

Dit document omvat¹:

Het besluit van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) houdende goedkeuring van kosten-toerekeningssystemen ter bepaling van de door KPN Telecom B.V. (hierna: KPN) voor haar interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten te hanteren kostengeoriënteerde tarieven

Het oordeel van het college inzake de door KPN voor de periode 1 september 2003 tot 1 september 2004 en de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 voor haar interconnectie- respectievelijk bijzondere toegangsdiensten voorgestelde tarieven

Het besluit van het college houdende de (gedeeltelijke) intrekking van de besluiten van 24 juli 2003 en 5 september 2003 en het handhavingsbesluit van 3 december 2003

Het oordeel van het college inzake de door KPN voor de periode 1 september 2004 c.q. 1 juli 2004 tot de operationalisering van eventuele verplichtingen onder het nieuwe regulerende kader voor haar interconnectie- respectievelijk bijzondere toegangsdiensten voorgestelde tarieven

Het besluit van het college houdende de opdracht aan KPN tot indiening van haar EDC-VII rapportage inzake co-locatie huur en co-locatie in het kader van interconnectie, bijzondere toegang en interconnecterende huurlijnen

Het besluit van het college houdende de opdracht aan KPN tot aanpassing van haar referentieaanbod

¹ Dit document kan worden aangehaald als het "Goedkeuringsbesluit wholesale tariefregulering periode 2004/2005".

Inhoudsopgave

Lijst van bijlagen	1
Opbouw van het document.....	2
Deel A. Achtergronden	3
A.1 Het overgangsrecht.....	3
A.2 De overgangsperiode	4
A.3 De afkeuring van EDC-VI/BULRIC-III	4
A.4 Het voornemen voor een overgangsregime	6
A.5 Het voorgenomen overgangsregime	8
A.6 De onderzochte alternatieven	9
A.7 De besprekingen met KPN.....	11
A.8 Het resultaat van de gehouden besprekingen	12
A.9 De betrokkenheid van marktpartijen	14
A.10 De zienswijzen van marktpartijen.....	15
Deel B. De beoordeling van de door KPN voorgelegde kostentoerekeningsystemen.....	19
B.1 De richtsnoeren	19
B.2 Het verzoek van het college	20
B.3 Het voorstel van KPN	20
B.4 De beoordeling door het college	21
B.5 Dictum.....	23
Deel C. De beoordeling van de door KPN voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven	24
C.1 Het verzoek van het college	24
C.2 Het voorstel van KPN	24
C.3 De beoordeling door het college	24
Deel D. De (gedeeltelijke) intrekking van de afkeuringsbesluiten en het handhavingsbesluit	26
D.1 Het afkeuringsbesluit van 24 juli 2003.....	26
D.2 Het afkeuringsbesluit van 5 september 2003.....	26
D.3 Het handhavingsbesluit van 3 december 2003.....	27
D.4 Dictum.....	28
Deel E. De beoordeling van de door KPN voor de overgangsperiode voorgestelde tarieven	29
E.1 Algemeen	29
E.1.1 Het verzoek van het college	29
E.1.2 Het voorstel van KPN	30
E.1.3 De beoordeling door het college.....	30

Openbare versie

E.2	Interconnectie en bijzondere toegang	30
E.2.1	Het tariefvoorstel van KPN.....	30
E.2.2	De toepassing van de deltabenadering door KPN	31
E.2.3	De beoordeling door het college.....	33
E.3	Ontbundelde toegang: ontbundelde aansluitlijnen	36
E.3.1	Het tariefvoorstel van KPN.....	36
E.3.2	De toepassing van de deltabenadering door KPN	37
E.3.3	De beoordeling door het college.....	40
E.4	Ontbundelde toegang: co-locatie in het kader van MDF (eenmalige tarieven).....	41
E.4.1	Het tariefvoorstel van KPN.....	41
E.4.2	De toepassing van de deltabenadering door KPN	41
E.4.3	De beoordeling door het college.....	45
E.5	Interconnecterende huurlijnen	46
E.5.1	Het tariefvoorstel van KPN.....	46
E.5.2	De toepassing van de deltabenadering door KPN	46
E.5.3	De beoordeling door het college.....	49
E.6	Overige diensten.....	49
E.6.1	Het tariefvoorstel van KPN.....	49
E.6.2	De toepassing van de deltabenadering door KPN	50
E.7	Colo huur en colo IBT/ILL.....	51
E.8	Tenslotte.....	52
Deel F. De aanpassing van het referentieaanbod van KPN		53
F.1	Het aanbod van een mini configuratie	53
F.1.1	Het verzoek van het college	53
F.1.2	Het voorstel van KPN.....	53
F.1.4	Dictum.....	54
F.2	Het aanbod van optisch koppelen op de co-locatieruimte (ILL)	54
F.2.1	Het verzoek van het college	54
F.2.2	Het voorstel van KPN.....	55
F.2.3	De beoordeling door het college.....	55
F.2.4	Dictum.....	56
Deel G. Dictum		57
G.1	Het besluit van het college houdende goedkeuring van kostentoerekeningsystemen ter bepaling van de door KPN voor haar interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten te hanteren kostengeoriënteerde tarieven	57
G.2	Het besluit van het college houdende de (gedeeltelijke) intrekking van de besluiten van 24 juli 2003 en 5 september 2003 en het handhavingsbesluit van 3 december 2003	58
G.3	Het besluit van het college houdende de opdracht aan KPN tot indiening van haar EDC-VII rapportage inzake colo huur en colo IBT/ILL.....	58
G.4	Het besluit van het college houdende de opdracht aan KPN tot aanpassing van haar referentieaanbod.....	58

Lijst van bijlagen

- Bijlage 1 “Overgangsregime voor tarieven voor wholesalediensten, tarieven & voorwaarden”, inclusief bijlagen A, B en C, KPN, 19 mei 2004
- Bijlage 2 De brief van het college aan KPN van 25 mei 2004 (OPTA/IBT/2004/201833)
- Bijlage 3 Het document “Tabel juridische procedures 120504”
- Bijlage 4 De brief van het college aan KPN van 17 juni 2004, inclusief bijlage (OPTA/IBT/2004/201898)
- Bijlage 5 De brief van de Raad van Bestuur van KPN aan het college van 18 juni 2004, inclusief drie bijlagen (2004-U-00180-RvB)
- Bijlage 6 De beoordeling van het BULRIC-III kostentoerekeningssysteem ter bepaling van de door KPN Telecom B.V. voor de periode 1 september 2003 tot 1 september 2004 voor haar terminating access diensten te hanteren kostengeoriënteerde tarieven, alsmede van de geschilpunten die ter zake van dat systeem tussen KPN Telecom B.V. en het college bestaan
- Bijlage 7 Motivering bij het onthouden van de goedkeuring aan het EDC-VI kostentoerekeningssysteem ter bepaling van de door KPN Telecom B.V. voor de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 voor haar bijzondere toegangsdiensten te hanteren kostengeoriënteerde tarieven
- Bijlage 8 Motivering bij het onthouden van de goedkeuring aan het EDC-VI kostentoerekeningssysteem ter bepaling van de door KPN Telecom B.V. voor de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 voor haar dienstverlening ter zake van de ontbundelde aansluitlijn te hanteren kostengeoriënteerde tarieven
- Bijlage 9 Bevindingen naar aanleiding van de EDC-VI beoordeling inzake co-locatie diensten
- Bijlage 10 Onderverdeling componenten co-locatie
- Bijlage 11 Tarievenlijst periode 2003/2004
- Bijlage 12 Tarievenlijst overgangperiode

Opbouw van het document

De opbouw van dit "Goedkeuringsbesluit wholesale tariefregulering periode 2004/2005" is als volgt. Deel A geeft de achtergronden van onderhavig document, waarbij onder andere wordt ingegaan op het geldende overgangsrecht, de daaruit ten aanzien van de wholesale tariefregulering volgende overgangperiode, het door het college voorgenomen overgangsregime en de overwegingen daarbij, en de in dat verband met KPN gevoerde besprekingen. Deel A gaat tevens in op de van verschillende belanghebbenden ontvangen zienswijzen op het voorgenomen overgangsregime, inclusief de analyse en het oordeel van het college ten aanzien van de betekenis van die zienswijzen voor de voortgang van het voorgenomen regime.

Deel B betreft vervolgens de beoordeling van de door KPN in het kader van het overgangsregime ter goedkeuring aan het college voorgelegde kostentoerekeningssystemen. Deel C geeft het oordeel van het college over de door KPN op basis van de ter goedkeuring voorgelegde systemen voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven. Deel D betreft vervolgens de (gedeeltelijke) intrekking van de op 24 juli 2003 en 5 september 2003 door het college genomen besluiten, alsmede van het op 3 december 2003 genomen handhavingsbesluit, gegeven dat met de in deel B begrepen goedkeuring en het in deel C begrepen oordeel in wezen de grondslag aan de betreffende onderdelen van die besluiten is komen te vervallen.

Deel E geeft het oordeel van het college over de door KPN op basis van de ter goedkeuring voorgelegde systemen en de relevante kosten- en volumeontwikkeling voor de overgangperiode voorgestelde tarieven. Deel F betreft de door KPN naar aanleiding van het overgangsregime in haar referentieaanbod door te voeren aanpassingen, en deel G het dictum.

Deel A. Achtergronden

A.1 Het overgangsrecht

1. Op 19 mei 2004 is de Wet implementatie Europees regelgevingskader voor de elektronische communicatiesector 2002 (hierna: de Telecommunicatiewet of Tw)² in werking getreden. Met deze wet is de Telecommunicatiewet 1998 (hierna: Tw oud) ingrijpend gewijzigd. Voorheen vloeiden de verplichtingen voor een partij met aanmerkelijke marktmacht (AMM) op de in artikel 6.4, eerste lid, Tw oud genoemde markten rechtstreeks voort uit de wet. Onder het nieuwe regime dient het college op grond van de bepalingen van Hoofdstuk 6a Tw de markten af te bakenen die de Europese Commissie heeft gedefinieerd in de Aanbeveling van de Europese Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector³. Vervolgens dient het college de afgebakende markten te analyseren, waarna eventueel verplichtingen worden opgelegd aan een dominante partij.
2. De (Europese) wetgever heeft voorzien in overgangsrecht ter zake. Krachtens artikel 19.5, eerste lid Tw behoudt KPN gedurende de periode van het in hoofdstuk 19 van die wet geregelde overgangsrecht de aan de aanwijzing ex artikel 6.4, eerste lid Tw oud verbonden verplichtingen. Voorts blijft KPN krachtens artikel 19.5, zesde lid Tw tot maximaal vierentwintig maanden na inwerkingtreding van de Tw een aangemeld exploitant als bedoeld in artikel 2, onderdeel a, van verordening (EG) nr. 2887/2000 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 december 2000 inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk (PbEG L 336).
3. Deze bepalingen van het overgangsrecht betekenen onder andere dat KPN gehouden is om krachtens artikel 6.6 en artikel 6.10 Tw oud haar dienstverlening terzake van interconnectie- en bijzondere toegang respectievelijk ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk tegen kostengeoriënteerde tarieven aan te bieden.
4. Verder is in artikel 19.5, achtste lid, Tw verzekerd dat het college, in verband met de verplichtingen zoals in de vorige alinea's omschreven, de taken en bevoegdheden behoudt zoals deze aan hem bij of krachtens de hoofdstukken 6 en 7 Tw oud zijn opgedragen.
5. Artikel 6.6, eerste lid Tw oud bepaalt dat KPN er zorg voor dient te dragen dat haar tarieven voor interconnectie op transparante wijze worden bepaald en op kosten zijn georiënteerd. Artikel 6.9, derde lid Tw oud verklaart voor KPN ten aanzien van de door haar aan te bieden bijzondere toegangsdiens ten aanzien van artikel 6.6 van overeenkomstige toepassing. Artikel 6.6, derde lid Tw oud bepaalt dat ter uitvoering van het eerste lid KPN voor de toerekening van de kosten van interconnectie en bijzondere toegang een systeem dient op te stellen dat de goedkeuring van het college behoeft, het vierde lid dat het college jaarlijks onderzoekt of er in overeenstemming met vorenbedoeld systeem is gehandeld. Krachtens artikel 6.10 Tw oud gelden gelijke bepalingen ten aanzien van de door KPN aangebo-

² Met deze wet is de tot dat moment geldende Telecommunicatiewet in lijn gebracht met het nieuwe in Europees verband geharmoniseerde regelgevende kader voor elektronische communicatiewerken en -diensten en de nieuwe dienstenrichtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

³ Aanbeveling van de Commissie van 11 februari 2003 betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen (2003/311/EG).

den dienstverlening terzake van de ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk en bijbehorende faciliteiten.

6. In zijn richtsnoeren tariefregulering interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten van 13 april 2001 (hierna: de richtsnoeren)⁴ heeft het college het door hem voorgenomen beleid geformuleerd op basis waarvan het college invulling geeft aan de hem toekomende bevoegdheden ten aanzien van de verplichting tot kostenoriëntatie, die voor KPN op basis van de artikelen 6.6 en 6.10 Tw oud gelden.
7. Met het oog op het in artikel 19.5 Tw bepaalde overgangsrecht, acht het college zich bevoegd de artikelen 6.6 en 6.10 Tw oud, alsmede de richtsnoeren gedurende de overgangperiode (dat wil zeggen de periode vanaf inwerkingtreding van de Tw tot het moment waarop het besluit bedoeld in artikel 19.4 eerste lid, Tw in werking treedt, waarover hierna meer) onverkort toe te passen.

A.2 De overgangperiode

8. Het college voert op dit moment de in de Tw aan hem opgedragen marktanalyses uit, die uiteindelijk resulteren in besluiten waarin het college vaststelt of een relevante markt al dan niet daadwerkelijk concurrerend is en welke onderneming ter zake beschikt over AMM, alsmede aan welke passende en gerechtvaardigde verplichtingen die onderneming zou moeten worden onderworpen gegeven de concurrentiële omstandigheden op die markt. Het in artikel 19.5 Tw bepaalde overgangsrecht geldt tot het moment waarop die besluiten, met daarin opgenomen eventuele verplichtingen terzake van prijsbeheersing of kostentoerekening, in werking treden⁵.
9. Op dit moment voorziet het college de bedoelde inwerkingtreding op zijn vroegst in het derde kwartaal van 2005. Het college gaat er derhalve vooralsnog vanuit dat de periode waarvoor het wettelijke overgangsrecht van toepassing is uiterlijk eind 2005 eindigt.
10. In de richtsnoeren is de reguleringsperiode door het college vastgesteld op één jaar, wat wil zeggen dat de door KPN te hanteren kostengeoriënteerde wholesale tarieven op basis van de geldende kostentoerekeningssystematieken jaarlijks op 1 juli opnieuw worden bepaald.
11. Het voorgaande betekent dat de komende periode – vanaf 1 juli 2004 tot uiterlijk eind 2005 – geldt als een overgangperiode waarin de nieuwe Tw al wel in werking is maar waarin het overgangsrecht bepaalt dat de verplichtingen van de oude Tw vooralsnog van kracht zijn. Gedurende deze periode zal derhalve nog uitvoering gegeven dienen te worden aan de bestaande tariefregulering, zoals verwoord in de richtsnoeren.

A.3 De afkeuring van EDC-VI/BULRIC-III

12. Conform de richtsnoeren is in 2003 uitvoering gegeven aan EDC-VI en BULRIC-III. Kort gezegd betekent dit dat de door KPN ingediende EDC-VI rapportage door het college is beoordeeld, en dat het BULRIC model is geactualiseerd. Daarbij had EDC-VI betrekking op de kostengeoriënteerde tarieven voor de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 (voor de bijzondere toegangsdiensten inclusief de dienst-

⁴ OPTA/IBT/2001/200850

⁵ Het vijfde lid van artikel 19.5 Tw bepaalt dat de aan de aanwijzing ex artikel 6.4, eerste lid, Tw oud verbonden verplichtingen in ieder geval vierentwintig maanden na de inwerkingtreding van de Tw van rechtswege vervallen. Dit geldt op grond van artikel 19.5, zesde lid Tw ook voor de verplichtingen bij artikel 6.10 Tw oud.

verlening terzake van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk en bijbehorende faciliteiten, de onlosmakelijk verbonden voorzieningen en faciliteiten, en de dienstverlening terzake van ILL) en BULRIC-III op die voor de periode 1 september 2003 tot 1 september 2004 (voor de dienstverlening terzake van terminating access).

13. Omdat de in het kader van het EDC-VI en BULRIC-III proces door KPN aan het college voorgelegde EDC en BULRIC voorstellen naar het oordeel van het college niet tot kostengeoriënteerde tarieven leidden, heeft het college deze voorstellen niet goedgekeurd. Dit is bepaald bij besluit van 24 juli 2003 (OPTA/IBT/2003/202395) voor de interconnectie (terminating access) en bijzondere toegangsdiensten (inclusief de dienstverlening terzake van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk en bijbehorende faciliteiten en de onlosmakelijk verbonden voorzieningen en faciliteiten), en bij besluit van 5 september 2003 (OPTA/IBT/2003/203050) voor de co-locatie diensten (hierna ook: de afkeuringsbesluiten). Voor het eerst gedurende de toepassing van de in de richtsnoeren verwoorde tariefregulering was hiermee geen sprake van door het college goedgekeurde systemen.
14. Het door KPN voor haar dienstverlening terzake van interconnecterende huurlijnen (hierna ook: ILL⁶) voorgestelde EDC-VI systeem heeft het college bij besluit van 11 september 2004 (OPTA/IBT/2003/203020) wel goedgekeurd, en daarmee de door KPN op grond van dat systeem voor de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 voor deze dienstverlening voorgestelde tarieven kostengeoriënteerd geoordeeld.
15. Bij de afkeuringbesluiten heeft het college de tarieven gevoegd zoals die naar het oordeel van het college zouden hebben geresulteerd uit de EDC-VI en BULRIC-III systemen waaraan het college wel zijn goedkeuring zou hebben verleend (hierna: de goedkeuringswaardige EDC-VI en BULRIC-III systemen).
16. Op 25 juli 2003 heeft KPN bezwaar aangetekend tegen het besluit van 24 juli 2003 (bezwaar nader aangevuld op 18 september 2003 en 28 december 2003), op 16 oktober 2003 tegen dat van 5 september 2003 (bezwaar nader aangevuld op 10 november 2003), en op 22 oktober 2003 tegen dat van 11 september 2003 (bezwaar nader aangevuld op 11 november 2003). Daarbij heeft KPN op 29 juli 2003 de rechtbank Rotterdam verzocht om schorsing van het afkeuringsbesluit van 24 juli 2003, welk verzoek gedeeltelijk niet-ontvankelijk is verklaard en voor het overige is afgewezen.
17. Tevens heeft KPN in eerste instantie geen gevolg gegeven aan de door het college in het afkeuringbesluit van 24 juli 2003 genoemde kostengeoriënteerde tarieven. Hierop heeft het college KPN op 26 november 2003 een vooraankondiging van een last onder dwangsom doen toekomen, waarna het besluit inzake de last onder dwangsom op 3 december 2003 (OPTA/IBT/2003/204680) aan KPN is bekendgemaakt. KPN heeft op 10 december bezwaar tegen de last aangetekend (bezwaar nader aangevuld op 6 januari 2004). Het door KPN ten aanzien van de last bij de rechtbank Rotterdam ingediende verzoek om een voorlopige voorziening is door die rechtbank op 29 januari 2004 afgewezen. Op dit moment voldoet KPN aan het in de last bepaalde (dat wil zeggen KPN hanteert de tarieven zoals opgenomen in bijlagen 1 en 2 van het besluit van 24 juli 2003).

⁶ 'ILL' staat voor Interconnecting Leased Lines.

A.4 Het voornemen voor een overgangsregime

Op grond van de volgende overwegingen heeft het college tot het voornemen voor een overgangsregime besloten.

De overgangsperiode

18. Aan het begin van 2004 zag het college zich met de situatie geconfronteerd waarin gedurende een periode van in ieder geval een deel van de komende reguleringsperiode (i.c. de periode 1 juli 2004 tot 1 juli 2005) sprake zou zijn van op basis van de Tw te gelden overgangsrecht. Later bleek in de voorbereiding van de door het college uit te voeren marktanalyses dat deze overgangsperiode meer dan een reguliere reguleringsperiode zou beslaan (namelijk tot uiterlijk eind 2005).
19. Ten aanzien van de wijze waarop gedurende deze overgangsperiode aan de bestaande richtsnoeren toepassing gegeven zou moeten worden, heeft het college overwogen dat de gedurende de overgangsperiode plaats te vinden migratie naar het nieuwe regulerende kader (hierna: het NRK) kan betekenen dat aan die toepassing een andere invulling wordt gegeven dan in voorgaande jaren.

Langdurige tariefonzekerheid

20. Gegeven de afkeuring van de door KPN voorgestelde EDC-VI en BULRIC-III systemen en de daarop door KPN ingezette juridische procedures, zag het college zich met de situatie geconfronteerd waarin gedurende een lange periode sprake zou zijn van een voor de Nederlandse telecommunicatiesector nadelige onduidelijkheid en onzekerheid over de gedurende de periode 2003/2004 voor KPN's wholesale dienstverlening te gelden kostengeoriënteerde tarieven. De uiteindelijk voor deze periode te gelden tarieven zouden in het meest ongunstige geval immers pas na een uitspraak in hoger beroep in rechte komen vast te staan.
21. Daarbij heeft het college zich er rekenschap van gegeven dat het geven van uitvoering aan EDC-VII en BULRIC-IV naar alle waarschijnlijkheid zou hebben betekend dat ook ten aanzien van de reguleringsperiode 2004/2005 langdurige tariefonzekerheid zou zijn ontstaan. De tussen het college en KPN bestaande verschillen van inzicht over de vraag welke specifieke invulling van het EDC en BULRIC systeem tot kostengeoriënteerde tarieven leidt, zouden zich in de uitvoering van EDC-VII en BULRIC-IV opnieuw hebben gemanifesteerd, met als resultaat dat het college net als in 2003 de door KPN voor te stellen systemen had moeten afkeuren.
22. De nadelige gevolgen van een dergelijke langdurige tariefonzekerheid zijn door concurrenten van KPN meermaals aan de orde gesteld, onder andere bij gelegenheid van de ten behoeve van de door KPN ingestelde verzoeken om voorlopige voorziening gehouden zittingen van de rechtbank Rotterdam. Daarbij is door deze partijen aangegeven dat de langdurige tariefonzekerheid niet alleen betekent dat concurrenten in afwachting van een rechterlijke uitspraak gedurende meerdere jaren in de vorm van voorzieningen financiële middelen gereserveerd moeten houden (die daarmee niet beschikbaar zijn voor hun onderneming), maar ook dat deze onzekerheid grote nadelige gevolgen heeft voor de investeringsbereidheid in de Nederlandse telecommunicatiesector.

23. Het voorgaande overziend, is het college tot het oordeel gekomen dat het streven moet zijn om met de voor de overgangperiode aan de richtsnoeren te geven toepassing de langdurige tariefonzekerheid tenminste niet te verlengen of te versterken en bij voorkeur te neutraliseren c.q. te voorkomen.

De afname van het verkeersvolume op het telefonienetwerk van KPN

24. Reeds ten tijde van het EDC-VI en BULRIC-III proces zag het college zich geconfronteerd met de door KPN aangevoerde daling van het aantal verkeersminuten op haar telefonienetwerk. Deze volgens KPN voortdurende ontwikkeling is volgens haar in de eerste plaats het gevolg van de snelle ontwikkelingen op het gebied van de breedbanddienstverlening, waarmee in snel tempo smalband internetverkeer wordt vervangen door van het telefonienetwerk uitgekoppeld breedband internetverkeer. Binnen afzienbare tijd zal deze ontwikkeling betekenen dat een steeds groter deel van het traditionele telefonieverkeer vervangen zal worden door telefonie via DSL (Voice over DSL, VoDSL) en via internet (Voice over IP, VoIP). In de tweede plaats is deze 'leegloop' van het telefonienetwerk volgens KPN het gevolg van de ontwikkeling dat steeds meer eindgebruikers hun vaste aansluiting opzeggen en voortaan uitsluitend gebruik maken van hun mobiele telefoon. In de derde plaats verklaart KPN de leegloop door het toegenomen aandeel wholesale verkeer op het netwerk van KPN, dat naar zijn aard van minder onderdelen van dat netwerk gebruik maakt en zodoende minder aan de kosten van dat netwerk bijdraagt.
25. In relatie tot de in de richtsnoeren bepaalde kostentoerekeningssystematiek betekent de afname van het verkeersvolume op het telefonienetwerk van KPN, kort gezegd, dat de aan dat netwerk verbonden kosten worden toegerekend aan minder verkeersminuten. Binnen de bestaande kostentoerekeningssystematiek resulteert dit in stijgende kosten en daarmee in stijgende tarieven per minuut, zowel voor KPN's retail als KPN's wholesale verkeer.
26. De binnen afzienbare tijd via nieuwe technologieën aangeboden telefoniedienst zal waarschijnlijk juiste tegen lagere kosten en naar verwachting lagere tarieven dan de traditionele telefoniedienst worden aangeboden. Daarbij zal naar verwachting de via nieuwe technologieën aangeboden telefoniedienst de telefoniedienst over het traditionele telefonienetwerk gaan vervangen. Tegen die achtergrond doet zich de vraag voor wie de reeds door KPN voor de traditionele telefoniedienst en het traditionele telefonienetwerk gemaakte kosten voor zijn rekening moet nemen, en in welke mate KPN die kosten aan haar klanten of concurrenten in rekening mag brengen. In de oplossing van dit vraagstuk zal rekening gehouden moeten worden met belangrijke aspecten als de betaalbaarheid van de telefoniedienst voor die eindgebruikers die niet willen of kunnen migreren naar goedkopere alternatieven en de relatie met technologische vooruitgang en innovatie⁷.
27. Ten aanzien van de overgangperiode heeft het college onderkend dat het geven van uitvoering aan EDC-VII en BULRIC-IV zou betekenen dat nogmaals zonder meer toepassing zou worden gegeven aan de kostentoerekeningssystematiek op grond waarvan de afname van het verkeersvolume resulteert in hogere tarieven per minuut, zonder dat de hiervoor bedoelde structurele oplossing is geformuleerd. De mogelijkerwijs op grond van die structurele oplossing door te voeren aanpassing van de relevante kostentoerekeningssystematiek zou zodoende geen betrekking kunnen hebben op de gedurende de overgangperiode te gelden tarieven. Het mogelijke effect hiervan, te weten een trendbreuk in de zin

⁷ Bijvoorbeeld: zouden de breedbandige diensten moeten delen in de kosten van het 'oude' telefonienetwerk?

van voor de overgangperiode stijgende tarieven voor interconnectie en bijzondere toegang, acht het college voor de verdere ontwikkeling van een concurrerende telecommunicatiesector onwenselijk.

28. Ten aanzien van de formulering en implementatie van de bedoelde structurele oplossing heeft het college overwogen dat daarvoor de implementatie van het NRK de aangewezen context vormt; de onderhanden marktanalyses en de daarbinnen te bepalen passende invulling van de te gelden prijsbeheersing vormen bij uitstek de juiste achtergrond waartegen de structurele oplossing kan worden ontwikkeld en geconsulteerd. Op grond van deze overweging heeft het college de formulering en implementatie van de bedoelde structurele oplossing niet willen combineren met de huidige context van een overgangperiode.
29. Samenvattend is het college ook met het oog op de daling van het verkeersvolume op het telefonienetwerk van KPN en de daarvoor te formuleren structurele oplossing tot de slotsom gekomen dat gedurende de overgangperiode aan de toepassing van de richtsnoeren een andere invulling dient te worden gegeven dan in voorgaande jaren.

Overig

30. Tenslotte heeft het college zich er rekenschap van gegeven dat de ten aanzien van de periode 2003/2004 bestaande en de op basis van de toepassing van EDC-VII en BULRIC-IV voor de periode 2004/2005 vermoedelijk resulterende juridische procedures het risico in zich dragen zich nog jaren te zullen voortslepen en daarmee een wissel zouden trekken op de succesvolle implementatie van het NRK.

Conclusie

31. Op grond van het voorgaande heeft het college eind februari 2004 besloten te onderzoeken of ten behoeve van de door KPN gedurende de overgangperiode te hanteren kostengeoriënteerde tarieven een anders dan reguliere toepassing aan de richtsnoeren kan worden gegeven, zodanig dat voor alle belanghebbenden duidelijkheid en zekerheid ontstaat. Hiermee introduceert het college in feite een overgangsregime voor de periode vanaf 1 juli 2004 tot de operationalisering van eventuele verplichtingen onder het NRK (maar uiterlijk tot eind 2005).

A.5 Het voorgenomen overgangsregime

32. Ten behoeve van het voorgenomen overgangsregime heeft het college de volgende uitgangspunten geformuleerd. In de eerste plaats dient het overgangsregime te resulteren in tarieven die kostengeoriënteerd zijn. In de tweede plaats, en onlosmakelijk verbonden met het voorgaande uitgangspunt, moet gelden dat het overgangsregime in lijn is met de wettelijke systematiek en de richtsnoeren. In de derde plaats, en onlosmakelijk verbonden met beide voorgaande uitgangspunten, dient het overgangsregime zoveel als mogelijk de met betrekking tot de periode 2003/2004 bestaande langdurige tariefonzekerheid te beëindigen c.q. een met betrekking tot de overgangperiode op te treden langdurige tariefonzekerheid te voorkomen.
33. Naar aanleiding van de geformuleerde uitgangspunten heeft het college overwogen dat de norm van kostenoriëntatie uit artikel 6.6 Tw oud gebaseerd moet zijn op de door het college meest recent

goedkeuringswaardig geachte EDC en BULRIC systemen, te weten de EDC-VI en BULRIC-III systemen, en op de relevante kosten- en volumeontwikkeling in de periode 2004/2005.

34. Naar het oordeel van het college is deze benadering in overeenstemming met de wettelijke systematiek van artikel 6.6 Tw oud. Deze systematiek vereist niet dat het door KPN voor te leggen kostentoe-rekeningssysteem jaarlijks wordt aangepast maar verlangt dat het college jaarlijks onderzoekt of in overeenstemming met het goedgekeurde systeem wordt gehandeld. In feite betekent dit dat de door KPN voorgenomen tarieven jaarlijks door het college worden beoordeeld in het licht van het goedgekeurde kostentoe-rekeningssysteem.
35. Verder oordeelt het college bedoelde benadering in lijn met zijn richtsnoeren; ook de richtsnoeren gaan er niet van uit dat het kostentoe-rekeningssysteem jaarlijks moet worden vastgesteld. Zo blijkt uit de in paragraaf 4.9 van de richtsnoeren beschreven beoordeling van de jaarlijks door KPN in te dienen EDC rapportages dat het college deze beoordeelt in het licht van de al goedgekeurde EDC systematiek (alinea 65). Deze beoordeling geschiedt daarbij - in het kader van de zogenoemde deltabenadering - aan de hand van een deltadocument (alinea 66). Indien de uitkomsten van die beoordeling niet tot kostengeoriënteerde tarieven leiden, kan het college KPN vragen de EDC systematiek (het EDC systeem) aan te passen en opnieuw ter goedkeuring voor te leggen.
36. Hoewel het college KPN de afgelopen jaren (in EDC-IV, -V en -VI) telkens heeft verzocht het EDC systeem op onderdelen aan te passen, hoeft dit niet te betekenen dat dit ook ten aanzien van het overgangsregime het geval moet zijn. Indien het goedkeuringswaardige EDC-VI systeem alsnog door KPN zou worden ingediend en door het college zou worden goedgekeurd, dan zou het college de vervolgens door KPN voor de overgangsperiode voor te stellen tarieven (hierna: de overgangstarieven) kostengeoriënteerd kunnen oordelen in het licht van het laatst goedgekeurde EDC systeem, aan de hand van het door KPN daarbij in te dienen deltadocument.
37. Hoewel de richtsnoeren voor de toepassing van BULRIC geen met paragraaf 4.9 vergelijkbare paragraaf kennen, acht het college de hiervoor voor EDC beschreven procedure - waarbij een tariefvoorstel van KPN wordt beoordeeld in het licht van een goedgekeurd BULRIC-III systeem en aan de hand van het deltadocument - in overeenstemming met artikel 6.6 Tw oud en met de bepalingen van de richtsnoeren.

A.6 De onderzochte alternatieven

38. Naast het in de vorige paragraaf beschreven voorgenomen overgangsregime heeft het college de volgende alternatieven onderzocht.
39. In de eerste plaats heeft het college onderzocht of aan het overgangsregime invulling kan worden gegeven met behulp van een Europese benchmark, vergelijkbaar met het gedurende de periode 2000/2001 geldende overgangsregime⁸. Ten aanzien van deze alternatieve invulling is het college tot de conclusie gekomen dat hiermee onvoldoende beantwoord zou worden aan de ten aanzien van het overgangsregime geformuleerde uitgangspunten. Van groot belang voor die conclusie is dat, anders dan in december 2000 het geval was, er op dit moment richtsnoeren bestaan ten aanzien waarvan het

⁸ Beslissing inzake de door KPN Telecom B.V. voor de overgangsperiode 1 juli 2000 tot 1 juli 2001 voor interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten te hanteren overgangstarieven, alsmede inzake de voor de periode 1 juli 1999 tot 1 juli 2000 voor die diensten als definitief te gelden tarieven, 4 december 2000 (OPTA/IBT/2000/2891).

college onveranderd van oordeel is dat die op juiste wijze invulling geven aan de wettelijke norm van kostenoriëntatie.

40. In 2000 was dit laatste wezenlijk anders, gegeven het feit dat het college in het zogenaamde EDC-II B besluit tot de slotsom was gekomen dat de tot dan geldende tariefregulering niet langer toepassing kon vinden⁹. In navolging van de Aanbeveling van de Europese Commissie heeft het college toentertijd besloten om in deze 'systeemloze' situatie toepassing te geven aan de door de Commissie gepubliceerde 'best current practice'¹⁰. De keuze voor de toepassing van een benchmark gedurende het huidige overgangsregime zou derhalve onverenigbaar zijn met de uitgangspunten dat het overgangsregime dient te resulteren in kostengeoriënteerde tarieven en in lijn dient te zijn met de wettelijke systematiek en de richtsnoeren; deze onverenigbaarheid zou, gegeven de betekenis daarvan voor de juridische verdedigbaarheid van een dergelijke invulling, tegelijkertijd afbreuk doen aan het uitgangspunt om te komen tot duidelijkheid en zekerheid over de te gelden tarieven.
41. Daarenboven heeft het college het niet passend geacht om met de introductie van een voor de duur van de overgangsperiode te gelden op een benchmark gestoeld overgangsregime een volledig nieuw reguleringsmodel toe te passen, ten aanzien waarvan reeds op voorhand verondersteld kan worden dat het met de operationalisering van het NRK weer beëindigd zou worden. Ook vanuit het oogpunt van continuïteit en consistentie van de toepasselijke tariefregulering acht het college deze figuur niet aanvaardbaar.
42. In de tweede plaats heeft het college onderzocht in hoeverre de keuze voor een per 1 juli 2004 in te voeren meerjarig wholesale tariefsysteem (hierna: MWTS) aan de voor het overgangsregime geformuleerde uitgangspunten tegemoet zou komen. Opgemerkt zij dat het college reeds eerder (in het kader van het traject bekend als 'integraal tarieftoezicht', ITTZ) overwogen heeft om over te stappen op een dergelijk meerjarig systeem¹¹, en de markt heeft geconsulteerd over de toentertijd door het college voor dat MWTS voorgenomen invulling¹².
43. Ook bij deze mogelijke alternatieve invulling van het overgangsregime is het college tot de conclusie gekomen dat die onvoldoende te verenigen is met de geformuleerde uitgangspunten. Een belangrijk aspect daarbij is dat de introductie van een meerjarig systeem onverenigbaar zou zijn met de bestaande richtsnoeren, wat zou betekenen dat deze richtsnoeren vervangen hadden moeten worden door richtsnoeren die de toepassing van het MWTS zouden definiëren als de voor de norm van kostenoriëntatie juiste invulling. Hiermee zou - net als met een overgangsregime gebaseerd op een benchmark - een volledig nieuw reguleringsmodel worden toegepast, waarvoor het nog maar de vraag is in hoeverre de uitkomsten van de onderhanden marktanalyses de toepasbaarheid daarvan onder het NRK zouden toelaten.

⁹ Beslissing inzake de door KPN Telecom B.V. voor de periode 1 juli 1998 tot 1 juli 1999 voor interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten gehanteerde tarieven, 16 december 1999 (OPTA/IBT/1999/8393).

¹⁰ Commission Recommendation amending Commission Recommendation 98/511/EC of 29 July 1998 on Interconnection in a liberalised telecommunications market (Part 1 – Interconnection Pricing), 20 March 2000. Official Journal L 083 , 04/04/2000 p. 0030 – 0034.

¹¹ Consultatiedocument inzake de integrale tariefregulering voor eindgebruikers- en interconnectie-diensten, 26 november 2001 (OPTA/EGM-IBT/2001/203548), en Nota van bevindingen inzake de integrale tariefregulering voor eindgebruikers- en interconnectiediensten, 26 april 2002 (OPTA/EGM-IBT/2002/201084).

¹² Consultatiedocument inzake het meerjarig systeem voor de tariefregulering van door KPN aangeboden interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten en een nieuw model voor de tariefregulering van door KPN aangeboden interconnecterende huurlijnen, 11 december 2002 (OPTA/IBT/2002/202979).

44. In dit verband zij opgemerkt dat het college in 2003 mede om dezelfde reden geen toepassing heeft willen geven aan het toentertijd voorgenomen MWTS; de reacties op de marktconsultatie hebben het college toen tot de slotsom gebracht dat de introductie van een dergelijk nieuw meerjarig systeem aan de vooravond van het NRK zou resulteren in een onvoldoende robuust en vanuit het perspectief van juridische houdbaarheid risicovol reguleringsmodel¹³. Deze slotsom geldt op dit moment ten aanzien van een per 1 juli 2004 in te voeren MWTS onverkort.
45. In het verlengde hiervan geldt op dit moment evenzo nog de tweede reden waarom in 2003 geen toepassing is gegeven aan het MWTS, te weten de onvoldoende kenbaarheid van de voor dat systeem relevante ontwikkeling van de verkeersvolumes op het telefonienetwerk van KPN. Deze onvoldoende kenbaarheid, die met name het gevolg is van de snelle ontwikkelingen op het gebied van de breedbanddienstverlening, telefonie via internet (Voice over IP) en mobiele telefonie (zie ook alinea 24), acht het college overigens wel in betekenis afgenomen, gegeven dat sinds begin 2003 meer inzicht is ontstaan in de te verwachten trendmatige ontwikkeling.
46. Specifiek ten aanzien van de introductie van een meerjarig systeem per 1 juli 2004 heeft het college overwogen dat de sinds enkele jaren ingezette afname van het verkeer op het telefonienetwerk van KPN en de betekenis van die afname in termen van stijgende kosten en tarieven per verkeersminuut geadresseerd dient te worden met een structurele oplossing. Zoals hiervoor in alinea 28 is aangegeven, is het college van oordeel dat de formulering en implementatie van een dergelijke structurele en potentieel ingrijpende oplossing zich moeizaam verhoudt tot de huidige context van een overgangsperiode en een daarvoor te gelden overgangsregime, in tegenstelling tot de context van de onderhanden marktanalyses en de daarbinnen te bepalen passende invulling van de te gelden prijsbeheersing. Ook om deze reden heeft het college de introductie van een meerjarig systeem per 1 juli 2004 niet wenselijk geacht.

A.7 De besprekingen met KPN

47. In het kader van het voorgenomen overgangsregime heeft het college KPN eind februari 2004 uitgenodigd tot het voeren van besprekingen over een door KPN voor de overgangsperiode bij het college in te dienen tariefvoorstel, uitgaande van EDC-VI en BULRIC-III als de voor de periode 2003/2004 goedgekeurde systemen.
48. Vanaf begin maart 2004 hebben in totaal elf besprekingen tussen het college en KPN plaatsgevonden, te weten op 1 maart, 5 maart, 10 maart, 16 maart, 19 maart, 1 april, 7 april, 22 april, 28 april, 13 mei en 10 juni. Tevens heeft op 14 mei een expertsessie plaatsgevonden inzake het onderwerp stroomvoorziening ten behoeve van co-locatie. Van alle besprekingen zijn afwisselend door het college en KPN verslagen opgesteld, die in concept zijn uitgewisseld en vervolgens gefinaliseerd. Deze verslagen zijn, geschoond van bedrijfsvertrouwelijke informatie, voor belangstellenden op verzoek beschikbaar.
49. De met KPN gevoerde besprekingen hebben geresulteerd in een aantal tussentijdse voorstellen van KPN voor de gedurende de overgangsperiode te gelden tarieven. Teneinde vast te kunnen stellen dat de voorgestelde tarieven voldoen aan het vereiste van kostenoriëntatie, zijn deze tussentijdse voorstellen en de daarbij door KPN aangevoerde onderbouwing door het college voortdurend getoetst op

¹³ Mededeling inzake wholesale tariefregulering, 29 april 2003 (OPTA/IBT/2003/201590).

hun aannemelijkheid, uitlegbaarheid en redelijkheid. Daarbij heeft het college deze tussentijdse voorstellen getoetst aan zijn gedurende de voorgaande tariefreguleringsrondes mede op basis van de input van andere marktpartijen verkregen inzichten ten aanzien van de voor de tariefontwikkeling relevante kosten- en volumeontwikkelingen. Deze toetsing heeft meerdere keren geleid tot aanpassing van de door KPN gedane voorstellen.

50. Met betrekking tot een aantal vormen van dienstverlening hebben de besprekingen tussentijds tot de conclusie geleid dat het desbetreffende door KPN gedane voorstel niet tot kostengeoriënteerde tarieven leidt, wat steeds tot de slotsom heeft geleid dat de betreffende dienstverlening verder buiten het overgangsregime blijft. De ten aanzien van die dienstverlening bestaande juridische procedures blijven dan ook onverkort van kracht.
51. De buiten het overgangsregime gebleven dienstverlening betreft voor de periode 2003/2004 de periodiek gefactureerde dienstverlening terzake van co-locatie (hierna: colo huur), de dienstverlening terzake van co-locatie in het kader van interconnectie, bijzondere toegang en interconnecterende huurlijnen (hierna: colo IBT/ILL), en de dienstverlening terzake van de door KPN ten behoeve van co-locatie in het kader van MDF (hierna: colo MDF) te leveren additionele koppelkabels. Voor de overgangperiode gaat het om colo huur en colo IBT/ILL. Voor die dienstverlening in die periode geldt dat het college KPN heeft verzocht om indiening van de terzake relevante EDC-VII rapportage.
52. Tijdens de besprekingen zijn tevens aan de orde geweest de door KPN naar aanleiding van het overgangsregime ten aanzien van door haar ingestelde juridische procedures te ondernemen acties (intrekking dan wel gedeeltelijke intrekking), alsmede de voor het overgangsregime te verkiezen juridische inkleding. Tevens is aan de orde geweest het door KPN in het kader van het overgangsregime te introduceren aanbod van een ten behoeve van colo MDF te leveren mini-configuratie.

A.8 Het resultaat van de gehouden besprekingen

53. In eerste instantie hebben de besprekingen op 19 mei 2004 geresulteerd in een document van KPN getiteld "Overgangsregime voor tarieven voor wholesalediensten, tarieven & voorwaarden". Dit document is als bijlage 1 bij onderhavig document gevoegd. Het college heeft bij brief aan KPN van 25 mei 2004 (OPTA/IBT/2004/201833) geconstateerd dat dit document, behoudens een aantal in die brief gespecificeerde punten, op juiste wijze het resultaat van de tot dan gevoerde besprekingen weergeeft. Deze brief van het college is als bijlage 2 bijgevoegd.
54. Het document van KPN van 19 mei 2004 tezamen met de brief van het college van 25 mei 2004 maakt duidelijk dat de gevoerde besprekingen hebben geresulteerd in:
 - de door KPN voor de overgangperiode voor te stellen kostengeoriënteerde overgangstarieven, inclusief een indicatie van de aan die overgangstarieven ten grondslag liggende kosten- en volumeontwikkeling ten opzichte van de goedkeuringswaardige EDC-VI en BULRIC-III systemen (de deltabenadering);
 - het door KPN te introduceren aanbod van een ten behoeve van colo MDF te leveren mini-configuratie;
 - de bereidheid van KPN om naar aanleiding van het overgangsregime alsnog de goedkeuringswaardige EDC-VI en BULRIC-III systemen ter goedkeuring aan het college voor te leggen, teza-

- men met haar op basis van die systemen en de relevante kosten- en volumeontwikkeling voor de periode 2003/2004 en de overgangperiode geformuleerde tariefvoorstellen;
- de verbintenis van KPN om naar aanleiding van het overgangsregime haar juridische procedures tegen onder andere de EDC-VI en BULRIC-III besluiten (gedeeltelijk) in te trekken. De door KPN ten aanzien van haar juridische procedures te ondernemen acties zijn gespecificeerd in het document "Tabel juridische procedures 120504" zoals dat op 12 mei 2004 per e-mail door het college aan KPN is gestuurd. Bedoeld document maakt als bijlage 3 onderdeel uit van onderhavig document;
 - de verbintenis van KPN om naar aanleiding van het overgangsregime af te zien van het voeren van eigen juridische procedures tegen het door het college te nemen besluit inzake het overgangsregime (i.c. onderhavig Goedkeuringsbesluit wholesale tariefregulering periode 2004/2005). Dit met dien verstande dat KPN zich het recht voorbehoudt om als derde-belanghebbende in eventuele procedures van andere partijen de voor de periode 2003/2004 en de overgangperiode voorgestelde tarieven te verdedigen.
55. In zijn brief van 25 mei 2004 heeft het college aangekondigd dat het college KPN zal verzoeken om alsnog de door het college goedkeuringswaardig geachte EDC-VI en BULRIC-III systemen ter goedkeuring voor te leggen, alsmede een tariefvoorstel voor enerzijds de periode 2003/2004 en anderzijds de overgangperiode, waarbij het voorstel voor de tweede periode is onderbouwd met de voor die periode relevante kosten- en volumeontwikkeling. Het college heeft daarbij aangegeven er van uit te gaan dat de voor te leggen systemen en tariefvoorstellen – met inachtneming van de in de brief van 25 mei 2004 gespecificeerde punten – volledig in lijn zijn met het document "Overgangsregime voor tarieven voor wholesalediensten, tarieven & voorwaarden" van 19 mei 2004.
56. Het in de brief van 25 mei 2004 bedoelde verzoek is door het college geformuleerd in zijn brief van 17 juni 2004 (OPTA/IBT/2004/201898), die als bijlage 4 bij onderhavig document is gevoegd. In deze brief is KPN voor de verschillende vormen van dienstverlening voor de periode 2003/2004 (voor zover relevant) verzocht om indiening van in de eerste plaats de voor die dienstverlening relevante goedkeuringswaardige kostentoerekeningssystemen (EDC-VI en BULRIC-III) en in de tweede plaats het op basis van die systemen voor de periode 2003/2004 geformuleerde tariefvoorstel.
57. Voor de overgangperiode is KPN in de brief van 17 juni 2004 voor de verschillende vormen van dienstverlening verzocht om indiening van het voor die periode geldende tariefvoorstel, inclusief de onderbouwing met de relevante kosten- en volumeontwikkeling (het deltaxdocument). Daarbij is KPN voor die vormen van dienstverlening die buiten het overgangsregime zijn gebleven (i.c. colo huur en colo IBT/ILL) verzocht om indiening van het EDC-VII kostentoerekeningssysteem zoals dat resulteert in de volgens KPN voor de periode 1 juli 2004 tot 1 juli 2005 voor die dienstverlening te gelden kostengeoriënteerde tarieven. Tenslotte is KPN in de brief van 17 juni 2004 onder andere nog verzocht om haar voorstellen voor de naar aanleiding van het overgangsregime te leveren mini-configuratie en de mogelijkheid tot optisch koppelen van interconnecterende huurlijnen (inclusief de migratie van elektrisch naar optisch koppelen).
58. Op 18 juni 2004 heeft KPN per brief met bijlagen van de Raad van Bestuur aan de betreffende verzoeken van het college voldaan. Deze brief is als bijlage 5 bij onderhavig document gevoegd. In de brief legt KPN de goedkeuringswaardige EDC-VI en BULRIC-III systemen ter goedkeuring voor alsmede het

op basis van die systemen en de relevante kosten- en volumeontwikkeling voor de periode 2003/2004 en de overgangsperiode geformuleerde tariefvoorstel.

59. Bijlage 1 van de brief van KPN van 18 juni 2004 betreft de nadere specificatie van de door KPN ter goedkeuring voorgelegde systemen, het tariefvoorstel voor de beide perioden, en de onderbouwing van het tariefvoorstel voor de overgangsperiode op basis van de voorgestelde systemen en de relevante kosten- en volumeontwikkeling. Bedoeld document is getiteld "Verzoek om goedkeuring wholesale kostentoekeningssystemen, inclusief tariefvoorstel voor de periode van 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 en de periode van 1 juli 2004 tot aan de implementatie van het Nieuwe ReguleringsKader" en gedateerd 16 juni 2004 (hierna: het verzoek om goedkeuring).
60. Nog opgemerkt zij dat het verzoek om goedkeuring vanaf 14 mei 2004 onderwerp is geweest van nadere afstemming tussen het college en KPN. De doelstelling van deze nadere afstemming was er in gelegen om het document de juiste weergave te laten zijn van het document "Overgangsregime voor tarieven voor wholesalediensten, tarieven & voorwaarden" van 19 mei 2004, om het document in lijn te brengen met de voor het overgangsregime voorgenomen juridische inkleding, en om te komen tot een onderbouwing van de voorgestelde overgangstarieven ten aanzien waarvan het college tot het oordeel kon komen dat deze tarieven, mede in het licht van de goedkeuringswaardige EDC-VI en BULRIC-III systemen, kostengeoriënteerd zijn.
61. In de brief van 18 juni 2004 verbindt KPN zich vervolgens in de eerste plaats aan haar toezegging om niet zelfstandig juridische procedures in te stellen tegen de goedkeuring door het college van de door KPN voorgelegde systemen en tariefvoorstellen. In de tweede plaats verbindt KPN zich aan de in het document "Tabel juridische procedures 120504" verwoorde door KPN ten aanzien van verschillende lopende juridische procedures te ondernemen acties. Het betreffende document is door KPN als bijlage 2 in de brief opgenomen. Tenslotte verbindt KPN zich aan het door haar voorgenomen aanbod van de mini-configuratie (welk aanbod nader is gespecificeerd in bijlage 2 van de brief van KPN van 18 juni) en van de mogelijkheid tot optisch koppelen van interconnecterende huurlijnen (inclusief de migratie van elektrisch naar optisch koppelen).
62. Naar aanleiding van de brief van KPN van 18 juni 2004 heeft het college de door KPN voorgestelde systemen en tariefvoorstellen beoordeeld. Onderhavig document betreft de weergave van het resultaat van deze beoordeling. Dit resultaat valt uiteen in (i) de goedkeuring van de door KPN voorgestelde kostentoekeningssystemen (deel B van onderhavig document), (ii) het oordeel van het college over de door KPN voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven (deel C), en het oordeel over de door KPN voor de overgangsperiode voorgestelde tarieven (deel E).

A.9 De betrokkenheid van marktpartijen

63. Met betrekking tot de betrokkenheid van andere partijen dan KPN bij de totstandkoming van het overgangsregime heeft het college eind februari 2004 overwogen dat, gegeven de aard van het overgangsregime, die partijen op een andere wijze betrokken zouden moeten worden dan op basis van de reguliere toepassing van de richtsnoeren in voorgaande jaren gebruikelijk is geweest. Hiermee heeft het college recht willen doen aan het spanningsveld zoals dat onmiskenbaar bestaat tussen enerzijds het bereiken van een voor het overgangsregime voor alle belanghebbenden redelijk en aanvaardbaar resultaat, en anderzijds de mate van over het voornemen en het proces te bieden transparantie.

64. Daarenboven is met de introductie van het overgangsregime in ieder geval geen sprake van de introductie van een nieuw reguleringsmodel, ten aanzien waarvan de inbreng van belanghebbenden wenselijk zou zijn; zoals gezegd is met het voorgenomen overgangsregime hoogstens sprake van een andere toepassing van de vigerende richtsnoeren. Daarbij bestaat de mogelijkheid om überhaupt tot het voorgenomen overgangsregime over te kunnen gaan bij de gratie van de ervaring met de gedurende de afgelopen jaren in samenwerking met marktpartijen doorlopen tarief rondes; de in die rondes van partijen verkregen kennis en inzichten stellen het college in staat om zich thans over het overgangsregime te kunnen uitspreken.
65. De voorgaande bestuurlijke overwegingen hebben het college uiteindelijk tot de slotsom gebracht dat andere partijen betrokken dienen te worden op het moment dat het overgangsregime voldoende duidelijk is, opdat die partijen kan worden verzocht om zich over het overgangsregime in termen van een samenhangend pakket van maatregelen uit te spreken.

A.10 De zienswijzen van marktpartijen

66. Op 3 mei 2004 zijn belanghebbenden door het college uitgenodigd tot het bijwonen van een presentatie door het college over de overwegingen die hebben geleid tot de keuze voor een overgangsregime, alsmede van het door KPN ingediende voorstel. Deze presentatie heeft op 26 mei 2004 plaatsgevonden ten kantore van OPTA. Vertegenwoordigers van veertien aanbieders dan wel anderszins belangstellenden waren aanwezig.
67. De bij de presentatie aanwezigen is een viertal documenten ter beschikking gesteld c.q. toegezegd, die hen op 28 mei 2004 zijn toegestuurd. De betreffende documenten (de hand-out van de door OPTA gegeven presentatie, het verslag van de bijeenkomst, het voorstel van KPN voor de overgangstarieven en de (niet op 26 mei gegeven) presentatie van KPN inzake haar aanbod voor een co-locatie mini-configuratie) zijn sinds 28 mei 2004 eveneens beschikbaar op de website van OPTA¹⁴. Tevens zijn deze documenten op 28 mei 2004 per e-mail verstuurd aan die marktpartijen die als lid van de zogenoemde klankbordgroep bij de EDC en BULRIC tarief rondes betrokken waren.
68. Tijdens de bijeenkomst op 26 mei 2004 zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om het college – in aanvulling op de door hen tijdens de bijeenkomst gegeven reactie – uiterlijk op vrijdag 4 juni 2004 te voorzien van hun schriftelijke zienswijze op het voorgenomen overgangsregime. Belanghebbenden die niet bij de presentatie aanwezig konden zijn, zijn op 28 mei 2004 van deze mogelijkheid in kennis gesteld¹⁵.
69. In de uitnodiging voor indiening van een schriftelijke zienswijze is door het college nadrukkelijk gesteld dat het op 26 mei 2004 gepresenteerde overgangsregime wat het college betreft als pakket van maatregelen redelijk en aanvaardbaar is: het biedt marktpartijen gedurende meerdere jaren de door hen gewenste tariefzekerheid en een gunstige en kostengeoriënteerde tariefontwikkeling. Aangegeven is dat het college derhalve het stellige voornemen heeft om het gepresenteerde overgangsregime goed te keuren.

¹⁴ www.opta.nl, onder "Aanbieders", thema "Interconnectie", "Presentatie van het college over wholesale tariefregulering", OPTA, 28 mei 2004.

¹⁵ De in alinea 67 bedoelde documenten gaan vergezeld van een oplegnotitie waarin de mogelijkheid tot indiening van een schriftelijke zienswijze is aangekondigd.

70. In deze zin is de uitnodiging voor indiening van een schriftelijke zienswijze te begrijpen als mogelijkheid op basis waarvan partijen het college op de hoogte kunnen stellen van overtuigende argumenten waarom het overgangsregime als pakket geen doorgang zou mogen vinden. Die partijen die zich daarbij beargumenteerd op het standpunt stellen dat het gepresenteerde overgangsregime onaanvaardbaar is, zijn nadrukkelijk uitgenodigd om te komen met een alternatief regime, met als randvoorwaarden dat dit zou moeten leiden tot een met het overgangsregime vergelijkbare resulterende tariefzekerheid en tot in het licht van de vigerende beleidsregels als kostengeoriënteerd te gelden tarieven.
71. Van de mogelijkheid tot indiening van een schriftelijke zienswijze is door de volgende belanghebbenden gebruik gemaakt: (i) de Associatie van Competitieve Telecomoperators (ACT) (die de belangen behartigt van BT Nederland N.V. (hierna: BT), COLT Telecom B.V. (hierna: COLT Telecom), Enertel N.V. (hierna: Enertel), Priority Telecom Netherlands B.V. (hierna: Priority Telecom), MCI, en Versatel Nederland B.V. (hierna: Versatel)), (ii) Tele2 Nederland B.V. (hierna: Tele2), en (iii) UPC Nederland (hierna: UPC). De van deze belanghebbenden ontvangen zienswijzen worden hier voor zover relevant samengevat, waarbij steeds wordt vastgesteld of deze zienswijzen het college hebben genoodzaakt tot een heroverweging van het voorgenomen overgangsregime.
72. Vooraf zij echter eerst nog opgemerkt dat veel van de op 26 mei 2004 aanwezige partijen tijdens de presentatie dan wel in hun schriftelijke zienswijze hebben aangegeven dat het door het college voor de totstandkoming gevolgde proces voor hen onvoldoende transparant is geweest. Niet alleen zijn partijen niet bij het proces betrokken, maar ook was onbekend dat het college met KPN over een overgangsregime in bespreking was.
73. Vooropgesteld zij dat het college zich van dit verwijt van onvoldoende transparantie rekenschap heeft gegeven. Daarbij zij opgemerkt dat de ten aanzien van de betrokkenheid van marktpartijen gekozen benadering wat het college betreft uitsluitend aan de orde heeft kunnen zijn binnen de specifieke context van dit overgangsregime. In deze zin was de gekozen benadering het resultaat van een weloverwogen analyse van de relevante bestuurlijke overwegingen, zoals ook al hiervoor in alinea 65 is aangegeven.

Zienswijze ACT

74. ACT meent dat het college net als in het verleden voor het minutenbedrijf de uitkomsten van een Europese benchmark had moeten toepassen. Voor de bijzondere toegangsdiensten zou dit hebben moeten leiden tot een tariefdaling van naar schatting 20%. Omwille van de houdbaarheid van het totaalpakket en de daarmee samenhangende tariefzekerheid zou ACT echter bereid zijn om een minder vergaande daling te accepteren.
75. Wat betreft de tarieven voor interconnecterende huurlijnen acht ACT (exclusief Enertel) de in het overgangsregime besloten gemiddelde daling van 10% onvoldoende; minimaal zou sprake moeten zijn van -15%. Met betrekking tot de sinds 1 mei 2003 voor het KPN retail product Digistream optredende prijsqueeze stelt ACT voor dat in het overgangsregime wordt bepaald dat deze squeeze met terugwerkende kracht wordt weggenomen, wat betekent dat de tarieven voor interconnecterende huurlijnen tenminste vanaf 1 juli 2003 met 10% naar beneden dienen te worden bijgesteld. Alsdan is ACT bereid haar bezwaren terzake in te trekken.

76. ACT dringt er op aan om ervoor te zorgen dat KPN's tarieven voor bitstream niet langer prijs-squeeze veroorzaken door deze tarieven vast te stellen op een niveau 23% lager dan de corresponderende DSL retailtarieven van KPN. ACT geeft aan dat voor het creëren van een gelijk speelveld voor innovatieve diensten het van belang is dat de tarieven voor volledig ontbundelde toegang verder worden verlaagd (zodoende het tariefverschil met gedeelde toegang verkleinend). ACT stelt verder dat de tarieven voor nummerporteringen fors hoger zijn dan in omliggende landen en dat deze tarieven met de tarieven in die andere landen in lijn moeten worden gebracht. Tevens geeft ACT aan dat het tarief voor interne doorbepaling ten onrechte geen onderdeel uitmaakt van het pakket.
77. Analyse van het college: De toepassing van een benchmark is naar het oordeel van het college onverenigbaar met zowel de Tw oud als de vigerende richtsnoeren, en zou daarom resulteren in een juridisch onhoudbaar overgangsregime met alle tariefonzekerheden van dien. In dit verband zij verwezen naar de alinea's 39 tot en met 41 hiervoor. De tariefdaling voor interconnecterende huurlijnen van 10% is naar het oordeel van het college door KPN genoegzaam op basis van kosten- en volumeontwikkelingen onderbouwd, zoals in deel E van onderhavig document blijkt; ACT levert geen onderbouwing voor de door haar geclaimde -15%. De voor Digistream optredende prijs-squeeze is onderdeel van lopende bezwaarprocedures en zal naar het oordeel van het college daarin tot een oplossing moeten worden gebracht. Ten aanzien van zakelijk bitstream geldt dat het college, in afwachting van de uitkomsten van de lopende marktanalyses, er voor heeft gekozen om deze dienst vooralsnog niet op kosten te reguleren (tenzij klachten van marktpartijen tot eerdere actie nopen)¹⁶. Ten aanzien van de tarieven voor volledige ontbundeling en nummerporteringen geldt dat deze hun basis vinden in de geldende EDC systematiek en naar het oordeel van het college als zodanig – dat wil zeggen op grond van de EDC beginselen – kostengeoriënteerd moeten worden geacht. Overigens laat ACT in het midden of de in het omliggende buitenland met het tarief voor nummerporteringen geleverde dienstverlening vergelijkbaar is met de daarvoor door KPN geleverde dienstverlening; niet duidelijk is daardoor of de tarieven onderling vergelijkbaar zijn.
78. Op grond van de analyse van de door ACT naar voren gebrachte zienswijze acht het college onvoldoende overtuigende argumenten aangedragen op basis waarvan het college zich genoodzaakt zou moeten zien om van het voorgenomen overgangsregime af te zien.

Zienswijze Tele2

79. Tele2 gaat in haar zienswijze in op de argumenten op basis waarvan het college blijkens de op 26 mei 2004 gehouden presentatie tot het overgangsregime is gekomen. Tele2 stelt dat pas werkelijk sprake is van (i) *tariefzekerheid* indien onderliggende modellen transparant en toetsbaar zijn en tarieven tijdig bekend zijn. De toetsbaarheid van EDC in het algemeen en daarmee van het overgangsregime in het bijzonder is volgens Tele2 echter onvoldoende. Onduidelijk is verder waarom alleen door KPN ingestelde (ii) *juridische procedures* zijn betrokken, en niet die van andere partijen. Daarbij is het, in samenhang met de onvoldoende transparantie, onduidelijk onder welke voorwaarden KPN haar procedures intrekt. Het argument van de (iii) *interferentie met het nieuwe kader* geldt wat Tele2 betreft niet; krachtens het overgangsrecht had het systeem van jaarlijkse goedkeuring onverkort moeten worden toegepast. Juist de keuze om dit jaar voor het minutenbedrijf in feite niets te doen (de voor het minutenbedrijf gepresenteerde nullijn) doet afbreuk aan het nieuwe kader.

¹⁶ De voorliggende klacht van ACT wordt in dit licht bezien.

80. Tele2 stelt dat, als een overgangsregime al te legitimeren zou zijn, als referentiekader aansluiting gezocht had moeten worden bij meer objectiveerbare benchmark informatie. De toepassing van een dergelijke benchmark motiveert Tele2 door te wijzen op de bestaande praktijk van het college. Zo is volgens Tele2 voor de reguleringsperiode 2000/2001 volledig uitgegaan van benchmark informatie, en is in het kader van ITTZ-2 voor de periode 2003/2004 uitgegaan van een op basis van een benchmark vastgestelde door KPN voor originating access te realiseren 10% tariefdaling. Daarbij wijst Tele2 erop dat Nederland geschaard moet worden onder de top drie van landen met de hoogste tarieven voor originating access.
81. Tenslotte geeft Tele2 aan geen bezwaar te hebben tegen de nullijn voor terminating access mits de tarieven voor originating access worden bepaald op basis van benchmark informatie, met als streven een positie in de top drie van landen met de laagste tarieven.
82. Analyse van het college: Het college merkt op dat de zienswijze van Tele2 voor een belangrijk deel betrekking heeft op de vigerende richtsnoeren, die voor de tariefregulering van bijzondere toegangsdiensten de toepassing van de EDC systematiek voorschrijven. In plaats van de toepassing van de richtsnoeren pleit Tele2 voor de toepassing van een internationale benchmark. Het oordeel van het college ten aanzien daarvan is reeds uitvoerig aan de orde geweest in de alinea's 39 tot en met 41 en 77. Daarbij wordt hier herhaald dat het college zich op het standpunt heeft gesteld dat in het kader van het overgangsregime een heroverweging van de richtsnoeren niet aan de orde kan zijn; de juiste context voor die heroverweging wordt gevormd door de ten behoeve van de implementatie van het NRK onderhanden marktanalyses en de op basis daarvan te nemen besluiten over eventueel voor KPN te gelden prijsmaatregelen.
83. Op grond van de analyse van de door Tele2 naar voren gebrachte zienswijze acht het college onvoldoende overtuigende argumenten aangedragen op basis waarvan het college zich genoodzaakt zou moeten zien om van het voorgenomen overgangsregime af te zien.

Zienswijze UPC

84. UPC maakt van de gelegenheid gebruik om bezwaar te maken tegen het voor nummerportabiliteit voorgestelde tarief; de voorgestelde daling van 6% staat volgens UPC in geen verhouding tot de tarieven zoals die in omliggende landen voor deze dienst gelden.
85. Analyse van het college: Zoals reeds opgemerkt ten aanzien van de zienswijze van ACT (alinea 77), geldt dat de tarieven voor enkel- en meervoudige nummerporteringen hun basis vinden in de geldende EDC systematiek en naar het oordeel van het college als zodanig – dat wil zeggen op grond van de EDC beginselen – kostengeoriënteerd moeten worden geacht. De in 2003 uitgevoerde beoordeling van de door KPN ingediende EDC-VI rapportage heeft daarbij geresulteerd in een tariefdaling van 23% ten opzichte van EDC-V. Overigens laat ook UPC in het midden of de in het omliggende buitenland met het tarief voor nummerporteringen geleverde dienstverlening vergelijkbaar is met de daarvoor door KPN geleverde dienstverlening; niet duidelijk is daardoor of de tarieven onderling vergelijkbaar zijn.
86. Derhalve geeft de zienswijze van UPC onvoldoende reden om alsnog van het voorgenomen overgangsregime af te zien.

Deel B. De beoordeling van de door KPN voorgelegde kostentoerekeningsystemen

B.1 De richtsnoeren

87. De richtsnoeren bepalen dat ten aanzien van KPN's bijzondere toegangsdiensten (inclusief de dienstverlening ter zake van de ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk), haar dienstverlening ter zake van interconnecterende huurlijnen (ILL), en de onlosmakelijk verbonden faciliteiten en voorzieningen, de EDC systematiek¹⁷ van toepassing is. Dit betekent dat de tarieven voor deze dienstverlening gebaseerd worden op het door KPN opgestelde EDC systeem, en op de jaarlijkse beoordeling door het college van dat systeem en de toepassing daarvan.
88. Specifiek ten aanzien van KPN's terminating access dienstverlening bepalen de richtsnoeren dat uitsluitend het 'bottom up' LRIC kostentoerekeningssysteem (hierna: het BULRIC systeem)¹⁸ dat door het college in samenwerking met KPN en andere marktpartijen is ontwikkeld, leidt tot de voor de dienst terminating access relevante transparante en kostengeoriënteerde tariefstelling.
89. Waar de EDC systematiek als 'top down' benadering de werkelijke kosten van de gereguleerde partij als uitgangspunt heeft, modelleert de BULRIC systematiek de kosten van een hypothetische efficiënte aanbieder opererend in een concurrerende omgeving. De BULRIC systematiek is daarmee in zekere zin 'strenger' dan de EDC systematiek want ze staat het de gereguleerde partij niet toe om bepaalde inefficiënte of uit het verleden verklaarbare kosten goed te maken.
90. Naar het oordeel van het college doet de differentiatie in kostentoerekeningssystemen voor enerzijds bijzondere toegang (EDC, werkelijke kosten) en anderzijds terminating access (BULRIC, efficiënte kosten) recht aan de onderscheidenlijke karakteristieken van beide vormen van dienstverlening. Ten aanzien van bijzondere toegang kan immers worden gesproken van een 'make-or-buy' beslissing: een concurrent van KPN heeft de keuze om zijn dienstverlening aan te bieden door middel van gebruikmaking van KPN's netwerk (via bijzondere toegang), door middel van een ander netwerk óf door middel van een investering in een eigen netwerk. Door het bestaan van deze keuze wordt KPN naar het oordeel van het college voldoende in haar kosten en daarmee in haar tariefstelling voor bijzondere toegang gedisciplineerd. Dit rechtvaardigt dat in de tariefregulering bij de werkelijke kosten van KPN kan worden aangesloten.
91. Een dergelijke disciplinerende werking ontbreekt in het geval van terminating access: voor verkeer dat een concurrent op KPN's netwerk door KPN moet laten afwikkelen (termineren) bestaat voor die concurrent geen keuzemogelijkheid of make-or-buy beslissing. De klant van de concurrent heeft immers een telefoonnummer gekozen dat hoort bij een bij KPN aangesloten klant; om dat gesprek tot stand te kunnen laten komen, heeft die concurrent geen andere keuze dan om de door KPN aangeboden terminating access dienst af te nemen. De terminating dienst kent daarom als zodanig een monopolioïde karakter dat het noodzakelijk maakt dat wordt uitgesloten dat KPN haar machtspositie vertaalt in een voor de ontwikkeling van effectieve concurrentie nadelige tariefstelling. Derhalve dient naar het oordeel van het college voor die tariefstelling te worden uitgegaan van de kosten van een

¹⁷ 'EDC' staat voor Embedded Direct Costs.

¹⁸ 'LRIC' staat voor Long Run Incremental Costs.

hypothetische efficiënte aanbieder, wiens kosten worden bepaald met het door het college in samenwerking met KPN en andere marktpartijen ontwikkelde BULRIC systeem¹⁹.

92. Opgemerkt zij dat het bovenbeschreven in de richtsnoeren geformuleerde beleid door KPN is onderschreven. In dit verband wordt gewezen op de schriftelijke instemming die KPN in 2000 aan het reguleringsconcept inzake de tarifiering van de door KPN te leveren interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten heeft gegeven²⁰, alsmede op het feit dat KPN in 2002 in het kader van het dossier ITTZ²¹ haar commitment aan zowel het reguleringsconcept als de richtsnoeren opnieuw heeft bevestigd.

B.2 Het verzoek van het college

93. Terminating access: In zijn brief van 17 juni 2004 heeft het college KPN verzocht om het in het besluit van 24 juli 2003 door het college als goedkeuringswaardig aangemerkte BULRIC-III systeem ter goedkeuring aan het college voor te leggen.
94. Bijzondere toegangsdiensten: In diezelfde brief heeft het college KPN verzocht om het in het besluit van 24 juli 2003 door het college als goedkeuringswaardig aangemerkte EDC-VI systeem ter goedkeuring aan het college voor te leggen.
95. Co-locatie diensten: In diezelfde brief heeft het college KPN tevens verzocht om het in het besluit van 5 september 2003 door het college als goedkeuringswaardig aangemerkte EDC-VI systeem ter goedkeuring aan het college voor te leggen.

B.3 Het voorstel van KPN

96. In hoofdstuk 3 van het verzoek om goedkeuring (bijlage 1 van de brief van KPN van 18 juni 2004) stelt KPN het volgende:

“KPN legt hierbij ter goedkeuring aan het college voor het EDC-VI kostentoerekeningssysteem en het BULRIC-III kostentoerekeningssysteem in de vorm zoals het college die blijkens zijn besluiten van 24 juli 2003 en 5 september 2003 goedkeuringswaardig acht en waaruit de tarieven volgen voor interconnectie, bijzondere toegang en ontbundelde toegangsdiensten uit bijlage 1 tot en met 3 van het besluit van 24 juli 2003 respectievelijk de tarieven uit bijlage 1A van het besluit van 5 september 2003.

¹⁹ Ook naar het oordeel van de Europese Commissie geeft toepassing van de FL-LRIC kostentoerekeningssystematiek de beste garantie dat een tariefniveau wordt vastgesteld zoals dat zou hebben gegolden in het geval op de ‘markt voor interconnectie’ van effectieve concurrentie sprake was geweest (Aanbeveling 98/195/EG van de Commissie van 8 januari 1998 betreffende interconnectie op een geliberaliseerde telecommunicatiemarkt, PB L 73 van 12 maart 1998, en de aanbeveling van de Commissie van 29 juli 1998 tot wijziging van aanbeveling 98/195/EG van de Commissie, PB L 228 van 15 augustus 1998). Dit oordeel wordt onderschreven door de Europese toezichthouders, verenigd in de ‘Independent Regulators Group’ (IRG), wat blijkt uit de door de IRG gepubliceerde ‘Principles of implementation and best practice regarding FL-LRIC cost modelling’ van 24 november 2000 (Zie de IRG website (<http://irgis.icp.pt>), onder ‘IRG documents’).

²⁰ Bedoeld reguleringsconcept is verwoord in de brief van het college aan KPN van 17 augustus 2000 (OPTA/IBT/2000/202316 van 17 augustus 2000). KPN heeft bij brief van 18 augustus 2000 (2000-U-00746-RvB) met bedoeld reguleringsconcept ingestemd.

²¹ ‘ITZZ’ staat voor Integraal Tarief ToeZicht.

Dit onder gelijktijdige intrekking van de systemen zoals zij die op 15 juli 2003 ter goedkeuring heeft ingediend (en zoals die op 7 en 13 augustus 2003 ten aanzien van collocatiediensten zijn geamendeerd).”

B.4 De beoordeling door het college

Terminating access

97. Het college stelt vast dat KPN het BULRIC-III systeem ter goedkeuring heeft voorgelegd in de vorm zoals het college die blijkens zijn besluit van 24 juli 2003 goedkeuringswaardig acht en waaruit de tarieven voor terminating access volgen zoals opgenomen in bijlage 1 van dat besluit.
98. De vorm van het goedkeuringswaardige BULRIC-III systeem blijkt in de eerste plaats uit de rechtstreeks en noodzakelijk uit dat systeem resulterende tarieven, die zijn opgenomen in bijlage 1 van het besluit van 24 juli 2003. Doordat KPN in haar voorstel een rechtstreeks verband legt tussen enerzijds het goedkeuringswaardige BULRIC-III systeem en anderzijds de daaruit volgende en in die bijlage 1 opgenomen tarieven, acht het college het voorstel van KPN voldoende specifiek en bepaalbaar.
99. De vorm van het goedkeuringswaardige BULRIC-III systeem blijkt in de tweede plaats uit de in bijlage 4 van het besluit van 24 juli 2003 door het college verwoorde motivering²². Doordat KPN in haar voorstel naar het besluit en daarmee naar de motivering van dat besluit verwijst, acht het college ook om die reden het voorstel van KPN voldoende specifiek en bepaalbaar.
100. Naar het oordeel van het college voldoet KPN met haar voorstel daarom aan het verzoek zoals hiervoor in alinea 93 beschreven. Het college keurt derhalve het door KPN voorgelegde BULRIC-III systeem goed. Wat betreft de motivering van de hiervoor bedoelde goedkeuring verwijst het college naar bijlage 6 van dit document²³.

Bijzondere toegangsdiensten

101. KPN heeft ter goedkeuring voorgelegd het EDC-VI systeem in de vorm zoals het college die blijkens zijn besluit van 24 juli 2003 goedkeuringswaardig acht en waaruit de tarieven voor bijzondere toegangsdiensten (inclusief de dienstverlening terzake van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk en de onlosmakelijk verbonden voorzieningen en faciliteiten) volgen zoals opgenomen in bijlage 2 en 3 van dat besluit.
102. De vorm van het betreffende goedkeuringswaardige EDC-VI systeem blijkt in de eerste plaats uit de rechtstreeks en noodzakelijk uit dat systeem resulterende tarieven, die zijn opgenomen in de bijlage 2 en 3 van het besluit van 24 juli 2003. Doordat KPN in haar voorstel een rechtstreeks verband legt tussen enerzijds het betreffende goedkeuringswaardige EDC-VI systeem en anderzijds de daaruit

²² De betreffende bijlage 4 is getiteld “Beoordeling van het BULRIC-III kostentoerekeningssysteem ter bepaling van de door KPN Telecom B.V. voor de periode 1 september 2003 tot 1 september 2004 voor haar terminating access diensten te hanteren kostengeoriënteerde tarieven, alsmede van de geschilpunten die ter zake van dat systeem tussen KPN Telecom B.V. en het college bestaan”.

²³ In ogenschouw nemend dat het door KPN voorgelegde en door het college goedgekeurde BULRIC-III systeem door het college is gemotiveerd in bijlage 4 van het besluit van 24 juli 2003, acht het college de betreffende bijlage eveneens mede de motivering van onderhavige goedkeuring. De betreffende bijlage maakt derhalve als bijlage 6 onderdeel uit van onderhavig document.

volgende en in die bijlagen 2 en 3 opgenomen tarieven, acht het college het voorstel van KPN voldoende specifiek en bepaalbaar.

103. De vorm van het betreffende goedkeuringswaardige EDC-VI systeem blijkt in de tweede plaats uit de in de bijlagen 5 en 6 (inclusief 6A en 6B) van het besluit van 24 juli 2003 door het college verwoorde motivering²⁴. Doordat KPN in haar voorstel naar het besluit en daarmee naar de motivering van dat besluit verwijst, acht het college ook om die reden het voorstel van KPN voldoende specifiek en bepaalbaar.
104. Naar het oordeel van het college voldoet KPN met haar voorstel daarom aan het verzoek zoals hiervoor in alinea 94 beschreven. Het college keurt derhalve het door KPN voorgelegde EDC-VI systeem goed. Wat betreft de motivering van de hiervoor bedoelde goedkeuring verwijst het college naar bijlagen 7 en 8 van dit document²⁵.

Co-locatie diensten

105. KPN heeft ter goedkeuring voorgelegd het EDC-VI systeem in de vorm zoals het college die blijkens zijn besluit van 5 september 2003 goedkeuringswaardig acht en waaruit de tarieven voor de dienstverlening terzake van co-locatie volgen zoals opgenomen in bijlage 1A van dat besluit.
106. De vorm van het betreffende goedkeuringswaardige EDC-VI systeem blijkt in de eerste plaats uit de rechtstreeks en noodzakelijk uit dat systeem resulterende tarieven, die zijn opgenomen in bijlage 1A van het besluit van 5 september 2003. Doordat KPN in haar voorstel een rechtstreeks verband legt tussen enerzijds het betreffende goedkeuringswaardige EDC-VI systeem en anderzijds de daaruit volgende en in die bijlage 1A opgenomen tarieven, acht het college het voorstel van KPN voldoende specifiek en bepaalbaar.
107. De vorm van het betreffende goedkeuringswaardige EDC-VI systeem blijkt in de tweede plaats uit de in de bijlagen 2 en 4 van het besluit van 5 september 2003 door het college verwoorde motivering²⁶. Doordat KPN in haar voorstel naar het besluit en daarmee naar de motivering van dat besluit verwijst, acht het college ook om die reden het voorstel van KPN voldoende specifiek en bepaalbaar.
108. Naar het oordeel van het college voldoet KPN met haar voorstel daarom aan het verzoek zoals hiervoor in alinea 95 beschreven. Het college keurt derhalve het door KPN voorgelegde EDC-VI systeem

²⁴ De betreffende bijlage 5 is getiteld "Motivering bij het onthouden van de goedkeuring aan het EDC-VI kostentoe-rekeningssysteem ter bepaling van de door KPN Telecom B.V. voor de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 voor haar bijzondere toegangsdiensten te hanteren kostengeoriënteerde tarieven". De betreffende bijlage 6 is getiteld "Motivering bij het onthouden van de goedkeuring aan het EDC-VI kostentoe-rekeningssysteem ter bepaling van de door KPN Telecom B.V. voor de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 voor haar dienstverlening ter zake van de ontbundelde aansluitlijn te hanteren kostengeoriënteerde tarieven".

²⁵ In ogenschouw nemend dat het betreffende door KPN voorgelegde en door het college goedgekeurde EDC-VI systeem door het college is gemotiveerd in de bijlagen 5 en 6 (inclusief 6A en 6B) van het besluit van 24 juli 2003, acht het college de betreffende bijlagen eveneens mede de motivering van onderhavige goedkeuring. De betreffende bijlagen maken derhalve als bijlagen 7 en 8 onderdeel uit van onderhavig document.

²⁶ De betreffende bijlage 2 is getiteld "Bevindingen naar aanleiding van de EDC beoordeling". De betreffende bijlage 4 is getiteld "Onderverdeling componenten collocatie".

teem goed. Wat betreft de motivering van de hiervoor bedoelde goedkeuring verwijst het college naar bijlagen 9 en 10 van dit document²⁷.

B.5 Dictum

109. Terminating access: Gelet op het hiervoor in de alinea's 97 tot en met 100 door het college gestelde, verleent het college, onder verwijzing naar artikel 6.6, derde lid Tw oud en in samenhang met artikel 19.5 Tw, zijn goedkeuring aan het door KPN bij brief van 18 juni 2004 ter goedkeuring voorgelegde BULRIC-III systeem.
110. Bijzondere toegangsdiensten: Gelet op het hiervoor in de alinea's 101 tot en met 104 door het college gestelde, verleent het college, onder verwijzing naar de artikelen 6.6, derde lid en 6.10, derde lid Tw oud en in samenhang met artikel 19.5 Tw, zijn goedkeuring aan het betreffende door KPN bij brief van 18 juni 2004 ter goedkeuring voorgelegde EDC-VI systeem.
111. Co-locatie diensten: Gelet op het hiervoor in de alinea's 105 tot en met 108 door het college gestelde, verleent het college, onder verwijzing naar artikel 6.10, derde lid Tw oud en in samenhang met artikel 19.5 Tw, zijn goedkeuring aan het betreffende door KPN bij brief van 18 juni 2004 ter goedkeuring voorgelegde EDC-VI systeem.

²⁷ In ogenschouw nemend dat het betreffende door KPN voorgelegde en door het college goedgekeurde EDC-VI systeem door het college is gemotiveerd in de bijlagen 2 en 4 van het besluit van 5 september 2003, acht het college de betreffende bijlagen eveneens mede de motivering van onderhavige goedkeuring. De betreffende bijlagen maken derhalve als bijlagen 9 en 10 onderdeel uit van onderhavig document. Daarbij zijn de voor de dienstverlening terzake van colo MDF relevante delen van de motivering helder gedrukt, de voor de dienstverlening terzake van additionele koppelkabels, colo huur en colo IBT/ILL relevante delen grijs.

Deel C. De beoordeling van de door KPN voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven

C.1 Het verzoek van het college

112. Terminating access: In zijn brief van 17 juni 2004 heeft het college KPN verzocht om haar voorstel te overleggen voor de tijdens de periode 1 september 2003 tot 1 september 2004 voor de terminating access dienstverlening te gelden kostengeoriënteerde tarieven, zoals die resulteren uit het in het besluit van 24 juli 2003 als goedkeuringswaardig aangemerkte BULRIC-III systeem.
113. Bijzondere toegangsdiensten: In diezelfde brief heeft het college KPN verzocht om haar voorstel te overleggen voor de tijdens de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 voor de dienstverlening terzake van bijzondere toegang (inclusief de dienstverlening terzake van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk en de onlosmakelijk verbonden voorzieningen en faciliteiten) te gelden kostengeoriënteerde tarieven, zoals die resulteren uit het in het besluit van 24 juli 2003 als goedkeuringswaardig aangemerkte EDC-VI systeem.
114. Co-locatie diensten: In diezelfde brief heeft het college KPN tevens verzocht om haar voorstel te overleggen voor de tijdens de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 voor de dienstverlening terzake van co-locatie in het kader van MDF (met uitzondering van de dienstverlening terzake van additionele koppelkabels) te gelden kostengeoriënteerde eenmalige tarieven, zoals die resulteren uit het in het besluit van 5 september 2003 als goedkeuringswaardig aangemerkte EDC-VI systeem.

C.2 Het voorstel van KPN

115. In hoofdstuk 4 van het verzoek om goedkeuring (bijlage 1 van de brief van KPN van 18 juni 2004) doet KPN, in haar woorden, "een tariefvoorstel voor interconnectiediensten (terminating access) voor de periode vanaf 1 september 2003, voor bijzondere toegang, ontbundelde toegang, collocatie MDF en de overige diensten voor de periode vanaf 1 juli 2003, en voor interconnecterende vaste verbindingen voor de periode vanaf 1 juli 2004". KPN geeft daarbij aan deze tarieven te zullen hanteren tot aan de invoering van eventuele nieuwe verplichtingen als uitvloeisel van de implementatie van het NRK.

C.3 De beoordeling door het college

116. Zoals in paragraaf A.5 uiteen is gezet, is in de beoordeling van de door KPN voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven aan de orde dat deze door het college worden beoordeeld in het licht van de goedgekeurde kostentoerekeningssystemen, i.c. de EDC-VI en BULRIC-III systemen zoals goedgekeurd in deel B van onderhavig document, waarmee het college onderzoekt of in overeenstemming met de goedgekeurde systemen wordt gehandeld. Kort gezegd behelst dit onderzoek of de door KPN voorgestelde tarieven gelijk zijn aan de kostengeoriënteerde tarieven zoals die rechtstreeks en noodzakelijk resulteren uit de goedgekeurde kostentoerekeningssystemen.

Terminating access

117. Ten aanzien van het door KPN voor haar dienstverlening terzake van terminating access voorgelegde tariefvoorstel heeft het college, na een vergelijking van het voorstel van KPN (paragraaf 4.2)

met bijlage 1 van het besluit van 24 juli 2003, geconstateerd dat dit voorstel voor de periode van 1 september 2003 tot 1 september 2004 tarieven bevat die, conform het verzoek van het college, resulteren uit het in het besluit van 24 juli 2003 als goedkeuringswaardig aangemerkte BULRIC-III systeem.

118. Op grond van deze constatering oordeelt het college de door KPN voor de periode 1 september 2003 tot 1 september 2004 voor haar dienstverlening terzake van terminating access voorgestelde tarieven als zijnde kostengeoriënteerd.

Bijzondere toegangsdiensten

119. Ten aanzien van het door KPN voor haar dienstverlening terzake van bijzondere toegang (inclusief de dienstverlening terzake van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk en de onlosmakelijk verbonden voorzieningen en faciliteiten) voorgelegde tariefvoorstel heeft het college, na een vergelijking van het voorstel van KPN (paragrafen 4.3, 4.4 en 4.6) met de bijlagen 2 en 3 van het besluit van 24 juli 2003, geconstateerd dat dit voorstel voor de periode van 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 tarieven bevat die, conform het verzoek van het college, resulteren uit het in het besluit van 24 juli 2003 als goedkeuringswaardig aangemerkte EDC-VI systeem.

120. Op grond van deze constatering oordeelt het college de door KPN voor de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 voor haar dienstverlening terzake bijzondere toegang (inclusief de dienstverlening terzake van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk en de onlosmakelijk verbonden voorzieningen en faciliteiten) voorgestelde tarieven als zijnde kostengeoriënteerd.

Co-locatie diensten

121. Ten aanzien van het door KPN voor haar dienstverlening terzake van co-locatie in het kader van MDF (met uitzondering van de dienstverlening terzake van additionele koppelkabels) voorgelegde tariefvoorstel heeft het college, na een vergelijking van het voorstel van KPN (paragraaf 4.4.2) met de bijlage 1A van het besluit van 5 september 2003, geconstateerd dat dit voorstel voor de periode van 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 tarieven bevat die, conform het verzoek van het college, resulteren uit het in het besluit van 5 september 2003 als goedkeuringswaardig aangemerkte EDC-VI systeem.

122. Op grond van deze constatering oordeelt het college de door KPN voor de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 voor haar dienstverlening terzake van co-locatie in het kader van MDF (met uitzondering van de dienstverlening terzake van additionele koppelkabels) voorgestelde tarieven als zijnde kostengeoriënteerd.

Tenslotte

123. Bijlage 11 van onderhavig document bevat een overzicht van de op grond van het hiervoor ten aanzien van de door KPN voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven geformuleerde oordeel gedurende die periode te gelden kostengeoriënteerde tarieven.

Deel D. De (gedeeltelijke) intrekking van de afkeuringsbesluiten en het handhavingsbesluit

124. Met het oog op de in deel B besloten goedkeuring van de door KPN voorgelegde EDC-VI en BULRIC-III systemen en het met die goedkeuring samenhangende in deel C uitgesproken oordeel dat de door KPN voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven kostengeoriënteerd zijn, is in wezen de grondslag aan de betreffende onderdelen van de afkeuringsbesluiten van 24 juli 2003 en 5 september 2003 alsmede van het handhavingsbesluit van 3 december 2003 komen te vervallen. Het college stelt zich op het standpunt dat in dit licht de betreffende onderdelen van die besluiten in dit specifieke geval kunnen worden ingetrokken.

D.1 Het afkeuringsbesluit van 24 juli 2003

125. Het dictum van het afkeuringsbesluit van 24 juli 2003 ziet op:

- de niet-goedkeuring van het door KPN op 15 juli 2003 aan het college ter goedkeuring voorgelegde BULRIC-III systeem (alinea 43 van het betreffende besluit),
- de niet-goedkeuring van het door KPN op 1 mei 2003 aan het college ter goedkeuring voorgelegde EDC-VI systeem (tezamen met de daarbij op 15 juli en 18 juli 2003 door KPN opgeleverde bijlage, voorzover deze bijlage een aanpassing dan wel een aanvulling op de op 1 mei voorgelegde rapportage is) (alinea 44 van het betreffende besluit), alsmede op
- de opdracht aan KPN tot wijziging van haar referentieaanbod voor de dienstverlening samenhangend met de ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk, inhoudende dat KPN voor de in bijlage 3 bij het besluit van 24 juli 2003 bedoelde diensten voor de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 de in die bijlage 3 opgenomen kostengeoriënteerde tarieven in haar referentieaanbod opneemt (alinea 45 van het betreffende besluit).

126. De hiervoor in de alinea's 109 en 110 bedoelde goedkeuring van de alsnog door KPN voorgelegde goedkeuringswaardige EDC-VI en BULRIC-III systemen en het in de alinea's 118 en 120 bedoelde oordeel dat de door KPN voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven kostengeoriënteerd zijn, zien toe op het volledige dictum van het afkeuringsbesluit van 24 juli 2003.

127. Het college is derhalve van oordeel dat hiermee de grondslag aan het gehele afkeuringsbesluit van 24 juli 2003 is komen te vervallen, en dat het betreffende besluit in dit specifieke geval in zijn geheel kan worden ingetrokken.

D.2 Het afkeuringsbesluit van 5 september 2003

128. Het dictum van het afkeuringsbesluit van 5 september 2003 ziet op:

- de niet-goedkeuring van het door KPN op 1 en 15 mei 2003 aan het college ter goedkeuring voorgelegde EDC-VI systeem, tezamen met de daarbij op 7 en 13 augustus 2003 door KPN opgeleverde bijlagen voorzover deze bijlagen aanpassingen dan wel aanvullingen op de op 1 en 15 mei voorgelegde rapportages betreffen (alinea 18 van het betreffende besluit);
- de opdracht aan KPN tot wijziging van haar referentieaanbod voor de dienstverlening samenhangend met de ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk, inhoudende dat KPN

voor de in bijlage 1A bij het besluit van 5 september 2003 bedoelde diensten voor de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 de in die bijlage 1A opgenomen kostengeoriënteerde tarieven in haar referentieaanbod opneemt (alinea 19 van het betreffende besluit).

129. In de alinea's 50 en 51 van onderhavig document is toegelicht dat enkele vormen van dienstverlening buiten het overgangsregime zijn gebleven. Voor de periode 2003/2004 betreft dit:

- de periodiek gefactureerde dienstverlening terzake van co-locatie (colo huur),
- de dienstverlening terzake van co-locatie in het kader van interconnectie, bijzondere toegang en interconnecterende huurlijnen (colo IBT/ILL), en
- de dienstverlening terzake van de door KPN ten behoeve van co-locatie in het kader van MDF (colo MDF) te leveren additionele koppelkabels.

De ten aanzien van deze vormen van dienstverlening bestaande juridische procedures blijven van kracht²⁸.

130. Dat deze drie specifieke vormen van dienstverlening terzake van co-locatie buiten het overgangsregime zijn gebleven, heeft betekend dat KPN deze diensten niet in haar tariefvoorstel voor de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 heeft opgenomen. Het hiervoor in alinea 122 bedoelde oordeel dat de door KPN voor de periode 2003/2004 voor haar dienstverlening terzake van co-locatie voorgestelde tarieven kostengeoriënteerd zijn, ziet dan ook niet op deze drie vormen van dienstverlening.

131. Het voorgaande betekent dat de hiervoor in alinea 111 bedoelde goedkeuring van het alsnog door KPN voorgelegde goedkeuringswaardige EDC-VI systeem en het in alinea 122 bedoelde oordeel dat de door KPN voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven kostengeoriënteerd zijn, *niet* zien op het volledige dictum van het afkeuringsbesluit van 5 september 2003. Hiermee is niet de grond aan het gehele afkeuringsbesluit van 5 september 2003 komen te vervallen.

132. Het college is derhalve van oordeel dat het afkeuringsbesluit van 5 september 2003 in dit specifieke geval kan worden ingetrokken uitsluitend voorzover dit besluit ziet op de eenmalig gefactureerde dienstverlening terzake van colo MDF (uitgezonderd de dienstverlening terzake van additionele koppelkabels), c.q. in stand dient te blijven voorzover dit besluit toeziet op de dienstverlening terzake van colo huur, colo IBT/ILL en additionele koppelkabels.

D.3 Het handhavingsbesluit van 3 december 2003

133. De in het dictum van het handhavingsbesluit van 3 december 2003 geformuleerde last onder dwangsom luidt:

- "a) KPN dient uiterlijk vanaf 1 januari 2004 voor haar interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten - welke diensten staan opgesomd in de bijlagen 1 en 2 van het besluit van 24 juli 2003 (OPTA/IBT/2003/202395) - de kostengeoriënteerde tarieven te hanteren die in die bijlagen 1 en 2 bij

²⁸ Hierbij zij opgemerkt dat KPN zich heeft verbonden om met betrekking tot de dienstverlening terzake van additionele koppelkabels de strekking van haar bezwaar en eventueel later beroep te beperken tot de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004. Zie in dit verband ook bijlage 3 bij de brief van KPN van 18 juni 2004 (bijlage 5 van onderhavig document).

dat besluit zijn vermeld, door deze diensten voor zover die vanaf 1 januari 2004 worden afgenomen in overeenstemming daarmee te factureren.

b) Voor zover KPN over de periode 1 september 2003 tot en met 31 december 2003 (voor wat betreft haar interconnectiediensten), dan wel over de periode 1 juli 2003 tot en met 31 december 2003 (voor wat betreft haar bijzondere toegangsdiensten) aan marktpartijen tarieven in rekening heeft gebracht, welke tarieven niet in overeenstemming zijn met het bepaalde onder (a), dient KPN er uiterlijk op 31 januari 2004 voor te hebben zorg gedragen dat over die perioden in het verleden alsnog tarieven in rekening worden gebracht die daarmee wel overeenstemmen.

c) KPN zal een dwangsom van € 2.000.000,00 verbeuren voor elke kalendermaand of gedeelte daarvan dat zij in strijd handelt met het onder (a) of (b) bepaalde, zulks tot een maximum van € 12.000.000,00. Of sprake is van niet-naleving van het onder (a) bepaalde zal voor het eerst op 1 maart 2004 worden beoordeeld op basis van de in februari 2004 door KPN verzonden facturen over januari 2004. Of sprake is van niet-naleving van het onder (b) bepaalde zal op 1 februari 2004 worden beoordeeld."

134. In ogenschouw nemend dat het college van oordeel is dat de grondslag aan het gehele afkeuringsbesluit van 24 juli 2003 is komen te vervallen en dat het betreffende besluit derhalve in dit specifieke geval in zijn geheel kan worden ingetrokken, én het handhavingsbesluit van 3 december 2003 uitsluitend betrekking heeft op dienstverlening waarop het afkeuringsbesluit van 24 juli 2003 onder andere ziet, is het college tevens van oordeel dat hiermee de grondslag aan het gehele handhavingsbesluit van 3 december 2003 is komen te vervallen, en dat het betreffende besluit in dit specifieke geval in zijn geheel kan worden ingetrokken.

D.4 Dictum

135. Het college trekt bij deze het besluit van 24 juli 2003 houdende de niet-goedkeuring van kosten-toerekeningssystemen ter bepaling van de door KPN Telecom B.V. voor haar interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten te hanteren kostengeoriënteerde tarieven voor de periode 1 september 2003 tot 1 september 2004 respectievelijk 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 (OPTA/IBT/2003/202395) in zijn geheel in.

136. Het college trekt bij deze het besluit van 5 september 2003 houdende de niet-goedkeuring van kostentoerekeningssystemen ter bepaling van de door KPN Telecom B.V. voor haar collocatie diensten te hanteren kostengeoriënteerde tarieven voor de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 (OPTA/IBT/2003/203050) in voorzover dit besluit toeziet op de eenmalig gefactureerde dienstverlening terzake van colo MDF (uitgezonderd de dienstverlening terzake van additionele koppelkabels).

137. Het college trekt bij deze het besluit last onder dwangsom van 3 december 2003 (OPTA/IBT/2003/204680) in zijn geheel in.

Deel E. De beoordeling van de door KPN voor de overgangperiode voorgestelde tarieven

E.1 Algemeen

E.1.1 Het verzoek van het college

138. Terminating access: In zijn brief van 17 juni 2004 heeft het college KPN verzocht om haar voorstel te overleggen voor de tijdens de overgangperiode (de periode vanaf 1 september 2004 tot de operationalisering van eventuele verplichtingen onder het nieuwe regulerende kader, maar uiterlijk tot 1 januari 2006) voor de terminating access dienstverlening te gelden kostengeoriënteerde tarieven. Dit voorstel dient het door het college in het besluit van 24 juli 2003 als goedkeuringswaardig aangemerkte BULRIC-III systeem als uitgangspunt te hebben, en te zijn onderbouwd met relevante kosten- en volumeontwikkelingen zodanig dat in voldoende mate kan worden vastgesteld dat de voorgestelde tarieven het gevolg van die ontwikkelingen zijn.
139. Bijzondere toegangsdiensten: In diezelfde brief heeft het college KPN verzocht om haar voorstel te overleggen voor de tijdens de overgangperiode (de periode vanaf 1 juli 2004 tot de operationalisering van eventuele verplichtingen onder het nieuwe regulerende kader, maar uiterlijk tot 1 januari 2006) voor de dienstverlening terzake van bijzondere toegang (inclusief de dienstverlening terzake van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk en de onlosmakelijk verbonden voorzieningen en faciliteiten) te gelden kostengeoriënteerde tarieven. Dit voorstel dient het door het college in het besluit van 24 juli 2003 als goedkeuringswaardig aangemerkte EDC-VI systeem als uitgangspunt te hebben, en te zijn onderbouwd met relevante kosten- en volumeontwikkelingen zodanig dat in voldoende mate kan worden vastgesteld dat de voorgestelde tarieven het gevolg van die ontwikkelingen zijn.
140. Co-locatie in het kader van MDF (eenmalige tarieven): In diezelfde brief heeft het college KPN tevens verzocht om haar voorstel te overleggen voor de tijdens de overgangperiode (de periode vanaf 1 juli 2004 tot de operationalisering van eventuele verplichtingen onder het nieuwe regulerende kader, maar uiterlijk tot 1 januari 2006) voor de dienstverlening terzake van co-locatie in het kader van MDF te gelden kostengeoriënteerde eenmalige tarieven. Dit voorstel dient het door het college in het besluit van 5 september 2003 als goedkeuringswaardig aangemerkte EDC-VI systeem als uitgangspunt te hebben, en te zijn onderbouwd met relevante kosten- en volumeontwikkelingen zodanig dat in voldoende mate kan worden vastgesteld dat de voorgestelde tarieven het gevolg van die ontwikkelingen zijn.
141. Co-locatie in het kader van MDF (periodieke tarieven) en co-locatie in het kader van IBT en ILL: Met betrekking tot de dienstverlening terzake van co-locatie heeft het college KPN eveneens verzocht om het college ter goedkeuring voor te leggen het EDC-VII kostentoerekeningsstelsel zoals dat resulteert in de volgens KPN voor de periode 1 juli 2004 tot 1 juli 2005 voor (i) haar periodiek gefactuurde dienstverlening terzake van co-locatie in het kader van MDF en (ii) haar dienstverlening terzake van co-locatie IBT en ILL te gelden kostengeoriënteerde tarieven, inclusief het betreffende tariefvoorstel.
142. Interconnecterende huurlijnen: In zijn brief van 17 juni 2004 heeft het college KPN tenslotte verzocht om haar voorstel te overleggen voor de tijdens de overgangperiode (de periode vanaf 1 juli

2004 tot de operationalisering van eventuele verplichtingen onder het nieuwe regulerende kader, maar uiterlijk tot 1 januari 2006) voor de dienstverlening terzake van interconnecterende huurlijnen te gelden kostengeoriënteerde tarieven. Dit voorstel dient het door het college in het besluit van 11 september 2003 (OPTA/IBT/2003/203020) goedgekeurde EDC-VI systeem als uitgangspunt te hebben, en te zijn onderbouwd met relevante kosten- en volumeontwikkelingen zodanig dat in voldoende mate kan worden vastgesteld dat de voorgestelde tarieven het gevolg van die ontwikkelingen zijn.

E.1.2 Het voorstel van KPN

143. Zoals reeds hiervoor in alinea 115 is aangegeven, doet KPN in hoofdstuk 4 van het verzoek om goedkeuring (bijlage 1 van de brief van KPN van 18 juni 2004), in haar woorden, "een tariefvoorstel voor interconnectiediensten (terminating access) voor de periode vanaf 1 september 2003, voor bijzondere toegang, ontbundelde toegang, collocatie MDF en de overige diensten voor de periode vanaf 1 juli 2003, en voor interconnecterende vaste verbindingen voor de periode vanaf 1 juli 2004". KPN geeft daarbij aan deze tarieven te zullen hanteren tot aan de invoering van eventuele nieuwe verplichtingen als uitvloeisel van de implementatie van het NRK.

144. In hoofdstuk 5 van hetzelfde document gaat KPN "in op de kosten- en volumeontwikkelingen voor de diverse dienstclusters (interconnectie en bijzondere toegang, ontbundelde toegang, interconnecterende vaste verbindingen en de overige diensten) die, gebaseerd op de ter goedkeuring voorgelegde EDC-VI en BULRIC-III systemen, de basis vormen voor de voorgestelde tarieven voor de periode vanaf juli 2004 tot aan de implementatie van het NRK."

E.1.3 De beoordeling door het college

145. Zoals in paragraaf A.5 uiteen is gezet, beoordeelt het college de door KPN voor de overgangperiode voorgestelde tarieven in het licht van de meest recent goedgekeurde kostentoerekeningssystemen, namelijk de EDC-VI en BULRIC-III systemen zoals goedgekeurd in deel B van onderhavig document, alsmede - aan de hand van een deltaxdocument - in het licht van de relevante kosten- en volumeontwikkeling in de overgangperiode.

146. Met deze beoordeling, waarin de deltaxbenadering wordt toegepast, onderzoekt het college of met de door KPN voor de overgangperiode voorgestelde tarieven in overeenstemming met de goedgekeurde systemen wordt gehandeld. Indien dit het geval is, oordeelt het college de voorgestelde overgangstarieven als zijnde kostengeoriënteerd.

147. Nog opgemerkt zij dat het college hoofdstuk 5 van het verzoek om goedkeuring begrijpt als zijnde het deltaxdocument.

E.2 Interconnectie en bijzondere toegang

E.2.1 Het tariefvoorstel van KPN

148. Het eerste dienstcluster dat KPN in hoofdstuk 5 van het verzoek om goedkeuring noemt, betreft de dienstverlening terzake van interconnectie (terminating access) en bijzondere toegang (tezamen het minutenbedrijf).

149. In de paragrafen 4.2 en 4.3 van hetzelfde document stelt KPN voor dit dienstcluster overgangstarieven voor die gelijk zijn aan de tarieven zoals KPN die heeft voorgesteld voor de periode 2003/2004. Daarmee zijn de voorgestelde overgangstarieven gelijk aan de tarieven die resulteren uit de in de alinea's 100 en 104 van onderhavig document goedgekeurde EDC-VI en BULRIC-III kosten-toerekeningssystemen.
150. In paragraaf 5.1 beschrijft KPN vervolgens de relevante kosten- en volumeontwikkeling zoals die volgens KPN, in het licht van het goedgekeurde EDC-VI systeem, resulteert in de voor de bijzondere toegangsdiensten voorgestelde tariefontwikkeling.
151. KPN gaat in paragraaf 5.1 niet in op de voor interconnectie (terminating access) relevante kosten- en volumeontwikkeling; in de conclusie in paragraaf 5.1.3 komt KPN separaat op terminating access en de toepassing van het BULRIC systeem terug.

E.2.2 De toepassing van de deltabenadering door KPN

De relevante volumeontwikkeling (bijzondere toegang)

152. Bij de relevante volumeontwikkeling geeft KPN aan dat zij ten opzichte van het in de goedgekeurde EDC-VI en BULRIC-III systemen relevante volume voor 2004 een daling van het verkeersvolume over het geschakelde netwerk verwacht van [x]. KPN onderbouwt deze verwachting met een vergelijking van de voor 2003 en 2004 relevante jaarplannen en staft deze verwachting vervolgens met een vergelijking van de kwartaalcijfers voor Q1 2003 en Q1 2004 (waaruit een daling van 9% blijkt). KPN schrijft de afname toe aan de verdere migratie van smalband naar breedband internet en aan de verdergaande ontwikkeling waarbij eindgebruikers hun abonnement op de vaste telefoniedienst opzeggen en uitsluitend nog mobiel telefoneren.
153. Vervolgens geeft KPN aan dat zij verwacht dat in 2004 het totaal aantal netminuten op het geschakelde netwerk [x] afneemt ten opzichte van het in de goedgekeurde EDC-VI en BULRIC-III systemen relevante aantal netminuten. Het begrip netminuten duidt daarbij op het totaal aantal minuten dat gebruik maakt van de diverse netelementen in het netwerk en als zodanig bijdraagt aan de dekking van de kosten van die netelementen²⁹. De daling van het aantal netminuten is toe te schrijven aan de in de vorige alinea bedoelde ontwikkelingen, maar ook aan de door KPN verwachte verdere groei van het aandeel wholesale verkeer op KPN's netwerk (dat wil zeggen ten opzichte van het aandeel retail verkeer). Het effect van deze verdere groei is dat, gegeven dat wholesale verkeer naar zijn aard gebruik maakt van minder netelementen in het netwerk van KPN dan (on-net) retailverkeer, het aantal netminuten nog aanzienlijk scherper daalt dan het verwachte aantal verkeersminuten.
154. Tenslotte constateert KPN dat de toepassing van de voor de overgangperiode relevante volumeontwikkeling binnen het goedgekeurde EDC-VI systeem betekent dat de overgangstarieven ruim [x] hoger zouden liggen dan de door KPN voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven.

²⁹ Voorbeeld: In termen van verkeersvolume gelden een CPS verkeersminuut en een Biba retailverkeersminuut beiden als één. In termen van netminuten geldt een Biba retailverkeersminuut echter, omdat die minuut gebruik maakt van bijvoorbeeld drie netelementen, als drie netminuten, terwijl de CPS verkeersminuut, omdat die minuut gebruik maakt van bijvoorbeeld maar één netelement, slechts telt als één netminuut.

De relevante kostenontwikkeling (bijzondere toegang)

155. Voortbouwend op de in de vorige alinea bedoelde constatering, concludeert KPN dat, teneinde de voorgestelde (ten opzichte van de periode 2003/2004 gelijkblijvende) tarieven te kunnen realiseren, de verwachte kosten per minuut voor 2004 met [x] zouden moeten dalen ten opzichte van de in EDC-VI verwachte kosten voor 2003. KPN verwacht echter de volgende kostenontwikkeling.
156. Operationele kosten: Hoewel KPN verwacht dat in 2004 de operationele kosten van haar divisie vast ten opzichte van EDC-VI met [x] zullen dalen (jaarplan 2004 ten opzichte van jaarplan 2003), heeft de oorzaak van deze daling, te weten de dalende inkoopkosten als gevolg van de lagere tarieven voor het termineren van verkeer op de mobiele netwerken (MTA), geen effect op de aan wholesale diensten toerekenbare operationele kosten; de inkoop van MTA is uitsluitend toerekenbaar aan KPN's eigen retailverkeer. De na correctie van het effect van de dalende inkoopkosten resterende lichte stijging van de operationele kosten met [x] acht KPN eveneens niet toerekenbaar aan de wholesale diensten, wat betekent dat KPN voor 2004 gelijkblijvende aan de bijzondere toegangsdiensten toerekenbare operationele kosten verwacht.
157. Afschrijvingen: KPN verwacht dat ten opzichte van EDC-VI de afschrijvingslasten in 2004 ruim [x] lager zullen liggen (jaarplan 2004 ten opzichte van jaarplan 2003). De oorzaak hiervoor is volgens KPN gelegen in het huidige strikte investeringsbeleid. Gegeven dat EDC-VI leert dat ruim [x] van het tarief voor de bijzondere toegangsdiensten bestaat uit afschrijvingslasten, betekent deze kostendaling een daling van de kostprijs per minuut van [x].
158. Vermogenskosten: KPN geeft aan dat het huidige strikte investeringsbeleid eveneens gevolgen heeft voor de ontwikkeling van de waarde van de voor de bijzondere toegangsdiensten relevante activa, en daarmee voor de vermogenskosten. Een rol daarbij speelt tevens de hoogte van de WACC³⁰. Gebaseerd op de in EDC-VI gemaakte vergelijking van de in 2002 gerealiseerde vermogenskosten en de voor 2003 geprognosticeerde vermogenskosten en op de extrapolatie van de daaruit resulterende daling naar 2004, komt KPN tot een verwachte daling van de vermogenskosten van [x]. Gegeven dat de vermogenskosten [x] van het tarief voor de bijzondere toegangsdiensten betreffen, betekent deze kostendaling een daling van de kostprijs per minuut van [x].

De conclusie van KPN (bijzondere toegang)

159. Op grond van de door KPN verwachte relevante kosten- en volumeontwikkeling komt KPN tot de conclusie dat de overgangstarieven voor bijzondere toegang ten opzichte van de voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven met [x] zouden moeten stijgen.
160. KPN stelt echter vervolgens dat zij, gegeven het belang dat KPN hecht aan het met het overgangsregime beoogde wegnemen en voorkomen van langdurige tariefonzekerheid en de soepele invoering van het NRK, bereid is om de voor gelijkblijvende tarieven noodzakelijke verdere kostendaling als kostendoelstelling op zich te nemen.

³⁰ 'WACC' staat voor Weighted Average Cost of Capital en geldt als maatstaf voor het KPN toegestane redelijke rendement.

161. KPN concludeert tenslotte dat haar voorstel voor de overgangstarieven voor bijzondere toegang, in het licht van het ter goedkeuring voorgelegde EDC-VI systeem en gegeven de door KPN verwachte relevante kosten- en volumeontwikkeling, resulteert in kostengeoriënteerde tarieven.

De conclusie van KPN (terminating access)

162. Ten aanzien van terminating access en de toepassing van het BULRIC systeem merkt KPN in paragraaf 5.1.3 op dat zij zich, hoewel het door het college goedkeuringswaardig geachte BULRIC-III systeem niet aan de door KPN aan een dergelijk systeem gestelde eisen voldoet, voor de periode 1 september 2003 tot 1 september 2004 en voor de overgangperiode met de uitkomsten van dit systeem kan verenigen en daarom deze uitkomsten in haar tariefvoorstel voor beide perioden heeft opgenomen.

E.2.3 De beoordeling door het college

Bijzondere toegang

163. Het college is in de eerste plaats van oordeel dat KPN ten aanzien van haar dienstverlening terzake van bijzondere toegang de deltabenadering op de juiste wijze heeft toegepast. KPN is in haar analyse consequent uitgegaan van het goedgekeurde EDC-VI systeem en heeft op afdoende wijze de ten aanzien van dat systeem verwachte delta's in relevante kosten en volumes toegelicht en aannemelijk gemaakt. Daarbij heeft KPN op consistente wijze aannemelijk gemaakt hoe de kosten- en volumeontwikkeling tezamen resulteren in de ontwikkeling van de voor de overgangperiode relevante kosten per minuut.
164. Het college is in de tweede plaats van oordeel dat er geen gronden zijn op basis waarvan moet worden geconcludeerd dat de door KPN verwachte kosten- en volumeontwikkeling onredelijk is en daarmee onaanvaardbaar zou zijn. De verwachte volumeontwikkeling acht het college verdedigbaar, mede omdat KPN deze verwachting aan de hand van de kwartaalcijfers heeft gestaafd. De ten aanzien van de onderscheiden kostensoorten door KPN verwachte ontwikkeling acht het college voldoende onderbouwd aan de hand van de door KPN aangevoerde gegevens uit zowel EDC-VI als het jaarplan 2004, en daarmee in voldoende mate aannemelijk.
165. Het college is verder van oordeel dat de door KPN naar aanleiding van de besprekingen over het overgangsregime verkozen efficiëntiedoelstelling, op basis waarvan KPN stelt de voorgestelde gelijkblijvende tarieven (ondanks de op grond van de voorziene kosten- en volumeontwikkeling stijgende kosten per minuut) te kunnen bewerkstelligen, op zichzelf acceptabel is. Echter, waar KPN de bereidheid om zich te committeren aan dergelijke kostendoelstellingen verklaart vanuit haar betrokkenheid bij het overgangsregime, acht het college deze onderdeel van de normale bedrijfsvoering waarin onder druk van de concurrentie steeds gezocht wordt naar een verlaging van kosten. In deze zin oordeelt het college dergelijke kostendoelstellingen dan ook niet anders dan elke andere door KPN voor een komende reguleringsperiode verwachte kostenontwikkeling.
166. Overigens zij opgemerkt dat de richtsnoeren bepalen dat de als kostengeoriënteerd geoordeelde tarieven gelden als zijnde definitief; van een verrekening achteraf op basis van gedurende de reguleringsperiode opgetreden feitelijke kosten en volumes is geen sprake. Met betrekking tot de door KPN in het kader van het overgangsregime aan zichzelf gestelde kostendoelstellingen betekent deze be-

paling dat deze voor risico en rekening van KPN zijn; aanpassing van de overgangstarieven na afloop van de overgangsperiode is op basis van de richtsnoeren niet aan de orde.

167. Met betrekking tot de ontwikkeling van de relevante WACC (het redelijke rendement) geeft KPN aan dat de ontwikkeling van de vermogenskosten mede wordt bepaald door de hoogte van de WACC. In ieder geval op grond van de voor KPN verbeterde credit rating is een ten opzichte van het EDC-VI systeem voor 2004 enigszins lagere WACC te verwachten. In ogeschouw nemend dat KPN de daling van de vermogenskosten bepaald aan de hand van de in EDC-VI gemaakte vergelijking van de in 2002 gerealiseerde vermogenskosten en de voor 2003 geprognosticeerde vermogenskosten, en gegeven dat de ontwikkeling van de vermogenskosten tussen 2002 en 2003 mede bepaald wordt door de daling van de WACC van 13,4% (voor 2002) naar 11,6% (voor 2003), acht het college de voor 2004 te verwachten verdere daling van de WACC op redelijke en afdoende wijze door KPN verdisconteerd.
168. Concluderend oordeelt het college op grond van de door hem uitgevoerde beoordeling de door KPN voor de overgangsperiode voor haar dienstverlening terzake van bijzondere toegang voorgestelde tarieven als zijnde kostengeoriënteerd.

Terminating access

169. Het college constateert dat KPN, gegeven haar principiële bezwaren tegen het toegepaste BULRIC-III systeem, ten aanzien van haar dienstverlening terzake van terminating access geen toepassing heeft gegeven aan de deltabenadering. Opgemerkt zij dat deze opstelling niet afwijkt van de opstelling die KPN ook ten aanzien van BULRIC-I, en -II heeft ingenomen, waarbij KPN bereid is gebleken om de betreffende systemen ondanks de daaraan volgens KPN klevende bezwaren ter goedkeuring voor te leggen, gegeven dat KPN zich met de uitkomsten van die systemen kon verenigen.
170. Ondanks het feit dat KPN geen toepassing aan de deltabenadering heeft gegeven, is het college van oordeel dat de door KPN voor haar dienstverlening terzake van terminating access voorgestelde tarieven kostengeoriënteerd zijn. Dit op basis van een eigen toepassing van de deltabenadering, die hier uiteen wordt gezet.
171. Met betrekking tot de in deze deltabenadering relevante volumeontwikkeling geldt op basis van de richtsnoeren dat deze gelijk dient te zijn aan die binnen de voor bijzondere toegang toegepaste deltabenadering. De hiervoor door KPN aangevoerde voor bijzondere toegang relevante volumeontwikkeling wordt daarom geacht hier te zijn herhaald. De toepassing van deze volumeontwikkeling binnen het goedgekeurde BULRIC-III systeem zou betekenen dat de overgangstarieven [x] hoger zouden liggen dan de door KPN voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven.
172. Een belangrijk principe binnen de BULRIC systematiek is dat in feite elk jaar een nieuw netwerk wordt gemodelleerd dat is gedimensioneerd om de op dat moment verwachte verkeersvolumes te kunnen verwerken. Lagere verwachte verkeersvolumes betekenen dan ook dat een kleiner en daarmee goedkoper netwerk kan worden gemodelleerd, hetgeen zich vertaalt in een neerwaartse druk op de resulterende kosten per minuut. Waar het in de EDC systematiek in grote lijnen zo is dat bij dalende volumes de gelijkblijvende kosten van het dan te grote netwerk resulteren in stijgende kosten per minuut, wordt dit effect in de BULRIC systematiek gecompenseerd doordat daar een netwerk van voor de lagere verkeersvolumes passende grootte wordt gemodelleerd (de schaalbaarheid van het BULRIC netwerk).

173. Van belang om hierbij op te merken is echter dat de bedoelde compensatie niet volledig zal zijn, gegeven dat van een daling van verkeersvolumes ondanks de modellering van een navenant kleiner netwerk toch een stijging van de kosten per minuut te verwachten is. De oorzaak hiervan is gelegen in de bij lagere volumes beperktere schaalvoordelen. Een voorbeeld hiervan zijn de kosten van de aanleg van een transmissieroute (onder andere de kosten voor het graven van de kabelgeul); een aanzienlijk deel van deze kosten zal gemaakt moeten worden ongeacht of over die route 100 of 1000 minuten getransporteerd zullen worden.
174. Een en ander leidt het college tot de conclusie dat de in alinea 171 geconstateerde tariefstijging van [x] voor een groot deel doch niet volledig gecompenseerd zal worden door schaalbaarheid van het binnen BULRIC gemodelleerde netwerk. Het college acht het aannemelijk dat nadat het effect van de schaalbaarheid van het BULRIC netwerk in de deltabenadering is betrokken, een stijging van de overgangstarieven zou resteren van [x] procent ten opzichte van de door KPN voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven.
175. Aan de kostenkant in ogenschouw nemend de te verwachten enigszins lagere waarde voor de voor terminating access relevante WACC alsmede de exogene ontwikkeling van de 'efficiency frontier' (dat wil zeggen de in algemene zin aan met name de technologische ontwikkeling toerekenbare in de tijd voortschrijdende verbetering van de kostenefficiëntie), komt het college tot de conclusie dat de door KPN voor de overgangstarieven voorgestelde nullijn ten opzichte van de voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven op grond van de toegepaste deltabenadering redelijk en daarmee aanvaardbaar is.
176. Concluderend oordeelt het college op grond van de door hem toegepaste deltabenadering de door KPN voor de overgangsperiode voor haar dienstverlening terzake van terminating access voorgestelde tarieven als zijnde kostengeoriënteerd.

Toets aan de 'best current practice'

177. De richtsnoeren bepalen in paragraaf 3.7 dat de uit de BULRIC systematiek resulterende tarieven door het college worden vergeleken met de door de Europese Commissie jaarlijks vastgestelde 'best current practice'. Deze 'best current practice' wordt bepaald door de interconnectieprijs in de drie lidstaten van de Europese Unie met de laagste prijzen. In het geval dat de tarieven zich aan de bovenzijde niet ondubbelzinnig binnen de benchmark bevinden, wordt overgegaan tot neerwaartse bijstelling van de tarieven. Voorzover de tarieven zich niet in de onderste helft van de 'best current practice' bevinden, kan het college overgaan tot nader onderzoek naar de betreffende oorzaken, op basis waarvan het college tot aanpassing van het BULRIC model kan besluiten. Opgemerkt zij dat de Commissie de jaarlijkse publicatie van de 'best current practice' heeft gestaakt, voor welk geval de richtsnoeren bepalen dat het college dan zelf nagaat wat als de 'best current practice' geldt.
178. In afwezigheid van de door de Commissie jaarlijks vastgestelde 'best current practice' heeft het college de in de richtsnoeren bedoelde vergelijking uitgevoerd aan de hand van de recentelijk door het bureau Diamond Cluster (in het kader van het door hem voor het Ministerie van economische zaken uitgevoerde onderzoek naar de kwaliteit van het vaste telefonienetwerk³¹) ontwikkelde bench-

³¹ Dutch telecom network quality diagnostic, Diamond Cluster, march 2004. De openbare versie komt naar verwachting binnenkort beschikbaar.

mark. Diamond Cluster komt op basis van zijn benchmark tot de conclusie dat de in Nederland voor terminating access geldende tarieven als de op twee na laagste van Europa gelden; alleen in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk gelden lagere tarieven.

179. Op basis van deze door Diamond Cluster ontwikkelde benchmark oordeelt het college de door KPN voor de overgangperiode voorgestelde tarieven ondubbelzinnig binnen de benchmark. De in de richtsnoeren bedoelde neerwaartse bijstelling van de door KPN voorgestelde tarieven is daardoor niet aan de orde.
180. Het college besluit niet tot het in de richtsnoeren bedoelde nader onderzoek naar de oorzaken onderliggend aan de bevinding dat de door KPN voorgestelde tarieven zich niet in de onderste helft van de benchmark bevinden. Hierbij is in overweging genomen dat het, met het oog op de leidende positie van Nederland binnen Europa op het gebied van breedband internettoegang en de betekenis daarvan in termen van leegloop van het telefonienetwerk van KPN (zoals hiervoor in de alinea's 24 tot en met 26 is toegelicht), de vraag is of de toepassing van de in de richtsnoeren gedefinieerde toets aan een 'best current practice' onder de huidige marktomstandigheden nog redelijk is. Ware het niet zo geweest dat de implementatie van het NRK volgend jaar zijn beslag dient te krijgen, dan had het college een heroverweging van deze bepaling aan de orde geacht.

Toets op prijssqueeze

181. Op 28 februari 2001 heeft het college tezamen met de Nederlandse mededingingsautoriteit (de NMa) de richtsnoeren prijssqueeze gepubliceerd³². Toepassing van de in die richtsnoeren beschreven prijssqueezetoeets wordt door het college beschouwd als een bestuurlijke randvoorwaarde bij de door het college uit te voeren tariefregulering inzake het vaste telefoonnet van KPN.
182. De door KPN voor haar dienstverlening terzake van terminating access en bijzondere toegang voorgestelde overgangstarieven zijn door het college onderworpen aan de toetsen zoals opgenomen in de bijlagen I en II van de richtsnoeren prijssqueeze. Een prijssqueeze is niet gebleken.

E.3 Ontbundelde toegang: ontbundelde aansluitlijnen

E.3.1 Het tariefvoorstel van KPN

183. Het tweede dienstcluster dat KPN in hoofdstuk 5 van het verzoek om goedkeuring noemt, betreft de dienstverlening terzake van ontbundelde toegang. Onder dit cluster begrijpt KPN de dienstverlening terzake van de ontbundelde aansluitlijn en de dienstverlening terzake van co-locatie in het kader van MDF access (colo MDF).
184. Onderhavige paragraaf E.3 behandelt verder de dienstverlening terzake van de ontbundelde aansluitlijn; paragraaf E.4 die terzake van colo MDF.
185. In paragraaf 4.4.1 van het verzoek om goedkeuring stelt KPN voor de dienstverlening terzake van de ontbundelde aansluitlijn overgangstarieven voor die zich als volgt verhouden tot de door KPN voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven:

³² OPTA/EGM/2000/200494, NMa/2201/12

Dienst		Tariefontwikkeling t.o.v. 2003/2004
MDF access (xTL)	Periodieke tarieven (VVA)	-3%
	Eenmalige tarieven (VVE)	-15%
Line sharing (ASL)	Periodieke tarieven (VVA)	-15%
	Eenmalige tarieven (VVE)	-15%

Tabel 1. Voorgestelde tariefontwikkeling dienstverlening terzake van de ontbundelde aansluitlijn

186. In paragraaf 5.2 beschrijft KPN vervolgens de relevante kosten- en volumeontwikkeling zoals die volgens KPN, in het licht van het goedgekeurde EDC-VI systeem, resulteert in de voor deze dienstverlening voorgestelde tariefontwikkeling.

E.3.2 De toepassing van de deltabenadering door KPN

De relevante volumeontwikkeling

187. Met betrekking tot de relevante volumeontwikkeling geeft KPN aan dat zij ten opzichte van het in het goedgekeurde EDC-VI systeem relevante aantal ontbundelde aansluitlijnen voor de overgangperiode een stijging verwacht van [x]. KPN baseert deze verwachting op de realisatie tot en met februari 2004 en een hierop gebaseerde actualisering van het meest recente businessplan voor geheel KPN. KPN verwacht verder dat in het totaal aantal ontbundelde aansluitlijnen het aandeel van de gedeeltelijk ontbundelde aansluitlijnen (Line sharing (ASL)) aanzienlijk hoger zal blijven dan dat zoals voorzien in het goedgekeurde EDC-VI systeem ([x] ten opzichte van [x]).

188. Vervolgens constateert KPN dat de toepassing van de voor de overgangperiode relevante volumeontwikkeling binnen het goedgekeurde EDC-VI systeem zou betekenen dat de betreffende overgangstarieven tussen de [x] lager zouden liggen dan de door KPN voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven:

Dienst		Tariefontwikkeling t.o.v. 2003/2004
MDF access (xTL)	Periodieke tarieven (VVA)	[x]
	Eenmalige tarieven (VVE)	[x]
Line sharing (ASL)	Periodieke tarieven (VVA)	[x]
	Eenmalige tarieven (VVE)	[x]

Tabel 2. EDC-VI met aangepaste volumes

De relevante kostenontwikkeling

189. Netwerkkosten (xTL VVA): In de eerste plaats richt KPN zich op de voor de periodieke tarieven (VVA) voor volledige ontbundeling (xTL) relevante ontwikkeling van de netwerkkosten (de kosten van het fysieke aansluitnetwerk). KPN constateert daarbij, op grond van een analyse op basis van het goedkeuringswaardige EDC-VI systeem, dat zowel de voor de tarifiering van deze dienstverlening relevante $P_0 - P_5$ systematiek³³ als het door KPN verwachte dalende aantal aansluitlijnen tot een opwaartse druk op de voor de xTL VVA relevante netwerkkosten leiden [x].
190. KPN verwacht echter dat deze opwaartse druk wordt gecompenseerd doordat de relevante vermogenskosten (bestaande uit de waarde van de relevante activa en de WACC) ten opzichte van het EDC-VI systeem naar verwachting lager zullen zijn. Hiermee zullen de netwerkkosten per xTL VVA volgens KPN voor de overgangperiode vrijwel gelijk zijn aan de netwerkkosten per xTL VVA in het goedkeuringswaardige EDC-VI systeem.
191. Organisatiekosten (xTL VVA en ASL VVA): In de tweede plaats richt KPN zich op de voor de periodieke tarieven (VVA) voor zowel volledige ontbundeling (xTL) als gedeeltelijke ontbundeling (LS) relevante ontwikkeling van de organisatiekosten. KPN geeft aan te verwachten dat de aan deze diensten toerekenbare organisatiekosten (de kosten van de Carrier Services organisatie) in de overgangperiode [x] lager zullen liggen dan in het goedkeuringswaardige EDC-VI systeem is voorzien. KPN rekent deze daling toe aan (i) het feit dat de betreffende dienstverlening in een meer volwassen fase van de productlevenscyclus is gekomen en derhalve minder management aandacht behoeft, en (ii) de verwachting dat het overgangsregime en de overgang naar het NRK tot minder juridische procedures zal leiden.
192. De verwachte daling van de organisatiekosten leidt voor deze dienstverlening, tezamen met de verwachte toename van het aantal ontbundelde aansluitlijnen, tot de volgende tariefontwikkeling:

Dienst		Tariefontwikkeling t.o.v. 2003/2004
MDF access (xTL)	Periodieke tarieven (VVA)	[x]
Line sharing (ASL)	Periodieke tarieven (VVA)	[x]

Tabel 3. EDC-VI met aangepaste volumes en organisatiekosten

193. Projectkosten (xTL VVA en VVE, ASL VVA en VVE): In de derde plaats geeft KPN aan te verwachten dat de projectkosten in de overgangperiode ongeveer [x] lager zullen liggen dan in het goedkeuringswaardige EDC-VI is voorzien. KPN verklaart deze daling uit het feit dat KPN, vanwege de sneller dan verwachte groei van het aantal ontbundelde lijnen, een aantal van de (mede) voor de jaren 2004 en 2005 voorziene projecten eerder heeft moeten uitvoeren.

³³ Zie in dit verband de richtsnoeren met betrekking tot ontbundelde toegang tot de aansluitlijn ("MDF-access") van 12 maart 1999 (OPTA/J/99/1443) en de aanpassing van die richtsnoeren van 8 november 1999 (OPTA/I/99/7938).

194. De beperkte betekenis van de projectkosten in de totale tariefopbouw van deze dienstverlening brengt overigens met zich mee dat de voorziene daling van de projectkosten niet herkenbaar is in de tariefontwikkeling ten opzichte van de voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven.
195. Directe kosten (xTL VVE en ASL VVE): KPN geeft tenslotte aan dat de eenmalige tarieven voor de levering van ontbundelde aansluitlijnen hoofdzakelijk bestaan uit directe kosten die verband houden met de fysieke werkzaamheden die ten behoeve van die levering verricht moeten worden. Met betrekking tot de kosten van die fysieke werkzaamheden verwacht KPN in de eerste plaats een stijging als gevolg van de in het jaarplan 2004 voorziene loonstijging van [x]. In de tweede plaats verwacht KPN echter dat de hogere verwachte volumes zullen leiden tot een verbetering van de efficiëntie in de uitvoering van de voor levering te ondernemen werkzaamheden. In de derde plaats stelt KPN te verwachten dat in de overgangperiode sprake zal kunnen zijn van een groter aandeel aan geautomatiseerde orders dan in het goedkeuringswaardige EDC-VI systeem is voorzien, leidend tot een besparing van [x] op de voor levering relevante directe kosten.

De conclusie van KPN

196. Op grond van de beschreven relevante kosten- en volumeontwikkeling komt KPN ten opzichte van de voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven voor de overgangperiode tot de volgende tariefontwikkeling (tussen haakjes de tariefontwikkeling uitgaande van de door KPN voorgestelde overgangstarieven):

Dienst		Tariefontwikkeling t.o.v. 2003/2004
MDF access (xTL)	Periodieke tarieven (VVA)	[x] (-3%)
	Eenmalige tarieven (VVE)	[x] (-15%)
Line sharing (ASL)	Periodieke tarieven (VVA)	[x] (-15%)
	Eenmalige tarieven (VVE)	[x] (-15%)

Tabel 4. Resulterende tariefontwikkeling o.b.v. kosten- en volumeontwikkeling

197. KPN stelt echter vervolgens dat zij, gegeven het belang dat KPN hecht aan het met het overgangsregime beoogde wegnemen en voorkomen van langdurige tariefonzekerheid en de soepele invoering van het NRK, bereid is om een verdere kostendaling als kostendoelstelling op zich te nemen. Deze verdere kostendaling resulteert in de door KPN voor de overgangperiode voorgestelde tarieven en daarmee tot de in de laatste tabel tussen haakjes aangegeven tariefontwikkeling.
198. KPN concludeert tenslotte dat haar voorstel voor de overgangstarieven voor ontbundelde toegangslijnen, in het licht van het ter goedkeuring voorgelegde EDC-VI systeem en gegeven de door KPN verwachte relevante kosten- en volumeontwikkeling, resulteert in kostengeoriënteerde tarieven.

E.3.3 De beoordeling door het college

199. Het college is van oordeel dat KPN ten aanzien van haar dienstverlening terzake van de ontbundelde aansluitlijn de deltabenadering op de juiste wijze heeft toegepast. KPN is in haar analyse consequent uitgegaan van het goedgekeurde EDC-VI systeem en heeft op afdoende wijze de ten aanzien van dat systeem verwachte delta's in relevante kosten en volumes toegelicht en aannemelijk gemaakt. Daarbij heeft KPN op consistente wijze aannemelijk gemaakt hoe de kosten- en volumeontwikkeling tezamen resulteren in de ontwikkeling van de voor de overgangsperiode relevante kosten per dienst.
200. Het college is tevens van oordeel dat er geen gronden zijn op basis waarvan moet worden geconcludeerd dat de door KPN verwachte kosten- en volumeontwikkeling onredelijk is en daarmee onaanvaardbaar zou zijn. De ten aanzien van de onderscheiden kostensoorten door KPN verwachte ontwikkeling acht het college voldoende onderbouwd aan de hand van de door KPN aangevoerde gegevens uit zowel EDC-VI als het jaarplan 2004, en daarmee in voldoende mate aannemelijk.
201. Tenslotte is het college van oordeel dat de door KPN naar aanleiding van de besprekingen over het overgangsregime verkozen efficiëntiedoelstelling acceptabel is. Dit echter wederom met dien verstande dat waar KPN de bereidheid om zich aan dergelijke kostendoelstellingen te committeren verklaart vanuit de betrokkenheid van KPN bij het overgangsregime, het college deze onderdeel acht van de normale bedrijfsvoering waarin onder druk van de concurrentie steeds gezocht wordt naar een verlaging van kosten. In deze zin oordeelt het college dergelijke kostendoelstellingen dan ook niet anders dan elke andere door KPN voor een komende reguleringsperiode verwachte kostenontwikkeling. Alinea 165 moet hier overigens worden geacht te zijn herhaald.
202. Het college merkt op dat de door KPN toegepaste deltabenadering geen specifieke aandacht besteedt aan de eenmalig gefactureerde dienstverlening anders dan de levering van xTL en ASL, voor welke dienstverlening KPN eveneens overgangstarieven voorstelt die 15% lager liggen dan de door KPN voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven. Gegeven dat de grootste verklarende factor voor de daling van de eenmalige tarieven voor de levering van xTL en ASL is gelegen in de verwachting van lagere directe kosten, acht het college een dergelijke specifieke toepassing van de deltabenadering echter ook niet noodzakelijk: ook ten aanzien van de overige eenmalig gefactureerde dienstverlening geldt dat de directe kosten verantwoordelijk zijn voor het veruit grootste deel van de betreffende kostprijs. Het college acht de door KPN voor de eenmalige tarieven voor de levering van xTL en ASL toegepaste deltabenadering derhalve eveneens van toepassing voor de overige eenmalig gefactureerde dienstverlening terzake van de ontbundelde aansluitlijn.
203. Concluderend oordeelt het college op grond van de door hem uitgevoerde beoordeling de door KPN voor de overgangsperiode voor haar dienstverlening terzake van de ontbundelde aansluitlijn voorgestelde tarieven als zijnde kostengeoriënteerd.

E.4 Ontbundelde toegang: co-locatie in het kader van MDF (eenmalige tarieven)

E.4.1 Het tariefvoorstel van KPN

204. Voor de eenmalig gefactureerde dienstverlening terzake van co-locatie in het kader van MDF stelt KPN in paragraaf 4.4.2 overgangstarieven voor die zich gemiddeld als volgt verhouden tot de door KPN voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven:

Dienst		Gemiddelde tariefontwikkeling t.o.v. 2003/2004
Colo MDF	Eenmalige tarieven (VVE)	-10%

Tabel 5. Voorgestelde tariefontwikkeling dienstverlening terzake van de ontbundelde aansluitlijn

205. In paragraaf 5.2.1 beschrijft KPN vervolgens de relevante kosten- en volumeontwikkeling zoals die volgens KPN, in het licht van het goedgekeurde EDC-VI systeem, in de voorgestelde tariefontwikkeling resulteert.

E.4.2 De toepassing van de deltabenadering door KPN

De relevante volumeontwikkeling

206. In het kader van de voor de verschillende binnen het co-locatie aanbod aanwezige configuraties relevante volumeontwikkeling maakt KPN onderscheid tussen tranche locaties en post tranche locaties. Tranche locaties betreffen daarbij de locaties waar reeds nu co-locatieruimten zijn ingericht; post tranche locaties de locaties waar nog geen co-locatieruimten zijn ingericht en die daarmee nog niet voor co-locatie gereed zijn gemaakt.

207. KPN geeft aan zich op het standpunt te stellen dat per configuratie/dienstelement voor tranche en post tranche locaties één uniform tarief dient te gelden, teneinde een transparant tariefbouwwerk te kunnen verzekeren. De door KPN voorgestelde tarieven betreffen derhalve een gewogen gemiddelde van de op tranche en post tranche locaties verwachte afzet.

208. KPN voorziet voor de overgangperiode de volgende afzet:

Configuratie	Tranche locaties	Post tranche locaties	Totaal
Halve configuratie	[x]	[x]	[x]
Mini configuratie ³⁴	[x]	[x]	[x]
Totaal	[x]	[x]	[x]

Tabel 6. Gedurende de overgangperiode verwachte afzet co-locatie configuraties

³⁴ Zie met betrekking tot de mini-configuratie ook paragraaf F.1 van onderhavig document.

209. KPN stelt de verwachte afzet te hebben bepaald aan de hand van (i) de per nummercentrale verwachte afzet van breedbandige internettoegang (DSL) van de belangrijkste DSL aanbieders, en (ii) het aantal tranche en post tranche locaties in KPN's netwerk.
210. De verwachting dat halve configuraties met name op tranche locaties zullen worden afgenomen en mini configuraties op post tranche locaties verklaart KPN uit het gegeven dat tranche locaties met name grote(re) centrales betreffen met derhalve grotere verzorgingsgebieden, en post tranche locaties de relatief kleine centrales.

De relevante kostenontwikkeling

211. KPN stelt aan te sluiten bij de door het college in de beslissing op bezwaar inzake de eenmalige co-locatietarieven neergelegde structuur en methodiek, op grond waarvan, ondanks de verschillende per locatie voor het gereedmaken voor co-locatie te maken kosten, transparante en herkenbare gemiddelde tarieven resulteren (hierna: de BabyXL methodiek)³⁵.
212. KPN geeft vervolgens aan in de kostprijsberekening van de diverse configuraties en overige dienstelementen rekening te hebben gehouden met de ervaring die KPN heeft opgedaan met de extra kosten die dienen te worden gemaakt bij de afbouw van bestaande co-locatieruimten en met de kosten die dienen te worden gemaakt bij de inrichting van nieuwe co-locatieruimten.
213. Tevens geeft KPN aan bereid te zijn om, gegeven het belang dat zij hecht aan het met het overgangsregime beoogde wegnemen en voorkomen van langdurige tariefonzekerheid en de soepele invoering van het NRK, bepaalde kostendoelstellingen op zich te nemen.

De voor de halve configuratie relevante kostenontwikkeling³⁶

214. Tranche locaties: Ten aanzien van de voor op tranche locaties te leveren halve configuraties relevante kostenontwikkeling verbindt KPN zich aan de doelstelling om de (afbouw)kosten die worden gemaakt op het moment van levering (onder andere voedingskasten, engineering) met [x] te laten dalen. KPN acht deze doelstelling haalbaar omdat zij verwacht scherpere contracten met haar leveranciers te kunnen afsluiten, althans scherper dan in de periode 2000/2001 waarin de tranche locaties werden ontwikkeld. Dit onder andere als gevolg van de verslechterde economische omstandigheden.
215. Post tranche locaties: Ten aanzien van de voor op post tranche locaties te leveren halve configuraties relevante kostenontwikkeling voorziet KPN
- Een kostenbesparing ten opzichte van de voor de tranche locaties gemaakte kosten, samenhangend met het gegeven dat KPN niet op alle post tranche locaties de aanleg van voorzieningen als computervloeren en aspiratiesystemen noodzakelijk acht;
 - Een generieke kostendaling per component van [x], vanwege de huidige mogelijkheden om te komen tot scherpere contracten met haar leveranciers;

³⁵ Beslissing op bezwaar inzake het besluit van het college d.d. 15 augustus 2001, 11 februari 2002 (OPTA/JZ/2002/2200392).

³⁶ KPN zet de relevante kostenontwikkeling uiteen voor de halve, de mini, en de aanpalende configuratie. Voor de andere dienstelementen geeft KPN aan dat daarvoor een met de voor de halve configuratie vergelijkbare kostenontwikkeling geldt.

- Een kostenbesparing van [x] ten opzichte van de voor de tranche locaties gemaakte kosten, samenhangend met de op kleinere centrales beperktere kosten voor bijvoorbeeld bouwkundige aanpassingen en tekeningen;
- Een kostenbesparing samenhangend met de op de kleinere post tranche locaties benodigde kortere kabels (gemiddeld [x] korter dan op tranche locaties);
- Een gemiddeld aantal per post tranche locatie aanwezige telco's van [x] (in tegenstelling tot de voor tranche locaties geldende 6,9), uitgaande van het gegeven dat de post tranche locaties kleinere centrales betreffen met een kleiner verzorgingsgebied.

De conclusie van KPN ten aanzien van de halve configuratie

216. Op grond van de beschreven relevante kosten- en volumeontwikkeling komt KPN voor de halve configuratie tot de volgende kostprijs³⁷:

Component	Tranche locaties	Post tranche locaties	Gewogen gemiddelde
Algemene kosten	[x]	[x]	[x]
Voedingskast 48V	1.727	1.727	1.727
Voedingskast 230V	1.144	1.144	1.144
Koppelkabel 400"	3.142	3.142	3.142
SIP kast	2.665	2.665	2.665
Halve configuratie	[x]	[x]	28.836

Tabel 7. Kostprijs halve configuratie conform BabyXL methodiek (in €)

Het gewogen gemiddelde voor de halve configuratie (€ 28.836) betreft het tariefvoorstel van KPN voor de overgangperiode.

De conclusie van KPN ten aanzien van de mini configuratie³⁸

217. Mede op basis van de voor de halve configuratie relevante kostenontwikkeling komt KPN voor de mini configuratie tot de volgende kostprijs³⁹:

Component	Tranche locaties	Post tranche locaties	Gewogen gemiddelde
Algemene kosten	[x]	[x]	[x]
Voedingskast 48V	1.727	1.727	1.727

³⁷ In bijlage 2 van het verzoek om goedkeuring geeft KPN een volledig en conform de BabyXL methodiek uitgesplitst overzicht van de componenten, zowel voor de tranche als de post tranche locaties.

³⁸ Zie met betrekking tot de mini-configuratie ook paragraaf F.1 van onderhavig document.

³⁹ In bijlage 2 van het verzoek om goedkeuring geeft KPN ook voor de mini configuratie een volledig en conform de BabyXL methodiek uitgesplitst overzicht van de componenten, zowel voor de tranche als de post tranche locaties.

Voedingskast 230V	1.144	1.144	1.144
Koppelkabel (200" B of 100" B + 100" D)	1.571	1.571	1.571
SIP kast (combikast)	[x]	[x]	[x]
Mini configuratie	[x]	[x]	16.990

Tabel 8. *Kostprijs mini configuratie conform BabyXL methodiek (in €)*

Het gewogen gemiddelde voor de mini configuratie (€ 16.990) betreft het tariefvoorstel van KPN voor de overgangperiode.

De voor aanpalende co-locatie relevante kostenontwikkeling

218. Voor de kostenontwikkeling van aanpalende co-locatie heeft KPN aangesloten bij de uitgangspunten zoals KPN die heeft gehanteerd voor de kostenontwikkeling van de componenten van de halve configuratie en de additionele inbandige koppelkabels:

- Voor de K1200 SIP kast verwacht KPN ten aanzien van het goedkeuringswaardige EDC-VI systeem een kostenbesparing van [x], voor het graafwerk een besparing van [x]. Beide besparingen verwacht KPN met scherpere contracten met leveranciers en aannemers te kunnen bereiken;
- Voor de koppelkabels verwacht KPN ten aanzien van het goedkeuringswaardige EDC-VI systeem een kostenbesparing van [x]. Deze besparing verwacht KPN te kunnen bereiken met scherpere contracten met leveranciers in combinatie met kortere benodigde lengten.

De conclusie van KPN ten aanzien van aanpalende co-locatie

219. Op grond van het voorgaande komt KPN voor aanpalende co-locatie tot de volgende kostprijs:

Component	
K1200 SIP kast	5.495
Koppelkabel (graafwerk)	1.546
Koppelkabel 400"	8.481
Aanpalende co-locatie	15.522

Tabel 9. *Kostprijs aanpalende co-locatie conform BabyXL methodiek (in €)*

De voor additionele inbandige koppelkabels relevante kostenontwikkeling

220. KPN verwacht voor de additionele inbandige koppelkabels een daling van de kostprijs ten opzichte van de kostprijs zoals KPN die in het kader van haar bezwaar tegen het besluit inzake koppelkabels van 14 juli 2003 over 2003 aan het college heeft gerapporteerd. Deze kostprijzdaling is volgens KPN

het gevolg van (i) scherpere contracten met de betrokken drie aannemers (daling van [x]), en (ii) het gegeven dat telco's steeds meer uitrollen naar kleinere centrales, waardoor naar verwachting de gemiddeld benodigde koppelkabel in lengte [x] zal kunnen zijn.

De conclusie van KPN

221. Samenvattend concludeert KPN dat de door haar voor colo MDF voorgestelde eenmalige overgangstarieven met gemiddeld 10% kunnen dalen op grond van de verwachting dat in de overgangperiode meer co-locaties zullen worden gerealiseerd op post tranche locaties, alsmede op basis van de door KPN verkozen target om voor verschillende componenten scherpere inkoopcontracten af te sluiten.

E.4.3 De beoordeling door het college

222. Het college is van oordeel dat KPN ten aanzien van de eenmalig gefactureerde dienstverlening terzake van colo MDF de deltabenadering wat betreft de kostenontwikkeling op juiste wijze heeft toegepast. KPN is in haar analyse, met uitzondering van de analyse van de voor de additionele inbandige koppelkabels relevante kostenontwikkeling, voldoende consequent uitgegaan van het goedgekeurde EDC-VI systeem.

223. De uitzondering voor de additionele inbandige koppelkabels, waarvoor KPN de kostenontwikkeling toelicht ten opzichte van de kostprijs zoals KPN die in het kader van haar bezwaar tegen het besluit inzake koppelkabels van 14 juli 2003 heeft gerapporteerd, acht het college aanvaardbaar met het oog op het feit dat in de besprekingen met KPN is gebleken dat KPN geen afstand wenst te doen van haar principiële bezwaren tegen de wijze waarop het college in het besluit inzake koppelkabels van 14 juli 2003 en in EDC-VI tot de voor die koppelkabels geldende kostprijzen is gekomen.

224. Ten aanzien van het door KPN in de door haar voorziene volumeontwikkeling gemaakte onderscheid tussen tranche en post tranche locaties is het college van oordeel dat dit onderscheid relevant is, gegeven de voor die locaties aannemelijk gemaakte onderscheidenlijke kostenontwikkeling. Dat KPN vervolgens per configuratie of dienstelement op basis van een gewogen gemiddelde komt tot één uniform tarief voor tranche en post tranche locaties, acht het college in lijn met de BabyXL systematiek, en daarmee redelijk en aanvaardbaar.

225. KPN heeft verder op afdoende wijze de ten aanzien van het goedgekeurde EDC-VI systeem verwachte delta's in relevante kosten toegelicht en aannemelijk gemaakt. Daarbij heeft KPN op consistente wijze aannemelijk gemaakt hoe de kosten- en volumeontwikkeling tezamen resulteren in de ontwikkeling van de voor de overgangperiode relevante kosten per configuratie c.q. dienstelement. Het door KPN gekozen uitgangspunt om voor post tranche locaties uit te gaan van gemiddeld [x] per locatie aanwezige telco's, acht het college in deze specifieke context aanvaardbaar.

226. Het college is tevens van oordeel dat er geen gronden zijn op basis waarvan moet worden geconcludeerd dat de door KPN verwachte kosten- en volumeontwikkeling onredelijk is en daarmee onaanvaardbaar zou zijn. De ten aanzien van de onderscheiden kostensoorten door KPN verwachte ontwikkeling acht het college voldoende onderbouwd, en daarmee in voldoende mate aannemelijk.

227. Tenslotte is het college van oordeel dat de door KPN aan zichzelf opgelegde kostendoelstellingen acceptabel zijn. Waar KPN de targets echter verklaart vanuit de betrokkenheid van KPN bij het overgangsregime, acht het college dergelijke doelstellingen onderdeel van de normale bedrijfsvoering waarin steeds gezocht wordt naar een verlaging van kosten. Met andere woorden: ook zonder het overgangsregime had van KPN niets anders verwacht mogen worden dan dat ze met haar leveranciers en aannemers tot de meest scherpe inkoopcontracten was gekomen. Alinea 165 moet hier overigens worden geacht te zijn herhaald.

228. Concluderend oordeelt het college op grond van de door hem uitgevoerde beoordeling de door KPN voor de overgangsperiode voor de eenmalig gefactureerde dienstverlening terzake van co-locatie in het kader van MDF voorgestelde tarieven als zijnde kostengeoriënteerd.

E.5 Interconnecterende huurlijnen

E.5.1 Het tariefvoorstel van KPN

229. Het derde dienstcluster dat KPN in hoofdstuk 5 van het verzoek om goedkeuring noemt, betreft de dienstverlening terzake van interconnecterende huurlijnen (ILL).

230. Voor deze dienstverlening stelt KPN in paragraaf 4.5 en Annex 1 overgangstarieven voor die zich gemiddeld als volgt verhouden tot de door KPN voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven:

Dienst	Gemiddelde tariefontwikkeling t.o.v. 2003/2004
ILL	-10%

Tabel 5. Voorgestelde tariefontwikkeling dienstverlening terzake van interconnecterende huurlijnen

231. In paragraaf 5.3 beschrijft KPN vervolgens de relevante kosten- en volumeontwikkeling zoals die volgens KPN, in het licht van het goedgekeurde EDC-VI systeem, in de voorgestelde tariefontwikkeling resulteert.

E.5.2 De toepassing van de deltabenadering door KPN

De relevante volumeontwikkeling

232. Met betrekking tot de relevante volumeontwikkeling geeft KPN aan dat zij in haar jaarplan ten opzichte van het in de goedgekeurde EDC-VI systeem relevante volume voor 2004 een gemiddelde daling van het totale aantal interconnecterende huurlijnen verwacht van [x]. Deze gemiddelde daling bestaat uit een daling van de aantallen subrates van ongeveer [x] en een [x] aan huurlijnen van 2Mb en hoger.

233. De daling van het aantal subrates schrijft KPN toe aan enerzijds de toenemende behoefte aan bandbreedte bij eindgebruikers (waarvoor de subrates niet volstaan) en anderzijds de toenemende penetratie van datacomdiensten (DSL, IP-VPN). KPN verwacht dat onder invloed van deze ontwikke-

lingen de markt voor subrates uiteindelijk een niche markt zal worden. Hetzelfde verwacht KPN overigens later in de tijd ook voor de ILLs van 2Mb en hoger.

234. Tenslotte constateert KPN dat de toepassing van de voor de overgangperiode voor ILL relevante volumeontwikkeling binnen het goedgekeurde EDC-VI systeem betekent dat de gemiddelde kosten per ILL [x] zouden stijgen. Voor de subrates zou het daarbij gaan om een stijging van [x], en voor 2Mb en hoger om [x] per ILL.

De relevante kostenontwikkeling

235. Operationele kosten, afschrijvingen en vermogenskosten: KPN verwijst naar de in het kader van de voor de bijzondere toegangsdiensten relevante kostenontwikkeling verwoorde verwachting dat de voor de wholesale dienstverlening relevante operationele kosten ongeveer gelijk zullen blijven (zie alinea 156) en dat de relevante afschrijvingen ongeveer [x] zullen dalen (zie alinea 157). Tevens geeft KPN aan dat de voor bijzondere toegang verwachte daling van de vermogenskosten ([x]) eveneens relevant mag worden verondersteld voor ILL.

236. Uitgaande van de opbouw van de gemiddelde kostprijs voor ILL conform het goedkeuringswaardige EDC-VI systeem, komt KPN op grond van de ontwikkeling in operationele kosten, afschrijvingen en vermogenskosten tot een daling van de gemiddelde kosten per ILL van bijna 5%.

237. Transmissiekosten: KPN licht toe dat interconnecterende huurlijnen en breedbandverbindingen samen gebruik maken van dezelfde in KPN's netwerk voor deze groep van diensten gereserveerde transmissiepaden. De groei in de breedbandmarkt heeft als gevolg dat een relatief groter deel van de kosten van die transmissiepaden wordt toegewezen aan de breedbanddiensten, en een kleiner deel aan ILL. KPN verwacht dat dit resulteert in een daling van de kosten per ILL van [x]; de totale kostendaling per ILL komt daarmee op [x].

238. In combinatie met de relevante volumeontwikkeling resulteert een te verwachten daling van de gemiddelde kosten per ILL van tussen [x]. Gedifferentieerd naar het percentage van de transmissiekosten in de kostprijs en naar het effect van de volumeontwikkeling komt KPN samenvattend tot de volgende ontwikkelingen in het ILL portfolio:

ILL dienst	Kostendelta algemeen	Kostendelta allocatie transmissie	Aandeel transmissie in kostprijs	Effect volumeontwikkeling	Totale kostendelta	Gemiddelde tariefdaling
Subrates	[x]	[x]	[x]	[x]	[x]	-6%
2Mb premium a	[x]	[x]	[x]	[x]	[x]	-10%
2Mb premium b	[x]	[x]	[x]	[x]	[x]	-20%
ILL gemiddeld	[x]	[x]	[x]	[x]	[x]	-10%

Tabel 6. Kostprijzen en overgangstarieven ILL

239. KPN merkt op dat zij zich committeert aan de tariefdaling voor de subrates van [x] door zich enerzijds te verbinden aan extra efficiëntiedoelstellingen en anderzijds een herbalancering binnen het ILL tariefbouwwerk.
240. Aanleg 2Mb premium a: KPN signaleert voor dit dienstelement voor 2004 een specifieke kostendaling als gevolg van het gegeven dat deze dienst vanaf medio 2003 op dezelfde wijze geleverd wordt als de 1.984 kbit/s huurlijnen (en niet langer via het Standaard Digitaal lijnmodel). In de overgangsperiode zijn de tarieven voor aanleg van de 2Mb en de 1.984 kbit/s huurlijnen derhalve identiek.
241. Elektrisch koppelen: KPN geeft aan zich in het kader van het overgangsregime te committeren aan vanaf 15 december 2003 voor elektrisch koppelen op de co-locatieruimte⁴⁰ te gelden tarieven gelijk aan die zoals door het college bepaald in het geschilbesluit van 15 december 2003⁴¹.
242. Optisch koppelen: KPN geeft tevens aan per 1 juli 2004 optisch koppelen op de co-locatieruimte⁴² te introduceren (orderbaar vanaf 1 juli 2004), met tarieven gelijk aan die voor elektrisch koppelen. KPN merkt daarbij op voornemens te zijn de dienst elektrisch koppelen uit te faseren. Hiertoe onderneemt KPN een evaluatie waarbij zij telco's betreft. Op basis van deze evaluatie legt KPN het college een voorstel voor eventuele uitfasering ter goedkeuring voor.
243. Migratie van elektrisch naar optisch koppelen: KPN introduceert tevens de dienst op basis waarvan gemigreerd kan worden van bestaande elektrische koppeling naar optische koppeling (orderbaar vanaf 1 juli 2004). De migratietarieven per groep en per circuit zijn daarbij onderbouwd als zijnde de som van (i) de aanlegkosten van de optische groep c.q. het circuit en (ii) de ophefkosten van de elektrische groep c.q. het circuit. Het migratietarief per end-to-end dienst bestaat volgens KPN uit de administratieve kosten per verbinding voor het aanpassen van de routing.

De conclusie van KPN

244. Op grond van de door KPN verwachte relevante kosten- en volumeontwikkeling (i.c. de overall kostendaling binnen de divisie vast, de dalende aantallen vaste verbindingen en de toenemende aantallen breedbandverbindingen) komt KPN tot de voorgestelde verdere daling van de kostprijzen en ILL tarieven. KPN herhaalt daarbij dat zij, gegeven het belang dat KPN hecht aan het met het overgangsregime beoogde wegnemen en voorkomen van langdurige tariefonzekerheid en de soepele invoering van het NRK, bereid is om de voor de voorgestelde overgangstarieven noodzakelijke verdere kostendaling als target op zich te nemen.
245. Met betrekking tot de randvoorwaarde dat de ILL overgangstarieven bij toepassing van de toets van het college zoals beschreven in de beslissing op bezwaar van 12 mei 2004⁴³ geen prijsqueeze vertonen, geeft KPN aan dat het, teneinde prijsqueeze te voorkomen, noodzakelijk is dat het tarief

⁴⁰ Het betreft de dienstelementen "KPN ILL 1984 kbps inter-electrical-optical switch circuit" en "KPN ILL tie cable smallband access group service".

⁴¹ Besluit van het college op grond van artikel 6.3, tweede lid, Tw, in het geschil tussen MCI en KPN, 15 december 2003, OPTA/IBT/2003/20474.

⁴² Het betreft de dienstelementen "KPN ILL 1984 kbps inter-electrical-optical switch circuit" en "KPN ILL tie cable optical NTU access group".

⁴³ Besluit van het college inhoudende een beslissing op bezwaar van KPN tegen het besluit van het college van 11 juli 2003 waarin het college heeft aangegeven op welke punten het door KPN bij verzoek van 7 mei 2003 gedane tariefvoorstel niet voldoet aan de eis van kostenoriëntatie, 12 mei 2004 (OPTA/JUZ/2004/200860).

van de "KPN ILL 2048 kbps regional collocated/telco sited service premium b" ten opzichte van het EDC-VI tarief met 20% daalt. KPN constateert dat deze tariefdaling in lijn is met de door KPN voor deze dienst verwachte kosten- en volumeontwikkeling (en al op die gronden in het voorgestelde overgangstarief is verwerkt).

E.5.3 De beoordeling door het college

246. Het college is in de eerste plaats van oordeel dat KPN ten aanzien van haar dienstverlening terzake van ILL de deltabenadering op de juiste wijze heeft toegepast. Ook in deze analyse is KPN consequent uitgegaan van het goedgekeurde EDC-VI systeem en heeft op afdoende wijze de ten aanzien van dat systeem verwachte delta's in relevante kosten en volumes toegelicht en aannemelijk gemaakt. Daarbij heeft KPN op consistente wijze aannemelijk gemaakt hoe de kosten- en volumeontwikkeling tezamen resulteren in de ontwikkeling van de voor de overgangperiode relevante kosten per minuut.

247. Het college is in de tweede plaats van oordeel dat er geen gronden zijn op basis waarvan moet worden geconcludeerd dat de door KPN verwachte kosten- en volumeontwikkeling onredelijk is en daarmee onaanvaardbaar zou zijn, en in de derde plaats dat de blijkbaar door KPN vanwege haar belang bij het overgangsregime verkozen efficiëntiedoelstelling, op basis waarvan KPN stelt de voorgestelde tarieven te kunnen bewerkstelligen, op zichzelf acceptabel is. Dit laatste met dien verstande dat het college een dergelijke doelstelling onderdeel van de normale bedrijfsvoering acht. Alinea 165 moet hier overigens worden geacht te zijn herhaald.

248. Concluderend oordeelt het college op grond van de door hem uitgevoerde beoordeling de door KPN voor de overgangperiode voor haar dienstverlening terzake van ILL voorgestelde tarieven als zijnde kostengeoriënteerd.

Toets op prijssqueeze

249. Bij toepassing van de richtsnoeren prijssqueeze in samenhang met de beslissing op bezwaar van 12 mei 2004 is het college ten aanzien van de door KPN voor ILL voorgestelde overgangstarieven geen prijssqueeze gebleken.

E.6 Overige diensten

E.6.1 Het tariefvoorstel van KPN

250. Het vierde en laatste dienstcluster dat KPN in hoofdstuk 5 van het verzoek om goedkeuring noemt, betreft de dienstverlening terzake van de onlosmakelijk verbonden voorzieningen en faciliteiten.

251. Voor deze dienstverlening stelt KPN in paragraaf 4.6 de volgende tariefontwikkeling voor:

Dienst	Daling t.o.v. periode 2003/2004
CPS per mutatie	-6%
Nummerporteringen	-6%

90x Customer Billing Service	0%
NIT testen	0%
Nummerimplementatie	0%

Tabel 7. Voorgestelde tariefontwikkeling onlosmakelijk verbonden voorzieningen en faciliteiten

252. In paragraaf 5.4 beschrijft KPN vervolgens de relevante kosten- en volumeontwikkeling zoals die volgens KPN, in het licht van het goedgekeurde EDC-VI systeem, in de voorgestelde tariefontwikkeling resulteert.

E.6.2 De toepassing van de deltabenadering door KPN

CPS per mutatie

253. KPN geeft aan in 2004 een kostendaling te verwachten vanwege de verdergaande automatisering bij het bedrijfsonderdeel Operator Toegang (OT), onder andere verantwoordelijk voor de afhandeling van CPS beschakelingen. Hier staat tegenover dat KPN een kostenstijging voorziet samenhangend met een uitbreiding van de CPS dienst. Per saldo verwacht KPN voor de overgangperiode gelijkblijvende kosten ten opzichte van het goedkeuringswaardige EDC-VI systeem. Ten aanzien van de volumeontwikkeling (het aantal beschakelingen) verwacht KPN voor de overgangperiode een volume vergelijkbaar met dat voorzien in het goedkeuringswaardige EDC-VI systeem.

254. Op basis van de kosten- en volumeontwikkeling komt KPN tot de conclusie dat er geen reden is voor een verdere tariefdaling. Desalniettemin heeft KPN zich een kostendaling ten doel gesteld die de voorgestelde tariefdaling mogelijk maakt.

Nummerporteringen

255. KPN verwacht dat de verdergaande automatisering bij het bedrijfsonderdeel OT voor de dienstverlening terzake van nummerporteringen ten opzichte van het goedkeuringswaardige EDC-VI systeem een kostendaling van [x] tot gevolg heeft. Wat betreft het aantal uitporteringen verwacht KPN, gebaseerd op de realisatie in 2003 en de eerste twee maanden van 2004, een daling van ongeveer [x].

256. Op basis van de kosten- en volumeontwikkeling komt KPN tot de conclusie dat sprake zou kunnen zijn van een tariefdaling van ruim [x] ten opzichte van de voor de periode 2003/2004 voorgestelde tarieven. KPN heeft zich echter een kostendaling ten doel gesteld die de voorgestelde tariefdaling van 6% mogelijk maakt.

Network Interconnection Tests

257. Op basis van de kosten- en volumeontwikkeling, waarin een loonstijging van [x] kan worden gecompenseerd door een verwachte efficiëntiewinst in de uitvoering van de werkzaamheden, komt KPN tot de conclusie dat voor de dienstverlening terzake van de Network Interconnection Tests voor de overgangperiode geen aanleiding bestaat voor een andere tariefstelling dan voor de periode 2003/2004.

90x Customer Billing Service

258. KPN verwacht dat de voor de 90x Customer Billing Service relevante afschrijvingen en vermogenskosten als gevolg van het huidige strikte investeringsbeleid met [x] zullen dalen. Aan de volumekant is het aantal gesprekken relevant dat door het retailbilling systeem van KPN wordt afgehandeld (de 90x Customer Billing Service verzorgt immers onder meer het factureren van eindgebruikers die bellen naar 090x nummers behorend bij een telco). Met het oog op de afname van het totale verkeersvolume op KPN's netwerk en de verschuiving van retail naar wholesale verkeer verwacht KPN dat dit aantal gesprekken in de overgangperiode met [x] zal afnemen.
259. Op basis van de kosten- en volumeontwikkeling komt KPN tot de conclusie dat voor deze dienst sprake zou moeten zijn van stijgende tarieven. Desalniettemin heeft KPN zich een kostendaling ten doel gesteld die de voorgestelde tariefdaling (i.c. een tariefstelling gelijk aan die door KPN voor de periode 2003/2004 is voorgesteld) mogelijk maakt.

Nummerimplementaties

260. Op basis van de kosten- en volumeontwikkeling, waarin een loonstijging van [x] kan worden gecompenseerd door een verwachte efficiëntiewinst in de uitvoering van de werkzaamheden, komt KPN tot de conclusie dat voor de dienstverlening terzake van nummerimplementaties voor de overgangperiode geen aanleiding bestaat voor een andere tariefstelling dan voor de periode 2003/2004.

De beoordeling door het college

261. Het college is van oordeel dat KPN ten aanzien van haar dienstverlening terzake van de onlosmakelijk verbonden voorzieningen en faciliteiten de deltabenadering op de juiste wijze heeft toegepast. KPN is consequent uitgegaan van het goedgekeurde EDC-VI systeem en heeft op afdoende wijze de ten aanzien van dat systeem verwachte delta's in relevante kosten en volumes toegelicht en aannemelijk gemaakt. Daarbij heeft KPN op consistente wijze aannemelijk gemaakt hoe de kosten- en volumeontwikkeling tezamen resulteren in de ontwikkeling van de voor de overgangperiode relevante kosten per minuut.
262. Daarbij is het college van oordeel dat er geen gronden zijn op basis waarvan moet worden geconcludeerd dat de door KPN verwachte kosten- en volumeontwikkeling onredelijk is en daarmee onaanvaardbaar zou zijn, en dat de blijkbaar door KPN vanwege haar belang bij het overgangsregime verkozen kostendaling, op basis waarvan KPN stelt de voor haar dienstverlening terzake van CPS per mutatie, nummerporteringen, en de 90x Customer Billing Service voorgestelde tariefontwikkeling te kunnen bewerkstelligen, op zichzelf acceptabel is. Dit laatste met dien verstande dat het college een dergelijke doelstelling onderdeel van de normale bedrijfsvoering acht. Alinea 165 moet hier overigens worden geacht te zijn herhaald.
263. Concluderend oordeelt het college op grond van de door hem uitgevoerde beoordeling de door KPN voor de overgangperiode voor haar dienstverlening terzake van de onlosmakelijk verbonden voorzieningen en faciliteiten als zijnde kostengeoriënteerd.

E.7 Colo huur en colo IBT/ILL

264. In zijn brief van 17 juni 2004 heeft het college KPN verzocht om het college ter goedkeuring voor te leggen het EDC-VII kostentoerekeningssysteem zoals dat resulteert in de volgens KPN voor de pe-

riode 1 juli 2004 tot 1 juli 2005 voor (i) haar periodiek gefactureerde dienstverlening terzake van co-locatie in het kader van MDF en (ii) haar dienstverlening terzake van co-locatie IBT en ILL te gelden kostengeoriënteerde tarieven, inclusief het betreffende tariefvoorstel. KPN heeft aan bedoeld verzoek geen gehoor gegeven en dus ook geen voorstel ingediend.

265. In ogenschouw nemend dat de door KPN aangeboden dienstverlening terzake van colo huur en colo IBT/ILL buiten het overgangsregime is gebleven en dat ook voor deze dienstverlening gedurende de overgangperiode sprake zal moeten zijn van door KPN gehanteerde kostengeoriënteerde tarieven, is het college van oordeel dat KPN op grond van artikel 6.6, derde lid en artikel 6.10, derde lid, Tw oud alsnog aan vorenbedoeld verzoek moet voldoen. Als redelijke termijn hiervoor bepaalt het college een periode van twee weken na bekendmaking aan KPN van onderhavig document.

Dictum

266. KPN dient binnen een periode van twee weken na bekendmaking aan KPN van onderhavig besluit op grond van artikel 6.6, derde lid en artikel 6.10, derde lid, Tw oud het college ter goedkeuring voor te leggen het EDC-VII kostentoerekeningssysteem zoals dat resulteert in de volgens KPN voor de periode 1 juli 2004 tot 1 juli 2005 voor (i) haar periodiek gefactureerde dienstverlening terzake van co-locatie in het kader van MDF en (ii) haar dienstverlening terzake van co-locatie IBT en ILL te gelden kostengeoriënteerde tarieven, inclusief het betreffende tariefvoorstel.

E.8 Tenslotte

267. Bijlage 12 van onderhavig document bevat een overzicht van de op grond van het hiervoor ten aanzien van de door KPN voor de overgangperiode voorgestelde tarieven geformuleerde oordeel gedurende die periode te gelden kostengeoriënteerde tarieven.

Deel F. De aanpassing van het referentieaanbod van KPN

F.1 Het aanbod van een mini configuratie

F.1.1 Het verzoek van het college

268. Naar aanleiding van de in het kader van het voorgenomen overgangsregime gevoerde besprekingen heeft het college in zijn brief van 17 juni 2004 KPN verzocht om haar voorstel voor het aanbod voor een in het kader van co-locatie MDF door KPN te leveren mini-configuratie.

F.1.2 Het voorstel van KPN

269. Ten aanzien van bedoeld verzoek merkt KPN in haar brief van 18 juni 2004 het volgende op: "In het kader van het hierboven beschreven overgangsregime is KPN voornemens om – op verzoek van OPTA - te komen tot een aanbod voor een in het kader van collocatie MDF te leveren mini-configuratie. Dit aanbod is nader gespecificeerd in de concept dienstbeschrijving (bijlage 2 van deze brief)."

270. In hoofdstuk 5 van het verzoek om goedkeuring stelt KPN:

"KPN introduceert per 1/7/04 een kleinere instapgrootte voor MDF collocatie, de miniconfiguratie, met name om de volgende twee redenen:

- Klanten willen ook in de minder dichtbevolkte locaties met MDF uitrollen. Op deze locaties zijn minder aansluitingen waardoor de behoefte aan MDF en de bijbehorende MDF collocatie kleiner zal zijn, dan in het verleden;
- De nieuwe centrales zijn over het algemeen kleiner waardoor er minder fysieke ruimte beschikbaar is.

Om op locaties waarop reeds MDF collocatie plaatsvindt te voorzien in een breder portfolio zal de mini configuratie ook op die locaties leverbaar zijn.

Naar aanleiding van de FIST bijeenkomst ter zake lijkt er vooralsnog geen aanleiding om voor de mini-configuratie een specifieke stroomvoorziening aan te bieden⁶."

Voetnoot 6 luidt daarbij als volgt: "Op het moment dat een telco aangeeft voor de mini-configuratie behoefte te hebben aan een andere standaard stroomvoorziening (met een ampèrage kleiner dan dat van de bestaande voorziening) dan zal KPN in deze behoefte voorzien uitgaande van een tarifiering op basis van volledige schaalbaarheid."

F.1.3 De beoordeling door het college

271. Het college is bevoegd om op grond van artikel 4, tweede lid van de Verordening⁴⁴ in gerechtvaardigde gevallen wijzigingen van het referentieaanbod op te leggen. Het college maakt van deze

⁴⁴ Verordening 2887/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk.

bevoegdheid gebruik en legt aan KPN op dat zij het hiervoor in paragraaf F.1.2 bedoelde aanbod van de mini-configuratie in haar referentieaanbod opneemt.

272. Het college merkt op dat het voor het aanbod van de mini-configuratie gedurende de overgangsperiode te gelden kostengeoriënteerde tarief onderdeel uitmaakt van de in deel E van onderhavig document uitgevoerde beoordeling.
273. Het college merkt verder op dat KPN het voorgenomen aanbod ter bespreking in het FIST⁴⁵ heeft voorgelegd, teneinde te kunnen komen tot een aanbod dat zoveel mogelijk de door telco's vereiste functionaliteiten dekt. Het college acht de besprekingen in het FIST zinvol, zij het dat, voor zover deze besprekingen nog voortduren, een en ander niet in de weg mag staan van de orderbaarheid van de mini-configuratie vanaf 1 juli 2004. Indien dit betekent dat de specificaties van de mini-configuratie op 1 juli 2004 nog niet finaal zijn, dan zal KPN haar order- en leveringsproces in de praktijk zodanig dienen te comprimeren dat een bijvoorbeeld op 1 juli 2004 georderde mini-configuratie conform de in de Raamovereenkomst, General documents en MDF Access documenten van het contract geldende termijn kan worden geleverd.

F.1.4 Dictum

274. KPN dient binnen vier weken na bekendmaking van onderhavig besluit het door haar voorgenomen aanbod van een mini-configuratie in haar referentieaanbod inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk op te nemen en ter beoordeling aan het college voor te leggen.
275. KPN dient in het referentieaanbod uit te gaan van de concept dienstbeschrijving zoals die als bijlage bij haar brief van 18 juni 2004 is gevoegd. Voor die punten waarvoor geldt dat de mogelijkerwijs nog voortdurende besprekingen in het FIST aanleiding hebben gegeven tot een aanpassing van het referentieaanbod ten opzichte van bedoelde concept dienstbeschrijving, licht KPN die aanpassing beargumenteerd toe en staft zij deze met de relevante passages in de verslaglegging van de FIST besprekingen.
276. KPN dient in het referentieaanbod uit te gaan van 1 juli 2004 als datum vanaf wanneer de mini-configuratie orderbaar is. Voor zover de specificaties van de mini-configuratie op 1 juli 2004 nog niet finaal zijn, dient KPN haar order- en leveringsproces in de praktijk zodanig te comprimeren dat desondanks een bijvoorbeeld op 1 juli 2004 georderde mini-configuratie conform de in de Raamovereenkomst, General documents en MDF Access documenten van het contract geldende termijn kan worden geleverd.

F.2 Het aanbod van optisch koppelen op de co-locatieruimte (ILL)

F.2.1 Het verzoek van het college

277. Eveneens naar aanleiding van de in het kader van het voorgenomen overgangsregime gevoerde besprekingen heeft het college in zijn brief van 17 juni 2004 KPN verzocht om haar voorstel voor het aanbod voor de ILL dienstverlening samenhangend met (i) optisch koppelen op de co-locatieruimte, en (ii) de migratie van elektrisch naar optisch koppelen.

⁴⁵ 'FIST' staat voor Forum Interconnectie en Speciale Toegang.

F.2.2 Het voorstel van KPN

278. Ten aanzien van bedoeld verzoek merkt KPN in haar brief van 18 juni 2004 het volgende op: "In het kader van het bovenbedoelde overgangsregime is KPN voornemens om – op verzoek van OPTA - te komen tot een aanbod voor de mogelijkheid om in het kader van de Interconnecterende Vaste Verbindingen optisch te koppelen, en om eventuele migraties van elektrisch naar optisch mogelijk te maken. Dit aanbod is nader gespecificeerd in paragraaf 5.3.3 van bijlage 1 van deze brief."

279. Het betreffende deel van paragraaf 5.3.3 van het verzoek om goedkeuring luidt als volgt: "Tevens zal KPN op 1 juli 2004 optisch koppelen op de collocatieruimte introduceren in de zin dat optisch koppelen vanaf die datum orderbaar is. De tarieven hiervoor zijn gelijk aan de tarieven voor elektrisch koppelen. Het betreft hier de tariefelementen "KPN ILL 1984 kbps inter-electrical-optical switch circuit" en "KPN ILL tie cable optical NTU access group" waarbij de laatste het tarief van de KPN ILL tie cable smallband access group service krijgt. Ook hiervoor geldt dat KPN zich het recht voor houdt om de kosten na afloop van het overgangsregime op een andere manier te alloceren.

KPN is voornemens de dienst elektrisch koppelen op de collocatieruimte uit te faseren. In dit verband onderneemt KPN een evaluatie en betreft daarbij telco's. Op basis van deze evaluatie legt KPN het college een voorstel voor eventuele uitfasering voor.

Mocht de telco ondanks de gelijke tarieven voor elektrisch en optisch koppelen bestaande elektrische groepen met inbegrip van alle verbindingen willen migreren naar optische groepen dan hanteert KPN daarvoor de volgende tarieven:

- Per KPN ILL smallband access group service EUR 58. Dit is de som van de aanlegkosten van de optische groep en de ophefkosten van de elektrische groep.
- Per KPN ILL 1984 kbps inter-electrical-optical switch circuit EUR 27. Dit is de som van de aanleg- en ophefkosten van het circuit.
- Per end-to-end dienst EUR 85. Dit zijn de administratieve kosten per verbinding voor het aanpassen van de routing van de end-to-end diensten.

De mogelijkheid om te migreren wordt eveneens per 1 juli 2004 orderbaar."

F.2.3 De beoordeling door het college

280. Het college is van oordeel dat het door KPN voorgenomen aanbod voor de ILL dienstverlening samenhangend met (i) optisch koppelen op de co-locatieruimte, en (ii) de migratie van elektrisch naar optisch koppelen onderdeel behoort uit te maken van het referentieaanbod. Op grond van artikel 6.7, derde lid Tw oud is het college bevoegd om in gerechtvaardigde gevallen wijzigingen van het referentieaanbod op te leggen. Het college maakt van deze bevoegdheid gebruik en legt aan KPN op dat zij het hiervoor in paragraaf F.2.2 bedoelde aanbod voor de ILL dienstverlening samenhangend met (i) optisch koppelen op de co-locatieruimte, en (ii) de migratie van elektrisch naar optisch koppelen in haar referentieaanbod opneemt.

281. Het college merkt op dat de voor het aanbod voor de ILL dienstverlening samenhangend met (i) optisch koppelen op de co-locatieruimte, en (ii) de migratie van elektrisch naar optisch koppelen gedurende de overgangsperiode te gelden kostengeoriënteerde tarieven onderdeel uitmaken van de in deel E van onderhavig document uitgevoerde beoordeling.

F.2.4 Dictum

282. KPN dient binnen vier weken na bekendmaking van onderhavig besluit het door haar voorgenomen aanbod voor de ILL dienstverlening samenhangend met (i) optisch koppelen op de co-locatieruimte, en (ii) de migratie van elektrisch naar optisch koppelen in haar referentieaanbod inzake ILL op te nemen en ter beoordeling aan het college voor te leggen.
283. KPN dient in het referentieaanbod uit te gaan van 1 juli 2004 als datum vanaf wanneer de ILL dienstverlening samenhangend met (i) optisch koppelen op de co-locatieruimte, en (ii) de migratie van elektrisch naar optisch koppelen orderbaar is. Voor zover de specificaties van één of beide diensten op 1 juli 2004 nog niet finaal zijn, dient KPN haar order- en leveringsproces in de praktijk zodanig te comprimeren dat desondanks een bijvoorbeeld op 1 juli 2004 georderde dienst conform de in de Raamovereenkomst, General documents en ILL documenten van het contract geldende termijn kan worden geleverd.

Deel G. Dictum

284. Dit deel G bevat een overzicht van de in de delen B, D, E en F van onderhavig document genomen besluiten waartegen krachtens de Algemene wet bestuursrecht door belanghebbenden bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Opgemerkt zij dat de besluiten geacht moeten worden in de desbetreffende delen te zijn gemotiveerd, conform de volgende tabel:

Deel G	Besluit	Gemotiveerd in
G.1	Het besluit van het college houdende goedkeuring van kostentoe-rekeningssystemen ter bepaling van de door KPN voor haar inter-connectie- en bijzondere toegangsdiensten te hanteren kostenge-oriënteerde tarieven	Deel B
G.2	Het besluit van het college houdende de (gedeeltelijke) intrek-king van de besluiten van 24 juli 2003 en 5 september 2003 en het handhavingsbesluit van 3 december 2003	Deel D
G.3	Het besluit van het college houdende de opdracht aan KPN tot indiening van haar EDC-VII rapportage inzake colo huur en colo IBT/ILL	Deel E, paragraaf E.7
G.4	Het besluit van het college houdende de opdracht aan KPN tot aanpassing van haar referentieaanbod terzake van de mini-configuratie	Deel F, paragraaf F.1
	Het besluit van het college houdende de opdracht aan KPN tot aanpassing van haar referentieaanbod terzake de ILL dienstverle-ning samenhangend met (i) optisch koppelen op de co-locatieruimte, en (ii) de migratie van elektrisch naar optisch kop-pelen	Deel F, paragraaf F.2

Tabel 8.

285. De in de delen C en E van onderhavig document opgenomen tariefoordelen zijn geen besluiten. Tegen deze tariefoordelen staat dan ook niet de mogelijkheid tot het instellen van bezwaar en beroep open.

G.1 Het besluit van het college houdende goedkeuring van kostentoe-rekeningssystemen ter be-paling van de door KPN voor haar interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten te hante-ren kostengeoriënteerde tarieven

286. Terminating access: Gelet op het hiervoor in de alinea's 97 tot en met 100 door het college ge-stelde, verleent het college, onder verwijzing naar artikel 6.6, derde lid Tw oud en in samenhang met artikel 19.5 Tw, zijn goedkeuring aan het door KPN bij brief van 18 juni 2004 ter goedkeuring voorge-legde BULRIC-III systeem.

287. Bijzondere toegangsdiensten: Gelet op het hiervoor in de alinea's 101 tot en met 104 door het college gestelde, verleent het college, onder verwijzing naar de artikelen 6.6, derde lid en 6.10, der-

de lid Tw oud en in samenhang met artikel 19.5 Tw, zijn goedkeuring aan het betreffende door KPN bij brief van 18 juni 2004 ter goedkeuring voorgelegde EDC-VI systeem.

288. Co-locatie diensten: Gelet op het hiervoor in de alinea's 105 tot en met 108 door het college gestelde, verleent het college, onder verwijzing naar artikel 6.10, derde lid Tw oud en in samenhang met artikel 19.5 Tw, zijn goedkeuring aan het betreffende door KPN bij brief van 18 juni 2004 ter goedkeuring voorgelegde EDC-VI systeem.

G.2 Het besluit van het college houdende de (gedeeltelijke) intrekking van de besluiten van 24 juli 2003 en 5 september 2003 en het handhavingsbesluit van 3 december 2003

289. Het college trekt bij deze het besluit van 24 juli 2003 houdende de niet-goedkeuring van kosten-toerekeningssystemen ter bepaling van de door KPN Telecom B.V. voor haar interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten te hanteren kostengeoriënteerde tarieven voor de periode 1 september 2003 tot 1 september 2004 respectievelijk 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 (OPTA/IBT/2003/202395) in zijn geheel in.

290. Het college trekt bij deze het besluit van 5 september 2003 houdende de niet-goedkeuring van kostentoerekeningssystemen ter bepaling van de door KPN Telecom B.V. voor haar collocatie diensten te hanteren kostengeoriënteerde tarieven voor de periode 1 juli 2003 tot 1 juli 2004 (OPTA/IBT/2003/203050) in voorzover dit besluit toeziet op de eenmalig gefactureerde dienstverlening terzake van colo MDF (uitgezonderd de dienstverlening terzake van additionele koppelkabels).

291. Het college trekt bij deze het besluit last onder dwangsom van 3 december 2003 (OPTA/IBT/2003/204680) in zijn geheel in.

G.3 Het besluit van het college houdende de opdracht aan KPN tot indiening van haar EDC-VII rapportage inzake colo huur en colo IBT/ILL

292. KPN dient binnen een periode van twee weken na bekendmaking aan KPN van onderhavig besluit op grond van artikel 6.6, derde lid en artikel 6.10, derde lid, Tw oud het college ter goedkeuring voor te leggen het EDC-VII kostentoerekeningssysteem zoals dat resulteert in de volgens KPN voor de periode 1 juli 2004 tot 1 juli 2005 voor (i) haar periodiek gefactureerde dienstverlening terzake van collocatie in het kader van MDF en (ii) haar dienstverlening terzake van collocatie IBT en ILL te gelden kostengeoriënteerde tarieven, inclusief het betreffende tariefvoorstel.

G.4 Het besluit van het college houdende de opdracht aan KPN tot aanpassing van haar referentiaanbod

293. KPN dient binnen vier weken na bekendmaking van onderhavig besluit het door haar voorgenomen aanbod van een mini-configuratie in haar referentiaanbod inzake ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk op te nemen en ter beoordeling aan het college voor te leggen.

294. KPN dient in het referentiaanbod uit te gaan van de concept dienstbeschrijving zoals die als bijlage bij haar brief van 18 juni 2004 is gevoegd. Voor die punten waarvoor geldt dat de mogelijkerwijs nog voortdurende besprekingen in het FIST aanleiding hebben gegeven tot een aanpassing van het referentiaanbod ten opzichte van bedoelde concept dienstbeschrijving, licht KPN die aanpassing

Openbare versie

beargumenteerd toe en staft zij deze met de relevante passages in de verslaglegging van de FIST besprekingen.

295. KPN dient in het referentieaanbod uit te gaan van 1 juli 2004 als datum vanaf wanneer de mini-configuratie orderbaar is. Voor zover de specificaties van de mini-configuratie op 1 juli 2004 nog niet finaal zijn, dient KPN haar order- en leveringsproces in de praktijk zodanig te comprimeren dat desondanks een bijvoorbeeld op 1 juli 2004 georderde mini-configuratie conform de in de Raamovereenkomst, General documents en MDF Access documenten van het contract geldende termijn kan worden geleverd.
296. KPN dient binnen vier weken na bekendmaking van onderhavig besluit het door haar voorgenomen aanbod voor de ILL dienstverlening samenhangend met (i) optisch koppelen op de co-locatieruimte, en (ii) de migratie van elektrisch naar optisch koppelen in haar referentieaanbod inzake ILL op te nemen en ter beoordeling aan het college voor te leggen.
297. KPN dient in het referentieaanbod uit te gaan van 1 juli 2004 als datum vanaf wanneer de ILL dienstverlening samenhangend met (i) optisch koppelen op de co-locatieruimte, en (ii) de migratie van elektrisch naar optisch koppelen orderbaar is. Voor zover de specificaties van één of beide diensten op 1 juli 2004 nog niet finaal zijn, dient KPN haar order- en leveringsproces in de praktijk zodanig te comprimeren dat desondanks een bijvoorbeeld op 1 juli 2004 georderde dienst conform de in de Raamovereenkomst, General documents en ILL documenten van het contract geldende termijn kan worden geleverd.

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,

Prof. dr. J.C. Arnbak

Rechtsmiddel

Indien belanghebbenden zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen zij binnen zes weken, aanvangende met ingang van de dag na die waarop dit besluit is bekendgemaakt, daartegen een bezwaarschrift indienen bij de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit. Het bezwaarschrift moet worden gericht aan:

Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
Postbus 90420
2509 LK Den Haag

onder vermelding van 'Bezwaarschrift'. Het bezwaarschrift dient te zijn ondertekend en dient in ieder geval de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht, alsmede de gronden van het bezwaar te bevatten. Zo mogelijk dient een afschrift van het besluit en de overige op het bezwaar betrekking hebbende stukken te worden meegezonden.