

Schriftelijke bijdrage van Koninklijke KPN N.V.
in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure o.g.v. artikel 6b.1 Tw

n.a.v. het ontwerpbesluit van OPTA van 10 juni 2010

inzake de

Wholesale Pricecap IIb (WPC IIb)

Openbare versie

Koninklijke KPN N.V.
J.A.F. Hoefsmit, Projectmanager WPC
Postbus 30.000
2500 GA Den Haag
joyce.hoefsmit@kpn.com

9 juli 2010

Hierbij volgt de reactie van KPN op het ontwerpbesluit van OPTA d.d. 10 juni 2010 inzake de WPC IIb.

Deze zienswijze bevat bedrijfsvertrouwelijke gegevens. KPN zal tevens voor een openbare versie zorgen.

Contactpersoon van KPN is:

Joyce Hoefsmit
Postbus 30000
2500 GA Den Haag
Tel. 070-44 66844
e-mail: joyce.hoefsmit@kpn.com

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1. Inleiding, structuur en samenvatting.....	4
1.1. Inleiding	4
1.2. Structuur	4
1.3. Samenvatting.....	4
2. Algemeen	6
2.1. Redelijk rendement.....	6
2.2. Toepassing leegloopregel.....	7
2.3. Aanpassing levensduur kopernet.....	7
2.4. Toerekening All-IP kosten	8
2.5. Index terreinen	8
2.6. Return on Sales.....	9
3. Beoordeling kostenallocatie WBA ZM en WEAS	10
3.1. IT-kosten WBA ZM.....	10
3.2. Allocatie netwerkkosten bij WBA ZM en WEAS	10
3.3. Kosten van WEAS access	11
3.4. Tie-cables en WAP-poorten ten behoeve van WEAS	11
4. Beoordeling ontmiddeling en herbalancering	13
4.1. Toepassing van een meerjarenvenster bij WBA ZM	13
4.2. Toepassing van geografische ontmiddeling voor WBA ZM.....	13
4.3. Toepassing van geografische ontmiddeling van ODF-access en SDF backhaul.....	14
4.4. Herbalancering naar dienstenvarianten bij WBA ZM en WEAS.....	14

1. Inleiding, structuur en samenvatting

1.1. Inleiding

KPN heeft kennis genomen van het WPC IIb besluit van 10 juni 2010. Evenals in het WPC IIa besluit heeft OPTA met behulp van een aantal herberekeningen drastische ingrepen gedaan in het EDC kostenmodel. KPN is van mening dat deze ingrepen in strijd zijn met de fundamentele EDC beginselen dan wel gebaseerd op onjuiste uitgangspunten. KPN heeft bij de beantwoording van de herberekeningsverzoeken voor een groot gedeelte haar visie ten aanzien van de onjuiste toepassing van de herberekeningen kenbaar gemaakt. In dit document wordt deze visie op een aantal plaatsen herhaald en aangevuld met een reactie op de onderbouwing van OPTA, nu deze door OPTA in het Ontwerpbesluit kenbaar is gemaakt.

1.2. Structuur

KPN heeft de opbouw van de zienswijze zo veel als mogelijk aangesloten bij de opbouw van het Ontwerpbesluit WPC IIb. In hoofdstuk volgt de zienswijze van KPN op een aantal algemene uitgangspunten, welke OPTA reeds heeft toegepast in WPC IIa. De beslissingen die OPTA in WPC IIa heeft genomen, hebben immers ook een impact op WPC IIb. KPN heeft tegen het WPC IIa besluit reeds beroep aangetekend bij het CBb en haar zienswijze ten aanzien van deze punten tevens onderbouwd in de beroepsgronden. In hoofdstuk 2 zullen deze punten dan ook kort worden aangestipt en op sommige elementen worden aangevuld met nieuwe inzichten. In hoofdstuk 3 geeft KPN haar zienswijze neer ten aanzien van een aantal uitgangspunten, welke specifiek voor WPC IIb gehanteerd zijn. In hoofdstuk 4 geeft KPN tot slot haar zienswijze weer ten aanzien van geografische ontmiddeling en herbalancering van de kostprijzen voor WEAS, WBA ZM en SDF backhaul.

1.3. Samenvatting

1.3.1. OPTA kiest voor onnodig zware regulering

In tegenstelling tot WPC IIa betreft WPC IIb de invulling van tariefregulering voor markten waar tariefverplichting voor de eerste keer van toepassing is. Tariefregulering is de strengste vorm van regulering waarbij OPTA dient te beoordelen of de overige verplichtingen die zijn opgelegd niet afdoende zijn. In de samenvatting van het Ontwerpbesluit concludeert OPTA dat de op kostprijs geregleerde tariefplafonds voor WEAS (lite) ruim boven de huidige commerciële tarieven liggen. Daarbij geeft OPTA aan dat deze tarieven in de praktijk worden gedisciplineerd door ND5. De vervolgvraag die OPTA zich in dit geval echter had moeten stellen is of tariefregulering in dat geval nog wel noodzakelijk is en niet een te zware ingreep is. Ook het feit dat deze dienst nog in de beginfase van zijn levensduur is, zou hierin meegenomen moeten worden. OPTA heeft echter verzuimd dit nader te onderzoeken en continueert daardoor een te zware vorm van regulering, die overbodig is.

Ook bij de aanpassing van kostprijsberekeningen voor WAP poorten en Tie cable op metroniveau kiest OPTA voor een onnodig zware ingreep door proportionele kostentoerekening op te leggen. De onderbouwing die OPTA hiervoor geeft is op een aantal cruciale elementen onvolledig, waardoor OPTA ten onrechte de conclusie trekt dat de tarieven op Metroniveau tot toetredingsdrempels leiden. Daarbij gaat OPTA voorbij aan de door KPN voorgestelde alternatieven.

1.3.2. Ontwerpbesluit leidt niet tot de door OPTA gewenste stimulans in innovatie

Bij diverse beoordelingspunten lijkt de teneur van het Ontwerpbesluit dat kosten van innovatie niet vergoed hoeven te worden. De belangrijkste motivatie die OPTA hiervoor aandraagt is dat de migratie naar nieuwe netwerken per definitie tot inefficiëntie leidt. Hierdoor mogen zowel de kosten van onderbezetting als gevolg van leegloop op het oude netwerk, als de kosten van onderbezetting als gevolg van "nog geen volloop" op het nieuwe netwerk niet worden meegenomen in de kostprijsberekening. OPTA heeft echter nagelaten om nader te onderzoeken, dan wel kwantitatief aangetoond, dat er sprake is van inefficiënte kosten. Daarbij komt dat OPTA zelf in de eigen

marktanalysebesluiten heeft onderbouwd dat KPN in 2007 als efficiënte operator aangemerkt kan worden. KPN kan dit niet rijmen met een ingreep in de kostprijsberekeningen op grond van inefficiëntie. Tot slot hanteert OPTA t.a.v. innovatie en migratie een inconsistent beleid. Zo dient KPN wel de baten van deze innovatie – te weten behoud van hogere aantallen aansluitingen en potentiële kostenbesparingen op de oude infrastructuur – ten goede laten komen aan kostprijsberekeningen, maar dient KPN de lasten van migratie volledig zelf te absorberen. Om dit te bereiken hanteert OPTA de meest vergaande uitleg van de leegloopregel.

Ook bij de bepaling van de hoogte van de WACC lijkt OPTA zich enkel te laten leiden door de lage tarieven die daarvan het gevolg zijn. Dit terwijl de hoogte van de reële WACC: 6,4% voor belasting in 2007 en 7,1% voor belasting in de jaren daarna ten opzichte van het Europese gemiddelde (nominale WACC van 10% in 2007) als zeer laag moet worden aangemerkt. Dit is temeer opvallend daar het in dit WPC IIb besluit gaat om de tariefplafonds die gelden voor "next generation access diensten". Een risico- opslag op de WACC voor investeringen in NGA staat OPTA dan ook niet toe, wat haaks staat op de aanbevelingen van de Europese Commissie en het beleid dat wordt toegepast in de regulering van ODF FttH.

1.3.3. Inconsistentie in de kostenbeoordeling

Een inconsistent beleid voert OPTA tevens op het niveau van kostenbeoordeling. Zo beoordeelt OPTA de IT kosten op een detailniveau en concludeert, wederom zonder daadwerkelijk onderzoek gedaan te hebben naar de efficiëntie, dat de gemaakte kosten inefficiënt zijn. Hierbij verzuimt OPTA onder andere om te beoordelen of de hogere investeringen in IT er wellicht toe hebben bijgedragen tot lagere operationele kosten op andere onderdelen, zoals arbeidskosten. Tegelijkertijd lijkt OPTA bij de invulling van de leegloopregel ineens weer afstand te nemen van de detailbeschouwing en past een bredere analyse toe om de migratie van de aantallen te beoordelen. Een degelijke onderbouwing voor dit verschil in aanpak ontbreekt echter volledig. Een inconsistent beleid past OPTA ook toe op de toepassing van geografische differentiatie van de tariefplafonds. Ingegeven door verschillende andere overwegingen past OPTA wel geografische differentiatie toe voor WEAS access, maar niet voor SDF backhaul en WBA ZM, terwijl dezelfde kostenverschillen onderliggend zijn voor deze diensten en op basis van kostencausaliteit de kostenverschillen in de tariefplafonds tot uitdrukking zouden moeten komen. De keuze van KPN om deze verschillen wel of niet op de downstream markt tot uitdrukking te laten komen staat er los van. Bovendien zij er op grond van Non Discriminatieverplichting, gedragsregel 5 reeds andere ingrepen toegepast, om eventuele marge uitholling tegen te gaan.

1.3.4. Conclusie

De vraag die OPTA zich zou moeten stellen is welke effecten het Ontwerpbesluit heeft op de ontwikkeling van de markt. De invulling die OPTA kiest door de vaststelling van een lage WACC, de toepassing van de leegloopregel, het verbod op geografische differentiatie bij WBT-HK, en de toepassing van proportionele kostentoekening voor de WAP poorten en Tie cable, leidt geenszins tot een prikkel om te investeren in alternatieve infrastructuur en lijkt daarmee dan ook strijdig met de eigen marktbesluiten en de beleidsregels van de minister. In de Telecommunicatiewet is immers bepaald dat OPTA in de besluitvorming dient bij te dragen aan het bevorderen van infrastructuurconcurrentie (art. 1.3), "onder meer door efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur aan te moedigen en innovaties te steunen".

In de marktbesluiten motiveert OPTA de diverse keuzes binnen EDC op grond van de signaalwerking die van EDC uitgaat naar potentiële investeerders in alternatieve infrastructuur. Maar wat is de signaalwerking van een leegloopregel waar wel de lusten van innovatie ten goede komen aan wholesale afnemers, maar niet de lasten? Is het voor die afnemer dan überhaupt nog wel interessant om zelf te investeren in infrastructuur of kan hij beter wachten op ingrepen van OPTA. Zullen partijen nog wel geprikkeld worden om te investeren in minder dichtbevolkte gebieden nu KPN de aantoonbare kostenverschillen tussen landelijke en stedelijke gebieden niet mag vertalen naar de tarieven en welke signaal wordt hiermee afgegeven met betrekking tot zekerheid aan investeerders in nieuwe netwerken?

2. Algemeen

2.1. Redelijk rendement

KPN heeft in de zienswijze op het ontwerpbesluit WPC IIa alsmede in haar beroepschrift uitvoerig gemotiveerd op welke punten OPTA de WACC op onjuiste wijze vaststelt. KPN handhaaft die bezwaren ook ten aanzien van WPC IIb. De passages uit het beroepschrift dienen hier als herhaald en ingelast te worden beschouwd. KPN kan zich vinden in de toepassing van een inflatiecorrectie op de holding gain/ losses. Tevens kan KPN zich vinden in de pragmatische benadering van de WACC voor 2008.

Het belangrijkste bezwaar dat KPN echter houdt heeft betrekking op de vaststelling van de risicovrije rentevoet. NERA stelt deze vast op basis van relatief kortlopende obligaties. KPN heeft uitvoerig beargumenteerd dat voor de risicovrije rentevoet uitgegaan moet worden van staatsobligaties met een looptijd van 10 jaar. In aanvulling op hetgeen KPN in haar beroepschrift heeft aangevoerd, wil KPN de aandacht vestigen op de WACC die de energiekamer van de NMA toepast in besluiten rond de gas- en elektriciteitswet. In bijlage 2 van het besluit 102449/167 van 25 april 2008 geeft de energiekamer haar visie op de WACC. Ten aanzien van de risicovrije rente stelt de energiekamer:

5. *De risicovrije rente betreft het geëiste rendement op een investering zonder enige vorm van risico. In de praktijk bestaat een volledig risicovrije investering echter niet. De risicovrije rente wordt benaderd door uit te gaan van het geëiste rendement op een staatsobligatie. Bij de bepaling welke staatsobligatie de risicovrije rente het best representeert, spelen de volgende factoren een rol.*

Looptijd obligatie

6. *Er bestaat, normaliter, een positieve relatie tussen de looptijd van een (staats)obligatie en het geëiste rendement. Deze positieve relatie is onder meer te verklaren door een groter inflatierisico en een verhoogde kans op faillissement bij obligaties met een langere looptijd. Dit betekent dat een kortlopende obligatie de risicovrije rente het beste benadert. Kortlopende obligaties zijn echter gevoeliger voor een verandering van de economische omstandigheden en de (verwachte) inflatie dan langlopende obligaties, waardoor het geëiste rendement op deze obligaties meer volatiel is in vergelijking met langlopend schuld papier. Daar komt bij dat de markt voor langlopende obligaties (vooral obligaties met een looptijd van tien jaar) relatief liquide is.*
7. *Om deze reden hanteert de Raad een staatsobligatie met een looptijd van tien jaar bij de bepaling van de hoogte van de risicovrije rente.*

(onderstreping toegevoegd)

Gezien de vergelijkbare kenmerken tussen infrastructuur georiënteerde investeringen in de energiesector en in de telecommunicatiesector, zijn deze argumenten evengoed van toepassing op de telecommunicatiesector. OPTA zal haar besluit ten aanzien van de looptijd van de obligaties die gebruikt worden voor de bepaling van de risicovrije rente dus beter moeten onderbouwen en vooral moeten aangeven waarom de bevindingen van de energiekamer niet van toepassing zijn op KPN.

Daarnaast wijst KPN naar een rapport van Frontier economics uit 2005¹ dat de basis vormt van de besluiten van de energiekamer. Frontier gebruikt in dat rapport bedrijfsobligaties (Corporate Bonds) om de "debt premium" te bepalen. Frontier beargumenteert dat de looptijd van de bedrijfsobligaties gelijk moet zijn aan de looptijd van de staatsobligaties waarmee de risicovrije rentevoet wordt bepaald:

¹

http://www.energiekamer.nl/nederlands/gas/themadossiers_projecten/methodebesluit_reg_netbeheerders_gas_3e_periode_vastgesteld.asp

Public domain data is typically only available for quoted corporate bonds and these are the primary source of data used to estimate the debt premium. The debt premium is therefore measured as the redemption yield on corporate debt minus the risk-free rate. The government bond used to estimate the risk-free rate should be of the same maturity as the corporate bond.

NERA gebruikt voor de bepaling van de "debt premium" de uitstaande KPN obligaties, waarvan KPN in haar eerdere zienswijze heeft aangegeven dat die een gemiddelde looptijd van ongeveer 10 jaar hebben. NERA had dus volgens Frontier ook voor de risicovrije rentevoet uit moeten gaan van staatsobligaties met een looptijd van 10 jaar.

OPTA staat daarnaast geen risico opslag toe voor investeringen in glas op bedrijventerreinen. KPN ziet echter een parallel tussen investeringen in FttH en investeringen in zakelijk glas op bedrijventerreinen. KPN heeft de structuur van de kostenonderbouwing voor ODF op bedrijventerreinen dan ook aangesloten bij de structuur van de kostenonderbouwing van FttH. Los van de discussie of FttH en FttO nu op dezelfde wijze gereguleerd dienen te worden, kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat investeringen in glas een hoger risico met zich meebrengen dan het leveren van diensten over koper. Dit dient tot uitdrukking te komen in een risico opslag op de WACC. Enkel het verweer van OPTA dat FttO niet het zelfde is als FttH en om die reden de risico-opslag niet van toepassing is, is naar de mening van KPN onvoldoende. Het investeringsrisico komt nu op geen enkele wijze tot uitdrukking in de tarieven, waarmee OPTA in feite stelt dat de risico's op de dienstverlening op glas hetzelfde zijn als de risico's voor de dienstverlening op koper. De relatie met kostencausaliteit komt hierdoor onvoldoende tot uitdrukking.

2.2. Toepassing leegloopregel

KPN heeft in de beroepsschriften tegen de diverse marktbesluiten, de zienswijze op het ontwerpbesluit WPC IIa alsmede in haar beroepschrift tegen het WPC IIa besluit uitvoerig gemotiveerd dat OPTA de leegloopregel ten onrechte oplegt. KPN handhaaft die bezwaren ook ten aanzien van WPC IIb. De passages uit de beroepsschriften en de zienswijze dienen hier als herhaald en ingelast te worden beschouwd.

De belangrijkste bezwaren die KPN heeft tegen de toepassing van de leegloopregel is dat er geen analyse heeft plaats gevonden door OPTA in welke mate de voorgenomen migratie enerzijds inefficiënt is en anderzijds veroorzaakt wordt door de investeringen in nieuwe technologie. Daarbij heeft deze ingreep in de kosten tot gevolg dat de migratie niet wordt gestimuleerd, maar zelfs wordt afgeremd. Los van het feit dat KPN zich niet kan vinden in de leegloopregel in zijn algemeenheid, kan KPN zich in het bijzonder niet vinden in de toepassing van leegloop regel voor MDF access, onderliggend aan WBA ZM. In randnummer 100 wordt vermeld dat het college zich niet kon vinden in de invulling van de leegloopregel van KPN voor MDF, maar een degelijke onderbouwing heeft het college er nooit voor gegeven. Voor zover bij de toepassing van de leegloopregel al sprake kan zijn van kostencausaliteit, vertoont de invulling van KPN, waarbij een analyse was gemaakt van de migratie van aantallen van koper naar glas immers nog het meest een relatie met kostencausaliteit. Ook de ingreep in de toerekening van de kosten voor ethernet voor WBA ZM is een voorbeeld van aanpassing in de kostentoerekening, waarbij de relatie met kostencausaliteit wordt losgelaten. KPN zal hier haar zienswijze hierop nader toelichten in de paragraaf toerekening ALL-IP kosten.

2.3. Aanpassing levensduur kopernet

KPN heeft in de zienswijze op het ontwerpbesluit WPC IIa alsmede in haar beroepschrift uitvoerig gemotiveerd dat deze ingreep in strijd is met de EDC beginselen. De passages uit de beroepsschriften en de zienswijze dienen hier als herhaald en ingelast te worden beschouwd.

De belangrijkste bezwaren die KPN heeft is dat er bij de aanpassing van levensduur koper juist nog geen sprake is van stranded assets en door de door KPN toegepaste berekenwijze juist stranded assets in de toekomst, wanneer er nog minder aansluitingen gebruik maken van het koperen aansluitnet,

worden voorkomen. Daarbij dient nog te worden opgemerkt dat niet de investeringen in NGA de trigger is geweest om de levensduur van koper te verkorten, maar de opkomende concurrentie en verbeterde mogelijkheden van het coax netwerk geleid heeft tot een versnelling van de boekhoudkundige afschrijving.

2.4. Toerekening All-IP kosten

KPN heeft in de zienswijze op het ontwerpbesluit WPC IIa alsmede in haar beroepschrift uitvoerig gemotiveerd dat deze ingreep in strijd is met de EDC beginselen. De passages uit de beroepschriften en de zienswijze dienen hier als herhaald en ingelast te worden beschouwd.

In aanvulling hierop heeft OPTA voor WBT-HK een niet logische invulling gegeven voor de ALL-IP kosten. KPN heeft er in haar rapportage voor gekozen om de backhaul kosten te middelen over ATM en ethernet. Dit omdat KPN midden in een migratietraject zit dat er over een aantal jaar ertoe zou moeten leiden dat alle WBT verkeer over ethernet loopt. In een dergelijk migratietraject moeten keuzes gemaakt worden ten aanzien van de volgorde waarin gemigreerd wordt. KPN heeft om praktisch redenen in de praktijk voor gekozen om eerst het WBT-LK verkeer van ATM naar ethernet te migreren en vervolgens pas het verkeer van externe WBT-HK afnemers te migreren. Een ethernetplatform is echter niet schaalbaar, wat inhoudt dat dusdanige investeringen in het ethernet platform gemaakt moeten worden, zodat voldoende ruimte beschikbaar is voor migratie van WBT HK en WBT LK.

OPTA stelt echter dat WBT-HK verkeer nu in de praktijk nog geen gebruik maakt van ethernet en dat ethernet kosten daarom niet toegewezen mogen worden aan WBT-HK. Ten eerste is die constatering alleen van toepassing op extern geleverde WBT-HK lijnen. Ten tweede wordt KPN hiermee feitelijk gestraft voor de keuze van de migratievolgorde terwijl de markt hier wel de vruchten van plukt in de vorm van lagere overall migratiekosten. Ten derde leidt de toepassing van OPTA in combinatie met de aangenomen groei van aantallen en capaciteit tot een bezettingsgraad op het ATM netwerk van boven de 100%. De aanname die OPTA voorschrijft is in de praktijk dan ook niet haalbaar. Hiermee staat deze opgelegde berekening los van de eis van kostencausaliteit. De opmerking van OPTA in randnummer 115 dat het KPN 's verplichting is om er voor te zorgen dat er geen overbezetting op een netwerk ontstaat, is daarbij irrelevant. Het gaat om de consistente afweging die OPTA dient te maken bij de kostenberekening. Deze dient óf aan te sluiten bij praktische mogelijke toepassing (geen ethernetkosten voor WBT HK, maar ook geen overbezetting in de calculaties) of bij theoretische mogelijke toepassing (wel ethernetkosten voor WBT LK en WBT HK). Het voorschrift van OPTA komt er immers op neer komt dat het totale WBT verkeer over het ATM netwerk in 2011 groter is dan de capaciteit van datzelfde netwerk. Het is evident dat het opleggen van een bezettingsgraad van meer dan 100% sowieso een onredelijk verzoek is.

Naast het feit dat OPTA had moeten kiezen voor een redelijke invulling, had OPTA bovendien moeten aantonen dat de investeringen in ALL IP niet efficiënt zouden zijn. De kosten die worden gemaakt moeten worden afgewogen tegen de kosten die gemaakt zouden moeten worden om de oude platformen in stand te houden (vervangingsinvesteringen). Ook in dit geval wordt KPN gestraft voor het feit dat zij investeert in nieuwe technologie.

2.5. Index terreinen

KPN heeft in de zienswijze op het ontwerpbesluit WPC IIa uitvoerig gemotiveerd dat deze ingreep in strijd is met de EDC beginselen. De passages uit de beroepschriften en de zienswijze dienen hier als herhaald en ingelast te worden beschouwd. Daarbij vermeldt OPTA in randnummer 129 dat de taxaties onjuist en speculatief zijn, aangezien enkele dossiers niet volledig waren. Gezien de hoeveelheid aan taxaties die is uitgevoerd en de controle door de accountant op deze dossiers, is deze aanname behoorlijk suggestief en daarbij niet relevant voor het besluit van OPTA op dit punt.

2.6. Return on Sales

KPN heeft in de zienswijze op het ontwerpbesluit WPC IIa uitvoerig gemotiveerd dat deze ingreep in strijd is met de EDC beginselen. De passages uit de beroepschriften en de zienswijze dienen hier als herhaald en ingelast te worden beschouwd.

Het belangrijkste bezwaar dat KPN heeft, is dat de kosten behorend bij het risico op arbeidsintensieve diensten hierbij niet tot uitdrukking komt en deze ingreep daardoor strijdig is met kostencausaliteit. OPTA is van mening dat binnen de kostensystematiek van Wholesale diensten geen ruimte is voor een toepassing van de RoS, maar beargumenteert dit onvolledig. Zo stelt OPTA dat KPN reeds een vergoeding ontvangt voor geïnvesteerd vermogen door middel van de WACC, echter deze WACC geldt enkel al opslag voor het geïnvesteerd vermogen in vaste activa. Door een RoS toe te passen bij de berekening van de kosten voor arbeidsintensieve diensten, komt ook een vergoeding voor geïnvesteerd vermogen in menselijk kapitaal tot uitdrukking. Daarnaast stelt OPTA dat de RoS enkel van toepassing kan zijn op retail dienstverlening, maar dit argument wordt verder niet onderbouwd. KPN is van mening dat de RoS van toepassing is op een wederverkoop dienstverlening, waarbij het onafhankelijk is of dit in het Wholesale of in het Retail domein gebeurt.

3. Beoordeling kostenallocatie WBA ZM en WEAS

3.1. IT-kosten WBA ZM

KPN is in de eerste plaats van mening dat de kostenbeoordeling door OPTA consistent moet worden toegepast. Een beoordeling van de IT kosten voor de applicaties [KPN vertrouwelijk ██████████], die zijn toegewezen aan de dienst WBA ZM is een analyse die op een dermate detailniveau plaats vindt, dan men zich moet afvragen of hierbij nog sprake kan zijn van een efficiënte beoordeling. Indien OPTA toch een dergelijke detailanalyse wil uitvoeren, dient OPTA dit wel binnen het algemene kader voor EDC te beoordelen, zoals vastgesteld in randnummer 37 van het Ontwerpbesluit. Dit betekent dat de beoordeling top down dient plaats te vinden, waarbij de beoordeling of kosten efficiënt zijn, moet worden gemaakt binnen de praktische keuzes die in het verleden gemaakt moesten worden ten aanzien van uitbreiding van de dienstverlening en implementatie van verplichtingen.

De levering van WBA ZM gebeurt intern en extern via aparte leverprocessen waar tevens aparte IT ondersteuning voor nodig is. Deze splitsing is mede het gevolg van een latere implementatie van de WBA ZM dienst voor externe klanten, waarbij het bovendien van belang was dat de Chinese muren werden gerespecteerd. KPN is van mening dat de kostencausaliteit het beste tot uitdrukking komt indien de kosten van beide IT systemen worden verdeeld over het totaal van interne en externe leveringen. Indien niet de kosten van beide systemen in de kostprijsberekening tot uitdrukking zouden mogen komen, zouden enkel de kosten van het systeem t.b.v. de externe leveringen ook alleen gedeeld moeten worden door de externe aantallen.

OPTA zal in dit geval dus de keuze moeten maken tussen:

- Proportionele toewijzing. Dit betekent het alsnog toestaan van het opnemen van de kosten van [KPN vertrouwelijk ██████████] waardoor zowel interne als externe kosten en interne en externe aantallen worden meegenomen.
- Causaal toewijzing. Hierbij worden de kosten van het externe leveringssysteem aan alleen externe afnemers toegewezen. Ergo externe kosten en externe aantallen.

OPTA past echter proportionele kostentoerekening toe voor de kosten van applicatie t.b.v. de externe levering en stelt dat de applicatiekosten voor de interne levering niet mogen worden meegenomen. Reden hiervoor is de aanname dat het hanteren van twee applicaties inefficiënt is. KPN stelt echter vast dat OPTA geen onderzoek, althans niet kenbaar, heeft gedaan naar de efficiëntie van de genoemde twee systemen. In ieder geval kan zeker niet in algemene termen gesteld worden dat twee systemen met vergelijkbare functionaliteit per definitie minder efficiënt zijn dan één systeem. Er zijn valide bedrijfseconomische redenen om twee systemen te hanteren. Het systeem voor externe leveringen is toegespitst op de specifieke wensen van externe wholesale afnemers. In de afweging tussen aanpassen van het interne systeem en het bouwen van een nieuw systeem is de laatste goedkoper gebleken. Daarbij komt dat KPN altijd een prikkel heeft gehad om deze dienst zo efficiënt mogelijk te leveren, aangezien KPN deze dienst introduceerde in de markt, waar tot 1-1-2009 in ieder geval prijsdruk vanuit alternatieve aanbieders als Tele2 en Bbnd aanwezig was.

3.2. Allocatie netwerkkosten bij WBA ZM en WEAS

OPTA schrijft voor dat bij het toepassen van bandbreedtesleutels een sleutel moet worden toegepast die gebaseerd is op de som van up- en downstream verkeer. Dit terwijl KPN de kosten van het upstream verkeer verdeelde naar rato van upsteam bandbreedte en de kosten van het downstream verkeer naar rato van downstream bandbreedte.

KPN kan zich niet vinden in de methode die OPTA voorstelt. Het upstream verkeer gaat over een ander netwerk dan het downstream verkeer. Hierbij kan je de vergelijking trekken met een snelweg waar het verkeer van A naar B ook gescheiden is van het verkeer van B naar A. In dit soort situaties geldt dat de vrije capaciteit voor upsteam verkeer niet aangewend kan worden voor downstream

transport en vice versa. Ook is het de vraag of het redelijk is om een dienst die enkel gebruik maak van downstream transport ook moet meebetalen aan de kosten voor het upstream transport. De [KPN vertrouwelijk █████] sleutel waar OPTA naar verwijst geeft enkel de kostenverhouding tussen up- en downstream verkeer aan. Deze sleutel is logisch daar zowel up- als downstream ieder een eigen poort bezetten op de apparatuur. Ook hebben up- en downstream ieder een eigen glasvezel. Door nu te bepalen dat downstream diensten kosten toegewezen krijgen van upstream capaciteit en vice versa handelt OPTA in strijd met het uitgangspunt van kostencausaliteit.

3.3. Kosten van WEAS access

ODF access is de bouwsteen voor de WEAS dienstverlening. Aangezien de verplichtingen op ODF access ten tijde van de kostenbeoordeling nog niet van kracht was, acht KPN het meer juist om in het WPC IIb besluit te spreken van de kostenbeoordeling van WEAS access, dan van ODF access.

KPN ziet, in tegenstelling tot OPTA, meer overeenkomsten dan verschillen tussen het aanleggen van glas op bedrijventerreinen en het aanleggen van glas naar huizen. KPN heeft haar zienswijze hierop uitvoerig toegelicht in de zienswijze op het tariefreguleringsbesluit ODF FttO van 6 april 2010 met als kenmerk WOPC/2010/019. De passages uit de zienswijze dienen hier als herhaald en ingelast te worden beschouwd. De belangrijkste overeenkomst tussen FttH en FttO op bedrijventerreinen is dat het rendabel aanleggen in grote mate afhankelijk is van de daadwerkelijke realisatie van aantallen. Hiervoor zullen klanten gestimuleerd moeten worden om over te stappen naar een glasaansluiting. Binnen de EDC systematiek bestaat de ruimte om middels een cashflowvenster aanloopkosten te spreiden over meerdere jaren en hiermee ook het risico te spreiden over meerdere jaren. Kosten worden dan gedekt op het moment dat er meer aantallen gerealiseerd zijn, waardoor de aanloopkosten minder impact zullen hebben op de kostprijs per eenheid. Afwijkend van de cashflowvensters die normaliter gehanteerd worden, is dat KPN voor bedrijventerreinen een langere looptijd hanteerde van [KPN Vertrouwelijk █████]. Door deze toepassing van een cashflowvenster krijgt KPN echter meer zekerheid over de terugverdienmogelijkheden van de investering en daarmee lagere investeringskosten. KPN wijst erop dat meerjarenvensters juist een essentieel onderdeel uitmaken van EDC. Meerjarenvensters worden ook voor meerdere doeleinden gebruikt waarbij het effect altijd is dat kosten uitgesmeerd worden over de tijd. KPN acht de ingreep van OPTA dan ook onnodig.

3.4. Tie-cables en WAP-poorten ten behoeve van WEAS

OPTA heeft de kosten voor de WAP poorten en de Tie cable beoordeeld en is tot de conclusie gekomen dat het efficiënte kosten betreft. Ondanks dat deze kosten reëel en efficiënt zijn bevonden, is OPTA van mening dat zij moet ingrijpen door proportionele kostentoerekening toe te passen bij de kostprijsberekening op metro niveau. Proportionele kostentoerekening is een van de meest extreme reguleringsingrepen, waarvoor de noodzakelijkheid door OPTA zorgvuldig onderbouwd moet worden. KPN is van mening dat de onderbouwing van OPTA voor deze ingreep onvoldoende en onvolledig is.

OPTA geeft als aanleiding voor deze ingreep dat de kosten voor WAP poorten en Tiecable op metro niveau tot toetredingsdrempels leiden. Een alternatieve aanbieder kan om twee redenen een kostenpost als toetredingsdrempel ervaren, te weten hoge aanvanginvestering of hoge vaste kosten die door schaalnadelen tot marge uitholling zal leiden. KPN is van mening dat beide argumenten in dit geval niet opgaan. In de eerste plaats geeft OPTA zelf aan dat WEAS tarieven gedisciplineerd worden door ND5 regulering, waarbij men zich moet afvragen of een tariefregulering nog überhaupt noodzakelijk is. In de tweede plaats stelt OPTA dat de kosten efficiënt zijn. Daarbij komt dat KPN bij slechts 1 afnemer zelf [KPN vertrouwelijk █████] van de kosten voor WAP- poorten draagt. Vanaf randnummer 175 probeert OPTA aan te tonen waarom er ondanks deze efficiënte kosten toch sprake is van een toetredingsdrempel. Bij deze argumentatie laat OPTA echter een aantal afwegingen achterwege, waardoor een onvolledig beeld wordt geschetst. In randnummer 175 stelt OPTA dat partijen in 153 MCL moeten investeren om een landelijk aanbod te kunnen bieden. Dit is echter niet het geval. Partijen kunnen ervoor kiezen om enkel regionaal uit te rollen en vanaf dat punt regionale

WEAS aansluitingen af te nemen om data diensten aan eindklanten te bieden. Enkel daar waar het interessant is, kan een partij overwegen om verder uit te rollen tot metro niveau. Randnummer 175 is daardoor irrelevant geworden voor de vraag of er sprake is van een toetredingsdrempel en leidt enkel tot de suggestie dat een klant al EUR 3 miljoen kwijt is om een landelijk aanbod te kunnen doen. Vervolgens komt OPTA op basis van een eigen berekening op een investering van [KPN vertrouwelijk ██████████] per klant. Hierbij gaat OPTA uit van een marktaandeel van 10%. KPN is van mening dat OPTA bij de berekening echter dient uit te gaan van een efficiënte toetreder, waar een marktaandeel van 20% eerder een juiste aanname is. Daarnaast gaat OPTA er ten onrechte vanuit dat WAP-poort en tie-cables alleen gebruikt worden voor de WEAS dienstverlening. OPTA vergeet gemakshalve dat deze WAP-poort en tie-cables ook gebruikt worden voor WBT. Voor lage kwaliteit WBT wordt ethernet uitkoppeling nu al geboden, voor hoge kwaliteit WBT zal dat binnen afzienbare tijd volgen. Nota bene OPTA zelf heeft een shared WAP-poort verplichting bij KPN opgelegd om efficiënte uitkoppeling voor telco's te bewerkstelligen. OPTA houdt hier dus ten onrechte geen rekening mee. Tegelijkertijd stelt OPTA in randnummer 184 dat voor de investeringen in een WAP-poort t.b.v. van WBA ZM niet tot toetredingsdrempels leidt, terwijl het dezelfde WAP-poort betreft.

Zelfs al zou de investering uitkomen op [KPN vertrouwelijk ██████████] per klant, dan nog is er geen sprake van een onoverkomelijke drempel. Er mag namelijk vanuit worden gegaan op basis van ervaringen met MDF collocatie en de ILL dienstverlening, dat partijen zeker 5 jaar van WAP-poort en tie-cable gebruik zullen maken. WAP-poorten en tie-cables zijn namelijk geen klant-specifieke investeringen, maar investeringen in netwerkdekking. De investering van [KPN vertrouwelijk ██████████] komt dan neer op $[KPN\ vertrouwelijk\ \text{██████████}]/60 = [KPN\ vertrouwelijk\ \text{██████████}]$ per maand per WEAS verbinding. Op een gemiddeld kostprijsplafond van [KPN vertrouwelijk ██████████] per maand bedraagt dit [KPN vertrouwelijk ██████████] en kan er dus geen sprake zijn van een toetredingsdrempel.

De opmerking van OPTA dat deze investering zich vertaalt in ongeveer [KPN vertrouwelijk ██████████] maandvergoedingen kan KPN niet plaatsen. OPTA heeft de kostprijsplafonds voor WEAS vastgesteld op gemiddeld rond de [KPN vertrouwelijk ██████████] voor een metro verbinding. Voor zover OPTA heeft willen aansluiten bij het tariff schedule op de wholesale site van KPN, wijst KPN erop dat OPTA voor een zuivere vergelijking dan ook de staffelkorting mee had moeten nemen die KPN op de WAP poort aan de markt aanbiedt. Daarbij komt dat de invulling van OPTA voor de kosten van de basisaansluiting voor de WAP-poort bovendien tot een disproportionele kostenverzwaring voor KPN leidt. Indien immers inderdaad maar 1 wholesaleklant uitroft en 25 aansluitingen afneemt dan draagt KPN in plaats van [KPN vertrouwelijk ██████████], [KPN vertrouwelijk ██████████] van de kosten. Dit is verre van proportioneel.

KPN concludeert dan ook dat OPTA onvoldoende onderbouwd heeft dat proportionele kostentoerekening in dit geval een passende maatregel is en dat OPTA niet heeft voldaan aan de vereisten die het CBB in het WLR I besluit heeft gesteld aan proportionele kostentoerekening.

Subsidiar heeft OPTA ook verzuimd om te onderzoeken of een minder strenge toepassing van het beginsel van proportionele kostentoerekening ook niet volstaat. Met name de tie-cable en de WAP kosten voor poorten zijn kosten die KPN additioneel moet maken om WEAS metro te kunnen leveren aan externe partijen. KPN is van mening dat minimaal deze additionele kosten causaal moeten worden toegerekend.

Tot slot heeft KPN in de dieptesessie van 26 mei met OPTA de mogelijkheid besproken voor een spreiding van de aanrekening van de eenmalige kosten voor WAP-poorten en tie-cable, zodat ook de eenmalige investering voor een klant niet tot een toetredingsdrempel hoeft te leiden en KPN bovendien de gemaakt kosten kan terugverdienen. Naar de mening van KPN leidt dit dan ook tot een veel betere oplossing.

4. Beoordeling ontmiddeling en herbalancering

4.1. Toepassing van een meerjarenvenster bij WBA ZM

KPN kan zich vinden in de toepassing van een meerjarenvenster voor WBA ZM.

4.2. Toepassing van geografische ontmiddeling voor WBA ZM

Als een van de basisprincipes voor de EDC beoordeling wordt kostencausaliteit genoemd. De kostprijzen dienen de daadwerkelijk gemaakte kosten te representeren. De investeringskosten in de netwerken per eenheid aansluiting verschilt per gebied. Dit verschil wordt enerzijds veroorzaakt door een verschil in graafkosten als gevolg van een meer of minder uitgestrekt gebied, en anderzijds door een verschil in de bezetting in een gebied. KPN heeft deze verschillen tot uitdrukking gebracht in de kostprijsberekeningen voor de levering van WBA ZM, SDF backhaul en ODF access. OPTA kan zich wel vinden in een geografisch onderscheid voor ODF acces, maar niet in een geografisch onderscheid voor WBA ZM en SDF backhaul. OPTA geeft hiervoor een aantal redenen, welke echter geen van allen in relatie staan tot kostencausaliteit:

- het feit dat het backhaulnetwerk kan worden gezien als een noodzakelijk onderdeel van het basisnetwerk is irrelevant. Partijen kunnen zelfstandig de beslissing nemen om landelijk op verschillende niveaus in te kopen en uit te koppelen en zullen op elke moment de make-or-buy beslissing kunnen nemen. Om een kostenefficiënte afweging te kunnen maken dienen de tarieven de werkelijke (hogere) kosten te representeren.
- Bovendien leidt een verbod op geografisch ontmiddelen tot cherry-picking en neemt het voor marktpartijen alle prikkels weg om te investeren buiten alleen de meest rendabele gebieden. Dit is in strijd met het streven van OPTA naar infrastructuur concurrentie.
- Het feit dat KPN op andere markten en voor andere diensten om commerciële redenen ervoor heeft gekozen om geen geografische tariefdifferentiatie toe te passen, heeft geen impact op de kostencausaliteit.
- OPTA stelt dat de differentiatie lijkt te zijn ingegeven door de marktomstandigheden, waarbij andere partijen niet naar de B-gebieden hebben uitgerold. Tele2, BBNed en KPN verschillen van mening over wat de aanleiding is geweest om niet verder uit te rollen. Los van wat de reden voor het niet verder uitrollen is geweest, is het een feit dat partijen nu tegen lagere tarieven toegang kunnen krijgen in de duurdere B-gebieden en hiermee juist kruissubsidie kunnen toepassen om in de goedkopere gebieden, nog goedkoper aan te bieden. KPN daarentegen kan de hogere kosten niet terug verdienen in de B-gebieden en zal dit dus moeten terugverdienen in de A-gebieden. Hierdoor wordt KPN dus benadeeld, terwijl juist KPN in het verleden het investeringsrisico heeft genomen. Juist door geen geografische ontmiddeling toe te passen ontstaat er een ongelijk speelveld.
- OPTA beroept zich tot slot op het feit dat het ontmiddelingsvoorstel niet consistent is, omdat niet elk B-gebied is aangesloten op een ring met beperkte bezetting in een ruraal gebied en niet elk A-gebied is aangesloten op een ring met hoge bezetting en/of in een gebied met lage aanlegkosten. Deze koppeling kan nooit 1-op 1 gemaakt worden, aangezien dan een lappendeken ontstaat van verschillende gebieden. Bij ODF access is de match overigens ook niet 1 op 1 te maken.

KPN heeft aangetoond dat de kostenverschillen aanzienlijk zijn (verhouding 1:2), maar ziet ook in dat een dergelijk groot tariefverschil in de markt niet werkbaar is. Een opslag van 25 % bij WBA ZM toont echter wel aan dat er kostenverschillen zijn en doet daarmee meer recht aan de eis van kostencausaliteit. KPN concludeert dat OPTA met deze maatregel in strijd handelt met het beginsel van kostencausaliteit en met het streven naar infrastructuurconcurrentie.

4.3. Toepassing van geografische ontmiddeling van ODF-access en SDF backhaul

OPTA staat het geografisch ontmiddelen bij SDF backhaul niet toe. Dit terwijl OPTA voor de belangrijkste kostencomponent hierin, het PAN netwerk, via ODF wel geografische ontmiddeling toestaat. OPTA geeft twee niet valide argumenten voor het niet toepassen van geografische ontmiddeling voor SDF backhaul. In de eerste plaats stelt OPTA dat de kostenverschillen minder groot zijn dan bij ODF access. KPN heeft aangetoond dat er aanzienlijke verschillen zijn voor de PAN welke ook onderliggend zijn aan de kostenverschillen van SDF backhaul. OPTA toont echter niet aan dat de kostenverschillen voor SDF backhaul dusdanig klein zijn, dat geografische differentiatie niet noodzakelijk is. En als dat al juist zou zijn, dan doet dit echter niets af aan het feit dat kostencausaliteit juist tot uitdrukking moet komen in de gereguleerde tarieven. Ook al zou OPTA gelijk hebben dat de onderliggende kostenverschillen minder groot zijn, dan doet dat niets af aan het feit dat er nog steeds aanzienlijke kosten verschillen zijn en zou als nog causale kostentoerekening leidend moeten zijn en daarmee een geografisch onderscheid voor SDF backhaul. Een tweede argument dat OPTA geeft is dat KPN ook geen geografische ontmiddeling toepast in haar onderliggende retail tarieven. Het feit dat KPN op andere markten en voor andere diensten om commerciële redenen ervoor heeft gekozen om geen geografische tariefdifferentiatie toe te passen, heeft echter geen impact op de kostencausaliteit. Bovendien draagt de ND 5 verplichting al bij de borging van de relatie tussen de tarieven van SDF backhaul en de downstreamdiensten.

4.4. Herbalancering naar dienstenvarianten bij WBA ZM en WEAS

KPN sluit zich aan bij de zienswijze van OPTA ten aanzien van de herbalancering van de tariefplafonds voor WEAS en WBA ZM.