

Ontwerpbesluit Wholesale price cap 2009-2011

(WPC-IIa besluit)



OPTA/AM/2009/202081

7 september 2009

Openbare versie

Inhoudsopgave

1	Inleiding, structuur en samenvatting	3
1.1	Inleiding.....	3
1.2	Structuur.....	3
1.3	Samenvatting	3
2	Juridisch kader.....	5
3	Beschrijving WPC-systeem.....	10
3.1	EDC-kostentoerekeningssysteem	10
3.2	Methode van vaststellen tariefplafonds	10
4	Proces	12
4.1	Industry Group	12
4.2	EDC-rapportages	14
4.3	Briefwisseling en dieptesessies met KPN	15
4.4	Herberekeningsverzoeken aan KPN.....	15
4.5	Nationale en Europese consultatie.....	16
4.6	Bedenkingen naar aanleiding van de nationale consultatie.....	16
4.7	Europese consultatie en notificatie.....	16
5	Beoordeling EDC-kostentoerekeningssysteem.....	17
5.1	Algemeen	17
5.1.1	<i>Redelijk rendement.....</i>	<i>17</i>
5.1.2	<i>Toepassing leegloopregel.....</i>	<i>21</i>
5.1.3	<i>Aanpassing levensduur kopernet.....</i>	<i>23</i>
5.1.4	<i>Toerekening All-IP kosten.....</i>	<i>23</i>
5.1.5	<i>Index terreinen.....</i>	<i>26</i>
5.1.6	<i>Return on Sales</i>	<i>29</i>
5.2	Vaste telefonie	31
5.2.1	<i>Poortkosten.....</i>	<i>31</i>
5.2.2	<i>Projectkosten lokale interconnectie</i>	<i>32</i>
5.2.3	<i>CPS mutatiedienst.....</i>	<i>33</i>
5.2.4	<i>WLR overstapdienst.....</i>	<i>39</i>
5.3	Interconnecterende huurlijnen.....	40
5.3.1	<i>Herallocatie VVE naar VVA</i>	<i>41</i>
5.4	Colocatie	41
5.4.1	<i>Lengte koppelkabels in pandige colocatie</i>	<i>42</i>
5.4.2	<i>Post onvoorzien/meerwerk</i>	<i>42</i>
5.5	Aanpassing EDC-systeem	43
5.6	Conclusie	43



6	Dictum	44
Annex A	Tariefplafonds	45
Annex B	Voorschriften non-usage diensten.....	54
Annex C	Rapporten van NERA.....	58
Annex D	Reactie op zienswijze marktpartijen	59

Openbare versie

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

1 Inleiding, structuur en samenvatting

1.1 Inleiding

1. Dit besluit betreft de operationalisering van wholesaleverplichtingen die in een aantal marktanalysebesluiten aan KPN zijn opgelegd. Deze verplichtingen betreffen tariefregulering door het opleggen van tariefplafonds (wholesale price caps) conform de systematiek zoals opgenomen in Annex C van die marktanalysebesluiten. De operationalisering betreft de vaststelling van tariefplafonds voor diensten en dienstelementen voor de reguleringsperiode 1 januari 2009 tot en met 31 december 2011. Ten tweede bevat dit besluit de goedkeuring van het wholesalekostoerekeningssysteem.

2. Het wholesale price cap-systeem (hierna: WPC-systeem) reguleert de tarieven van een groot aantal wholesalediensten van KPN waarvoor in de marktanalysebesluiten de verplichting tot tariefregulering is opgelegd. Het WPC-systeem stelt tariefplafonds vast voor deze diensten en KPN moet deze diensten aanbieden voor tarieven die zich op of onder deze plafonds bevinden. Aan de basis van de tariefplafonds liggen de kostprijzen die worden berekend met het EDC-kostoerekeningssysteem (hierna: EDC-systeem) van KPN.

3. In het onderhavige besluit, verder tevens aangeduid als het WPC-IIa besluit, stelt het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) de tarieven vast die gelden voor de gereguleerde dienstverlening van KPN met betrekking tot telefoniediensten, MDF/SDF, ILL en colocatie. Het college zal op een later moment nog een tweede besluit nemen waarin de tarieven worden vastgesteld voor de gereguleerde dienstverlening van KPN met betrekking tot WBT, WEAS, FttO en SDF-backhaul. De tariefplafonds waaraan KPN zich op grond van dit besluit dient te houden, zijn opgenomen in Annex A van dit besluit.

1.2 Structuur

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

1.3 Samenvatting

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

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

7. De tariefplafonds zijn opgenomen in Annex A.

2 Juridisch kader

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

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

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

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

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

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

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

Kostentoerekening

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kostenoriëntatie: de relevante kosten

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

22. Het uitgangspunt dat uitsluitend efficiënte kosten in aanmerking worden genomen betekent bijvoorbeeld dat inefficiënties in de bedrijfsvoering niet tot uitdrukking mogen komen in de wholesaletarieven. In paragraaf 5.2.3 beschrijft het college dat dit uitgangspunt leidt tot aanpassingen ten aanzien van de vergoedingen die KPN in rekening mag brengen voor de CPS mutatiedienst.

23. In de relevante marktanalysebesluiten is in dit verband voorts gewezen op de investeringen van KPN in een nieuwe generatie netwerktechnologie, het zogenoemde all-IP netwerk. In dat kader is opgemerkt dat de wholesaletarieven van KPN geen vergoeding mogen omvatten voor de kosten en verliezen die KPN lijdt door stranded assets⁷ en leegloop van het oude netwerk⁸ als gevolg van het

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

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

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

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

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. In paragraaf 5.2.1 heeft het college mede op basis van dit in de relevante marktanalysebesluiten beschreven kader een aanpassing in de kostprijsberekening van switchpoorten laten doorvoeren.

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

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

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

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

3 Beschrijving WPC-systeem

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

3.1 EDC-kostentorekeningssysteem

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

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

3.2 Methode van vaststellen tariefplafonds

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

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

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

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

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

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

Tabel Berekening tariefplafonds in verschillende periodes

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

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

4 Proces

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

4.1 Industry Group

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

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

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

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

40. In de tweede plaats heeft ACT een toelichting gegeven op de punten die ACT in haar schriftelijke reactie op de EDC-rapportage van KPN naar voren heeft gebracht. Ten slotte heeft KPN een

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 EDC-rapportages

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

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

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

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

¹⁴ De correspondentie is daarbij geschoond van bedrijfsvertrouwelijke informatie.

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

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

¹⁷ Website KPN: www.kpn-wholesale.com

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

4.3 Briefwisseling en dieptesessies met KPN

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

4.4 Herberekeningsverzoeken aan KPN

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

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

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

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

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

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

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

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

4.5 Nationale en Europese consultatie

55. Op grond van artikel 6b.1 van de Tw is op de voorbereiding van een besluit van het college als bedoeld in artikel 6a.2 van de Tw, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.

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

57. Het onderhavige besluit heeft naar het oordeel van het college tevens aanzienlijke gevolgen voor de markt als bedoeld in het tweede lid van artikel 6b.1 van de Tw. Hieruit volgt dat de voormelde voorbereidingsprocedure gevolgd moet worden.

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

59. De hiervoor genoemde consultatie en notificatie zullen plaatsvinden op basis van het onderhavige WPC-IIa ontwerpbesluit.

4.6 Bedenkingen naar aanleiding van de nationale consultatie

60. [...]

4.7 Europese consultatie en notificatie

61. [...]

5 Beoordeling EDC-kostentoerekeningsstelsel

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

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

64. 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.

5.1 Algemeen

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

5.1.1 Redelijk rendement

Beoordelingspunt

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

67. 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 januari²⁴ en april²⁵ 2009. Deze rapporten zijn tijdens de operationalisering van het WPC-systeem aan de IG-leden ter beschikking gesteld en zijn tevens bij dit besluit gevoegd in Annex C.

68. KPN heeft door onderzoeksbureau Oxera twee rapporten laten opstellen met betrekking tot de WACC. Het eerste rapport van Oxera²⁶ gaat in op de vraag of KPN voldoende wordt gecompenseerd

²⁴ 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.

²⁵ NERA rapport getiteld 'The cost of capital for KPN's wholesale activities', april 2009.

²⁶ Oxera rapport getiteld 'Compensation for inflation', 1 december 2008.

voor de generieke inflatie. Het tweede rapport²⁷ 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.

69. 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.

70. 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.

71. 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

72. 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.

73. 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.

74. 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.

75. Het college ziet geen grond om KPN dit toe te staan. Hierbij neemt hij onder meer in aanmerking dat KPN op basis van de reële WACC een redelijk rendement kan behalen.

²⁷ Oxera rapport getiteld 'Cost of capital of KPN', 1 december 2008.

76. Met KPN en Oxera is het college van mening dat KPN niet (volledig) wordt gecompenseerd voor generieke inflatie (prijsstijgingen). Ook hierin ziet het college geen aanleiding om voor de nominale WACC te kiezen.

77. In dit verband wijst het college op de uitgangspunten achter het indertijd door het college in samenspraak met KPN ontwikkelde EDC-systeem, waarbij, kort gezegd, uitsluitend in een vergoeding voor specifieke prijsontwikkeling is voorzien.

78. In 1997/1998 is het EDC-systeem ontwikkeld in samenwerking met NERA en marktpartijen, waaronder KPN. Aanvankelijk was het de bedoeling van het college dat voor het hoofdnet van KPN het zuivere systeem van Current Cost Accounting (CCA) zou worden gehanteerd.²⁸ Bij CCA wordt afgeschreven op de actuele waarde van kapitaalgoederen. Voor die actuele waarde wordt per kapitaalgoed (een gebouw, kabel of apparaat) apart naar de prijsontwikkeling gekeken. De CCA waarde is derhalve gekoppeld aan de ontwikkeling van een objectgebonden prijsindex. Door de toegestane afschrijving daaraan te koppelen kreeg KPN compensatie voor de waardeontwikkeling van elk type kapitaalgoed (de zogenoemde specifieke inflatie). Indien de actuele waarde lager wordt, hoeft er in geldbedragen minder te worden afgeschreven. Dit betekent dat achteraf gezien de totale afschrijvingen lager zijn dan de oorspronkelijke investering. Dat is geen probleem, want de onderneming kan het actief nieuw kopen tegen een lagere prijs dan de aanvankelijke.

79. KPN was het daar toentertijd echter niet mee eens, want het grootste deel van de bij de dienstverlening van KPN ingeschakelde kapitaalgoederen kende een negatieve prijsontwikkeling. De apparatuur werd in hoog tempo goedkoper en beter, waardoor bij toepassing van CCA voortdurend de waarde negatief zou moeten worden bijgesteld. Dit zou ertoe leiden dat KPN uit de afschrijvingen onvoldoende middelen zou binnenhalen om de oorspronkelijk gedane investering terug te verdienen. Hierdoor zou KPN zijn vermogensverschaffers niet kunnen terugbetalen, aldus KPN.

80. Het college heeft er vervolgens voor gekozen KPN tegemoet te komen en naast CCA ook Financial Capital Maintenance (FCM) toe te passen. Deze combinatie van principes leidde ertoe dat bij negatieve waardeontwikkeling van de kapitaalgoederen weliswaar de boekwaarde van de activa en kapitaalgoederen werd afgewaardeerd, maar dat KPN wel een inhaalafschrijving mocht doen waardoor de kosten 'kunstmatig' eenmalig werden verhoogd. Hierdoor zouden de afschrijvingen van KPN wel voldoende zijn om de gedane investering volledig terug te verdienen. De inhaalafschrijving geldt als kostenpost en mag dus in het kostengeoriënteerde tarief worden opgenomen. Daarmee leidt deze inhaalafschrijving tot een positieve kasstroom voor KPN. Deze wordt uiteindelijk weer gecompenseerd door lagere afschrijvingen in de toekomst (de boekwaarde is immers lager). Uiteindelijk zijn de totale afschrijvingen gelijk aan de oorspronkelijke investering.

81. Uit het voorgaande blijkt dat het systeem, zoals gezegd, mede in het belang van KPN en met instemming van KPN, indertijd zodanig is opgezet dat KPN werd gecompenseerd voor de negatieve

²⁸ Belangrijkste argumenten voor het college waren het geven van de juiste signalen aan de markt ten aanzien van efficiëntie van het netwerk van KPN en daarmee het voorkomen van inefficiënte toetreding en het bevorderen van dienstenconcurrentie.

effecten van specifieke waardedalingen²⁹ bij de verschillende typen kapitaalgoederen. Het toepassen van CCA in combinatie met FCM is bedoeld, en is altijd bedoeld geweest, om KPN, gebruikmakend van objectgebonden indices, voorschriften te geven over de afschrijving en de inhaalafschrijving. Het is derhalve nooit de bedoeling geweest om een generieke prijsindex te hanteren. Integendeel, het systeem waarbij CCA met FCM wordt gecombineerd, gaat uit van een vergoeding van de kosten als gevolg van specifieke prijsontwikkelingen.

82. In de omstandigheid dat KPN niet (volledig) wordt gecompenseerd voor de generieke inflatie kan dan ook naar het oordeel van het college geen aanleiding worden gevonden om KPN toe te staan een nominale WACC te hanteren.

83. Op grond van het vorenstaande zal het college het kostentoerekeningssysteem slechts goedkeuren als hierin als vergoeding van de vermogenskosten de reële WACC wordt gehanteerd.

Methodiek: dagprijzen of voortschrijdende gemiddelde prijzen

84. In het tweede rapport stellen KPN en Oxera, zoals gezegd, de methodiek van het vaststellen van de hoogte van de WACC aan de orde. Bij de schatting van de parameters die de WACC bepalen, zou volgens hen gebruik moet 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.

85. 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.

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

Conclusie

87. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat KPN de reële WACC dient te hanteren voor het bepalen van de vermogenskosten. Uit de door het college onderschreven

²⁹ Bij een waardeinstijging werkt het principe andersom. In plaats van een positieve inhaalafschrijving is nu sprake van een negatieve afschrijving, die leidt tot een kostenverlaging zodat KPN's klanten van gereguleerde diensten profiteren. Deze negatieve afschrijving wordt voor KPN in de toekomst gecompenseerd door hogere afschrijvingen (de boekwaarde van de activa is immers hoger). De som van de afschrijvingen blijft derhalve ook bij een waardeinstijging steeds gelijk aan de oorspronkelijke investering.

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

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

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

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

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

Beoordeling door het college

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

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

94. Bij het toepassen van de leegloopregel speelt de vraag op welke wijze bepaald moet worden wat de omvang van de (in aanmerking te nemen) migratie is. Het college is van oordeel dat het niet de voorkeur heeft om bij de bepaling daarvan het perspectief te kiezen van individuele verbindingen (ILL) of aansluitingen (MDF). Het is immers niet goed mogelijk per verbinding of aansluiting te bepalen of

deze zal migreren naar een nieuwe dienst en welke dienst dat precies zal zijn. Daarom kiest het college voor een breder perspectief, waarbij, aan de hand van het EDC-systeem, naar de volume(s) en eventuele wijzigingen van die volume(s) op de desbetreffende markt wordt gekeken. Uit die wijzigingen kunnen dan conclusies worden getrokken over de omvang van de (in aanmerking te nemen) migratie.

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

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

Conclusie

97. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat KPN in het EDC-systeem invulling aan de leegloopregel dient te geven zoals hiervoor door het college beschreven in de randnummers 95 (ILL) en 96 (MDF). KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.1.3 Aanpassing levensduur kopernet

Beoordelingspunt

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

Beoordeling door het college

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

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

Conclusie

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

5.1.4 Toerekening All-IP kosten

Beoordelingspunt

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

103. 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.

104. 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.

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

Beoordeling door het college

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

Telefoniediensten

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

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

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

VoIP platform). De 2008 kostprijs zou daarom een goede benadering zijn van de kostprijs die zou ontstaan in een situatie van een efficiënte bezetting van de all-IP infrastructuur.

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

110. Het college is echter niet met KPN van mening dat de VoIP kostprijs in 2008 een goede benadering is van een kostprijs die zou ontstaan in een situatie van een efficiënte bezetting van de all-IP infrastructuur. Aangezien de VoIP volumes gedurende de reguleringsperiode toenemen ligt het veel meer voor de hand de bezetting gedurende het laatste jaar van de reguleringsperiode, 2011, als de situatie van efficiënte bezetting te hanteren. Daarom dient in het EDC-systeem de VoIP kostprijs in 2007 gelijk te worden gesteld aan de VoIP kostprijs in 2011.

ILL diensten

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

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

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

Conclusie

114. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat in het EDC-systeem de toerekening van all-IP kosten dient plaats te vinden zoals hiervoor door het college beschreven in randnummers 110 (telefoniediensten) en 113 (ILL-diensten). KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.1.5 Index terreinen

Beoordelingspunt

115. 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.

116. 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 **XXXXX** in 2005 naar **XXXXX** 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.

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

118. 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.

119. 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.

120. 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**.

121. 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.

122. Wat de verwerking van de indexverhoging betreft, geldt ten eerste dat binnen de in het EDC-systeem gehanteerde CCA methodiek in combinatie met FCM³¹ een opwaardering van activa zou leiden tot een zogenaamde holding gain.³² 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.³³

123. 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

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

125. Ten aanzien van de redelijkheid van de indexverhoging geldt dat KPN gelijk heeft met de stelling dat haar handelwijze conform de algemeen geldende principes en voorschriften voor het opstellen van de jaarrekening is. Volgens IFRS moeten activa namelijk tegen de hoogste van de

³¹ 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.

³² In randnummer 80 is reeds toegelicht dat de combinatie van CCA en FCM ertoe leidt 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.

³³ 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.'

directe en indirecte opbrengstwaarde worden gewaardeerd. De (potentiële) verkoopwaarde van de terreinen kan daarvoor geschikt zijn. De door het college in de marktanalysebesluiten voorgeschreven waarderingsmethode voor activa (ten behoeve van de kostprijsberekening) is echter gebaseerd op technologie-afhankelijke prijsindexering. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van gepubliceerde indexcijfers. Indien deze niet voorhanden zijn kan KPN de indexering op basis van de huidige prijzen van de betreffende activa uitvoeren. Het is KPN dus toegestaan de huidige activaprijzen te gebruiken als algemene indices geen goede weergave vormen van de waardeontwikkeling van de activa. Als KPN derhalve aannemelijk kan maken dat de activa door het gebruik van de oude indexeringsmethode ondergewaardeerd zijn geraakt, dan is het terecht dat KPN een alternatieve methode voorstelt.

126. 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.³⁴ 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.

127. 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.

128. 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.

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

³⁴ 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.

130. 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.

131. 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.

132. 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.

133. 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

134. 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 133. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.1.6 Return on Sales

Beoordelingspunt

135. In het EDC-systeem hanteert KPN een Return on Sales (RoS) als redelijk rendement voor de risico's samenhangend met arbeidsintensieve diensten, zoals non-usage diensten voor telefonie en

wederverkoopdiensten. Tot op heden heeft de RoS enkel een rol gespeeld bij Wholesale Line Rental (WLR), waar de RoS onderdeel uitmaakt van de minus als een vergoeding voor de risico's voor de retailactiviteiten samenhangend met WLR-plichtige aansluitingen.

136. KPN ziet in de uitspraak van het CBb van 12 september 2007³⁵ 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.

137. Daarnaast haalt KPN de volgende tekst aan uit Annex F van het besluit van het college van 21 december 2005:³⁶

“.. 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

138. 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.

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

140. 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.

³⁵ LJN BB3357

³⁶ OPTA/TN/2005/203468

Conclusie

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

5.2 Vaste telefonie

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

5.2.1 Poortkosten

Beoordelingspunt

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

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

Beoordeling door het college

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

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

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

148. Bovendien is de gedeeltelijke leegstand van de switch(poorten) een gevolg van KPN's beslissing haar netwerk te vernieuwen. In randnummer 23 van dit besluit is reeds verwezen naar de relevante marktanalysebesluiten waarin het college heeft aangegeven 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. Het college acht het derhalve ook op basis van dit uitgangspunt niet redelijk dat KPN de kosten van niet in gebruik zijnde switchpoorten in de kostprijzen mag verwerken.

Conclusie

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

5.2.2 Projectkosten lokale interconnectie

Beoordelingspunt

150. KPN heeft in het EDC-systeem projectkosten ten behoeve van het mogelijk maken van lokale interconnectie uit de periode 1998-2001 toegerekend aan de WPC-IIa kostprijzen. KPN stelt dat de door haar gehanteerde aanpak gerechtvaardigd is omdat er tot dusverre geen lokale interconnectie is afgenomen en de projectkosten daarom nog niet zijn terugverdiend.

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

Beoordeling door het college

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

153. Bovendien worden meerjarenvensters na afloop van de (meestal vijfjaars-)periode afgesloten. Indien de gerealiseerde volumes achteraf gezien te laag waren ingeschat, is dit voordelig voor KPN. Er is immers meer volume afgenomen dan vooraf was ingeschat, wat leidt tot overdekking van de kosten. Dit werkt andersom ook zo. Indien de gerealiseerde volumes te hoog waren ingeschat, betekent dit een onderdekking voor KPN. Beide situaties, onder- en overdekking, zullen gemiddeld genomen even vaak voorkomen en elkaar ongeveer uitmiddelen. Nu er binnen de EDC-systematiek geen compensatie plaatsvindt voor meerjarenvensters die tot een overdekking van de kosten hebben

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

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

geleid, is het niet redelijk dat KPN niet-gedekte kosten uit een meerjarenvenster met onderdekking in een nieuw meerjarenvenster stopt. Dit leidt ertoe dat de wholesale afnemers alleen de nadelen van verschillen tussen prognose en realisatie moeten dragen.

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

155. De projectkosten waren echter niet toegerekend aan de WPC-I tarieven. KPN interpreteert de uitspraak van het CBb zo dat deze kosten nu alsnog aan de WPC-IIa tarieven toegerekend mogen worden. Het college interpreteert de CBb uitspraak echter anders. De projectkosten moeten worden verondersteld toegerekend te zijn aan de WPC-I tarieven, en KPN mag deze dus niet opnieuw toerekenen aan de WPC-IIa tarieven. Bovendien blijven de argumenten van het college uit het eerder aangehaalde EDC-VI besluit bestaan. De uitspraak van het CBb is hier niet mee in tegenspraak.

Conclusie

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

5.2.3 CPS mutatiedienst

Beoordelingspunt

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

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

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

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

Beoordeling door het college

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

159. Naar het oordeel van het college is hier sprake van het door KPN niet efficiënt inrichten van deze dienstverlening met als gevolg hoge kosten voor haar concurrenten. Immers, deze dienst biedt KPN enkel aan ten behoeve van haar concurrenten en wordt door haar zelf niet afgenomen. In dit geval is er naar het oordeel van het college dan ook sprake van inefficiënties zoals bedoeld in randnummer 22 van dit besluit, waarvoor geldt dat deze niet in de tarieven verwerkt mogen worden.

160. De concurrenten van KPN hebben tot op heden hun business case voor het aanbieden van CPS gebaseerd op de tarieven van WPC-I. Uit gegevens die het college van marktpartijen heeft ontvangen blijkt dat met de door KPN in de EDC-rapportage gepresenteerde kostprijzen deze business case niet haalbaar is, waardoor er geen sprake zal zijn van effectieve concurrentie.

161. Het college acht het onredelijk dat de concurrenten van KPN de rekening moeten betalen nu het KPN kennelijk niet is gelukt de eerder geprognosticeerde efficiëntieslagen te maken. Bovendien staan de nu door KPN voorgestelde kostprijzen in geen enkele verhouding tot het kostprijsverloop dat KPN tijdens WPC-I heeft voorgespiegeld. Hierdoor worden concurrenten plotseling geconfronteerd met kostprijzen die hun business case, die voor een belangrijk deel is gebaseerd op het eerder door KPN gepresenteerde tariefverloop, in ernstige mate schaden.

162. Om de bovengenoemde redenen acht het college de kosten die KPN in haar huidige rapportage heeft opgeleverd niet redelijk. In plaats hiervan is het KPN toegestaan de kosten zoals ten tijde van WPC-I geprognosticeerd voor 2007 aan de CPS mutatie dienstverlening toe te rekenen.

163. Daarnaast ziet het college een risico dat KPN, omdat zij de CPS mutatiedienst zelf niet afneemt, zelf onvoldoende zal ondernemen om de kosten op een redelijk niveau te houden. De kostenontwikkelingen in bovenstaande tabellen tonen aan dat dit risico zeer reëel is. Daarom acht het college het redelijk van KPN te mogen verwachten dat gedurende de reguleringsperiode de kosten zich volgens dezelfde lijn als de volumes (het aantal mutaties) zullen bewegen. Dit betekent dat het college de door KPN geprognosticeerde kosten voor de periode 2008-2011 slechts efficiënt acht voor zover deze in dezelfde verhouding met de volumes staan als het geval is in 2007.

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

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

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

19. Voor dit type kosten verdient proportionele toerekening de voorkeur. Bij proportionele toerekening draagt KPN naar evenredigheid bij aan deze kosten. Op die manier wordt marge-uitholling voorkomen en worden alternatieve aanbieders dus niet op achterstand ten opzichte van KPN gezet, maar ontstaat juist een gelijkwaardig speelveld. Hierdoor zijn alternatieve aanbieders in staat zijn om op gelijke voet met KPN in de retailmarkt te concurreren, hetgeen ten goede komt aan de eindgebruikers. Ten slotte geeft proportionele toerekening ook een stimulans aan KPN om deze kosten te beheersen.

165. Op 12 september 2007 heeft het CBb uitspraak gedaan³⁹ in het beroep tegen het WLR-tariefbesluit van 15 december 2006.⁴⁰ Ten aanzien van de wholesalespecifieke kosten heeft het CBb het volgende overwogen:

9.2.1 In grief 2.1 betoogt KPN dat OPTA niet bevoegd was om over te gaan tot niet-causale toerekening van wholesalespecifieke kosten. Het College volgt dit betoog niet. Het College deelt de opvatting van OPTA en KPN dat artikel 6a.7 Tw, dat ziet op de verplichtingen met betrekking tot kosten en kostenoriëntatie, een causale toerekening van kosten tot uitgangspunt neemt. OPTA heeft in dit kader echter terecht eveneens gewezen op de doelstellingen die zijn neergelegd in artikel 1.3, eerste lid, Tw, waaronder het bevorderen van concurrentie. In gevallen waarin (een voldoende mate van) infrastructuurconcurrentie in de reguleringsperiode niet valt te verwachten, kan de gewenste concurrentie een vorm van dienstenconcurrentie zijn. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waaronder een zuiver causale toerekening van

³⁹ LJN:BB3357

⁴⁰ OPTA/TN/2006/203318

wholesalespecifieke kosten in de weg staat aan het realiseren van dit doel. Als de concurrenten van een onderneming met aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) deze wholesalespecifieke kosten volledig zelf dienen te dragen, kan dit het bereiken van een level playing field belemmeren. De business case van de concurrenten van de onderneming met AMM kan dermate onaantrekkelijk worden dat zij niet zullen toetreden tot de markt en de gewenste concurrentie niet tot stand wordt gebracht. Ingevolge artikel 6a.7 Tw kan OPTA aan een onderneming met AMM een verplichting opleggen betreffende het beheersen van de tarieven voor het door die partij verlenen van toegang, onder meer in de zich hier voordoende situatie waarin deze onderneming de marges van haar concurrenten kan uithollen. Dit artikel verleent OPTA de bevoegdheid in te grijpen in tarieven voor zover dit nodig is voor het kunnen ontstaan van een concurrerende markt. Het feit dat uit de toelichting op voornoemd artikel in de door KPN aangehaalde memorie van toelichting blijkt dat de wetgever causale toerekening voorop heeft gesteld, staat er niet aan in de weg dat in situaties als hierboven omschreven OPTA bevoegd is om in afwijking van dit uitgangspunt tot een vorm van proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten te komen. Grief 2.1 van KPN is derhalve ongegrond.

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

167. In de door de IRG uitgebrachte PIB inzake retail-minus (hierna: RM-PIB)⁴¹ wordt in hoofdstuk 4.3, paragraaf 6, ingegaan op proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten. Daarin wordt aangegeven dat een NRA⁴² kan overwegen een deel van de additionele kosten die ontstaan bij het aanbieden van een wholesale- in plaats van een retaildienst ook door te berekenen aan de leverancier van de wholesaledienst. Deze benadering is volgens de RM-PIB meer gerechtvaardigd als de klanten van de leverancier ook profiteren van toegenomen concurrentie in de retailmarkt.

168. Wik-consult⁴³ geeft in haar rapport over WLR aan dat de implementatiekosten voor WLR worden gemaakt om concurrentie mogelijk te maken en dat deze gedragen dienen te worden door zowel de incumbent als de WLR-afnemers. De argumentatie daarbij is dat de concurrentie verstoord wordt als deze kosten alleen door de WLR-afnemers gedragen worden. Uiteindelijk zullen eindgebruikers dan niet kunnen profiteren van een toename van de concurrentie. Dit geldt zowel voor de eindgebruikers van een WLR-afnemer als voor de eindgebruikers van een incumbent.

⁴¹ IRG Public Consultation document, Principles of implementation and best practice regarding the implementation and use of retail minus pricing as applied to electronic communication activities, januari 2006.

⁴² NRA staat voor National Regulatory Authority.

⁴³ Wik-consult, Wholesale line rental as a potential remedy on the market for fixed telephony, 27 oktober 2004.

169. Ofcom⁴⁴ heeft proportionele toerekening bij WLR toegepast op een deel van de kosten. Ofcom hanteert bij deze keuze principes zoals kostenminimalisatie, effectieve concurrentie, verdeling van de voordelen en praktische uitvoerbaarheid.

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

- a) In het WLR-tariefbesluit uit 2008⁴⁵ heeft het college KPN opgedragen de wholesalespecifieke kosten proportioneel toe te rekenen om de volgende redenen: *“Gesteund door de ontwikkelingen sinds eind 2006, is het college van oordeel dat het met de wholesalespecifieke kosten samenhangende verstorende effect op de concurrentie wordt weggenomen als het retailbedrijf van KPN in proportionele mate bijdraagt aan de wholesalespecifieke kosten. Immers, met proportionele toerekening vervalt allereerst de kostenasymmetrie tussen KPN en WLR-afnemers en ontstaat in veel grotere mate een level playing field. Voorts kunnen efficiënte WLR-afnemers bij proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten een redelijk rendement realiseren. Er is dan een business case voor marktpartijen, waardoor deze tot de markt toetreden en concurrentie zich kan ontwikkelen. Hiervan kunnen de eindgebruikers profiteren. Dit geldt ook voor de eindgebruikers van KPN, op het moment dat KPN, als gevolg van deze concurrentie, zich genoodzaakt ziet haar prijzen te verlagen.”* Het college achtte het onwaarschijnlijk dat er voor concurrenten een business case was indien de wholesalespecifieke kosten causaal aan de WLR-afnemers zouden worden toegerekend;
- b) In het document inzake de retailregulering 2002-2006⁴⁶ besluit het college: *“om KPN te verplichten tot een proportionele toerekening aan haar eigen retail verkeer van de in haar EDC-model en haar EDC-rapportage onderkende direct toewijsbare C(P)S kosten en gezamenlijke kosten (bestaande uit de kosten voor wholesale billing, voor de Carrier Services organisatie en de ‘interest on receivables’).”* Het college wilde daarmee de kostenasymmetrie tussen KPN's retailbedrijf en andere aanbieders oplossen en daarnaast KPN een stimulans geven om de wholesalespecifieke kosten te minimaliseren;
- c) In het colocatiebesluit⁴⁷ heeft het college geoordeeld dat de project- en gezamenlijke kosten ook proportioneel aan KPN 'colocaties' toegerekend dienen te worden. Dit sluit aan bij de kostentoerekeningssystematiek voor alle andere ULL tarieven waar reeds van begin af aan volledige proportionaliteit wordt toegepast.

171. Uit het voorgaande blijkt dat de specifieke omstandigheden die voor een eventuele keuze voor proportionele toerekening van belang zijn, zich centreren rond de vraag of de concurrentie zich bij

⁴⁴ Ofcom, Wholesale line rental: reviewing and setting charge ceilings for WLR services, 9 november 2005.

⁴⁵ Tariefregulering Wholesale Line Rental, 8 september 2008 (OPTA/AM/2008/201839).

⁴⁶ Maatregelen op wholesale niveau, stand van zaken, 27 juni 2002, (OPTA kenmerk: OPTA/EGM-IBT/2002/201712)

⁴⁷ Goedkeuringsbesluit kostentoerekeningssystematiek Periodieke dienstverlening co-locatie periode 2004/2005, 27 maart 2006 (OPTA/TN/2006/200598)

causale kostentoerekening voldoende kan ontwikkelen en of er dan in voldoende mate sprake is van een level playing field.

172. CPS is (evenals WLR) een dienst waarvoor bij uitstek geldt dat de kosten in aanmerking komen voor proportionele toerekening. Ten eerste komen bij causale kostentoerekening de kosten via de wholesaletarieven volledig voor rekening van de om toegang verzoekende aanbieders. Dit betekent dat een dergelijke aanbieder met een extra kostenpost geconfronteerd wordt, waardoor het voor deze aanbieder moeilijker zo niet onmogelijk wordt om te concurreren met KPN, die deze kosten voor haar eigen dienstverlening niet hoeft te maken. KPN krijgt hierdoor een kostenvoordeel ten opzichte van haar concurrenten en kan de marges van concurrenten uithollen, waardoor er geen sprake is van een gelijkwaardig speelveld. Dit betekent dat kostencausaliteit tot een uitkomst leidt die op gespannen voet staat met de doelstelling van concurrentie, en dat overwogen moet worden dat de betreffende kosten op basis van een ander principe dan causaliteit worden toegerekend. Dit blijkt ook uit onderstaande tabel:⁴⁸

WPC-I tarief	Causale toerekening		Proportionele toerekening	
	2008	2009	2009	2011
€ 0,27	XXXXX	€ 0,39	XXXXX	€ 0,28

Tabel Overzicht uitkomsten kostentoerekeningsmethodes CPS mutatie

173. Hieruit blijkt dat indien KPN de kosten causaal zou toerekenen, het tarief nog altijd zou stijgen met 44%, hetgeen de business case van de om toegangverzoekende partijen ernstig zal schaden. Per nummer dat een concurrent van KPN wenst over te nemen dienen vier mutaties te worden doorgevoerd. Dit houdt in dat bij causale toerekening van de kosten het tarief per nieuwe klant stijgt van het huidige € 1,08 naar € 1,56.

174. Ten tweede heeft KPN bij causale toerekening van dit type kosten geen prikkel om deze kosten te minimaliseren. Immers, deze kosten zullen volledig gedragen moeten worden door haar concurrenten. Juist door deze proportioneel toe te rekenen ontstaat er ook voor KPN een prikkel om de kosten te beheersen, daar waar een causale toerekening eerder leidt tot een prikkel om de kosten te vergroten (raising rivals cost). Dat dit een reëel gevaar is blijkt uit het in de tabel hierboven (in randnummer 157) getoonde verschil tussen het geprognosticeerde verloop in de kosten voor de dienst ten tijde van WPC-I en de in WPC-IIa door KPN aan de dienst toegerekende kosten.

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

⁴⁸ Voor de duidelijkheid is het effect van de overige in dit besluit opgenomen aanpassingen in het EDC-systeem reeds verwerkt in de kostprijzen in de tabel.

Conclusie

176. Op grond van het voorgaande is het college van oordeel dat in het EDC-systeem kosten aan de CPS mutatiendienst toegerekend dienen te worden zoals hiervoor door het college beschreven in randnummers 162 en 163. Tevens dienen de aan de CPS mutatiendienst toegerekende wholesalespecifieke kosten proportioneel te worden toegerekend. KPN dient het EDC-systeem dienovereenkomstig aan te passen.

5.2.4 WLR overstapdienst

Beoordelingspunt

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

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

Beoordeling door het college

178. Net als voor de CPS mutatiendienst acht het college proportionele toerekening voor de WLR overstapdienst noodzakelijk. Voor de motivering verwijst het college in de eerste plaats naar de randnummers 164 tot en met 171 van dit besluit. Deze motivering acht het college eveneens van toepassing op de WLR overstapdienst.

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

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

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

181. Opvallend in de tabel is dat proportionele toerekening alleen effect heeft op het starttarief van de WPC-II reguleringsperiode en niet op het eindtarief. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat KPN in

het EDC-systeem twee cashflowvensters hanteert om de kosten voor de WLR overstapdienst toe te rekenen: één cashflowvenster voor 2007-2009 en één voor 2010-2012. Voor het eerste venster had KPN eenmalig al haar lijnen virtueel gemigreerd, waardoor er sprake was van een proportionele toerekening van de kosten. KPN achtte het niet reëel om voor het cashflowvenster van 2010-2012 wederom al haar lijnen virtueel te migreren, dit was namelijk reeds in het eerste venster al een keer gebeurd.

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

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

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

Huidig tarief (2008)	Causale toerekening		Proportionele toerekening met twee cashflowvensters		Proportionele toerekening met één cashflowvenster	
	Start WPC-IIa (2009)	Eind WPC-IIa (2011)	Start WPC-IIa (2009)	Eind WPC-IIa (2011)	Start WPC-IIa (2009)	Eind WPC-IIa (2011)
€ 3,20	€ 12,42	€ 8,45	€ 3,75	€ 8,45	€ 4,00	€ 4,19

Tabel Overzicht uitkomsten kostentoerekeningsmethoden WLR overstap

Conclusie

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

5.3 Interconnecterende huurlijnen

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

5.3.1 Herallocatie VVE naar VVA

Beoordelingspunt

187. De door KPN in haar EDC-rapportage voorgestelde eenmalige ILL tarieven (ILL VVE's) liggen op een fors hoger niveau dan de huidige⁴⁹ tarieven. Dit heeft twee belangrijke oorzaken. In de eerste plaats ligt aan de huidige (WPC-I) tarieven een herallocatie ten grondslag die bepaalde kosten heeft gheralloceerd van de VVE's naar de maandelijkse tarieven (VVA's). In de tweede plaats ligt aan de huidige (WPC-I) tarieven een incorrecte rekenwijze van KPN ten grondslag die als effect had dat de voor de berekening van de ILL VVE kostprijzen gehanteerde normuren hoger lagen dan in werkelijkheid het geval was. Overigens werden deze hogere normuren precies gecompenseerd door te laag vastgestelde uurtarieven, waardoor de incorrecte rekenwijze geen effect had op de totaal aan ILL toegerekende kosten.

Beoordeling door het college

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

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

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

Conclusie

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

5.4 Colocatie

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

⁴⁹ Met de huidige tarieven worden de laatste tarieven bedoeld die golden voordat het WPC-II systeem in werking trad.

5.4.1 Lengte koppelkabels in pandige collocatie

Beoordelingspunt

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

Beoordeling door het college

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

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

Conclusie

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

5.4.2 Post onvoorzien/meerwerk

Beoordelingspunt

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

Beoordeling door het college

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

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

Conclusie

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

5.5 Aanpassing EDC-systeem

201. KPN heeft de in dit hoofdstuk door het college gemotiveerde aanpassingen in het EDC-systeem doorgevoerd. Op 7 augustus 2009⁵⁰ heeft KPN het college op de hoogte gesteld van de kostprijzen voor 2007 en 2011 die uit dit aangepaste EDC-systeem volgen.

5.6 Conclusie

202. Op grond van het voorgaande keurt het college het wholesalekostentoerekeningssysteem van KPN zoals bedoeld in randnummer 201 goed.

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

⁵⁰ Kenmerk: WOPC/2009/048.

6 Dictum

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

- a. keurt het college het wholesale kostentoerekeningssysteem van KPN zoals bedoeld in randnummer 201 van dit besluit goed voor de in Annex A van dit besluit genoemde diensten;
- b. stelt het college de kostengeoriënteerde tarieven vast op het (maximale) niveau van de tariefplafonds in Annex A van dit besluit; deze gelden met ingang van 1 januari 2009;

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

III. De datum van inwerkingtreding van dit besluit is PM.

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

mr. C.A. Fonteyn, voorzitter

Annex A Tariefplafonds

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

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

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

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

Dienst of dienstelement	eenmalig	start-jul09	jul09-jul10	jul10-jul11	jul11-einde
KPN ILL Mutatiedienst Interne Verplaatsing					
KPN ILL 64 kbps regional service via NWAD premium a/b	euro	376,00	376,00	376,00	376,00
KPN ILL 64-512 kbps regional service via NWAD premium a/b	euro	427,00	427,00	427,00	427,00
KPN ILL 64-512 kbps regional service via NMUX premium a/b	euro	118,00	118,00	118,00	118,00
KPN ILL 1984 kbps regional service premium b	euro	117,00	117,00	117,00	117,00
KPN ILL 2048 kbps regional service premium b	euro	118,00	118,00	118,00	118,00
KPN ILL Mutatiedienst Aanleg					
KPN ILL 1984 kbps inter-electrical-optical switch circuit	euro	155,00	155,00	155,00	155,00
KPN ILL 2048 kbps optical switch circuit	euro	409,00	409,00	409,00	409,00
KPN ILL 1984 kbps LEP-CP circuit premium a	euro	155,00	155,00	155,00	155,00
KPN ILL 2 mbps (VC12) LEP-CP circuit premium a/b	euro	155,00	155,00	155,00	155,00
KPN ILL Mutatiedienst Ophef					
KPN ILL 1984 kbps inter-electrical-optical switch circuit	euro	112,00	112,00	112,00	112,00
KPN ILL 2048 kbps optical switch circuit	euro	166,00	166,00	166,00	166,00
KPN ILL 1984 kbps LEP-CP circuit premium a	euro	112,00	112,00	112,00	112,00
KPN ILL 2 mbps (VC12) LEP-CP circuit premium a/b	euro	112,00	112,00	112,00	112,00
KPN ILL Mutatiedienst Aanleg					
KPN ILL migration services per leased line	euro	105,00	105,00	105,00	105,00
KPN ILL migration plus services per leased line	euro	298,00	298,00	298,00	298,00
KPN ILL Mutatiedienst					
Cancellation before order confirmation sent date	euro	44,00	44,00	44,00	44,00
KPN ILL Mutatiedienst Aanleg					
KPN ILL 34 mbps (VC3) regional service premium b	euro	548,19	536,84	521,70	514,14
KPN ILL 155 mbps (VC4) regional service premium b	euro	745,19	729,76	709,18	698,89
KPN ILL Mutatiedienst Ophef					
KPN ILL 34 mbps (VC3) regional service premium b	euro	325,14	318,41	309,43	304,94
KPN ILL 155 mbps (VC4) regional service premium b	euro	423,64	414,87	403,17	397,32
KPN ILL Mutatiedienst Verhuizing					
KPN ILL 34 mbps (VC3) regional service premium b	euro	873,33	855,25	831,14	819,08
KPN ILL 155 mbps (VC4) regional service premium b	euro	1.168,83	1.144,62	1.112,35	1.096,22
KPN ILL Mutatiedienst Interne Verplaatsing					
KPN ILL 34 mbps (VC3) regional service premium b	euro	725,59	710,56	690,53	680,51
KPN ILL 155 mbps (VC4) regional service premium b	euro	725,59	710,56	690,53	680,51

Dienst of dienstelement	eenmalig	start-jul09	jul09-jul10	jul10-jul11	jul11-einde
MDF					
Aanleg ASL	euro	18,28	16,63	14,42	13,31
Ophef ASL	euro	12,76	11,59	10,03	9,26
Telco-Telco migratie ASL	euro	21,60	19,60	16,93	15,60
ICO cancellation	euro	3,07	2,89	2,65	2,52
NLS1	euro	34,72	31,49	27,19	25,04
NLS2	euro	375,20	344,49	303,54	283,06
Aanleg xtl	euro	15,32	14,11	12,50	11,70
Ophef xtl	euro	7,37	6,78	6,00	5,61
Telco-Telco xtl	euro	15,68	14,43	12,77	11,94
SDF					
Aanleg SDF	euro	40,82	37,38	32,79	30,50
Ophef SDF	euro	30,17	27,74	24,49	22,86
Telco-Telco SDF	euro	34,68	31,82	28,00	26,09
Aanleg SDF Line sharing	euro	39,20	35,91	31,52	29,33
Ophef SDF Line sharing	euro	33,18	30,46	26,83	25,02
Telco-Telco SDF Line sharing	euro	42,19	38,62	33,86	31,48
VTL fysieke SIP stift migratie op de SDF	euro	34,68	31,82	28,00	26,09
VTL fysieke SIP stift migratie van MDf naar SDF	euro	34,68	31,82	28,00	26,09
VTL fysieke Telco-Telco migratie van MDF naar SDF	euro	34,68	31,82	28,00	26,09
VTL fysieke Telco-Telco migratie van SDF naar MDF	euro	34,68	31,82	28,00	26,09
Migratie van VSL naar VTL	euro	34,68	31,82	28,00	26,09
VSL fysieke SIP stift migratie op de SDF	euro	42,19	38,62	33,86	31,48
VSL fysieke Telco-Telco migratie van MDF naar SDF	euro	42,19	38,62	33,86	31,48
VSL fysieke Telco-Telco migratie van SDF naar MDF	euro	42,19	38,62	33,86	31,48
VSL fysiek SIP stift migratie van MDF naar SDF	euro	42,19	38,62	33,86	31,48
MIP					
MIP7	euro	1,93	1,85	1,74	1,69
MIP15, 15a,b,y,z,16, 18a,b,c, 22	euro	0,70	0,67	0,63	0,61
XIP 10, 11, 12, 13 en 14	euro	15,99	16,23	16,55	16,71
XIP 17	euro	14,77	14,99	15,29	15,44
XIP 10 en 23	euro	65,83	66,81	68,12	68,77

Dienst of dienstelement	eenmalig	start-jul09	jul09- jul10	jul10- jul11	jul11-einde
Co-locatie inpandig					
Uitbreiding losse footprint	euro	5.051,15	5.127,63	5.229,60	5.280,59
Initiële koppelkabel 200 DA	euro	1.708,50	1.734,37	1.768,86	1.786,11
Initiële koppelkabel 400 DA	euro	3.417,00	3.468,74	3.537,72	3.572,21
Initiële koppelkabel 600 DA	euro	5.125,50	5.203,11	5.306,58	5.358,32
Additionele koppelkabel 200 DA	euro	1.708,50	1.734,37	1.768,86	1.786,11
Additionele koppelkabel 400 DA	euro	3.417,00	3.468,74	3.537,72	3.572,21
Additionele koppelkabel 600 DA	euro	5.125,50	5.203,11	5.306,58	5.358,32
SIP kast	euro	2.236,60	2.270,47	2.315,62	2.338,20
48V Voedingskast	euro	1.928,12	1.957,31	1.996,24	2.015,70
230V Voedingskast	euro	1.726,67	1.752,82	1.787,67	1.805,10
48V no break voorziening	euro	6.473,87	6.571,89	6.702,58	6.767,93
230V monitored supply	euro	3.703,13	3.759,20	3.833,96	3.871,34
Mini configuratie	euro	11.951,03	12.131,98	12.373,25	12.493,89
Halve configuratie	euro	24.461,83	24.832,21	25.326,05	25.572,97
Hele configuratie	euro	34.564,12	35.087,46	35.785,24	36.134,14
Co-locatie uitpandig					
Adjacent	euro	9.053,75	9.190,83	9.373,61	9.465,00
K1200 SIP kast	euro	3.291,73	3.341,57	3.408,02	3.441,25
Initiële koppelkabel 200 DA	euro	3.040,19	3.086,23	3.147,60	3.178,29
Initiële koppelkabel 400 DA	euro	5.762,02	5.849,27	5.965,59	6.023,76
Initiële koppelkabel 600 DA	euro	8.483,86	8.612,31	8.783,58	8.869,22
Additionele koppelkabel 200 DA	euro	3.040,19	3.086,23	3.147,60	3.178,29
Additionele koppelkabel 400 DA	euro	5.762,02	5.849,27	5.965,59	6.023,76
Additionele koppelkabel 600 DA	euro	8.483,86	8.612,31	8.783,58	8.869,22
Additionele kosten bij niet-initiële uitrol	euro	2.095,60	2.127,33	2.169,64	2.190,79
Tie cable 4XSTM1	euro	5.733,17	5.819,98	5.935,72	5.993,59
Tarief per hoogte eenheid	euro	490,73	490,84	490,98	491,05
No-break	euro	600,87	601,01	601,18	601,27
Splitterunit per 24 poorten	euro	450,35	450,45	450,58	450,65
Additional s-kabel/CDF	euro	241,59	241,65	241,72	241,76

Dienst of dienstelement	eenmalig	start-jul09	jul09- jul10	jul10- jul11	jul11-einde
Overige diensten					
WLR overstap	euro	4,00	4,06	4,14	4,19
CPS Mutatie	euro	0,28	0,28	0,28	0,28
Geografische nummers	euro	986,31	1.004,88	1.029,63	1.042,00
Mobiele nummers	euro	1.094,13	1.114,75	1.142,25	1.156,00
Niet IN nummers (VPN)	euro	2.157,50	2.198,00	2.252,00	2.279,00
CPS codes	euro	1.029,50	1.049,00	1.075,00	1.088,00
Aanmaken bundel	euro	264,81	269,88	276,63	280,00
Routing via IN (per dienst)	euro	1.165,63	1.187,75	1.217,25	1.232,00
Routing niet via IN (per dienst per access area)	euro	1.310,19	1.335,13	1.368,38	1.385,00
Vast onderdeel (per NIT per access area)	euro	361,75	368,50	377,50	382,00
Variabel onderdeel (per NIT per access area per dienst)	euro	332,88	339,25	347,75	352,00

Dienst of dienstelement	terugkerend	start- jul09	jul09- jul10	jul10- jul11	jul11-einde
Wholesale Voice					
Terminating lokaal	euroct/minuut	0,47	0,48	0,50	0,51
Terminating regionaal	euroct/minuut	0,65	0,66	0,69	0,70
Originating lokaal	euroct/minuut	0,47	0,48	0,50	0,51
Originating regionaal	euroct/minuut	0,65	0,67	0,70	0,71
Regional access 800/900 connect	euroct/minuut	0,66	0,68	0,71	0,72
EVKC poort	euro per mnd	50,21	51,62	53,49	54,42
Host poort	euro per mnd	56,41	57,63	59,26	60,07
MDF access					
xTL	euro per mnd	5,97	5,99	6,01	6,01
aSL	euro per mnd	0,10	0,10	0,10	0,10
SDF					
SDF lijn	euro per mnd	7,00	6,97	6,93	6,91
SDF line sharing	euro per mnd	7,39	7,39	7,39	7,39
ILL					
KPN ILL 64 kbps regional service premium a	euro per mnd	76,70	76,70	76,70	76,70
KPN ILL 128 kbps regional service premium a	euro per mnd	142,32	142,32	142,32	142,32
KPN ILL 192 kbps regional service premium a	euro per mnd	185,79	185,79	185,79	185,79
KPN ILL 256 kbps regional service premium a	euro per mnd	238,63	238,63	238,63	238,63
KPN ILL 384 kbps regional service premium a	euro per mnd	275,27	275,27	275,27	275,27
KPN ILL 512 kbps regional service premium a	euro per mnd	323,85	323,85	323,85	323,85
KPN ILL 1984 kbps regional service premium a	euro per mnd	478,96	478,96	478,96	478,96
KPN ILL 2048 kbps local service premium a	euro per mnd	162,78	162,78	162,78	162,78
KPN ILL 2048 kbps regional service premium a	euro per mnd	253,11	253,11	253,11	253,11
KPN ILL 2 mbps (VC12) regional collocation service premium a	euro per mnd	125,28	125,28	125,28	125,28
KPN ILL 2 mbps (VC12) local collocation service premium a	euro per mnd	50,28	50,28	50,28	50,28
KPN ILL 1984 kbps regional service premium b	euro per mnd	299,99	299,99	299,99	299,99
KPN ILL 64-512 kbps service via NWAD/NMUX premium a/b	euro per mnd	56,25	56,25	56,25	56,25
KPN ILL 34 mbps (VC3) regional collocation service premium b rural	euro per mnd	574,28	574,28	574,28	574,28
KPN ILL 34 mbps (VC3) regional collocation service premium b city	euro per mnd	298,56	298,56	298,56	298,56
KPN ILL 155 mbps (VC4) regional collocation service premium b rural	euro per mnd	1388,71	1388,71	1388,71	1388,71
KPN ILL 155 mbps (VC4) regional collocation service premium b city	euro per mnd	534,51	534,51	534,51	534,51
KPN ILL 34 mbps (VC3) local collocation service premium b	euro per mnd	36,73	36,73	36,73	36,73
KPN ILL 155 mbps (VC4) local collocation service premium b	euro per mnd	36,73	36,73	36,73	36,73
KPN ILL cityring 1x155 mbps access service	euro per mnd	681,23	681,23	681,23	681,23
KPN ILL cityring 4xSTM1 access service	euro per mnd	1019,33	1019,33	1019,33	1019,33
KPN ILL cityring 16xSTM1 access service	euro per mnd	1384,68	1384,68	1384,68	1384,68

Dienst of dienstelement	terugkerend	start- jul09	jul09- jul10	jul10- jul11	jul11-einde
KPN ILL non-cityring 1x155mbps access service	euro per mnd	681,23	681,23	681,23	681,23
KPN ILL non-cityring 4xSTM1 access service	euro per mnd	1019,33	1019,33	1019,33	1019,33
KPN ILL non-cityring 16xSTM1 access service	euro per mnd	1384,68	1384,68	1384,68	1384,68
KPN ILL end-user NWAD/NMUX carrier service premium a	euro per mnd	376,69	376,69	376,69	376,69
KPN ILL end-user NWAD/NMUX carrier service premium b	euro per mnd	224,99	224,99	224,99	224,99
KPN ILL tie cable VC12 & VC3 access group service	euro per mnd	147,45	147,45	147,45	147,45
KPN ILL tie cable smallband access group service	euro per mnd	351,18	351,18	351,18	351,18
KPN ILL broadband access group service	euro per mnd	147,45	147,45	147,45	147,45
KPN ILL smallband access group service	euro per mnd	351,18	351,18	351,18	351,18
KPN ILL 1984 kbps inter-electrical-optical switch circuit	euro per mnd	52,67	52,67	52,67	52,67
KPN ILL 2048 kbps optical switch circuit	euro per mnd	22,99	22,99	22,99	22,99
KPN ILL 1984 kbps LEP-CP circuit	euro per mnd	137,82	137,82	137,82	137,82
KPN ILL 2048 kbps LEP-CP circuit	euro per mnd	102,95	102,95	102,95	102,95
KPN ILL VC3 LEP-CP circuit rural	euro per mnd	537,55	537,55	537,55	537,55
KPN ILL VC3 LEP-CP circuit city	euro per mnd	261,83	261,83	261,83	261,83
KPN ILL VC4 LEP-CP circuit rural	euro per mnd	1351,98	1351,98	1351,98	1351,98
KPN ILL VC4 LEP-CP circuit city	euro per mnd	497,79	497,79	497,79	497,79
MDF co-locatie					
footprint	euro per jaar	686,80	733,41	795,55	826,63
mini configuratie	euro per jaar	686,80	733,41	795,55	826,63
halve configuratie	euro per jaar	2.060,41	2.200,24	2.386,66	2.479,88
hele configuratie	euro per jaar	3.434,02	3.667,06	3.977,77	4.133,13
SEV per lijn	euro per jaar	3,03	2,87	2,65	2,55
4*STM1 tie cable maandvergoeding	euro per mnd	4,69	4,23	3,61	3,31
adjacent	euro per jaar	83,56	77,98	70,54	66,82
48v no break-voorziening	euro per kWh	0,13	0,13	0,13	0,13
230v monitored supply	euro per kWh	0,105	0,105	0,105	0,105
SDF co-locatie					
tarief per lijn	euro per mnd	1,17	1,18	1,19	1,19
tarief per hoogte eenheid	euro per mnd	5,29	5,32	5,35	5,37
Customer Billing					
Customer Billing	kostprijs per call (in euroct)	1,03	0,93	0,80	0,74
Kredietrisico en renterisico percentage	percentage gefactureerde omzet	0,84%	0,84%	0,84%	0,84%

Annex B Voorschriften non-usage diensten

Inleiding

205. In het WPC-I besluit⁵¹ heeft het college uitgebreid gemotiveerd op welke wijze de diensten nummerimplementatie, aanmaken bundels, aanmaken routing en NIT-testen gereguleerd dienen te worden. Voorafgaand aan het WPC-I besluit was het standpunt van het college dat KPN deze activiteiten deed op verzoek van een andere marktpartij voor die marktpartij. Met andere woorden, de activiteiten die KPN hiervoor moest doen werden beschouwd als onderdeel van een dienst die KPN leverde aan de betreffende marktpartij. Als gevolg hiervan was het KPN toegestaan hiervoor een rekening te sturen aan die marktpartij.⁵² Als gevolg van de invulling in het WPC-I besluit is dit standpunt gewijzigd.

206. Het college handhaaft zijn standpunt in onderhavig WPC-IIa besluit. In de volgende paragrafen beschrijft en motiveert het college dit standpunt met dezelfde tekst als die was opgenomen in het WPC-I besluit.⁵³ De essentiële vraag daarbij is welke partij in verschillende situaties voor deze diensten dient te betalen: de partij waar verkeer origineert of de partij waar verkeer termineert.

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

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

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

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

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

⁵¹ OPTA/TN/2006/201811, Wholesale price cap-besluit, 27 september 2006.

⁵² OPTA/IBT/2002/204327, besluit van 13 december 2002, waarin de KPN-tarieven voor nummerimplementatie en NIT-testen zijn vastgesteld.

⁵³ Derhalve neemt het college voor de volledigheid de integrale tekst uit het WPC-I besluit in onderhavig besluit over. Afwijkende tekstgedeeltes zijn tussen vierkante haken gezet. Het betreft de naamsverandering van transitnetwerk in doorgiftenetwerk (zie randnummer 213) en de toevoeging van drie diensten in randnummer 220.

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

Nummerimplementatie

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

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

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

Gespreksafgifte

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

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

Gespreksopbouw

217. De eigenaar van het afgiftenetwerk of doorgiftenetwerk is de partij die besluit tot het afnemen van de dienst gespreksopbouw.⁵⁴ Dit betekent dat de kosten van nummerimplementatie die wordt uitgevoerd voor het afnemen van gespreksopbouw, dienen te worden gedragen door de eigenaar van het afgiftenetwerk of doorgiftenetwerk. Het college merkt op dat het hier wel van belang is of de eigenaar van het opbouwnetwerk is aangewezen als een partij met aanmerkelijke marktmacht.

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

219. Indien de eigenaar van het opbouwnetwerk wel AMM heeft voor gespreksopbouw, gelden voor eventuele tarieven die deze partij in rekening brengt voor nummerimplementatie, de verplichtingen die gelden voor bijbehorende faciliteiten. Immers, het betreft hier diensten (faciliteiten) die het aanbieden van gespreksopbouw mogelijk maken of ondersteunen, en dus moeten worden gekwalificeerd als bijbehorende faciliteiten.⁵⁵

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

NIT-testen en aanmaken bundels en routeringen

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

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

⁵⁴ In de situatie dat een CPS-aanbieder gespreksopbouw inkoop, is het netwerk van de CPS-aanbieder te beschouwen als een doorgiftenetwerk.

⁵⁵ Artikel 1.1, onderdeel j, van de Tw.

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

Herconfiguratie routing

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

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

Aanbieder B levert dienst aan aanbieder A, herconfiguratie bij B

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

Annex C Rapporten van NERA

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

- de WACC-rapporten van januari 2009;⁵⁶
- het WACC-rapport van april 2009.⁵⁷

⁵⁶ 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.

⁵⁷ NERA, 'The cost of capital for KPN's wholesale activities', april 2009.

Annex D Reactie op zienswijze marktpartijen