

- Openbare versie -

# Consultatie en Notificatie Tariefbesluit

## Ontbundelde glastoegang (FttH)

Nota van bevindingen



Den Haag, 25 juni 2009  
OPTA/AM/2009/201368

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>2</b>
1.1	Overzicht van reacties .....	3
1.2	Algemene opmerkingen.....	3
<b>2</b>	<b>Opmerkingen Europese Commissie .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Zienswijze Glasvezelnet Amsterdam .....</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Zienswijze Vodafone .....</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>Zienswijze UPC.....</b>	<b>7</b>
<b>6</b>	<b>Zienswijze BOTS .....</b>	<b>8</b>
<b>7</b>	<b>Zienswijze Reggefiber.....</b>	<b>34</b>

## 1 Inleiding

1. Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) heeft met het Ontwerp tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH) van 5 januari 2009 (kenmerk: OPTA/AM/2008/202876) nader invulling gegeven aan zijn taken en bevoegdheden die verband houden met de tariefmaatregelen die hij op grond van artikel 6a.2, eerste lid Telecommunicatiewet (hierna: Tw), kan opleggen.
2. Voornoemd Tariefbesluit bevat in de eerste plaats de nadere invulling van deze tariefverplichting uitsluitend voor zover die verplichting ziet op ontbundelde toegang tot Fiber-to-the-Home (FttH) netwerken.<sup>1</sup> In de tweede plaats wordt in voornoemd Tariefbesluit de operationalisering van de tariefverplichting beschreven, waarmee voor de komende reguleringsperiode (2009 tot en met 2011) de maximaal te hanteren tarieven voor ontbundelde glastoegang (FttH) komen vast te staan.
3. Met voornoemd Tariefbesluit wordt voor de komende reguleringsperiode uitvoering gegeven aan de Beleidsregels van het college inzake de tariefregulering voor ontbundelde glastoegang (kenmerk: OPTA/AM/2008/202874, hierna: de Beleidsregels), die op 19 december 2008 zijn gepubliceerd.
4. Overeenkomstig artikel 6b.1 van de Tw is op de voorbereiding van een besluit van het college als bedoeld in artikel 6a.2 van de Tw, de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.
5. Voornoemd Tariefbesluit betreft een dergelijk besluit. Het Tariefbesluit heeft naar het oordeel van het college tevens aanzienlijke gevolgen voor de markt als bedoeld in het tweede lid van artikel 6b.1 van de Tw. Hieruit heeft het college de conclusie getrokken dat hij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure moet volgen.
6. Indien een op grond van artikel 6a.2 van de Tw genomen besluit van invloed is op de handel tussen de lidstaten, dan bepaalt artikel 6b.2 van de Tw dat ook de Europese consultatie- en notificatieprocedure als bedoeld in artikel 6b.2 van de Tw, op de voorbereiding van een dergelijk besluit van toepassing is. Het college heeft geoordeeld dat bij voornoemd Tariefbesluit, gelet op de uitleg die in de Europeesrechtelijke jurisprudentie aan dit criterium wordt gegeven, sprake is van invloed op de handel tussen lidstaten. Daarom heeft het college voornoemd Tariefbesluit Europees genotificeerd.
7. De hiervoor genoemde consultatie en notificatie hebben inmiddels plaatsgevonden op basis van het Ontwerp tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH) van 5 januari 2009. Van het resultaat van de consultatie en notificatie wordt door het college verslag gedaan in deze Nota van bevindingen die als bijlage dient bij het definitieve Tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH) dat op 25 juni 2009 is gepubliceerd (kenmerk: OPTA/AM/2009/201367).

---

<sup>1</sup> Welk type glasaansluitingen onder FttH dient te worden verstaan, is nader toegelicht in paragraaf 1.2.2 van de Beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang van 19 december 2008, kenmerk: OPTA/AM/2008/202874.

8. In deze Nota van bevindingen wordt een overzicht gegeven van binnengekomen bedenkingen en binnengekomen reacties op de notificatie. Daarbij volgt een reactie van het college. In het geval bedenkingen en reacties hebben geleid tot aanpassingen in het Tariefbesluit, dan wordt verwezen naar het randnummer in het Tariefbesluit waarin de betreffende wijziging is verwerkt.

## 1.1 Overzicht van reacties

9. De Europese Commissie heeft, overeenkomstig artikel 7, lid 3 van de Kaderrichtlijn, op 17 februari opmerkingen aan het college doen toekomen op de kennisgeving en de aanvullende informatie die het college aan de Commissie ter beschikking heeft gesteld.<sup>2</sup> Hieraan voorafgaand heeft de Europese Commissie op 19 januari 2009 aan het college een verzoek om informatie verzonden. Het college heeft op 22 januari 2009 aan dit verzoek voldaan.
10. In hoofdstuk 2 zullen de opmerkingen van de Europese Commissie worden samengevat. Daarnaast zal de reactie van het college op deze opmerkingen worden weergegeven.
11. Er zijn geen andere nationale regelgevende instanties die in het kader van de notificatieprocedure opmerkingen aan het college hebben toegestuurd.
12. De volgende partijen (op volgorde van binnenkomst) hebben reacties ingediend in het kader van de consultatie ten aanzien van het Ontwerp tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH):
  1. Glasvezelnet Amsterdam (GNA);
  2. Vodafone;
  3. UPC;
  4. Bbnd N.V., Online Breedband B.V., Tele2 Nederland B.V. en Scarlet Telecom B.V. (hierna: BOTS);
  5. Reggefiber Group B.V. (Reggefiber)
13. In hoofdstuk 3 tot en met 7 zullen de zienswijzen per partij worden samengevat. De reactie van het college zal per partij worden weergegeven.

## 1.2 Algemene opmerkingen

14. In een aantal zienswijzen zijn, naast opmerkingen ten aanzien van het Tariefbesluit, ook reacties gegeven die geen betrekking hadden op het Tariefbesluit. Zo zijn er verschillende opmerkingen gegeven die betrekking hebben op het marktbesluit Ontbundelde toegang op wholesaleniveau van 19 december 2008 (kenmerk: OPTA/AM/2008/202719, hierna: het marktbesluit ontbundelde toegang), en niet direct op het Tariefbesluit.

---

<sup>2</sup> Opmerkingen van de Commissie in Zaak NL/2009/0868: Wholesaletoegang tot het aansluitnetwerk - prijsbeheersingsverplichting, openbare versie: [http://circa.europa.eu/Public/irc/infso/ecctf/library?l=/nederland/registeredsnotifications/nl20090868/nl-2009-0868\\_acte/\\_NL\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/infso/ecctf/library?l=/nederland/registeredsnotifications/nl20090868/nl-2009-0868_acte/_NL_1.0_&a=d).

15. Daarnaast zijn er verschillende opmerkingen gegeven die betrekking hebben op de Beleidsregels. Partijen hebben reeds eerder de mogelijkheid gehad om hun reactie hierop te geven. Deze reacties zijn verwerkt in de Beleidsregels, of zijn door het college geadresseerd in de Nota van bevindingen bij de Consultatie Beleidsregels Tariefregulering ontbundelde glastoegang van 19 december 2008 (kenmerk: OPTA/AM/2008/202912).
16. In deze Nota van bevindingen wordt alleen ingegaan op de opmerkingen die partijen naar voren hebben gebracht ten aanzien van het Tariefbesluit. Opmerkingen die betrekking hebben op het Marktbesluit ontbundelde toegang of de Beleidsregels zullen niet aan de orde komen.

## **2 Opmerkingen Europese Commissie**

### *Samenvatting*

17. De Commissie heeft twee opmerkingen en drie verzoeken aan het college. De eerste opmerking betreft de suggestie van de Commissie dat het college mogelijk het risico van de investering in glasvezelinfrastructuur overschat, in het bijzonder in het geval dat KPN in de toekomst volledige zeggenschap over de gezamenlijke onderneming verwerft. Hieraan koppelt de Commissie het verzoek aan het college om een herzieningsclausule toe te voegen, op grond waarvan parameters in het kostenmodel herzien kunnen worden, als KPN de resterende aandelen in de gezamenlijke onderneming verwerft.
18. De tweede opmerking van de Commissie betreft een verwijzing naar de Aanbeveling over nieuwe generatie toegangsnetwerken, die ervoor moet zorgen dat dergelijke netwerken over de gehele Europese Unie op consistente wijze worden gereguleerd. Hieraan koppelt de Commissie de verzoeken aan het college om haar analyse aan de definitieve Aanbeveling aan te passen als deze gereed is en om, samen met andere nationale regelgevende instanties en de Commissie te overleggen hoe over de gehele Europese Unie een meer consistente kostentoerekeningsmethode kan worden bereikt.

### *Reactie college ten aanzien van een herzieningsclausule*

19. De Commissie stelt dat het college van oordeel is dat de parameters in het businessplan de verwachtingen en aannames van particuliere investeerders weergeven. Daarom kan gesteld worden dat de waarden in het businessplan een goede indicatie geven van het risico dat een nieuwkomer draagt wanneer deze glasvezelinfrastructuur in een concurrerende omgeving uitrolt. De Commissie suggereert dat dit risico lager is voor een bestaande exploitant die over een groot klantenbestand beschikt. Het is volgens de Commissie daarom mogelijk dat het college het risico van deze investering overschat.
20. Het college onderstreept dat hij bij de beoordeling van de parameters in het businessmodel rekening heeft gehouden met deelname van KPN in de gezamenlijke onderneming. Ook particuliere investeerders nemen in hun verwachtingen en aannames ten aanzien van de investering mee dat KPN deelnemer is in de gezamenlijke onderneming. Als voorbeeld, wijst het college erop dat de gehanteerde verwachte penetratiegraad van 60 procent geen reële verwachting zou betreffen op het moment dat KPN niet zou deelnemen in de gezamenlijke onderneming.

21. Ook bij de beoordeling van de parameters Interne rentabiliteit en Terugverdienperiode heeft het college er rekening mee gehouden dat KPN deelnemer is in de gezamenlijke onderneming. Zo zijn verschillende gewogen gemiddelde kapitaalkostenvoeten, waaraan de Interne rentabiliteit van de gezamenlijke onderneming gebenchmarkt is, afkomstig van gevestigde telecommunicatie bedrijven. Het is aannemelijk dat een redelijke Interne rentabiliteit van een volledig zelfstandige nieuwe investeerder groter is, dan de Interne rentabiliteit die Reggefiber in zijn businessmodel hanteert.
22. De Commissie verzoekt om een herzieningsclausule toe te voegen op grond waarvan het college de parameters kan herzien als KPN zijn call-optie zou lichten en de resterende aandelen van de gezamenlijke onderneming zou verwerven. De achtergrond van dit verzoek lijkt te zijn dat, vanaf het moment dat KPN een meerderheidsbelang in Reggefiber verwerft, anders aangekeken kan worden tegen Reggefiber. Ook de beoordeling van de redelijkheid van de aannames ten aanzien van een aantal parameters in het kostenmodel zou dan beïnvloed kunnen worden.
23. Het college is van oordeel dat de door de Commissie beschreven herzieningsclausule impliciet reeds bestaat. Het college heeft immers op grond van artikel 6a.1, eerste, tweede en vierde lid, reeds de discretionaire bevoegdheid om eerder over te gaan tot het bepalen en onderzoeken van relevante markten als er zich nieuwe marktontwikkelingen voordoen. Het moment dat KPN een meerderheidsbelang in Reggefiber verwerft, zou als een nieuwe relevante marktontwikkeling aangemerkt kunnen worden die aanleiding geeft om eerder over te gaan tot het bepalen en onderzoeken van relevante markten. Het college zal in het onderzoek dan ook moeten bekijken of het tariefplafond nog toereikend is om mededingingsproblemen te remediëren.
24. Bovendien dient, indien KPN een meerderheidsbelang wenst te verwerven in Reggefiber, deze concentratie opnieuw gemeld te worden bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de NMa). De NMa zal in dat geval moeten onderzoeken of de concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan op significante wijze zou kunnen belemmeren, met name als het resultaat van het in het leven roepen of het versterken van een economische machtspositie.
25. In het geval dat, zoals de Commissie suggereert, de redelijkheid van de aannames ten aanzien van een aantal parameters in het kostenmodel worden beïnvloed op het moment dat voornoemde concentratie plaatsvindt, dan zal de NMa dit effect in zijn analyse moeten meewegen. Aangenomen dat de concentratie effect heeft op verschillende aannames, dan zou de NMa tot de conclusie kunnen komen dat het tariefplafond dat dan van toepassing is, niet langer toereikend is om mededingingsproblemen voldoende te remediëren die ontstaan als gevolg van de concentratie.
26. Zoals beschreven staat in de randnummers 23, 24 en 25 van deze Nota van bevindingen, bestaan er voor zowel het college als de Raad van de NMa verschillende mogelijkheden om regulering en het tariefplafond te herzien als daar op het moment dat KPN een meerderheidsbelang in Reggefiber verwerft aanleiding toe is. Om deze reden is het college van oordeel dat impliciet al aan het verzoek van de Commissie om een herzieningsclausule op te nemen is voldaan. Het college is daarom van oordeel dat het niet noodzakelijk is om expliciet nog een extra herzieningsclausule in het Tariefbesluit op te nemen.

### *Reactie college ten aanzien van de Aanbeveling over NGA en verdere raadplegingen*

27. De Commissie verzoekt het college om haar analyse aan de definitieve Aanbeveling aan te passen als deze gereed is en om, samen met andere nationale regelgevende instanties en de Commissie te overleggen hoe over de gehele Europese Unie een meer consistente kostentoe rekeningsmethode kan worden bereikt. Het college zal onder andere in samenwerking met de Independent Regulators Group (IRG) en de European Regulators Group (ERG) deelnemen aan het overleg hoe over de gehele Europese Unie een meer consistente kostentoe rekeningsmethode kan worden bereikt.
28. Omdat de definitieve Aanbeveling over NGA nog niet gereed is op het moment dat het college haar Tariefbesluit Ontbundelde glastoegang (FttH) neemt, is hij niet in staat de strekking van het besluit en de bijbehorende analyse aan de definitieve Aanbeveling aan te passen. Wanneer de definitieve Aanbeveling gereed is, dan zal het college analyseren of deze Aanbeveling directe aanleiding geeft voor aanpassing van het Tariefbesluit.

## **3 Zienswijze Glasvezelnet Amsterdam**

### *Samenvatting*

29. Op basis van haar ervaring in Amsterdam plaatst Glasvezelnet Amsterdam een tweetal kanttekeningen c.q. verbetervoorstellen. Glasvezelnet Amsterdam wijst erop dat in steden met dichtbevolkte bebouwing waarschijnlijk grotere PoP-ruimten gebruikt zullen worden, uitgedrukt in aantallen lijnen per PoP-ruimte. Daarnaast is het aannemelijk dat veelal ruimte gezocht zal moeten worden in bestaande bebouwing, waardoor ruimte geworven zal worden op langjarige huurbasis, waardoor CAPEX boekhoudkundig verschuift naar OPEX.
30. Het zal volgens Glasvezelnet Amsterdam noodzakelijk zijn om huurkosten te kapitaliseren naar een fictief aankoopbedrag om vergelijkbaarheid in prijsstellingen mogelijk te maken. Ten slotte wijst Glasvezelnet Amsterdam erop dat de backhaulvoorziening in steden waarschijnlijk anders ingericht gaat worden dan in relatief kleine woonomgevingen. Dit zal leiden tot aanpassingen in het verdienmodel.

### *Reactie college*

31. Het college bedankt Glasvezelnet Amsterdam voor haar suggesties. Het college is van oordeel dat de suggesties van Glasvezelnet Amsterdam voor nu geen aanleiding geven tot aanpassingen in het Tariefbesluit.

## **4 Zienswijze Vodafone**

### *Samenvatting*

32. Vodafone merkt op dat, in afwijking van de Ontwerp beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang, het Tariefbesluit een stijging van de wholesaleprijzen gedurende de reguleringsperiode lijkt toe te staan. Tariefstijgingen op basis van de consumentenprijsindex hebben negatieve gevolgen voor de businesscase van alternatieve providers en kunnen het risico op prijs squeeze vergroten. Daarnaast merkt Vodafone op dat inflatie mogelijk dubbel meegeteld

wordt en wijst Vodafone erop dat er ook sprake kan zijn van prijsbijstellingen naar beneden in het geval van deflatie.

33. Verder wijst Vodafone erop dat voor afnemers van ontbundelde glastoegang slechts een restgroep van eindgebruikers overblijft, te weten de klanten die in eerste instantie geen interesse hadden en dat een commercieel interessant wholesale breedbandaanbod dus noodzakelijk is. Ten slotte benadrukt Vodafone dat het getal van 3,5 procent minimum opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's op onduidelijke wijze tot stand is gekomen en dat het onduidelijk is hoe dit getal zijn weerslag vindt in de uiteindelijke wholesaletarieven.

#### *Reactie college*

34. Het college wijst Vodafone erop dat hij reeds in de Ontwerp beleidsregels heeft gesteld dat tarieven jaarlijks met behulp van een consumentenprijsindex verhoogd zouden kunnen worden. Vodafone heeft hier in reactie op de Ontwerp beleidsregels ook een bedenking bij geplaatst. In zijn Nota van bevindingen bij de consultatie van de Beleidsregels heeft het college in reactie daarop opgemerkt dat hij het niet eens is met Vodafone dat indexatie met de consumentenprijsindex een prijsophogend effect heeft. In een discounted cashflow model zorgt indexering voor hogere verwachte opbrengsten later in de tijd. Echter, omdat deze hogere verwachte toekomstige opbrengsten nu al mee worden genomen in het model, leidt dit juist tot lagere starttarieven dan in het geval zonder indexering. Het college heeft dit toegelicht in randnummer 114 van de Beleidsregels.
35. In reactie op de stelling van Vodafone, dat voor afnemers van ontbundelde glastoegang slechts een restgroep van eindgebruikers overblijft, te weten de klanten die in eerste instantie geen interesse hadden, en dat een commercieel interessant wholesale breedbandaanbod dus noodzakelijk is, stelt het college dat dit geen onderwerp is van het Tariefbesluit.
36. In reactie op de bedenkingen van Vodafone bij de minimum opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's stelt het college dat deze opslag geen weerslag vindt in het initiële tariefplafond. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 6.13 en randnummer 193 van deze Nota van bevindingen. Naar het oordeel van het college is in paragraaf 6.2 in het Tariefbesluit helder toegelicht hoe de 3,5 procent tot stand is gekomen.

## **5 Zienswijze UPC**

#### *Samenvatting*

37. UPC verwijst in haar reactie op het Ontwerp tariefbesluit ontbundelde glastoegang naar haar reactie op de Ontwerp beleidsregels ontbundelde glastoegang.<sup>3</sup>

#### *Reactie college*

38. Het college verwijst UPC naar de reactie van het college op de bedenkingen van UPC bij de Ontwerp beleidsregels zoals weergegeven in randnummer 105 en 106 van de Nota van bevindingen bij de consultatie van de Beleidsregels.

---

<sup>3</sup> 24 november 2008 OPTA/AM/2008/202710 Ontwerp beleidsregels



## **6 Zienswijze BOTS**

39. Bbnd N.V., Online Breedband B.V., Tele2 Nederland B.V. en Scarlet Telecom B.V. (hierna: BOTS) hebben gezamenlijk hun zienswijze op het Ontwerp tariefbesluit gegeven. De zienswijze van BOTS strekt zich uit over een divers aantal onderwerpen. Om reden van leesbaarheid vat het college de zienswijze van BOTS per onderwerp samen en geeft het college per onderwerp een reactie. Onderwerpen worden behandeld in de volgorde waarop zij in de zienswijze voor het eerst aan de orde zijn gesteld. Wanneer in de samenvatting van de zienswijze van BOTS wordt verwezen naar randnummers dan wordt bedoeld op de randnummers in de zienswijze van BOTS.

### **6.1 Verwijzingen naar eerdere zienswijzen en inleiding**

#### *Samenvatting*

40. BOTS verwijst naar de bedenkingen die ACT heeft ingebracht in reactie op de marktconsultatie van de Beleidsregels. BOTS acht deze bedenkingen onverkort relevant aangezien het college deze bedenkingen volgens BOTS niet heeft weggenomen. Daarnaast stelt BOTS dat ook haar reactie op de markttestdocumenten, die hen voor commentaar door de NMa zijn toegezonden, onderdeel uitmaken van de zienswijze. In de inleiding wijst BOTS ten slotte op het belang van het Ontwerp tariefbesluit gezien de sterk toenemende afhankelijkheid van BOTS van toegang tot glasvezel aansluitnetwerken (randnummer 1).

#### *Reactie college*

41. Het college is van oordeel dat hij de bedenkingen van ACT ten aanzien van de Beleidsregels voldoende heeft weggenomen in de Nota van bevindingen bij de consultatie van de Beleidsregels. Het college voegt daaraan toe dat de Raad van de NMa in hoofdstuk 3c van zijn besluit in zaak 6397 / KPN-Reggefiber de bezwaren van marktpartijen die naar voren zijn gebracht in de markttest heeft behandeld. De raad van de NMa stelt in randnummer 221 van dat besluit dat de Raad onder voorwaarden, mede gezien de reacties van marktpartijen en de mondelinge en schriftelijke toelichting van partijen, alsmede hun reactie op de reacties van marktpartijen, van mening is dat er geen reden is om aan te nemen dat als gevolg van onderhavige concentratie de daadwerkelijke mededinging zou kunnen worden belemmerd, met name als het resultaat van het in het leven roepen of het versterken van een economische machtspositie.
42. Het college neemt voor kennisgeving aan dat BOTS het belang van het Ontwerp tariefbesluit onderstreept.

### **6.2 Investeringsprikkels en business case voor alternatieve aanbieders**

#### *Samenvatting*

43. BOTS stelt dat de doelstelling van regulering veronderstelt dat alternatieve aanbieders in staat moeten zijn om een duurzaam concurrerend aanbod in de markt te kunnen doen en dat daarvoor een haalbare business case moet kunnen worden ontwikkeld (randnummer 2). Aanbieders constateren dat op basis van de voorgenomen invulling van de tariefregulering een positieve business case niet haalbaar is.

44. BOTS stelt dat het college juist investeringsprijkkels voor alternatieve aanbieders dient te creëren teneinde de concurrentie te bevorderen (randnummer 20). Omdat de voorgestelde tarieven een prohibatieve uitwerking hebben op alternatieve aanbieders, worden alternatieve aanbieders volgens BOTS ontmoedigd verder te investeren. Hiermee is het Tariefbesluit in strijd met de Beleidsregels van de minister.

#### *Reactie college*

45. Het college heeft, zoals beschreven in randnummer 97 van de Nota van bevindingen bij de consultatie van de Beleidsregels en in randnummer 24 van de Beleidsregels, bij zijn overwegingen expliciet meegewogen dat ook partijen die ontbundelde glastoegang afnemen bepaalde investeringen dienen te plegen (in apparatuur en infrastructuur elementen). De doelstelling van het bevorderen van concurrentie brengt ook met zich mee dat afnemers van ontbundelde glastoegang bereid dienen te zijn deze investeringen te doen. Verder dienen deze partijen een zorgvuldige afweging te kunnen maken tussen enerzijds zelf investeren in glazen aansluitnetwerken en anderzijds het afnemen van ontbundelde glastoegang. Tariefregulering dient volgens het college ook rekening te houden met deze bereidheid en afweging, teneinde concurrentie te bevorderen.
46. Het college is daarbij van oordeel dat er wel een business case voor ontbundelde glastoegang voor alternatieve aanbieders is. Analysys Mason merkt, in haar rapport in opdracht van het college, daarover op dat: *'the wide-scale deployment of products based on FU by an alternative provider may be viable, but is by no means straightforward'*.<sup>4</sup> Hieruit blijkt volgens het college dat er voor alternatieve partijen mogelijkheden zijn voor een business case. Hiermee is het Tariefbesluit niet in strijd met de Beleidsregels van de minister.<sup>5</sup>
47. Voorts merkt het college op dat het enkele aanpassingen heeft doorgevoerd in het Tariefbesluit die de business case voor alternatieve aanbieders verbeteren ten opzichte van de business case op basis van het Ontwerp tariefbesluit. Het college wijst hierbij in het bijzonder naar de aanpassingen die zijn gemaakt in het aanbod en de tarieven voor backhaul en co-locatie, die verder ontbundeld zijn. Het voorstel ten aanzien van de versnijding van het backhaul- en co-locatietarief bij ODF-toegang van Reggefiber wordt in paragraaf 5.1 van het Tariefbesluit nader beschreven. In paragraaf 5.4.3 van het Tariefbesluit spreekt het college vervolgens zijn oordeel ten aanzien van het voorstel uit.

### **6.3 Ontbundeling**

#### *Samenvatting*

48. Voor de haalbaarheid van de business case voor alternatieve aanbieders zijn lage instapdrempels en variabele tarieven volgens BOTS noodzakelijk (randnummer 3). Vaste maandelijkse kosten zoals de kosten voor backhaul en co-locatie en eenmalige tarieven leiden tot deze instapdrempels.

---

<sup>4</sup> Analysys Mason, *The business case for fibre-based access in the Netherlands*, Rapport in opdracht van OPTA, 12 juni 2008 en het vervolgonderzoek van december 2008.

<sup>5</sup> Beleidsregels van de minister van Economische Zaken over door het college uit te oefenen taken in de elektronische communicatiesector, Staatscourant 9 juni 2005, nr. 109, pagina 11.

49. Volgens BOTS is het essentieel dat de aansluitbijdrage per Area-PoP, het backhaultarief en het maandelijkse co-locatietarief ontbundeld worden (randnummer 69 en 70). Deze tarieven werpen geen toetredingsdrempel op voor KPN. Voor alternatieve aanbieders is dit wel het geval, omdat BOTS stelt dat niet te verwachten valt dat alternatieve aanbieders op basis van ontbundelde glastoegang een marktaandeel kunnen behalen dat aanzienlijk groter is dan nu het geval is. BOTS is voorstander van het pro rata model zoals Reggefiber volgens hen eerder heeft aangeboden en op grond waarvan alleen betaald hoeft te worden voor hetgeen wordt afgenomen.
50. Onder verwijzing naar mondelinge afspraken met Reggefiber stelt BOTS dat de prijs per individueel vezelpaar op iets meer dan 42 Euro per maand zou moeten komen (randnummer 71 en 72). Ook het NMa besluit stelt dat netwerkelementen en bijbehorende faciliteiten niet gebundeld mogen worden. De kosten voor ODF backhaul zijn volgens BOTS ook te hoog, omdat de kosten voor ODF backhaul onder netvlak hierbij opgeteld moeten worden. BOTS wijst erop dat ook Analysys Mason ervan uit gaat dat kosten van ODF backhaul naar rato worden gefactureerd.
51. BOTS stelt dat ook voor de co-locatiedienst moet gelden dat aanbieders alleen betalen voor het aantal hoogte-eenheden (HE) in de co-locatierekken dat daadwerkelijk wordt afgenomen (randnummer 74, 75 en 76). Onder verwijzing naar mondelinge afspraken met Reggefiber stelt BOTS dat de prijs per hoogte-eenheid uit zou moeten komen op ongeveer 2 Euro per maand. Verder is het BOTS onduidelijk waarom van het prijsmodel van commerciële datacentra wordt afgeweken.

#### *Reactie college*

52. In randnummer 140 van de Beleidsregels heeft college opgemerkt dat hij het van belang vindt dat de dienstverlening door de aanbieder van ontbundelde toegang zoveel mogelijk ontbundeld wordt aangeboden. Hiermee wordt de afnemer van ontbundelde toegang in staat gesteld een keuze te maken of hij deze onderdelen van de dienst inkoopt bij de aanbieder van ontbundelde toegang, bij een derde partij of zelf in de dienst voorziet. De afnemer van ontbundelde toegang wordt hierdoor in staat gesteld een 'make-or-buy' beslissing te maken.
53. In aansluiting met de Beleidsregels heeft het college aan Reggefiber verzocht haar aanbod, met name ten aanzien van de backhauldienst en de co-locatiedienst, verder te ontbundelen en om voor dit ontbundeld aanbod tevens een tariefvoorstel aan het college voor te leggen. Het college heeft het tariefvoorstel van Reggefiber ten aanzien van dit ontbundeld aanbod beoordeeld volgens de principes die het college heeft beschreven in de Beleidsregels.
54. De beschrijving van het ontbundelde aanbod, de beoordeling van de tarieven van het ontbundelde aanbod en de bijbehorende tarieven heeft het college beschreven in de paragrafen 5.1 en 5.4.3 van het Tariefbesluit.
55. Het college heeft ook vastgesteld dat Analysys Mason ervan uitgaat dat kosten van ODF backhaul en co-locatie deels naar rato worden gefactureerd. De tarieven, zoals vastgelegd in het definitieve Tariefbesluit, zijn verder ontbundeld dan de tarieven waar Analysys Mason in haar analyse vanuit is gegaan. Hiermee wordt de business case voor alternatieve partijen verbeterd ten opzichte van de business case welke door Analysys Mason in het onderzoek is betrokken.

56. Het college volgt BOTS niet, waar zij voorstelt om voor co-locatietarieven het prijsmodel van commerciële datacentra te volgen. Deze dienstverlening is volgens het college onvergelykbaar met co-locatiedienstverlening. BOTS motiveert volgens het college onvoldoende waarom beide vormen van dienstverlening volgens haar wel vergelijkbaar zijn.

#### **6.4 Commerciële onderhandelingen en prikkels Reggefiber**

##### *Samenvatting*

57. BOTS stelt dat het Ontwerp Tariefbesluit commerciële onderhandelingen met Reggefiber doorkruist en dat regulering niet mag leiden tot een verslechtering ten opzichte van het commerciële aanbod zoals dat tot oktober 2008 is gedaan (randnummer 4).
58. De gereguleerde tarieven mogen volgens BOTS nooit hoger zijn dan de tarieven die Reggefiber eerder vrijwillig heeft aangeboden (randnummer 8 en 57 en 58). BOTS begrijpt niet dat het tariefplafond voor de maandelijkse lijnhuur voor vezelparen 2,50 Euro hoger is dan de vrijwillig door Reggefiber voorgestelde tarieven.

##### *Reactie college*

59. Het college benadrukt dat de tarieven die het college vaststelt tariefplafonds betreffen. Het college is van mening dat het onwaarschijnlijk is dat commerciële onderhandelingen doorkruist worden door regulering. Indien een aanbieder van ontbundelde glastoegang de prikkel heeft om door commerciële omstandigheden de prijs te verlagen, dan heeft een aanbieder van ontbundelde toegang deze zelfde prikkel in het geval dat er een tariefplafond geldt. Wanneer een aanbieder van ontbundelde glastoegang de prikkel heeft de tarieven te laten stijgen, dan kan dit wel in een ongereguleerde omgeving en slechts beperkt als een tariefplafond van toepassing is.
60. Het college gaat niet mee in de stelling van BOTS dat gereguleerde tarieven nooit hoger mogen zijn dan de tarieven die Reggefiber eerder vrijwillig heeft aangeboden. Er zijn, omdat dit een netwerkindustrie betreft, verschillende redenen dat Reggefiber de prikkel heeft om relatief lage tarieven te hanteren om netwerkpenetratie te bewerkstelligen. Netwerkpenetratie is essentieel om over de tijd relatief lage tarieven te kunnen handhaven en om niet uit de markt terug te hoeven treden. Dit zou een reden kunnen zijn om in bepaalde omstandigheden onder het tariefplafond te willen prijzen. Het feit dat Reggefiber een commercieel aanbod heeft gedaan met tarieven die lager zijn dan het tariefplafond, is voor het college geen aanleiding om het tariefplafond naar beneden bij te stellen.
61. Bovendien wenst het college op te merken dat hij op enkele punten in het voordeel van alternatieve aanbieders heeft ingegrepen in het commerciële aanbod van Reggefiber. Volgens dit commerciële aanbod van Reggefiber zou de afnemende partij recht hebben op een korting op het huurtarief, afhankelijk van het aantal actieve vezelparen (Homes Activated) dat de afnemende partij in een aansluitgebied afneemt. Zoals reeds beschreven in randnummer 69 en 158 van het Tariefbesluit, is Reggefiber heden voornemens om op het tarief voor ontbundelde glastoegang een kortingsregeling toe te passen die afhankelijk is van het aantal afgenomen lijnen van alle afnemende partijen in een aansluitgebied samen. In paragraaf 6.26 gaat het college nogmaals in op de kortingsregeling.

## 6.5 Prikkel Reggefiber

### *Samenvatting*

62. BOTS wijst erop dat het college ervoor dient te zorgen dat de prikkels zodanig zijn dat Reggefiber er belang bij heeft dat andere aanbieders dan KPN ontbundelde glastoegang gaan afnemen. De prikkel voor Reggefiber om zoveel mogelijk aanbieders aan te sluiten neemt volgens BOTS af, omdat de investeringskosten door de eerste afnemer grotendeels worden goedge maakt.
63. BOTS stelt dat kosten zoveel mogelijk verdisconteerd dienen te worden in tarieven voor aansluitlijnen (randnummer 11). Hoge eenmalige tarieven nemen voor Reggefiber de prikkel voor een belangrijk deel weg om zo veel mogelijk actieve aansluitingen te realiseren.

### *Reactie college*

64. Het college wijst erop dat slechts bij benadering tien procent van het investeringsbedrag terugkeert in eenmalige tarieven. Dit nuanceert de stelling van BOTS dat dit de prikkel voor Reggefiber om zoveel mogelijk aanbieders aan te sluiten doet afnemen in grote mate, omdat de investeringskosten door de eerste afnemer slechts deels worden goedge maakt. Daarnaast wordt de investeringsbijdrage grotendeels per lijn in rekening gebracht. Hiermee is voor Reggefiber dus nog steeds de prikkel aanwezig om zoveel mogelijk afnemers aan te trekken.
65. In reactie op het voorstel van BOTS om zoveel mogelijk kosten te verdisconteren in tarieven voor aansluitlijnen, stelt het college dat dit ook praktijk is. Een zeer groot deel van de kosten keert immers ook terug in de lijntarieven. Volgens het college is het aan de andere kant niet mogelijk om alle kosten te verdisconteren in tarieven voor aansluitlijnen. In dat geval zou er geen enkele prikkel zijn om efficiënt te zijn in afname van backhaul- en co-locatiedienstverlening. Dit zou de vraag naar deze diensten opstuwten en de kosten voor het verlenen van deze dienstverlening onnodig hoog maken. In paragraaf 6.8 wordt nogmaals ingegaan op het onderbrengen van investeringsbijdragen in lijntarieven.

## 6.6 Equivalence of input

### *Samenvatting*

66. BOTS wijst op het belang van 'equivalence of input' (randnummer 5). Toegangstarieven en informatie dienen gelijktijdig voor alle afnemers daadwerkelijk beschikbaar en afneembaar te zijn, zodat afnemers gelijktijdig aan de start kunnen verschijnen. Hier is nu geen sprake van, omdat Reggefiber haar aanbod heeft ingetrokken terwijl KPN is doorgedaan met activiteiten op de retailmarkt. Het college dient dit te bestrijden door zo spoedig mogelijk de ontbrekende delen van het ontbundelde glastoegangs aanbod vast te stellen en door KPN te verzoeken of te verplichten zich terughoudend op te stellen op de retailmarkt.

### *Reactie college*

67. BOTS lijkt te wijzen op het belang van naleving van de non-discrimatieverplichting. De non-discrimatieverplichting is opgelegd in het marktbesluit Ontbundelde toegang op wholesaleniveau. Het college is van oordeel dat BOTS zienswijze inzake 'equivalence of input' zich richt op het marktbesluit en de handhaving van de daarin opgelegde verplichting. In het kader van de consultatie van het Tariefbesluit doet deze zienswijze van BOTS op dit onderwerp

niet terzake.

## **6.7 Marge-utholling en gedragsregel vijf**

### *Samenvatting*

68. BOTS stelt dat marge-utholling voorkomen moet worden en dat alternatieve aanbieders ieder aanbod van KPN en of Reggefiber moeten kunnen matchen (randnummer 6). Hiertoe dient de vijfde gedragsregel in het kader van de opgelegde non-discriminatieverplichting nader ingevuld te worden.
69. De beoogde effectiviteit van regulering is volgens BOTS grotendeels afhankelijk van de nadere invulling van gedragsregel vijf. Omdat de feitelijke invulling nog onbekend is maakt BOTS ten aanzien daarvan een voorbehoud in het kader van de openbare voorbereidingsprocedure.

### *Reactie college*

70. Zoals het college, in reactie op de zienswijze van Scarlet op de ontwerp Beleidsregels, reeds heeft opgemerkt in randnummer 21 van de Nota van bevindingen bij de consultatie van de Beleidsregels, is het college voornemens om in 2009 middels Beleidsregels de gedragsregels non-discriminatie verder toe te lichten en uit te werken. In randnummer 91 van dezelfde Nota van bevindingen heeft het college daar, in reactie op de zienswijze van ACT aan toegevoegd dat hij voornemens is om met deze Beleidsregels de gedragsregels verder te concretiseren en in te vullen. Dit is inmiddels gebeurd door middel van de Beleidsregels inzake gedragsregel 5 van 27 mei 2009 (kenmerk: OPTA/AM/2009/201145).
71. Het college neemt voor kennisgeving aan dat BOTS grotendeels afhankelijk is van de invulling van gedragsregel vijf en dat BOTS, omdat de nadere invulling van de gedragsregels nog onvoldoende gedetailleerd is, ten aanzien daarvan een voorbehoud plaatst in het kader van de openbare voorbereidingsprocedure.

## **6.8 Investeringsbijdragen en werkelijke kosten**

### *Samenvatting*

72. BOTS is van mening dat alleen werkelijke kosten in rekening mogen worden gebracht en geen investeringsbijdragen (randnummer 7 en 90). De bijdrage dient in ieder geval niet hoger te zijn dan de eenmalige bijdrage in het MDF-domein. Telco-telco migratietarieven dienen geen investeringscomponent te bevatten, omdat het uitsluitend operationele werkzaamheden betreft.
73. BOTS heeft sterke bezwaren tegen de investeringsbijdrage die in de kostprijsberekening wordt meegenomen (randnummer 34 en 89). BOTS wijst erop dat de investeringsbijdrage een groot aandeel heeft in verschillende tarieven. Bovendien is de beoordeling van de investeringsbijdrage onvoldoende gemotiveerd.
74. BOTS wijst erop dat een investeringsbijdrage neerkomt op 'risk-sharing' (randnummer 67). Daarvoor biedt het uitgangspunt van kostenoriëntatie volgens BOTS geen ruimte. BOTS stelt dat het college, door 'risk-sharing' toe te staan, afwijkt van beleid van de ERG. BOTS stelt dat het

merkwaardig is dat alternatieve aanbieders mede dienen te financieren, terwijl daar geen enkel recht tegenover staat dan het recht op toegang. Bovendien dragen afnemers volgens BOTS reeds bij aan de beperking van risico door middel van de IRR.

75. BOTS stelt dat de investeringsbijdragen ervoor zorgen dat de eenmalige tarieven zich geenszins verhouden tot de eenmalige tarieven die thans voor toegang tot het koperen aansluitnetwerk gehanteerd worden (randnummer 68). Hierdoor is sprake van toetredingsdrempels omdat deze kosten door alternatieve operators doorberekend moeten worden in retailproposities, terwijl KPN zelf geen kosten hoeft door te berekenen omdat het niet gaat om out-of-pocket-kosten. KPN betaalt zichzelf hiervoor indirect als aandeelhouder in Reggefiber.

#### *Reactie college*

76. Het college is, in tegenstelling tot BOTS, van oordeel dat investeringskosten ook daadwerkelijke kosten zijn, die rechtstreeks verband houden met de dienstverlening en die via een eenmalig tarief in rekening gebracht mogen worden. Het college is bovendien van oordeel dat eenmalige tarieven zich verhouden tot kostenoriëntatie. Het terugverdienen van investeringskosten via een eenmalig tarief leidt er immers niet per definitie toe dat meer kosten in rekening worden gebracht dan de daadwerkelijke kosten.
77. Het doet volgens het college niet ter zake of de investeringskosten die in rekening worden gebracht via eenmalige tarieven hoger of lager zijn dan investeringsbijdragen in het MDF-domein. Het tariefbouwwerk in het MDF-domein is slecht vergelijkbaar met het tariefbouwwerk voor ontbundelde glastoegang. Zonder het hele bouwwerk in ogenschouw te nemen kan niet van één tariefelement gezegd worden dat het in vergelijking met het MDF-domein te hoog is. Van NLS-diensten in het MDF-domein kan bijvoorbeeld gezegd worden dat de tarieven erg hoog zijn in vergelijking met tarieven van ontbundelde glastoegang.
78. Dat de investeringsbijdrage een belangrijk aandeel heeft in verschillende tarieven, doet volgens het college niet ter zake. Eenmalige tarieven zouden ook voor 100 procent uit een investeringsbijdrage kunnen bestaan. Het college benadrukt dat de investeringsbijdrage is opgenomen in het 'discounted cashflow model'. Dit betekent dat er een directe relatie is tussen de hoogte van het lijntarief en de hoogte van de investeringsbijdrage. Het effect van het hanteren van een investeringsbijdrage op de hoogte van het lijntarief is relatief groot, omdat de investeringsbijdrage relatief aan het begin van de terugverdientijd wordt ontvangen en dus niet verder verdisconteerd hoeft te worden. Het college heeft wel getoetst of de investeringsbijdrage geen toetredingsdrempel opwerpt. In randnummer 136 van het Tariefbesluit komt het college tot het oordeel dat dit niet het geval is.
79. Het college is van oordeel dat het hanteren van een investeringsbijdrage niet afwijkt van het beleid van de ERG. De ERG stelt slechts dat er bij toegangsregulering geen sprake is van 'risk sharing'. De ERG stelt niet dat een vorm van 'risk sharing' bijvoorbeeld in de vorm van een beperkte investeringsbijdrage niet toegestaan zou zijn. Zoals beschreven in randnummer 49 van de Beleidsregels is het voordeel van tarifiering door middel van een eenmalige vergoeding dat een aanbieder van ontbundelde toegang tot het glasvezel aansluitnetwerk al in de eerste levensfase van het netwerk een deel van zijn investering terugverdient, hetgeen de investeringsbereidheid doet toenemen. Het eerder terugverdienen van de investering vertaalt zich uiteindelijk in een lager

kapitaalbeslag over de tijd en een daling van het investeringsrisico. Dit impliceert ook dat het risico van de investering niet volledig bij de aanbieder van ontbundelde glastoegang wordt gelegd.

80. BOTS stelt dat KPN de investeringskosten niet in rekening hoeft te brengen bij haar afnemers, omdat dit voor KPN out-of-pocket-kosten zijn. Het college wijst erop dat KPN niet de aanbieder is van ontbundelde glastoegang, maar slechts deelnemer in de gezamenlijke onderneming. Dit betekent in de eerste plaats dat er niet voor 100 procent sprake is van 'vestzak-broekzak'. In de tweede plaats zal ook KPN, in het geval het zijn kosten goed wil maken, de kosten op enige wijze bij afnemers in rekening moeten brengen. Daarbij dient KPN, indien onderdekking zich voordoet, als deelnemer in de gezamenlijke onderneming ook kosten van onderdekking deels voor zijn rekening te nemen.
81. Het college is ten slotte van oordeel dat de investeringsbijdrage heden ook in rekening gebracht dient te worden via het tarief voor telco-telco migratie. Indien dit niet het geval zou zijn dan is het voor een afnemer van ontbundelde glastoegang aantrekkelijker om een klant van een andere aanbieder over te nemen, dan om zelf een nieuwe klant op het netwerk te werven. Wanneer een klant wordt overgenomen hoeft de investeringsbijdrage dan namelijk niet betaald te worden, waardoor de overgenomen klant een beter aanbod gedaan kan worden. Dit effect acht het college, nu de uitrol van glasvezelnetwerken nog in een beginfase is en het wenselijk is dat afnemers van ontbundelde glastoegang de prikkel hebben om nieuwe klanten voor het netwerk te werven, ongewenst. Bovendien is in de business case rekening gehouden met de opbrengsten uit het tarief voor telco-telco migratie. Het niet toestaan van de investeringsbijdrage in het tarief voor telco-telco migratie zou daarom in dat geval leiden tot een hoger lijntarief. De argumentatie van het college in randnummer 138 van het Tariefbesluit is op dit onderwerp uitgebreid.

## **6.9 Meerjarige tariefregulering**

### *Samenvatting*

82. BOTS onderschrijft het uitgangspunt van meerjarige tariefregulering maar verzoekt het college om de tarieven wel tussentijds te evalueren en te bekijken of de tariefregulering leidt tot een haalbare business case voor alternatieve aanbieders (randnummer 9). Onzekerheid met betrekking tot de dynamiek op markten en gedragingen van KPN en Reggefiber kunnen hun weerslag hebben op de business case van alternatieve aanbieders. Tariefregulering moet daarom niet 'in steen' worden vastgelegd. Indien er geen business case is voor alternatieve aanbieders moet de tariefregulering zo nodig worden herzien.
83. Ondanks dat BOTS meerjarige tariefregulering vanuit het oogpunt van de voorspelbaarheid toejuicht, is BOTS van oordeel dat het college de effectiviteit van de tariefplafonds met grotere regelmaat dan driejaarlijks dient te controleren (randnummer 48, 49 en 50). De haalbaarheid van de business case van alternatieve aanbieders zou volgens BOTS bij deze controle getoetst moeten worden. Tussentijds zou dan volgens BOTS de mogelijkheid moeten bestaan regulering van zowel ontbundelde glastoegang als wholesale breedbandtoegang via glas bij te stellen.

### *Reactie college*

84. Zoals beschreven in randnummer 23 van de Nota van bevindingen bij de consultatie van de



Beleidsregels, in reactie op de zienswijze van Scarlet, is het college van mening dat een evaluatieperiode van drie jaar niet lang is. Reden hiervoor is dat het voor een groot percentage van de kosten (investering) die direct invloed hebben op het tariefniveau mogelijk is om deze vooraf te monitoren. Daarnaast is meerjarigheid essentieel voor het aanmoedigen van investeringen in nieuwe netwerken.

85. In reactie op het verzoek om periodiek te evalueren of er een business case is voor alternatieve aanbieders, stelt het college dat hij vanzelfsprekend de ontwikkelingen op de markt zal blijven volgen. Het college wijst daarbij op de maatregelen die hij kan nemen om marge-utholling te voorkomen met behulp van gedragsregel vijf. Ook ander mededingingsbeperkend gedrag kan door het college worden bestreden zonder af te zien van meerjarige tariefregulering. Wanneer blijkt dat er geen sprake is van een businesscase dan zou het college in een volgend marktanalysetraject tot de conclusie kunnen komen dat andere vormen van (tarief-) regulering passend en noodzakelijk zijn.

## **6.10 Leegstand en niet-gebruikte faciliteiten**

### *Samenvatting*

86. BOTS is van mening dat alleen kosten die rechtstreeks verband houden met de dienstverlening in de kostprijsberekening meegenomen mogen worden (randnummer 10). Kosten voor leegstand en niet-gebruikte faciliteiten mogen niet in de kostprijsberekening worden meegenomen omdat deze, in het geval dat ze dan toch worden afgenomen, twee keer vergoed worden.

### *Reactie college*

87. In reactie op de stelling van BOTS dat kosten voor leegstand en niet-gebruikte faciliteiten niet mogen worden meegenomen in de kostprijsberekening stelt het college dat de tarieven zijn vastgesteld op basis van de veronderstelling dat de penetratiegraad na ongeveer twee jaar stabiliseert op een niveau van 60 procent. Voor zover een mate van onderdekking van het netwerk werkelijk beschouwd kan worden als leegstand, stelt het college dat, zo lang de penetratie achterblijft op de voorspelde penetratie, de aanbieder van ontbundelde glastoegang de kosten van leegstand draagt. Een penetratiegraad die lager is dan voorspeld, leidt namelijk in geen geval tot een hoger tariefplafond. Pas op het moment dat er sprake is van een hogere penetratie dan vooraf geprognosticeerd ontstaan er mogelijk extra opbrengsten.
88. Het college wijst erop dat BOTS lijkt te vragen om een extreme vorm van asymmetrische regulering waarbij kosten van leegstand, oftewel onderdekking van het netwerk, volledig voor rekening van de aanbieder van ontbundelde glastoegang moet komen, terwijl indien de penetratie hoger is dan vooraf ingeschat de overwinsten die dan ontstaan, afgeroomd moeten worden. Zoals beschreven in randnummer 96 van de Beleidsregels wordt in dit geval de kans op het optimistische scenario weggenomen, terwijl de kans op het pessimistische scenario in stand blijft. Dit verkleint de spreiding van mogelijke uitkomsten, maar leidt tegelijk ook tot een verlaging van het verwachte gemiddelde rendement. Hierdoor worden investeringsprikkelers voor aanbieders van ontbundelde glastoegang in grote mate weggenomen. Hiermee is de balans tussen het bevorderen van concurrentie en het aanmoedigen van investeringen in glazen aansluitnetten volgens het college verdwenen.

## 6.11 Reikwijdte van het besluit en tariefregulering FttO

### *Samenvatting*

89. BOTS vindt dat het college onvoldoende onderbouwt dat tariefregulering voor FttO netwerken op een andere wijze ingevuld dient te worden dan voor FttH (randnummer 12 tot en met 16). BOTS stelt dat nu het college de tarieven voor FttO buiten de reikwijdte van het Tariefbesluit heeft gelaten een vacuüm is ontstaan. Het college dient volgens BOTS zo spoedig mogelijk alsnog een ontwerpbesluit te publiceren waarin tariefregulering voor FttO nader wordt ingevuld. BOTS is van mening dat BU-LRIC op termijn de meest geschikte methode is bij de beoordeling van FttO tarieven.
90. BOTS is van mening dat een glasopslag in ieder geval niet van toepassing kan zijn voor ontbundelde glastoegang tot de FttO-netwerken van KPN, die buiten de gemeenschappelijke onderneming vallen (randnummer 45 en 47). De penetratiegraad bij FttH netwerken is volgens BOTS wellicht een onzekere factor die het investeringsrisico kan doen vergroten. Daarvan is geen sprake bij FttO netwerken.

### *Reactie college*

91. Dat het college volgens BOTS zo spoedig mogelijk alsnog een ontwerpbesluit dient te publiceren waarin tariefregulering voor FttO nader wordt ingevuld, neemt het college voor kennisgeving aan. Het college merkt daarbij op dat hij met het Ontwerpbesluit Tariefregulering Ontbundelde glastoegang (niet FttH) van 9 april 2009 (kenmerk: OPTA/AM/2009/200690) dit nader heeft ingevuld.
92. Het college wijst BOTS er daarbij op dat, omdat hij de tarieven voor FttO buiten de reikwijdte van het Tariefbesluit heeft gelaten, deze tarieven geen onderwerp zijn in het kader van de consultatie van het Tariefbesluit. Wel is het college van oordeel dat hij in randnummers 8 tot en met 13 van de Beleidsregels zeer uitvoerig heeft beargumenteerd waarom tariefregulering voor FttO netwerken op een andere wijze ingevuld dient te worden dan voor FttH netwerken. Dit erkent BOTS in zekere mate zelf door in randnummer 45 en 47 van haar zienswijze te stellen dat de penetratiegraad bij FttH netwerken wellicht een onzekere factor is die het investeringsrisico kan vergroten, waarvan volgens BOTS geen sprake is bij FttO netwerken.

## 6.12 Kostenoriëntatie en transparantie bij beoordeling model en kostenniveau

### *Samenvatting*

93. BOTS stelt dat kostenoriëntatie marge-utholling niet kan voorkomen en dat een juiste uitwerking van gedragsregel vijf daarvoor noodzakelijk is (randnummer 18 en 19). Omdat het college uitgaat van het kostenniveau van Reggefiber en omdat niet hoeft te worden verwacht dat Reggefiber een efficiënte aanbieder zal zijn, wordt de beoordeling van het kostenniveau een 'blackbox'. Om transparantie te vergroten is toepassing van een BU-LRIC systematiek op termijn gewenst en zal informatie uit het buitenland gebruikt kunnen worden ter verificatie. Ook is de verplichting tot het hanteren van een gescheiden boekhouding volgens BOTS in het kader van transparantie passend, geschikt en noodzakelijk.
94. BOTS vindt het moeilijk te beoordelen of het 'discounted cashflow model' geschikt is, omdat er

nauwelijks ervaringen mee zijn waaraan gerefereerd kan worden (randnummer 52). Het college zou volgens BOTS deze onzekerheid moeten erkennen en ruimte moeten laten voor de keuze voor een nieuw en meer geschikt kostenmodel in de toekomst.

95. BOTS wijst opnieuw op het belang van transparantie en de wenselijkheid van het gebruik van een BU-LRIC systematiek en benadrukt dat Reggefiber ruime mogelijkheden heeft om de hoogte van de tarieven strategisch te beïnvloeden (randnummer 53 tot en met 55). Ook zou BOTS graag zien dat het college met behulp van gevoeligheidsanalyses het effect laat zien van alternatieve voorspellingen op de tarieven.

#### *Reactie college*

96. Het college is net als BOTS van mening dat kostenoriëntatie marge-utholling niet geheel kan voorkomen en dat een juiste uitwerking van gedragsregel vijf daarvoor noodzakelijk is.
97. Het college benadrukt dat Reggefiber een nieuw netwerk uit gaat rollen. Het college is van oordeel dat Reggefiber de prikkel heeft om dit netwerk zo efficiënt mogelijk aan te leggen. Het college heeft daarom als uitgangspunt dat Reggefiber een efficiënte aanbieder is.
98. Het college is van mening dat het model en de kosten geen 'blackbox' genoemd kunnen worden. De eigenschappen van een 'discounted cashflow model' kunnen volgens het college bekend verondersteld worden en alle relevante parameters zijn door het college beschreven en beoordeeld. Wat betreft eigenschappen en transparantie is het gehanteerde model daarom volgens het college tot op zekere hoogte vergelijkbaar met een BU-LRIC model.
99. BOTS suggereert om in de toekomst informatie uit het buitenland te gebruiken ter verificatie. Zoals het college heeft gesteld in randnummer 70 van de Beleidsregels zal hij bij de driejaarlijkse rendementstoets de waardes van de verschillende parameters in het kostenmodel aanpassen. Het college zal beoordelen of de parameters in dit business model werkelijke realisaties, respectievelijk redelijke, daadwerkelijk verwachte waarden zijn. Hierbij kan vanzelfsprekend mogelijk buitenlandse informatie betrokken worden ter verificatie.
100. Het college heeft geoordeeld dat een verplichting tot het hanteren van een gescheiden boekhouding niet passend en noodzakelijk is. Dit is nader toegelicht in het marktbesluit.
101. Het college zou volgens BOTS ruimte moeten laten voor de keuze van een nieuw en meer geschikt kostenmodel in de toekomst. Het college benadrukt dat hij doormiddel van de Beleidsregels en het Tariefbesluit inzicht heeft geven in de wijze waarop hij in de toekomst tariefregulering voor ontbundelde glastoegang zal toepassen. Hiermee spreekt het college een intentie uit waar hij op basis van gegronde redenen van af kan wijken.
102. Het college ziet dat Reggefiber mogelijkheden heeft om de hoogte van de tarieven strategisch te beïnvloeden. Het college is van mening dat hij de verschillende parameters echter kritisch heeft beoordeeld en is van oordeel dat de parameters in het business model redelijke, daadwerkelijk verwachte waarden zijn. Het tonen van het effect van alternatieve voorspellingen op de tarieven acht het college overbodig. De uitkomst van een dergelijke gevoeligheidsanalyse zou geen effect mogen hebben op de inschatting van de redelijke, daadwerkelijke verwachte waarden.

## 6.13 All-risk WACC

### *Samenvatting*

103. BOTS stelt dat het hanteren van de all-risk WACC er toe leidt dat Reggefiber meer wordt gegund dan een redelijke opbrengst op zijn kapitaalbreng (randnummer 20). Dit is volgens BOTS in strijd met artikel 5a Besluit voorwaardelijke toegang.

104. BOTS is het niet eens met de invulling van het normrendement zoals dit gekozen is door het college (randnummer 36 en 37). Zowel een glasopslag als een reguleringsopslag zijn niet passend en noodzakelijk. Voor zover risico-opslagen worden gehanteerd dienen deze verwerkt te worden in de eindgebruikerstarieven van KPN, omdat dit anders leidt tot marge-utholling.

### *Reactie college*

105. Zoals het college gesteld heeft in randnummer 96 van de Nota van bevindingen bij de consultatie van de Beleidsregels, is bij vaststelling van het tariefplafond geen rekening gehouden met de opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's. Dit tariefplafond is ex ante vastgesteld zonder rekening te houden met deze opslag. Ex post kan echter blijken dat het behaalde rendement beter of slechter is dan ex ante ingeschat. In het geval dat het rendement ex post slechter is dan ex ante ingeschat dan wordt het tariefplafond niet opwaarts bijgesteld. Omgekeerd wordt, in het geval dat het rendement ex post beter is dan vooraf ingeschat, het over-rendement niet geheel afgeroomd door hantering van de opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's.

106. Het college is van oordeel dat de wijze van tariefregulering die hij voorstelt in lijn is met artikel 5a Besluit voorwaardelijke toegang. Het college laat met de gekozen wijze van tariefregulering immers toe dat een onderneming die moet voldoen aan een verplichting betreffende het beheersen van tarieven, een redelijke opbrengst verkrijgt uit zijn efficiënte kapitaalbreng, de aangegane risico's in aanmerking genomen. BOTS heeft naar het oordeel van het college onvoldoende gemotiveerd waarom dit niet het geval is.

107. Zoals het college reeds gesteld heeft in randnummer 95 van de Nota van bevindingen bij de consultatie van de Beleidsregels mogen de tariefplafonds geen marge-utholling tot gevolg hebben. Indien de retailtarieven naast de retailopslag voor retailkosten verder geen marges omvatten, dan zou een hoger wholesaletarief veroorzaakt door risico opslagen ook tot uitdrukking moeten komen in de retailtarieven, omdat anders sprake is van marge-utholling. Het college merkt verder op dat de investeerder de vrijheid heeft om de tarieven onder het tariefplafond vast te stellen om op deze manier marge-utholling te vermijden.

## 6.14 Regulering wholesale breedbandtoegang

### *Samenvatting*

108. BOTS stelt dat het voor het tot stand komen van infrastructuurconcurrentie noodzakelijk is om ook wholesale breedbandtoegang over glas te reguleren en dat het college ten onrechte niet tot regulering is overgegaan (randnummer 21 en 22). BOTS begrijpt echter dat het ontwerpbesluit geen betrekking heeft op de regulering van wholesale breedbandtoegang over glas.

### *Reactie college*

109. Zoals BOTS al stelt heeft het Tariefbesluit alleen betrekking op ontbundelde glastoegang. Voor verplichtingen ten aanzien van wholesale breedbandtoegang verwijst het college naar het marktbesluit wholesale breedbandtoegang.

## **6.15 Investeringsprijkkels Reggefiber**

### *Samenvatting*

110. Investeringsprijkkels voor Reggefiber zijn volgens BOTS al op grond van de door Reggefiber gesignaleerde marktkansen gegeven (randnummer 20). Regulering hoeft daarom Reggefiber volgens BOTS niet nader te stimuleren.

111. De drijfveer van Reggefiber voor de concentratie met KPN werd ook niet ingegeven door eventuele regulering (randnummer 23 en 24). Drijfveer voor de uitrol van het glasvezelnetwerk is volgens BOTS vooral de concurrentiedruk die van de kabel wordt ondervonden en KPN kan het zich dus niet veroorloven om niet tot de uitrol over te gaan.

112. Regulering doet volgens BOTS het investeringsrisico afnemen, omdat dit alternatieve aanbieders de kans geeft om diensten aan te bieden op basis van ontbundelde glastoegang (randnummer 25 en 26). In ieder geval moet volgens BOTS voorkomen worden dat Reggefiber regulering aangrijpt om alternatieve aanbieders te weerhouden van investeringen in glastoegang. Door de voorgenomen invulling van tariefregulering gebeurt dit volgens BOTS wel.

113. BOTS suggereert dat risico's worden beperkt door de hoge en stabiele operationele cashflow van KPN, waaruit KPN de uitrol van glas (grotendeels) kan financieren (randnummer 42).

### *Reactie college*

114. Zoals het college reeds heeft aangegeven in randnummer 89 van de Nota van bevindingen bij de consultatie van de Beleidsregels zijn ook het tijdstip en de omvang van de investeringen in glazen aansluitnetten van belang. Zelfs indien, zoals BOTS beweert, Reggefiber sowieso tot de uitrol van glasvezel zou overgaan, dan nog dragen de Beleidsregels en het Tariefbesluit er aan bij dat deze investeringen in ieder geval niet worden geremd en mogelijk op grotere schaal worden uitgevoerd.

115. Het is volgens het college onmogelijk dat, zoals BOTS suggereert, Reggefiber regulering zou aangrijpen om alternatieve aanbieders te weerhouden van investeringen in glastoegang. In het geval Reggefiber de prikkel en de mogelijkheid heeft om alternatieve aanbieders toegang te weigeren, dan zal Reggefiber hiertoe overgaan. Niet effectieve regulering zou ervoor kunnen zorgen dat deze prikkel en mogelijkheid niet effectief weggenomen worden. Echter regulering kan er naar oordeel van het college niet voor zorgen dat de prikkel en mogelijkheid ontstaat.

116. Het college betwijfelt verder ten zeerste of Reggefiber de uitrol van glasvezel kan financieren uit de operationele cashflows van KPN, omdat een groot deel van de aanlegkosten 'upfront' zijn. Maar zelfs als de operationele cashflows voldoende zouden zijn, dan nog blijft de vraag voor KPN of ze deze cashflows (volledig) wenst in te zetten voor de financiering van de aanleg van

glasvezelnetwerken of voor andere doeleinden. Die afweging dient KPN voortdurend te maken. Het is daarbij onwaarschijnlijk dat het een optimale beslissing is om de aanleg volledig uit eigen vermogen te financieren en geen vreemd vermogen aan te trekken.

## **6.16 Meerderheidsbelang Reggefiber in Glasvezelnet Amsterdam**

### *Samenvatting*

117. BOTS wijst erop dat KPN bekend heeft gemaakt via Reggefiber een meerderheidsbelang te nemen in Glasvezelnet Amsterdam (randnummer 27). BOTS is van mening dat verplichtingen voor ontbundelde glastoegang tevens van toepassing dienen te zijn op Glasvezelnet Amsterdam en dat de tarieven dienen te vallen onder het Tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH).

### *Reactie college*

118. Het college is van oordeel dat de bedenking van BOTS, dat verplichtingen voor ontbundelde glastoegang tevens van toepassing dienen te zijn op Glasvezelnet Amsterdam en dat de tarieven dienen te vallen onder het Tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH), niet van toepassing is op het Tariefbesluit. Op welke partijen verplichtingen van toepassing zijn, is vastgelegd in het marktbesluit ontbundelde toegang.

## **6.17 Indexering**

### *Samenvatting*

119. BOTS kan zich niet vinden in de wijze waarop het college voornemens is het tariefplafond jaarlijks bij te stellen (randnummer 28 en 29). Het college motiveert volgens BOTS niet waarom indexering gerechtvaardigd is. Indexering op de wholesaletarieven kan daarbij volgens BOTS niet worden doorberekend in de retailtarieven, omdat retailtarieven volgens BOTS over het algemeen dalen. BOTS wijst er ten slotte op dat ook Analysys Mason in haar onderzoek indexering niet heeft betrokken.

120. Een indexering van investeringskosten leidt volgens BOTS tot een extra marge voor de toegangs biedende partij en heeft niets te maken met kostenoriëntatie (randnummer 30 tot en met 33). Slechts op de operationele kosten zou volgens BOTS indexatie toegepast mogen worden. Al dalen deze volgens BOTS mogelijk door schaalvoordelen en efficiëntiewinsten.

121. BOTS kan zich tevens niet vinden in de wijze waarop het college de hoogte van de consumentenprijsindex beoordeelt (randnummer 80 en 81). In het licht van de huidige wereldwijde economische situatie acht BOTS de inschatting van Reggefiber aan de hoge kant. BOTS verwacht een nader onderzoek van het college op dit punt.

### *Reactie college*

122. Zoals het college ook heeft aangegeven in randnummer 75 en 93 van de Nota van bevindingen bij de consultatie van de Beleidsregels en in randnummer 114 van de Beleidsregels is indexatie niet ingegeven door de verwachte ontwikkeling van de (operationele) kosten, maar door de keuze om de investeerder een bepaald prijspatroon over de tijd toe te staan. Het college wijst er op dat zonder indexatie de starttarieven van het tariefplafond hoger zouden zijn. Indexering verhoudt

zich naar het oordeel van het college dan ook goed tot kostenoriëntatie.

123. Zoals reeds beschreven in randnummer 75 van de Nota van bevindingen bij de consultatie van de Beleidsregels heeft indexatie met de consumentenprijsindex geen prijsophogend effect en leidt dit niet tot een extra marge. In een discounted cashflow model zorgt indexering voor hogere verwachte opbrengsten later in de tijd. Echter, omdat deze hogere verwachte toekomstige opbrengsten nu al mee worden genomen in het model, leidt dit juist tot lagere starttarieven dan in het geval zonder indexering.
124. Operationele kosten zouden volgens BOTS wel geïndexeerd mogen worden al verwachten zij dat deze kosten eigenlijk zullen dalen door schaalvoordelen en efficiëntiewinsten. Het college stelt, onder verwijzing naar de reactie van het college in paragraaf 6.18, dat schaalvoordelen al (grotendeels) in de tarieven verwerkt zijn en dat de mogelijkheden voor efficiëntiewinsten veel beperkter zijn dan bij bijvoorbeeld het koperen aansluitnetwerk.
125. BOTS stelt dat, in het licht van de huidige wereldwijde economische situatie, de inschatting van Reggefiber met betrekking tot de consumentenprijsindex aan de hoge kant is. BOTS verwacht een nader onderzoek van het college op dit punt. Het college wijst BOTS erop dat een relatief hoge consumentenprijsindex in het model, leidt tot een relatief lager prijsplafond. Bovendien is het college van oordeel dat zijn beoordeling van het niveau van de gehanteerde consumentenprijsindex voldoende gemotiveerd is. Het college gaat om die reden niet over tot nader onderzoek.

## **6.18 Efficiëntie**

### *Samenvatting*

126. BOTS is van mening dat efficiëntieverbeteringen en schaalvoordelen in lagere tarieven verwerkt moeten worden (randnummer 35). Het college dient volgens BOTS tevens duidelijk te maken op welke wijze dit geschied. Boven verwachting behaalde rendementen als gevolg van gerealiseerde efficiencyverbeteringen dienen volgens BOTS terug te komen in aanpassing van tarieven met terugwerkende kracht over de periode dat de efficiencyverbeteringen behaald zijn. Hetzelfde moet volgens BOTS gelden indien een hoger rendement wordt behaald als gevolg van lagere kosten en hogere gerealiseerde volumes, waardoor de reële kostprijs lager uitvalt.

### *Reactie college*

127. Het college wijst erop dat schaalvoordelen al grotendeels in de tarieven verwerkt zijn. De tarieven zijn immers vastgesteld op basis van de veronderstelling dat de penetratiegraad snel toeneemt tot een niveau van 50 procent na een half jaar en vervolgens verder stijgt en stabiliseert op het niveau van 60 procent.
128. Er is bewust gekozen voor een systematiek waarin reeds nu zekere schaalvoordelen zijn geprognosticeerd, omdat anders de tarieven in eerste instantie erg hoog zouden zijn. Met dergelijke tarieven is een succesvolle uitrol niet haalbaar. Pas bij zeer grote schaalvoordelen worden deze niet direct verwerkt in lagere tarieven. Hier staat tegenover dat leegstand of 'schaalnadelen' niet ten koste komen van afnemers van ontbundelde glastoegang (zie ook uitleg in bijvoorbeeld randnummer 105 van deze Nota van bevindingen).

129. Omdat reeds zekere schaalvoordelen en efficiëntiewinsten in de huidige tarieven zijn verwerkt, is het college van mening dat er sprake is van asymmetrische regulering als hij enerzijds wel overgaat tot het direct afromen van gerealiseerde efficiëntiewinsten en anderzijds de aanbieder van ontbundelde glastoegang niet compenseert in het geval schaalvoordelen of efficiëntiewinsten uitblijven. Om deze reden kiest het college voor meerjarige tariefregulering om de gereguleerde partij een stimulans te geven om efficiënter te opereren.
130. Zoals het college heeft vermeld in randnummer 49 van het Tariefbesluit mag de gereguleerde partij bij meerjarige tariefregulering de boven verwachting behaalde efficiëntiewinsten gedurende de reguleringsperiode zelf behouden. Bij jaarlijkse tariefregulering is deze stimulans minder aanwezig, omdat de tarieven dan jaarlijks aangepast worden aan het gerealiseerde kostenniveau. Een bijkomend voordeel van meerjarige tariefregulering is dat de administratieve lasten minder groot zijn dan bij éénjarige tariefregulering, aangezien niet ieder jaar opnieuw rapportages opgesteld dienen te worden en een beoordelingstraject dient plaats te vinden.
131. Efficiëntiewinsten en schaalvoordelen worden uiteindelijk gereflecteerd in de IRR van de onderneming. In het geval efficiëntiewinsten en schaalvoordelen er toe leiden dat de IRR op het moment van de periodieke rendementstoets hoger is dan de 'all-risk' WACC dan wordt het tariefplafond neerwaarts bijgesteld. Relatief grotere efficiëntiewinsten en schaalvoordelen leiden in dat geval tot een grotere negatieve bijstelling van het tariefplafond (zie ook paragraaf 6.30).

## 6.19 Glasopslag

### *Samenvatting*

132. BOTS is van mening dat het hanteren van een glasopslag niet passend is (randnummer 38 tot en met 40). Een glasopslag is volgens BOTS strijdig met het CAPM-model. Het college dient te bepalen of de bèta van het aanbod van diensten over glasvezel hoger of lager is dan de bèta van diensten over het koperen aansluitnet.
133. Een generiek groter risico van het aanbod van diensten over glasvezel bestaat er volgens BOTS niet (randnummer 41 en 42). Ter ondersteuning van deze stelling somt BOTS verschillende redenen op om aan te nemen dat het glasrisico aanzienlijk gerelativeerd moet worden. Zo kan KPN volgens BOTS bijvoorbeeld fors besparen op haar exploitatiekosten door over te stappen op glas.
134. BOTS stelt dat het college zelf ook de investeringsrisico's relativeert door te stellen dat de keuze voor meerjarige tariefregulering en de gekozen tariefstructuur bijdragen aan risicospreiding (randnummers 43 en 44). BOTS stelt daarbij dat KPN door haar concurrentie met de kabel risico's niet zal afwentelen op de eindgebruiker en dat KPN deze risico's daarom ook niet zou mogen afwentelen op afnemers van ontbundelde glastoegang. Alternatieve aanbieders kunnen dit risico niet doorschuiven naar de eindgebruiker.
135. BOTS verwijst naar de ERG reactie op de Aanbeveling NGA en stelt daarbij dat een risico-opslag alleen aan de orde kan zijn wanneer deze realistisch en aantoonbaar is (randnummer 46). Ook benadrukt BOTS dat de NGA Aanbeveling onverlet laat dat de glasopslag nul kan zijn.



### *Reactie college*

136. Het college merkt om te beginnen op dat een glasopslag niet expliciet onderdeel uitmaakt van de IRR op basis waarvan het tariefplafond is vastgesteld. In randnummer 103 van het Tariefbesluit is beschreven dat de IRR die is gebruikt in het business model vergeleken is met verschillende WACC's van glazen en koperen aansluitnetwerken. Het college komt op basis van deze vergelijking in randnummer 109 van het Tariefbesluit tot het oordeel dat dit een redelijke IRR is. Mocht er in de IRR die in het business model wordt gehanteerd impliciet wel een glasopslag zijn gehanteerd, dan leidt deze opslag er niet toe dat deze IRR buiten de range valt van de verschillende WACC's van glazen en koperen aansluitnetwerken.
137. Het college is daarbij van oordeel dat een glasopslag niet strijdig is met het CAP-model. Het college zal aan het begin van de volgende reguleringsperiode geen afzonderlijke glasopslag laten vaststellen, maar het college zal de bèta van de aanbieder van ontbundelde glastoegang laten vaststellen. Na vaststelling van deze bèta en bijbehorende WACC zal blijken of deze WACC hoger of lager is dan de WACC van bijvoorbeeld KPN. Het verschil tussen deze twee WACC's zal dan achteraf een indicatie geven of er daadwerkelijk sprake is van extra glasrisico en dus een glasopslag.
138. Het college heeft er in de Beleidsregels en in het Tariefbesluit voor gekozen om de glasopslag expliciet te noemen. Zoals beschreven in randnummer 68 van de Beleidsregels heeft het college, door deze glasopslag expliciet te noemen, aansluiting willen zoeken bij de ontwerp Aanbeveling NGA, waarin staat dat partijen gecompenseerd dienen te worden voor projectspecifiek, niet-diversificeerbaar risico. Het college heeft daar in de Beleidsregels aan toegevoegd dat de glasopslag naar verwachting hoger is bij aanvang van de investeringen, maar naar verwachting geleidelijk afneemt in de loop van de tijd als de onzekerheid over de vraag naar nieuwe diensten over glas afneemt. Het college sluit nadrukkelijk niet uit dat de glasopslag nul kan zijn.
139. In aanvulling op de opmerking dat de glasopslag volgens het college niet strijdig is met het CAP-model, stelt het college dat de glasopslag zo beschouwd een onderdeel vormt van de daadwerkelijke kosten van ontbundelde glastoegang, en dat het opnemen van deze kosten in tarieven dus gerechtvaardigd is. De verschillende redenen die BOTS opsomt om te motiveren dat het glasrisico aanzienlijk gerelativeerd moet worden, zullen de bèta beïnvloeden en mogelijk leiden tot de vaststelling van een lagere WACC. Dat KPN volgens BOTS fors kan besparen op haar exploitatiekosten door over te stappen op glas doet volgens het college echter niet ter zake omdat dit de bèta van Reggefiber niet beïnvloedt.

## **6.20 Beoordeling tariefvoorstel Reggefiber**

### *Samenvatting*

140. BOTS is het oneens met de uitwerking van de tariefprincipes en is van mening dat de principes herzien moeten worden (randnummer 51). Volgens BOTS zou het college met behulp van herziene principes een herziene beoordeling van het aanbod van Reggefiber moeten uitvoeren.
141. BOTS is van mening dat het college er te gemakkelijk vanuit gaat dat parameters redelijk ingeschat zijn (randnummer 65). Deze redelijkheid is volgens BOTS allerminst een gegeven.

### *Reactie college*

142. In deze Nota van bevindingen reageert het college op de zienswijze van BOTS ten aanzien van verschillende tariefprincipes. Indien het college de tariefprincipes op punten aanpast dan zal het college inderdaad volgens de wens van BOTS met behulp van deze herziene principes een herziene beoordeling van het aanbod van Reggefiber uitvoeren. Deze herziene principes en herziene beoordeling worden door het college beschreven in het definitieve Tariefbesluit.

143. In de paragrafen 6.21 tot en met 6.29 gaat het college verder in op de stelling van BOTS dat het college er te gemakkelijk vanuit gaat dat parameters redelijk ingeschat zijn.

## **6.21 Beoordeling parameters: Internal Rate of Return**

### *Samenvatting*

144. BOTS stelt dat het college toe staat dat een geregleerde IRR wordt gerealiseerd die hoger is dan het rendement waarmee Reggefiber in een commerciële setting genoeg kon nemen (randnummer 58 en 59). BOTS vindt daarnaast de start IRR te hoog, aangezien daar kennelijk reeds een glasopslag en een opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's is verwerkt.

### *Reactie college*

145. Het college is van oordeel dat BOTS niet kan stellen dat hij Reggefiber toestaat om een geregleerde IRR te realiseren die hoger is dan het rendement waarmee Reggefiber in een commerciële setting genoeg kon nemen. Zoals het college reeds gesteld heeft in randnummer 60 van deze Nota van bevindingen, zijn er, omdat dit een netwerkindustrie betreft, verschillende redenen dat Reggefiber de prikkel heeft om relatief lage tarieven te hanteren om netwerkpenetratie te bewerkstelligen. Netwerkpenetratie is essentieel om over de tijd relatief lage tarieven te kunnen handhaven en om niet uit de markt terug te hoeven treden. Dit zou een reden kunnen zijn om onder het tariefplafond te willen prijzen en om tijdelijk een lager rendement te accepteren.

146. BOTS gaat er volgens het college ten onrechte vanuit dat in de start IRR een glasopslag en een opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's is verwerkt. Zoals het college heeft gesteld in randnummer 109 van het Tariefbesluit heeft Reggefiber in het business model een IRR opgenomen van [vertrouwelijk] 7 - 10 procent. Het college is van oordeel dat dit, in het licht van de toetsing van de verschillende criteria zoals beschreven in randnummer 103 van het Tariefbesluit, en ook gegeven de verwachtingen ten aanzien van de waarden van andere parameters, een redelijke IRR is.

147. Het college komt tot bovengenoemd oordeel, omdat hij vaststelt dat deze IRR binnen dezelfde range ligt als een drietal vergelijkbare WACC's en de WACC die de Europese Commissie noemt en lager is dan de WACC die KPMG Corporate Finance voor Reggefiber heeft ingeschat. In alle WACC's waarmee het college de IRR van Reggefiber heeft vergeleken is, in ieder geval niet expliciet, een glasopslag en een opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's verwerkt.

## 6.22 Beoordeling parameters: terugverdientijd en economische levensduur

### *Samenvatting*

148. BOTS is van mening dat het college nader onderzoek had moeten doen naar de verwachte economische en operationele levensduur, te meer gezien de grote impact van deze parameter op de uitkomsten van het kostenmodel (randnummer 60 en 61).

### *Reactie college*

149. Zoals gesteld in randnummer 129 van de Beleidsregels is het college van oordeel dat, om buitensporig hoge tarieven en marge-uitholling te voorkomen, verwachtingen over de economische levensduur leidend dienen te zijn bij het vaststellen van de terugverdientijd.

150. In randnummer 113 en 114 van het Tariefbesluit heeft het college opgemerkt dat het mogelijk is dat de glasvezeltechnologie in de toekomst achterhaald wordt door de opkomst van andere technologieën. De onzekerheid hieromtrent is groot. Het college kan, zoals BOTS suggereert, nader onderzoek doen naar de verwachte economische en operationele levensduur. Het college is echter van mening dat de uitkomsten van een dergelijk onderzoek weinig bruikbaar zijn, omdat de uitkomsten van een dergelijk onderzoek ook met onzekerheid omgeven zullen zijn.

151. Het college merkt hierbij op dat wanneer de uitkomst van een dergelijk onderzoek leidt tot een negatieve bijstelling van de economische levensduur, dit leidt tot een hoger tariefplafond. Een positieve bijstelling van de economische levensduur leidt omgekeerd tot een lager tariefplafond. Wanneer onderzoekers verwachten dat de economische levensduur langer is dan verwacht wordt door investeerders, dan is het college terughoudend om deze aanpassing door te voeren in het business model, omdat in dat geval het risico bestaat dat een dergelijke aanpassing te grote negatieve effecten heeft op de investeringsprikkels. Ook de Europese Commissie erkent in haar brief dat een terugverdienperiode van 25 jaar redelijk lijkt voor particuliere investeerders van buiten de elektronische communicatiesector.

152. Voorts merkt het college op dat, indien zijn inschatting betreffende de terugverdientijd in het business model onnauwkeurig blijkt te zijn, nauwkeuriger waarden van de terugverdientijd gebruikt kunnen worden bij de driejaarlijkse rendementstoets. Het college zal beoordelen of de terugverdientijd die bij de driejaarlijkse rendementstoets in dit business model wordt ingevoerd de redelijke, daadwerkelijk verwachte waarde is. Ook bij deze periodieke rendementstoets kan het college nader onderzoek doen naar de redelijke waarde van deze parameter.

## 6.23 Beoordeling parameters: volume eenmalige diensten

### *Samenvatting*

153. BOTS stelt dat het lastig te beoordelen is of de aanname dat een glasaansluiting elke zeven jaar opnieuw wordt aangesloten realistisch is (randnummer 63).

### *Reactie college*

154. Zoals gemotiveerd in randnummer 125 en 126 van het Tariefbesluit, beoordeelt het college de inschatting van Reggefiber van de frequentie waarmee eenmalige dienstverlening plaatsvindt als redelijk. Omdat BOTS niet motiveert waarom deze aanname niet redelijk is, is het college van

oordeel dat zijn motivatie afdoende is. Voorts merkt het college op dat, indien zijn inschatting betreffende een parameter in het business model onnauwkeurig blijkt te zijn, nauwkeuriger waarden van de betreffende parameter gebruikt kunnen worden bij de periodieke rendementstoets.

## 6.24 Beoordeling parameters: ontbrekende tarieven

### *Samenvatting*

155. BOTS wijst op het ontbreken van een aantal tarieven (randnummer 64 en 73). Er ontbreekt een tarief voor bulkmigraties, bijvoorbeeld naar aanleiding van een overname van een derde partij of migratie van wholesale breedbandtoegang aansluitingen. Er ontbreekt een tarief voor de dienst die erin voorziet dat alternatieve aanbieders de mogelijkheid hebben om zelf een backhaul aan te leggen naar de Area-PoPs en City-PoPs en deze aldaar aan te sluiten.

156. Er ontbreekt verder een (co-locatie) tarief voor het 'door-patchen' (doorbekabelen) van eindgebruikers die zijn aangesloten op een bepaald bouwblok naar een bouwblok op een andere footprint (randnummer 77 en 78). Ook ontbreekt het tarief voor co-locatie in de City-PoP, waarbij BOTS opmerkt dat het aanneemt dat dit tarief verdisconteerd is in het tarief voor de Area-PoP.

157. Voorts ontbreken de tarieven voor lijnactivering en patching (randnummer 93). Het activeren van een lijn zal volgens BOTS eenmalig plaatsvinden. Bij telco-telco migraties en deactiveringen zal dan volgens BOTS alleen een patchtarief moeten gelden.

### *Reactie college*

158. De tariefelementen en bijbehorende tarieven die volgens BOTS ontbreken worden besproken in de Industry Group. Omdat het proces in de Industry Group nog niet is afgerond, is het college niet in staat om de beoordeling van tarieven van tariefelementen die volgens BOTS ontbreken, op te nemen in het Tariefbesluit. Gedurende het proces in de Industry Group zal blijken of er daadwerkelijk tariefelementen ontbreken en of het aanbod daarom aangepast dient te worden en er vervolgens ook een tariefbeoordeling zal moeten plaatsvinden.

159. De tariefelementen die BOTS noemt betreffen hoofdzakelijk eenmalige diensten waarvoor een vergoeding in rekening gebracht zal worden die direct samenhangt met de kosten voor de bijbehorende eenmalige dienstverlening. De (ingeschatte) kosten voor deze verschillende vormen van eenmalige dienstverlening zullen voor het college dan ook bepalend zijn bij de vaststelling van het tarief bij de toekomstige beoordelingen.

160. Zoals het college nader zal toelichten in paragraaf 6.29 is het college van oordeel dat het niveau van tarieven voor eenmalige dienstverlening op termijn relatief eenvoudig is vast te stellen. Bovendien vormen de eenmalige kosten, zoals beschreven in randnummer 90 van het Tariefbesluit en weergegeven in figuur 2 van het Tariefbesluit, geen parameter in het kostenmodel. Omdat de eenmalige kosten niet in het kostenmodel zijn opgenomen, is het in overeenstemming met de Beleidsregels om deze kosten niet driejaarlijks maar jaarlijks te onderzoeken.

161. In randnummer 184 van het Tariefbesluit heeft het college toegevoegd dat ook nieuwe eenmalige diensten, waarvan bijvoorbeeld in de Industry Group wordt besloten dat deze tot het aanbod behoren, jaarlijks door het college beoordeeld zullen worden.

## 6.25 Beoordeling parameters: maandelijks lijntarief

### *Samenvatting*

162. Er dient volgens BOTS een separaat en lager lijntarief vastgesteld te worden voor het gebruik van één lijn in plaats van een vezelpaar (randnummer 79).

### *Reactie college*

163. Het college wijst BOTS erop dat een separate lijn heden geen onderdeel uitmaakt van het aanbod en dat om die reden ook geen tarief is vastgesteld en beoordeeld. Het college merkt wel op dat de kans aanzienlijk is dat hij tot het oordeel komt dat het tarief voor een separate lijn bij benadering even groot of slechts een fractie lager dient te zijn dan het tarief voor een vezelpaar. De marginale kosten voor het leggen van de tweede lijn van het vezelpaar zijn immers te verwaarlozen. Slechts in het geval dat beide lijnen van een paar door andere afnemers afgenomen zouden worden dan zou gesteld kunnen worden dat kosten gedeeld kunnen worden en dat het tarief voor een separate lijn aanzienlijk lager is dan het tarief voor een vezelpaar.

## 6.26 Beoordeling parameters: kortingsregeling

### *Samenvatting*

164. BOTS twijfelt aan de uitleg die het moet geven aan de kortingsregeling en vraagt om een verduidelijking aan de hand van een concreet voorbeeld (randnummer 82 en 83). De aanbieders zijn het eens met de kortingsregeling, voor zover iedere afnemer recht heeft op korting op het huurtarief afhankelijk van het aantal afgenomen vezelparen dat alle afnemende partijen in een aansluitgebied gezamenlijk afnemen. Indien het college een andere uitleg geeft aan de kortingsregeling is BOTS van mening dat de kortingsregeling niet voldoet aan de vijfde gedragsregel.

### *Reactie college*

165. Het college is van oordeel dat hij in randnummer 158 en 159 van het Tariefbesluit helder uiteen heeft gezet dat het een kortingsregeling betreft die afhankelijk is van het aantal afgenomen lijnen van alle afnemende partijen in een aansluitgebied samen. Het college heeft daar aan toegevoegd dat hij in randnummer 47 van de Beleidsregels heeft geoordeeld dat, indien er geen sprake is van mededingingsbeperkend gedrag en er wordt voldaan aan de gedragsregels<sup>6</sup>, een aanbieder van ontbundelde toegang tot glazen aansluitnetwerken de mogelijkheid dient te hebben om tarieven te differentiëren. Daarbij onderstreept het college dat, volgend uit gedragsregel 5, verschillende tarieven zijn toegestaan, als ze maar aan alle afnemers (in een gebied) gelijkelijk worden aangeboden.

---

<sup>6</sup> Deze gedragsregels zijn ook opgenomen in het dictum van het marktbesluit ontbundelde toegang op wholesaleniveau, OPTA/AM/2009/202719, 19 december 2008.

166. Reggefiber wenst een kortingsregeling te hanteren, waarbij het kortingspercentage bij een oplopend aantal klanten (van alle afnemende partijen in een aansluitgebied samen) per aansluitgebied toeneemt van minimaal 2,5 procent vanaf 2.000 klanten, tot maximaal 20 procent vanaf 26.000 klanten. Het college onderstreept nogmaals, zoals hij ook gedaan heeft in randnummer 159 van het Tariefbesluit, dat hij van oordeel is dat deze kortingsregel voldoet aan de gedragsregels non-discriminatie, onder andere omdat de korting aan alle afnemers in het betreffende aansluitgebied wordt aangeboden.

167. Het college geeft dus geen andere uitleg aan de kortingsregeling dan BOTS en is van mening dat het niet noodzakelijk is de werking van de kortingsregeling nogmaals door middel van een concreet voorbeeld te verduidelijken.

## **6.27 Beoordeling parameters: investeringskosten**

### *Samenvatting*

168. BOTS is van mening dat de voorgenomen investeringen steeds voorafgaand aan de uitrol transparant dienen te zijn (randnummer 84, 85 en 86). Om ervoor te zorgen dat ook alternatieve aanbieders zich kunnen voorbereiden op het doen van een aanbod dient vooraf helder te zijn onder welke voorwaarden, waaronder wholesale prijzen, toegang kan worden aangeboden. Er dienen volgens BOTS transparante toetsingscriteria opgenomen te worden in het Tariefbesluit op basis waarvan wordt besloten in welk capex-gebied een aansluitgebied valt. Reggefiber dient het type capex-gebied tijdig te communiceren en vast te leggen in de locatieovereenkomst.

### *Reactie college*

169. Zoals gesteld in randnummer 163 van het Tariefbesluit, legt het college aan Reggefiber de verplichting op om het moment dat de investeringsuitgaven bekend zijn, deze aan het college over te leggen. Op deze manier is het college in staat om de investeringsuitgaven per passieve aansluiting in een aansluitgebied vast te stellen. Het college verwacht dus gedurende de periode van uitrol van het glazen aansluitnetwerk een rapportage van de investeringsuitgaven voor elk aansluitgebied dat wordt aangelegd. Het college gebruikt deze rapportage om te monitoren of een aansluitgebied in het juiste capex-gebied is ingedeeld.

170. Het college is van oordeel dat Reggefiber niet in staat geacht kan worden om voorafgaand aan de uitrol al volledig transparant te zijn over bijvoorbeeld de wholesale tarieven. Als deze transparantie een eis zou zijn, dan zou Reggefiber de prikkel hebben om hogere kosten te prognosticeren om op die manier het tariefplafond positief te beïnvloeden. Ook is het college van mening dat het niet zo kan zijn dat tarieven dan slechts neerwaarts bijgesteld kunnen worden. Dit legt het risico van tegenvallende kosten van de uitrol eenzijdig bij Reggefiber.

171. Het college is wel met BOTS van mening dat er gestreefd dient te worden naar maximale transparantie. Zo zou voorafgaand aan de uitrol wel een indicatie gegeven moeten worden van het type capex-gebied waartoe het betreffende aansluitgebied behoort. Op basis van deze indicatie kan dan eventueel al een aanbod aan potentiële klanten gedaan worden. Als de uitrol afgerond is en bekend is wat de gerealiseerde investeringskosten in het aansluitgebied zijn, dan dient Reggefiber definitief bekend te maken welk type capex-gebied het betreft. Transparantie dient, rekening houdend met de non-discriminatieverplichting, in alle gevallen gelijktijdig geboden

te worden aan alle afnemers van ontbundelde glastoegang.

172. BOTS stelt ten slotte dat transparante toetsingscriteria opgenomen dienen te worden in het Tariefbesluit, op basis waarvan wordt besloten in welk capex-gebied een aansluitgebied valt. Het college is van oordeel dat het type capex-gebied vastgesteld dient te worden door de totale investeringskosten in het betreffende aansluitgebied te delen door het totaal aantal aansluitingen in het betreffende gebied. In een gebied waarin de totale investeringskosten 25 miljoen Euro bedragen en waarin 30.000 huishoudens ontsloten worden, daar bedraagt het investeringsbedrag 833 Euro per aansluiting. Uit tabel A1 in Annex A van het Tariefbesluit kan men hieruit afleiden dat dit aansluitgebied een capex-gebied type II betreft, met een tariefplafond van € 15,25 per aansluitlijn per maand in 2009.

173. Ter verduidelijking en voor de volledigheid zal het college zijn argumentatie in randnummer 166 van het Tariefbesluit uitbreiden.

## 6.28 Beoordeling parameters: operationele kosten

### *Samenvatting*

174. BOTS is van mening dat OPTA de operationele kosten op basis van de verplichting tot kostenoriëntatie beter dient te onderzoeken (randnummer 87 en 88). De kosten mogen volgens BOTS niet lager worden vastgesteld, omdat Reggefiber zelf van mening is dat dit de maximale kosten per maand per aansluiting zijn. Het college kan niet volstaan door te stellen dat het aandeel in de totale kosten beperkt is.

### *Reactie college*

175. In randnummer 137 van de Beleidsregels heeft het college gesteld dat hij de operationele kosten beoordeelt bij vaststelling van  $T_0$ . Daarna wordt bij de periodieke toetsing de redelijkheid van de daadwerkelijke verwachting ten aanzien van de operationele kosten in het business model van de investeerder beoordeeld. Het college merkt hierbij op dat, indien zijn inschatting betreffende een de operationele kosten in het business model onnauwkeurig blijkt te zijn, nauwkeuriger waarden van de operationele kosten gebruikt kunnen worden bij de periodieke rendementstoets.

176. Operationele kosten hebben naar verwachting een beperkt aandeel in de totale kosten per passieve aansluiting. De operationele kosten per aansluiting bedragen per maand heden € 1,00 tot € 1,50, bestaande uit kosten voor onderhoud en beheer van het passieve netwerk van € 1,00 en organisatiekosten.<sup>7</sup> Dit betekent dat gesteld kan worden dat de kosten voor onderhoud, beheer en organisatiekosten minder dan 10 procent bedragen van het lijntarief. Dit is, ook in vergelijking met diensten in bijvoorbeeld het MDF-domein, een laag percentage.

177. Wanneer het college niet toetstaat dat een inschatting van de operationele kosten wordt gemaakt, maar dat jaarlijks het niveau van de operationele kosten worden vastgesteld, dan stapt het college af van de in de Beleidsregels beargumenteerde keuze voor een meerjarig tariefplafond. Wanneer de tarieven hoger of lager zijn dan de daadwerkelijke kosten dan kan dit, om

---

<sup>7</sup> Organisatiekosten per lijn zijn in grote mate afhankelijk van de gerealiseerde penetratiegraad. Op basis van de verwachte penetratiegraad bedragen de organisatiekosten per lijn minder dan € 0,50 per maand.

consistentie te waarborgen met de Beleidsregels, niet leiden tot een aanpassing van het tariefplafond.

178. Mocht het college in de toekomst, in tegenstelling tot wat hij voornemens is, toch overgaan tot een onderzoek naar het kostenniveau van de operationele kosten per aansluiting, dan wijst het college BOTS erop dat het college zowel tot de conclusie kan komen dat de operationele kosten hoger zijn, als dat de kosten lager zijn. Ook Reggefiber maakt heden een inschatting van zijn operationele kosten. Deze kosten kunnen achteraf hoger of lager blijken te zijn. Indien het college alleen een neerwaartse bijstelling zou toestaan, dan wordt het risico van hogere kosten eenzijdig bij Reggefiber neergelegd.

## **6.29 Beoordeling parameters: eenmalige kosten**

### *Samenvatting*

179. BOTS stelt dat uit het ontwerpbesluit niet blijkt welke werkzaamheden aan tarieven ten grondslag liggen, noch dat blijkt dat het college daar onderzoek naar gedaan heeft (randnummer 91 en 92). Deze kosten zijn volgens BOTS redelijk eenvoudig vast te stellen. Bovendien maakt een vergelijking met eenmalige kosten in het MDF-domein duidelijk dat de eenmalige kosten voor ontbundelde glastoegang aanzienlijk hoger zijn.

180. BOTS stelt dat opgevoerde kosten op basis van de verplichting tot kostenoriëntatie nader onderzocht dienen te worden, waarbij het tariefplafond volgens BOTS niet hoger kan zijn dan de door Reggefiber vastgestelde kosten (randnummer 94).

### *Reactie college*

181. In randnummer 183 van het Tariefbesluit heeft het college beschreven dat Reggefiber de tarieven voor eenmalige dienstverlening heeft vastgesteld op basis van inschattingen. Het college heeft daarbij aangegeven dat Reggefiber nog betrekkelijk weinig ervaring heeft met deze eenmalige dienstverlening. Het college heeft in het ontwerp Tariefbesluit gesteld dat hij om deze reden de tariefplafonds van deze tariefelementen bij een volgende tariefbeoordeling aan het begin van de volgende reguleringsperiode opnieuw zal beoordelen en vaststellen.

182. Het college is, in tegenstelling tot BOTS, niet van oordeel dat eenmalige kosten eenvoudig zijn vast te stellen en vergelijkbaar zijn met kosten in het MDF-domein. Door schaalnadelen ten opzichte van het MDF-domein zullen er, gemiddeld per handeling, bijvoorbeeld meer reiskosten gemaakt moeten worden. Het simpele feit dat kosten hoger zouden zijn dan in het MDF-domein, maakt kosten nog niet onredelijk hoog.

183. Het college is wel van oordeel dat het niveau van deze tarieven op termijn relatief eenvoudig is vast te stellen. Bovendien vormen de eenmalige kosten, zoals beschreven in randnummer 90 van het Tariefbesluit en weergegeven in figuur 2 van het Tariefbesluit, geen parameter in het kostenmodel. Omdat de eenmalige kosten niet in het kostenmodel zijn opgenomen, is het in overeenstemming met de Beleidsregels om deze kosten niet driejaarlijks maar jaarlijks te onderzoeken.

184. Het college is van oordeel dat de eenmalige kosten jaarlijkse onderzocht dienen te worden en



heeft om die reden randnummer 183 van het Tariefbesluit aangepast.

185. Het college merkt ten overvloede op dat, wanneer hij jaarlijks overgaat tot een onderzoek naar het kostenniveau van de eenmalige kosten, dat hij zowel tot de conclusie kan komen dat de kosten hoger zijn als dat de kosten lager zijn. Ook Reggefiber maakt heden een inschatting van de eenmalige kosten. Deze kosten kunnen achteraf hoger of lager blijken te zijn. Indien het college alleen een neerwaartse bijstelling zou toestaan, dan wordt het risico van hogere kosten eenzijdig bij Reggefiber neergelegd.

### **6.30 Toekomstige rendementscontrole**

#### *Samenvatting*

186. BOTS begrijpt dat het college investeringen van Reggefiber in glas wil aanmoedigen, maar het toekennen van een opslag voor reguleringsrisico is uit principieel en praktisch oogpunt onjuist en heeft niets te maken met de daadwerkelijke onderliggende kosten (randnummer 95 en 96). Het toevoegen van een minimum opslag staat op gespannen voet met het uitgangspunt dat tariefplafonds worden vastgesteld. Daarnaast stelt BOTS dat sprake dient te zijn van een maximum in plaats van een minimum opslag, omdat er anders niet gesproken kan worden van een tariefplafond.

187. BOTS stelt dat het systeem van de wet met zich meebrengt dat het college niet de bevoegdheid heeft om verplichtingen op te leggen voor een periode van langer dan drie jaar (randnummer 97). Het staat het college dan ook niet vrij om reeds thans een all-risk WACC te bepalen die het college in 2012 zal gebruiken voor een periodieke toetsing. Het staat het college volgens BOTS vrij om door middel van beleidsregels voor langere termijn reguleringszekerheid te bieden, maar het college kan niet vooruitlopen op de concrete toepassing van de in de Beleidsregels neergelegde principes.

188. Het is BOTS onduidelijk welke opbrengsten worden afgeroomd en of dat volledig of gedeeltelijk gebeurt (randnummer 98, 99 en 100). BOTS stelt daarbij dat volgens het CAPM geen reguleringsrisico in de WACC opgenomen hoeft te worden, omdat dit een bedrijfsspecifiek risico betreft.

189. BOTS stelt dat het niet zo kan zijn dat partijen die mogelijk baat hebben bij een meer stringent toezicht in de toekomst, hiervoor reeds nu de kosten moeten betalen (randnummer 101 en 102). Als de toeslag blijft bestaan dan dient deze op nul gesteld te worden of negatief te zijn, omdat Reggefiber het risico dat de IRR hoger is dan de WACC volledig kan beheersen. Tegenover een risico dat beheerst kan worden, hoeft geen vergoeding te staan.

190. BOTS stelt dat het niet in het belang is van Reggefiber om een toeslag van asymmetrisch reguleringsrisico in rekening te brengen bij toegangsvragende partijen (randnummer 103, 104 en 106). Partijen dienen niet nu al te betalen voor de eventuele voordelen van verscherpt toezicht waarvan zij later mogelijk kunnen genieten. Het feit dat Reggefiber nu tarieven onder het niveau van het tariefplafond hanteert bewijst dat het nu niet in het belang van Reggefiber is om een reguleringstoeslag in rekening te brengen. Als FttH een succes wordt dan zou Reggefiber volgens BOTS dan het tarief tot het plafond kunnen opschroeven.

191. De ontwerp Aanbeveling NGN van de Europese Commissie laat volgens BOTS geen ruimte voor een reguleringstoelage waar geen economische of juridische rechtvaardiging voor bestaat (randnummer 106).

192. De reguleringsoverheid is volgens BOTS disproportioneel en bedraagt alleen al 50 procent van de WACC voor het koperen aansluitnetwerk, terwijl hier feitelijk geen directe kosten mee worden gedekt (randnummer 107).

#### *Reactie college*

193. Het college herhaalt zijn oordeel uit paragraaf 6.13 van deze Nota van bevindingen dat bij vaststelling van het tariefplafond geen rekening gehouden is met de opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's. Dit tariefplafond is ex ante vastgesteld zonder rekening te houden met deze opslag. Ex post kan echter blijken dat het behaalde rendement beter of slechter is dan ex ante ingeschat. In het geval dat het rendement ex post slechter is dan ex ante ingeschat dan wordt het tariefplafond niet opwaarts bijgesteld. Omgekeerd wordt, in het geval dat het rendement ex post beter is dan vooraf ingeschat, het over-rendement niet geheel afgeroomd door de opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's. Er kan dus volgens het college wel degelijk gesproken worden van een tariefplafond.

194. Het college is het met BOTS eens dat hij niet de bevoegdheid heeft om voor een periode van langer dan drie jaar verplichtingen op te leggen. Het college legt dan ook geen verplichtingen op voor de periode na 2011. Dit betekent echter niet dat, zoals ook BOTS stelt, het college niet door middel van beleidsregels voor langere termijn reguleringszekerheid te bieden. Ook kan het college niet vooruitlopen op de concrete toepassing van de in de Beleidsregels neergelegde principes. Het college is van oordeel dat het hiertoe ook niet overgaat. Het college heeft immers niet vastgesteld of er voor de periode na 2011 een tariefverplichting van toepassing zal zijn. Ook heeft het college niet vastgesteld wat, indien deze tariefverplichting van toepassing zal zijn, het tariefplafond na 2011 zal zijn.

195. In reactie op de vraag van BOTS welke opbrengsten worden afgeroomd en of dat volledig of gedeeltelijk gebeurt. Wijst het college BOTS erop dat hij in randnummer 74 van de Beleidsregels heeft aangegeven dat de toezichthouder zal ingrijpen als de IRR op het moment van periodieke toetsing groter blijkt dan de all-risk WACC. Ingrijpen zal plaatsvinden door het tariefplafond naar beneden aan te passen. Dit gebeurt dan zonder verdere vertraging. Tegelijk blijft de mogelijkheid bestaan om, conform de Beleidsregels, de tarieven daarna jaarlijks met de CPI te verhogen. Dit betekent dat het additionele rendement boven de all-risk WACC volledig en direct wordt afgeroomd.

196. In reactie op de bedenking van BOTS dat het niet zo kan zijn dat partijen die mogelijk baat hebben bij een meer stringent toezicht in de toekomst, hiervoor reeds nu de kosten moeten betalen, stelt het college onder verwijzing naar paragraaf 6.13 en randnummer 193 dat dit ook niet het geval is. In reactie op de stelling dat tegenover een risico dat beheerst kan worden geen vergoeding hoeft te staan, stelt het college dat het risico op het ontstaan van het pessimistische scenario niet geheel beheerst kan worden. Om deze reden is het college van oordeel dat het redelijk is dat de investeerder, op het moment dat het positieve scenario zich voordoet, een deel van deze opbrengst mag houden. Hier staat tegenover dat de investeerder ook het risico op het

pessimistische scenario moet dragen.

197. BOTS stelt dat het niet in het belang is van Reggefiber om een toeslag van asymmetrisch reguleringsrisico in rekening te brengen bij toegangvragende partijen. Dit wordt door het college onderkent. Het college wijst er op dat een toeslag voor asymmetrisch risico geen onderdeel uitmaakt van het huidige tariefplafond. In reactie op de stelling van BOTS dat Reggefiber het tarief bij succes zou kunnen opschroeven tot het tariefplafond, stelt het college dat dit het geval is. De essentie van een tariefplafond is juist dat tarieven tot op dat niveau verhoogd mogen worden. Daar staat echter tegenover dat Reggefiber het tarief nooit mag opschroeven tot boven het niveau van het tariefplafond.

198. BOTS stelt dat de ontwerp Aanbeveling NGN van de Europese Commissie geen ruimte laat voor een reguleringstoeslag waar geen economische of juridische rechtvaardiging voor bestaat. Het college is, onder verwijzing naar paragraaf 6.13 en randnummer 193, van oordeel dat er geen sprake is van een reguleringstoeslag waar geen economische of juridische rechtvaardiging voor bestaat.

199. BOTS stelt dat de reguleringsopslag disproportioneel is en alleen al 50 procent van de WACC voor het koperen aansluitnetwerk bedraagt, terwijl hier feitelijk geen directe kosten mee worden gedekt. Het college herhaalt dat de reguleringsopslag geen onderdeel uitmaakt van het tarief. De opslag dient er toe dat de investeerder, op het moment dat het positieve scenario zich voordoet, een deel van deze opbrengst mag houden. Hier staat tegenover dat de investeerder ook het risico op het pessimistische scenario moet dragen. Dit kan tot gevolg hebben dat het feitelijke rendement ook lager uit kan vallen dan bijvoorbeeld de WACC voor het koperen aansluitnetwerk.

## 6.31 Dictum

### *Samenvatting*

200. In lijn met de overige marktanalysebesluiten dienen de tarieven volgens BOTS vastgesteld te worden met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2009, althans vanaf het moment dat afnemers daadwerkelijk ontbundelde glastoegang afnemen (randnummer 108).

### *Reactie college*

201. Het college volgt de zienswijze van BOTS en past het dictum aan. De tarieven zullen door het college vastgesteld worden met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2009.

## 7 Zienswijze Reggefiber

### *Samenvatting*

202. Reggefiber kan zich vinden in het Ontwerp tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FtH) van 19 december 2008. Wel maakt Reggefiber enkele opmerkingen. Reggefiber merkt in de eerste plaats op dat soms verwarrend gebruik wordt gemaakt van de namen Reggefiber, KPN en Reggefiber B.V..

203. Daarnaast stelt Reggefiber dat de tekst in randnummer 66 van het ontwerpbesluit aangepast dient te worden en als volgt dient te luiden: 'In het huidige aanbod van Reggefiber betreft deze co-locatiedienst een standaardconfiguratie van maximaal zes footprints'. Daarbij merkt Reggefiber op dat niet alle actieve operators zes footprints nodig hebben en dat de prijs die een actieve operator betaalt onafhankelijk is van de daadwerkelijke afname.

204. Ook stelt Reggefiber dat de tekst in randnummer 69 van het ontwerpbesluit aangepast dient te worden en als volgt dient te luiden: 'In het huidige aanbod van Reggefiber betreft deze backhauldienst een standaard aanbod van maximaal 28 maal twee (redundante) glasverbindingen [...]'. Daarbij merkt Reggefiber op dat niet alle actieve operators daadwerkelijk 28 vezelparen nodig hebben en dat de prijs die een actieve operator betaalt onafhankelijk is van de daadwerkelijke afname. Een vergelijkbare tekstaanpassing dient gemaakt te worden in randnummer 129 van het ontwerpbesluit.

205. Reggefiber stelt dat niet met ducts gewerkt wordt. Dit zal de levensduur van de glasvezels aanzienlijk verkorten ten opzichte van de situatie waarin ducts worden gebruikt. De verwachte technische levensduur is in veel gevallen daarom volgens Reggefiber niet van belang voor het berekenen van de terugverdientijd.

#### *Reactie college*

206. Het college neemt de opmerkingen in de zienswijze van Reggefiber voor kennisgeving aan en heeft in de randnummers 4, 10, en 12 van het Tariefbesluit tekstuele wijzigingen doorgevoerd naar aanleiding van de opmerkingen van Reggefiber. Verder merkt het college op dat de omschrijving van KPN in randnummer 30 van het Tariefbesluit een verwijzing betreft naar de aanwijzing in het marktbesluit.

207. Doordat Reggefiber inmiddels, op verzoek van het college, is overgegaan tot een verdere ontbundeling van haar aanbod, zoals beschreven in paragraaf 6.3 van deze Nota van bevindingen, is een deel van de opmerkingen van Reggefiber inmiddels achterhaald.

208. Zoals gesteld in randnummer 129 van de Beleidsregels en herhaald in randnummer 110 van het Tariefbesluit is het college van oordeel dat verwachtingen over de economische levensduur leidend dienen te zijn bij het vaststellen van de terugverdientijd. De technische levensduur en de levensduur van kabels is daarom maar in beperkte mate in de beoordeling van de gehanteerde levensduur betrokken. In aansluiting met de opmerking van Reggefiber heeft het college de tekst in randnummer 114 van het Tariefbesluit aangepast.