

Besluit Wholesale price cap 2009-2011

(WPC-2b besluit)



OPTA/AM/2011/200047

25 januari 2011

OPENBARE versie

Inhoudsopgave

1	Inleiding, structuur en samenvatting	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Wijzigingen ten opzichte van het ontwerpbesluit	3
1.3	Beoordeelde diensten in dit besluit	4
1.4	Structuur	5
1.5	Samenvatting.....	5
2	Juridisch kader	6
3	Beschrijving WPC-systeem	11
3.1	EDC-kostentoerekeningssysteem.....	11
3.2	Methode van vaststellen tariefplafonds.....	11
4	Proces	13
4.1	Industry Group	13
4.2	EDC-rapportages.....	15
4.3	Briefwisseling en dieptesessies met KPN.....	16
4.4	Herberekeningsverzoeken aan KPN.....	16
4.5	Nationale en Europese consultatie	17
5	Beoordeling EDC-kostentoerekeningssysteem	18
5.1	Algemeen	18
5.1.1	<i>Redelijk rendement</i>	18
5.1.2	<i>Toepassing leegloopregel</i>	20
5.1.3	<i>Aanpassing levensduur kopernet</i>	22
5.1.4	<i>Toerekening all-IP kosten</i>	22
5.1.5	<i>Index terreinen</i>	24
5.1.6	<i>Return on Sales</i>	28
5.2	Beoordeling kostenallocatie WBA ZM.....	29
5.2.1	<i>IT-kosten WBA ZM</i>	29
5.2.2	<i>Allocatie netwerkkosten bij WBA ZM</i>	29
5.3	Beoordeling ontmiddeling en herbalancering.....	30
5.3.1	<i>Toepassen van een meerjarenvenster bij WBA ZM</i>	31
5.3.2	<i>Geografische ontmiddeling van de verbinding bij WBA ZM</i>	31
5.3.3	<i>Herbalancering naar dienstvarianten bij WBA ZM</i>	32
5.4	Aanpassing EDC-systeem en conclusie	33
6	Dictum	34
	Annex A. Tariefplafonds	35
	Annex A.1. VVE's (eenmalige vergoedingen)	35
	Annex A.2. VVA's (terugkerende vergoedingen).....	36



Annex B. Rapporten van NERA..... 39

Annex C. Reactie op zienswijze marktpartijen 40

C.1	Opmerkingen Europese Commissie	40
C.2	Zienswijzen belanghebbenden: algemeen.....	41
C.2.1	<i>Redelijk rendement</i>	41
C.2.2	<i>Toepassing leegloopregel</i>	42
C.2.3	<i>Aanpassing levensduur kopernet</i>	42
C.2.4	<i>Toerekening all-IP kosten</i>	42
C.2.5	<i>Index terreinen</i>	44
C.2.6	<i>Return on sales</i>	44
C.3	Beoordeling kostenallocatie WBA ZM.....	44
C.3.1	<i>IT kosten WBA ZM</i>	44
C.3.2	<i>Allocatie netwerkkosten bij WBA ZM</i>	45
C.4	Beoordeling ontmiddeling en herbalancering.....	46
C.4.1	<i>Geografische ontmiddeling van de verbinding bij WBA ZM</i>	46
C.4.2	<i>Herbalancering naar dienstvarianten bij WBA ZM</i>	47
C.5	Overige punten	48

Vertrouwelijke versie

Dit is de openbare versie van het WPC-2b 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 het marktanalysebesluit Wholesale breedbandtoegang¹ 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 dit marktanalysebesluit. 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 het marktanalysebesluit 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.

1.2 Wijzigingen ten opzichte van het ontwerpbesluit

3. Anders dan het ontwerpbesluit van 10 juni 2010, waarin het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) zich nog eveneens uitsprak over de kostengeoriënteerde tariefplafonds voor nieuwe zakelijke glasdiensten, beperkt dit definitieve besluit zich tot de tarieven voor WBA ZM over koper. De achtergrond hiervan is als volgt.

4. Op 9 november 2010 heeft het college een brief² naar marktpartijen gestuurd waarin hij bekend maakt dat hij de in het besluit tariefregulering ontbundelde glastoegang (FttO) van 4 juni 2010³ gedefinieerde invulling van de kostenoriëntatieverplichting voor nieuwe zakelijke glasdiensten zal heroverwegen. Deze heroverweging krijgt de vorm van een onderzoek dat het college aan het einde van het eerste kwartaal 2011 verwacht te kunnen afronden.

5. Tijdens een Industry Group op 1 december 2010 is vervolgens door het college het voornemen gepresenteerd om – gegeven de vorenbedoelde heroverweging – in het onderhavige WPC-2b besluit uitsluitend de tarieven voor WBA ZM over koper vast te stellen. Het college heeft partijen tevens gelegenheid gegeven tot tien dagen na afloop van de bijeenkomst op dit voornemen te reageren. Geen van de marktpartijen heeft hierop gereageerd.

¹ OPTA/AM/2008/202717.

² OPTA/AM/2010/203173.

³ OPTA/AM/2010/201605.

6. In onderhavige besluit zullen derhalve noch de glasdiensten SDF backhaul en WEAS, noch de bijbehorende faciliteiten, zoals tie-cables en WAP-poorten, worden vastgesteld.

7. Het college heeft naar aanleiding van de zienswijze van KPN aangaande de toerekening van IT-kosten aan WBA ZM in paragraaf 5.2.1 aangepast.

1.3 Beoordeelde diensten in dit besluit

8. In het onderhavige besluit, verder aangeduid als het WPC-2b besluit, stelt het college de tarieven vast die gelden voor de gereguleerde dienstverlening van KPN met betrekking tot:

- Wholesale Broadband Access Zakelijke markt (WBA ZM) en daarvan dan de overbooked varianten.⁴

9. De tariefplafonds waaraan KPN zich op grond van dit besluit dient te houden, zijn opgenomen in Annex A van dit besluit.

Relatie met andere besluiten

10. In het WPC-IIa besluit⁵ zijn reeds de tariefplafonds opgelegd voor de telefoniediensten, MDF-access en de ILL-koperdiensten. De in dit besluit vervatte diensten maken gebruik van de collocatiefaciliteiten waarvoor in het WPC-IIa besluit tariefplafonds zijn vastgesteld. Collocatie is daarom geen onderwerp in dit WPC-2b besluit.

11. In Annex A zijn – *uitsluitend ter informatie* – ook de tariefplafonds opgenomen voor WBA non-overbooked.⁶ Voor deze diensten geldt op het moment van publicatie van dit besluit geen tariefregulering als gevolg van de vernietiging van het Marktanalysebesluit Huurlijnen⁷ door het CBb op 13 april 2010. Deze tarieven zijn gebaseerd op de kostprijzen die volgen uit het in dit besluit goedgekeurde kostentoerekeningssysteem. Indien op deze diensten dezelfde tariefregulering van toepassing zou zijn als voor de met dit besluit gereguleerde diensten, zou het college voor bedoelde thans niet gereguleerde dienst WBA non-overbooked de tariefplafonds in Annex A hebben vastgesteld.

12. Dit besluit bevat niet de tariefplafonds voor ILL-SDH en ILL-DWDM, omdat deze diensten ook geraakt worden door de vernietiging van het Marktanalysebesluit Huurlijnen.

13. Dit besluit bevat ook niet de tarieven voor de toegang tot de Optical Distribution Frames (ODF) en voor WEAS-diensten. ODF-access is een bouwsteen voor de WEAS-dienst. Zoals in randnummer 4 van onderhavig besluit reeds genoemd, heroverweegt het college de huidige invulling van de kostenoriëntatieverplichting voor nieuwe zakelijke glasdiensten.

⁴ De varianten UBR 1:4, UBR 1:10 en UBR 1:20.

⁵ OPTA/AM/2009/203507.

⁶ De varianten VBR-rt en UBR 1:1.

⁷ OPTA/MA/2008/202714.

1.4 Structuur

14. 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.

15. In dit WPC-2b besluit zijn meerdere paragrafen grotendeels overgenomen uit het WPC-IIa besluit. Het gaat dan bijvoorbeeld om hoofdstuk 2, 3 en 4 en de algemene punten in de beoordeling van het EDC-systeem (paragraaf 5.1).

1.5 Samenvatting

16. De tariefplafonds voor WBA overbooked 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.

17. Het college heeft de door KPN gerapporteerde kostprijzen beoordeeld. Die beoordeling heeft op een aantal onderdelen geleid tot verzoeken aan KPN om het EDC-systeem aan te passen. Deze door het college voorgeschreven aanpassingen zijn opgenomen in hoofdstuk 5. De aanpassingen zijn in de vastgestelde tariefplafonds verwerkt. Het EDC-systeem van KPN is, met deze aanpassingen, door het college goedgekeurd.

18. De tariefplafonds zijn opgenomen in Annex A. De tariefplafonds betreffen de periode van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2011.

2 Juridisch kader

19. Dit WPC-2b 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 Telecommunicatiewet (Tw). Deze verplichtingen zijn in het marktanalysebesluit Wholesale breedbandtoegang⁸ opgelegd. In onderstaande tabel is het desbetreffende marktanalysebesluit (hierna: het relevante marktanalysebesluit) 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.

<i>Marktanalysebesluit</i>	<i>Kenmerk</i>	<i>Paragraaf/randnummer</i>
<i>Wholesale breedbandtoegang</i>	<i>OPTA/AM/2008/202717</i>	<i>Randnummer xi t/m xiv</i>

20. De verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven betekent dat KPN tarieven dient te hanteren die niet boven de door het college bepaalde tariefplafonds mogen liggen. In het onderhavige besluit worden deze tariefplafonds bepaald.

21. 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 B⁹ van het relevante marktanalysebesluit. 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 na drie maanden een groot deel van het kostentoerekeningssysteem aan het college ter goedkeuring aangeboden. Het resterende deel is op verschillende tijdstippen in 2009 en 2010 aangevuld. In het onderhavige besluit wordt eveneens over de goedkeuring van dit systeem beslist.

22. In de overwegingen van het relevante marktanalysebesluit 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 het relevante marktanalysebesluit en waarnaar wordt verwezen in het desbetreffende dictum van het relevante marktanalysebesluit.

Kostentoerekening

23. In Annex A van het relevante marktanalysebesluit 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

⁸ OPTA/AM/2008/202717.

⁹ Het relevante marktanalysebesluit kent Annex A, B en C. Deze annexen en de daarin opgenomen voorschriften maken onderdeel uit van het relevante marktanalysebesluit.

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).

24. Het college heeft met betrekking tot het kopernet besloten tot het aanpassen van de door KPN gehanteerde afschrijvingstermijn. Deze aanpassing geldt voor de op koper gebaseerde diensten (WBA ZM) die in dit besluit zijn opgenomen. Het college verwijst hiervoor 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.

25. Initieel eenmalig hoge kosten kunnen reden zijn om af te wijken van de algemene regel dat operationele kosten ten laste worden gebracht van het jaar waarin de corresponderende uitgaven zijn gedaan. De eenmalig hoge kosten kunnen de vraag naar een dienst doen stagneren zodat deze niet van de grond kan komen. Binnen EDC (zie paragraaf B.2.2 van Annex B) is het mogelijk de aanvankelijk hoge kosten via meerjarenvensters over een periode van een aantal jaren in de kostprijzen en de tarieven van de wholesalediensten te verwerken. Bij het gebruik van meerjarenvensters worden de operationele kosten (inclusief het redelijk rendement) in het totaal aan jaren van het venster terugverdiend in plaats van jaarlijks. Er is dus sprake van kostencausaliteit. Dit is toegepast bij WBA ZM (zie paragraaf 5.3.1).

26. In Annex B van het relevante marktanalysebesluit 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) infrastructuraanbieders. Voor een verdere toelichting wordt hier korthedshalve verwezen naar paragraaf B.2.4 van Annex B van het relevante marktanalysebesluit. In paragraaf 5.1.5 beoordeelt het college op basis van de in Annex B ten aanzien van CCA bepaalde regels de door KPN gehanteerde terreinenindex.

27. Voor wat betreft de vermogenskostenvoet heeft het college in Annex B van het relevante marktanalysebesluit 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 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 om een Return on Sales in de kostprijzen te verwerken.

28. Voorts heeft het college in Annex A van het relevante marktanalysebesluit 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 randnummer 33 gaat het college hier nader op in.

29. 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 kostentoerekening. Dit ter voorkoming van het toerekenen van te veel kosten aan deze diensten. In Annex A van het relevante marktanalysebesluit 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 kosten¹⁰ 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 van kosten op basis van toekomstig gebruik van dit netwerk is niet toegestaan. In paragraaf 5.2.1 van onderhavig besluit heeft het college op basis van het ontbreken van kostencausaliteit geoordeeld dat KPN ten onrechte bepaalde IT-kosten aan WBA ZM toerekent.

30. Annex A van het relevante marktanalysebesluit geeft in randnummer 17 e.v. aan dat er omstandigheden van een specifiek geval kunnen zijn waardoor ten aanzien van bepaalde (typen) kosten causale toerekening tot suboptimale uitkomsten kan leiden. Zo maakt het college een uitzondering op het principe van causale kostentoerekening 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 het relevante marktanalysebesluit zijn voorschriften opgenomen over proportionele toerekening.¹¹

31. Randnummer 15 van Annex A van het relevante marktanalysebesluit schetst de mogelijke principes van kostentoerekening. Als tweede principe wordt "benefits received" genoemd. Dat principe houdt in dat de kosten kunnen worden toegerekend aan de gebruikers die de voordelen genieten die samenhangen met de gemaakte kosten. Het college past dit principe in paragraaf 5.3.3 toe bij de bepaling van de kostprijzen voor de verschillende dienstvarianten binnen WBA ZM.

Kostenoriëntatie: de relevante kosten

32. 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

¹⁰ Onder all-IP kosten wordt verstaan de kosten die KPN maakt in verband met investeringen in een nieuwe generatie netwerktechnologie.

¹¹ Door het CBb is uitgesproken dat proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten, mits goed gemotiveerd, is toegestaan (CBb 12 september 2007. LJN: BB3357).

wholesalediensten tegen concurrerende voorwaarden kunnen afnemen. Daarvan is slechts sprake als uitsluitend efficiënte kosten tot uitdrukking kunnen komen in die wholesaleprijsstelling.¹²

33. 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.

34. In het relevante marktanalysebesluit 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 assets¹³ en leegloop van het oude netwerk¹⁴ 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.

35. 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 het relevante marktanalysebesluit 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.

36. 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 de WBA-diensten.

37. 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.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ Onder leegloop van het netwerk wordt verstaan de verminderde bezetting van het netwerk als gevolg van de (geleidelijke) overstap naar een nieuw netwerk.

38. Tot slot is in randnummer 40 van Annex B 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 *als gevolg van* deze toerekening stijgen ten opzichte van de tarieven van vóór de introductie van het all-IP netwerk. Het college heeft geen aanleiding gezien om tarieven op grond van deze bepaling aan te passen.

3 Beschrijving WPC-systeem

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

3.1 EDC-kostentoerekeningssysteem

40. 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.

41. 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

42. 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: WACC¹⁵), (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 verlenen. Het resultaat is daarom een door het college goedgekeurd kostentoerekeningssysteem en de daaruit volgende kostprijzen.

¹⁵ De WACC is de *weighted average cost of capital*, die wordt later toegelicht in paragraaf 5.1.1.

43. Vervolgens worden per dienst en dienstelement de tariefplafonds in de verschillende periodes vastgesteld. In Annex C van het relevante marktanalysebesluit 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.

44. In de onderstaande tabel is aangegeven hoe de tariefplafonds voor de verschillende periodes worden vastgesteld.¹⁶

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

45. 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.

¹⁶ Voor toelichting zie het marktanalysebesluit, Annex C, randnummers 22-23.

4 Proces

46. 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. Aangezien het WPC-IIa en -2b besluit in belangrijke mate hetzelfde voortraject hebben gehad, omvat het hierna beschreven proces de voorbereidingen voor beide besluiten.

4.1 Industry Group

47. Het college heeft voor de operationalisering van het WPC-II systeem een Industry Group (hierna: IG) ingesteld. Marktpartijen zijn op 19 december 2008 uitgenodigd om aan die IG deel te nemen.¹⁷ 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.

48. Op 21 januari 2009 heeft de eerste bijeenkomst van de IG plaatsgevonden (IG-1). Deze stond in het teken van de start van WPC-II. Tijdens die bijeenkomst heeft het college het proces beschreven waarmee het WPC-II 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.

49. Bovendien heeft KPN tijdens IG-1 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-1 besproken onderwerpen. Een aantal IG-leden heeft daar gebruik van gemaakt.

50. Op 11 februari 2009 heeft de tweede bijeenkomst van de IG plaatsgevonden (IG-2). Tijdens deze bijeenkomst is in de eerste plaats de WACC aan de orde geweest. De adviesbureaus NERA en Oxera hebben hun rapportages¹⁸ 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 NERA en Oxera, 2) de in de berekening gebruikte parameters, en 3) de rol van inflatie in het WPC-systeem.

51. 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

¹⁷ OPTA/AM/2008/202913, MA 2008: publicatie marktbesluiten, 19 december 2008.

¹⁸ 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 (WBA). 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-2 besproken onderwerpen. Een aantal IG-leden heeft daar gebruik van gemaakt.

52. Op 4 maart 2009 heeft de derde bijeenkomst van de IG plaatsgevonden (IG-3). 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).

53. Als afsluiting van IG-3 heeft het college de IG-leden opgeroepen hun wensen ten aanzien van het WPC-II 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-3 besproken onderwerpen, zoals de EDC-rapportage van KPN en anchor pricing. Een aantal IG-leden heeft daar gebruik van gemaakt.

54. Op 29 april 2009 heeft de vierde bijeenkomst van de IG plaatsgevonden (IG-4), 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.

55. Op 1 juli 2009 heeft de vijfde bijeenkomst van de IG plaatsgevonden (IG-5). 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-5 mondeling en schriftelijk vragen van IG-leden beantwoord. De IG-leden hebben de gelegenheid gekregen schriftelijk te reageren op de tijdens IG-5 besproken onderwerpen. Een aantal IG-leden heeft daar gebruik van gemaakt.

56. Daarnaast heeft het college tijdens IG-5 aangekondigd het WPC-II 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 collocatie. Het tweede deel zou de tarieven vaststellen voor de gereguleerde dienstverlening van KPN met betrekking tot WBA, SDF backhaul, ILL SDH, ILL DWDM, WEAS en ODF. De IG-leden hebben daarbij aangegeven zich te kunnen verenigen met het opknippen van het WPC-II tariefbesluit.

57. In de zesde IG die is gehouden op 17 februari 2010 (IG-6) heeft KPN de gelegenheid gekregen ontmiddellings- en herbalanceringsvoorstellen voor WBA ZM en WEAS toe te lichten. KPN maakt in haar voorstellen voor de marktтарieven bij verschillende diensten onderscheid in gebruikte bandbreedte en in regio's. KPN wil dat het college dit onderscheid laat terugkeren in de tariefplafonds.

Het college heeft de ontmiddelings- en herbalanceringsvoorstellen deels overgenomen in dit besluit. Zie hiervoor paragraaf 5.3. De tariefplafonds voor WEAS worden niet in dit besluit vastgesteld.

58. Op 1 december 2010 vond de eerste IG Tariefregulering en marge-utholling plaats. Tijdens deze bijeenkomst heeft het college het voornemen gepresenteerd om alleen de tarieven voor WBA ZM over koper in onderhavig WPC-2b besluit vast te stellen. Partijen hadden tot en met 10 december 2010 om hierop te reageren. Reacties bleven echter uit.

59. 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.¹⁹ 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. Tevens betreft zij verslaggeving van bijeenkomsten van OPTA met KPN. 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

60. KPN heeft op 19 december 2008 de EDC-rapportage voor de periode 2007 tot en met 2011 bij het college ingediend.²⁰ Het betrof een deelrapportage, namelijk uitsluitend over de door KPN als 'EDC-kerndiensten' aangemerkte gereguleerde wholesalediensten.

61. In de periode februari en maart 2009 heeft KPN batchgewijs conceptversies van de EDC-rapportage voor de overige diensten, door KPN aangemerkt als EDC-restdiensten ingediend. Op 31 maart 2009 heeft KPN de gezamenlijke EDC-rapportage voor de periode 2007 tot en met 2011 aan het college doen toekomen.²¹

62. De rapportage voor de diensten die in dit WPC-2b besluit worden beoordeeld was incompleet. Dit werd in belangrijke mate veroorzaakt doordat KPN een deel van die diensten in 2007 nog niet leverde en voor de kostenberekening en tariefvoorstellen gebruik moest maken van gegevens uit 2008. KPN heeft de ontbrekende onderdelen van de EDC-rapportage aangevuld eind 2009/ begin 2010. Ook de ontmiddelings- en herbalanceringsvoorstellen voor de tarieven dateren van eind 2009/ begin 2010.

63. De EDC-rapportages bevatten voor de WPC-2b diensten 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.²²

64. De genoemde EDC-rapportages zijn in overeenstemming met de voorschriften zoals door het college opgenomen in Annex A en B van het relevante marktanalysebesluit door de accountant

¹⁹ De correspondentie is daarbij geschoond van bedrijfsvertrouwelijke informatie.

²⁰ Aanbiedingsbrief definitieve EDC rapportage 2007-2011, 2008-U-00158-RvB, 19 december 2008.

²¹ Aanbiedingsbrief definitieve EDC rapportage 2007-2011, 2009-U-00038-RvB, 31 maart 2009.

²² Website KPN: www.kpn-wholesale.com.

gecontroleerd.²³ 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.

4.3 Briefwisseling en dieptesessies met KPN

65. 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 dieptesessies met KPN plaatsgevonden waarvan notulen openbaar zijn gemaakt.

4.4 Herberekeningsverzoeken aan KPN

66. Zoals in randnummer 42 van dit besluit is aangegeven kan het college aan KPN herberekeningsverzoeken doen. Het college heeft KPN gedurende het proces in het kader van WPC-2b de volgende herberekeningsverzoeken gedaan:

- bij brief van 15 februari 2010²⁴ heeft het college herberekeningsverzoeken gedaan ten aanzien van WBA ZM.
- op 31 maart 2010²⁵ volgde een tweede herberekeningsverzoek. Het betrof ILL SDH en opnieuw WBA ZM. Door de uitspraak van het CBb is het herberekeningsverzoek aangaande ILL SDH vervallen.
- bij brief van 29 april 2010²⁶ heeft het college vervolgens herberekeningsverzoeken gedaan ten aanzien van SDF backhaul en WEAS lite.
- bij brief van 28 mei 2010²⁷ heeft het college aanvullende herberekeningsverzoeken gedaan ten aanzien van WEAS lite.
- naar aanleiding van de zienswijze van KPN over de IT-kosten voor WBA ZM heeft het college op 6 oktober 2010²⁸ een herberekeningsverzoek gedaan.

²³ 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. Daarnaast is op 9 juni 2010 een accountantsverklaring opgeleverd inzake de herberekeningen voor WBA ZM.

²⁴ OPTA/AM/2010/200611, WPC-2b herberekeningsverzoeken (1).

²⁵ OPTA/AM/2010/201176, 09.0278.23 1) Vragenbrief 18 en 2) herberekeningsverzoeken WBA ZM & SDH. De aan KPN gevraagde herberekening bij WBA ZM (verzoek 6) inzake de toerekening van de DSLAM-kosten is uiteindelijk niet doorgevoerd in de EDC-kostprijzen.

²⁶ OPTA/AM/2010/201440, Vragenbrief 21 en herberekeningsverzoek WEAS/SDF backhaul.

²⁷ OPTA/AM/2010/201628, WPC-2b herberekeningsverzoek.

²⁸ OPTA/MA/2010/202760, 09.0278.23 Herberekeningsverzoek WPC-2b.

Uiteindelijk zijn de herberekeningsverzoeken inzake SDF backhaul en WEAS lite niet in dit besluit verwerkt.

67. KPN heeft de juistheid van deze herberekeningsverzoeken steeds bestreden en heeft de resultaten van de herberekeningen onder protest aan het college aangeboden. In verschillende brieven 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.

4.5 Nationale en Europese consultatie

68. 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.

69. In het onderhavige besluit wordt nadere invulling gegeven aan de tariefverplichtingen die KPN in het relevante marktanalysebesluit 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 kostentoe rekeningssysteem. Het onderhavige besluit kwalificeert hiermee als een besluit als bedoeld in artikel 6a.2 van de Tw.

70. 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.

71. 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-2b 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-2b besluit ook Europees dient te consulteren en notificeren.

72. De hiervoor bedoelde consultatie en notificatie hebben plaatsgevonden op basis van het op 10 juni 2010 gepubliceerde WPC-2b ontwerpbesluit.²⁹ Van de resultaten van de consultatie en de notificatie doet het college verslag in Annex C van dit besluit.

²⁹ Ontwerpbesluit Wholesale price cap 2009-2011, OPTA/MA/2010/201664, 10 juni 2010.

5 Beoordeling EDC-kostentoerekeningsstelsel

73. In dit hoofdstuk beoordeelt het college de kostprijzen van de met dit besluit gereuleerde diensten en dienstelementen. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van de bepalingen in de Annexen A en B van het relevante marktanalysebesluit, die in hoofdstuk 0 van dit besluit zijn samengevat.

74. 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 kostentoerekeningsstelsel.

75. Hoofdstuk 5 is als volgt ingedeeld. In paragraaf 5.1 volgen de algemene beoordelingspunten. Deze zijn grotendeels gelijk aan de algemene beoordelingspunten uit het WPC-IIa besluit. KPN dient die punten waar relevant nu toe te passen op de WBA ZM diensten. In paragraaf 5.2 beoordeelt het college enkele punten uit de kostenallocatie die specifiek zijn voor WBA ZM. In paragraaf 5.3 beoordeelt het college de uitsplitsing van een aantal kostprijzen naar (sub)diensten met behulp van ontmiddeling en herbalancerings. Tot slot volgt in paragraaf 5.4 de conclusie van deze beoordeling.

5.1 Algemeen

5.1.1 Redelijk rendement

Beoordelingspunt

76. In randnummer 27 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).

77. 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 januari³⁰ en april³¹ 2009. Deze rapporten zijn tijdens de operationalisering van het WPC-systeem aan de IG-leden ter beschikking gesteld. De NERA-rapporten zijn in Annex B bij het besluit gevoegd.

78. KPN heeft door onderzoeksbureau Oxera twee rapporten laten opstellen met betrekking tot de WACC. Het eerste rapport van Oxera³² gaat in op de vraag of KPN voldoende wordt gecompenseerd voor de generieke inflatie. Het tweede rapport³³ 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.

³⁰ 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.

³¹ NERA rapport getiteld 'The cost of capital for KPN's wholesale activities', april 2009.

³² Oxera rapport getiteld 'Compensation for inflation', 1 december 2008.

³³ Oxera rapport getiteld 'Cost of capital of KPN', 1 december 2008.

79. 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.

80. 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.

81. 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 WACC

82. Het college ziet in hetgeen door KPN en Oxera in dit verband is aangevoerd onvoldoende redenen 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.

83. 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.

84. De basis van de vermogenskostenvergoeding wordt in EDC gevormd door de actuele boekwaarde van de kapitaalgoederen. Daarin wordt rekening gehouden met de specifieke inflatie (prijzontwikkeling) 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 vermogenskosten worden vergoed voor zowel de specifieke als generieke inflatie. Het college ziet geen grond KPN dit toe te staan.

85. 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 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.

86. Op grond van het vorenstaande zal het college het kostentoerekeningsstelsel 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

87. In het tweede rapport stellen KPN en Oxera 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.

88. 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.

89. In het 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

90. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat KPN voor alle diensten in dit besluit 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

91. In randnummer 36 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.

92. In deze paragraaf wordt deze zogenaamde 'leegloopregel' toegepast op de toerekening van kosten aan de gereguleerde wholesaledienst WBA ZM. Om een WBA ZM dienst te kunnen leveren moet een telco ook MDF access afnemen bij KPN. Dit kan in de vorm van Asl (linesharing) of Xtl (volledig ontbundelde lijn). MDF access is dus een bouwsteen van WBA ZM. In het door KPN

ingediende EDC-systeem had KPN in eerste instantie geen uitvoering aan de leegloopregel gegeven voor wat betreft WBA ZM.

93. Wat betreft MDF heeft KPN de relevante kosten gedeeld door het volume aan koperaansluitingen. 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 en vervolgens ook niet bij de bepaling van de kostprijs van WBA ZM.

Beoordeling door het college

94. Op grond van het in het relevante marktanalysebesluit 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.

95. 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.

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

97. 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 aansluitingen. Het is immers niet goed mogelijk per 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.

98. Ten aanzien van MDF, en daarmee WBA ZM, 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

99. 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 randnummer 98. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen. Dit heeft gevolgen voor de kostprijs van WBA ZM.

5.1.3 Aanpassing levensduur kopernet

Beoordelingspunt

100. 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

101. In Annex B.2.6 van het relevante marktanalysebesluit heeft het college 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.

102. 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 101 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

103. 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. Dit heeft gevolgen voor de kostprijs van WBA ZM.

5.1.4 Toerekening all-IP kosten

Beoordelingspunt

104. 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 (SDF) vallen.

105. 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.

106. 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.

107. Het voorgaande betekent dat in het EDC-systeem kosten van zowel traditionele (SDH/ATM) als nieuwe (all-IP ofwel ethernet) infrastructuur aan de WPC-2b-dienst WBA ZM wordt toegerekend.

Beoordeling door het college

108. In randnummer 29 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.

109. Het college acht toerekening van all-IP kosten aan WBA diensten alleen gerechtvaardigd voor zover deze diensten ook werkelijk gebruik maken van de all-IP investeringen. WBA ZM wordt in deze reguleringsperiode niet geleverd over ethernet, maar wordt alleen geleverd over het bestaande SDH/ATM-netwerk. Het college heeft daarbij geconstateerd dat in het EDC-systeem WBA ZM ATM diensten all-IP kosten kregen toegerekend op basis van toekomstig gebruik van het ethernetnetwerk. Het college acht een toerekening van ethernetkosten aan WBA ZM ATM daarom niet gerechtvaardigd. Om die reden heeft het college KPN verzocht het EDC-systeem zodanig aan te passen dat niet langer toerekening van deze all-IP kosten aan WBA ZM ATM diensten plaatsvindt.

110. KPN heeft deze aanpassing uitgevoerd. KPN had daarbij de volumes van WBA CM die ook nog gebruik maken van het SDH/ATM-netwerk niet meegenomen in de toerekening. Het argument van KPN was dat de bezettingsgraad van het SDH/ATM-netwerk dan aan het einde van de reguleringsperiode over de 100% zou uitkomen. KPN had in de berekening aangenomen dat WBA CM in het geheel (fictief) naar ethernet zou worden gemigreerd aan het begin van de reguleringsperiode.

111. Naar het oordeel van het college dienen de kosten van het SDH/ATM-netwerk echter te worden verdeeld over alle diensten die gebruik maken van deze infrastructuur. Dit betekent dat ook de volumes van WBA CM dienen te worden meegenomen in de berekening voor zover deze dienst nog gebruik maakt van het SDH/ATM-netwerk in de huidige reguleringsperiode. Het is KPN's verplichting jegens haar klanten dat geen sprake is van overbezetting van het netwerk. Voor de kostenallocatie betekent dit echter niet dat volumes die daadwerkelijk gebruik maken van het netwerk niet worden meegeteld. Het college heeft KPN derhalve gevraagd de volumes van WBA CM die gebruik maken van het SDH/ATM-netwerk mee te nemen in de kostenallocatie.

Conclusie

112. 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 randnummer 109 en 111. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen. Dit heeft gevolgen voor de kostprijs van WBA ZM.

5.1.5 Index terreinen

Beoordelingspunt

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

114. 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.

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

116. 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.

117. 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.

118. 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 **XXXXX** naar **XXXXX**.

119. 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.

120. Wat de verwerking van de indexverhoging betreft, geldt ten eerste dat binnen de in het EDC-systeem gehanteerde CCA methodiek in combinatie met FCM³⁴ een opwaardering van activa zou leiden tot een zogenaamde holding gain.³⁵ 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.³⁶

121. 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

122. 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

³⁴ In de relevante marktanalysebesluiten en in paragraaf 5.1.1 van dit besluit wordt uitgebreid ingegaan op de betekenis en werking van CCA in combinatie met FCM. Daar wordt hier kortheidshalve naar verwezen.

³⁵ 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.

³⁶ 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.'

EDC-systeem heeft verwerkt. Daarbij zijn de regels in paragraaf B.2.4 van Annex B van het relevante marktanalysebesluit, waarnaar in randnummer 26 van dit besluit wordt verwezen, door het college toegepast en nader uitgewerkt.

123. 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 het marktanalysebesluit 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.

124. 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 huidige waarde is van een actief met dezelfde of vergelijkbare functie.³⁷ 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.

125. 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.

126. 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.

³⁷ 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.

127. 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 telecommunicatiedoelinden (objectgebonden).

128. 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.

129. 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.

130. 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.

131. 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

132. 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 131. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.1.6 Return on Sales

Beoordelingspunt

133. In het EDC-systeem hanteert KPN een Return on Sales (RoS) als redelijk rendement voor de risico's samenhangend met arbeidsintensieve diensten, zoals wederverkoop- en leveringsdiensten. Tot op heden heeft de RoS alleen 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.

134. KPN ziet in de uitspraak van het CBb van 12 september 2007³⁸ 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.

135. Daarnaast haalt KPN de volgende tekst aan uit Annex F van het besluit van het college van 21 december 2005:³⁹

“.. 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

136. 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.

137. 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 27 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.

³⁸ LJV BB3357

³⁹ OPTA/TN/2005/203468

138. 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

139. 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 Beoordeling kostenallocatie WBA ZM

140. Deze paragraaf bevat voor WBA ZM specifieke beoordelingspunten betreffende de kostenallocatie.

5.2.1 IT-kosten WBA ZM⁴⁰

Beoordelingspunt

141. Volgens de EDC-rapportage over WBA ZM bestaat de gemiddelde kostprijs in 2007 voor de WBA ZM dienst voor ongeveer **XXXXX** procent uit kosten van software.

Beoordeling door het college

142. Op basis van nadere specificaties van de IT-kosten door KPN heeft het college geoordeeld dat ten onrechte de kosten van een applicatie zijn opgevoerd, omdat deze niet aan WBA ZM kunnen worden toegerekend. Het betreft de applicatie **XXXXX**. KPN heeft aangegeven dat **XXXXX** voor VOIP gebruikt wordt en het toewijzen van deze kosten aan WBA ZM past dan ook niet binnen het principe van kostencausaliteit.

Conclusie

143. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat de kosten van de IT-applicatie **XXXXX** niet aan WBA ZM mogen worden toegerekend. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.2.2 Allocatie netwerkkosten bij WBA ZM

Beoordelingspunt

144. KPN verdeelt de kosten van de DSLAM ten behoeve van WBA gelijk over upstream en downstream capaciteit, omdat de gebouwde capaciteit upstream even groot is als downstream.

145. Voor de kosten van de backhaul ten behoeve van WBA geldt hetzelfde als voor de kosten van de DSLAM. Ook de kosten van de backhaul heeft KPN gelijk verdeeld over up- en downstream.

⁴⁰ Deze paragraaf is gewijzigd ten opzichte van het ontwerpbesluit. Zie paragraaf C.3.1 van Annex C van onderhavig besluit voor een toelichting.

Beoordeling door het college⁴¹

146. Het college heeft beoordeeld of de gelijke allocatie over up- en downstream van bovengenoemde kosten terecht is.

147. De kostendrijver is volgens het college de benodigde capaciteit. De benodigde capaciteit van de hiervoor genoemde netwerkdelen wordt als volgt bepaald. Voor zakelijke klanten bepaalt de gegarandeerde capaciteit aan eindgebruikers de netwerkdimensionering. Voor consumenten bepaalt de benutte piekcapaciteit de netwerkdimensionering. Daarnaast heeft KPN aangegeven dat de netwerkdimensionering ten aanzien van internettoegang rekening houdt met een reservecapaciteit van **XXXXX** boven het piekgebruik. De totale benodigde capaciteit is voor ieder van de netwerkdelen de som van deze elementen.

148. Bij WBA CM is de benodigde capaciteit voor downstream groter dan voor upstream, terwijl in de allocatie zoals KPN die voorstelt deze de facto aan elkaar gelijk gesteld wordt. Het college is het dus niet eens met de door KPN gekozen allocatie van de kosten naar WBA CM en WBA ZM. Het college is van oordeel dat KPN's voorstel onvoldoende de kostencausaliteit weerspiegelt. KPN verdeelt de kosten gelijk over up- en downstream, terwijl de benodigde capaciteit niet gelijk is voor up- en downstream.

149. Het college heeft KPN derhalve verzocht de 50-50 kostenallocatie voor de genoemde netwerkdelen te vervangen door een allocatie op basis van de benodigde capaciteit voor up- en downstream en daarbij uit te gaan van een reservecapaciteit van **XXXXX** voor internettoegang.

150. Het college hanteert zo een toerekening van kosten volgens de EDC-systematiek, waarbij de toerekening naar rato van gebruik een geëigende toerekeningswijze is. Het voordeel van deze sleutel is dat als bepaalde diensten leiden tot een zwaardere belasting van het netwerk, de dienst ook meer kosten krijgt toegerekend. Het college is van oordeel dat de door hem gehanteerde sleutel eenvoudig en duidelijk is.

Conclusie

151. Op grond van het voorafgaande is het college van oordeel dat KPN bij de allocatie van kosten van de DSLAM en backhaul dient uit te gaan van de benodigde up- en downstreamcapaciteit in plaats van de 50-50 verdeling over up- en downstream. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.3 Beoordeling ontmiddeling en herbalancerings

152. KPN heeft in de EDC-rapportages voor WBA ZM gemiddelde kostprijzen voor 2007 en 2011 opgeleverd. In deze paragraaf gaat het college in op de vertaling van de kostprijzen naar tarieven.

⁴¹ De argumentatie in deze paragraaf is aangepast ten opzichte van het ontwerpbesluit. Zie paragraaf C.3.2 van Annex C van onderhavig besluit voor een toelichting.

5.3.1 Toepassen van een meerjarenvenster bij WBA ZM

Beoordelingspunt

153. In de oorspronkelijk ingediende EDC-rapportage ten behoeve van WBA ZM is er sprake van een aanzienlijk kostprijsverschil tussen het eerste jaar (2007) en het laatste jaar van de reguleringsperiode (2011). Dit is een gevolg van de afname van de investeringen in het oude SDH/ATM-netwerk en de toename van de WBA ZM leveringen.

Beoordeling door het college

154. Het gevolg van het zojuist beschreven kostprijsverschil is dat het door KPN voorgestelde tariefverloop van WBA ZM diensten een sterke daling laat zien door de jaren heen. Voor marktpartijen die WBA ZM diensten van KPN afnemen is een instabiel verloop van de tarieven lastig bij het vormgeven van hun business case. De retailtarieven die zij aan hun zakelijke afnemers vragen zijn in het algemeen vrij stabiel door de jaren heen. Wholesale tarieven met een sterk dalend verloop sluiten niet aan op de praktijk uit de retailmarkt.

155. Binnen het EDC-systeem is het mogelijk kosten via een meerjarenvenster uit te spreiden over de gehele reguleringsperiode (zie Annex B.2.2 van het relevante marktanalysebesluit). De kosten (inclusief het redelijk rendement) worden dan in het totaal aan jaren van het venster terugverdiend zonder dat er sprake hoeft te zijn van jaarlijks gelijke kosten en opbrengsten. De uitkomst van deze exercitie is in het EDC-systeem kostenneutraal omdat dezelfde kosten zijn opgenomen in de periode 2007-2011.

Conclusie

156. Om het hierboven beschreven effect in het tariefverloop te mitigeren, heeft het college KPN toegestaan de EDC-kostprijzen voor WBA ZM gelijkmatig over de gehele reguleringsperiode te spreiden door een vijfjarenvenster toe te passen.

5.3.2 Geografische ontmiddeling van de verbinding bij WBA ZM⁴²

Beoordelingspunt

157. KPN heeft een voorstel gedaan voor geografische ontmiddeling van de kostprijzen bij WBA ZM. Bij ontmiddeling wordt de gemiddelde kostprijs gedifferentieerd naar verschillende diensten op basis van onderliggende kostenverschillen tussen de verschillende (sub)dienstvarianten. Bij WBA ZM hanteert KPN een geografische indeling in A- en B-gebieden in de kostprijzen van de verbindingen, waarbij de B-gebieden een hogere kostprijs hebben dan de A-gebieden. KPN motiveert deze verschillen op basis van kostprijsverschillen in het backhaulnetwerk en de bezettingsgraad van de DSLAM's.

158. KPN heeft voorgesteld om een opslag van 25 procent te hanteren voor B-gebieden, in plaats van de opslag gebaseerd op de door haar berekende werkelijke kostprijsverschillen tussen A- en B-gebieden. Dit berekende kostprijsverschil is volgens KPN dusdanig groot dat de markt ernstig verstoord zou worden indien dit volledig in de opslag voor B-gebieden verdisconteerd zou worden.

⁴² De argumentatie in deze paragraaf is aangepast ten opzichte van het ontwerpbesluit. Zie paragraaf C.4.1 van Annex C van onderhavig besluit voor een toelichting.

Beoordeling door het college

159. Het college acht het mogelijk dat er geografische kostenverschillen bestaan. Hij ziet echter een aantal redenen om de door KPN voorgestelde ontmiddeling niet te volgen:

- het backhaulnetwerk kan worden gezien als een noodzakelijk onderdeel van het basisnetwerk voor het landelijk aanbieden van diensten. Het ligt dan ook niet direct voor de hand om kostenverschillen op dat niveau terug te laten komen in de kostprijzen van bepaalde diensten;
- de voorgestelde geografische ontmiddeling bij WBA ZM is inconsistent met de benadering van andere, al in WPC-IIa vastgestelde, tariefplafonds. KPN heeft bij telefonie en ILL in het transportdeel geen differentiatie op basis van kostenverschillen voorgesteld, terwijl deze voor een belangrijk deel van hetzelfde netwerk gebruik maken als WBA ZM;
- KPN hanteert in haar commerciële wholesale tarieven voor WBA CM en in de retailtariefstelling van zakelijk internet ook geen geografisch gedifferentieerde tarieven;
- de differentiatie die KPN voorstelt lijkt vooral ingegeven te zijn door marktomstandigheden: bij WBA zijn de duurere B-gebieden vooral de gebieden waar partijen als BBned en Tele2 geen concurrerend WBA aanbod doen. Deze partijen zijn niet uitgerold in deze gebieden, een beslissing die een aantal jaren geleden is genomen mede op basis van de planning voor het uitfasen van de MDF-centrales zoals toentertijd gecommuniceerd door KPN. De uitfasering van de MDF-centrales is vertraagd, maar het college verwacht niet dat marktpartijen gedurende de reguleringsperiode alsnog in grote mate uit gaan rollen in B-gebieden. Gevolg is dat KPN door haar landelijke dekking diensten in A-gebieden kan subsidiëren met de hogere tarieven in B-gebieden. Er is zo geen sprake van een gelijk speelveld;
- het ontmiddelingsvoorstel van KPN is niet consistent. Een indicatie hiervoor is dat de kostprijzen en de gehanteerde gebiedsindeling van KPN niet één op één overlappen. Er zijn bij WBA ZM deels A-gebieden met een hoge kostprijs en B-gebieden met een lage kostprijs.
- de door KPN voorgestelde opslag van 25% in B-gebieden weerspiegelt niet het werkelijke door haar berekende kostprijsverschil. Daarmee is de hoogte van de opslag arbitrair.

Conclusie

160. Het college wijst KPN's voorstel om op basis van kostenverschillen te komen tot geografisch gedifferentieerde kostprijzen (A- en B-gebieden) voor de WBA ZM verbindingen af. KPN dient haar EDC-systeem hierop aan te passen.

5.3.3 Herbalancering naar dienstvarianten bij WBA ZM

Beoordelingspunt

161. KPN heeft voorstellen gedaan om te komen tot herbalancering van de wholesale tarieven naar bandbreedte en kwaliteitsniveau. Bij herbalancering worden de verhoudingen tussen de kostprijzen voor individuele dienstvarianten in lijn gebracht met de verhoudingen in commercieel uitstaande retailtarieven, zij het dat ze op een ander niveau liggen. Bij herbalancering worden kostprijzen dus niet gedifferentieerd op basis van onderliggende kostenverschillen, maar op basis van de structuur van het overeenkomstige (retail)tarievenbouwwerk.

162. Voor WBA ZM heeft KPN een voorstel tot herbalancering gedaan, waarbij de gemiddelde kostprijs van de verbinding is gedifferentieerd naar de verschillende dienstvarianten op basis van KPN's retailtarieven. De volumes die hierbij zijn gebruikt zijn de leveringen van de verschillende WBA ZM varianten in Q4 2009.

Beoordeling door het college

163. Zonder herbalancering zouden voor de varianten die lage capaciteit bieden relatief hoge tarieven gaan gelden en voor de varianten die hoge capaciteit bieden relatief lage tarieven. Dit zou tot verstoring leiden omdat KPN's wholesale klanten makkelijker voor de hoge capaciteit zouden kiezen zonder dat zij die nodig hebben. Hierdoor zou KPN via investeringen extra capaciteit moeten creëren, zonder dat hier door partijen daadwerkelijk gebruik van zou worden gemaakt. Dit zou tot onnodige kosten en inefficiëntie leiden als gevolg van een suboptimale netwerkbezetting.

164. Het inefficiënt gebruik van een dienst of individuele dienstvariant als gevolg van de tariefstructuur kan volgens het college een reden zijn om bij de toerekening van een dienst af te wijken van 'pure' kostencausaliteit. Het principe van "benefits received" kan hierbij worden toegepast. Daarbij worden de kosten toegerekend aan de gebruikers die de voordelen genieten die samenhangen met de gemaakte kosten. Dit hoeven niet noodzakelijkerwijze dezelfde gebruikers te zijn die de diensten waarvoor de kosten gemaakt worden afnemen. Bij de voorgestelde herbalancering van WBA ZM is de retailprijs de afspiegeling van het nut voor de retailklant voortkomend uit de individuele dienstvariant leidend voor het wholesale tariefplafond. Deze herbalancering is kostenneutraal.

165. Bij ILL is herbalancering eerder in WPC-I en WPC-IIa door het college toegestaan teneinde een gelijkmatiger verloop van de tarieven te realiseren, passend bij de oplopende bandbreedte en kwaliteit. De tarieven voor de lage snelheid (64-128kbit/s) worden erdoor verlaagd en die voor hogere snelheden (1984-2048kbit/s) verhoogd. De herbalancering is toen zodanig uitgevoerd dat zij kostenneutraal is en dus ook over het gehele spectrum van bandbreedtes kostengeoriënteerd is. De herbalancering bij WBA ZM heeft eenzelfde effect.

Conclusie

166. Op grond van bovenstaande heeft het college KPN toegestaan de tarieven voor de verbindingen van WBA ZM op basis van de retailtarieven die KPN hanteert te herbalanceren.

5.4 Aanpassing EDC-systeem en conclusie

167. KPN heeft de in dit hoofdstuk door het college gemotiveerde aanpassingen in het EDC-systeem doorgevoerd en heeft op 8 juni 2010 het college op de hoogte gesteld van de kostprijzen voor 2007 en 2011 die uit dit aangepaste EDC-systeem volgen.

168. Op grond van het voorgaande keurt het college het wholesalekostentoerekeningssysteem van KPN zoals bedoeld in randnummer 167 goed.

169. 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 het relevante marktanalysebesluit.

6 Dictum

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

- a. keurt het college het wholesale kostentoe rekeningssysteem van KPN zoals bedoeld in randnummer 167 van dit besluit goed voor de in Annex A van dit besluit genoemde gereguleerde diensten;
- b. stelt het college de kostengeoriënteerde tarieven vast op het (maximale) niveau van de tariefplafonds in Annex A van dit besluit genoemde gereguleerde diensten; deze gelden met ingang van 1 januari 2009;

II. De datum van inwerkingtreding van dit besluit is 25 januari 2011.

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

mr. C.A. Fonteijn, 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

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

171. In onderstaande tabellen zijn ook - *uitsluitend ter informatie* - de tariefplafonds opgenomen van de diensten binnen WBA ZM die niet behoren tot de WBT HK-markt, maar tot de huurlijnenmarkt. Het gaat om de non-overbooked WBA ZM-varianten (VBR-rt en 1:1). Deze zijn hieronder *cursief* weergegeven.

172. Voor een aantal diensten is geen EDC-kostprijs beschikbaar. Die tariefplafonds zijn vastgesteld op het niveau van de tarieven die KPN momenteel in het referentieaanbod heeft staan. Bij deze tarieven staat: *

173. Bij diensten die niet gereguleerd zijn (buiten de diensten uit randnummer 171), maar waarvoor KPN wel een aanbod heeft, staat: **

Annex A.1. VVE's (eenmalige vergoedingen)

Dienst of dienstelement	eenmalig	1-1-2009 tot 1-7-2009	1-7-2009 tot 1-7-2010	1-7-2010 tot 1-7-2011	1-7-2011 tot 31-12-2011
WBA ZM Access					
Aanleg asl	euro	26,31	22,01	16,28	13,41
Aanleg xtl	euro	23,34	19,49	14,35	11,79
Ophef asl	euro	12,82	11,65	10,09	9,31
Ophef xtl	euro	7,42	6,83	6,04	5,65
Telco-Telco asl	euro	29,64	24,99	18,80	15,70
Telco-telco xtl	euro	23,70	19,81	14,63	12,04
WSO-WSO asl	euro	29,64	24,99	18,80	15,70
WSO-WSO xtl	euro	23,70	19,81	14,63	12,04
Consumer- Business asl	euro	29,64	24,99	18,80	15,70
Consumer- Business xtl	euro	23,70	19,81	14,63	12,04
ICO Cancellation	euro	3,10	2,92	2,67	2,55
NLS1 ZTL	euro	31,08	26,81	21,12	18,28
NLS1	euro	76,43	72,84	68,05	65,66
NLS2	euro	384,54	351,06	306,43	284,11
NLS3 **	euro	nvt	nvt	nvt	nvt
Wall outlet **	euro	nvt	nvt	nvt	nvt
WBA ZM PVC					
Aanleg *	euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Ophef *	euro	5,00	5,00	5,00	5,00
Upgrade *	euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Change *	euro	5,00	5,00	5,00	5,00

Dienst of dienstelement	eenmalig	1-1-2009 tot 1-7-2009	1-7-2009 tot 1-7-2010	1-7-2010 tot 1-7-2011	1-7-2011 tot 31-12-2011
WBA ZM WAP					
Aanleg ATM WAP- STM-1 *	euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Aanleg ATM WAP- STM-4 *	euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Ophef ATM WAP- STM-1 *	euro	0,00	0,00	0,00	0,00
Ophef ATM WAP- STM-4 *	euro	0,00	0,00	0,00	0,00

Annex A.2. VVA's (terugkerende vergoedingen)

Dienst of dienstelement	terugkerend	1-1-2009 tot 1-7-2009	1-7-2009 tot 1-7-2010	1-7-2010 tot 1-7-2011	1-7-2011 tot 31-12-2011
WBA Access					
Asl	euro per mnd	6,48	6,48	6,48	6,48
Xtl	euro per mnd	12,92	12,92	12,92	12,92
Stl	euro per mnd	33,29	33,29	33,29	33,29
WBA WAP poorten					
ATM-poort STM-1	euro per mnd	80,25	77,36	73,49	71,56
ATM-poort STM-4	euro per mnd	321,02	309,43	293,98	286,25
WBA PVC Regional					
VBR-rt 128/128	euro per mnd	6,96	6,96	6,96	6,96
VBR-rt 200/200	euro per mnd	11,93	11,93	11,93	11,93
VBR-rt 224/224	euro per mnd	22,86	22,86	22,86	22,86
VBR-rt 256/256	euro per mnd	45,32	45,32	45,32	45,32
VBR-rt 352/352	euro per mnd	59,03	59,03	59,03	59,03
VBR-rt 448/448	euro per mnd	65,29	65,29	65,29	65,29
VBR-rt 512/256	euro per mnd	67,62	67,62	67,62	67,62
VBR-rt 512/512	euro per mnd	72,86	72,86	72,86	72,86
VBR-rt 1024/256	euro per mnd	82,17	82,17	82,17	82,17
VBR-rt 1024/512	euro per mnd	85,15	85,15	85,15	85,15
VBR-rt 1024/1024	euro per mnd	95,10	95,10	95,10	95,10
VBR-rt 1280/1280	euro per mnd	95,86	95,86	95,86	95,86
VBR-rt 1536/1536	euro per mnd	98,83	98,83	98,83	98,83
VBR-rt 2048/512	euro per mnd	111,86	111,86	111,86	111,86
VBR-rt 2048/2048	euro per mnd	145,50	145,50	145,50	145,50
VBR-rt 2304/2304	euro per mnd	148,72	148,72	148,72	148,72
UBR 1:1					
UBR 1:1 128/128	euro per mnd	6,46	6,46	6,46	6,46
UBR 1:1 256/256	euro per mnd	39,19	39,19	39,19	39,19
UBR 1:1 512/256	euro per mnd	48,08	48,08	48,08	48,08
UBR 1:1 512/512	euro per mnd	64,12	64,12	64,12	64,12
UBR 1:1 1024/256	euro per mnd	67,67	67,67	67,67	67,67
UBR 1:1 1024/512	euro per mnd	75,53	75,53	75,53	75,53
UBR 1:1 1024/1024	euro per mnd	77,30	77,30	77,30	77,30

Dienst of dienstelement	terugkerend	1-1-2009 tot 1-7-2009	1-7-2009 tot 1-7-2010	1-7-2010 tot 1-7-2011	1-7-2011 tot 31-12-2011
UBR 1:1 1536/1536	euro per mnd	80,70	80,70	80,70	80,70
UBR 1:1 2048/512	euro per mnd	97,27	97,27	97,27	97,27
UBR 1:1 2048/2048	euro per mnd	114,42	114,42	114,42	114,42
UBR 1:1 2304/2304	euro per mnd	122,62	122,62	122,62	122,62
UBR 1:4 128/128	euro per mnd	6,21	6,21	6,21	6,21
UBR 1:4 256/256	euro per mnd	29,93	29,93	29,93	29,93
UBR 1:4 512/256	euro per mnd	32,51	32,51	32,51	32,51
UBR 1:4 512/512	euro per mnd	40,30	40,30	40,30	40,30
UBR 1:4 1024/256	euro per mnd	41,94	41,94	41,94	41,94
UBR 1:4 1024/512	euro per mnd	45,02	45,02	45,02	45,02
UBR 1:4 1024/1024	euro per mnd	54,49	54,49	54,49	54,49
UBR 1:4 1536/1536	euro per mnd	59,93	59,93	59,93	59,93
UBR 1:4 2048/512	euro per mnd	69,92	69,92	69,92	69,92
UBR 1:4 2048/2048	euro per mnd	92,28	92,28	92,28	92,28
UBR 1:4 2304/2304	euro per mnd	101,67	101,67	101,67	101,67
UBR 1:4 4096/1024	euro per mnd	116,92	116,92	116,92	116,92
UBR 1:4 8192/1024	euro per mnd	134,45	134,45	134,45	134,45
UBR 1:4 12288/1024	euro per mnd	154,63	154,63	154,63	154,63
UBR 1:10 128/128	euro per mnd	5,71	5,71	5,71	5,71
UBR 1:10 256/256	euro per mnd	19,55	19,55	19,55	19,55
UBR 1:10 512/256	euro per mnd	22,05	22,05	22,05	22,05
UBR 1:10 512/512	euro per mnd	23,45	23,45	23,45	23,45
UBR 1:10 1024/256	euro per mnd	27,80	27,80	27,80	27,80
UBR 1:10 1024/512	euro per mnd	32,47	32,47	32,47	32,47
UBR 1:10 1024/1024	euro per mnd	36,40	36,40	36,40	36,40
UBR 1:10 1536/1536	euro per mnd	41,67	41,67	41,67	41,67
UBR 1:10 2048/512	euro per mnd	46,80	46,80	46,80	46,80
UBR 1:10 2048/2048	euro per mnd	60,82	60,82	60,82	60,82
UBR 1:10 2304/2304	euro per mnd	63,28	63,28	63,28	63,28
UBR 1:10 4096/1024	euro per mnd	64,20	64,20	64,20	64,20
UBR 1:10 8192/1024	euro per mnd	73,83	73,83	73,83	73,83
UBR 1:10 12288/1024	euro per mnd	84,91	84,91	84,91	84,91
UBR 1:20 128/128	euro per mnd	4,72	4,72	4,72	4,72
UBR 1:20 256/256	euro per mnd	13,03	13,03	13,03	13,03
UBR 1:20 512/256	euro per mnd	17,66	17,66	17,66	17,66
UBR 1:20 512/512	euro per mnd	18,22	18,22	18,22	18,22
UBR 1:20 1024/256	euro per mnd	21,46	21,46	21,46	21,46
UBR 1:20 1024/512	euro per mnd	24,87	24,87	24,87	24,87
UBR 1:20 1024/1024	euro per mnd	26,56	26,56	26,56	26,56
UBR 1:20 1536/1536	euro per mnd	29,94	29,94	29,94	29,94
UBR 1:20 2048/512	euro per mnd	33,37	33,37	33,37	33,37
UBR 1:20 2048/2048	euro per mnd	42,93	42,93	42,93	42,93
UBR 1:20 2304/2304	euro per mnd	44,35	44,35	44,35	44,35
UBR 1:20 4096/1024	euro per mnd	45,00	45,00	45,00	45,00
UBR 1:20 8192/1024	euro per mnd	51,75	51,75	51,75	51,75

Dienst of dienstelement	terugkerend	1-1-2009 tot 1-7-2009	1-7-2009 tot 1-7-2010	1-7-2010 tot 1-7-2011	1-7-2011 tot 31-12-2011
UBR 1:20 12288/1024	euro per mnd	59,51	59,51	59,51	59,51
WBA ZM SLA					
7X24 Repairtime 8h *	euro per mnd	11,00	11,00	11,00	11,00
7X24 Repairtime 4h *	euro per mnd	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

Annex B. Rapporten van NERA

174. 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;⁴³
- het WACC-rapport van april 2009.⁴⁴

⁴³ 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.

⁴⁴ NERA, 'The cost of capital for KPN's wholesale activities', april 2009.

Annex C. Reactie op zienswijze marktpartijen

175. In deze Annex wordt verslag gedaan van de consultatie en notificatie die op basis van het WPC-2b ontwerpbesluit hebben plaatsgevonden. In paragraaf 4.5 van onderhavig besluit heeft het college dit reeds aangekondigd.

176. In de hierna volgende paragraaf wordt de reactie van de Europese Commissie samengevat. Daarna behandelt het college de door belanghebbenden ingebrachte zienswijzen en eventueel dupliek. De volgende partijen hebben een zienswijze ingebracht:

- BBned en Tele2;⁴⁵
- BCPA (Business Communication Providers Alliance);⁴⁶
- KPN;⁴⁷
- Vodafone.⁴⁸

177. Op grond van de ingebrachte zienswijzen heeft het college KPN om dupliek⁴⁹ gevraagd op enkele passages uit de zienswijzen van BBned/Tele2 en BCPA. Daarnaast heeft het college de overige partijen die een zienswijze hebben ingebracht gevraagd om dupliek⁵⁰ te leveren op enkele passages uit de zienswijze van KPN. De reacties zijn verwerkt in paragraaf C.3.2.

178. In deze Annex gaat het college alleen in op zienswijzen en dupliek die betrekking hebben op diensten die in onderhavig besluit worden vastgesteld.

C.1 Opmerkingen Europese Commissie

179. Op 24 juni 2010 heeft het college van de **Europese Commissie** een Request for information ontvangen, met het verzoek om een nadere onderbouwing van de onderliggende kostprijverschillen van bepaalde glasdiensten.⁵¹ Het college heeft de Europese Commissie van de gevraagde informatie voorzien.

⁴⁵ Zienswijze BBned en Tele2 op Ontwerpbesluit WPCIIb d.d. 21 juli 2010.

⁴⁶ BCPA: Zienswijze ontwerpbesluit WPC-2b; uw kenmerk: OPTA/AM/2010/201664 d.d. 22 juli 2010.

⁴⁷ Schriftelijke bijdrage van Koninklijke KPN N.V. in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure o.g.v. artikel 6b.1 Tw n.a.v. het ontwerpbesluit van OPTA van 10 juni 2010 inzake de Wholesale Pricecap IIb (WPC IIb) d.d. 9 juli 2010.

⁴⁸ Vodafone: Zienswijze ontwerpbesluit WPC-2b d.d. 22 juli 2010.

⁴⁹ 10.0126.23 WPC2b: dupliek op zienswijze BBned/Tele2 en BCPA d.d. 26 augustus 2010, kenmerk OPTA/MA/2010/202472.

⁵⁰ 10.0126.23 WPC2b: dupliek op zienswijze KPN d.d. 26 augustus 2010, kenmerk OPTA/MA/2010/202471, /202488 en /202489.

⁵¹ Zie hiervoor de brief van het college d.d. 9 november 2010 aan marktpartijen met kenmerk OPTA/AM/2010/203173.

180. Op 22 juli 2010 heeft het college van de **Europese Commissie** een *Letter of no comment* ontvangen.⁵²

C.2 Zienswijzen belanghebbenden: algemeen

181. **Tele2/BBned** geven in hun zienswijze aan zich te kunnen vinden in de geografische differentiatie en de herbalancering naar dienstenvarianten op basis van hun waarde in de eindgebruikersmarkten.

182. **BCPA** is het eens met de bevindingen van het college op het gebied van de WACC, de leegloopregel, de levensduur van het kopernet, de toerekening van all-IP kosten, de index terreinen, de return on sales, de IT kosten WBA ZM, de allocatie netwerkkosten WBA ZM, de toepassing van het meerjarenvenster bij WBA ZM en de geografische ontmiddeling van de verbindingen bij WBA ZM.

C.2.1 Redelijk rendement

183. **KPN** handhaaft de bezwaren tegen de volgens haar onjuiste vaststelling van de WACC zoals ze die heeft gemotiveerd in de zienswijze op het ontwerpbesluit WPC-IIa en haar beroepschrift tegen datzelfde besluit.

184. Het **college** volstaat in reactie hierop met een verwijzing naar de relevante passages in Annex D van het WPC-IIa besluit en de reactie van het college op het beroepschrift van KPN waarin de grieven worden weerlegd.

185. In aanvulling op haar beroepschrift wil **KPN** de aandacht vestigen op de WACC die de Energiekamer van de NMa toepast in besluiten uit 2008 rond de gas- en elektriciteitswet. Hierin wordt voor de risicovrije rentevoet uitgegaan van staatsobligaties met een looptijd van tien jaar. KPN stelt hier dat de kenmerken tussen de infrastructuurgeoriënteerde investeringen in de energiesector en telecommunicatiesector vergelijkbaar zijn. De bevindingen van de Energiekamer zouden daarom ook van toepassing moeten zijn op KPN.

186. Het **college** merkt op dat hij goede argumenten heeft aangevoerd voor zijn methodiek en dat de inhoudelijke argumenten van KPN (gedurende al die jaren) geen aanleiding hebben gegeven die methodiek aan te passen. Simpelweg verwijzen naar de methodiek van een andere toezichthouder doet niets af aan de argumenten van het college en voegt dus niets toe. Het college beschouwt de aanvulling op het beroepschrift van KPN daarom niet als nieuwe argumentatie en verwijst naar zijn zienswijze in WPC-IIa.

187. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van het redelijk rendement geen aanpassing in het besluit noodzakelijk is.

⁵² SG-Greffe (2010) D/11239: Besluit van de Commissie betreffende zaak NL/2010/1090.

C.2.2 Toepassing leegloopregel

188. **KPN** geeft over de toepassing van de leegloopregel aan dat de bezwaren die zij in de zienswijze op het ontwerpbesluit WPC-IIa en haar beroepschrift opvoerde in de onderhavige zienswijze als herhaald en ingelast dienen te worden beschouwd.

189. **KPN** kan zich in het bijzonder niet vinden in de toepassing van de leegloopregel voor MDF access, onderliggend aan WBA ZM. Zij voert hier echter geen nieuwe argumenten aan ten opzichte van de zienswijze op het ontwerpbesluit WPC-IIa en haar beroepschrift.

190. Het **college** volstaat in reactie daarom met een verwijzing naar de relevante passages in Annex D van het WPC-IIa besluit en de reactie van het college op het beroepschrift van KPN waarin de grieven worden weerlegd.

191. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de leegloopregel geen aanpassing in het besluit noodzakelijk is.

C.2.3 Aanpassing levensduur kopernet

192. **KPN** geeft over de verkorting van de levensduur van het kopernet aan dat de bezwaren die zij in de zienswijze op het ontwerpbesluit WPC-IIa en haar beroepschrift opvoerde in de onderhavige zienswijze als herhaald en ingelast dienen te worden beschouwd.

193. Het **college** volstaat in reactie hierop met een verwijzing naar de relevante passages in Annex D van het WPC-IIa besluit en de reactie van het college op het beroepschrift van KPN waarin de grieven worden weerlegd.

194. Voorts meldt **KPN** dat niet de investeringen in de nieuwe glasnetwerken de aanleiding zijn geweest om de levensduur van het kopernetwerk te verkorten, maar de opkomende concurrentie en verbeterde mogelijkheden van het coaxnetwerk.

195. In reactie hierop geeft het **college** aan dat KPN hier een zienswijze naar voren brengt tegen de leegloopregels als zodanig. Deze zijn onderdeel van de marktanalysebesluiten. De WPC-besluiten behandelen de uitwerking van de marktanalysebesluiten. Het college volstaat daarom met een verwijzing naar zijn reactie op het beroepschrift van KPN tegen de marktanalysebesluiten waarin hij de grieven van KPN weerlegt.

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

C.2.4 Toerekening all-IP kosten

197. **KPN** geeft in haar zienswijze op het ontwerpbesluit WPC-2b aan dat de bezwaren ten aanzien van de toerekening van all-IP kosten die zij in haar zienswijze op het ontwerpbesluit WPC-IIa en haar beroepschrift naar voren heeft gebracht als herhaald en ingelast moeten worden beschouwd.

198. Het **college** volstaat in reactie hierop met een verwijzing naar de relevante passages in Annex D van het WPC-IIa besluit en de reactie van het college op het beroepschrift van KPN waarin de grieven worden weerlegd.

199. **KPN** heeft specifiek ten aanzien van het ontwerpbesluit WPC-2b en de door het college daarin voorgeschreven wijze van toererekening van all-IP kosten bij WBA ZM een aantal extra argumenten naar voren gebracht in haar zienswijze. Op deze argumenten zal het college in onderstaande randnummers ingaan.

200. **KPN** heeft in het kader van all-IP een migratiestrategie uitgestippeld waarbij WBA-diensten van het bestaande SDH/ATM netwerk worden overgebracht naar het nieuwe ethernetnetwerk. Het college heeft met behulp van de regels die zij voor all-IP heeft gesteld volgens KPN ten onrechte de door haar ingebrachte ethernetkosten bij WBA ZM niet toegestaan. KPN zou hierdoor worden gestraft voor haar migratiestrategie, terwijl deze wel kostenefficiënt zou zijn. Voorts zou de toepassing van de all-IP regels door het college leiden tot de mogelijkheid dat de bezettingsgraad op het ATM netwerk op den duur uitkomt boven 100%. Ten slotte had het college volgens KPN moeten onderzoeken of de investeringen in all-IP niet efficiënt zouden zijn.

201. In zijn besluitvorming welke kosten aan welke WBA dienst moeten worden toegewezen heeft het **college** het business plan 2009-2011 (TGM) van KPN gevolgd en niet de werkelijke ontwikkelingen, wat in lijn is met de EDC-systematiek waarbij investeringen en volumes vooraf worden bepaald. Tot 2012 zal WBA ZM voor wholesale klanten volgens het betreffende businessplan geen gebruik maken van het ethernetnetwerk. Aangezien externe leveringen van WBA ZM niet over ethernet worden aangeboden in deze reguleringsperiode, stelt het college daarom dat de netwerkkosten van ethernet niet in de kostprijs van WBA ZM mogen worden opgenomen. Vanuit het perspectief van kostencausaliteit KPN dient deze kosten toe te rekenen aan de diensten die wel van het ethernet gebruik maken.

202. Een voorbeeld van een dienst die wel al gedeeltelijk gemigreerd zal worden naar ethernet is WBA CM. Uit het businessplan valt echter af te leiden dat deze dienst ten dele ook nog over het SDH/ATM netwerk zal worden aangeboden. Het argument dat KPN inbrengt dat het ATM netwerk door de ingreep van OPTA een bezettingsgraad van boven 100% krijgt en dat daarom logischerwijs moet worden uitgegaan van een volledige (fictieve) migratie van WBA CM naar ethernet snijdt dan ook geen hout. Het college volgt het businessplan van KPN en gaat er vanuit dat de migratiestrategie die in dit plan is uitgewerkt zodanig is vormgegeven dat er geen overbezetting van het netwerk kan ontstaan.

203. De efficiëntie van investeringen in het all-IP netwerk is door het college reeds naar voren gebracht in het marktanalysebesluit, het beroepschrift van KPN daarop en de reactie van college. Het **college** volstaat met een verwijzing hiernaar.

204. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van toerekening van all-IP kosten geen aanpassing in het besluit noodzakelijk is.

C.2.5 Index terreinen

205. **KPN** geeft over de toepassing van de index terreinen aan dat de bezwaren die zij in de zienswijze op het ontwerpbesluit WPC-IIa en haar beroepschrift opvoerde in de onderhavige zienswijze als herhaald en ingelast dienen te worden beschouwd.

206. Het **college** volstaat in reactie hierop met een verwijzing naar de relevante passages in Annex D van het WPC-IIa besluit en de reactie van het college op het beroepschrift van KPN waarin de grieven worden weerlegd.

207. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de index terreinen geen aanpassing in het besluit noodzakelijk is.

C.2.6 Return on sales

208. **KPN** geeft over de toepassing van de de return on sales aan dat de bezwaren die zij in de zienswijze op het ontwerpbesluit WPC-IIa en haar beroepschrift opvoerde in de onderhavige zienswijze als herhaald en ingelast dienen te worden beschouwd.

209. Het **college** volstaat in reactie hierop met een verwijzing naar de relevante passages in Annex D van het WPC-IIa besluit en de reactie van het college op het beroepschrift van KPN waarin de grieven worden weerlegd.

210. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de return on sales geen aanpassing in het besluit noodzakelijk is.

C.3 Beoordeling kostenallocatie WBA ZM

C.3.1 IT kosten WBA ZM

211. **KPN** voert in haar paragraaf 1.3.3 bezwaren aan tegen het detailniveau van de interventie bij de IT-kosten van WBA ZM door het college. De beoordeling door het college zou volgens de principes van EDC top-down en minder gedetailleerd moeten gebeuren. Die gedetailleerdheid zou voorts in strijd zijn met de globale aanpak die het college volgt bij andere onderwerpen.

212. In de tweede plaats stelt KPN in haar paragraaf 3.1 dat het college aan KPN nu oplegt dat zij de kosten van de applicatie ten behoeve van de levering aan wholesale klanten (externe levering) proportioneel toe dient te rekenen, terwijl de kosten van het IT-systeem voor levering aan zichzelf (interne levering) niet in de kosten mogen worden meegenomen. Het argument van het college is dat het niet efficiënt is om twee vergelijkbare systemen te hebben. KPN is van mening dat die inefficiëntie niet is aangetoond en ook niet aanwezig hoeft te zijn. Het college zou hier volgens KPN een keuze moeten maken voor ofwel proportionele toerekening van de kosten voor zowel de externe als de interne levering dan wel voor causale toerekening waarbij de kosten van het externe leveringssysteem uitsluitend aan de externe wholesale- afnemers in rekening worden gebracht.

213. In reactie op het eerste bezwaar merkt het **college** het volgende op. Bij het beoordelen van de EDC-rapportage bleek dat de IT-kosten een belangrijk onderdeel uitmaakten van de kosten die door KPN voor WBA ZM in rekening werden gebracht. Het college heeft vragen gesteld om tot nauwkeuriger beoordeling te kunnen komen, met als uitkomst dat de IT-kosten voor een beperkt aantal applicaties niet mogen worden toegerekend aan WBA ZM.

214. Het **college** is voorts van mening dat het tot haar autonomie behoort om bij EDC vragen te stellen over de wijze waarop KPN haar kosten heeft gealloceerd, hoe gedetailleerd ook, indien hij daar aanleiding voor ziet. Dat hoort bij de zorgvuldigheid van zijn beoordeling van de EDC-rapportages.

215. Wat betreft het verzoek van KPN om zowel het IT-systeem **XXXXX** als **XXXXX** toe te rekenen, waardoor zowel interne als externe kosten en interne en externe leveringen worden meegenomen, merkt het college het volgende op. Het **college** kan zich vinden in het standpunt van KPN dat het niet altijd inefficiënt hoeft te zijn als er twee vergelijkbare systemen naast elkaar functioneren, één voor de interne leveringen en één voor de externe leveringen. In het geval van **XXXXX** en **XXXXX** heeft KPN in haar zienswijze voldoende aannemelijk gemaakt dat er geen sprake is van een inefficiënte inrichting van de IT-systemen. Het college staat KPN dan ook toe om beide systemen toe te rekenen.⁵³ Het college heeft KPN verzocht om een herberekening waarin deze wijziging verwerkt is.

216. In haar zienswijze gaat KPN niet inhoudelijk in op het verzoek van het college om het IT-systeem **XXXXX** uit het kostentoerekeningssysteem te verwijderen. Het **college** is van oordeel dat de argumenten om de kosten van dit systeem niet mee te nemen nog altijd overeind staan en blijft op dit punt dan ook bij zijn initiële beoordeling.

217. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de IT-kosten voor WBA ZM een aanpassing in het besluit noodzakelijk is zoals in randnummer 215 beschreven.

C.3.2 Allocatie netwerkkosten bij WBA ZM

218. **KPN** heeft de netwerkkosten 50/50 verdeeld over het upstream en het downstream deel van het netwerk en vervolgens bepaald in welke mate de verschillende netwerkdiensten gebruik maken van het upstreamdeel en het downstreamdeel. KPN's redenering is dat het upstream- en het downstreamnetwerk een gelijke capaciteit hebben aangezien een uitbreiding altijd symmetrisch wordt uitgevoerd. Verder geeft KPN aan dat het upstream verkeer en het downstream verkeer ieder een eigen glasvezel en poort behoeven.

219. Ook **Tele2/BBned** gaan in op de allocatie van de netwerkkosten. Deze partijen geven aan dat het optellen van het benutte up- en downstream verkeer, zoals door het college aan KPN opgedragen, geen correcte benadering is. Verder geven zij in hun dupliek⁵⁴ op de zienswijze van KPN wel aan dat het, in tegenstelling tot wat KPN beweert, niet waarschijnlijk is en zeer inefficiënt wanneer up- en downstream verkeer een sepeeraat netwerk zouden behoeven.

⁵³ Dit randnummer heeft geleid tot een wijziging in het besluit in paragraaf 5.2.1 en Annex A.

⁵⁴ Mail van Tele2 d.d. 17 september 2010 13:30 uur; onderwerp: RE: verzoek dupliek wpc2b.

220. **BCPA** daarentegen is het met het college eens en voegt in haar dupliek⁵⁵ op KPN's zienswijze net als **Tele2/BBned** nog toe dat het onwaarschijnlijk is dat up- en downstream verkeer een eigen glasvezel hebben. KPN gaat volgens deze partijen voorbij aan de technische mogelijkheid om het backbone netwerk bi-directioneel te dimensioneren.

221. Het **college** hanteert een allocatie van kosten naar WBA ZM en CM volgens de EDC-systematiek, waarbij de toerekening naar rato van gebruik een geëigende toerekeningswijze is. Het voordeel van deze sleutel is dat als bepaalde diensten leiden tot een zwaardere belasting van het netwerk, de dienst ook meer kosten krijgt toegerekend. Het college is van oordeel dat de door hem gehanteerde sleutel eenvoudig en duidelijk is.

222. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van de allocatie van netwerkkosten bij WBA ZM geen aanpassing in het besluit noodzakelijk is.

C.4 Beoordeling ontmiddeling en herbalancering

C.4.1 Geografische ontmiddeling van de verbinding bij WBA ZM

223. **KPN** geeft in haar zienswijze aan het oneens te zijn met de beslissing van het college om haar niet toe te staan de tarieven voor WBA ZM geografisch te ontmiddelen. Volgens KPN verschillen de investeringskosten in de netwerken per eenheid aansluiting per gebied en deze verschillen dienen doorvertaald te worden in de kostprijzen, ook al is de koppeling tussen netwerken en A- en B-gebieden niet één op één te maken aangezien er dan een lappendeken ontstaat van verschillende gebieden.

224. In reactie hierop geeft het **college** aan dat voor WBA ZM geldt dat er geen sprake is van grote nieuwe investeringen, zoals bij de zakelijke glasdiensten. Het netwerk ligt grotendeels al in de grond. Voor MDF geldt een uniforme prijs en de uniforme prijs voor WBA ZM sluit hierop aan.

225. Verder heeft **KPN** de volgende argumenten naar voren gebracht:

- Dat om commerciële redenen de tarieven voor andere diensten zoals WBA CM niet geografisch ontmiddeld worden, zegt niets over de kostencausaliteit;
- Om een kostenefficiënte make or buy afweging te kunnen maken, om infrastructuur concurrentie te stimuleren en om 'cherry picking' te voorkomen, dienen de tarieven de werkelijke (hogere) kosten te representeren;
- Volgens KPN bestaat de mogelijkheid dat andere partijen door het opleggen van lagere tarieven in duurdere gebieden kruissubsidies kunnen toepassen om in goedkopere gebieden tegen nog lagere tarieven hun diensten aan te bieden.

226. In reactie op de argumenten van KPN stelt het **college** het volgende:

⁵⁵ BCPA: Reactie op zienswijze KPN inzake WPC2b d.d. 8 september 2010.

- Het klopt dat commerciële tarieven geen directe relatie hoeven te hebben met kostencausaliteit. Naar het oordeel van het college laten uniforme tarieven aan de retailkant van bijvoorbeeld de dienst zakelijk internet wel zien dat er in de markt behoefte is aan een wholesale prijsstructuur die hierbij aansluit. Concurrenten van KPN zullen haar namelijk moeten volgen in haar uniforme prijsstelling aan de retailkant;
- KPN's uniforme retailtarief brengt met zich mee dat concurrenten ook geen geografische differentiatie op retailniveau kunnen toepassen en er geen sprake kan zijn van kruissubsidiëring, zoals KPN beweert. De uniforme tarieven die het college oplegt corrigeren juist het voordeel van KPN en creëren een level playing field;
- Verder zullen partijen volgens het college niet 'op ieder moment de make or buy decision' kunnen nemen, dit ten gevolge van de plannen van KPN om de MDF-centrales in de toekomst uit te faseren.

227. Het **college** acht het mogelijk dat er geografische kostenverschillen bestaan. Dit zal echter ook het geval zijn voor MDF-aansluitingen en ILL-diensten waarbij ook geen geografische ontmiddeling wordt toegepast. Volgens het college is het wenselijk om voor WBA ZM aan te sluiten bij het tarievenbouwwerk van de overige koperdiensten. Deze geeft de juiste prikkels voor infrastructuur- en dienstenconcurrentie.

228. **Tele2/BBned** geven aan het volledig met het college eens te zijn op het punt van geografische ontmiddeling. Volgens de partijen heeft KPN nooit op enige upstreammarkt voor ontbundelde toegang of op enige downstreammarkt geografische differentiatie toegepast, wat volgens hen aangeeft dat KPN erg selectief is geweest met het afwentelen van de hogere kosten van de B-gebieden op bepaalde wholesale klanten.

229. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van geografische ontmiddeling van WBA ZM geen aanpassing in het besluit noodzakelijk is.

C.4.2 Herbalancering naar dienstvarianten bij WBA ZM

230. Zowel **KPN** als **Tele2/BBned** zijn het eens met de wijze waarop in EDC de herbalancering bij WBA ZM is toegepast. De herbalancering houdt in dat de verhouding tussen de kostprijzen van de verschillende dienstvarianten (met elk hun eigen bandbreedte of capaciteit) is bepaald op basis van de structuur van het retailtarievenbouwwerk.

231. **BCPA** daarentegen is een tegenstander van de herbalancering, omdat haar leden bij WBA ZM hoofdzakelijk hogere capaciteit afnemen. Zonder herbalancering zouden voor de hoge capaciteiten relatief lage tarieven tot stand komen en voor de lage capaciteit relatief hoge tarieven. Herbalancering heeft voor de leden van BCPA een negatief effect, dat niet goedge maakt wordt met afname van lage capaciteiten, omdat hun klanten die niet vragen. Volgens BCPA bestaat er geen "oneigenlijke prikkel" voor wholesaleklanten om vooral hoge capaciteiten af te nemen. Verder geeft BCPA aan dat deze herbalancering wat hen betreft niet binnen het principe van kostencausaliteit past.

232. Naar het oordeel van het **college** bestaat de oneigenlijke prikkel waar BCPA aan refereert wel degelijk. In een situatie zonder herbalancering zouden er slechts geringe kostenverschillen bestaan tussen de hoge en lage capaciteiten en zou bij wholesale klanten van KPN de neiging ontstaan om hogere bandbreedtes te kiezen dan zij voor hun dienstverlening nodig hebben. Dit zou tot een inefficiënt gebruik van bandbreedte leiden en KPN zou gedwongen zijn extra investeringen in haar netwerk te doen, wat in de toekomst tot extra kosten zou leiden voor zowel de hogere als de lagere bandbreedtes.

233. Wat betreft het argument van BCPA dat de beschreven herbalancering niet past binnen het principe van kostencausaliteit volstaat het college met een verwijzing naar randnummers 164 en 165 van dit besluit.

234. Op basis van het voorgaande is het college van oordeel dat er ten aanzien van herbalancering naar dienstvarianten geen verdere aanpassing in het besluit noodzakelijk is.

C.5 Overige punten

Kosten DSLAM

235. Het is **Tele2/BBned** onduidelijk of de resultaten uit herberekeningverzoek 6⁵⁶ zijn meegenomen in het ontwerpbesluit WPC-2b.

236. Wat de DSLAM-kosten betreft, heeft het **college** geen vervolg gegeven aan herberekingverzoek 6 en is het punt van Tele2/BBned dus niet meer relevant.

Prikkels infrastructuurconcurrentie

237. **KPN** vraagt zich af of de door het college gemaakte keuzes wel prikkels geven voor investeringen in alternatieve infrastructuur. KPN wijst daarbij op de leegloopregels en het verbod op geografische differentiatie bij WBA-HK.

238. Het **college** deelt de zorg van KPN niet. Het niet toestaan van geografische differentiatie bij WBA-HK geeft partijen juiste de mogelijkheid om ook in B-gebieden diensten concurrerend aan te bieden. De motivering van de leegloopregel is reeds diverse malen behandeld en heeft in dit besluit geen nieuwe uitwerking gekregen.

Begrippen in Annex

239. **BCPA** geeft aan dat een aantal begrippen in Annex A niet helder geformuleerd is.

240. Het **college** merkt op dat hij in Annex A voor de naamgeving van diensten aansluiting heeft gezocht bij de tarieflijsten van KPN op haar wholesale website.

⁵⁶ 09.0278.23 1) vragenbrief 18 en 2) herberekeningsverzoeken WBA ZM & SDH d.d. 31 maart 2010, kenmerk OPTA/MA/2010/201176.

Hoogte van de tarieven

241. **BPCA** vindt de tarieven voor WBA ATM hoog, met name in vergelijking met ILL.

242. Het **college** heeft de kosten en kostenallocatie beoordeeld en op enkele onderdelen een wijziging opgelegd ten aanzien van KPN's kostentoerekeningssysteem. Dit besluit geeft de onderbouwing en de resultaten daarvan weer. Dit besluit implementeert daarmee de in het relevante marktanalysebesluit opgelegde regulering.

Huurlijnen

243. **Tele2/BBned** en **BCPA** maken nog enkele opmerkingen over huurlijnen.

244. Het **college** merkt op dat de huurlijnetarieven slechts ter informatie zijn opgenomen.

EDC

245. **Tele2/BBned**, **BCPA** en **Vodafone** hebben bezwaren tegen EDC.

246. Het **college** heeft EDC als kostentoerekeningssysteem opgelegd in de marktanalysebesluiten. Het college verwijst daarom naar de betreffende besluiten en de verweerschriften die in de procedures daarover zijn ingediend.