

**Zienswijze ACT inzake kostentoerekening (WPC/EDC) en financiële rapportages in de (voor)ontwerp marktanalysebesluiten d.d. 15 juli 2008  
(Annex A t/m C)**

Deze zienswijze behoort als bijlage bij de zienswijzen van ACT d.d. 8 september 2008 op de ontwerpbesluiten Vaste Telefonie, ULL, WBT en Huurlijnen.

1. ACT kan zich niet vinden in de handhaving van het WPC/EDC systeem:

- De huidige WPC is gebaseerd op de EDC systematiek in combinatie met een comparatieve efficiency analyse (CEA). Aangezien de CEA op nul is gesteld – KPN is in de benchmark met de tien US LECs volgens OPTA de meest efficiënte operator – ontbeert de WPC systematiek een toetsing aan het kostenniveau van (potentiële) alternatieve en efficiënte partijen. Uiteindelijk is de kostentoerekeningssystematiek in het kader van de WPC in de praktijk in belangrijke mate buiten werking gesteld. KPN en andere aanbieders hebben ten aanzien van de tarieven voor interconnectie uiteindelijk een overeenkomst gesloten. De gemaakte afspraken zijn al dan niet rechtstreeks vastgelegd in Annex B van het WPC besluit d.d. 27 september 2006. Dat was ook zeer nodig, aangezien toepassing van de WPC voor interconnectie leidde tot een - ook in de ogen van OPTA - onacceptabele verhoging van de tarieven die een gevaar zouden hebben gevormd voor de marktwerking. Hieruit volgt dat opnieuw goed moet worden nagedacht over de voortzetting en de inrichting van de WPC in het kader van de nieuwe marktanalysebesluiten vanaf 1 januari resp. 31 maart 2009. In dit verband hanteert ACT de volgende uitgangspunten:
- *Toenemende efficiency* - OPTA komt in het WPC besluit tot de conclusie dat KPN in relatie tot een (relatief willekeurige) groep van aanbieders de meest efficiënte aanbieder is. Dit betekent vanzelfsprekend niet dat kostenregulering geen invulling hoeft te geven aan efficiëntiekortingen. Zelfs al zou KPN de meest efficiënte voormalig monopolist zijn, dan nog kan zij efficiënter opereren. Het streven van KPN in de praktijk om efficiënter te opereren door voortdurende reorganisaties, operaties voor kostenbesparingen en de aankondigde netwerkherziening moeten naar de mening van ACT worden weerspiegeld in lagere wholesale tarieven.
- *Lage tarieven* – De tarieven moeten in relatie staan tot de onderliggende kosten en bovendien ‘prijssqueeze proof’ zijn. De Nederlandse tarieven zouden tot de laagste in Europa moeten behoren, omdat Nederland geografisch een land is waarin voor een incumbent relatief goedkoop telecomvoorzieningen kunnen worden gebouwd (environmental factors). Bovendien staat KPN als een van de

- meest efficiënte operators te boek. Om die redenen kan het niet anders zijn dan dat de Nederlandse tarieven tot de best practice in Europa zouden moeten behoren. De uitkomst van bovengrens regulering moet hoe dan ook leiden tot lagere tarieven dan de huidige voor afnemers. Elke andere uitkomst duidt op een foutieve operationalisering van de tariefregulering.
- *Transparantie* – Essentieel is dat de wijze waarop de tarieven worden vastgesteld transparant en controleerbaar is voor alle marktpartijen. In dit verband zou OPTA er voor kunnen kiezen om het te hanteren model te bouwen. Hierdoor zouden andere marktpartijen naast KPN op gelijkwaardige wijze aan de discussie kunnen bijdragen doordat zij op gelijke voet bekend zijn met zowel het model als de input voor het model.
  - *Voorspelbaarheid* – Van cruciaal belang is dat de tariefontwikkeling gedurende de reguleringsperiode vaststaat. Tenminste drie jaar is het minimum, zodat daarmee bij het aangaan van langdurende klantcontracten en de ontwikkeling van business modellen voor nieuwe diensten rekening kan worden gehouden. Aangezien de jaar op jaar kostenontwikkeling niet sterk kan afwijken van de inflatie, kan de tariefontwikkeling tussen reguleringsperioden ook niet sterk afwijken van de inflatie.
  - *Zekerheid* – Bestuurlijke en juridische zekerheid over de tarieven is gewenst. Onzekerheid is met name in het nadeel van alternatieve aanbieders. Juridische gevechten moeten worden voorkomen. Dat kan bijvoorbeeld door bestuurlijk te borgen dat alle betrokken partijen inclusief KPN zich in de tarieven kunnen vinden.
2. EDC is niet in lijn met de genoemde uitgangspunten. EDC is immers volstrekt intransparant en bovendien vallen de tarieven meestal veel hoger uit dan wat verwacht mag worden. Net zoals in de meeste andere landen zou OPTA moeten kiezen voor toepassing van een BLRIC-kostenmodel voor de vaststelling van interconnectietarieven. Daaraan complementair dienen bij de beoordeling van het uiteindelijke niveau van de tarieven benchmarks bij wijze van sanity check te worden toegepast, evenals een toets of de betreffende tarieven ‘prijssqueeze proof’ zijn.
3. Rust en zekerheid in de markt zijn ontstaan door afspraken met KPN - Tijdens de bespreking van april 7 2008 gaf OPTA aan dat er goede redenen zijn om de bestaande EDC/WPC systematiek in de komende reguleringsperiode voort te zetten. Als onderbouwing werd genoemd dat het WPC besluit rust en meerjarige zekerheid in de markt heeft gegeven. ACT is uiteraard voorstander van rust en meerjarigheid, maar volgens ACT is het niet zo dat de rust en zekerheid in de markt door de

WPC/EDC systematiek en de door OPTA in Annex A van het WPC besluit neergelegde tarieven is ontstaan, maar veeleer door de tussen KPN en ACT gemaakte afspraken, op grond waarvan de KPN wholesaletarieven voor de reguleringsperiode 2006-2008 op een nog net aanvaardbaar niveau zijn gebleven in de vorm van Annex B. In januari 2006 bleek dat de WPC in alle varianten hetzelfde resultaat oplevert, aangezien KPN in vergelijking met de tien US LECs behoorde tot de meeste efficiënte aanbieders, als gevolg waarvan de CEA op nul moest worden gesteld<sup>1</sup>. Als de tarieven van Annex A zouden zijn geïmplementeerd, zou dat een ernstige bedreiging voor het voortbestaan van de concurrentie hebben opgeleverd, hetgeen ook voor OPTA onaanvaardbaar was. Alleen al om die reden kan de EDC/WPC systematiek niet worden gezien als 'toekomstvast model'. Voor het overige heeft OPTA geen enkel inhoudelijk argument aangedragen dat voortzetting van de EDC/WPC systematiek rechtvaardigt.

4. Inhoudelijke argumenten voor handhaving EDC/WPC ontbreken - OPTA heeft in de ontwerpbesluiten ook geen inhoudelijke punten genoemd (anders dan dat toepassing van EDC is toegestaan door het CBb) die de door ACT aangevoerde bezwaren tegen de voortzetting van de EDC/WPC systematiek kunnen wegnemen. Derhalve blijven deze bezwaren onverkort relevant:
  - In Nederland kunnen vanwege de gunstige geografische factoren en bevolkingsdichtheid relatief goedkoop telecommunicatievoorzieningen worden aangeboden ten opzichte van de overige Europese landen, zodat de tarieven zouden moeten behoren tot de laagste in Europa en in lijn daarmee bovendien een dalende trend moeten laten zien; de huidige EDC (Annex A) tarieven voor interconnectie in Nederland bevinden zich evenwel ruim boven de Europese best practice.
  - Het ontbreken van transparantie ontnemt OPTA en de afnemers van gereguleerde dienstverlening de mogelijkheid gebruik te maken van de (internationale) kennis en expertise die bij de leden van ACT aanwezig is. De kwaliteit van tariefregulering is derhalve intransparant en oncontroleerbaar. Op het moment dat marktpartijen destijds enige inhoudelijke feedback konden geven op het BULRIC model aan de hand van de expertise van BT bleek dit dusdanig relevant te zijn dat dit heeft geleid tot herstel van fouten en aanpassing van het model, als gevolg waarvan de tarieven aanzienlijk lager uitvielen.

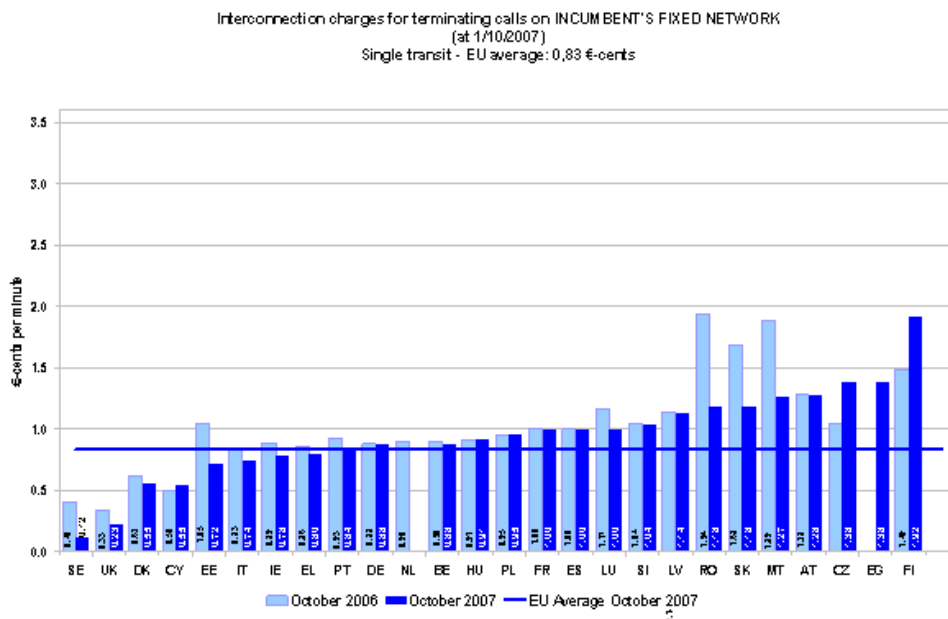
---

<sup>1</sup> Brief OPTA d.d. 19 januari 2006 (OPTA/TN/2006/200102 § 1.3

- OPTA heeft aangegeven dat Nederland voor wat betreft de migratieproblematiek en de leegloop van het netwerk van de incumbent in Europa voorop loopt en dat geen vergelijkingsmateriaal beschikbaar is. Dit is volgens ACT niet geheel juist. Ook de Franse toezichthouder ARCEP heeft naar verluidt duidelijk gemaakt dat een migratie naar IP met als gevolg een volumedaling op traditionele telefonie vooralsnog geen negatieve impact mag hebben op de wholesaletarieven voor traditionele telefonie. ACT verzoekt u dit nader te onderzoeken.
  - Voor het bepalen van voice interconnectiediensten wordt BULRIC in veel Europese landen toegepast en leidt dit tot aanzienlijk lagere tarieven, terwijl KPN volgens OPTA nota bene te boek staat als een van de meest efficiënte telecomoperators (als gevolg waarvan de CEA op nul werd gesteld). Het argument van OPTA dat dan voor alle diensten hetzelfde systeem moet worden toegepast kunnen wij niet volgen. Ook in het verleden heeft OPTA voor verschillende diensten verschillende kostenmodellen gehanteerd waarbij de mate van dupliciteerbaarheid van de interconnectiedienst leidend was, i.e. BULRIC voor terminating en EDC voor originatingdiensten.
  - Ten onrechte neemt OPTA in onderdelen A.4.5.2 e.v. en B.3.4 genoegen met een accountantsverklaring omtrent de invulling van EDC afkomstig van de huisaccountant van KPN zelf. Toekomstgerichte informatie omtrent volumeontwikkelingen verwachte kostenniveaus spelen een belangrijke rol. Uit de accountantsverklaring kan slechts blijken dat de kosten die KPN opvoert ook daadwerkelijk in het systeem zijn verwerkt. Aan de accountantsverklaring kan geen enkele zekerheid worden ontleend omtrent de efficiency van de opgevoerde kosten en de vraag of kostenelementen terecht zijn opgenomen. Dit zou kunnen worden ondervangen door een externe onafhankelijke accountant de controle te laten uitvoeren en die daarbij mede aan de hand van benchmarks van vergelijkbare aanbieders moet beoordelen of (i) bepaalde kostenelementen niet ten onrechte zijn opgenomen en (ii) de volume- en kostenontwikkelingen reëel zijn ingeschat.
5. *Relevante kosten en EDC* - In onderdeel C.2.4 voert OPTA drie redenen aan waarom de kosten van KPN efficiënt zouden zijn (KPN heeft prikkels tot kostenminimalisatie, KPN efficiënter dan 10 meest efficiënte US LECs, KPN maakt efficiëncyslagen). KPN heeft geen prikkel tot kostenminimalisatie als kostendalingen gedeeld moeten worden met concurrenten. Omgekeerde is waar: omdat de gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten verdeeld worden op basis van reeds gealloceerde kosten, zullen hoge directe kosten ervoor zorgen dat een groter deel van de gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten door de concurrentie betaald moet

worden en dus niet door KPN gedekt zal hoeven te worden uit niet-gereguleerde diensten.

6. Wat hiervan ook zij, nog steeds dient te worden geconstateerd dat de tarieven van KPN feitelijk niet behoren tot de best practice in Europa, hetgeen zonder meer het geval zou moeten zijn als KPN tot de meest efficiënte aanbieders ter wereld behoort. Ter illustratie is hieronder een overzicht van FTA tarieven weergegeven in Europa:



Source: European Electronic Communications Regulation and Markets, 13th Report

7. ACT onderschrijft de overweging van OPTA in onder meer § 504 van het ontwerp VT besluit dat KPN prikkels heeft om de wholesaletarieven zo hoog mogelijk vast te stellen. In dit verband valt op dat KPN op wholesale- en netwerkdiensten nog steeds zeer hoge EBITDA marges van 50% behaalt en dat deze significant hoger liggen dan de EBITDA marges op retailniveau van maximaal 20%<sup>2</sup>. De prikkel voor KPN om hoge wholesaletarieven vast te stellen dient zoveel mogelijk te worden ingeperkt. Daartoe hanteert OPTA het uitgangspunt van kostencausaliteit en proportionele toerekening van wholesale specifieke kosten. ACT constateert dat dit er niet toe heeft geleid dat de kosten zijn gedaald. Integendeel, in Annex A van het WPC besluit d.d. 6 november 2006 kwam OPTA tot aanzienlijk hogere interconnectietarieven dan de voorliggende periode. Kostencausaliteit en proportionele toerekening van

<sup>2</sup> Half year results KPN 2008 www.kpn.com

wholesalespecifieke kosten zijn dus niet voldoende om marge-uitholling te voorkomen.

8. Onder meer in § 767 e.v. van het ontwerp VT besluit gaat OPTA in op de door marktpartijen (waaronder ACT) aangevoerde bezwaren tegen het gebruik van het EDC systeem. OPTA verwijst daarbij naar de uitspraken van het CBb d.d. 6 april en 13 juli 2006 waarin is vastgesteld dat EDC een toelaatbare methodiek is bij de tariefbepaling van KPN. De omstandigheid dat het CBb heeft geoordeeld dat EDC op zich een toelaatbare systematiek behelst brengt nog niet mee dat EDC in alle gevallen de meest geëigende methode is om de tarieven van KPN te beoordelen. Dit klemt temeer, aangezien OPTA – afgezien van een beroep op de toelaatbaarheid van EDC ondanks de geringe mate van transparantie – geen enkel inhoudelijk argument aanvoert dat de hierboven aangehaalde punten van ACT weerlegt. Wellicht ten overvloede; de tarieven van zoals die door OPTA worden vastgesteld zijn de inkoop tarieven van de wholesale afnemers van KPN. Als inkopende partijen worden de leden van ACT telkens voor een voldongen feit geplaatst. Een door OPTA opgesteld model geeft de ACT leden in elk geval de gelegenheid inhoudelijk op het kostenmodel te reageren zonder telkens aan te lopen tegen het zogenaamde bedrijfsvertrouwelijkheidskarakter van de kostenelementen die door KPN aan de wholesale diensten worden toegerekend. Zo ontstaat in elk geval de mogelijkheid om een inhoudelijke discussie te hebben over het nut en de noodzaak van de in rekening gebrachte kosten.
9. Daar komt bij dat kostenoriëntatie op wholesaleniveau onvoldoende waarborgen biedt tegen marge-uitholling, zeker daar waar retailregulering beperkt is of geheel ontbreekt. Daarvoor zijn aanvullende maatregelen nodig als beschreven in de zienswijze van ACT inzake het voorkomen van marge-uitholling d.d. 8 september 2008. ACT vraagt daarin bijzondere aandacht voor het voorkomen van prijsstijging. Wholesale tarieven mogen door OPTA pas worden goedgekeurd als op basis van een prijsstijgingstest vaststaat dat geen sprake is van prijsstijging en daarbij aan te tekenen dat als de retailtarieven gedurende de reguleringsperiode stijging veroorzaken, dit betekent dat – op basis van de stijgingstest – de wholesaletarieven, met terugwerkende kracht tot het moment waarop de betreffende retailtarieven werden geïntroduceerd, worden verlaagd tot een niveau waarop geen sprake meer is van prijsstijging<sup>3</sup>. Deze systematiek zou moeten worden uitgewerkt in de marktanalysebesluiten. De invulling van de prijsstijgingstest wordt in een separaat document uitgewerkt.

---

<sup>3</sup> Zie ook brief ACT OPTA 30 mei 2008

10. *Comparatieve efficiencyanalyse* - In Annex C § 29 licht OPTA toe dat zij geen reden ziet om de CEA standaard opnieuw uit te voeren aangezien KPN voldoende prikkels zou hebben om efficiënt te opereren en haar efficiëntie in de loop van de tijd te verbeteren en bij de vorige CEA bleek dat KPN relatief efficiënt was. Om deze reden wil OPTA de CEA in de WPC varianten afschaffen.
11. Voor zover EDC als kostentoekeningssysteem wordt gehandhaafd, is ACT er voorstander van dat ook de CEA wordt gehandhaafd en opnieuw wordt uitgevoerd. Ondanks de prikkels van KPN om efficiënt te opereren is de situatie van KPN ten tijde van de vorige CEA (eind 2005/begin 2006) niet representatief voor de huidige mate van efficiëntie van KPN ten opzichte van andere aanbieders. KPN heeft haar All-IP plannen aangekondigd en heeft een aanvang gemaakt met de modernisering van haar netwerk waarbij KPN het PSTN netwerk gaat uifaseren. Onder die omstandigheden moet opnieuw worden gekeken naar de mogelijk daaruit voortvloeiende inefficiënties, daarbij in aanmerking nemend dat het netwerk in een dergelijke fase nooit volledig optimaal kan zijn gedimensioneerd ten opzichte van de benodigde capaciteit. In dit verband juicht ACT toe dat OPTA overweegt in Annex B in § 29 e.v. dat wholesaletarieven geen vergoeding mogen omvatten voor de kosten en verliezen die KPN lijdt door stranded assets en leegloop doordat KPN zelf besluit om haar netwerk te vernieuwen. Bij de bepaling van de mate waarin sprake is van stranded assets mede als gevolg van leegloop vormt de toepassing van de CEA een nuttige aanvulling om te voorkomen dat stranded assets niet als zodanig worden benoemd en ten onrechte alsnog onder de relevante kosten worden gerekend.
12. Tevens ondersteunt ACT de overweging van OPTA in Annex C § 31 dat het prognostiseren van hogere kosten en lagere volumes door KPN dan realistisch lijkt, aanleiding is voor het uitvoeren van een CEA, met dien verstande dat OPTA de CEA in dit verband sowieso moet handhaven.
13. *Kostenoriëntatie en netwerkvernieuwing* - ACT ondersteunt de overwegingen van OPTA in annex B in § 29 e.v dat wholesaletarieven geen vergoeding mogen omvatten voor de kosten en verliezen die KPN lijdt door stranded assets en leegloop doordat KPN zelf besluit om haar netwerk te vernieuwen. ACT beschouwt dit als een belangrijke verbetering ten opzichte van het huidige tariefreguleringsbeleid. Niet valt in te zien dat concurrenten in het kader van de wijzigingen in het netwerk en de commerciële dienstverlening van KPN (All-IP) de leegloop van het PSTN/ISDN netwerk met hogere tarieven zouden moeten financieren, temeer daar KPN zelf een goedkopere wholesale IP equivalent gebruikt en aan concurrenten nog geen alternatief in de vorm van IP interconnectie biedt. Leegloopsubsidies door concurrenten te betalen aan KPN die haar PSTN netwerk leeg laat om via een alternatief netwerk goedkopere retaildiensten te kunnen leveren moeten te allen tijde

worden voorkomen. Dit uitgangspunt sluit aan op het standpunt dat door OPTA werd gehanteerd in het wholesale tariefreguleringsbesluit d.d. 30 juni 2004<sup>4</sup>.

14. OPTA zou een stap verder moeten gaan als principieel uitgangspunt moeten hanteren dat concurrenten niet hoeven te betalen voor stranded assets van KPN ongeacht of sprake is van leegloop van het netwerk als gevolg van migratie. ACT acht van groot belang dat OPTA er scherp op toeziet dat ook kosten van stranded assets en leegloop van het KPN netwerk als gevolg van toenemende concurrentie niet in de kostprijscalculatie worden betrokken. Met andere woorden, concurrenten moeten niet meebetalen aan het feit dat KPN klanten verliest. Allereerst is het verlies van klanten door een voormalige monopolist een doelstelling van regulering waarvoor in het verleden KPN al via regelingen afspraken met de overheid regelingen getroffen heeft (bij de privatisering heeft ze het netwerk zo ongeveer gratis meegekregen) die dit effect voldoende compenseren. Ten tweede geldt dat concurrenten aan KPN ook geen rekening kunnen sturen bij tegenvallende verkoopresultaten, als gevolg waarvan de kostprijs per unit mogelijk hoger uitvalt.
15. Tenslotte dienen enkele additionele randvoorwaarden te worden gesteld aan het systeem van kostenoriëntatie.
  - a. Hogere kosten mogen niet met terugwerkende kracht aan concurrenten worden doorberekend op basis van de actuele volume- en kostencijfers aan het einde van de reguleringsperiode. Dit bevordert een optimale inschatting van deze ontwikkelingen van KPN.
  - b. Een algemeen aandachtspunt is dat de businessmodellen van de aanbieders voor toegangsdiensten en infrastructuur een aanzienlijk langere periode kennen dan de reguleringsperiode. Dit veroorzaakt onzekerheid bij aanbieders en investeerders die belang hebben bij regulatory certainty. KPN heeft een dergelijke onzekerheid niet aangezien zij onder de werking van kostenoriëntatie haar kosten altijd aan concurrenten kan doorbelasten en de toekomstige kosten beter kan inschatten.
16. Met de handhaving van EDC zal de concurrentie verder afnemen. Een oplossing van de kostenoriëntatieproblematiek dient in ieder geval de bovengenoemde aandachtspunten te adresseren.

---

<sup>4</sup> besluit OPTA/IBT/2994/202290 van 30 juni 2004 m.b.t. EDC VII/BULRIC IV paragraaf 24 t/m 29 m.b.t. daling volumes. OPTA schrijft dat "Het mogelijke effect hiervan, te weten een trendbreuk in de zin van voor de overgangsperiode stijgende tarieven voor interconnectie en bijzondere toegang, acht het college voor de verdere ontwikkeling van een concurrerende telecommunicatiesector onwenselijk.". Zie verder § 29, 46, 152 – 158, 159-162, 165, 227, 244.



17. In het kader van de toepassing van een WPC beveelt ACT aan dat OPTA expliciet in het besluit opneemt dat het constateren van marge-utholling (als nader uitgewerkt in een separate zienswijze) aanleiding kan zijn voor een aanpassing van de voor de betrokken diensten gehanteerde prijsplafonds.

### **Samenvatting/aanbeveling**

Het EDC systeem dient te worden afgeschaft wegens gebrek aan transparantie, controlemogelijkheden en onvoldoende mogelijkheden om de efficiëntie van opgevoerde kosten te voorkomen. Het feit dat EDC door het CBB toelaatbaar wordt geacht brengt niet mee dat dit onder alle omstandigheden voor alle betrokken toegangsdiensten de meest geëigende methode is. Inhoudelijke argumenten van OPTA in weerwil van de door ACT opgevoerde bezwaren ontbreken in de ontwerpbesluiten.

De kostentoekeningssystematiek dient aan de volgende randvoorwaarden te voldoen: (i) lage tarieven (ii) transparantie (iii) voorspelbaarheid (iv) zekerheid. De kostentoekeningssystematiek dient 'prijsqueeze proof' te zijn en in het geval van bovengrensregulering de facto te leiden tot lagere tarieven voor afnemers.

CEA dient te worden gehandhaafd. *Stranded assets* mogen niet worden doorberekend in de kostprijs ongeacht of deze het gevolg zijn van (vrijwillige) migratie of klantenverlies. Concurrenten moeten niet meebetalen aan het feit dat KPN klanten verliest. Voor gespreksopbouw, gespreksafgifte, ontbundelde toegang, WBT en huurlijnen dient te worden gekozen voor BULRIC. De te hanteren kostentoekeningssystematiek dient zoveel mogelijk rekening te houden met *regulatory certainty*. Hogere kosten mogen achteraf niet worden doorberekend aan concurrenten. Complementair dienen benchmarks als sanity check te worden toegepast. Controle dient plaats te vinden door een externe accountant (en niet de huisaccountant) die tevens beoordeelt of kosten terecht zijn opgevoerd en in welke mate deze efficiënt zijn.

In het kader van de toepassing van een WPC beveelt ACT aan dat OPTA expliciet in het besluit opneemt dat het constateren van marge-utholling (als nader uitgewerkt in de zienswijze margel-utholling d.d. 8 september 2008) aanleiding kan zijn voor een aanpassing van de voor de betrokken diensten gehanteerde prijsplafonds.