹ OPTA/AM/2009/201960, 31 juli 2009.

⁹² Dit randnummer heeft geleid tot een wijziging in het besluit in Annex A.