

KPN Wholesale & Operations Carrier Serv Regulatory
De heer G.J. Otten
Postbus 30000
2500 GA 'S-GRAVENHAGE



Openbare versie

Contactpersoon drs. R. Knoop	Ons kenmerk OPTA/AM/2012/200843	Uw kenmerk	Doorkiesnummer 070 315 3587
Datum 26 maart 2012	Onderwerp 12.0013.29 Implementatiewijze ND-5		Bijlage(n)

Geachte heer Otten,

Met deze brief reageert het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) op de door KPN voorgestelde implementatiewijze van het verbod op marge-
uitholling (hierna: ND-5).

Op 1 januari 2012 is het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang¹ (hierna: ULL-besluit) in werking getreden. Uit dit besluit volgt onder meer een non-discriminatieverplichting voor KPN met als specifiek onderdeel ND-5. Het is KPN uit hoofde van ND-5 niet toegestaan om haar eigen downstreambedrijf een wholesaletarief in rekening te brengen waardoor andere afnemers als gevolg van marge-
uitholling op de downstreammarkten hun diensten niet onder concurrerende voorwaarden kunnen aanbieden. Het college heeft in het ULL-besluit de invulling van ND-5 aangepast ten opzichte van de voorgaande reguleringsperiode. Zo dient KPN de ongereguleerde wholesalebouwstenen in de ND-5-toets te waarderen op basis van het EDC-minus- dan wel LRIC-kostenmodel (hierna: EDC-minus en LRIC).²

Binnen drie maanden na het in werking treden van het ULL-besluit, dus uiterlijk op 1 april 2012, dient KPN deze nieuwe invulling van ND-5 geïmplementeerd te hebben voor haar actief afneembare portofolio. Daarbij is met name belangrijk hoe KPN EDC-minus en LRIC bepaalt. In onderdeel I van deze brief licht het college toe wat voor beide kostenmodellen de uitgangspunten zijn. Vervolgens beoordeelt hij in de onderdelen II en III in hoeverre de voorstellen van KPN hieraan voldoen. Ten slotte wordt KPN in onderdeel IV om een aantal reacties gevraagd.

¹ OPTA/AM/2011/202886, 29 december 2011.

² Randnummer 565 van het ULL-besluit van 29 december 2011.

I) Uitgangspunten EDC-minus en LRIC

EDC-minus

Aangezien de voortbrengingswijze en daarmee samenhangende kosten van KPN leidend zijn voor de prijstechnische replicerbaarheid van diensten vanuit ND-5, dienen EDC-minus en LRIC de kosten van KPN zo goed mogelijk te representeren. De kosten van KPN zijn in het verleden voor diverse bouwstenen meerdere keren bepaald in het kader van de bovengrensregulering. Dat is gedaan op basis van het EDC-model binnen de zogeheten WPC-systematiek. Het college stelt als uitgangspunt dat EDC-minus aan de hand van dezelfde WPC-systematiek moet worden bepaald. De enige uitzondering hierop is dat KPN in het verleden alle kosten diende mee te nemen (EDC) en in dit kader de gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten buiten beschouwing kan laten (EDC-minus). Van verdere afwijkingen kan alleen sprake zijn indien de WPC-systematiek evident tekort schiet en leidt tot niet-representatieve EDC-minus uitkomsten. Het college zal hier in het bijzonder op letten bij zijn beoordeling in deze brief en in eventuele toekomstige handhavingstrajecten.

LRIC

Voor de bepaling van LRIC dient KPN alleen de kosten mee te nemen die op lange termijn gemaakt worden met de productie van één dienst voor alle klanten die deze specifieke dienst afnemen (hierna: het dienstincrement). Veelal zal LRIC tot een lagere uitkomst leiden dan EDC-minus, aangezien de kosten die KPN maakt voor een deel volumeonafhankelijk zijn en dus niet samenhangen met het dienstincrement.

Het college zal in deze brief en in eventuele toekomstige handhavingstrajecten beoordelen of KPN met haar bepaling van LRIC alle kosten die samenhangen met het dienstincrement geheel en op representatieve wijze meeneemt.

II) Uitgangspunten EDC-minus-model

Hieronder geeft het college – voor de meest bediscussieerde uitgangspunten die KPN tijdens de Industry Group-bijeenkomst van 22 februari 2012 heeft gepresenteerd – zijn oordeel. Het college gaat er vanuit dat de onderdelen van de toepassing van EDC-minus die niet in deze brief worden genoemd op geen enkele wijze afwijkend worden behandeld van de in het verleden gebruikte WPC-systematiek. KPN wordt gevraagd om dit schriftelijk te bevestigen en dit expliciet te laten controleren door de accountant.

a. Basisjaar

KPN heeft in eerste instantie voorgesteld 2014 als basisjaar te hanteren voor elk van de jaren in de reguleringsperiode 2012 – 2014. Het college erkent dat het hanteren van één basisjaar voor de gehele periode weliswaar de administratieve lasten beperkt, maar is van oordeel dat het jaar 2013 daarvoor het meest representatief is. De kosten voor 2013 dienen bepaald te worden op basis van de WPC-systematiek waarbij het meest recent afgeronde boekjaar (2010) gebruikt wordt en de verwachte kosten voor het laatste jaar van de reguleringsperiode (2014) ingeschat

worden op basis van de bestaande business plannen van KPN. Het basisjaar 2013 kan vervolgens worden bepaald op basis van een interpolatie tussen 2010 en 2014. Het jaar 2013 geeft een gemiddelde tussen de jaren 2012 en 2014 dat daardoor representatief is voor de gehele reguleringsperiode. KPN heeft tijdens het bilaterale overleg met OPTA van 9 maart 2012 bevestigd dat zij deze methodiek zal toepassen voor de bepaling van EDC-minus.

b. Oude diensten

KPN heeft erop gewezen dat zij de komende jaren diensten uitfaseert. Voor een aantal diensten heeft zij daarom in 2014 naar verwachting een verwaarloosbaar volume in de markt staan. Dat leidt ertoe dat de kosten die KPN maakt voor deze diensten in 2014 gemiddeld per stuk erg hoog uitvallen en dat vervolgens ook de interpolatie naar 2013 erg hoog uitvalt. Het gaat specifiek en uitsluitend om de diensten WBA ATM CM & ZM en de dienst ILL Smallband. KPN heeft in eerste instantie voorgesteld voor deze diensten het jaar 2012 te gebruiken, omdat in dit jaar de verwachte volumes nog wel redelijk zijn.

Het college is echter van oordeel dat het voor deze diensten representatief is om qua kosten en volumes direct uit te gaan van het jaar voorafgaand aan het jaar van de zogeheten “end-of-sales”. Voor de diensten WBA ATM CM & ZM komt dat uit op 2013, voor de dienst ILL Smallband op 2012.

c. Nieuwe diensten

KPN heeft erop gewezen dat zij de afgelopen jaren diensten heeft geïntroduceerd. Voor een aantal van deze diensten had zij in 2010 nog een verwaarloosbaar volume in de markt staan. Dat leidt ertoe dat de kosten die KPN maakt voor deze diensten in 2010 gemiddeld per stuk erg hoog uitvallen en dat vervolgens ook de interpolatie naar 2013 erg hoog uitvalt. Het gaat daarbij specifiek en uitsluitend om Ethernet over koper, VOIP platform zakelijk (OIPB en VOIP Connect), Broadcast streams en Unicast. KPN heeft in eerste instantie voorgesteld om voor deze diensten het jaar 2014 te gebruiken, omdat in dit jaar de verwachte volumes wel redelijk zijn.

Het college is echter van oordeel dat het voor deze diensten representatief is om het basisjaar 2013 te interpoleren tussen het jaar dat volgt op het jaar van de zogeheten “start-of-sales” (voor zover de start-of-sales in 2010 of later plaatsvond) en 2014. Voor de dienst Ethernet over koper komt dat uit op het startjaar 2012, voor de dienst Unicast komt dat gewoon uit op 2010. Voor de diensten OIPB, VOIP Connect en Broadcast streams heeft KPN aannemelijk gemaakt dat toepassing van deze vuistregel alsnog tot startjaren leidt met (zeer) lage niet-representatieve volumes en kosten. Voor deze diensten acht het college het dan ook representatief dat KPN qua startjaar voor de interpolatie aansluit bij de meest recente volumerealisaties, zijnde die van het eerste kwartaal van 2012.

d. WBA over SDF

Volgens KPN kent ook deze dienst lage volumes in 2010 waardoor, evenals in onderdeel II.c van deze brief, de gemiddelde kosten per stuk erg hoog uitvallen. KPN heeft voorgesteld om onder

andere de kosten van de DSLAM's op de MDF en de SDF te middelen ("pooling"). De volumes voor WBA over MDF zijn hoger waardoor de kosten per dienst lager uitvallen in 2010 en de daarop volgende jaren. Het college acht deze methode echter niet in lijn met de uitgangspunten van ND-5. Diensten dienen immers te allen tijde en overal replicerbaar te zijn, hetgeen onder meer betekent dat het niet is toegestaan om de kosten van DSLAM's van MDF- en SDF-locaties met elkaar te middelen. Een alternatieve aanbieder zou ook op basis van alleen SDF-access het aanbod van KPN (i.c. WBA over SDF) prijstechnisch moeten kunnen repliceren. Om dezelfde reden is het eveneens niet toegestaan om de gereguleerde inkooptarieven voor MDF- en SDF-access met elkaar te middelen in de ND-5 toets.

e. *SDF-backhaul*

Voor het alloceren van de kosten van de gereguleerde bouwsteen SDF-backhaul heeft KPN voorgesteld te rekenen met een normbezetting van 50% per straatkast. Het college is van oordeel dat dit niet representatief is voor de werkelijke bezetting en daarmee kosten van KPN en is van oordeel dat KPN dient uit te gaan van de gemiddelde verwachte bezettingsgraad over de reguleringsperiode (2012-2014) op basis van realisaties en de reeds bestaande business plannen hierover.

f. *Kostenallocatie ATM-diensten*

Onder de WPC-systematiek heeft KPN de kosten van WBA ZM ATM-diensten bepaald op basis van gereserveerde bandbreedte.³ De kosten voor WBA CM ATM-diensten werden bepaald op basis van piekbandbreedte, aangezien in dat geval sprake is van best effort dienstverlening waarvoor geen vaste bandbreedte per dienst wordt gereserveerd in het netwerk.

Het college acht voornoemde kostenallocatie voor ATM-diensten eveneens redelijk in het kader van EDC-minus, met dien verstande dat de kosten van de tweede PVC (ook voor WBA CM) bepaald dienen te worden op basis van gereserveerde bandbreedte. Voor de tweede PVC wordt immers één-op-één bandbreedte gereserveerd.

g. *Kostenallocatie ethernetdiensten*

KPN heeft voorgesteld om de kostenallocatie voor WBA-ethernetdiensten volledig te bepalen op basis van het gemiddelde piekbandbreedteverbruik, omdat er bij ethernet geen sprake is van een vaste bandbreedtereservering per dienst in het netwerk. Het gevolg van deze methodiek is dat ethernetdiensten met dezelfde kwaliteit (best effort of premium) dezelfde kosten krijgen toegerekend ongeacht of bijvoorbeeld de downloadcapaciteit 8 Mbps of 40 Mbps is. Een nadere opsplitsing van de kosten per Mbps naar verschillende snelheidsklassen is volgens KPN niet op een betrouwbare manier te maken, aangezien daarvoor adequate meetgegevens ontbreken.

Gelet op het ontbreken van betrouwbare meetgegevens, stemt het college in met een "platte"

³ Zo werd voor een 1:50 overboekte 2 Mb dienst éénvijftigste aan bandbreedtekosten bepaald ten opzichte van een non-overboekte 2 Mb dienst. Hierdoor waren ook de bepaalde kosten van de non-overboekte variant 50 keer zo hoog als de voor de 1:50 variant.

kostprijs voor best effort ethernetdiensten enerzijds en premium ethernetdiensten anderzijds. Een verdergaande ontmiddeling van deze kostprijzen op basis van de bovenliggende retailtarieven acht het college voor ethernetdiensten niet representatief en wordt KPN dan ook niet toegestaan. Bij ontmiddeling worden namelijk de kosten gealloceerd op basis van de tarieven en volumes van diensten zoals die in de markt staan. De tarieven zijn in deze zin leidend. ND-5 is er juist op gericht dat de diensten van KPN prijstechnisch repliceerbaar zijn op basis van de kosten die zij daarvoor maakt. De kosten zijn daarbij dus leidend, niet de tarieven.

h. WACC

Het college heeft zijn adviseur NERA opdracht gegeven een nieuwe WACC te berekenen voor de reguleringsperiode 2012-2014. Deze WACC is thans nog niet bekend. Het college bevestigt dan ook dat KPN, tot het moment dat de nieuwe WACC definitief wordt, mag rekenen met de voor de periode 2009-2011 bepaalde reële WACC van 7,1% (die in WPC-IIa is gehanteerd).

III) Uitgangspunten LRIC-model

Hieronder geeft het college – voor de meest bediscussieerde uitgangspunten die KPN tijdens de Industry Group-bijeenkomst van 22 februari 2012 heeft gepresenteerd – zijn oordeel.

a. Bezettingsgraad

KPN heeft voorgesteld om voor de bepaling van LRIC te rekenen met een 100% bezettingsgraad van het dienstincrement. Dat betekent dat er volgens KPN geen rekening gehouden dient te worden met enige reservecapaciteit in het dienstincrement. Als argument noemt KPN dat de reservecapaciteit in het basisnetwerk niet toeneemt met elk dienstincrement. Zo houdt KPN altijd een absoluut aantal DSLAM-poorten reserve. Dit absolute reserveaantal neemt op de lange termijn niet toe met het increment. Op lange termijn kan dus met een 100% bezetting gerekend worden voor het dienstincrement. Het college volgt KPN in deze redenering waar het de DSLAM's betreft en staat haar toe om hiervoor met een 100% bezettingsgraad te rekenen. KPN hanteert echter in haar backbone een relatieve reservecapaciteit op basis van een bepaald percentage. Binnen elk additioneel increment wordt dit percentage reservecapaciteit gereserveerd. KPN dient daarom voor alle kosten die los staan van de DSLAM's een bezettingsgraad te hanteren gelijk aan 100% minus het betreffende percentage reservecapaciteit.

b. IT en huisvesting

KPN heeft voorgesteld de kosten voor (niet-technische) IT en huisvesting niet te betrekken in LRIC aangezien deze kosten onafhankelijk zijn van een dienstincrement. Pas op het incrementsniveau van een dienstenfamilie of een nog hoger aggregatieniveau zouden deze kosten incrementeel zijn. Het college meent dat KPN hier een terecht punt heeft en ziet op voorhand geen strijdigheid met ND-5.

IV) Reactie KPN

Het college is van oordeel dat meerdere door KPN voorgestelde uitgangspunten een niet-representatief beeld opleveren van de gemiddelde kosten van KPN gedurende de reguleringsperiode. Het college heeft voor die punten in deze brief toegelicht hoe KPN tot een representatieve bepaling van EDC-minus en LRIC kan komen en daarmee tot een adequate implementatie van ND-5 uit hoofde van het ULL-besluit.

Het college verzoekt KPN om uiterlijk op 28 maart 2012 schriftelijk te bevestigen dat zij EDC-minus en LRIC zal toepassen conform de in deze brief genoemde uitgangspunten van het college.

Het college gaat er vanuit dat de onderdelen van de toepassing van EDC-minus die niet in deze brief worden genoemd op geen enkele wijze afwijkend worden behandeld van de in het verleden gebruikte WPC-systematiek. KPN wordt gevraagd om dit eveneens uiterlijk 28 maart 2012 schriftelijk te bevestigen en dit achteraf expliciet te laten controleren door de accountant.

Ten slotte is het college voornemens onderhavige brief in het kader van de implementatie van de non-discriminatieverplichtingen per e-mail beschikbaar te stellen aan de leden van de Industry Group non-discriminatie (zoals die bijeen is gekomen op 22 februari jl.). Indien KPN van mening is dat er bedrijfsvertrouwelijke gegevens in deze brief zijn opgenomen, dient KPN dit eveneens uiterlijk op 28 maart 2012 aan het college te melden, met een motivering waarom KPN betreffende gegevens als bedrijfsvertrouwelijk aanmerkt.

Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,
Plv. afdelingshoofd afdeling Markten

[w.g.]

ir. M.G.J. Meijers