



OPTA
T.a.v. het college van OPTA
Postbus 90420
2509 LK DEN HAAG

Amsterdam, 15 oktober 2009

Betreft: *Zienswijze ontwerpbesluit WPC-IIa;*
 uw kenmerk: OPTA/AM/2009/202081

Geacht college,

Hierbij doe ik u toekomen de zienswijze van de Business Communication Providers Alliance (hierna: BCPA) met betrekking tot het ontwerpbesluit WPC-IIa met het hierboven vermelde kenmerk.

Deze zienswijze bevat een uitwerking van hetgeen reeds naar voren is gebracht op de hoorzitting van 2 oktober jl. Besproken wordt de beoordeling door OPTA van het EDC-kostentoerekeningssysteem, na een korte inleiding van algemene aard.

1. Algemeen

BCPA komt tot het oordeel dat de (voorlopige) uitkomst van het WPC-IIa traject een stap in de goede richting is. Een aantal belangrijke tarieven daalt, maar sommige belangrijke tarieven dalen onvoldoende. Dit is enerzijds een gevolg van de inherente gebreken die kleven aan het EDC kostentoerekeningssysteem. Anderzijds is dit het gevolg van het feit dat OPTA niet in alle gevallen zijn eigen regels consequent uitwerkt. Ik kom hierop terug, nadat voor de volledigheid kort is stilgestaan bij de inherente gebreken van het EDC systeem. Deze gebreken betreffen - kort gezegd - de volgende:

- het EDC systeem is onvoldoende transparant;
- EDC is geen passende methode om de efficiënte kosten van



dienstverlening van KPN vast te stellen.

Als gevolg van deze gebreken vertonen de uitkomsten van EDC kostentoe rekeningsmodellen in de praktijk merkwaardige trendbreuken ten opzichte van voorafgaande periodes, zoals bijvoorbeeld bij originating en terminating access wholesale voicediensten. De tarieven zijn aan de hoge kant en behoren niet tot de best practice in Europa. Dat zou men wel verwachten, zeker gezien de claim dat KPN tot de meeste efficiënte aanbieders behoort. Bovendien opereert KPN onder relatief gunstige omstandigheden. Ook de opvallend hoge ebitda marge van KPN Wholesale & Operations moet bijdragen aan het inzicht dat het EDC-systeem niet meer van deze tijd is.

BCPA meent dan ook dat het een gemis is dat OPTA aan de slag is gegaan met WPC-II zonder voorafgaande evaluatie van WPC-I. In een evaluatie had de vraag beantwoord kunnen worden of de veronderstellingen die ten grondslag lagen aan WPC-I zijn uitgekomen. Voorts had dan de vraag beantwoord kunnen worden of de marge die KPN maakt op gereguleerde wholesalediensten toelaatbaar is in het kader van kostenoriëntatie. De hiervoor gememoreerde ebitda marge van KPN is volgens BCPA een aanwijzing dat KPN te hoge marges heeft gerealiseerd binnen de kaders van kostenoriëntatie in het WPC-I besluit.

Afgezien van de nadelen van EDC wil BCPA graag haar waardering uitspreken voor de mate van openheid die door OPTA is betracht, door de instelling van een Industry Group, en door het verspreiden van de correspondentie met KPN inzake herberekeningsverzoeken.

BCPA is positief gestemd over de kritische beoordeling door OPTA van een groot aantal voorstellen van KPN, naar aanleiding van herberekeningsverzoeken van OPTA. De betreffende onderdelen worden in het volgende hoofdstuk kort besproken. Wel meent BCPA dat OPTA op enkele onderdelen moet doorpakken. De onderliggende marktanalysebesluiten bieden die ruimte en nopen in een aantal gevallen zelfs tot een (nog) kritischer beoordeling door OPTA. Die gevallen worden eveneens besproken in het volgende hoofdstuk.

Aan het slot van deze inleiding merkt BCPA op dat zij de opmerking van KPN niet kan volgen die werd gemaakt tijdens de hoorzitting op 2 oktober jl. KPN merkte op dat KPN met dit besluit wordt gestraft voor de investeringen in



glasvezelnetwerken. Dit is geenszins het geval. Ten eerste had KPN die investeringen reeds voor de publicatie van dit ontwerpbesluit terugschroefd. En ten tweede vindt de stelling dat een marktpartij niet voor regulering in aanmerking komt in de ene deelmarkt, op het moment dat die partij in een andere deelmarkt investeringen doet, geen enkele steun in het recht.

2. Beoordeling EDC-kostentoerekeningsstelsel

2.1 Positief beoordeelde beoordelingspunten

OPTA behandelt in hoofdstuk 5 van het ontwerpbesluit een aantal beoordelingspunten, waarvoor geldt dat de initieel door KPN gerapporteerde systematiek niet is geaccordeerd. Dit heeft geleid tot aanpassing van het kostentoerekeningssysteem. Voorzover BCPA kan nagaan geeft OPTA hiermee blijk van een kritische benadering, en dus van een juiste taakopvatting. Deze aanpassingen betreffen achtereenvolgens:

- de nominale WACC;
- de door KPN aan de leegloopregel gegeven uitvoering;
- de door KPN voorgestane doorvoering van een levensduurverkortings van het kopernet;
- de door KPN beoogde toerekening van all-IP kosten;
- de door KPN voorgestelde terreinenindex;
- de door KPN gehanteerde Return on Sales;
- de berekening door KPN van de kostprijzen van switchpoorten;
- het verwerken van projectkosten voor lokale interconnectie uit de periode 1998-2001 in de kostprijzen van KPN;
- het achterwege laten van het toerekenen van wholesalespecifieke kosten aan CPS en de WLR overstapdienst;
- de door KPN voorgestelde berekening van de gemiddelde lengte van collocatiekabels;
- het verwerken in de kostprijzen van additionele koperkabels van de post onvoorzien/meerwerk.

Deze door OPTA opgelegde en goed gemotiveerde aanpassingen in het EDC-systeem zijn geheel in lijn met de relevante marktanalysebesluiten. De resulterende verlaging van de betreffende tariefplafonds zijn een stap in de goede richting. Als gezegd wijst BCPA de keuze voor EDC van de hand; ik



verwijs naar hetgeen op dat punt door partijen in de lopende beroepsprocedures bij het CBb is aangevoerd. Voor FTA geldt meer in het bijzonder dat de in BCPA samenwerkende aanbieders¹ in hun beroep tegen het marktanalysebesluit vaste gespreksafgifte d.d. 19 december 2008 bij het CBb zullen pleiten voor de toepassing van de 'pure' BULRIC systematiek, overeenkomstig de aanbeveling van de Europese Commissie².

2.2 Negatief beoordeelde beoordelingspunten

Naast de hiervoor gesignaleerde positieve punten resteren onderdelen met betrekking waar tot het ontwerpbesluit voor aanscherping in aanmerking komt. Deze betreffen achtereenvolgens:

- de toepassing van de leegloopregel bij ILL;
- de herallocatie VVE naar VVA bij ILL;
- de proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten bij ILL;
- de hoogte van de tarieven voor vaste telefonie.

Deze onderwerpen worden hieronder besproken.

2.2.1 Toepassing van de leegloopregel bij ILL

In paragraaf 5.1.2 beoordeelt OPTA de toepassing door KPN van de leegloopregel op de toerekening van kosten aan de gereguleerde wholesalediensten ILL en MDF. Terecht gaat OPTA niet akkoord met het samennemen door KPN van de kosten en de aantallen van de ILL diensten met die van de WBT non-overbooked dienst. OPTA kiest terecht de totale huurlijnenmarkt als perspectief, en stelt vast dat het totale volume aan traditionele en nieuwe huurlijnen toeneemt tijdens de reguleringsperiode. BCPA deelt de conclusie van OPTA dat de daling in traditionele huurlijnen (ILL) volledig wordt gecompenseerd door stijgende volumes van nieuwe huurlijnen diensten (onder meer WEAS en EVPN). Een aanwijzing hiervoor kan ook worden gezien in de opmerking van KPN dat circa 70.000 traditionele huurlijnen zijn gemigreerd naar EVPN. Terecht oordeelt OPTA dan ook dat bij de kostprijsberekening van ILL-diensten geen rekening wordt gehouden met een volumedaling van de traditionele huurlijnen.

¹ COLT Telecom ondersteunt dat (onderdeel van het) beroep niet.

² Commission Recommendation of 7.5.2009 on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU



BCPA is het echter niet eens met de reactie van KPN naar aanleiding van deze uitleg van de leegloopregel. KPN stelt dat toepassing van de leegloopregeling in dit geval moet betekenen dat de aan traditionele huurlijnen toegerekende kosten in 2011 gelijk worden gesteld aan de kosten in 2007. OPTA meent dat dit argument van KPN ‘voldoende overtuigend’ is om een hogere kostentoerekening toe te staan (randnummer 95, laatste zin). KPN heeft echter nauwelijks argumenten aangedragen, en voorzover KPN argumenten aandraagt komt OPTA niet toe aan een beoordeling daarvan. Dit onderdeel van het oordeel is dan ook niet, of althans onvoldoende gemotiveerd.

Wat voert KPN precies aan? Dit kan worden opgemaakt uit een brief van KPN³ in reactie op een herberekeningverzoek. Daarin stelt KPN het volgende:

“Daarnaast zou een aanpassing van de volumes tot een aanpassing van de kosten moeten leiden, omdat bij een gelijkblijvend volume bijvoorbeeld platforms niet uitgefaseerd kunnen worden. Dit zal dan onder andere leiden tot een hogere opex voor onderhoud. Ook is van belang dat benodigde onderdelen voor het leveren van de dienst niet meer geproduceerd worden en daardoor op korte termijn niet meer leverbaar zijn. Dit heeft als gevolg dat de dienstverlening bij gelijkblijvende kosten niet op hetzelfde niveau kan blijven.

[...]

Aangezien de besparingen opgenomen in het businessplan veroorzaakt worden door de aanname dat de aantallen huurlijnen teruglopen en het platform kan worden uitgefaseerd, kunnen de besparingen niet worden behaald indien het volume voor 2011 gelijk is aan 2007. KPN zal zelfs bij gelijkblijvende aantallen hogere kosten moeten maken als gevolg van het feit dat het netwerk al sterk verouderd is en dus veel onderhoud zal vergen, reserveonderdelen niet meer verkrijgbaar zijn waardoor

³ brief KPN d.d. 24 augustus 2009, WOPC/2009/050



delen van het netwerk zullen moeten worden vervangen door nieuwe apparatuur etc. De voorspelde kostendalingen uit het businessplan zijn dan niet meer haalbaar voor deze dienst. Om die reden heeft KPN als alternatieve invulling scenario b uitgerekend, waarin niet alleen de aantallen maar ook de kosten gelijk zijn aan 2007. (Onderstrepelingen toegevoegd, NvV.)”

De onderstreepte passages betreffen alle veronderstellingen ten aanzien van feiten die voorzover BCPA bekend niet zijn geverifieerd door OPTA. OPTA heeft in elk geval niet gemotiveerd hoe hij deze veronderstellingen waardeert.

Het blijft echter de vraag of KPN de beoogde kostenbesparingen werkelijk niet kan realiseren. De toepassing van de leeglooptegeling is in feite een papieren exercitie. De volumes worden geacht constant te blijven, maar dalen in werkelijkheid wel degelijk. Waarom zou KPN dan niet langer kostenbesparingen kunnen realiseren vanwege volumes die feitelijk dalen? KPN legt dit niet uit en ook OPTA beantwoordt deze vraag niet.

BCPA gaat er dan ook vanuit dat de besparingen uit het businessplan van KPN wel degelijk kunnen worden gerealiseerd, zodat de kosten zullen dalen gedurende de reguleringsperiode. OPTA dient KPN daarom alsnog te vragen uitvoering te geven aan een herberekeningverzoek, waarbij de volumes in 2011 gelijk zijn aan die in 2007, en waarbij uitgegaan wordt van de kosten in 2011.

2.2.2 Herallocatie VVE naar VVA bij ILL

In paragraaf 5.3.1 komt OPTA tot het oordeel dat de herallocatie van kosten tussen VVE en VVA opnieuw in het EDC-systeem moet worden doorgevoerd. OPTA wil geen fouten uit het verleden importeren in het nieuwe besluit, en gaat ervan uit dat de herallocatie kostenneutraal uitpakt. Dat laatste is niet het geval.

Ik verwijs naar de eerder geciteerde brief van KPN van 24 augustus jl. Uit die brief blijkt dat de veronderstelde kostenneutraliteit is gebaseerd op de aanname dat een ILL contract 3 jaar loopt:



“4.3a en 4.3b ILL VVE

KPN wordt verzocht op twee verschillende manieren een deel van gealloceerde kosten naar ILL VVE te heralloceren naar ILL VVA, door (a) de VVE's constant te houden op het niveau per eind 2008 en (b) conform WPC – 1 45 % van de kosten per normuur ILL te heralloceren naar de ILL VVA kostprijzen. KPN heeft beide verzoeken uitgevoerd. [...]

KPN wijst erop dat deze herberekeningsverzoeken bij ILL feitelijk een verschuiving van VVE naar VVA tarief veroorzaken die over een typische contractperiode van 3 jaar ongeveer neutraal uitpakt. De twee varianten geven vergelijkbare uitkomsten. [...]

De veronderstelling dat de verschuiving van VVE naar VVA kostenneutraal uitpakt is gebaseerd op een onjuiste aanname, nu KPN aangevangen is met het uitfaseren van contracten voor ILL met een contractperiode van drie jaren. Berekend moet dus worden wat deze verschuiving van VVE naar VVA tarieven betekent voor de kostprijs van wholesale afnemers, wanneer niet wordt uitgegaan van een typische contractsduur van drie jaren, maar van maximaal twee jaren. De vraag is of dan nog steeds sprake is van kostenneutraliteit. Zo niet, dan zijn wholesale afnemers niet gebaat bij deze herallocatie.

Dat klemmt te meer, nu het belang van een verlaging van VVE tarieven voor wholesale afnemers niet moet worden overschat. KPN is 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.

Dit onderdeel van het ontwerpbesluit komt in aanmerking voor een herberekening, met inachtneming van bovenomschreven realiteit. BCPA geeft er de voorkeur aan dat de zogenaamde fouten uit het verleden wel worden geïmporteerd in het nieuwe besluit, boven de situatie dat wholesale afnemers in hun belang worden geschaad als gevolg van een herallocatie.



2.2.3 Proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten bij ILL

Het valt op dat OPTA met betrekking tot de CPS mutatiedienst en WLR overstapdienst uitvoerig stil heeft gestaan bij de wenselijkheid en de toelaatbaarheid van het proportioneel toerekenen van wholesalespecifieke kosten aan KPN, terwijl OPTA daar in het kader van ILL geen enkele aandacht aan besteedt. BCPA meent dat OPTA hier ook bij ILL aandacht aan had moeten besteden. OPTA dient inzicht te 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. Alleen dan kan worden vastgesteld in hoeverre de concurrentie zich bij causale kostentoerekening voldoende kan ontwikkelen en of er dan in voldoende mate sprake is van een level playing field.

Bij gebrek aan wetenschap meent BCPA dat OPTA ook bij ILL aanleiding zou moeten zien om wholesalespecifieke kosten proportioneel aan KPN toe te rekenen. Wanneer OPTA ook bij nader inzien deze mening niet mocht blijken te delen dan dient OPTA dit onderdeel van het besluit alsnog te motiveren.

2.2.4 De hoogte van de tarieven voor vaste telefonie

Het bevreemdt BCPA dat de tarieven voor wholesale voice, originating en terminating access, met ingang van de nieuwe reguleringsperiode eerst abrupt dalen, en vervolgens opnieuw stijgen. BCPA kan dit niet verklaren, en OPTA doet dat evenmin. Verder bepaalt het ontwerp besluit ten onrechte niet expliciet dat de tarieven voor wholesale voice, originating access, een zogeheten flat rate betreffen, en dus niet voor ontmiddeling vatbaar zijn. OPTA dient dit te expliciteren. Een heldere keuze in die richting is in lijn met het marktanalysebesluit voor vaste gespreksafgifte, en is vanuit het oogpunt van consistentie dus wenselijk. Voor ontmiddeling bestonden voorheen goede redenen, maar die zijn niet langer geldig, zoals OPTA ook zelf ook aangeeft⁴. Het bereiken van een gelijkmatige netwerkbelasting is minder relevant gelet op de dalende PSTN-volumes, en gelet op het feit dat de marginale kosten van extra capaciteit van all-IP netwerken laag zijn. Verder maakt de

⁴ zie marktanalysebesluit vaste telefonie, pagina 431, randnummer 148. Overigens laat OPTA de deur op een kier ten aanzien van de redenen om wel over te gaan tot ontmiddeling, zonder daarbij in te gaan op die redenen. BCPA houdt er daarom op dat die redenen inderdaad niet langer geldig zijn, zolang OPTA dit niet onderzoekt en motiveert.



ontwikkeling van het gebruik van flat fees en flat rates op de retailmarkt de behoefte aan ontmiddeling ook minder groot. Daarom is het feit dat KPN en andere marktpartijen in toenemende mate gebruik maken van flat rate retail tarieven een extra argument om ook de wholesale tariefstructuur daarmee in overeenstemming te brengen. En last but not least ontbeert een flat rate tariefstructuur de mogelijkheid voor KPN om strategisch te tarifieren. BCPA benadrukt dat de redenen voor ontmiddeling niet langer geldig zijn. Voor zover die redenen wel geldig mochten zijn geldt dat KPN geen enkele valide reden heeft om een verzoek tot ontmiddeling te doen (strategische tarifiering nadrukkelijk uitgesloten).

2.3 Omissies en onduidelijkheden

De lijst met tariefplafonds in Annex A is voor wholesale afnemers helaas niet in alle opzichten duidelijk. Daardoor is de vrees gerechtvaardigd dat bepaalde tarieven of tariefelementen ten onrechte niet zijn beoordeeld door OPTA. Ik licht dit toe.

2.3.1 Onduidelijkheden

Annex A is om een aantal redenen niet duidelijk. BCPA pleit in de eerste plaats voor het opnemen van een overzicht op basis van de bestaande ILL tarievenlijst met in een kolom ernaast de nieuwe tarieven. De nieuwe tarieven moeten eenvoudig kunnen worden vergeleken met bestaande gereguleerde of vrije tarieven. Een goed begrip van de verschillende tariefelementen is daarbij onontbeerlijk. De gekozen benamingen zouden daarbij behulpzaam moeten zijn, en niet verwarrend, zoals nu het geval is.

Verder vraagt BCPA zich af wat bedoeld is met de diensten of dienstelementen op pagina 51 van het ontwerp besluit. Afgezien van de dienst(elementen) 'WLR overstap' en 'CPS mutatie' is niet duidelijk om welke dienst(elementen) het gaat. Evenmin is helder wat het verschil betreft tussen de genoemde 'EVKC poort' en 'Host poort' op pagina 52.

2.3.2 Omissie: tarieven voor hoge bandbreedte ILL

KPN levert hoge bandbreedte huurlijnen met een capaciteit groter dan 2 Mb onder de naam MPL. Kennelijk beschouwt KPN dit type huurlijnen als retail huurlijnen. Echter, op grond van de productkenmerken van deze verbindingen moeten deze huurlijnen worden beschouwd als interconnecte-



rende huurlijnen. Immers, zij worden aan afnemers aangeboden op de 17 interconnectiepunten waar ook interconnecterende huurlijnen tot en met 2 Mb worden aangeboden. Deze huurlijnen vallen dus onder het bereik van het huurlijnen besluit van 19 december jl., zodat de tarieven van deze huurlijnen kostengeoriënteerd dienen te zijn. De tarieven van deze huurlijnen vormen voorzover BCPA kan nagaan echter geen onderdeel van dit ontwerpbesluit. Dit kan liggen aan de hiervoor besproken onduidelijkheden in de tarieven lijst van Annex A. Maar dit kan ook betekenen dat een beoordeling van deze tarieven achterwege is gebleven. In dat geval verzoekt BCPA OPTA dan ook om de tarieven voor dit aanbod op kostenoriëntatie te beoordelen.

3. Conclusie

OPTA heeft met het ontwerpbesluit een stap in de goede richting gezet. BCPA verzoekt OPTA vriendelijk om hetgeen in deze zienswijze naar voren is gebracht te verwerken in het definitieve besluit. Daarmee kan de basis worden gelegd voor een marktgedragen oplossing, of bij gebreke daarvan, voor een nieuwe periode van samenwerking tussen wholesale afnemers en KPN onder supervisie van OPTA.

Wij zijn vanzelfsprekend graag bereid om bovenstaande standpunten nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Niels van Veen,
Secretaris BCPA