



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

Per e-mail: WPC@opta.nl

Amsterdam, 22 juli 2010

Betreft: *Zienswijze ontwerpbesluit WPC-2b;*
uw kenmerk: OPTA/AM/2010/201664

Geacht college,

Hierbij doe ik u toekomen de zienswijze van de Business Communication Providers Alliance (hierna: BCPA) met betrekking tot het ontwerpbesluit WPC-2b van 10 juni jl.

1. Algemeen

BCPA is zoals bekend geen voorstander van de EDC kostentoerekenings-systematiek. EDC is - kort gezegd - onvoldoende transparant en is geen passende methode om de efficiënte kosten van dienstverlening van KPN vast te stellen. BCPA verwijst naar hetgeen door de deelnemende aanbieders in dit verband naar voren is gebracht in de beroepsprocedures tegen de marktanalysebesluiten van december 2008.

Wel waardeert BCPA de mate van openheid die door OPTA is betracht, door de instelling van een Industry Group, en door het circuleren van de correspondentie en gespreksverslagen met betrekking tot een aantal herberekeningsverzoeken.

BCPA waardeert ook de kritische beoordeling door OPTA van een groot aantal voorstellen van KPN, naar aanleiding van herberekeningsverzoeken van OPTA. De betreffende onderdelen worden in het paragraaf 2.1 kort



aangestipt.

Dit besluit bevat ook onderdelen die wat BCPA betreft dienen te worden aangescherpt. De onderliggende marktanalysebesluiten bieden die ruimte en nopen in een aantal gevallen tot een (nog) kritischer beoordeling door OPTA. Die gevallen worden hierna besproken.

2. Beoordeling EDC-kostentoe rekeningssysteem

2.1 Positief beoordeelde beoordelingspunten

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

- de vergoeding voor geïnvesteerd vermogen (WACC);
- de toepassing van de leegloopregel;
- de levensduurverkorting van het kopernet;
- de toerekening van all-IP kosten;
- de index terreinen;
- de return on sales;
- de kostenallocatie WBA ZM en WEAS:
 - IT kosten WBA ZM;
 - allocatie netwerkkosten WBA ZM en WEAS;
 - kosten van ODF Access bij WEAS;
- de ontmiddeling en herbalancering:
 - toepassing meerjaren venster bij WBA ZM;
 - geografische ontmiddeling van de verbinding bij WBA ZM;

Deze door OPTA opgelegde en goed gemotiveerde aanpassingen in het EDC-systeem zijn geheel in lijn met de relevante marktanalysebesluiten. De resulterende verlaging van de betreffende tariefplafonds zijn een stap in de goede richting.



2.2 Negatief beoordeelde beoordelingspunten

Naast de hiervoor gesignaleerde positieve punten resteren beoordelingspunten waar BCPA de lijn van OPTA niet volgt. Deze betreffen achtereenvolgens:

- Kostenallocatie WBA ZM en WEAS: TIE Cables en WAP poorten t.b.v. WEAS;
- Ontmiddeling en herbalancerings.

Deze onderwerpen worden hieronder besproken.

2.2.1 TIE Cables en WAP poorten ten behoeve van WEAS

In paragraaf 5.2.4 beoordeelt OPTA de kostprijs van de TIE-cable ten behoeve van WEAS en de kostprijs voor de WAP-poort. OPTA beoordeelt de kostprijzen in relatie tot toetreding en maakt daarbij onderscheid tussen toetreding door alternatieve marktpartijen op MCL niveau respectievelijk regionaal niveau. OPTA oordeelt dat toetredingsdrempels aanwezig zijn op MCL niveau maar niet op regionaal niveau. OPTA bevordert infrastructuurconcurrentie en prikkelt daarom marktpartijen om diensten bij KPN op metroniveau af te nemen. OPTA acht het om die reden van belang dat op metroniveau geen toetredingsdrempels bestaan.

BCPA is het niet eens met deze keuze waarbij ten onrechte wordt onderscheiden naar het niveau van toetreding. OPTA meent dat er goede gronden zijn om in het geval van interconnectie voor WEAS op MCL niveau te kiezen voor proportionele kostentoe rekening. BCPA is het daarmee op zichzelf niet oneens. Echter, BCPA meent dat ook op regionaal niveau gekozen zou moeten worden voor proportionele kostentoe rekening. Immers, ook op regionaal niveau vormen de gerapporteerde kostprijzen een belangrijke toetredingsdrempel voor afname van WEAS. KPN brengt haar wholesale-afnemers kosten in rekening die KPN zelf niet hoeft te maken. Dit is een vorm van discriminatie die de concurrentieverhoudingen negatief beïnvloedt. Om die reden dient proportionele toerekening van wholesale-specifieke kosten ook te worden toegepast op regionaal niveau. Bovendien valt niet in te zien waarom lokale interconnectie wel zou moeten worden gestimuleerd en regionale interconnectie niet. In randnummer 178 brengt OPTA de doelstelling van infrastructuurconcurrentie c.q. het stimuleren van



afname op MCL niveau in herinnering. BCPA heeft bij herhaling bezwaren geuit tegen deze doelstelling. Interconnectie op MCL niveau is voor de in BCPA deelnemende aanbieders geen reële mogelijkheid. OPTA weet dit maar gaat voorbij aan dit feit op grond van de verwachting dat partijen als Tele2 en BBned fors zullen investeren in de uitrol van hun netwerk naar het lokale niveau. Deze partijen hebben deze belofte in het najaar van 2008 gedaan. De belofte is voorzover BCPA bekend niet vervuld. BCPA heeft het realiteitsgehalte van deze plannen van meet af aan kritisch beoordeeld. Terecht, nu inmiddels ook bekend is gemaakt dat BBned wordt overgenomen door Tele2. Het verdient aanbeveling indien OPTA beleid zou afstemmen op reële toekomstverwachtingen in plaats van op beloftes van marktpartijen. Indien toegang op MCL niveau moet worden gestimuleerd geldt dit eveneens voor toegang op regionaal niveau. Ook daar moeten wholesalespecifieke kosten voor TIE cable en WAP poorten aan KPN worden toegerekend.

2.2.2 Herbalancering naar dienstvarianten bij WBA ZM en WEAS

In paragraaf 5.3.4. beoordeelt OPTA een voorstel van KPN om te komen tot herbalancering van de wholesaletarieven naar bandbreedte en kwaliteitsniveau. OPTA stelt (in randnummer 223) dat zonder herbalancering een verstoring zou optreden omdat KPN's wholesale afnemers zouden kiezen voor relatief goedkope hoge capaciteit, wat zou leiden tot suboptimale netwerkbezetting aan de zijde van KPN.

Deze benadering gaat eraan voorbij dat afnemers als BT, Colt en Verizon hoofdzakelijk hogere capaciteit afnemen, met name bij WBA ZM. Afgezien daarvan zullen zij zich in hun keuze voor de benodigde capaciteit niet in de eerste plaats laten leiden door de tarieven van KPN maar door de vraag van hun grootzakelijke klanten. Zonder herbalancering zouden BT, Colt en Verizon aanspraak kunnen maken op relatief lage tarieven. Zij maken daarbij geen aanspraak op een voordeeltje maar op kostengeoriënteerde tarieven, hetgeen een rechtens te respecteren belang is. De herbalancering dient niet het belang van deze aanbieders. De reden die OPTA aandraagt doet ook geen recht aan het feit dat deze afnemers voornamelijk hogere capaciteit afnemen, en dus ook geen oneigenlijke prikkel zouden hebben bij de tarieven die zouden gelden zonder de herbalancering. Nu dit belang niet is meegewogen in de analyse van OPTA schiet deze tekort.



2.2.3 Geografische ontmiddeling WEAS

OPTA staat KPN toe om bij WEAS een geografische ontmiddeling van kostprijzen toe te passen voor de access/ODF component. BCPA zet hier grote vraagtekens bij. Nadeel van gebiedsdifferentiatie is dat deze ertoe leidt dat in die gebieden die KPN (vrijwel) alleen bedient de prijzen relatief hoog uitvallen, terwijl de prijzen in gebieden waarin sprake is van enige concurrentie de prijzen lager uitvallen. Tot nu toe is geografische tarief-differentiatie niet aan de orde geweest in EDC/WPC. Niet helder is waarom dit uitgangspunt zou moeten worden verlaten. Het ontwerpbesluit geeft geen antwoord op de cruciale vraag in hoeverre geografische ontmiddeling is gerechtvaardigd op basis van onderliggende kostenverschillen, en schiet op dit punt tekort in zijn motivering.

2.3 Overige zaken

Voorts zijn in Annex A een aantal begrippen niet helder gedefinieerd, zoals 'cancel', 'add', 'change', 'disconnect' onder dienst(element) 'WEAS EVC'. Ook is niet volledig duidelijk wat wordt bedoeld met dienstelement 'basisaansluiting' regionaal. Onduidelijk is wat dit precies behelst.

Bij WEAS TIE-cable wordt de term STM-1 gebruikt. Ethernet kent geen STM-1 capaciteit. STM-1 is een term die thuishoort in het ILL portfolio en niet in het ethernetportfolio. Bij op ethernet gebaseerde diensten zou men ook niet een capaciteit van 155 Mb/s (=STM-1) verwachten maar een capaciteit van 1 Gbit/s, 10 Gbit/s etc. Opmerkelijk is voorts dat dezelfde TIE-cable in de regionale variant 10 maal zo duur is. Een TIE-cable is een stukje glasvezel om in de KPN ruimte apparatuur van KPN te koppelen met wholesaleklant-apparatuur. BCPA tast in het duister over dit opmerkelijke verschil in prijs, terwijl dezelfde kabel wordt geleverd. Een ethernetkoppelvlak zou bovendien goedkoper moeten zijn dan een SDH-koppelvlak zodat het meer in de rede had gelegen wanneer dit tarief voor TIE-cables lager was uitgekomen.

WEAS End User Access VVA is opmerkelijk hoog geprijsd. Alternatieve marktpartijen bieden tegen lagere maandelijkse kosten complete ethernet-diensten aan inclusief EVC, ongeacht de locatie in Nederland.

De tarieven voor WEAS EVC bestaan uit de elementen "terminate" en "disconnect" die niet worden toegelicht en die dus hetzelfde zouden kunnen beteken. Deze tarieven zijn zeer hoog. Men zou dergelijke tarieven eerder



verwachten bij het opheffen van de end user access, maar dat onderdeel wordt nergens genoemd. Dit onderdeel zou verhelderd moeten worden.

Tenslotte zijn de tarieven voor WBA ATM opmerkelijk hoog. Deze tarieven zouden beduidend lager moeten liggen aangezien ATM een goedkopere transmissietechniek is dan SDH waarbij de aanbieder zijn backbone-netwerk beter kan dimensioneren, in tegenstelling tot SDH. Het prijsverschil tussen 2 Mb ILL en 2 Mb symmetrisch WBA ATM is klein. BCPA gaat ervan uit dat bij ATM substantieel lagere prijzen zouden volgen.

3. Huurlijnen besluit

In annex A zijn ter informatie ook de tariefplafonds opgenomen voor WEAS premium en voor WBA non-overbooked. Voor deze diensten geldt op dit moment geen tariefregulering als gevolg van de vernietiging van het Marktanalyse-besluit Huurlijnen door het CBb op 13 april 2010.

Deze tarieven zijn gebaseerd op de kostprijzen die volgen uit het in dit besluit gehanteerde kostentoerekeningssysteem. Indien op deze diensten dezelfde tariefregulering van toepassing zou zijn als voor de met dit besluit gereguleerde diensten zou OPTA voor de diensten WEAS premium en WBA non-overbooked de tariefplafonds in annex A hebben vastgesteld.

De zienswijze van BCPA is gericht tegen dit kostentoerekeningssysteem en dus ook, voor zover tegen dit kostentoerekeningssysteem wordt opgekomen, tegen de daaruit voortvloeiende cursieve tariefplafonds.

Ervan uitgaande dat het nieuwe besluit wat betreft marktafbakening, dominantieanalyse en verplichtingen niet afwijkt van het oorspronkelijke besluit ligt het in de rede dat bedoelde tariefplafonds zullen terugwerken tot 1 januari 2009.



4. Conclusie

OPTA heeft met het ontwerpbesluit een stap in de goede richting gezet. BCPA verzoekt OPTA vriendelijk om hetgeen in deze zienswijze naar voren is gebracht te verwerken in het definitieve besluit. Wij zijn vanzelfsprekend graag bereid om bovenstaande standpunten nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Niels van Veen', with a horizontal line underneath.

Niels van Veen,
secretaris BCPA