

Besluit «Openbaar»

Ons kenmerk: OPTA/AM/2011/200373

Zaaknummer: 10.0410.22

Datum: 1 juli 2011

Besluit van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) op het handhavingsverzoek van Tele2 Nederland B.V. (hierna: Tele2) aangaande de beweerdelijke overtreding door Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen (hierna: KPN) van de op grond van het marktanalysebesluit Vaste Telefonie op haar rustende verplichtingen.

1 Samenvatting

Tele2 heeft het college verzocht handhavend op te treden in verband met een aantal beweerdelijke overtredingen van KPN in het kader van de aanbesteding OT2010 voor vaste telefoniediensten. Gelet op het spoedeisende belang van Tele2 bij een beslissing op dat verzoek, heeft het college op 13 oktober 2010 daarop al voor een deel beslist. Het ging toen om de door het college vastgestelde feiten met betrekking tot de vraag hoe het proces van informatieverstrekking zich heeft verhouden tot de non-discriminatieverplichting. Het college heeft vastgesteld dat KPN de non-discriminatieverplichting had overtreden. Omdat die overtreding inmiddels was beëindigd, was er echter geen grond voor het opleggen van een last onder dwangsom. Het handhavingsverzoek van Tele2 is voor dat deel dan ook afgewezen. Ten aanzien van de overige onderdelen van het handhavingsverzoek heeft het college een nader onderzoek verricht. De resultaten van het onderzoek geven het college evenmin aanleiding om handhavend richting KPN op te treden in de vorm van het opleggen van een last onder dwangsom. Het college wijst het verzoek van Tele2 daarom ook voor het overige af.

2 Verloop van de procedure

1. Bij brief van 14 september 2010 heeft Tele2 een verzoek om handhaving gedaan inzake de beweerdelijke overtreding van de verplichtingen uit besluit Marktanalyse Vaste Telefonie van 19 december 2008¹ (hierna: het marktanalysebesluit) door KPN in het kader van de aanbesteding OT2010.
2. Op 15 september 2010 heeft Tele2 de Staat gedagvaard in kort geding inzake de voorlopige gunning aan KPN van OT2010 ten aanzien van het Cluster Vast. De zittingdatum voor de behandeling van dit geding is vastgesteld op 15 oktober 2010.
3. Bij brief van 17 september 2010 heeft het college de ontvangst van het verzoekschrift bevestigd en de datum voor de behandeling van het verzoek in een hoorzitting vastgesteld op 29 september 2010.

¹ Besluit Marktanalyse Vaste Telefonie van 19 december 2008, OPTA/AM/2008/202721.

**Besluit
«Openbaar»**

4. Bij brieven van 17 september 2010 heeft het college KPN en OT2010 op de hoogte gesteld van de ontvangst van het verzoekschrift van Tele2, alsmede van de datum waarop de behandeling van het verzoek in een hoorzitting zal plaatsvinden.
5. Bij brief van 23 september heeft BT te kennen gegeven bij de hoorzitting aanwezig te willen zijn. Het college heeft BT bij brief van 27 september uitgenodigd voor de hoorzitting.
6. Bij brief van 24 september 2010 heeft Tele2 nadere stukken ingediend.
7. Op 29 september 2010 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Hierin zijn partijen in elkaars aanwezigheid als ook afzonderlijk van elkaar gehoord. Ten aanzien van KPN heeft het college de cautie gesteld.
8. Tijdens de hoorzitting hebben KPN en Tele2 nadere stukken overgelegd.
9. Op 30 september 2010 heeft KPN telefonisch verzocht een nadere toelichting te mogen geven op de verklaringen zoals deze tijdens de hoorzitting op 29 september 2010 door KPN zijn gegeven.
10. Bij brief van 30 september 2010 heeft het college het verzoek van KPN afgewezen.
11. Op 30 september 2010 heeft het college KPN nogmaals afzonderlijk gehoord. Voorafgaand hieraan heeft het college de cautie gesteld.
12. Bij twee e-mails van 1 oktober 2010 heeft KPN nadere informatie verstrekt. Voorts heeft zij het college voorzien van een CD-rom met daarop enkele Excel-bestanden met de ND-5-toets ten aanzien van het bid inzake OT2010 (Cluster Vast).
13. Bij brief van 4 oktober 2010 heeft KPN nadere informatie overgelegd en het college verzocht te reageren op enkele vragen.
14. Bij brief van 6 oktober 2010 heeft het college een reactie gegeven op de vragen van KPN.
15. Bij brief van 6 oktober 2010 heeft KPN gereageerd op de brief van het college.
16. Het college heeft een openbare versie van de brief van 4 oktober 2010 en de brieven van 6 oktober 2010 doorgezonden naar Tele2.
17. Bij brief van 12 oktober 2010 heeft Tele2 een nadere reactie gegeven met betrekking tot ND-5.
18. Bij besluit van 13 oktober 2010 heeft het college het handhavingsverzoek van Tele2 afgewezen voor zover dit de overtreding van de non-discriminatieverplichting met betrekking tot het proces

**Besluit
«Openbaar»**

van informatieverstrekking betrof.

19. Op 20 oktober 2010 heeft KPN het college voorzien van een CD-rom met daarop enkele Excel-bestanden met een aangepaste ND-5-toets ten aanzien van het bid inzake OT2010 (Cluster Vast).
20. Op 22 oktober 2010 heeft een dieptesessie met KPN plaatsgevonden met betrekking tot de toetsing van het bid inzake OT2010 (Cluster Vast) aan ND-5.
21. Op 27 oktober 2010 heeft Tele2 een nadere zienswijze gegeven met betrekking tot ND-1, ND-3 en ND-5.
22. Op 29 oktober 2010 heeft KPN nadere zienswijze gegeven met betrekking tot ND-5. Voorts heeft zij het college voorzien van een CD-rom met daarop enkele Excel-bestanden met een aangepaste ND-5-toets ten aanzien van het bid inzake OT2010 (Cluster Vast).
23. Bij e-mail van 2 november 2010 heeft het college aan KPN enkele vragen gesteld met betrekking tot de toetsing van het aanbod aan ND-5.
24. Op 4 november 2010 heeft een dieptesessie met KPN plaatsgevonden met betrekking tot de toetsing van het bid inzake OT2010 (Cluster Vast) aan ND-5. Tijdens deze hoorzitting heeft KPN het college voorzien van een CD-rom met daarop enkele Excel-bestanden met een aangepaste ND-5-toets ten aanzien van het bid inzake OT2010 (Cluster Vast).
25. Bij e-mail van 8 november 2010 heeft KPN enkele in de dieptesessie aan de orde gekomen vragen nader uitgewerkt. Tevens heeft KPN het college voorzien van een CD-rom met daarop enkele Excel-bestanden met een aangepaste ND-5-toets ten aanzien van het bid inzake OT2010 (Cluster Vast).
26. Op 10 november 2010 heeft KPN een openbare versie opgeleverd van de beschrijving van de uitgangspunten die zij bij de toetsing van het aanbod aan ND-5 heeft gebruikt.
27. Op 12 november 2010 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Hierin zijn partijen in elkaars aanwezigheid gehoord. KPN en Tele2 zijn eveneens individueel gehoord.
28. Op 15 november 2010 heeft KPN het college voorzien van een CD-rom met daarop enkele Excel-bestanden met een aangepaste ND-5-toets ten aanzien van het bid inzake OT2010 (Cluster Vast).
29. Op 18 november 2010 heeft KPN het college voorzien van een CD-rom met daarop enkele Excel-bestanden met een aangepaste ND-5-toets ten aanzien van het bid inzake OT2010 (Cluster Vast).

**Besluit
«Openbaar»**

30. Bij brief van 18 november 2010 heeft Tele2 een nadere zienswijze gegeven met betrekking tot ND-1, ND-3 en ND-5.
31. Op 19 november 2010 heeft een dieptesessie met KPN plaatsgevonden met betrekking tot de toetsing van het bid inzake OT2010 (Cluster Vaste Telefontie) aan ND-5.
32. Op 26 november 2010 heeft KPN een reactie gegeven op de nadere zienswijze van Tele2. Voorts heeft KPN het college voorzien van een CD-rom met daarop enkele Excel-bestanden met een aangepaste ND-5-toets ten aanzien van het bid inzake OT2010 (Cluster Vast).
33. Op 29 november 2010 heeft KPN het college voorzien van een CD-rom met daarop enkele Excel-bestanden met een aangepaste ND-5-toets ten aanzien van het bid inzake OT2010 (Cluster Vast).
34. Op 3 december 2010 heeft een dieptesessie met KPN plaatsgevonden met betrekking tot de toetsing van het bid inzake OT2010 (Cluster Vast) aan ND-5.
35. Bij brief van 14 december 2010 heeft KPN het college voorzien van een CD-rom met daarop enkele Excel-bestanden met de definitieve ND-5 toets ten aanzien van het bid inzake OT2010 (Cluster Vast). Tevens heeft KPN bij deze brief een toelichtende beschrijving opgeleverd van de toepassing van de ND-5-toets.
36. Op 16 december 2010 heeft KPN het college voorzien van het rapport van bevindingen inzake het onderzoek dat zij door een externe accountant heeft laten verrichten naar enkele aspecten van de door KPN gehanteerde input voor de ND-5-toets ten aanzien van het bid inzake OT2010 (Cluster Vast).
37. Op 22 december 2010 heeft het college het conceptbesluit in deze zaak aan partijen toegezonden en hen de gelegenheid geboden op hierop een zienswijze te geven.
38. Bij brief van 12 januari 2011 heeft KPN, naar aanleiding van het conceptbesluit, een zienswijze ingediend.
39. Bij brief van 17 januari 2011 heeft Tele2 naar aanleiding van het conceptbesluit, een zienswijze ingediend.
40. Bij brief van 3 februari 2011 heeft het college KPN verzocht een vertrouwelijkheidstoets uit te voeren op het dossier in de onderhavige zaak.
41. Bij verschillende e-mails van 14 februari en 4 maart 2011 heeft KPN gereageerd op het verzoek de vertrouwelijkheidstoets uit te voeren.

**Besluit
«Openbaar»**

42. Bij brief van 4 maart 2011 heeft KPN gereageerd op de zienswijze van Tele2 van 17 januari 2011.
43. Bij brief van 29 maart heeft het college het complete dossier in deze zaak geschoond van bedrijfsvertrouwelijke gegevens aan Tele2 toegezonden.
44. Bij brief van 8 april 2011 heeft Tele2 een nadere zienswijze gegeven. Tevens heeft zij een verzoek gedaan om in een eigen 'dieptesessie' haar vragen en opmerkingen aan de orde te stellen.
45. Bij brief van 18 april 2011 heeft Tele2 nogmaals een nadere zienswijze gegeven.
46. Bij brief van 22 april 2011 heeft het college het verzoek van Tele2 om een eigen 'dieptesessie' afgewezen.
47. Bij brief van 11 mei 2011 heeft Tele2 nogmaals verzocht om een eigen 'dieptesessie', danwel hoorzitting.
48. Bij brief van 26 mei 2011 heeft het college het verzoek van Tele2 om een eigen 'dieptesessie', dan wel hoorzitting afgewezen.

3 Juridisch Kader*Non-discriminatieverplichting*

49. In dictumonderdeel xlvii van het marktanalysebesluit is aan KPN specifiek voor WLR een non-discriminatieverplichting opgelegd. Deze luidt als volgt:

"KPN dient op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.8 van de Tw de genoemde vormen van toegang onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat KPN gelijke voorwaarden hanteert bij levering aan externe afnemers als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor haarzelf, haar dochtermaatschappijen of haar partnerondernemingen."

50. In dictumonderdeel xlviii van het marktanalysebesluit is bepaald dat de non-discriminatieverplichting in ieder geval betrekking heeft op, onder andere:

*"- het proces van aankondiging van nieuwe of gewijzigde diensten;
(...)
- het proces van informatieverstrekking."*

Besluit «Openbaar»

51. In onder meer randnummer 873 van het marktanalysebesluit² is de non-discriminatieverplichting nader toegelicht:

“De verplichting tot non-discriminatie in de zin van artikel 6a.8 Tw strekt zich uit tot alle diensten en bijbehorende faciliteiten die KPN levert in het kader van de toegangsverplichting voor wederverkoop van de telefonieaansluiting op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie. KPN dient deze diensten en bijbehorende faciliteiten onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te leveren. Deze verplichting houdt tevens in dat KPN, onder gelijke omstandigheden, onder gelijke voorwaarden levert aan externe afnemers als aan haar eigen retailbedrijf.”

52. Het proces van informatieverstrekking wordt nader geduid in paragraaf 12.3.4 - randnummer 876, aanhef en onder het zesde gedachtestreepje - van het Marktanalysebesluit Vaste telefonie:

“- het proces van informatieverstrekking: hiermee doelt het college op gelijke behandeling van interne en externe afnemers met betrekking tot tijdige bekendmaking van (wijzigingen) in tarieven (waaronder mede begrepen eenmalige tarieven, actietarieven en kortingen) en alle voorwaarden (waaronder mede begrepen locaties waar de dienst beschikbaar is, dienstbeschrijving, order- en leveringsvoorwaarden).”

53. In dictumonderdeel xlix is aan KPN voorts onder meer een aantal gedragsregels opgelegd, waarmee de non-discriminatieverplichting verder is uitgewerkt. KPN dient in het kader van de non-discriminatieverplichting ook aan deze gedragsregels te voldoen. Het betreft onder meer:

“1. selectieve prijsonterbieding is verboden: producten of diensten mogen niet tegen gedifferentieerde voorwaarden aan wholesale-afnemers met eenzelfde of vergelijkbaar vraagprofiel worden geleverd;

(...)

3. tariefdifferentiatie op basis van het vraagprofiel is slechts toegestaan mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden: 1) de differentiatie moet gebaseerd zijn op objectieve criteria, 2) logisch en consistent zijn opgebouwd en 3) niet gericht zijn op het bevoordelen van specifieke wholesale-afnemers, maar op een voldoende grote groep wholesale-afnemers. Differentiatie op basis van aantoonbare onderliggende kostenvoordelen is ook geoorloofd;

(...)”

Gedragsregel 5 (ND-5)

54. In hetzelfde dictumonderdeel xlix is aan KPN gedragsregel 5 (hierna ook: ND-5) opgelegd:

² Marktanalyse Vaste Telefonie, kenmerk: OPTA/AM/2008/202721, d.d. 19 december 2008.

**Besluit
«Openbaar»**

"5. tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit in feite betekent dat KPN haar eigen downstream-bedrijf (waaronder het retailbedrijf van KPN) een wholesaletarief in rekening brengt waardoor andere afnemers als gevolg van marge-utholling op de downstream-markten niet onder concurrerende voorwaarden hun diensten kunnen aanbieden."

55. Doel van ND-5 is om externe afnemers van wholesalediensten van KPN te beschermen tegen marge-utholling. Die zou simpel gezegd kunnen ontstaan als een retaildienst van KPN voor een andere efficiënte aanbieder, die voor het aanbieden van dezelfde retaildienst wholesalebouwstenen van KPN afneemt, prijstechnisch niet repliceerbaar is. De marge tussen het wholesaletarief van KPN en het retailtarief van KPN moet voldoende zijn. Dit wordt bepaald aan de hand van de wijze waarop KPN haar dienst samenstelt (of voortbrengt).

56. In randnummer 886 is een nadere uitwerking gegeven met betrekking tot ND-5:

"Om te beoordelen of een downstreamdienst repliceerbaar is op basis van KPN's voortbrengingswijze stelt het college als voorwaarde dat de downstreamtariefstelling van KPN in ieder geval de volgende kosten dient te dekken om te kunnen spreken van een prijstechnisch repliceerbare downstreamdienst:

- *de inkoopkosten van gereguleerde wholesale diensten gebaseerd op de (non-discriminatoire) tarieven uit het referentie-aanbod;*
- *de lange termijn incrementele kosten voor de ongereguleerde wholesale diensten. In geval het gaat om een downstream retaildienst dienen daar nog de met de retaildienst samenhangende incrementele retailkosten aan worden toegevoegd."*

57. Het college heeft ten behoeve van de toetsing van diensten aan ND-5 beleidsregels³ opgesteld.

Transparantieverplichting

58. Aan KPN is voorts op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.9, tweede lid van de Tw in dictumonderdeel xlv van het marktanalysebesluit de verplichting opgelegd om alle diensten en bijbehorende faciliteiten die KPN levert in het kader van de toegangsverplichting op grond van artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw op te nemen in een referentieaanbod.

59. In dictumonderdeel xlv, onder h, van het marktanalysebesluit is onder meer het volgende voorschrift aan de bekendmaking van het referentieaanbod verbonden:

"KPN dient nieuwe diensten of uitfaseringen binnen een redelijke termijn van in beginsel

³ Beleidsregels inzake gedragsregel 5 van 27 mei 2009, OPTA/AM/2009/201145.

**Besluit
«Openbaar»**

minmaal 2 maanden van te voren aan WLR-afnemers bekend te maken.”

4 Handhavingsverzoek

60. Bij brief van 14 september 2010 heeft Tele2 het college verzocht handhavend op te treden tegen KPN aangaande de beweerdelijke overtredingen van de op grond van het marktanalysebesluit op KPN rustende verplichtingen.
61. Aan haar verzoek heeft Tele2 samengevat ten grondslag gelegd dat KPN:
- In het proces van informatieverstrekking haar eigen retailonderdeel (als interne afnemer van WLR) in strijd met de verplichtingen uit het marktanalysebesluit heeft bevoordeeld ten opzichte van externe afnemers van WLR, waaronder Tele2;
 - De aankondigingstermijn van minimaal 2 maanden voor nieuwe of gewijzigde diensten niet in acht heeft genomen, waarmee de aanbieding ook uitsluitend op het eigen retailonderdeel van KPN gericht zou zijn;
 - Een retailaanbieding te doen die voor de overige inschrijvers niet repliceerbaar was en in strijd met gedragsregel 5 (ND-5).
62. Bij besluit⁴ van 13 oktober 2010 heeft het college met betrekking tot het proces van informatieverstrekking een overtreding vastgesteld van de non-discrimatieverplichting. Op dat moment was de overtreding echter al beëindigd zodat het college geen grond heeft gezien handhavend op te treden in de vorm van het opleggen van een last onder dwangsom.
63. In dit besluit zal het college ingaan op de overige onderdelen van het handhavingsverzoek van Tele2.

5 Zienswijze

64. KPN en Tele2 hebben van de mogelijkheid gebruikgemaakt om – naar aanleiding van het conceptbesluit – een zienswijze te geven. Het college geeft beide zienswijzen hieronder weer.

5.1 Zienswijze KPN

65. In haar zienswijze heeft KPN aangegeven het voor het overgrote deel van het conceptbesluit eens te zijn met het college.
66. Zij verzet zich echter tegen de tweede zin van randnummer 77 van het conceptbesluit:

“De WLR-actietarieven voor nummerblokken (zijnde een korting van 60%) zijn door KPN niet meer gehanteerd in de (aangepaste) ND-5-toetsen die zij ten behoeve van de beoordeling van haar bid inzake OT2010 sinds 29 oktober 2010 bij het college heeft ingediend.”

67. KPN stelt in dit verband dat het college er – terecht – bewust voor heeft gekozen om het besluit niet te belasten met de complexe totstandkoming van de uiteindelijke ND-5 toets. Dit zou immers

⁴ Kenmerk: OPTA/AM/2010/202963

**Besluit
«Openbaar»**

slechts discussies oproepen die niet passen bij het *ex post*-karakter van de toets aan gedragsregel 5. Het besluit zou zich derhalve dienen te beperken tot de op 14 december 2010 door KPN ingediende ND-5-toets. Wat KPN al dan niet voor 29 oktober 2010 (of enige andere datum voor 14 december 2010) heeft berekend of ingediend, is irrelevant voor die toets en voor de *ex post*-handhaving van gedragsregel 5 in verband met het bod van KPN inzake OT2010. Het is volgens KPN inconsistent, onnodig en in strijd met de eisen van draagkrachtige motivering en evenredige belangenafweging om het gehele conceptbesluit te baseren op de toets van 14 december 2010 om vervolgens onder het kopje faciliteiten wel te verwijzen naar toetsen die zijn ingediend op een eerdere datum dan 14 december 2010.

68. Subsidiair stelt KPN dat – mocht het college wel willen verwijzen naar een berekening in de ND-5-toets van voor 14 december – de laatste toets waarbij berekeningen zijn ingediend waarin de WLR-actietarieven voor nummerblokken voorkwamen niet zoals het college in het conceptbesluit stelde op 29 oktober 2010 is ingediend maar op 21 oktober 2010.

Reactie op zienswijze Tele2

69. KPN heeft voorts bij brief van 4 maart 2011 gereageerd op de zienswijze van Tele2. KPN heeft daarbij onder meer aangegeven dat bij de toetsing aan gedragsregel 5 moet worden uitgegaan van de voortbrengingswijze van KPN. Voorts is aangevoerd dat bij de toets aan gedragsregels 1 en 3 het retailniveau geen rol speelt. Tot slot is aangegeven dat KPN er bij haar aanbieding in het kader van OT2010 vanuit is gegaan dat al het verkeer via traditionele aansluitingen zal worden afgewikkeld.

5.2 Zienswijze Tele2

70. Tele2 heeft in haar zienswijze van 17 januari 2011 te kennen gegeven dat haar bij de voorbereiding van het conceptbesluit onvoldoende toegang is gegeven tot het dossier. Zij heeft het college in dit verband verzocht om een vertrouwelijkheidstoets uit te voeren op de desbetreffende stukken. Nu - zoals bovenstaand is beschreven - aan dit verzoek is voldaan en aan Tele2 een van bedrijfsvertrouwelijke gegevens geschoond dossier is verstrekt, zal het college niet verder ingaan op wat in de zienswijze ten aanzien van de procedure en de bedrijfsvertrouwelijkheid door Tele2 naar voren is gebracht.
71. Tele2 heeft verder in haar zienswijzen samengevat het volgende naar voren gebracht.
72. Volgens Tele2 is de reikwijdte van het concept-besluit ten onrechte beperkt tot ND-5. In het besluit moet volgens Tele2 ook worden onderzocht of zich overtredingen van ND-1 en ND-3 en van de transparantieverplichting hebben voorgedaan. Tele2 heeft vervolgens aangegeven waarom die overtredingen zich naar haar mening hebben voorgedaan.
73. Tele2 is daarna ingegaan op de toets aan ND-5. Op een aanzienlijk aantal punten had de toets aan ND-5 volgens Tele2 anders – strenger – moeten zijn. Het gevolg daarvan zou zijn dat KPN

Besluit «Openbaar»

niet aan ND-5 voldoet. Voor zover deze punten voor de onderhavige beoordeling van belang zijn, zullen zij hierna in dit besluit aan de orde komen.

6 Overwegingen

74. In het besluit van 13 oktober 2010 heeft het college al vastgesteld dat KPN met betrekking tot het proces van informatieverstrekking de non-discriminatieverplichting heeft overtreden door de gewijzigde WLR-actietarieven en de daarbij behorende voorwaarden niet gelijktijdig en niet op gelijke wijze aan haar eigen retailonderdeel en aan externe afnemers bekend te maken.

Transparantieplichting: aankondigingstermijn van minimaal 2 maanden

75. Tele2 heeft voorts verzocht tot handhaving over te gaan omdat KPN volgens haar de aankondigingstermijn van minimaal 2 maanden voor nieuwe of gewijzigde diensten niet in acht heeft genomen, waarmee de aanbidding ook uitsluitend op het eigen retailonderdeel van KPN gericht zou zijn.
76. KPN is verplicht om alle diensten⁵ en bijbehorende faciliteiten die KPN levert in het kader van de toegangsverplichting voor laag- en hoogcapacitaire telefonieaansluitingen op de residentiële en zakelijke wholesalemarkt voor vaste telefonie, op te nemen in een referentieaanbod. Dit geldt ook voor de nieuwe c.q. gewijzigde WLR-dienst.
77. In het geval van nieuwe of gewijzigde diensten (waaronder tariefwijzigingen) of uitfaseringen, dienen dergelijke wijzigingen tijdig aan (potentiële) afnemers bekend gemaakt te worden. Daarbij geldt een zogenoemde redelijke aankondigingstermijn. In beginsel dienen aanpassingen minimaal twee maanden vóór de ingangsdatum van de nieuwe of gewijzigde dienst aan afnemers bekend gemaakt te worden. Deze plicht is vastgelegd in dictumonderdeel xlv, aanhef en onder h, van het Marktanalysebesluit Vaste telefonie. In het Marktanalysebesluit Vaste telefonie is verder opgenomen dat bekendmaking schriftelijk en door publicatie op de website van KPN dient plaats te vinden. In dat verband zij overigens nog opgemerkt dat OPTA aan KPN te kennen heeft gegeven dat voor wat betreft de wijze van bekendmaking kan worden volstaan met bekendmaking via de elektronische nieuwsbrief van KPN Wholesale. KPN dient het college op hetzelfde moment als potentiële afnemers te informeren over voorgenomen wijzigingen.⁶
78. Op het moment van aankondiging moet zeker zijn dat de aangekondigde wholesaledienst ook daadwerkelijk afneembaar is aan het einde van de aankondigingstermijn. Pas dan kunnen partijen er zeker van kunnen zijn dat op het moment van introductie de wholesaledienst ook daadwerkelijk door alle afnemers afgenomen kan gaan worden en hebben partijen voldoende tijd om hun productportfolio aan te passen.⁷

⁵ Vgl. randnummer 761-763 van het Marktanalysebesluit Vaste telefonie.

⁶ Vgl. randnummer 871 van het Marktanalysebesluit Vaste telefonie.

⁷ Vgl. randnummer 872 van het Marktanalysebesluit Vaste telefonie.

**Besluit
«Openbaar»**

79. De ratio van de aankondigingstermijn wordt verder geadresseerd in randnummer 207 van de nota van bevindingen (annex bij het marktanalysebesluit vaste telefonie):

“207. Het college volgt ACT in zoverre dat het belangrijk is dat partijen gelijktijdig aan de start kunnen verschijnen. Daartoe verplicht het college KPN in de transparantieverplichting om een aankondigingstermijn te hanteren voor de introductie van nieuwe wholesalediensten. Deze verplichting houdt in dat op het moment van aankondiging zeker moet zijn dat de aangekondigde wholesaledienst ook daadwerkelijk afneembaar is aan het einde van de aankondigingstermijn. Pas dan kunnen partijen er zeker van zijn dat op het moment van introductie de wholesaledienst ook daadwerkelijk door alle afnemers afgenomen kan gaan worden en hebben partijen voldoende tijd om hun productportfolio aan te passen. Deze verduidelijking zal worden toegevoegd aan de transparantieverplichting in paragraaf 12.2.4 en 12.3.3.”

80. Achterliggende gedachte van de aankondigingstermijn is dus dat WLR-afnemers, net als KPN zelf, voldoende tijd hebben om op de nieuwe of gewijzigde diensten in te spelen en hun retailproductportfolio aan te passen ('equal time to market'). Dit draagt eraan bij dat KPN en haar WLR-afnemers, tevens concurrenten, een gelijke uitgangspositie hebben bij het aanbieden van hun retaildiensten.

81. Op 27 juli 2010 is de retailafdeling van KPN op de hoogte gesteld van - onder meer - de nieuwe c.q. gewijzigde WLR-actietarieven en alle bijbehorende voorwaarden. De markt en OPTA zijn op 30 juli 2010 per e-mail-nieuwsbrief op de hoogte gesteld van de nieuwe c.q. gewijzigde WLR-actietarieven en een deel van de voorwaarden. Vervolgens zijn de externe WLR-afnemers - niet zijnde de retailafdeling van KPN - bij gedagtekende brief van KPN van 21 september 2010⁸ geïnformeerd over alle voorwaarden⁹. In dit verband zij erop gewezen dat de voorwaarde dat de korting vervalt (en met terugwerkende kracht de reguliere vergoeding in rekening wordt gebracht) indien de nummerblokken uiteindelijk korter dan 36 maanden worden afgenomen op 27 juli 2010 aan de retailonderneming van KPN bekend is gemaakt¹⁰ terwijl deze voorwaarde aan Tele2 bekend werd bij de ontvangst op 24 september 2010 van voormelde brief van KPN.¹¹ Het college acht deze voorwaarde in het bijzonder relevant omdat hieruit blijkt dat indien tussentijds wordt opgezegd er geen boete verschuldigd is, maar slechts wordt teruggevallen op het reguliere tarief. Dit maakt dat deze kortingsactie afwijkt van reguliere kortingsacties waarbij juist wel een boete volgt bij tussentijdse opzegging. Het gevolg van het ontbreken van een dergelijke boeteclausule is

⁸ Deze brief is als bijlage bij de brief van de gemachtigde van Tele2 van 24 september 2010 bijgevoegd.

⁹ Bij e-mail van 22 september 2010 heeft Atlantic Telecom een conceptversie van deze brief ontvangen.

¹⁰ Zie Sheetpresentatie KPN d.d. 27 juli 2010: "Tariefaanpassing WLR 2010 Q4, ter besluitvorming"; pricing board nummer: PB-2010-51; Verslag pricing board d.d. 27 juli 2010.

¹¹ De bewuste voorwaarde is niet bekend gemaakt in de e-mailniewsbrief van 30 juli 2010, zoals blijkt uit bijlage 4 en 5 van bij het handhavingsverzoek Tele2 van 24 september 2010, bron nr. 4.

**Besluit
«Openbaar»**

dat de verwachtingswaarde van het gebruik maken van de kortingsactie altijd positief is. Dat deze voorwaarde van grote betekenis is voor de externe WLR-afnemers zoals Tele2 blijkt verder uit hetgeen door Tele2 naar voren is gebracht tijdens openbare gedeelte van de hoorzitting van 29 september 2010 naar aanleiding van het handhavingsverzoek van Tele2.¹² Blijkens de voorwaarden geldt de WLR-actie per 1 oktober 2010.

82. Vorenbedoelde WLR-actietarieven en voorwaarden kwalificeren naar het oordeel van het college als een nieuwe - dan wel gewijzigde - dienst als bedoeld in dictumonderdeel xlvii, onder h, van het Marktanalysebesluit Vaste telefonie. Gelet op voormeld dictumonderdeel en gelezen in samenhang met de toelichting in randnummer 871 van het Marktanalysebesluit Vaste telefonie moet KPN een nieuwe of gewijzigde dienst (aanpassingen) in beginsel minimaal twee maanden vóór de ingangsdatum van de nieuwe of gewijzigde dienst aan de WLR-afnemers bekend maken. Uit de voorwaarden die gelden voor de WLR-actietarieven blijkt dat de nieuwe c.q. gewijzigde WLR-dienst per 1 oktober 2010 zou ingaan. De tarieven en alle voorwaarden zoals die op 27 juli 2010 bekend zijn gemaakt aan de retailafdeling van KPN maken onderdeel uit van de nieuwe c.q. gewijzigde WLR-dienst. het hebben geconstateerd dat de externe afnemers eerst bij gedagtekende brief van 21 september 2010 door KPN op de hoogte zijn gesteld van alle nieuwe c.q. gewijzigde voorwaarden voor de WLR-dienst, terwijl Tele2 heeft aangegeven dat ze die brief eerste op 24 september 2010 is ontvangen. Dat betekent dat Tele2 pas een week¹³ vóór de ingangsdatum van de nieuwe c.q. gewijzigde dienst op de hoogte was van *alle* nieuwe c.q. gewijzigde voorwaarden behorende bij de WLR-dienst voor nummerblokken, meer in het bijzonder de voorwaarde dat de korting vervalt (en met terugwerkende kracht de reguliere vergoeding in rekening wordt gebracht) indien de nummerblokken uiteindelijk korter dan 36 maanden worden afgenomen. Externe WLR-afnemers konden zich daarom, anders dan KPN's eigen retailbedrijf, niet goed, en in ieder geval niet op dezelfde manier, voorbereiden op aangepaste diensten die per 1 oktober 2010 afneembaar waren. Aldus heeft KPN de aankondigingstermijn van (minimaal) twee maanden, geschonden, en heeft ze daarmee in strijd gehandeld met de transparantieverplichting, zoals opgelegd in dictumonderdeel xlvii, aanhef en onder h, van het Marktanalysebesluit Vaste telefonie.
83. Het klemmt te meer als wordt bedacht dat de combinatie van de transparantie- en non-discriminatieverplichting erop gericht is te bewerkstelligen dat partijen gelijktijdig aan de start kunnen verschijnen. Onderdeel daarvan is ook dat een nieuwe of gewijzigde dienst op een dusdanig tijdstip moet worden aangekondigd, dat andere partijen voldoende tijd hebben om te anticiperen op deze wijzigingen en aldus zonodig hun business case kunnen aanpassen. In dit geval is er een nieuwe of gewijzigde dienst door KPN wholesale in de markt gezet die:

1. precies geldt voor de periode van 36 maanden, dit is dezelfde periode waarop ook OT 2010 betrekking heeft;

¹² Pagina 6 en 7 van het verslag van het openbare gedeelte van de hoorzitting van 29 september 2010.

¹³ Gerekend vanaf de dagtekening van de brief (21 september 2010) is sprake van anderhalve week.

**Besluit
«Openbaar»**

2. alleen kan worden besteld in de periode van oktober tot 31 december 2010, dit is net voordat OT 2010 ingaat; en
3. qua prijs zeer van belang kan zijn voor de tarieven die in het kader van OT 2010 kunnen worden geboden door marktpartijen.

In een dergelijk geval brengt de combinatie van non-discriminatie en transparantieverplichting temeer mee dat ook andere partijen daarmee bij hun bod voor OT 2010 volledig en tijdig rekening hadden moeten kunnen houden. Deze nieuwe of gewijzigde dienst had daartoe minimaal 2 maanden voor het verstrijken van de termijn om een bod voor OT 2010 in te dienen, bekend moeten zijn.

Conclusie transparantieverplichting

84. KPN heeft nieuwe c.q. gewijzigde WLR-tarieven en daarbij behorende voorwaarden geïntroduceerd. Deze zijn ingegaan per 1 oktober 2010. De nieuwe tarieven en de daarbij behorende voorwaarden hadden daarom minimaal twee maanden van te voren, vóór 1 augustus 2010, aan WLR-afnemers moeten worden aangekondigd. Het college vastgesteld dat KPN daar niet aan heeft voldaan, omdat KPN niet ten aanzien van alle – en te meer niet ten aanzien van alle belangrijke – voorwaarden de aankondigingstermijn in acht heeft genomen. WLR-afnemers konden zich daarom, anders dan KPN's eigen retailbedrijf, niet goed, en in ieder geval niet op dezelfde manier, voorbereiden op veranderde diensten die per 1 oktober 2010 in de markt konden worden aangeboden.
85. Het college stelt echter voorts vast dat deze overtreding van KPN in het verleden heeft plaatsgevonden, en op dit moment niet langer voortduurt. Voor het opleggen van een last onder dwangsom zoals verzocht door Tele2 is in dit verband dan ook geen plaats.

6.1 ND-1 en ND-3

86. In zijn besluit van 13 oktober 2010 is het college al tot het oordeel gekomen dat KPN in het proces van informatieverstrekking de non-discriminatieverplichting heeft overtreden. Het college heeft voorts hiervoor vastgesteld dat KPN de transparantieverplichting heeft overtreden, door de aankondigingstermijn van minimaal 2 maanden voor nieuwe of gewijzigde diensten niet in acht te nemen. Tele2 stelt zich op het standpunt dat in dat verband voorts zou moeten worden vastgesteld dat KPN de gedragsregels ND-1 en ND-3, die als nadere uitwerking van de non-discriminatieverplichting aan KPN zijn opgelegd, heeft overtreden. Het college zal bezien of er aanleiding is tot verder onderzoek naar die vermeende overtredingen.
87. In haar handhavingsverzoek van 14 september 2010 en haar aanvullende zienswijze van 27 oktober 2010 heeft Tele2 gesteld dat de WLR-actietarieven voor nummerblokken in strijd zijn met ND-1 en ND-3.

Besluit «Openbaar»

88. Ten aanzien van de strijdigheid van de WLR-actietarieven voor nummerblokken met ND-1 heeft Tele2 zich op het standpunt gesteld dat sprake is van selectieve prijsonderbieding door KPN, nu deze tarieven inclusief alle daarbij behorende voorwaarden ten tijde van het aflopen van de termijn voor het indienen van het bid inzake OT2010 (Cluster Vast) alleen aan KPN Retail bekend waren. Hierdoor was KPN Retail op dat moment de enige partij die van de WLR-actietarieven voor nummerblokken gebruik kon maken.
89. Tele2 volgt met betrekking tot haar stelling dat de WLR-actietarieven voor nummerblokken in strijd zijn met ND-3 een vergelijkbare redenering. Doordat op 30 juli 2010 alleen KPN Retail op de hoogte was van de WLR-actietarieven voor nummerblokken en alle daarbij behorende voorwaarden was het aanbod gericht op de bevoordeling van een specifieke wholesale-afnemer, namelijk KPN Retail. Daarnaast stelt Tele2 dat de tariefdifferentiatie niet gebaseerd is op objectieve criteria en evenmin logisch en consistent is opgebouwd.
90. In zijn besluit van 13 oktober 2010 heeft het college vastgesteld dat KPN zich bij het in de markt zetten van de WLR-actietarieven voor nummerblokken schuldig heeft gemaakt aan overtreding van de voor haar geldende non-discriminatieverplichting. Meer concreet heeft het college vastgesteld dat KPN marktpartijen niet (gelijk)tidig, niet op gelijke wijze en niet volledig heeft geïnformeerd. Het college heeft daarmee vastgesteld dat KPN in het proces van informatieverstrekking discriminatoir heeft gehandeld.
91. In het besluit van 13 oktober 2010 heeft het college reeds vastgesteld dat KPN in het proces van informatieverstrekking in strijd met het non-discriminatiebeginsel heeft gehandeld. Nu de beweerdelijke overtreding van ND-1, aldus Tele2, het gevolg was van de discriminatoire informatieverstrekking is het college van oordeel dat die gedraging reeds in het besluit van 13 oktober 2010 is beoordeeld. Nader onderzoek van de vraag of het handelen van KPN zich ook kwalificeert als handelen in strijd met ND-1 acht het college derhalve niet noodzakelijk nu dit al is bestreken door de vaststelling dat KPN de non-discriminatieverplichting in deze heeft overtreden.
92. ND-3 bevat een verbod of tariefdifferentiatie. Naar het oordeel van het college wordt door KPN met de WLR-actietarieven voor nummerblokken geen differentiatie toegepast. De WLR-actietarieven gelden voor alle (potentiële) wholesale-afnemers en voor alle nummerblokken van die betreffende wholesale-afnemer. Van strijd met ND-3 is dus niet gebleken.

7 ND-5

7.1 Inleiding

93. Tele2 heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat de aanbidding die KPN in het kader van OT2010 voor vaste telefonie heeft gedaan, in strijd is met ND-5, en dat het college daartegen handhavend dient op te treden.
94. KPN's aanbiedingen en overeenkomsten dienen te voldoen aan ND-5, althans voor zover sprake is van een aanbidding of overeenkomst die is gebaseerd op één of meer ND-5-plichtige

**Besluit
«Openbaar»**

wholesalediensten. KPN's bid voor vaste telefonie inzake OT2010 is gebaseerd op in ieder geval de ND-5-plichtige wholesalediensten CPS en WLR. Daarmee valt KPN's bid inzake OT2010 onder de reikwijdte van ND-5.

95. Kort gezegd dient ND-5 marge-utholling te voorkomen bij efficiënte concurrenten op de downstreammarkten. De non-discriminatieverplichting – en meer specifiek ND-5 – is bedoeld om een *level playing field* te creëren op wholesaleniveau, zodat efficiënte wholesale-afnemers een concurrerend aanbod op de downstreammarkt kunnen doen. In het voorliggende geval gaat het dus om concurrenten die een concurrerend aanbod moeten kunnen doen op de zakelijk vaste telefoniemarkt. Uit hoofde van ND-5 is van een *level playing field* sprake indien KPN's downstreamdiensten prijstechnisch repliceerbaar zijn op grond van KPN's voortbrengingswijze.
96. Om te beoordelen of een downstreamdienst (i.c. een retaildienst) repliceerbaar is op basis van KPN's voortbrengingswijze is in het marktanalysebesluit bepaald dat de retailprijs van KPN in ieder geval de volgende kosten dient te dekken:
- de inkoopkosten van gereguleerde wholesalediensten gebaseerd op de (non-discrimatoire) tarieven uit het referentie-aanbod;
 - de lange termijn incrementele kosten (LRIC) voor de ongereguleerde wholesalediensten;
 - de met de retaildienst samenhangende incrementele retailkosten.
97. In de Beleidsregels ND-5 heeft het college nog een aantal praktische handvatten geformuleerd die KPN dienen te faciliteren bij de uitvoering van de bovengenoemde rekensom. Zo mag KPN voor vaste telefonie bijvoorbeeld rekenen met een uniforme retailopslag van 1% en hoeft zij niet voor iedere individuele downstreamdienst de daadwerkelijke daarmee samenhangende incrementele retailkosten te berekenen.
98. In het kader van het handhavingsverzoek van Tele2 ligt thans ter beoordeling van het college de concrete vraag voor of KPN's bid inzake OT2010 (Cluster Vast) op 30 juli 2010 prijstechnisch repliceerbaar was voor efficiënte concurrenten.
99. Het college heeft voor de toets aan ND-5 gebruik gemaakt van de definitieve onderbouwing daarvan die KPN op 14 december 2010 op de door KPN genoemde "TWL-case", heeft ingediend, inclusief de daarbij behorende toelichtende beschrijving van KPN op de door haar gehanteerde uitgangspunten (d.d. 14 december 2010).¹⁴ KPN heeft voor die onderbouwing geen gebruik gemaakt van de nieuwe c.q. gewijzigde en sterk verlaagde WLR-tarieven voor nummerblokken. In eerdere onderbouwingen had KPN daar wel gebruik van gemaakt. Om te kunnen vaststellen of KPN aan ND-5 voldoet, is echter bepalend of de tarieven van KPN's bid binnen ND-5 passen. Dat is ook het geval als een eerdere voorlopige onderbouwing van KPN wellicht niet aan ND-5 voldoet, maar de laatst ingediende, definitieve onderbouwing wel. Het college heeft de definitieve onderbouwing van KPN dan ook tot uitgangspunt voor de toets aan ND-5 genomen.

¹⁴ Deze toelichtende beschrijving is als bijlage bij dit besluit opgenomen.

Besluit «Openbaar»

100. In het kader van een concrete toets van tarieven aan ND-5 moet, zeker in het geval van een complex bid als bij OT2010, op meerdere punten een keuze worden gemaakt ten aanzien van de invulling die op die punten aan ND-5 moet worden gegeven. In het marktanalysebesluit en in de beleidsregels zijn al een aantal meer algemene keuzes vastgelegd. Maar er blijven in een concreet geval als dit steeds punten over waarop het college tot een redelijke invulling van ND-5, die aansluit bij de ratio van de verplichting en bij de wijze waarop die in het marktanalysebesluit is geformuleerd, moet komen.
101. Tele2 heeft in haar zienswijze zich tegen een aantal van die keuzes verzet, en heeft zich op het standpunt gesteld dat andere keuzes hadden moeten worden gemaakt die tot een strengere toets hadden moeten leiden met als slotsom dat het bid van KPN voor OT2010 niet aan ND-5 voldoet. Het college is tot een andere conclusie gekomen, en heeft vastgesteld dat het bid van KPN wel aan ND-5 voldoet. Het college zet hieronder uiteen hoe hij tot die conclusie is gekomen. Daarbij zal niet bij elke keuze uitdrukkelijk op alle punten die Tele2 naar voren heeft gebracht, specifiek worden gereageerd. Wel zal het college steeds voor elk punt uiteen zetten op welke gronden hij tot een bepaalde afweging is gekomen, en waarom de betrokken keuze redelijkerwijs binnen het kader van ND-5 past. Daaruit volgt tevens dat de punten die Tele2 naar voren heeft gebracht, niet tot een andere keuze dwongen.

7.2 De retaildienst

102. Startpunt bij een ND-5-beoordeling is het vaststellen van de te toetsen retaildienst.
103. Relevant voor deze vaststelling is het dienstbegrip zoals het college deze heeft gedefinieerd randnummer 214 van het marktanalysebesluit. Hierin staat dat onder het begrip “dienst” wordt verstaan de aanbieding die door KPN aan een eindgebruiker wordt gedaan of reeds door een eindgebruiker wordt afgenomen. Tevens is in dit verband relevant het bundelbegrip (opgenomen in randnummer 215 van het marktanalysebesluit). Onder het begrip “bundel” wordt verstaan een gecombineerd aanbod van diensten of een gecombineerde afname van diensten. Hierbij geldt dat iedere bundel op zichzelf ook kwalificeert als een “dienst”.

7.2.1 Toetsniveau

104. Tele2 heeft zich op het standpunt gesteld dat het OT2010 bid zou moeten worden gezien als een verzameling van verschillende diensten. Volgens Tele2 zou de toets aan ND-5 dan steeds op het niveau van de individuele dienst moeten plaatsvinden, en niet op het gecombineerde niveau van de diensten die in OT2010 gebundeld worden aangeboden.
105. Op basis van de teksten van het bestek (OT2010, Cluster Vast) alsmede de hierop – tijdens de hoorzitting van 12 november 2010 – door OT2010 gegeven toelichting, stelt het college vast dat sprake is van een gecombineerde vraag van OT2010 naar meerdere diensten. Deze diensten zijn opgenomen in het bestek. Hierin worden diverse diensten genoemd, waaronder bijvoorbeeld vaste telefoonaansluitingen, nationaal en internationaal verkeer. Op basis van deze gecombineerde vraag naar diensten hebben de inschrijvende partijen (w.o. KPN) een

Besluit «Openbaar»

gecombineerd aanbod gedaan. Het college acht hierbij voorts van belang dat de selectie van de aanbieder tot stand kwam door een vergelijking van opgetelde tarief en niet op basis van de vergelijking van de afzonderlijke tarieven van individuele diensten die in het bestek waren opgenomen. De partij die door OT2010 uiteindelijk wordt geselecteerd, voorziet vervolgens gedurende de looptijd van het contract in de totale klantvraag naar de in het bestek opgenomen diensten.

106. Het college is dan ook van oordeel dat de ND-5-toets moet plaatsvinden op het niveau van de bundel, zijnde het gecombineerde aanbod van KPN voor de diensten die zijn opgenomen in het bestek. Dit is immers de scope van de aanbieder zoals die door KPN wordt gedaan.

107. Het staat deelnemers van OT2010 bovendien niet vrij om diensten uit de bundel gedurende de looptijd van het contract van een andere leverancier te betrekken. Diensten die niet in het bestek zijn opgenomen maken naar het oordeel van het college geen onderdeel uit van de bundel. Dergelijke diensten kwalificeren als “losse verkoop” en dienen door KPN – indien zo’n situatie zich voordoet – apart aan ND-5 getoetst te worden. Dit zijn diensten die deelnemers van OT2010 ook van een andere leverancier kunnen betrekken.

108. Het college heeft dan ook de ND-5 toets beoordeeld op het niveau van de bundel.

7.2.2 Toetsperiode

109. In het kader van de ND-5 toets moet vervolgens worden bepaald over welke periode – welke looptijd – de tarieven moeten worden beoordeeld. Dit is mede van belang omdat de tarieven aan de hand van de verwachte volumes tegen de verwachte kosten van wholesalebouwstenen moeten worden afgezet. Tele2 heeft zich op het standpunt gesteld dat daarvoor een looptijd van 42 maanden moet worden genomen, gedurende welke tijd steeds van het maximale afnamevolume moet worden uitgegaan.

110. KPN heeft de ND-5-toets ook uitgevoerd over een periode die gelijk is aan de initiële looptijd van het contract zoals deze door OT2010 is opgenomen in het bestek. Het college onderschrijft deze keuze van KPN. In totaal betreft het een looptijd van 42 maanden.

111. Deze periode van 42 maanden is vervolgens opgebouwd uit een migratieperiode van 6 maanden en een reguliere periode van 36 maanden. Deze splitsing in periodes is van belang voor de ND-5-toetsing aangezien de verwachte volumes voor KPN verschillend zullen zijn in beide periodes. De migratieperiode zal immers gebruikt worden om deelnemers van OT2010 die hun diensten (thans) nog niet van KPN betrekken, te migreren. Anders dan Tele2 aanvoert, is dat een redelijke aanpak die past binnen het kader van ND-5, omdat zij aansluit bij de redelijke verwachting dat de volumes gedurende de migratieperiode zullen afwijken van de periode daarna.

112. Praktisch gezien heeft KPN daarom een tweetal afzonderlijke ND-5-toetsen uitgevoerd (één voor

Besluit

«Openbaar»

de migratieperiode van 6 maanden en één voor de reguliere periode van 36 maanden). Voor de ND-5 toets over de initiële looptijd van 42 maanden heeft KPN de uitkomsten van de afzonderlijke toetsen gewogen tot één totaaluitkomst.

7.2.3 Toetsvolumes

113. KPN heeft de ND-5-toets uitgevoerd op basis van de door OT2010 te verwachten volumes die zijn vastgelegd in het bestek. Het college onderschrijft de keuze van KPN om aan te sluiten bij de te verwachten klantvraag. Tijdens het onderzoek is voor het college vast komen te staan dat – mede gelet op verklaringen van OT2010 tijdens de hoorzitting van 12 november 2010 – de volumes uit de zogeheten TariefWegingLijst van het bestek (hierna: de TWL-volumes) de reëel te verwachten gemiddelde klantvraag op jaarbasis weerspiegelen gedurende de reguliere periode van 36 maanden.
114. Wat betreft de in de TWL opgenomen volumes voor internationaal verkeer is voor het college – op basis van een nadere toelichting van OT2010 per e-mail van 19 november 2010 – komen vast te staan dat deze slechts de helft van het reëel te verwachten volume weerspiegelen. Ten behoeve van de ND-5-toetsing dienen de TWL-volumes voor internationaal derhalve verdubbeld te worden.
115. Ten aanzien van de volume-ontwikkeling tijdens de migratieperiode van 6 maanden alsmede de volumes voor het internationale verkeer naar de niet-TWL-bestemmingen¹⁵ heeft OT2010 geen verwachtingen met betrekking tot haar klantvraag opgegeven. Voor deze volumes acht het college het dan ook redelijk dat KPN een eigen inschatting maakt van de (reëel) te verwachten aantallen.
116. Voor de volumes tijdens de migratieperiode heeft KPN aansluiting gezocht bij haar bestaande aandeel in de *installed base OT2010*¹⁶. De volumes in de migratieperiode heeft KPN vervolgens bepaald als het gemiddelde van KPN's aandeel in de *installed base OT2010* en de startvolumes van de reguliere periode. De startvolumes van de reguliere periode heeft KPN bepaald door een lineair verloop van de huidige afname door de Deelnemers van OT2010 (*installed base OT2010* op $t=0$) naar de volumes uit de TWL (op $t=6+(36/2)=24$). De startvolumes op $t=6$ volgen uit dit verloop. Het college kan zich in deze benadering van KPN vinden.
117. Voor de inschatting van de volumes voor het internationale verkeer naar de niet-TWL-bestemmingen heeft KPN gebruikgemaakt van een klantspecifieke query op het internationale verkeer van KPN's bestaande aandeel in de *installed base OT2010*. KPN heeft de juistheid van deze query laten onderzoeken door een externe accountant. De bevindingen van de accountant zijn door KPN aan het college gerapporteerd. Het college ziet, ook in de opmerkingen die Tele2 hierover heeft ingebracht, geen grond voor het oordeel dat deze inschatting van KPN onjuist zou zijn.

¹⁵ Dit zijn de internationale bestemmingen buiten de door OT2010 vastgestelde Top30-bestemmingen.

¹⁶ Dat zijn de volumes zoals door OT2010 opgegeven in Tabel 1.1 uit hoofdstuk 1.11 van het Beschrijvend Document.

Besluit «Openbaar»

7.3 De retailprijs

118. De voor de ND-5-toetsing relevante bundelomzet (op maandbasis) heeft KPN bepaald op basis van de hiervoor beschreven (inschattingen van) volumes in de migratieperiode en in de reguliere periode in combinatie met de door haar geoffreerde tarieven. Deze tarieven liggen vast voor de gehele periode van 42 maanden.
119. Eventueel van toepassing zijnde eenmalige omzetbedragen zijn in de bundelomzet (op maandbasis) verdisconteerd over een periode 42 maanden.¹⁷

7.4 De (inkoop)kosten

120. In deze paragraaf wordt stap voor stap ingegaan op de diverse kostencategorieën uit de door KPN uitgevoerde ND-5-toets. Daarbij wordt uitgegaan van de voortbrengingswijze van KPN.
121. Eventueel van toepassing zijnde eenmalige (inkoop)kostenposten zijn in de bundelkosten (op maandbasis) verdisconteerd over een periode van 42 maanden. Het college acht het redelijk om in dit geval af te wijken van de uniforme terugverdienperiode van 36 maanden uit de Beleidsregels ND-5 aangezien de onderhavige aanbesteding zich volgens het college kwalificeert als op zichzelf staande business case. De duur van de business case sluit naar het oordeel van het college aan bij de initiële looptijd van het contract.
122. De (inkoop)kosten zijn door KPN uiteindelijk verhoogd met de uniforme retailopslag van 1% ter dekking van de met de retaildienst samenhangende incrementele retailkosten.

7.4.1 Aansluitingen

123. De maandelijkse (inkoop)kosten van aansluitingen heeft KPN gelijkgesteld aan de WLR-tarieven plus een opslag voor het gebruik van de WIP1-dienst bij een deel van de aansluitingen.¹⁸
124. Voor laagcapacitaire aansluitingen is KPN er van uit gegaan dat alle aansluitingen reeds zijn aangelegd. Voor die laagcapacitaire aansluitingen die momenteel niet bij KPN worden afgenomen heeft KPN het WLR-overstaptarief als eenmalige kostenpost meegenomen. Voor hoogcapacitaire aansluitingen die op dit moment nog niet bij KPN worden afgenomen, is KPN er van uit gegaan dat deze nieuw moeten worden aangelegd en heeft hiervoor het WLR-aanlegtarief als eenmalige kostenpost in de ND-5-toets meegenomen.

¹⁷ Zie randnummer 120 voor de motivering van deze termijn.

¹⁸ Van de laagcapacitaire aansluitingen is door KPN verondersteld dat deze allemaal een meervoudig karakter hebben en dus een minus kennen van 14,1%. Dit acht het college een veilige aanname aangezien enkelvoudige aansluitingen een minus kennen van 15,8%.

Besluit «Openbaar»

125. Het college stelt vast dat dat in overeenstemming met ND-5 is, zoals die in het marktanalysebesluit is geformuleerd. Anders dan waar Tele2 in haar zienswijze vanuit lijkt te gaan, is voor de toets aan ND-5 de voortbrengingswijze van KPN bepalend. Bepalend is dan ook niet of Tele2 (een groot deel van) de aansluitingen nog zal moeten aanleggen; het gaat erom of KPN dat nog zal moeten doen. Dat is in hoofdzaak niet het geval, zodat er terecht vanuit is gegaan dat de meeste aansluitingen die voor de ND-5 toets van belang zijn, reeds aangelegde aansluitingen zijn.

7.4.2 Faciliteiten

126. De maandelijkse kosten voor faciliteiten zijn door KPN gebaseerd op de overeenkomstige WLR-tarieven ten tijde van indiening van het bid.

7.4.3 Nationaal verkeer

127. De kosten voor nationaal vast-vast en vast mobiel verkeer (biba, buba, vamo) zijn door KPN gebaseerd op de reeds bestaande – en in de markt bekende – inkooprecepten daarvoor (incl. procentuele verdeling routing local, regional en national conform de percentages die zijn gerapporteerd in de Accounting Separation Rapportage 2009).

128. De gemiddelde inkoopkosten per minuut (piek, dal, etc.) in de migratieperiode en in de reguliere periode zijn door KPN vervolgens bepaald op basis van het verloop in de tijd van de gereguleerde wholesaletarieven voor originating en terminating (fixed en mobile) conform de besluiten van het college hierover (zijnde de tariefbesluiten WPC-II en het marktanalysebesluit MTA/FTA). Omdat de inkoopkosten en de volumes niet constant zijn gedurende de periode, zijn de inkoopkosten gewogen op basis van een lineair verloop in de tijd van de TWL-volumes.

129. Overal waar in het inkooprecept gebruik wordt gemaakt van national originating of terminating, wordt het national tarief vervangen door het regional tarief vermeerderd met de LRIC-kosten voor het ongereguleerde regional-national deel van het netwerk.¹⁹

7.4.4 Internationaal verkeer

130. De kosten voor internationaal verkeer bestaan uit de optelsom van het nationale (originating) deel van de kosten en de kosten van het internationale deel van de kosten. De kosten van het internationale deel van het verkeer zijn door KPN afgeleid uit een LRIC-model dat iBasis begin 2010 door een externe deskundige heeft laten ontwikkelen. De uitkomsten van dit LRIC-model past KPN sinds medio november 2010 toe in het kader de ND-5-toets op haar bid inzake OT2010. KPN heeft de juistheid van de uitgevoerde berekeningen laten onderzoeken door een externe accountant. De bevindingen van de accountant zijn door KPN aan het college gerapporteerd.

¹⁹ Dit is het geval bij de inkooprecepten voor nationaal vast-vast verkeer, vast-mobiel verkeer en internationaal verkeer. De LRIC-kosten van regional-national zijn door KPN ontleend aan het zogenoemde "ND-5 LRIC-model voor transmissie" dat KPN in samenwerking met TNO heeft ontwikkeld.

Besluit «Openbaar»

7.4.5 Inkomend 0800/090x-verkeer

131. De kosten van het inkomend 0800-verkeer zijn door KPN gelijkgesteld aan de kosten als berekend in het bid van KPN op het Cluster Inbound van OT2010. De door KPN opgenomen kosten betreffen (a) de inkoop van de 0800/090x connect dienst van KPN Wholesale voor verkeer vanaf het vaste netwerk van KPN, en (b) de inkoopkosten voor het verkeer vanaf andere vaste en mobiele netwerken (waaronder die van KPN). Voor het terminerende gedeelte is door KPN een mix gebruikt van huurlijnen en afgifte. Tevens zijn door KPN de LRIC-kosten van het 0800/090x-platform meegenomen. Voor de kosten van het opgaande verkeer vanuit mobiele netwerken heeft KPN de commerciële tarieven van de betreffende mobiele netwerken gebruikt. Voor het verkeer afkomstig van de mobiele netwerken van KPN zijn door KPN LRIC-kosten gehanteerd. Deze LRIC-kosten heeft KPN gebaseerd op een ruime berekening van deze kosten conform randnummer 24 van Annex B van de Beleidsregels ND-5.

132. De kosten voor inkomend 090x-verkeer zijn door KPN afgeleid van het model voor inbound verkeer waarbij zij voor het opgaande verkeer is uitgegaan van de originating kosten vanaf het vaste net en waaraan de kosten voor 090x billing en incasso zijn toegevoegd (op basis van een retail service tarief van € 0,10 per minuut).

7.4.6 IP-aansluitingen

133. Ten aanzien van de kosten van de IP-aansluitingen stelt het college vast dat KPN deze heeft gebaseerd op inkoop tegen de relevante van toepassing zijnde WEAS-tarieven.

7.4.7 Manuren

134. De door KPN opgenomen kosten voor manuren (technicus, projectleider, etc.) heeft KPN gelijkgesteld aan de omzet zoals die is berekend op basis van de interne verrekentarieven die KPN gebruikt om de commerciële tarieven te bepalen.

7.4.8 Projectmanagement

135. KPN heeft op basis van een raming van het bidteam de kosten van de relevante migratie-inspanningen vastgesteld aan de hand van interne uurtarieven. Dit kostenbedrag is door KPN als incrementele kostenpost voor de migratie opgenomen.

136. Het college acht de hiervoor beschreven benadering(en) van KPN voor de bepaling van de relevante (inkoop)kosten in lijn met ND-5, almede met de Beleidsregels ND-5. Voor een meer uitgebreide beschrijving van de door KPN gehanteerde uitgangspunten wordt verwezen naar de als bijlage bij dit besluit opgenomen toelichtende beschrijving van KPN (d.d. 14 december 2010).

7.5 Conclusie ND-5

137. Naar het oordeel van het college is met de hierboven beschreven keuzes een invulling aan de ND-5 toets gegeven die met de in het marktanalysebesluit aan KPN opgelegde gedragsregel in overeenstemming is. Het college heeft vervolgens de onderbouwing van KPN van haar OT2010

Besluit «Openbaar»

bid beoordeeld. Op grond van het onderzoek dat het college heeft verricht naar de door KPN uitgevoerde ND-5-toets(en) op haar bid inzake OT2010 (Cluster Vast), heeft het college vastgesteld dat de prijsstelling van KPN's bid – zoals dat door haar is ingediend op 30 juli 2010 – voldoet aan ND-5. Op dit punt bestaat dus evenmin grond om naar aanleiding van het handhavingsverzoek van Tele2 een last onder dwangsom op te leggen.

8 Dictum

138. Het college wijst het handhavingsverzoek van Tele2 af.

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

(w.g.)
drs. D.I. Bos

Bezwaar bij het college van OPTA

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt bezwaar maken bij het College van de OPTA.

Het postadres is: College van de OPTA, Postbus 90420, 2509 LK Den Haag.

Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht bevatten. Voorts moet het bezwaarschrift de gronden van het bezwaar bevatten.

Het college wijst u op de mogelijkheid die de Algemene wet bestuursrecht de indiener van een bezwaarschrift biedt, om in dat geschrift het college te verzoeken de bezwaarschriftenfase over te slaan. Indien het college uw verzoek inwilligt, zal uw bezwaarschrift worden doorgezonden naar de rechtbank en daar als beroepschrift worden behandeld. De procedure kan daardoor worden verkort. Indien het college uw verzoek niet inwilligt, staat tegen deze beslissing geen beroep open en zal uw bezwaarschrift door het college worden behandeld.



**Besluit
«Openbaar»**

BIJLAGE: Toelichtende beschrijving van KPN van de toepassing van de ND5 toets.



Versie van 24 december 2010

Toelichting op de toepassing van de ND5-toets op de bieding van KPN in het kader van de aanbesteding OT2010 Vaste Telefonie

1. Algemeen

Deze beschrijving dient als ondersteuning van het door OPTA te publiceren oordeel over de naleving van Gedragsregel 5 (de ND5-beoordeling) op de bieding van KPN in het kader van de aanbesteding OT2010 Vaste Telefonie (hierna: OT2010). Deze beoordeling zal worden gebaseerd op zeer gedetailleerde berekeningen van omzet en kosten. Ten behoeve van een beter begrip van deze berekeningen is deze beschrijving gemaakt.

Voor het uitbrengen van offertes waarvoor gebruik gemaakt wordt van ND5-plichtige wholesale-diensten hanteert KPN een Excel-bestand (ook wel offertetool genoemd) als hulpmiddel voor de door haar (KPN) uit te voeren toets op de naleving van Gedragsregel 5 (de ND5-toets). De opzet van de ND5-toets volgt uit de marktbesluiten en de Beleidsregels inzake Gedragsregel 5 van OPTA zoals die in het tweede kwartaal van 2009 in definitieve vorm zijn gepubliceerd (de Beleidsregels). KPN past sindsdien zeer vaak een ND5-toets toe, niet alleen ten aanzien van het standaard portfolio maar ook voor haar maatwerkaanbod zoals dat in individuele offertes aan zakelijke klanten wordt uitgebracht.

Als input worden de volumes en de aangeboden tarieven van de door de klant verlangde diensten in de offertetool ingebracht. De offertetool rekent dan ten behoeve van de desbetreffende ND5-toets zowel de omzet (als $P1 \times Q$) als de bijbehorende kosten (als $P2 \times Q$) uit. Daaruit volgt dan meteen de resulterende ND5-marge, zowel als absoluut bedrag, alsook als relatieve waarde (percentage). P1 staat voor de door KPN aangeboden prijs en P2 voor de (inkoop)kosten per eenheid. De Q's staan voor de volumes waarop de bieding en de toetsing betrekking hebben.

De ND5-toets vindt plaats op basis van de volumes zoals die van te voren voor de contractperiode zijn aangegeven c.q. kunnen worden verwacht (dit wordt verderop nader beschreven). Ten behoeve van de opzet van de offertetool worden de volumes van de contractperiode herleid tot een volume per maand. Eenmalige omzet en kosten worden conform de Beleidsregels gedeeld door de standaard terugverdientijd van 36 maanden. Ingeval een individuele contractduur duidelijk verschilt van deze standaard periode (zoals bij OT2010) wordt vanuit de betreffende business case een andere periode gehanteerd.

KPN heeft voor haar inschrijving inzake OT2010 een ND5-toets gemaakt op basis van de aantallen uit de TariefWeginglijst (TWL; deze ND5-toets hierna: de TWL-case), die volgens de nadere informatie van OT2010 moet worden beschouwd als een over een periode van drie jaar genomen gestandaardiseerd jaarvolume.

Mede gelet op de door OT2010 aangegeven opzet voor de inschrijvingen van de aanbieders geldt het aanbod van een inschrijver als één uniek geheel, in feite dus een bundel van meerdere door OT2010 in samenhang verlangde diensten en bijbehorende tarieven. De ND5-toetsen worden dan ook uitgevoerd op het geheel, zijnde de bundel.

Onderhavig document beschrijft op welke wijze de ND5-toets van de TWL-case (met gebruikmaking van de offertetool) is toegepast op de inschrijving van KPN op het cluster Vaste Telefoon van OT2010. Deze TWL-case is gebaseerd op de uitgangspunten die OPTA (op basis van haar voorlopige beoordeling) daarvoor aan KPN heeft opgegeven. Hierna volgt eerst een beschrijving van de gehanteerde periodes (paragraaf 2). Vervolgens worden de gehanteerde volumes toegelicht (paragraaf 3). Daarna zal per onderdeel van de bundel worden beschreven hoe de (inkoop)kosten ten behoeve van de ND5-toetsen zijn bepaald (paragrafen 4 tot en met 11). De beschrijving sluit af met de conclusie in paragraaf 12.

2. De gehanteerde periode, zijnde de duur van de te toetsen aanbesteding

Uitgangspunt voor de periode die in ogenschouw wordt genomen voor de toets is de initiële looptijd van de overeenkomst die is genoemd in het bestek van OT2010, namelijk 42 maanden. Deze contractperiode is gesplitst in twee delen, namelijk een migratieperiode van zes maanden (hierna: de *Migratieperiode*) en een reguliere periode van 36 maanden (hierna: de *Reguliere Periode*). De reden tot het maken van dit onderscheid ligt in het betrokken volume van de afname, zoals ook door OT nader is toegelicht: voor zover Deelnemers aan OT2010 hun vaste telefonie thans nog niet van KPN afnemen, zal het (na gunning aan KPN) enige tijd duren voor zij met die diensten naar KPN zijn gemigreerd. Wegens het verschil in volumes worden de berekeningen van inzet en kosten voor beide periodes apart gedaan. Ten behoeve van de ND5-toets worden vervolgens de uitkomsten van de berekeningen van beide perioden gewogen meegenomen voor de uiteindelijke berekening over de hele contractperiode van 42 maanden. De ND5-toets geldt dus het geheel van de *Migratieperiode* en de *Reguliere Periode*.

3. De volumes

3.1 De volumes in de Migratieperiode

De volumes in de *Migratieperiode* zijn een gemiddelde van de volumes die door de Deelnemers aan OT2010 reeds thans bij KPN worden afgenomen en de startvolumes bij aanvang van de *Reguliere Periode*.

De volumes uit Tabel 1.1 uit hoofdstuk 1.11 van het Beschrijvend Document worden hierna ook aangeduid als: de *Installed Base*. De volumes die door de Deelnemers aan OT2010 nu reeds feitelijk bij KPN worden afgenomen, zijn ontleend aan de administratie van KPN en worden hierna ook aangeduid als: KPN's aandeel in de *Installed Base*.

Zoals door OT2010 toegelicht stellen de volumes uit de TWL de gemiddelde volumes voor van de Reguliere Periode. De volumes in de Migratieperiode zijn bepaald als het gemiddelde van KPN's aandeel in de *Installed Base* en de startvolumes van de Reguliere Periode. De startvolumes van de Reguliere Periode zijn bepaald op basis van een lineair verloop van de huidige afname door de Deelnemers aan OT 2010 (de *Installed Base* op $t=0$) naar de volumes uit de TWL (op $t=6 + (36/2) = 24$). De startvolumes kunnen dan worden bepaald als de volumes na 6 maanden, die volgen uit dit verloop.

3.2 De volumes in de Reguliere Periode

De volumes die zijn gebruikt als input voor deze toets betreffen 1-op-1 de volumes uit de Tariefweginglijst (TWL), met uitzondering van de volumes van de niet-top 30 IDD-bestemmingen, die immers niet in de TWL zijn aangegeven. Ten aanzien van de volumes van de TWL wordt gebruikt gemaakt van de toelichting door OT tijdens de hoorzitting van 12 november jl. In deze toelichting is door OT aangegeven dat de aantallen in de TWL een gemiddelde gestandaardiseerde jaarfactuur tijdens de Reguliere Periode voorstellen. Gelet op het feit dat OT in een nadere toelichting op de IDD-volumes van de TWL heeft aangegeven dat door haar de volumes in twee gelijke delen zijn opgesplitst waarvan een deel in de volumes van de top-30 bestemmingen in de TWL terugkomt en het ander deel terugkomt door opname van de Gewogen Som Plafondtarieven, heeft KPN de in de TWL aangegeven volumes van de top-30 bestemmingen met een factor 2 vermenigvuldigd om te komen tot een volume voor de TWL-case.

De aantallen per maand ten behoeve van periodieke abonnementen zijn in de TWL-case gebaseerd op de overeenkomstige onderdelen uit de TWL, waarbij de totale volumes zijn gedeeld door 12. De aantallen ten behoeve van de eenmalige omzet en kosten zijn bepaald door de aantallen te vermenigvuldigen met een factor 3 (deze factor geeft weer dat OT2010 de oorspronkelijke afzet aantallen heeft gestandaardiseerd door ze over 3 jaar te spreiden en dan zo als jaarlast op te nemen in de TWL).

Op deze wijze blijken de periodieke aantallen en de eenmalige aantallen consistent met elkaar overeen te komen. Er is echter één uitzondering: KPN kan geen consistentie vinden tussen de aantallen ISDN30 bij de periodieke maandbedragen ten opzichte van de aantallen ISDN30 genoemd bij de eenmalige tarieven. In dezelfde toelichting tijdens de hoorzitting van 12 november jl. heeft OT2010 aangegeven dat er een efficiency verwacht wordt door een aantal ISDN30-verbindingen te migreren naar IP-aansluitingen. Het gemiddeld aantal maandvergoedingen voor ISDN30-aansluitingen komt dan naar verwachting van OT2010 veel lager uit dan de aantallen ISDN30-aansluitingen uit tabel 1.1. Deze migratie kan naar de verwachting van OT2010 worden bewerkstelligd als de Overheid voortvarend de migratie naar IP (zowel wat betreft de infrastructuur als de systemen voor Managed IP telefonie c.q. op IP gebaseerde bedrijfs telefooncentrales (IP-PABX-en) en andere IP randapparatuur) ter hand neemt en bovendien de door de inschrijvers geboden prijzen een migratie ook stimuleren.

Ten aanzien van de verkeersvolumes zijn de verkeersvolumes per maand bepaald door de totale volumes uit de TWL te delen door 12. Eén deel van het verkeer is echter niet opgenomen in de TWL. Het betreft het verkeer naar de niet in de TWL genoemde bestemmingen, de niet top-30 bestemmingen. OT2010 heeft in de TWL voor alle deelnemers wel het volume aangegeven voor het internationaal bellen naar individuele bestemmingen uit een aangegeven lijst van top-30 bestemmingen. Voor het IDD verkeer naar de niet top-30 bestemmingen zijn geen volumes aangegeven. Voor bellen naar deze bestemmingen heeft OT wel tarieven gevraagd, dus het verkeer naar deze bestemmingen maakt deel uit van de te toetsen gebundelde aanbieding. KPN heeft ten aanzien van het verkeer naar deze bestemmingen gebruik gemaakt van een klantspecifieke query op het IDD-verkeer van het KPN-aandeel in de *Installed Base*. Daartoe is binnen deze specifieke query gekeken naar de relatieve verhouding van het verkeer naar de niet top-30 bestemmingen ten opzichte van de omvang van het verkeer naar de door OT genoemde top-30 bestemmingen. Hieruit volgt het relatieve aandeel van de niet top-30 bestemmingen ten opzichte van de top-30 bestemmingen en de verdere relatieve verdeling van de niet top-30 bestemmingen naar individuele bestemming. KPN heeft de juistheid van deze query laten onderzoeken door een externe accountant en de bevindingen van de accountant aan OPTA doen toekomen.

4. Berekening van de ND5 (inkoop)kosten van de aansluitingen

De maandelijkse (inkoop)kosten van aansluitingen zijn gelijk gesteld aan de WLR tarieven plus een opslag voor het gebruik van de WIP1 dienst bij een deel van de aansluitingen. Bij het gebruik van de WLR-tarieven is verondersteld dat alle laagcapacitaire aansluitingen een meervoudig karakter hebben. Hoewel mogelijk een deel van de aansluitingen een enkelvoudig karakter zal hebben met een hogere retail minus (15,8%), is bij de aansluitingen uitgegaan alsof alle aansluitingen meervoudige aansluitingen zijn met een retail minus van 14,1%.¹

Voor de laagcapacitaire aansluitingen is er van uitgegaan dat alle aansluitingen reeds zijn aangelegd en is voor de aansluitingen die momenteel niet bij KPN worden afgenomen het WLR-overstaptarief als eenmalige inkoopkosten gehanteerd.

Voor de hoogcapacitaire aansluitingen is er voor alle aansluitingen die momenteel niet bij KPN worden afgenomen, van uitgegaan dat deze nieuw worden aangelegd en is hiervoor in het model het eenmalige WLR-aanlegtarief (VVF) gehanteerd als inkoopkosten.

5. Berekening van de (inkoop)kosten van nationaal verkeer (BIBA, BUBA en VAWO)

¹ De hier genoemde minussen zijn door OPTA bij besluit van 23 november 2010 (kenmerk: OPTA/AM/2010/203284) gewijzigd, maar daaraan is in de toetsen voor OT2010 voorbijgegaan, omdat de aanbieding van KPN inzake OT2010 dateert van 30 juli 2010 en derhalve ook naar de stand van die datum moet worden getoetst.

Voor de modellering van de kosten van nationaal vast-vast verkeer (BIBA, WJBA) is gebruik gemaakt van de bestaande (NDS) inkooprecepten van Vaste Spraak. Op grond van de routering van het verkeer over de verschillende netvlakken kunnen op basis van de gewone gereguleerde *originating* en *terminating* wholesale inkooptarieven de gemiddelde inkoopkosten per minuut voor biba piek, biba dal etc. worden bepaald. Voor de verdeling van het verkeer over de verschillende netvlakken (lokaal, regionaal en nationaal) is gebruik gemaakt van de routeringspercentages die zijn gerapporteerd in de reguliere Accounting Separation Rapportage 2009 van KPN (en waarvan de openbare versie is gepubliceerd op de website van KPN Wholesale; zie: <http://www.kpn-wholesale.com/inetlia/84226/ASR%202009%20Rapportage%20OPENBAAR.pdf>).

Daar waar *national originating* of *terminating* voorkomt in de inkooprecepten (dit is aan de orde bij nationaal vast-vast verkeer, bij VAMO-verkeer en bij IDD-verkeer) wordt het tarief van *national* vervangen door het regionale tarief vermeerderd met de LRIC-kosten voor het regionaal -- nationaal gedeelte van het netwerk. De tarieven van *national originating* en *national terminating* zijn immers niet gereguleerd.

Tevens is uitgegaan van het Besluit van OPTA Marktanalyse vaste en mobiele gespreksafgifte (7 juli 2010, OPTA/AM/2010/201951) ten aanzien van de ontwikkeling van de MTA en FTA tarieven voor de komende jaren.

Voor zowel de Migratieperiode als de Reguliere Periode zijn op basis van het verloop van de fixed terminating (=FTA) tarieven en het verloop van de originating (=CPS) tarieven de gemiddelde inkoopkosten per minuut voor biba piek, biba dal etc. bepaald. Omdat de inkoopkosten niet constant zijn gedurende de periode en ook de volumes niet constant zijn, zijn de inkoopkosten gewogen op basis van een lineair verloop in de tijd van de TWL volumes.

Het vast-mobiel (VAMO) verkeer valt uiteen in een *originating* deel (opgaand over het vaste netwerk) en een mobiel terminerend deel. Het opgaande deel wordt op basis van de routering en wholesale originating tarieven bepaald. Zoals hierboven vermeld is voor het *regional* -- *national* gedeelte uitgegaan van de LRIC-kosten.

Voor het mobiele terminating deel van het vast-mobiel (VAMO) verkeer is uitgegaan van de MTA-tarieven in de komende periode zoals die blijken uit het Besluit van OPTA Marktanalyse vaste en mobiele gespreksafgifte (7 juli 2010, OPTA/AM/2010/201951). Voor zowel de Migratieperiode als de Reguliere Periode zijn op basis van het verloop van de MTA-tarieven en de *national originating* inkoopkosten de gemiddelde inkoopkosten per minuut voor vast-mobiel piek en dal verkeer bepaald. Omdat de inkoopkosten niet constant zijn gedurende de periode en ook de volumes niet constant zijn, zijn de inkoopkosten gewogen op basis van een lineair verloop in de tijd van de TWL-volumes.

6. Berekening van de (inkoop)kosten van internationaal verkeer (IDD)

Het internationale verkeer valt uiteen in een nationaal originating deel (opgaand over het vaste netwerk binnen Nederland) en een internationale verkeerscomponent. Voor het nationaal opgaande deel is gerekend met 100% originating conform het (ND5) inkooprecept in de ND5 List price modellen. Zoals in de vorige paragraaf voor nationaal verkeer is aangegeven, is ook hier (voor internationaal verkeer) voor het regionaal - nationale gedeelte van de routing uitgegaan van de LRIC-kosten.

De kosten van het internationale deel van het IDD-verkeer zijn bepaald op basis van een met behulp van een externe deskundige uitgevoerde modellering van de LRIC-kosten van het internationale deel van het IDD-verkeer over de eerste helft van 2010. KPN heeft de uitgevoerde berekeningen laten onderzoeken op juistheid door een externe accountant en de bevindingen van de accountant aan OPTA doen toekomen.

De kosten van het internationale verkeer zijn dan de optelsom van het nationale originating deel en de kosten van het internationale deel van het verkeer.

Op basis van de geboden prijzen en de berekende kostprijzen, zijn de omzet, kosten en marge per individuele bestemming, apart voor vast en mobiel terminerend verkeer, bepaald. In de TWL-case zijn ten slotte op basis van de volumes uit de TWL-lijst van O1 2010 en de apart bepaalde volumes van het verkeer naar de niet top-30 bestemmingen, aan de hand van de geboden prijzen en de berekende kostprijzen de totale omzet, kosten en marge van het internationale verkeer bepaald.

7. Berekening van de (inkoop)kosten van faciliteiten

De maandelijkse kosten van faciliteiten zijn gelijk gesteld aan de overeenkomstige WLR tarieven voor faciliteiten zoals die golden eind juni 2010.

8. Berekening van de (inkoop)kosten van inkomend 0800/090x-verkeer

De kosten van inkomend 0800-verkeer zijn gelijk gesteld aan de kosten als berekend in het bid van KPN voor het Cluster Inbound van O1 2010. De opgenomen kosten betreffen (i) de inkoop van de 0800/090x *connect* dienst van KPN Wholesale voor verkeer vanaf het vaste KPN netwerk, en (ii) de inkoopkosten voor het verkeer vanaf andere vaste en mobiele netwerken met inbegrip van de mobiele netwerken van KPN.

Voor het terminerende gedeelte is er een mix gebruik van *leased lines* en *terminating access*. Tenslotte zijn de LRIC-kosten van het 0800/090x-platform meegenomen. Ten aanzien van het opgaande verkeer vanuit mobiele netwerken worden door de betreffende mobiele netwerken commerciële tarieven gehanteerd. Voor het verkeer afkomstig van het mobiele netwerk van

KPN is in kader van de OT2010 case conform de Beleidsregels (zie randnummer 24 van Annex B) een ruime berekening van LRIC kosten gebruikt.

De kosten voor 090x verkeer zijn afgeleid van het model voor *inbound* verkeer waarbij voor het opgaand verkeer is uitgegaan van de *originating* kosten vanaf het vaste net en waaraan de wholesale-kosten voor 090x *billing* en incasso zijn toegevoegd (op basis van een retail service tarief van € 0,10 per minuut).

9. Berekening van de (inkoop)kosten van de IP-aansluitingen

Op verzoek van OT2010 is een tarief opgegeven voor de drager i.b.v. VoIP (OT2010 gaf aan dat dit exclusief de eigenlijke glasaansluitingen was) voor het geval dat OT2010 in de toekomst over wil gaan naar VoIP. Deze IP-aansluitingen betreffen een halffabricaat, d.w.z. geen echte VoIP-dienst, maar wel noodzakelijk voor de afname van een VoIP-dienst. De kosten van de IP-aansluitingen zijn gebaseerd op inkoop tegen de relevante WEAS-tarieven.

10. Berekening van de (inkoopkosten) voor een technicus etc.

De door KPN in de TWI opgegeven tarieven zijn afgeleid van uurbedragen uit een intern overzicht van KPN. Dit is een overzicht dat KPN gebruikt om commerciële tarieven te bepalen voor bepaalde werkzaamheden. KPN heeft de inkoopkosten van de werkzaamheden gelijkgesteld aan de omzet zoals die is berekend op basis van de interne tarieven uit het interne overzicht.

11. Berekening van de (inkoop)kosten voor projectmanagement

De relevante migratie-inspanningen zijn vastgesteld op basis van een raming door het bidteam. De kosten hiervan zijn bepaald op basis van interne uurtarieven. KPN heeft deze kosten volledig als incrementele inkoopkosten voor de migratie opgenomen.

12. Conclusie

Op basis van bovenstaande uitgangspunten is voor de totale OT2010 Vaste Telefoon aanbidding door KPN de omzet (som van de geboden prijs op onderdelen maal de volumes van de onderdelen) en de kosten (som van de inkoopkosten van de onderdelen maal de volumes van de onderdelen) berekend. Door de omzet te verminderen met de kosten ontstaat een margeresultaat. Dit resultaat is de absolute en relatieve squeezemarge. De uitkomst van de TWI-case laat zien dat de inschrijving van KPN inzake OT2010 Vaste Telefoon voldoet aan Gedragsregel 5.