

Besluit Tariefregulering ontbundelde glastoegang (FttO)

Besluit tot aanvulling van het marktanalysebesluit Ontbundelde
toegang op wholesale-niveau



Den Haag, 4 juni 2010
OPTA/AM/2010/201605
OPENBARE VERSIE

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
1 Inleiding.....	1
2 Achtergrond en proces	2
2.1 Relatie met het marktanalysebesluit ULL en de beleidsregels ontbundelde glastoegang (FttH) 2	
2.2 Nationale consultatie en Europese notificatie	4
3 Juridisch kader	5
4 Invulling tariefregulering ODF-access (FttO)	5
4.1 De toepassing van het EDC/WPC systeem	5
4.2 De voor KPN geldende tariefverplichtingen	12
5 Dictum	15
Annex 1 Nota van bevindingen n.a.v. consultatie tariefbesluit 2010	17
1 Inleiding.....	17
2 Opmerkingen Europese Commissie	17
3 Zienswijze partijen	18
3.1 Eurofiber	18
3.2 KPN	20
3.3 Tele2.....	26
3.4 Vodafone	26

1 Inleiding

1. In het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang op wholesale-niveau van 27 april 2010 (kenmerk: OPTA/AM/2010/201285; hierna: het marktanalysebesluit ULL)¹ zijn Koninklijke KPN N.V., haar groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 24b Boek 2 Burgerlijk Wetboek, alsmede Reggefiber Group B.V., waarin KPN N.V. gezamenlijke zeggenschap heeft (hierna: KPN), voor zover zij actief zijn als aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of elektronische communicatiediensten op de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk, door het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) aangewezen als onderneming bedoeld in artikel 6a.2, eerste lid, van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw).
2. Daarbij is KPN op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw de verplichting opgelegd om te voldoen aan redelijke verzoeken tot ontbundelde toegang en bijbehorende faciliteiten tot het aansluitnetwerk. Deze toegangsverplichting ziet op toegang tot het koperen aansluitnetwerk op het niveau van de hoofdverdelers (MDF-access) en op het niveau van het subnetwerk (SDF-access), en op toegang tot glasvezel aansluitnetwerken op het niveau van de optische verdelers (ontbundelde glastoegang of ODF-access).
3. Op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.8 van de Tw dient KPN de ontbundelde toegang onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen, en op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw dient KPN een referentieaanbod voor de ontbundelde toegang bekend te maken en regelmatig bij te werken. Ten slotte is aan KPN op grond van artikel 6a.2 jo. 6a.7 van de Tw ten behoeve van het kunnen afnemen van toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk tariefregulering opgelegd.
4. In het kader van de verplichting inzake tariefregulering is in randnummer 1043 van het marktanalysebesluit ULL het volgende aangegeven:

“Voor de tariefregulering van ontbundelde toegang tot overige typen glasvezel aansluitnetwerken (hierna: ODF-access (FttO)) en bijbehorende faciliteiten is aanvankelijk voorzien in een nadere invulling van de verplichting tot toepassing van het EDC/WPC systeem, in het (inmiddels vernietigde) Besluit Tariefregulering ontbundelde glastoegang (niet-FttH) van 26 juni 2009. De nadere invulling van de tariefverplichting zal nu zijn beslag krijgen in een separaat tariefreguleringsbesluit. Het college heeft dit tariefreguleringsbesluit² op 22 februari 2010 gepubliceerd voor nationale consultatie en Europese notificatie. Vervolgens zal de tariefverplichting voor ODF-access (FttO) in een afzonderlijk te nemen tariefbesluit worden geoperationaliseerd.”

¹ Gepubliceerd op www.opta.nl.

² Kenmerk: OPTA/AM/2010/200640.

5. Onderhavig besluit Tariefregulering ontbundelde glastoegang (FttO)³ (hierna: het besluit tariefregulering) betreft het in randnummer 1043 van genoemd marktanalysebesluit aangekondigde tariefreguleringsbesluit. Hiermee vult het college de in het marktanalysebesluit ULL opgelegde tariefverplichting wat betreft ODF-access (FttO) nader in, en wel met het EDC/WPC systeem.
6. Het besluit tariefregulering omvat niet tevens de operationalisering van de tariefverplichting. Die operationalisering – bestaande uit de beoordeling van KPN's EDC kostentoerekeningsstelsel voor ODF-access (FttO) – zal eerst kunnen plaatsvinden op basis van de door KPN op grond van dit besluit aan het college voor te leggen EDC rapportages. De operationalisering zal uiteindelijk zijn beslag krijgen in een tariefbesluit ontbundelde toegang tot het glasvezel aansluitnetwerk (FttO) waarin de voor ODF-access (FttO) te gelden tariefplafonds zullen worden vastgesteld (hierna: het tariefbesluit).
7. De structuur van dit besluit is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de achtergrond van onderhavig besluit en het proces waarlangs het besluit tot stand is gekomen en hoofdstuk 3 beschrijft het juridisch kader. Hoofdstuk 4 definieert vervolgens de nadere invulling van de tariefverplichting voor ODF-access (FttO), waarna in hoofdstuk 5 het dictum is opgenomen.

2 Achtergrond en proces

2.1 Relatie met het marktanalysebesluit ULL en de beleidsregels ontbundelde glastoegang (FttH)

8. In het eerdere ontwerp marktanalysebesluit ULL dat op 29 juli 2008 gedurende een periode van zes weken nationaal ter consultatie is voorgelegd⁴, heeft het college KPN de verplichting opgelegd om toegang te verlenen tot ontbundelde (koperen en glazen) aansluitlijnen, tegen kostengeoriënteerde tarieven, en deze tariefverplichting nader ingevuld met het EDC/WPC systeem zoals dat al geruime tijd in de tariefregulering van het koperen aansluitnet wordt toegepast.
9. Met betrekking tot de toepasbaarheid van het EDC/WPC systeem in de context van de verglazing van het aansluitnet, heeft het college daarbij bepaald dat in de beoordelingsfase onderzocht zal worden in hoeverre toepassing van de annuïtaire afschrijvingsmethode beter dan de binnen EDC/WPC gebruikelijke lineaire afschrijvingsmethode past bij het relatief nieuwe karakter van de betrokken activa. Eenzelfde onderzoek is aangekondigd voor een eventuele differentiatie van het voor glasinvesteringen te gelden redelijke rendement (de WACC⁵).
10. Na afloop van de periode van nationale consultatie heeft het college mede naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen over de invulling van de tariefregulering voor ontbundelde toegang tot het

³ FttO staat voor Fiber-to-the-Office.

⁴ Ontwerp marktbesluit ontbundelde toegang op wholesale-niveau, OPTA/AM/2008/201535, 29 juli 2008.

⁵ WACC staat voor Weighted Average Cost of Capital.

glasvezel aansluitnetwerk de nadere invulling met het EDC/WPC-systeem heroverwogen en besloten om beleidsregels te formuleren inzake de invulling van tariefregulering voor ontbundelde glastoegang (FttH⁶).

11. In het op 5 november 2008 Europees genotificeerde marktanalysebesluit ULL⁷ heeft het college vervolgens de opgelegde tariefverplichting voor ontbundelde glastoegang vooralsnog zonder nadere invulling gelaten, en voor die invulling verwezen naar de beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang. Deze beleidsregels heeft het college op 24 november 2008 ter consultatie aan de markt voorgelegd.⁸
12. Naar aanleiding van de op de ontwerp beleidsregels ontvangen bedenkingen heeft het college in paragraaf 1.2.2 van de finale beleidsregels⁹ toegelicht dat de beleidsregels uitsluitend betekenis hebben voor ontbundelde toegang tot glazen *huisaansluitingen* (ODF-access (FttH))¹⁰, en niet voor ontbundelde toegang tot glasaansluitingen anders dan huisaansluitingen (ODF-access (niet-FttH)). In die toelichting heeft het college gemotiveerd dat – gegeven de karakteristieken van (de aanleg van) FttH-netwerken – aan de tariefverplichting voor ODF-access (FttH) een andere invulling gegeven dient te worden dan de invulling die het college doorgaans met het EDC/WPC systeem aan de wholesale tariefverplichting geeft. Het college constateert dat deze karakteristieken in het geval van FttO in veel mindere mate aan de orde zijn, wat betekent dat het college voor de tariefverplichting voor FttO geen reden ziet om af te wijken van het in het algemeen voor de tariefregulering van KPN's toegangsdiensten proportioneel bevonden EDC/WPC systeem.
13. In het ontwerp marktanalysebesluit ULL van 1 februari 2010, waarin de tariefverplichting voor ontbundelde glastoegang onveranderd zonder nadere invulling is opgelegd, is voor ODF-access (FttO) aangegeven dat de nadere invulling van de tariefverplichting (in casu de toepassing van het EDC/WPC systeem) onderdeel vormt van een separaat besluit, waarvan onderhavig besluit tariefregulering de invulling is.¹¹
14. Na afronding van de nationale consultatie en Europese notificatie van het eerdere ontwerp-marktanalysebesluit ULL van 29 juli 2008 heeft het college op 19 december 2008 het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang op wholesale-niveau (ULL) in finale vorm gepubliceerd. Tegen dat besluit hebben diverse partijen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CbB) beroep aange tekend. Het CbB heeft bij uitspraak van 28 oktober 2009

⁶ FttH staat voor Fiber-to-the-Home.

⁷ Ontwerp marktanalysebesluit ontbundelde toegang op wholesale-niveau, OPTA/AM/2008/202476, 5 november 2008.

⁸ Ontwerp beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang, OPTA/AM/2008/202710, 24 november 2008.

⁹ Beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang (FttH), OPTA/AM/2008/202874, 19 december 2008, paragraaf 1.2.2.

¹⁰ Het college merkt daarbij in de beleidsregels op dat in een dergelijk FttH-netwerk ook (klein)zakelijke gebruikers worden aangesloten (zie ook randnummer 36).

¹¹ Voor ODF-access (FttH) geldt dat de tariefverplichting nader is ingevuld met het tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH), dat op 25 juni 2009 door het college is gepubliceerd (OPTA/AM/2009/201367). Met dat tariefbesluit wordt voor de reguleringsperiode 2009 tot en met 2011 uitvoering gegeven aan de beleidsregels inzake de tariefregulering voor ontbundelde glastoegang (FttH) van 19 december 2008 (OPTA/AM/2008/202874).

het marktanalysebesluit ULL van 19 december 2008 alsmede het besluit tariefregulering ontbundelde glastoegang (niet-FttH) van 26 juni 2009 vernietigd.¹² Naar het oordeel van het CBb heeft het college onvoldoende gemotiveerd dat er sprake is van één relevante markt voor ontbundelde toegang, waartoe MDF-, SDF-, ODF-access (Fiber-to-the-Home, FttH) en ODF-access (Fiber-to-the-Office, FttO) behoren. Het CBb heeft een voorlopige voorziening getroffen die ertoe strekt dat de regulering ten aanzien van ontbundelde toegang tot de koperen aansluitlijn (MDF-, en SDF-access) en ODF-access (FttH) van kracht blijft voor een periode van zes maanden. Het CBb heeft het college opgedragen binnen deze termijn een nieuw besluit te nemen.

15. Het college heeft na de vernietiging van het marktanalysebesluit ULL en het besluit tariefregulering ontbundelde glastoegang (niet-FttH) een nader onderzoek uitgevoerd naar zakelijke glasvezel aansluitnetwerken. Het college heeft op 1 februari 2010 het ontwerp marktanalysebesluit ULL ter nationale consultatie en Europese notificatie voorgelegd. Op 27 april 2010 heeft het college vervolgens het marktanalysebesluit ULL gepubliceerd. Dit marktanalysebesluit vormt de nieuwe grondslag voor onderhavig besluit tariefregulering.
16. In het marktanalysebesluit ULL heeft het college ervoor gekozen om de termen 'FttO' en 'niet-FttH' niet langer naast elkaar te gebruiken. Het college zal steeds de term 'FttO' hanteren wanneer het een glasvezel aansluitnetwerk betreft dat geen FttH-netwerk is. Ook in dit besluit tariefregulering zal het college, in tegenstelling tot het besluit tariefregulering ontbundelde toegang (niet-FttH) van 26 juni 2009, niet langer de term 'niet-FttH' hanteren. Het verschil tussen FttO-netwerken en FttH-netwerken wordt nader toegelicht in de randnummers 36 tot en met 42 van dit besluit.

2.2 Nationale consultatie en Europese notificatie

17. Aangezien het besluit aanzienlijke gevolgen heeft voor de markt als bedoeld in het tweede lid van artikel 6b.1 van de Tw, is naar het oordeel van het college overeenkomstig artikel 6b.1, eerste lid, van de Tw, op de voorbereiding van dit besluit de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.
18. 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 is daarom van oordeel dat dit besluit, gelet op de uitleg die in de Europeesrechtelijke jurisprudentie aan dit criterium wordt gegeven, ook Europees genotificeerd moet worden.
19. De hiervoor genoemde notificatie en consultatie hebben plaatsgevonden op basis van het ontwerp besluit.¹³ Van het resultaat van de consultatie en notificatie doet het college verslag in

¹² Zie uitspraak van het CBb van 28 oktober 2009, LJN: BK1315, zaak AWB 09/218 en 09/219.

¹³ Kenmerk: OPTA/AM/2010/200640.

Annex 1 (genaamd "Nota van bevindingen n.a.v. consultatie tariefbesluit 2010") van dit besluit.

3 Juridisch kader

20. De tariefregulering voor ODF-access (FttO), die in dit besluit tariefregulering wordt ingevuld, is gebaseerd op de verplichtingen die zijn opgelegd in het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang op wholesale-niveau (OPTA/AM/2010/201285), dictumpunten i, xii, xiii en xiv.
21. In dictumpunt i van het marktanalysebesluit ULL is vastgesteld dat KPN, op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw, dient te voldoen aan redelijke verzoeken tot ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk en bijbehorende faciliteiten. Ontbundelde toegang (gedeeld of volledig ontbundeld) ziet op toegang tot 1) het koperen aansluitnetwerk op het niveau van de hoofdverdeler (MDF-access) en op het niveau van het subnetwerk (SDF-access) en ontbundelde toegang (volledig ontbundeld) ziet op toegang tot 2) glasvezel aansluitnetwerken op het niveau van de optische verdeler (ODF-access).
22. In dictumpunt i van het marktanalysebesluit ULL is tevens bepaald dat het bij ODF-access zowel gaat om redelijke verzoeken om ontbundelde toegang tot de residentiële glasvezel aansluitnetwerken (ODF-access FttH) als om ontbundelde toegang tot de zakelijke glasvezel aansluitnetwerken (ODF-access FttO). Op grond van artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw dient KPN in het kader van ODF-access eveneens te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang tot de manhole ten behoeve van near-net aansluitingen.
23. In dictumpunt xii van het marktanalysebesluit ULL heeft het college, op grond van artikel 6a.2 jo. 6a.7 van de Tw, aan KPN tariefregulering opgelegd, ten behoeve van het kunnen afnemen van toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk.
24. In dictumpunt xiii van het marktanalysebesluit ULL heeft het college, op grond van artikel 6a.7, tweede lid, van de Tw, aan KPN de verplichting opgelegd om voor toegangsdiensten ten behoeve van ontbundelde toegang tot het koperen aansluitnetwerk en de glasvezel aansluitnetwerken en bijbehorende faciliteiten kostengeoriënteerde tarieven te hanteren.
25. In dictumpunt xiv van het marktanalysebesluit ULL heeft het college bepaald dat de tariefverplichting met betrekking tot ontbundelde toegang tot het zakelijke glasvezel aansluitnetwerk (ODF-access FttO) en bijbehorende faciliteiten in een afzonderlijk tariefbesluit zal worden geoperationaliseerd.

4 Invulling tariefregulering ODF-access (FttO)

4.1 De toepassing van het EDC/WPC systeem

26. De EDC systematiek is de gebruikelijke invulling van tariefregulering en is inmiddels een tiental

jaren in gebruik als methode om kostengeoriënteerde wholesaletarieven van KPN vast te stellen. Bij de inrichting van tariefregulering voor FttH-netwerken heeft het college in het eerdere ontwerpbesluit¹⁴ ook overwogen de EDC/WPC¹⁵ systematiek toe te passen. Echter, in de consultatieperiode zijn door verschillende partijen overtuigende argumenten aangevoerd waarom deze systematiek voor nieuw aan te leggen FttH-netwerken niet passend zou zijn. Dit is de reden dat het college voor de tariefregulering van glasvezel aansluitnetwerken (FttH) gekozen heeft voor een andersoortige invulling dan de invulling die het college doorgaans met het EDC/WPC systeem aan wholesale tariefregulering geeft.

27. Het college heeft deze afwijkende keuze ondermeer in de beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang¹⁶ als volgt gemotiveerd. Toen de EDC-methode werd ingevoerd, had KPN al een telecommunicatienetwerk met landelijke dekking, waarbij in beperkte mate werd uitgebreid om nieuwbouwggebieden aan te sluiten. Verder werden netwerkdere delen die versleten waren vervangen en werd het netwerk opgewaardeerd ('ge-upgrade'), vaak in combinatie met noodzakelijke vervangingen. In een dergelijke situatie is vanuit kostenperspectief sprake van een redelijk stabiele situatie.
28. Bij een nieuw aansluitnetwerk (zoals een glasvezel aansluitnetwerk) is er vanuit kostenperspectief geen sprake van een stabiele situatie. Doordat de boekwaarde in het begin hoog is, namelijk vrijwel gelijk aan de investeringen, ontstaan hoge vermogenskosten. Deze dalen in de loop van de tijd als er afgeschreven wordt. Tegelijkertijd zijn de afnamevolumes in het begin over het algemeen relatief laag en later hoger. Hierdoor zijn bij een reguliere toepassing van de EDC systematiek de kostprijzen bij nieuwe aansluitnetwerken in het begin hoog, en later in de looptijd juist laag. Hierdoor kan er dan een toetredingsdrempel ontstaan in de vorm van een relatief hoog wholesaletarief, op basis waarvan een aanbieder op de retailmarkt geen tarief in de markt kan zetten dat vereist is om op de retailmarkt de gewenste penetratiegraad te kunnen behalen.
29. Het feit dat de investeringen in FttH-netwerken nog in de beginfase zijn is doorslaggevend geweest in de keuze van het college om ten aanzien van FttH-netwerken voor een andersoortige invulling van de tariefregulering te kiezen dan de gebruikelijke EDC/WPC systematiek. Met deze andersoortige invulling heeft het college beoogd een specifiek voor dit type investeringen noodzakelijke balans te vinden tussen investeringszekerheid enerzijds en concurrentieontwikkeling anderzijds.
30. Een belangrijk uitgangspunt voor het college bij de invulling van de tariefregulering voor FttH-netwerken is dat deze netwerken worden uitgerold naar alle eindgebruikers, ongeacht of de betreffende eindgebruiker via dit netwerk ook dienstverlening afneemt (op voorraad aanleggen). Dit leidt tot relatief lagere investeringskosten per (potentiële) eindgebruiker tegen een relatief hoger risico (veroorzaakt door vraagonzekerheid). Wanneer alleen wordt uitgerold naar

¹⁴ Ontwerp marktanalysebesluit Ontbundelde toegang op wholesale-niveau, OPTA/AM/2008/201535, 29 juli 2008.

¹⁵ Het wholesale price cap-systeem (WPC-systeem) stelt tariefplafonds vast voor een groot aantal wholesalediensten van KPN. Aan de basis van de tariefplafonds liggen de kostprijzen die worden berekend met het EDC-systeem. Het WPC-systeem is in gebruik sinds 2005.

¹⁶ Beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang (FttH), OPTA/AM/2008/202874, 19 december 2008.

eindgebruikers die daadwerkelijk dienstverlening afnemen (aanleggen op basis van vraag) dan leidt dit omgekeerd tot relatief hogere investeringskosten per eindgebruiker tegen een relatief beperkt risico. Bij de uitrol van netwerken zal de investeerder aldus een afweging moeten maken tussen de relatief hogere investeringskosten bij aanleg op basis van de vraag en de relatief hogere risico's bij aanleg op voorraad.

31. In het FttH businessmodel dat het college heeft beoordeeld is door de investeerder, na de afweging zoals beschreven in randnummer 30 van de Nota van bevindingen, gekozen voor het relatief hogere risico van op voorraad aanleggen. Dit uitgangspunt dat gepasseerde eindgebruikers worden aangesloten, ongeacht of de betreffende eindgebruiker dienstverlening afneemt, maakt de investering relatief risicovol en rechtvaardigt volgens het college een andersoortige invulling van tariefregulering, zoals beschreven in de beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang. De keuze voor het hogere risico van het op voorraad aanleggen rechtvaardigt volgens het college dat van de EDC/WPC systematiek wordt afgeweken.¹⁷
32. Voor de tariefregulering van glasvezel aansluitnetwerken (FttO) zal het college ook de afweging moeten maken of er hier opnieuw aanleiding is om af te wijken van het EDC/WPC systeem. In deze paragraaf (4.1) zal deze afweging door het college worden besproken.

4.1.1 Vergelijking tussen FttH- en FttO-netwerken

33. In paragraaf 8.5.2.1 van het marktanalysebesluit ULL is beschreven dat er ruwweg drie wijzen van netwerkuitrol te onderscheiden zijn. In de eerste plaats worden locaties ontsloten door middel van 'gebiedsverglazing'. Dit betekent dat zonder dat vooraf afnemers aan een contract worden gebonden alle locaties in een bepaald gebied worden aangesloten op een glasvezel aansluitnetwerk. In de tweede plaats worden locaties ontsloten door middel van 'vraagbundeling'. Bij vraagbundeling wordt de vraag in een bepaald gebied geïnventariseerd, bijvoorbeeld een bedrijventerrein. Pas wanneer een bepaald minimum percentage van de potentiële afnemers in een bepaald gebied zich heeft gecommitteerd aan afname van glasvezeldiensten wordt tot glasuitrol overgegaan. In de derde plaats worden klantlocaties individueel ontsloten op basis van een individuele kosten-baten analyse van de ontsluiting.
34. FttH-netwerken komen, zoals beschreven in het marktanalysebesluit ULL, hoofdzakelijk tot stand door middel van gebiedsverglazing¹⁸ en in sommige gevallen door middel van vraagbundelingsprojecten.¹⁹ FttO-netwerken komen soms tot stand via gebiedsverglazing maar vooral door middel van vraagbundelingsprojecten en via individuele ontsluiting. Nieuw aan te leggen FttO-netwerken die tot stand gaan komen via gebiedsverglazing hebben veel overeenkomsten met FttH-netwerken die op dezelfde wijze tot stand worden gebracht. Dit maakt dat vooral voor tariefregulering voor deze nieuw aan te leggen FttO-netwerken (die worden

¹⁷ Waarom het afwijken van de EDC/WPC-systematiek voor FttH-netwerken (die op voorraad worden aangelegd) gerechtvaardigd is, wordt nader toegelicht in de Beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang, kenmerk: OPTA/AM/2008/202874 (zie paragraaf 1.2 en 5.1).

¹⁸ Voorbeelden van gebiedsverglazing zijn de projecten in Amsterdam en Almere.

¹⁹ Een voorbeeld van een vraagbundelingsproject is Onsnet in Nuenen.

aangelegd door middel van gebiedsverglazing) overwogen zou kunnen worden om, net als bij de FttH-netwerken (die worden aangelegd door middel van gebiedsverglazing), af te wijken van de EDC/WPC systematiek.

35. Voor FttO-netwerken die in het verleden zijn aangelegd en voor FttO-netwerken die tot stand komen via individuele ontsluiting of via vraagbundelingsprojecten ziet het college minder aanleiding om te overwegen om af te wijken van de EDC/WPC systematiek. In paragraaf 4.1.2 zal het college de relevante verschillen tussen FttO-netwerken en FttH-netwerken beschrijven die verklaren dat er voor tariefregulering voor FttH-netwerken (die worden aangelegd door middel van gebiedsverglazing) wel aanleiding is om af te wijken van de gebruikelijke EDC/WPC systematiek, terwijl dit voor FttO-netwerken niet geldt.

4.1.2 Relevante verschillen tussen FttH- en FttO-netwerken

36. Zoals nader beschreven in de randnummers 8 tot en met 13 van de beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang betreffen FttH-netwerken de grootschalige aanleg van glasvezel aansluitnetwerken in gebieden met grotendeels residentiële gebruikers. Het college merkt daarover in de beleidsregels op dat in een dergelijk FttH-netwerk ook (klein)zakelijke gebruikers worden aangesloten, indien zij in het aansluitgebied een bedrijfsvestiging hebben. FttO-netwerken betreffen de meer kleinschalige aanleg van glasaansluitingen op projectbasis of op individuele basis, zoals die wordt gerealiseerd in gebieden waar hoofdzakelijk zakelijke gebruikers aanwezig zijn (bedrijfsterreinen) dan wel waarmee in stedelijk gebied met name zakelijke gebruikers worden aangesloten.
37. In randnummer 30 van dit besluit heeft het college toegelicht dat een investeerder bij de uitrol van netwerken een afweging zal moeten maken tussen de hogere investeringskosten bij aanleg op basis van de vraag en de hogere risico's bij aanleg op voorraad. Een verschil tussen FttH-netwerken en FttO-netwerken is dat bij FttO businessmodellen deze afweging vaker zal leiden tot de keuze voor de hogere investeringskosten van aanleg op basis van vraag, terwijl bij FttH-netwerken deze afweging vaker zal leiden tot de keuze voor het hogere risico van aanleg op voorraad (zie bijvoorbeeld het door het college beoordeelde FttH businessmodel). Dat de afweging bij FttO businessmodellen vaker zal leiden tot een keuze voor aanleg op basis van vraag is door KPN bevestigd in het gesprek dat het college op 10 december 2009 met KPN voerde in het kader van de marktanalyse ULL. In dit gesprek heeft KPN aangegeven dat wanneer zij een FttO-netwerk uitrollen op een bedrijventerrein niet alle bedrijven (bij voorbaat) op glas worden aangesloten. Hieruit leidt het college af dat aansluiting hoofdzakelijk plaatsvindt wanneer er concrete vraag is naar dienstverlening.
38. Daarnaast is in de beleidsregels al gewezen op het feit dat FttH-netwerken en FttO-netwerken zich van elkaar onderscheiden wat betreft de omvang van het totale investeringsbedrag en de omvang van het aansluitgebied en de mate waarin investeringen al zijn gepleegd. De totale omvang van de investeringen in FttH-netwerken is relatief groot in vergelijking met de omvang van de investeringen in FttO-netwerken. De gemiddelde omvang van een investeringsgebied bij FttO-netwerken is relatief kleiner dan bij FttH-netwerken. Ten slotte is hierbij relevant dat grootschalige investeringen in FttO-netwerken al in grote mate gepleegd zijn, terwijl de

systematiek.

4.1.3 Conclusie ten aanzien van de toepassing van de EDC/WPC systematiek

43. De bovenstaande argumenten, en in het bijzonder het feit dat het bij FttH-netwerken gehanteerde voorraadmodel een relatief hoog risico (vraagonzekerheid) met zich meebrengt en dat grootschalige investeringen in FttH-netwerken nog in de beginfase zijn, leiden er toe dat het college het passend heeft gevonden om ten aanzien van FttH-netwerken voor een andersoortige invulling van de tariefregulering te kiezen dan de gebruikelijke EDC/WPC systematiek. Het college heeft hiermee beoogd een specifiek voor dit type investeringen noodzakelijke balans te vinden tussen investeringszekerheid enerzijds en concurrentieontwikkeling anderzijds. De noodzaak om voor FttO-netwerken deze balans extra te waarborgen door af te wijken van de gebruikelijke EDC/WPC systematiek ontbreekt blijkens het feit dat FttO-netwerken ook in het verleden al zijn uitgerold. Nieuwe FttO-netwerken zullen vooral uitgerold worden door middel van vraagbundeling en individuele ontsluiting (aanleg op basis van vraag). Dit betekent dat er geen aanleiding bestaat om ten aanzien van de tariefregulering van KPN's FttO-netwerk af te wijken van de gebruikelijke EDC/WPC systematiek.
44. Zoals beschreven in randnummer 34 en 35 van dit besluit zijn er volgens het college ten aanzien van in de toekomst aan te leggen FttO-netwerken die worden aangelegd door middel van gebiedsverglazing wel redenen denkbaar om toch af te wijken van de gebruikelijke EDC/WPC systematiek. Het college acht deze redenen echter niet doorslaggevend, omdat het aantal FttO-netwerken dat in de toekomst op basis van gebiedsverglazing zal worden aangelegd naar zijn oordeel zeer beperkt in aantal zal zijn in vergelijking met het totaal aantal FttO-netwerken dat reeds is aangelegd en in de toekomst zal worden aangelegd op basis van vraagbundeling en individuele ontsluiting.
45. Vanuit praktisch oogpunt geeft het college er niet de voorkeur aan om, ten aanzien van de tariefregulering die van toepassing is op FttO-netwerken van KPN, meerdere systematieken of invullingen te hanteren. Omdat het aantal in deze reguleringsperiode aan te leggen FttO-netwerken, dat wordt aangelegd door middel van gebiedsverglazing, qua omvang klein zal zijn ten opzichte van alle reeds aangelegde FttO-netwerken en ten opzichte van nieuw aan te leggen FttO-netwerken op basis van vraagbundeling en individuele ontsluiting, acht het college het niet proportioneel om voor deze categorie FttO-netwerken een afzonderlijke tariefreguleringssystematiek te ontwikkelen. Ten slotte merkt het college op dat ook tariefregulering op basis van de EDC/WPC systematiek voor FttO-netwerken (net zoals dat voor alle andere gereguleerde wholesale diensten van KPN, uitgezonderd ontbundelde toegang tot FttH-netwerken, geldt) op een dusdanige wijze kan worden toegepast, dat hierbij rekening wordt gehouden met de balans tussen investeringszekerheid enerzijds en concurrentieontwikkeling anderzijds. Hierop zal het college nader ingaan in paragraaf 4.1.4.
46. Mocht KPN in de toekomst de keuze maken om FttO-netwerken hoofdzakelijk door middel van gebiedsverglazing aan te leggen (aanleg op voorraad), dan zou dit het college aanleiding kunnen geven om zijn keuze ten aanzien van de invulling van tariefregulering voor FttO-netwerken bij te stellen. Wanneer KPN, ongeacht de klantvraag op een bedrijventerrein, zijn netwerk naar alle

klanten uitrolt en vanaf het moment van uitrol ontbundelde toegang aanbiedt zodat alternatieve operators alle potentiële eindgebruikers op het betreffende bedrijventerrein vanaf dat moment kunnen bedienen, dan zou afwijken van de EDC/WPC systematiek gerechtvaardigd kunnen zijn. Deze situatie doet zich, blijkens KPN's visie zoals beschreven in randnummer 39 van dit besluit, thans niet voor.

4.1.4 Invulling van de EDC/WPC systematiek

47. In randnummer 28 van dit besluit heeft het college aangegeven dat een reguliere toepassing van de EDC/WPC systematiek bij een nieuw aansluitnetwerk negatieve effecten kan hebben op de investeringsprikkels. Tarieven kunnen dan in eerste instantie hoog zijn (door de hoge boekwaarde en lagere volumes), waardoor een aanbieder op de retailmarkt geen tarief in de markt kan zetten dat vereist is om op de retailmarkt de gewenste penetratiegraad te kunnen behalen. Dit effect kan werken als een toetredingsdrempel en kan bovendien de concurrentie belemmeren. Binnen EDC/WPC bestaat er echter de mogelijkheid om de investeringen en de verwachte afzet over meerdere jaren te verdelen, bijvoorbeeld door toepassing van zogenaamde meerjarenvensters en het hanteren van economische afschrijvingen.²⁰ Hiermee kan het bovengenoemde negatieve effect van de EDC/WPC systematiek op investeringsprikkels en toetreding worden verminderd.
48. Ten slotte merkt het college op dat ook de EDC/WPC systematiek ruimte laat voor geografische tariefdifferentiatie. Dit volgt onder meer uit gedragsregel 3 van de gedragsregels non-discriminatie. Daarin staat dat ook tariefdifferentiatie op basis van aantoonbare onderliggende kostenvoordelen is geoorloofd. Het college is van oordeel dat geografische differentiatie van tarieven daarom mogelijk is, in het geval dat deze verschillende tarieven verschillen in de onderliggende kosten weerspiegelen. Mogelijke verschillen in onderliggende kosten kunnen bijvoorbeeld worden gevormd door regionale verschillen in aanlegkosten, zoals graafkosten.
49. Met inachtneming van het voorgaande concludeert het college dat de EDC/WPC systematiek op een dusdanige wijze kan worden toegepast dat hierbij rekening wordt gehouden met de balans tussen investeringszekerheid enerzijds en concurrentieontwikkeling anderzijds.

4.1.5 Conclusie

50. Het college concludeert dat er voor de tariefregulering van glasvezel aansluitnetwerken (FttO) geen aanleiding is om af te wijken van de gebruikelijke EDC/WPC systematiek. De voornaamste redenen hiervoor zijn dat er verschillen tussen FttO-netwerken en FttH-netwerken zijn en dat het aantal FttO-netwerken dat in deze reguleringsperiode wordt aangelegd door middel van gebiedsverglazing (aanleg op voorraad) qua omvang klein zal zijn ten opzichte van alle reeds aangelegde FttO-netwerken en ten opzichte van nieuw aan te leggen FttO-netwerken op basis van vraagbundeling en individuele ontsluiting (aanleg op basis van vraag). Daarbij kan de EDC/WPC systematiek voor FttO-netwerken op een dusdanige wijze worden toegepast dat hierbij rekening wordt gehouden met de balans tussen investeringszekerheid enerzijds en

²⁰ Zie ook Annex B, randnummer 11-12 en 17-21 op pagina 447-449 van het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang op wholesale-niveau (kenmerk: OPTA/AM/2010/200209) van 1 februari 2010.

concurrentieontwikkeling anderzijds.

4.2 De voor KPN geldende tariefverplichtingen

51. De bij het marktanalysebesluit ULL aan KPN opgelegde tariefverplichtingen met betrekking tot ODF-access (FttO) en bijbehorende faciliteiten zijn reeds beschreven in hoofdstuk 3 van dit besluit.²¹ Voor de motivering van de geschiktheid en de noodzakelijkheid van de in onderhavig besluit opgelegde tariefverplichtingen, verwijst het college naar de motivering zoals die in paragraaf 11.7 van het marktanalysebesluit ULL is opgenomen. Deze aan KPN opgelegde tariefverplichtingen met betrekking tot ODF-access (FttO) en bijbehorende faciliteiten gelden, zoals voortvloeit uit dictumpunt xvi van het marktanalysebesluit ULL, vanaf 27 april 2010.
52. Het college heeft in het marktanalysebesluit ULL op grond van artikel 6a.7, tweede lid, van de Tw ook de verplichting aan KPN opgelegd om kostengeoriënteerde tarieven te hanteren. Dit houdt in dat de tarieven die KPN hanteert niet boven de tariefplafonds mogen liggen. Deze tariefplafonds zal het college vaststellen in een tariefbesluit, mede op basis van een door het college goed te keuren kostentoerekeningssysteem en het resultaat van de toepassing daarvan. Zowel het kostentoerekeningssysteem als het resultaat van de toepassing daarvan dienen door KPN in de rapportages opgenomen te worden (zie de hierna volgende randnummers). Voorschriften hierover en de wijze waarop de tariefplafonds bepaald worden, zijn opgenomen in de Annexen A, B en C van het marktanalysebesluit ULL.
53. Tot het moment dat het college het tariefbesluit heeft genomen waarin de tariefplafonds zijn vastgesteld, dient KPN voorlopige tarieven te hanteren.
54. Zoals gemotiveerd in paragraaf 11.7.2 van het marktanalysebesluit ULL is de verplichting om kostengeoriënteerde tarieven te hanteren een geschikte en noodzakelijke maatregel omdat dit eraan bijdraagt dat KPN geen buitensporig hoge tarieven kan hanteren en de marges van afnemers van toegang niet kan uithollen.
55. Op grond van artikel 6a.7, tweede lid, van de Tw, legt het college KPN de verplichting op om een door het college te bepalen of goed te keuren kostentoerekeningssysteem te hanteren. Op grond van artikel 6a.7, eerste lid, laatste volzin, van de Tw, verbindt het college voorschriften aan deze verplichting. In de Annexen A en B van het marktanalysebesluit ULL zijn deze voorschriften ten aanzien van het kostentoerekeningssysteem uitgewerkt en gemotiveerd. In afwijking daarvan geldt ten aanzien van de tariefverplichting voor ODF-access (FttO) en bijbehorende faciliteiten het voorschrift dat KPN uiterlijk binnen een maand²² na het van kracht worden van onderhavig besluit het kostentoerekeningssysteem ter goedkeuring aan het college voor dient te leggen. KPN dient

²¹ Voor twee verplichtingen geldt dat voor ODF-access (FttO) een andere invulling is gekozen dan voor ontbundelde toegang tot het koperen netwerk. Zo geldt ten aanzien van de indiening van het kostentoerekeningssysteem een termijn van één maand (in plaats van drie maanden), en ten aanzien van het op te leveren boekjaar het jaar 2008 (in plaats van 2007). Deze afwijkingen zijn in randnummer 55 en 58 van onderhavig besluit gemotiveerd.

²² In het marktanalysebesluit ULL is deze periode maximaal drie maanden.

dit kostentoerekeningssysteem, tezamen met de beschrijving van dit systeem en het resultaat van de toepassing van dit systeem als een samenhangend geheel in een rapportage aan het college te presenteren. Het college acht deze periode van maximaal een maand proportioneel met het oog op het feit dat het voor te leggen kostentoerekeningssysteem uitsluitend ziet op de dienstverlening ter zake van ODF-access (FtO).

56. De verplichting om een door het college goed te keuren kostentoerekeningssysteem te hanteren is een geschikte en noodzakelijke maatregel omdat het college daarmee over de kosteninformatie komt te beschikken die nodig is voor de bepaling van de tariefplafonds. Op welke wijze deze informatie wordt gebruikt, staat uitgebreid beschreven in Annex C van het marktanalysebesluit ULL. Bovendien wordt door het vereiste dat het college het systeem goedkeurt verzekerd dat de kosteninformatie op de juiste wijze, dat wil zeggen conform de door het college in de Annexen A en B van het marktanalysebesluit ULL gestelde regels, door KPN wordt opgeleverd. Een lichtere maatregel acht het college onvoldoende. Indien KPN immers geen verplichting zou worden opgelegd om een kostentoerekeningssysteem te hanteren zou de voor wholesaletariefregulering benodigde kosteninformatie niet kunnen worden aangeleverd. In het geval deze verplichting wel zou worden opgelegd, maar dan zonder het vereiste van een goedkeuring door het college, zouden er onvoldoende waarborgen zijn dat de kosteninformatie op de juiste wijze zou zijn samengesteld. Het college is derhalve van oordeel dat de verplichting om een door het college goed te keuren kostentoerekeningssysteem te hanteren een geschikte en tevens noodzakelijke maatregel is.
57. Op grond van artikel 6a.7, vierde lid, van de Tw verbindt het college voorschriften aan het overleggen van de resultaten van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem. In de Annexen A en B van het marktanalysebesluit ULL zijn nadere voorschriften ten aanzien van deze financiële rapportages opgenomen. In afwijking daarvan geldt ten aanzien van de tariefverplichting voor ODF-access (FtO) dat KPN uiterlijk binnen een maand²³ na het van kracht worden van het onderhavige besluit het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem over het verslagjaar 2008²⁴ (realisatie), en de verslagjaren 2009 tot en met 2011 (prognoses) aan het college overlegt. Een ander voorschrift is dat KPN een accountantsrapportage bij de rapportage dient over te leggen. KPN dient deze financiële rapportages waarin zij rapporteert over de resultaten van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem, tezamen met de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem als een samenhangend geheel aan het college te presenteren.
58. Het college acht het opleggen van de verplichting tot het leveren van de genoemde rapportages een geschikte en noodzakelijke maatregel. Deze rapportages heeft het college namelijk nodig om de tariefplafonds te bepalen. Daarbij dient de rapportage over 2008 als startpunt voor het bepalen van de meerjarige tariefontwikkeling. De prospectieve rapportages over de jaren tot en met 2011 zijn nodig voor de bepaling van de tariefontwikkeling tijdens de reguleringsperiode.²⁵ Een lichtere

²³ In het marktanalysebesluit ULL is deze periode maximaal drie maanden.

²⁴ In het marktanalysebesluit ULL is dit verslagjaar 2007.

²⁵ De in paragraaf C.2.3 van Annex C beschreven methodiek waarmee de tariefplafonds op basis van de bepaalde kostprijzen berekend worden, geldt in het geval van de tariefverplichting voor ODF-access (FtO) onverkort, met dien verstande dat in de

maatregel acht het college onvoldoende. In dat geval zou het college namelijk niet over de informatie beschikken die noodzakelijk is voor het toepassen van het WPC-systeem zoals beschreven in Annex C van het marktanalysebesluit ULL.

59. Op grond van artikel 6a.7, vijfde lid, onder a, van de Tw dient KPN een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem bekend te maken. KPN dient hiervoor de voorschriften in de Annexen A en B van het marktanalysebesluit ULL in acht te nemen. Uiterlijk een maand²⁶ na het van kracht worden van onderhavig besluit dient KPN deze beschrijving voor te leggen aan het college. Het college zal daarna de procedure ten aanzien van openbaarheid zoals vermeld in de Annexen A en B van het marktanalysebesluit ULL volgen. KPN dient de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem, tezamen met de rapportage waarin zij rapporteert over de resultaten van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem als een samenhangend geheel te presenteren.

berekening uitgegaan zal worden van het moment van inwerkingtreding van onderhavig besluit en van het boekjaar 2008 als startpunt.

²⁶ In het marktanalysebesluit ULL is deze periode maximaal drie maanden.

5 Dictum

- i. Ter uitvoering van de in het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang op wholesale-niveau (kenmerk: OPTA/AM/2010/201285; hierna: het marktanalysebesluit ULL) van 27 april 2010 aan KPN opgelegde verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven dient KPN tarieven voor toegangsdiensten ten behoeve van ODF-access (FttO) en bijbehorende faciliteiten te hanteren die niet boven de door het college te bepalen tariefplafonds mogen liggen. Deze tariefplafonds, welke het college zal vaststellen in een nader te nemen tariefbesluit, gelden vanaf het moment van inwerkingtreding van onderhavig besluit.
- ii. Tot het moment dat het college het tariefbesluit heeft genomen, dient KPN voor toegangsdiensten ten behoeve van ODF-access (FttO) en bijbehorende faciliteiten voorlopige tarieven te hanteren.
- iii. Voor de nadere invulling van de onder dictumpunt i genoemde tariefregulering voor toegangsdiensten ten behoeve van ODF-access (FttO) en bijbehorende faciliteiten gelden de volgende verplichtingen voor KPN:
 - Het college legt op grond van het tweede lid van artikel 6a.7 van de Tw aan KPN de verplichting op een door het college goed te keuren kostentoerekeningssysteem te hanteren. Dit systeem dient te voldoen aan de voorschriften die nader zijn uitgewerkt in de Annexen A en B van het marktanalysebesluit ULL. KPN is verplicht dit kostentoerekeningssysteem binnen een maand na het van kracht worden van dit besluit ter goedkeuring aan het college voor te leggen.
 - Het college legt op grond van het vierde lid van artikel 6a.7 van de Tw aan KPN de verplichting op om het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem voor de verslagjaren 2008 (realisatie) en 2009 tot en met 2011 (prognoses) binnen een maand na het van kracht worden van het onderhavige besluit ter goedkeuring aan het college voor te leggen. Tevens dient KPN een accountantsrapportage te voegen bij de rapportage over het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem. Nadere voorschriften hierover zijn opgenomen in de Annexen A, B en C van het marktanalysebesluit ULL.
 - KPN is op grond van het vijfde lid van artikel 6a.7, onder a, van de Tw verplicht binnen een maand na het van kracht worden van dit besluit een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem bekend te maken. Deze verplichting is nader uitgewerkt in de Annexen A en B van het marktanalysebesluit ULL.
- iv. Dit besluit treedt in werking op 4 juni 2010 en werkt terug tot 27 april 2010.

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT

mr. C.A. Fonteijn, voorzitter

Beroepsmogelijkheid

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag.

Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage.

Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.

Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30.

Annex 1 Nota van bevindingen n.a.v. consultatie tariefbesluit 2010

1 Inleiding

1. Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) heeft op 22 februari 2010 het ontwerpbesluit Tariefregulering ontbundelde glastoegang (FttO) (kenmerk: OPTA/AM/2010/200640) bekend gemaakt. Met dit besluit heeft het college 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. 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. Belanghebbenden zijn daarom in de gelegenheid gesteld hun schriftelijke zienswijze tegen dit wijzigingsbesluit aan het college kenbaar te maken. Verder heeft het college dit besluit Europees genotificeerd.
3. De hiervoor genoemde consultatie en notificatie hebben inmiddels plaatsgevonden. 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 besluit Tariefregulering ontbundelde glastoegang (FttO) met kenmerk: OPTA/AM/2010/201605.
4. In deze Nota van bevindingen wordt een overzicht gegeven van de binnengekomen reacties op het ontwerpbesluit. In hoofdstuk 2 zullen eerst de opmerkingen van de Europese Commissie worden samengevat. Hierna zullen in hoofdstuk 3 de van belanghebbenden ontvangen zienswijzen per ingebracht onderwerp worden behandeld. De volgende partijen hebben een zienswijze ingebracht:
 - Eurofiber;
 - Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN);
 - Tele2 Nederland B.V. (hierna: Tele2)
 - Vodafone Libertel B.V. (hierna: Vodafone).

2 Opmerkingen Europese Commissie

5. Het college heeft op grond van artikel 6b.2, eerste lid, van de Tw het ontwerpbesluit tariefregulering ontbundelde glastoegang (FttO) van 22 februari 2010 op diezelfde dag voorgelegd aan de Commissie en de nationale regelgevende instanties. Op 31 maart 2010 heeft het college de bevindingen van de Commissie ontvangen. Van de nationale regelgevende instanties uit de EU-lidstaten zijn geen reacties ontvangen.

6. De Commissie heeft één opmerking ten aanzien van het besluit tariefregulering ontbundelde glastoegang (FttO) van 22 februari 2010. Ingevolge artikel 6b.2, derde lid, van de Tw dient het college zoveel mogelijk rekening te houden met de opmerkingen van de Commissie bij het nemen van zijn besluit.
7. De Commissie heeft de volgende opmerking bij de kennisgeving en de aanvullende informatie van het college:

Aanbeveling inzake toegangsnetwerken van de volgende generatie

8. Onderstaand volgt de toelichting van de Commissie bij deze opmerking, zoals gegeven in de brief van de Commissie van 15 maart 2010, telkens gevolgd door een reactie van het college.
9. De **Commissie** herinnert eraan dat zij werkt aan een aanbeveling inzake de regulering van toegangsnetwerken van de volgende generatie teneinde een consistente regelgeving voor de invoering van die netwerken in de hele EU te waarborgen. De Commissie hecht er belang aan dat bij elke interventie het evenwicht wordt bewaard tussen het creëren van investeringsstimulansen en de behoefte aan concurrentie en voordelen voor de klanten. Dit kan het door OPTA gemaakte onderscheid tussen prijsbepalingsmethoden voor FttH en FttO ODF-toegang verantwoorden en kan tevens aanleiding geven tot geografisch gedifferentieerde FttO-toegangstarieven op basis van aantoonbare verschillen tussen de onderliggende kosten. Niettemin roept de Commissie OPTA op om, teneinde in de hele EU een samenhangende regelgeving inzake de toegang tot glasvezellijnen te waarborgen, haar analyse na de vaststelling van de aanbeveling inzake gereguleerde toegang tot toegangsnetwerken van de volgende generatie, indien nodig aan te passen teneinde te voorkomen dat op de interne markt ongewenste regelgevingsdiscrepancies ontstaan.
10. Het **college** merkt op dat, omdat de definitieve Aanbeveling over NGA nog niet gereed is op het moment dat het college zijn besluit neemt, hij niet in staat is 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 besluit.

3 Zienswijze partijen

3.1 Eurofiber

11. **Eurofiber** heeft een aantal bedenkingen ten aanzien van de wijze waarop het college de aan KPN opgelegde tariefregulering uitwerkt. Eurofiber herhaalt haar zienswijze van 15 maart 2010 op het ontwerpbesluit ULL. Eurofiber is er niet van overtuigd dat ODF-access FttO tot dezelfde markt behoort als ODF-access FttH, MDF-access en SDF-access. ODF-access FttO zou zich in wezenlijke opzichten (zoals netwerkarchitectuur, functionaliteit en service levels, kostenstructuur

en prijs) onderscheiden van andere vormen van ontbundelde toegang, waardoor het tot een andere markt gerekend moet worden. Het college heeft geen afzonderlijke markt voor ODF-access FttO afgebakend en geanalyseerd. Eurofiber acht het niet uitgesloten dat KPN op een dergelijke markt aanmerkelijke marktmacht zou kunnen hebben. Het onderzoek van het college vertoont volgens Eurofiber een aantal elementaire tekortkomingen.

12. Het **college** merkt op dat deze opmerkingen betrekking hebben op in het kader van het marktanalysebesluit gemaakte keuzes. Het college verwijst daarom voor de motivering van deze keuzes naar het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang op wholesaleniveau van 27 april 2010 (kenmerk: OPTA/MA/2010/201285). In de randnummers 25 tot en met 30 van hoofdstuk 3 in Annex 5 van dit marktanalysebesluit (Nota van bevindingen naar aanleiding van consultatie ontwerpbesluit ULL 2010) bespreekt het college de vergelijkbare zienswijze die Eurofiber in het kader van de consultatie van het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang op wholesaleniveau heeft ingebracht.
13. **Eurofiber** heeft ernstige twijfels of het belang van infrastructuurconcurrentie op adequate wijze is meegenomen. Volgens Eurofiber dient het besluit adequate mechanismen, in de vorm van ondergrensregulering (een *price floor*) en een periodieke *sanity check* op de tarieven van KPN, te bevatten tegen te lage tarieven voor ODF access FttO. Dit geldt voor zowel aangesloten als niet-aangesloten (*near net*) locaties. Indien KPN te lage tarieven in de markt zet, bestaat de kans dat alternatieve aanbieders als Eurofiber uit deze of onderliggende markten (zoals huurlijnen) gedrukt worden. Het marktanalysebesluit bevat dergelijke mechanismen echter niet.
14. Het **college** merkt op dat deze opmerkingen betrekking hebben op in het kader van het marktanalysebesluit gemaakte keuzes. Het college verwijst daarom voor de motivering van deze keuzes naar het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang op wholesaleniveau (kenmerk: OPTA/MA/2010/201285). In de randnummers 211 tot en met 214 van paragraaf 5.6 in Annex 5 van dit marktanalysebesluit (Nota van bevindingen naar aanleiding van consultatie ontwerpbesluit ULL 2010) bespreekt het college de vergelijkbare zienswijze die Eurofiber in het kader van de consultatie van het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang op wholesaleniveau heeft ingebracht.
15. Volgens **Eurofiber** gaat de EDC/WPC-systematiek uit van price caps, waardoor deze systematiek louter bescherming biedt tegen te hoge wholesaletarieven. Daarbij geeft de EDC/WPC-systematiek volgens Eurofiber KPN ruimte voor strategische inzet van te lage tarieven door de mogelijkheid te bieden kosten over meerdere jaren te verdelen en door geografische tariefdifferentiatie toe te staan. In combinatie met het niet reguleren van het aangraven van de laatste meters naar een klantlocatie kan KPN alternatieve infrastructuraanbieders op strategische locaties onderbieden, zoals bijvoorbeeld bij de verglazing van bedrijventerreinen. Eurofiber verzoekt het college daarom in het besluit te waarborgen dat KPN niet te lage tarieven in de (wholesale)markten voor zakelijk glas kan zetten.

16. Zoals het **college** ook heeft gesteld in randnummer 213 van paragraaf 5.6 in Annex 5 van het marktanalysebesluit heeft KPN naar zijn oordeel niet de prikkel om over te gaan op prijsdumping. Dat de EDC/WPC-systematiek KPN toestaat om kosten over meerdere jaren te verdelen en om geografische tariefdifferentiatie toe te passen, maakt op zichzelf volgens het college geen prijsdumping mogelijk. Vanuit bedrijfseconomisch perspectief is het immers gebruikelijk om hogere investeringskosten niet ineens bij de eindgebruiker in rekening te brengen, maar om deze over een langere periode terug te verdienen. Ook is het vanuit bedrijfseconomisch perspectief niet ongebruikelijk om (geografisch) lagere tarieven te hanteren in het geval kosten lager zijn.

3.2 KPN

17. Zoals **KPN** ook heeft betoogd in haar zienswijze van 15 maart 2010 op het ontwerpbesluit ULL kan zij zich niet vinden in een regulering van ontbundelde toegang tot FttO. Zeker een verregaande vorm van tariefregulering zoals voorgesteld is niet proportioneel. De combinatie van regulering in de zakelijke glaskolom (non-discriminatie en tariefregulering) leidt tot overregulering van een markt die aan het begin van zijn levensfase staat.
18. In het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang op wholesaleniveau van 27 april 2010 (kenmerk: OPTA/MA/2010/201285) heeft het **college** beargumenteerd waarom hij regulering (onder meer non-discriminatie en tariefregulering) van ontbundelde toegang tot FttO geschikt en noodzakelijk acht. De geschiktheid en noodzakelijkheid van regulering van ontbundelde toegang (FttO) is geen onderwerp van dit besluit.
19. **KPN** is beducht voor toepassing van verschillende vormen van tariefregulering op wat het college ziet als één markt. Hieruit blijkt volgens KPN dat het college kennelijk wel degelijk grote verschillen ziet tussen FttH- en FttO-netwerken. Het stelsel van regulering op de markt ziet KPN als een grote dreiging voor de noodzakelijke investeringsprijken. De combinatie van lagere tarieven voor ontbundeld koper en de voorgestelde uitgangspunten voor tariefregulering voor ontbundeld glas werkt volgens KPN nieuwe investeringen tegen.
20. Het **college** nuanceert het door KPN geschetste beeld dat er sprake zou zijn van meerdere vormen van tariefregulering. Het college past hoofdzakelijk de EDC/WPC systematiek toe. Dit is de gebruikelijke invulling van tariefregulering en deze systematiek is inmiddels een tiental jaren in gebruik als methode om kostengeoriënteerde wholesaletarieven van KPN vast te stellen. Slechts voor de tariefregulering van glasvezel aansluitnetwerken (FttH) is het college tot het oordeel gekomen dat een andersoortige invulling gerechtvaardigd is.
21. Ook nuanceert het **college** het door KPN geschetste beeld dat er grote verschillen zijn tussen FttH-netwerken en FttO-netwerken. In de paragrafen 4.1.1 en 4.1.2 noemt het college zowel enkele overeenkomsten als verschillen tussen FttH-netwerken en FttO-netwerken. Zoals het college schetst in deze paragrafen zijn er FttO-netwerken die grote gelijkenis hebben met FttH-netwerken (bijvoorbeeld FttH-netwerken en FttO-netwerken die beiden door middel van gebiedsverglazing worden aangelegd) en zijn er ook FttO-netwerken die sterk verschillen van

FttH-netwerken. Na een zorgvuldige afweging is het college tot de conclusie gekomen dat er voor FttO-netwerken onvoldoende aanleiding is om af te wijken van de EDC/WPC systematiek. Daarnaast speelt mee dat het college vanuit praktisch oogpunt er niet de voorkeur aan geeft om, ten aanzien van de tariefregulering die van toepassing is op FttO-netwerken van KPN, meerdere systematieken of invullingen te hanteren.

22. In randnummer 45 van dit besluit heeft het **college** ten slotte opgemerkt dat ook tariefregulering op basis van de EDC/WPC systematiek voor FttO-netwerken op een dusdanige wijze kan worden toegepast, dat hierbij rekening wordt gehouden met de balans tussen investeringszekerheid enerzijds en concurrentieontwikkeling anderzijds. Hierop is het college nader ingegaan in paragraaf 4.1.4. De grote dreiging die KPN ziet voor de investeringsprikkelers zijn om die reden volgens het college niet aanwezig.
23. **KPN** betoogt dat voor wat betreft FttO, althans voor zover het gaat om bedrijventerreinen, veel overeenkomsten zijn met FttH. Om deze reden ligt volgens KPN voor FttO een zelfde wijze van tariefregulering voor de hand. KPN stelt dat de investeringen bij FttO weliswaar geringer zijn dan bij FttH, maar in mindere mate dan het college vermoedt. **[BEDRIJFSVERTROUWELIJK: XXX]** procent van de bedrijventerreinen is verglaasd en in het businessplan van december 2007 is een investering van **[BEDRIJFSVERTROUWELIJK: XXX]** Euro voor glas gebudgetteerd voor de periode 2008-2011. Met dit bedrag kan de dekking worden verhoogd naar **[BEDRIJFSVERTROUWELIJK: XXX]** procent. In totaal zal plusminus **[BEDRIJFSVERTROUWELIJK: XXX]** Euro geïnvesteerd moeten worden. De hoogte van het bedrag heeft geen invloed op het risico en zou dus geen effect moeten hebben op de wijze van regulering. De hoge boekwaarde en de geringe afzet zijn ook bij een lager absoluut niveau van de investeringen relevant. KPN is op basis van het voorgaande van oordeel dat niet gesteld kan worden dat investeringen in FttO al grotendeels gepleegd zijn. KPN stelt dat pas plusminus **[BEDRIJFSVERTROUWELIJK: XXX]** procent van de investeringen is gepleegd.
24. In randnummer 34 van dit besluit heeft het **college** gesteld dat nieuw aan te leggen FttO-netwerken die tot stand komen via gebiedsverglazing, die zoals KPN aangeeft veelal worden aangelegd op bedrijventerreinen, veel overeenkomsten vertonen met FttH-netwerken (die ook tot stand komen via gebiedsverglazing). Dit maakt dat het college ook overwogen heeft om voor tariefregulering voor deze nieuw aan te leggen FttO-netwerken (die worden aangelegd door middel van gebiedsverglazing) om, net als bij de FttH-netwerken, af te wijken van de EDC/WPC systematiek. Uiteindelijk is het college in paragraaf 4.1.5 tot het oordeel gekomen dat dit niet gerechtvaardigd is. Ook in het volgende randnummer en in randnummer 27 tot en met 29 van deze Nota van bevindingen zal het college toelichten waarom hij vasthoudt aan zijn conclusie zoals beschreven in paragraaf 4.1.5 van dit besluit.
25. KPN heeft, zoals het **college** heeft geconstateerd, verschillende uitspraken gedaan ten aanzien van de uitrol van glazen aansluitnetten op bedrijventerreinen. Zo heeft KPN in een gesprek van 10 december 2009 aangegeven dat zij door de huidige marktomstandigheden en het

de relatief beperkte retail ARPU ('Average Return Per User') per lijn. Bij de aanleg van FttH-netwerken is het daarbij vaak economisch voordelig om alle gepasseerde huizen ook aan te sluiten ('homes passed' is gelijk aan 'homes connected'). De kosten hiervan zijn vaak lager dan de opbrengsten als gevolg van een hogere verwachte penetratie.

29. Bovengenoemde visie, dat het bij aanleg van FttH-netwerken economisch voordelig is om alle gepasseerde huizen daadwerkelijk aan te sluiten, is uitgangspunt in het door het college beoordeelde businessmodel op basis waarvan hij tarieven voor ontbundelde glastoegang (FttH) heeft vastgesteld. Juist dit uitgangspunt rechtvaardigt volgens het college de andersoortige invulling van tariefregulering, zoals beschreven in de beleidsregels. Het aansluiten van alle gepasseerde huizen, ongeacht of het betreffende huishouden dienstverlening afneemt, maakt de onderneming risicovol. Wanneer een onderneming van plan is om FttH-netwerken uit te rollen op basis van een ander model dan het voorraadmodel dan ligt het niet automatisch voor de hand dat het college ook in dit geval af zal wijken van het EDC/WPC systeem. Wanneer vraagbundeling wordt toegepast dan is de wijze van ondernemen minder risicovol en is een invulling van wholesale tariefregulering die afwijkt van tariefregulering op basis van het EDC/WPC systeem minder snel gerechtvaardigd.
30. Het college is van oordeel dat KPN terecht stelt dat bij de uitrol van zowel FttH als FttO gebieden de afweging zal moeten worden gemaakt of de hogere investeringskosten van vraagbundeling opwegen tegen de hogere risico's van het op voorraad aanleggen. Juist omdat bij het FttH businessmodel dat het college heeft beoordeeld deze afweging heeft geleid tot de keuze voor het hogere risico van op voorraad aanleggen, terwijl bij FttO businessmodellen deze afweging vaker zal leiden tot de keuze voor de hogere investeringskosten van vraagbundeling, is afwijking van de EDC/WPC systematiek voor het door het college beoordeelde FttH businessmodel wel gerechtvaardigd. Dat de afweging bij FttO businessmodellen vaker zal leiden tot een keuze voor vraagbundeling en hogere investeringskosten is door KPN bevestigd in het gesprek van 10 december 2009. Daarin heeft KPN aangegeven dat wanneer zij een FttO-netwerk uitrolt op een bedrijventerrein, dan niet alle bedrijven (bij voorbaat) op glas worden aangesloten. Dit betekent dat aansluiting pas plaatsvindt wanneer er concrete vraag is naar dienstverlening.
31. Na twee jaar is de penetratie op bedrijventerreinen gestegen tot circa **[BEDRIJFSVERTROUWELIJK: XXX]** procent. Hieruit blijkt volgens **KPN** dat vraagonzekerheid ook bij de uitrol van FttO aanzienlijk is en daarmee vergelijkbaar met de vraagonzekerheid bij FttH.
32. Het college wijst erop dat deze **[BEDRIJFSVERTROUWELIJK: XXX]** procent penetratie op veel bedrijventerreinen niet zal betekenen dat dit percentage van de aangesloten locaties dienstverlening afneemt, maar dat dit percentage van de gepasseerde locaties dienstverlening afneemt. Het is daarom belangrijk om onderscheid te maken tussen vraagonzekerheid in een voorraadmodel en vraagonzekerheid bij vraagbundeling. Het risico dat vraagonzekerheid met zich meebrengt is groter in het geval van een voorraadmodel dan in het geval van vraagbundeling. Het college is daarmee van oordeel dat vraagonzekerheid bij de uitrol van FttO-netwerken lager is dan

de vraagonzekerheid bij FttH-netwerken die door middel van een voorraadmodel worden uitgerold. Het college wil hiermee onderstrepen dat de penetratiegraad van een netwerk dat niet op basis van een voorraadmodel is uitgerold, weinig zegt over de vraagonzekerheid.

33. **KPN** reageert op de stelling van het college dat de onzekerheid van tariefregulering geen investeringsprikkel heeft weggenomen bij FttO, terwijl dit bij FttH wel het geval was. KPN geeft aan dat bij FttH de dreiging van regulering opportuun was en dat bovendien externe financiering aangetrokken moet worden voor de aanleg van een FttH-netwerk. Bij de investeringsbeslissing voor de aanleg van FttO daarentegen speelde de dreiging van regulering volgens KPN helemaal niet. Voor de periode tot en met 2008 kan niet gesteld worden dat de onzekerheid van tariefregulering geen investeringsprikkel heeft weggenomen aangezien er nog geen dreiging van regulering was. Daarbij komt dat FttO kleinschalig werd uitgerold waardoor KPN minder afhankelijk was van externe financiering. De noodzaak om reguleringszekerheid te vragen was daarom minder opportuun. De impact van regulering is echter niet minder groot op de investeringsbereidheid in FttO dan in FttH.
34. KPN maakt naar het oordeel van het **college** onvoldoende duidelijk waarom de dreiging van regulering bij FttH wel en bij FttO niet opportuun was. In zakelijke segmenten zijn KPN's marktaandeelen altijd nog hoger geweest dan in consumenten segmenten. Het is voor het college dan ook niet duidelijk waarom de dreiging van regulering bij de aanleg van FttO-netwerken niet speelde. Het feit dat deze uitrol kleinschaliger is, brengt volgens het college niet met zich mee dat reguleringszekerheid minder belangrijk is. Zoals KPN zelf schetst in randnummer 23 van deze Nota van bevindingen wordt risico niet beïnvloed door de hoogte van het geïnvesteerde bedrag. Ook ziet het college niet in waarom reguleringszekerheid voor externe financiers belangrijker zou zijn dan voor KPN zelf.
35. **KPN** stelt dat het risico op inconsistentie dreigt nu het college voor ODF-access FttO het basisjaar 2008 wil gebruiken. Voor de andere WPC-diensten is merendeels 2007 als basisjaar gekozen. Het hanteren van 2007 als basisjaar brengt echter als nadeel met zich mee dat er nauwelijks sprake was van uitrol op bedrijventerreinen waardoor gegevens om objectief een kostprijs te bepalen slechts beperkt beschikbaar zijn.
36. Het **college** benadrukt dat binnen de WPC systematiek als basisjaar geldt het meest recente boekjaar waarvoor gerealiseerde cijfers beschikbaar zijn. In annex C, randnummer 22 van het marktbesluit is aangegeven dat de realisatiecijfers van 2007 gebruikt worden voor de berekening van de tariefplafonds omdat de realisatiecijfers over 2008 toen nog niet beschikbaar waren. Nu dit inmiddels wel het geval is, ziet het college ten aanzien van FttO geen reden om uit te gaan van 2007 als basisjaar. De zorgen van KPN ten aanzien van consistentie deelt het college niet. De tariefplafonds worden immers voor zowel FttO als de overige WPC diensten gebaseerd op consistente systemen, zij het van een verschillend jaar. Het college is van oordeel dat deze toepassing van de WPC systematiek voor iedere dienst tot de meest zorgvuldige vaststelling van de tariefplafonds leidt.

37. **KPN** is van oordeel dat de risico's omtrent FttO bedrijventerreinen vergelijkbaar zijn met de risico's die een rol spelen bij FttH. De wijze van tariefregulering met een toepassing van een opslag op het interne rendement voordat een tariefplafond wordt verlaagd dient dan ook bij bedrijventerreinen te worden toegepast.
38. Het **college** heeft uitgebreid toegelicht waarom het afwijken van de EDC/WPC systematiek voor FttH-netwerken (die op voorraad worden aangelegd) wel gerechtvaardigd is en waarom dit niet geldt voor FttO-netwerken. Omdat voor FttO-netwerken niet wordt afgeweken van de gebruikelijke EDC/WPC systematiek is ook toepassing van een opslag op het interne rendement voordat een tariefplafond wordt verlaagd niet aan de orde. De EDC/WPC systematiek laat wel ruimte voor een afwijkende WACC indien het risico van dienstverlening afwijkend is. De beoordeling van de hoogte van de WACC is onderdeel van de nadere uitwerking van de tariefverplichting en om die reden geen onderdeel van dit besluit.
39. **KPN** is van oordeel dat een doorlooptijd van één maand voor het leveren van de kostprijsrapportage in de praktijk niet realiseerbaar is. Als het college een ander basisjaar van toepassing verklaart is de doorlooptijd vergelijkbaar met de doorlooptijd bij het opstellen van de basisrapportage. Daarbij komt dat het een kostprijsrapportage betreft voor een dienst die nog niet eerder gemodelleerd is geweest en waar bovendien nog weinig ervaringscijfers mee zijn.
40. Het **college** vindt het enerzijds van belang partijen op de kortst mogelijke termijn zekerheid te kunnen bieden over de tariefhoogte van de FttO diensten. Anderzijds dient het college rekening te houden met de tijd die KPN redelijkerwijs nodig heeft om de kostprijsrapportage op te leveren. Deze afweging heeft ertoe geleid dat het college een oplevertermijn van één maand redelijk acht. Het is op zich juist dat KPN ten aanzien van bepaalde voor FttO relevante kostensoorten breder zal moeten kijken dan alleen FttO. Het is echter niet zo dat KPN voor alle overige diensten ook een kostprijsonderbouwing hoeft te leveren. Daarmee blijft een groot (en tijdrovend) gedeelte van het opstellen van een EDC rapportage achterwege. Omdat er daarnaast overlap is met eerder uitgevoerde tariefbeoordelingen in het kader van WPC heeft KPN de hier bedoelde rapportages voor een belangrijk deel reeds opgeleverd en heeft er reeds een start van de beoordeling plaatsgevonden.
41. In de conclusie stelt **KPN** dat het college de verkeerde uitgangspunten heeft gehanteerd. De voorgestelde tariefregulering dient niet te worden ingevoerd omdat dit leidt tot verkeerde investeringsprikkels voor de ontwikkeling van glasvezelnetwerken in Nederland.
42. Het **college** is van oordeel dat KPN onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de uitgangspunten van het college prikkels voor investeringen in FttO glasvezel aansluitnetwerken wegnemen.

3.3 Tele2

43. **Tele2** is van mening dat de tariefregulering die het college aan KPN dient op te leggen, in lijn met de uitgangspunten van het college, op geen enkele wijze de bestaande of nog te ontwikkelen concurrentie mag verstoren. Tele2 kan zich vinden in het onderscheid dat door het college wordt aangebracht tussen FttH- en FttO-netwerken en de consequentie daarvan voor de tariefregulering. Tele2 blijft tegenstander van het intransparante EDC-systeem. Het hanteren van EDC is niet voldoende om aan de doelstelling van het niet verstoren van concurrentie te voldoen.
44. Het **college** merkt op dat Tele2 vergelijkbare opmerkingen maakt als door ACT zijn ingebracht in het kader van de consultatie van het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang op wholesaleniveau. Het college verwijst daarom naar het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang op wholesaleniveau (kenmerk: OPTA/MA/2010/201285). In de randnummers 315 tot en met 322 van paragraaf 7.2.1 in Annex 4 van dit marktanalysebesluit (Nota van bevindingen naar aanleiding van consultatie ontwerpbesluit ULL 2008) bespreekt het college de vergelijkbare zienswijze die ACT in het kader van de consultatie van het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang op wholesaleniveau heeft ingebracht.
45. Het college stelt alleen bovengrenzen vast voor de door KPN te hanteren tarieven. **Tele2** is van mening dat het noodzakelijk is dat KPN ook ondergrenzen moet worden opgelegd om te voorkomen dat KPN met haar AMM positie de opkomende infrastructuurconcurrentie negatief beïnvloedt. Tele2 refereert hierbij aan de WPC 4 variant zoals door het college in de WPC uitgangspunten is gehanteerd. Dat het noodzakelijk is om ondergrensregulering te hanteren blijkt volgens Tele2 uit het meest recente aanbod van KPN.
46. Zoals het **college** in randnummers 14 en 16 van deze Nota van bevindingen reeds heeft onderbouwd, acht het college ondergrensregulering niet passend en noodzakelijk omdat KPN naar zijn oordeel niet de prikkel heeft om over te gaan op prijsdumping.

3.4 Vodafone

47. **Vodafone** herhaalt opmerkingen die zij eerder heeft gemaakt in het kader van de consultatie van het (ontwerp) besluit tariefregulering ontbundelde glastoegang niet-FttH van 9 april 2009. Daarnaast wenst Vodafone te herhalen dat de beschikbaarheid van gereguleerde tarieven relevant is voor de markt. De WPC-IIb tarieven zouden dan ook op zo kort mogelijke termijn beschikbaar moeten komen, zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de noodzakelijke zorgvuldigheid bij de bepaling van de tarieven.
48. Het **college** verwijst voor de reactie op de opmerkingen die Vodafone eerder heeft gemaakt in het kader van de consultatie van het (ontwerp) besluit tariefregulering ontbundelde glastoegang niet-FttH van 9 april 2009 naar zijn reactie hierop, zoals is weergegeven in Annex 1 van het besluit tariefregulering ontbundelde glastoegang (niet FttH) van 26 juni 2009 (kenmerk: OPTA/AM/2009/201345).

49. Het **college** spant zich daarnaast in om de WPC-IIb tarieven zo snel mogelijk vast te stellen, zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de noodzakelijke zorgvuldigheid bij de bepaling van de tarieven.