

- Openbare versie -

# **Consultatie Beleidsregels**

## **Tariefregulering ontbundelde glastoegang**

**Nota van bevindingen**



Den Haag, 19 december 2008  
OPTA/AM/2008/202912

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>2</b>
1.1	Overzicht van reacties .....	2
1.2	Algemene opmerkingen.....	3
<b>2</b>	<b>Zienswijze GNA .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Zienswijze opdrachtnemers Reggefiber .....</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Zienswijze Scarlet .....</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Zienswijze Ziggo.....</b>	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>Zienswijze NDIX b.v.....</b>	<b>6</b>
<b>7</b>	<b>Zienswijze Stichting Breedband Twente.....</b>	<b>7</b>
<b>8</b>	<b>Zienswijze Stichting Stedenlink.....</b>	<b>7</b>
<b>9</b>	<b>Zienswijze Ericsson .....</b>	<b>7</b>
<b>10</b>	<b>Zienswijze CAIW.....</b>	<b>8</b>
<b>11</b>	<b>Zienswijze Competition Economists Group.....</b>	<b>9</b>
<b>12</b>	<b>Zienswijze KPN.....</b>	<b>10</b>
<b>13</b>	<b>Zienswijze Vodafone .....</b>	<b>12</b>
<b>14</b>	<b>Zienswijze Reggefiber.....</b>	<b>14</b>
<b>15</b>	<b>Zienswijze BBned.....</b>	<b>16</b>
<b>16</b>	<b>Zienswijze ACT .....</b>	<b>16</b>
<b>17</b>	<b>Zienswijze UPC.....</b>	<b>20</b>
<b>18</b>	<b>Zienswijze FTTH Council Europe ASBL.....</b>	<b>20</b>
<b>19</b>	<b>Zienswijze Netwerk Exploitatie Maatschappij Eindhoven.....</b>	<b>20</b>

## 1 Inleiding

1. Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) heeft met de Beleidsregels Tariefregulering ontbundelde glastoegang van 19 december 2008 (kenmerk: OPTA/AM/2008/202874, hierna: de Beleidsregels) 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. Voordat de Beleidsregels op 19 december zijn gepubliceerd is een ontwerp versie eerst op 24 november 2008 ter consultatie aan de markt voorgelegd. In deze nota van bevindingen wordt een overzicht gegeven van binnengekomen bedenkingen en volgt een reactie van het college. In het geval bedenkingen van marktpartijen hebben geleid tot aanpassingen, dan wordt verwezen naar het randnummer in de Beleidsregels waarin de betreffende wijziging is verwerkt.

### 1.1 Overzicht van reacties

3. De volgende partijen (op volgorde van binnenkomst) hebben reacties ingediend ten aanzien van de ontwerp Beleidsregels Tariefregulering ontbundelde glastoegang (hierna: de Beleidsregels):
  1. Glasvezelnet Amsterdam (GNA);
  2. Diverse opdrachtnemers Reggefiber, te weten:
    - a. Schuuring;
    - b. Fiber4all;
    - c. Draka;
    - d. TKF;
    - e. VolkerWessels Telecom; en
    - f. BAM Infratechniek.
  3. Scarlet;
  4. Ziggo;
  5. NDIX;
  6. Stichting Breedband Twente;
  7. Stichting Stedenlink;
  8. Ericsson;
  9. CAIW Diensten;
  10. Competition Economists Group (CEG);
  11. KPN;
  12. Vodafone;
  13. Reggefiber;
  14. BBned;
  15. ACT;
  16. UPC;
  17. FTTH Council Europe; en
  18. Netwerk Exploitatie Maatschappij Eindhoven.

## 1.2 Algemene opmerkingen

4. In een aantal zienswijzen zijn, naast opmerkingen ten aanzien van de Beleidsregels, ook reacties gegeven die geen betrekking hadden op de Beleidsregels. Dit betreft onder andere opmerkingen ten aanzien van de korte reactietijd. Een aantal partijen heeft aangegeven dat twee weken reactietijd te kort was. Verder heeft één partij (CAIW) ook opmerkingen gegeven ten aanzien van het persbericht van het college over de ontwerp Beleidsregels.
5. Daarnaast zijn er 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 de Beleidsregels. Voorbeelden hiervan zijn opmerkingen over marktafbakening (KPN); over prikkels tot marge-utholling (KPN en Reggefiber); over de mate van ontbundeling (BBned); over de ODF backhaulfaciliteit (BBned); over de gedragsregels tegen marge-utholling (ACT); over de netwerk architectuur (Ericsson); en over de relatie tussen ontbundelde glastoegang en wholesale breedbandtoegang over glas (diverse partijen).
6. Ten slotte hebben partijen ook opmerkingen gegeven die vooruitlopen op het ontwerp tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH) van 19 december 2008 (kenmerk: OPTA/AM/2008/202876, hierna: het tariefbesluit). Hierbij ging het bijvoorbeeld om de gebruikte parameters in het discounted cashflow model; de transparantie van dit model; en de verdere toelichting van de kortingsregeling.
7. In deze nota van bevindingen wordt alleen ingegaan op de opmerkingen die partijen naar voren hebben gebracht ten aanzien van de Beleidsregels. Opmerkingen die betrekking hebben op het marktbesluit ontbundelde toegang of vooruitlopen op het tariefbesluit zullen niet aan de orde komen. Partijen zijn in de consultatieperiode van het tariefbesluit nog in de gelegenheid om reacties ten aanzien van dit besluit te geven.
8. In de volgende hoofdstukken zullen de zienswijzen per partij worden samengevat. De reactie van het college zal per partij worden weergegeven.

## 2 Zienswijze GNA

### *Samenvatting*

9. GNA stelt dat in de Beleidsregels op elegante wijze een balans is gevonden tussen enerzijds de aanmoediging van investeringen en anderzijds het bevorderen van concurrentie alsmede het beschermen van consumenten. GNA benadrukt daarbij in het bijzonder het belang van langjarige zekerheid voor investeringen die volgens GNA tot de categorie vastgoed gerekend mogen worden.
10. GNA plaatst twee kanttekeningen die gebaseerd zijn op ervaringen in Amsterdam. GNA verwacht dat in steden met dichte bebouwing minder PoP-ruimtes gevestigd zullen worden. Daarbij zullen deze ruimtes langjarig gehuurd worden in plaats van gekocht, waardoor de investeringskosten kunnen afnemen en dan verschuiven naar operationele kosten. Voor de vergelijkbaarheid van prijsstellingen zal het noodzakelijk zijn om de huurkosten te kapitaliseren naar een fictief

aankoopbedrag tegen een normale discontovoet.

11. GNA stelt daarnaast dat backhaul voorzieningen in een stad mogelijk anders ingericht zullen worden. Dit zou kunnen leiden tot een lichte aanpassing in het verdienmodel.

#### *Reactie college*

12. Beide kanttekeningen van GNA hebben naar oordeel van het college betrekking op de implementatie van de tariefverplichting, die plaatsvindt in het tariefbesluit. GNA wordt uitgenodigd haar bedenkingen ten aanzien van het tariefbesluit bij het college in te dienen gedurende de consultatieperiode van dit besluit. Het college zal beide kanttekeningen vervolgens meenemen bij het opstellen van het definitieve tariefbesluit.

### **3 Zienswijze opdrachtnemers Reggefiber**

13. Schuuring, Fiber4all, Draka Communications, TKF en Volker Wessels Telecom b.v. hebben bij het college een gezamenlijke zienswijze ingediend. BAM Infratechniek b.v. heeft een zienswijze ingediend van gelijke strekking. Het betreft allen partijen die als opdrachtnemers betrokken zijn bij de aanleg van glasvezelnetwerken voor Reggefiber.

#### *Samenvatting*

14. De opdrachtnemers van Reggefiber stellen dat, als gevolg van de kredietcrisis en de sterke groeivertraging van de Nederlandse economie, de vooruitzichten voor de bouwproductie verslechterd zijn. Omdat de aanleg van nieuwe ondergrondse infrastructuur een zeer arbeidsintensief karakter heeft, levert een mogelijk grootschalige uitrol van glasvezel volgens partijen grote positieve economische effecten op.
15. Om grootschalige uitrol mogelijk te maken is langjarige zekerheid inzake een marktconform rendement noodzakelijk. Daarbij vinden partijen tariefregulering een betrekkelijk vergaande vorm van regulering voor activiteiten die nog in de kinderschoenen staan.

#### *Reactie college*

16. Dat investeringen in glasvezelinfrastructuur positieve effecten heeft op de bouwsector en de economie als geheel acht het college een positief bijeffect van de geschepte langjarige zekerheid. Daarnaast is het college van oordeel dat met de Beleidsregels de door partijen gevraagde langjarige zekerheid geboden is.
17. Ten slotte begrijpt het college de stelling van partijen dat tariefregulering, zeker wanneer het bevorderen van investeringen een doel is, een vergaande vorm van regulering is. Echter, om een balans te creëren tussen het aanmoedigen van investeringen enerzijds, en het bevorderen van concurrentie alsmede het beschermen van consumenten anderzijds, acht het college, zoals beschreven in de Beleidsregels, een vorm van tariefregulering noodzakelijk en passend. De remedie van tariefregulering heeft het college aan KPN voor de komende reguleringsperiode opgelegd in het marktbesluit ontbundelde toegang.

## 4 Zienswijze Scarlet

### *Samenvatting*

18. Scarlet stelt dat het haar verbaast dat, gegeven de beperkte ervaring met tariefregulering van ontbundelde glastoegang, gekozen is voor een tariefplafond en niet voor een retail-minus benadering. Ook stelt Scarlet dat uitspraken over het risico op marge-uitholling pas gedaan kunnen worden op het moment dat retailprijzen bekend zijn.
19. Scarlet voegt daaraan toe dat non-discriminatie niet is gewaarborgd indien er een kortingsstaffel toegepast kan worden op basis van de omvang van de afname. Scarlet stelt ten slotte dat een evaluatieperiode van drie jaar lang is en dat de terugverdientijd kort lijkt te zijn. Scarlet vraagt zich af of hiermee niet onnodig veel risico bij de glasaanbieder is weggenomen.

### *Reactie college*

20. Het college is van oordeel dat een retail-minus invulling van de tariefverplichting mogelijk effectief is ter voorkoming van het mededingingsprobleem marge-uitholling, maar niet ter voorkoming van buitensporige wholesaletarieven. Buitensporig hoge tarieven voor ontbundelde glastoegang gaan, indien deze (geheel of ten dele) worden doorgegeven tot op retailniveau, ook ten koste van eindgebruikers. Secundair merkt het college op dat tevens geen ervaring is opgedaan met het bepalen van de 'minus' die vastgesteld dient te worden bij implementatie van een retail-minus invulling van de tariefverplichting. Om voornoemde redenen acht het college een tariefplafond meer passend dan een retail-minus benadering.
21. Het college deelt de zorg van Scarlet dat marge-uitholling pas vastgesteld kan worden op het moment dat retailprijzen bekend zijn. Op basis van de gedragsregels non-discriminatie, die in randnummer 38 van de Beleidsregels zijn opgenomen, is het college in staat om in het geval van marge-uitholling snel in te grijpen. Hierbij merkt het college op dat hij voornemens is om in 2009 middels Beleidsregels de gedragsregels non-discriminatie verder toe te lichten en uit te werken.
22. Het college deelt niet de zorg van Scarlet dat een kortingsstaffel op basis van de omvang van de afname toegepast kan worden en feitelijk kan leiden tot prijsdiscriminatie. In randnummer 46 van de Beleidsregels heeft het college immers gesteld dat een kortingsregeling die afhangt van volumes van individuele afnemers in strijd is met de gedragsregels non-discriminatie en daarom niet is toegestaan.
23. Het college is, in tegenstelling tot Scarlet, niet van mening dat een evaluatieperiode van drie jaar lang is. Reden hiervoor is dat het voor een groot percentage van de kosten 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. Om dit te onderstrepen heeft het college haar argumentatie op dit punt in randnummer 89 van de Beleidsregels uitgebreid.
24. In reactie op de stelling van Scarlet dat de terugverdientijd kort lijkt te zijn, stelt het college dat het niveau van de ingeschatte terugverdientijd aan de orde gesteld zal worden in het tariefbesluit. Tijdens de consultatieperiode van dat ontwerp besluit krijgen partijen de gelegenheid om te beargumenteren waarom de in het kostenmodel gehanteerde terugverdientijd onjuist zou zijn.

## 5 Zienswijze Ziggo

### *Samenvatting*

25. Ziggo stelt, gezien de complexiteit van het onderwerp, weinig tijd te hebben gekregen om een reactie te geven. Ziggo voegt daaraan toe dat een duidelijke beschrijving van de beoogde netwerkopbouw ontbreekt en dat onduidelijk is op welke netwerkonderdelen de Beleidsregels van toepassing zijn.

### *Reactie college*

26. Mede naar aanleiding van de bedenking van Ziggo heeft het college in paragraaf 1.2.2 van de Beleidsregels verduidelijkt op welke netwerkonderdelen de Beleidsregels van toepassing zijn. Aan de beoogde netwerkopbouw zal het college meer aandacht schenken in het tariefbesluit.

## 6 Zienswijze NDIX b.v.

### *Samenvatting*

27. NDIX stelt, gebaseerd op de ervaringen die zij in Overijssel en Gelderland heeft met de realisatie en het gebruik van glasvezelinfrastructuren, dat tariefregulering van ontbundelde glastoegang naar haar mening, ook in de toekomst, van doorslaggevend belang is. Daar voegt NDIX aan toe dat dienstenconcurrentie de investeringen bevordert, omdat het de penetratiegraad verhoogt. Om die reden suggereert NDIX de infrastructuurconcurrentie juist niet te bevorderen en daarmee mee zekerheid voor nieuwe investeringen te waarborgen.
28. Vervolgens stelt NDIX dat het (financieel) onhaalbaar is dat alle dienstenaanbieders in Nederland op basis van ontbundelde glastoegang diensten aanbieden aan de eindgebruiker. Volgens NDIX is toegang op ethernet niveau noodzakelijk om het leveren van diensten vanuit met name het midden- en kleinbedrijf te bevorderen.
29. Ten slotte merkt NDIX op dat de staffelkorting op basis van volume de kleine dienstenaanbieders benadeelt.

### *Reactie college*

30. Het college is het niet eens met de suggestie van NDIX om alleen dienstenconcurrentie en niet infrastructuurconcurrentie te bevorderen om zo investeringen te stimuleren. Het college merkt ten eerste op dat hij een balans moet vinden tussen het bevorderen van concurrentie enerzijds en het aanmoedigen van investeringen anderzijds. Ten tweede leidt volgens het college juist het bevorderen van infrastructuurconcurrentie op langere termijn tot duurzame en effectieve concurrentie.
31. Aangaande toegang op ethernet niveau merkt het college op dat in het marktbesluit ontbundelde toegang de verplichting aan KPN is opgelegd om ontbundelde toegang op het niveau van passieve infrastructuur te verlenen. Toegang op ethernet niveau is in het marktbesluit niet opgelegd. NDIX heeft de gelegenheid gehad haar bedenkingen tegen dit besluit van het college in de consultatieprocedure van het marktbesluit ontbundelde toegang in te dienen.

32. Ten slotte wijst het college NDIX erop dat een staffelkorting op basis van volume, die de kleine afnemers benadeelt, niet is toegestaan zoals is beschreven in randnummer 46 van de Beleidsregels. Daarin heeft het college immers gesteld dat een kortingsregeling die afhangt van volumes van individuele afnemers in strijd is met de gedragsregels non-discriminatie en daarom niet is toegestaan.

## **7 Zienswijze Stichting Breedband Twente**

### *Samenvatting*

33. Stichting Breedband Twente stelt dat het uitgangspunt bij de Beleidsregels de actieve infrastructuur zou moeten zijn en niet de passieve infrastructuur. Stichting Breedband Twente stelt dat de Beleidsregels ook rekening dienen te houden met eindgebruikerdiensten die over de infrastructuur zullen worden aangeboden.

### *Reactie college*

34. Het college is het niet eens met de stelling van de Stichting Breedband Twente dat de Beleidsregels betrekking zouden moeten hebben op de actieve infrastructuur. In het marktbesluit ontbundelde toegang is de verplichting van ontbundelde toegang, inclusief glastoegang, tot passieve infrastructuur opgelegd. Wholesale breedbandtoegang op glas (lage kwaliteit) is in het marktbesluit wholesale breedbandtoegang<sup>1</sup> niet opgelegd. De Beleidsregels hebben om deze reden betrekking op ontbundelde glastoegang op het niveau van passieve infrastructuur.

## **8 Zienswijze Stichting Stedenlink**

### *Samenvatting*

35. Stichting Stedenlink benadrukt het belang van open netwerken en spreekt haar instemming uit met de Beleidsregels.

### *Reactie college*

36. Het college is het eens met de Stichting Stedenlink dat open netwerken belangrijk zijn, maar voegt daar aan toe dat de toegangsverplichting slechts door het college opgelegd kan worden indien er sprake is van aanmerkelijke marktmacht op de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang (en op de retailmarkt voor breedband diensten in afwezigheid van regulering), zoals in het marktbesluit ontbundelde toegang is vastgesteld.

## **9 Zienswijze Ericsson**

### *Samenvatting*

37. Ericsson stelt in haar reactie dat de Beleidsregels impliciet een specifieke keuze in netwerk architectuur veronderstellen, en impliciet andere keuzes onmogelijk maken. Ericsson vraagt zich af of dit de bedoeling is van het college, en of het niet beter is om te streven naar meer

---

<sup>1</sup> Marktanalyse Breedband, Wholesale-breedbandtoegang van 19 december 2008 (kenmerk: OPTA/AM/2008/202717 (het marktbesluit wholesale breedbandtoegang).



‘technologie-neutrale’ Beleidsregels, die andere FttH architecturen ook mogelijk maken.

#### *Reactie college*

38. Het college wijst erop dat in het marktbesluit de verplichting van ontbundelde toegang, inclusief glastoegang, tot passieve infrastructuur is opgelegd. Wholesale breedbandtoegang voor glas (lage kwaliteit) is in het marktbesluit niet opgelegd. Uitgangspunt hierbij is dat de ontbundelde glastoegang effectief is. Gegeven het feit dat de uitrol van FttH-netwerken in Nederland is gebaseerd op PtP-technologie draagt voor een belangrijk deel bij aan het feit dat deze toegang effectief kan zijn. In het geval van GPON-technologie (die overigens niet op grote schaal wordt toegepast in Nederland) is de vraag of passieve toegang effectief kan zijn. Dit zou mogelijk zelfs kunnen leiden tot het opleggen van wholesale breedbandtoegang als verplichting. Aangezien deze situatie zich niet voordoet in Nederland heeft het college hiermee impliciet een keuze gemaakt voor een bepaalde netwerk architectuur. Om deze reden vormen vraagstukken met betrekking tot netwerk architectuur geen onderdeel van de beleidsregels

## **10 Zienswijze CAIW**

#### *Samenvatting*

39. CAIW gaat in op het persbericht dat het college heeft gepubliceerd naar aanleiding van de publicatie van de Beleidsregels. Specifiek met betrekking tot de Beleidsregels stelt CAIW dat deze slechts geldig zijn zolang er onvoldoende infrastructuurconcurrentie is. Ook stelt CAIW dat niet alleen nieuw aan te leggen glazen aansluitnetten behoefte hebben aan meer reguleringszekerheid, maar ook bestaande breedbandige netwerken.

40. Verder merkt CAIW op dat uit de Beleidsregels blijkt dat het college het belang van vervangingsinvesteringen minder groot vindt. CAIW stelt dat het uitblijven van vervangingsinvesteringen wel tot vermindering van infrastructuurconcurrentie leidt. Bovendien kunnen de investeringen van KPN-Reggefiber ook als vervanginginvesteringen ten aanzien van het bestaande kopernetwerk worden beschouwd. CAIW concludeert dat vooral de concurrentie tussen kabel- en glasnetwerken belangrijk is om de consument te kunnen laten profiteren van infrastructuurconcurrentie en dat hiervoor ook reguleringszekerheid voor andere partijen van belang is.

#### *Reactie college*

41. Het college is het eens met CAIW dat de Beleidsregels slechts geldig zijn zolang er een partij is met aanmerkelijke marktmacht op de markt voor ontbundelde toegang (en zolang er sprake is van aanmerkelijke marktmacht in de retailmarkt breedbanddiensten in afwezigheid van wholesale regulering).

42. Het college merkt op dat het belang van vervangingsinvesteringen niet minder groot is, maar dat het college van mening is dat meer reguleringszekerheid met name van belang is voor nieuw grootschalig aan te leggen netwerken, zoals FttH-netwerken. Ontbundelde glastoegang tot FttH-netwerken kan alleen plaatsvinden indien deze netwerken ook daadwerkelijk worden aangelegd. Bij reeds aangelegde netwerken is weliswaar ook van belang dat investeerders hun investeringen kunnen terugverdienen, maar omdat de kosten reeds grotendeels verzonken zijn hoeft er geen

rekening mee worden gehouden dat netwerken niet worden aangelegd.

43. Het college is verder van mening dat een glazen aansluitnet niet zonder meer een vervanging is van het koperen aansluitnet. De reden is dat er additionele, nieuwe diensten over glazen aansluitnetten kunnen worden aangeboden, die niet over een koperen aansluitnet geleverd kunnen worden. Het college is daarom van mening dat op retailniveau de aanleg van een glazen aansluitnetwerk wel degelijk leidt tot een versterking van infrastructuurconcurrentie.

## 11 Zienswijze Competition Economists Group

### *Samenvatting*

44. Competition Economists Group (CEG) heeft een aantal opmerkingen ten aanzien van de WACC. CEG stelt dat onzekerheid over de vraag beter met behulp van scenario's in het business model kan worden meegenomen, dan via een opslag in de WACC. Verder stelt CEG dat de opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's wijst op een gebrek aan 'commitment' van de toezichthouder om het reguleringsregime niet te veranderen. Ook stelt CEG dat de WACC 'asset-specific' is en kan variëren van gebied tot gebied. Ten slotte wijst CEG erop dat het gevaar van een te lage WACC is dat potentiële toetreders afgeschrikt worden.

### *Reactie college*

45. Het college is het eens met CEG dat onzekerheid over de vraag zowel via verwachtingen in een business model, als via een opslag in de WACC kunnen worden meegenomen. Echter, het college deelt de mening van CEG niet dat het beter is om dit via het business model te doen. Ook de Europese Commissie gaat in haar ontwerp aanbeveling NGA<sup>2</sup> uit van een opslag in de WACC om, onder andere, onzekerheid met betrekking tot de vraag naar nieuwe diensten over glas mee te nemen.
46. Het college is het niet eens met CEG dat de opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's wijst op een gebrek aan 'commitment' van de toezichthouder. Het college is van mening dat deze opslag, die wordt opgenomen in de all-risk WACC bij de periodieke toetsing van het tariefplafond, juist een 'commitment' is van het college. Het college geeft middels deze opslag vooraf aan dat de investeerder extra winsten tot op zekere hoogte mag behouden indien zich een optimistisch scenario voordoet. Deze opslag speelt een rol bij de periodieke toetsing van het tariefplafond, en niet bij aanvang bij de vaststelling van de starttarieven  $T_0$ .
47. In reactie op de suggestie van CEG dat een WACC 'asset-specific' is en kan verschillen van gebied tot gebied stelt het college dat dit weliswaar theoretisch gezien juist is, maar praktisch gezien niet werkbaar is. Voor elk gebied waar een glazen netwerk wordt uitgerold zou in dat geval een WACC moeten worden bepaald, waardoor de administratieve lasten significant zouden stijgen. Bovendien zijn voor het vaststellen van lokale WACCs geen cijfers beschikbaar.

---

<sup>2</sup> Draft commission recommendation on regulated access to Next Generation Access Networks, 18 september 2008.

## 12 Zienswijze KPN

48. De zienswijze van KPN strekt zich uit over verschillende onderwerpen. Om reden van leesbaarheid vat het college de zienswijze van KPN per onderwerp samen en geeft het college per onderwerp een reactie.

### Inleiding en glasopslag

#### *Samenvatting*

49. KPN brengt in haar reactie een aantal punten naar voren die betrekking hebben op het marktbesluit (onder andere het punt dat er sprake is van relevante productmarkten met bundels). Met betrekking tot de Beleidsregels stelt KPN dat het document een grote stap vooruit is naar reguleringszekerheid voor KPN, wat zich vertaalt in een bereidheid van Reggefiber en KPN tot het overgaan tot investeren in glazen aansluitnetten.
50. KPN stelt dat in de Beleidsregels bij de beschrijving van de glasopslag in de all-risk WACC de verwachting wordt geschapen dat die glasopslag in de loop van de tijd zal afnemen. Volgens KPN staat dit niet vast en zou de opslag ook kunnen toenemen.

#### *Reactie college*

51. Het college merkt op dat de glasopslag als onderdeel van de periodieke toetsing van het tariefplafond steeds zal worden vastgesteld. In dat perspectief is de verwachting van het college ten aanzien van de hoogte van de glasopslag in de toekomst niet bepalend voor tarieven nu en in de toekomst. Het college blijft bij zijn verwachting dat de glasopslag in de all-risk WACC over de tijd zal afnemen, met name omdat onzekerheid ten aanzien van de vraag naar nieuwe diensten over glas zal afnemen. Het college heeft expliciet toegevoegd in de Beleidsregels (in randnummers 68 en 126) dat de verwachting dat de glasopslag zal afnemen over de tijd, een verwachting van het college is.

### Normrendement

#### *Samenvatting*

52. Volgens KPN is er een onterechte koppeling gemaakt tussen het normrendement voor glas en het normrendement voor koper.

#### *Reactie college*

53. Het college heeft aangegeven welke elementen de all-risk WACC voor glasinvesteringen bevat. Aangezien er weinig ervaring is met het vaststellen van een WACC voor glazen aansluitnetten, heeft het college de WACC voor koperen aansluitnetten als een eerste ijkpunt gebruikt. Daarnaast heeft het college bekeken hoe een WACC voor glazen aansluitnetten zich verhoudt tot een WACC voor koperen aansluitnetten. Het is dus niet zo dat het college een harde koppeling maakt tussen de normrendementen op glas en koper, maar wel dat het college het normrendement voor koper, waar meer ervaring mee is, als ijkpunt gebruikt bij het beoordelen van het normrendement voor glas.

## **Tariefaanpassing na periodieke toetsing**

### *Samenvatting*

54. KPN is tegenstander van een eenmalige aanpassing in het geval bij de periodieke toetsing van het tariefplafond blijkt dat buitensporige tarieven niet worden voorkomen. KPN is voorstander van een meer gematigde vorm van ingrijpen, bijvoorbeeld door bevrozing van het tarief, waarbij prijsschommelingen worden voorkomen.

### *Reactie college*

55. Het college heeft de voorkeur om, indien uit de periodieke toetsing blijkt dat onder het tariefplafond toch excessieve tarieven kunnen voorkomen, het tariefplafond bij aanvang van de nieuwe reguleringsperiode direct en eenmalig naar beneden aan te passen. Het college acht het nadeel van prijsschommelingen waar KPN op wijst beperkt. Het betreft namelijk geen prijsschommelingen maar een eenmalige prijswijziging die alleen neerwaarts kan zijn en die maximaal eens in de drie jaar optreedt. Indien het plafond niet 'bindend' is kan het zelfs zo zijn dat het tariefplafond naar beneden verschuift zonder dat de dan gehanteerde tarieven lager worden.
56. Voordeel van een directe aanpassing bij aanvang van de nieuwe reguleringsperiode is dat het 'surplus' dat is ontstaan direct aan afnemers wordt teruggegeven. Het college ziet bovendien bezwaren bij het alternatief, namelijk het bevrozen van nominale tarieven totdat ze zich weer onder het tariefplafond bevinden. Dit vereist een constante monitoring of de tarieven zich nog steeds boven of inmiddels onder het tariefplafond bevinden. Bovendien kan het lang duren voordat de tarieven zich weer op een acceptabel, niet buitensporig niveau bevinden. Om deze redenen heeft het college gekozen om het tariefplafond direct aan te passen indien uit de periodieke toetsing blijkt dat het tariefplafond te laag is.

## **Wholesale breedbandtoegang**

### *Samenvatting*

57. KPN brengt verder naar voren dat de Beleidsregels ook bepalingen over wholesale breedbandtoegang over glas zouden moeten omvatten. Meer precies zou opgenomen moeten worden dat de kans op aanpassing van de regulering in hoofdlijnen, inclusief wholesale breedbandtoegang, zeer klein is.

### *Reactie college*

58. Het college is van mening dat de Beleidsregels alleen van toepassing moeten zijn op tariefregulering van ontbundelde glastoegang. Voor bepalingen over wholesale breedbandtoegang verwijst het college naar het marktbesluit wholesale breedbandtoegang. Daar worden de verplichtingen met betrekking tot wholesale breedbandtoegang opgelegd en onderbouwd.

## **FttH versus FttO**

### *Samenvatting*

59. KPN brengt ten slotte naar voren dat een verschil dient te worden gemaakt tussen FttH- en FttO-netwerken, en dat KPN en Reggefiber alleen in FttH-netwerken investeren.

### *Reactie college*

60. Het college is het eens met KPN dat een onderscheid tussen FttH- en FttO-netwerken van belang is. In paragraaf 1.2.2 van de Beleidsregels heeft het college het onderscheid tussen verschillende typen glazen aansluitnetwerken toegelicht en onderbouwd dat de Beleidsregels alleen betrekking hebben op FttH-netwerken.

## **13 Zienswijze Vodafone**

61. De zienswijze van Vodafone strekt zich uit over verschillende onderwerpen. Om reden van leesbaarheid vat het college de zienswijze van Vodafone per onderwerp samen en geeft het college per onderwerp een reactie.

### **Infrastructuurconcurrentie**

#### *Samenvatting*

62. Vodafone stelt in het algemeen dat ze twijfels heeft of infrastructuurconcurrentie bevorderd zal worden door ontbundelde glastoegang. De reden is dat volgens Vodafone het aanleggen van een tweede glasinfrastructuur door de Beleidsregels onmogelijk wordt en tarieven voor ontbundelde toegang mogelijk te hoog zijn voor alternatieve aanbieders. Vodafone pleit voor een actieve monitoring door het college.

#### *Reactie college*

63. Het college is het niet eens met Vodafone dat de Beleidsregels infrastructuurconcurrentie bemoeilijken. Door meer zekerheid te verschaffen voor investeerders in glazen aansluitnetten worden investeringen bevorderd. Dit stimuleert ook de concurrentie tussen kabel en glas op retailniveau. Verder dienen ook afnemers van ontbundelde glastoegang te investeren. Ook dit bevordert de infrastructuurconcurrentie, omdat afnemers minder afhankelijk zijn van KPN dan in gevallen waarbij de afgenomen wholesaledienst uitgebreider is (bijvoorbeeld bij wholesale breedbandtoegang). De Beleidsregels verschaffen ook meer zekerheid voor afnemers.
64. Wat betreft de hoogte van de tarieven voor ontbundelde glastoegang verwijst het college naar het tariefbesluit, waar elementen van de tarieven verder worden toegelicht. Ten slotte benadrukt het college dat hij elke drie jaar een uitgebreide analyse uitvoert van de markt voor ontbundelde toegang (inclusief glastoegang). Indien noodzakelijk, zal het college bovendien binnen de reguleringsperiode optreden als blijkt dat er marge-uitholling optreedt.

### **Balans**

#### *Samenvatting*

65. Vodafone stelt daarbij dat ze begrijpt dat het college een afweging moet maken tussen investeringsrisico's van de partij die glas uitrolt en de belangen van alternatieve aanbieders om ontbundelde toegang af te nemen, maar dat ze vindt dat die afweging te veel in het voordeel van het beschermen van investeringen in glasvezelnetten uitvalt. Ter onderbouwing stelt Vodafone dat in de Beleidsregels geen melding wordt gemaakt van de mogelijkheid om wholesale breedbandtoegang als verplichting op te leggen in het geval ontbundelde glastoegang als

verplichting niet effectief is.

#### *Reactie college*

66. Het college is het niet eens met Vodafone dat de balans tussen investerings- en concurrentieprikkels in de Beleidsregels te veel in het voordeel van investeringsprikkels voor glas uitvalt. Het college heeft wel degelijk de mededingingsproblemen van excessieve tarieven en marge-utholling aangepakt door middel van het vaststellen van starttarieven en het bepalen van een tariefplafond met periodieke toetsing. Verder heeft het college onderbouwd waarom bepaalde elementen onderdeel dienen te zijn van de all-risk WACC. Dit zal verder worden ingevuld en onderbouwd in het tariefbesluit. Met betrekking tot zijn keuze om geen wholesale breedbandtoegang op glas op te leggen benadrukt het college dat wholesale breedbandtoegang geen onderwerp is van de Beleidsregels maar van het marktbesluit wholesale breedbandtoegang.

### **Transparantie kostenmodel**

#### *Samenvatting*

67. Vodafone voert verder aan dat het kostenmodel aan de hand waarvan OPTA de tariefplafonds vaststelt en periodiek toetst, transparant zou moeten zijn. Met name over de parameterwaarden voor de economische levensduur en de penetratiegraad is volgens Vodafone transparantie vereist.

#### *Reactie college*

68. Het college verwijst naar het tariefbesluit ontbundelde glastoegang, waar deze zaken aan de orde zullen komen.

### **Jaarlijkse toetsing**

#### *Samenvatting*

69. Vodafone pleit ervoor om in de eerste fase jaarlijks het tariefplafond te toetsen en niet pas na drie jaar.

#### *Reactie college*

70. Het college volgt dit voorstel van Vodafone niet. Meerjarigheid van het tariefplafond geeft meer zekerheid aan investeerders en afnemers, en geeft bovendien een prikkel om efficiënter te opereren. Het college heeft dit in randnummer 89 van de Beleidsregels verder toegelicht.

### **Glas- en asymmetrisch reguleringsrisico**

#### *Samenvatting*

71. Vodafone is verder van mening dat de opslagen voor glasrisico en asymmetrische reguleringsrisico's te hoog zijn en dat die risico's worden overdreven. Vodafone wijst hierbij op de lange levensduur van infrastructuur als vastgoed, op de wens van KPN om marktaandeel op te bouwen in de televisiemarkt, op de evidente vraag naar glas, op de mogelijkheid voor KPN om afnemers te migreren en op het risico dat alternatieve aanbieders door deze opslagen met ontbundelde glastoegang, en zonder wholesale breedbandtoegang, een onvoldoende business case hebben.

### *Reactie college*

72. Het college volgt Vodafone niet in haar opmerkingen. Wat betreft het glasrisico wijst het college erop dat dit specifieke element van de all-risk WACC bij elke periodieke toetsing van het tariefplafond opnieuw zal worden ingeschat. Indien het inderdaad zo is, zoals Vodafone aangeeft, dat het glasrisico beperkt zal blijken, dan zal dit tot uiting komen in een lagere glasopslag over de tijd. Overigens is de verwachting van het college ook dat de glasopslag in de loop van de tijd zal afnemen.
73. Wat betreft de asymmetrische reguleringsrisico's benadrukt het college dat hij via deze minimale opslag voor deze risico's vooraf aan investeerders duidelijk wil maken dat zij extra winsten tot op zekere hoogte mogen behouden indien zich een optimistisch scenario voordoet. Dit bevordert dat investeerders bereid zijn om nieuwe glazen aansluitnetwerken aan te leggen.

### **Indexering**

#### *Samenvatting*

74. Vodafone is ook van mening dat de toegestane indexering van de tarieven een prijsophogend effect kan hebben en dat de consumentenprijsindex niet geschikt is voor indexering van de kostprijs van glasvezel. Daarnaast ontstaat er door indexering volgens Vodafone teveel onzekerheid voor alternatieve aanbieders.

### *Reactie college*

75. Het college is het niet eens 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.

## **14 Zienswijze Reggefiber**

76. De zienswijze van Reggefiber strekt zich uit over verschillende onderwerpen. Om reden van leesbaarheid vat het college de zienswijze van Reggefiber per onderwerp samen en geeft het college per onderwerp een reactie.

### **Ontwerp Aanbeveling NGA**

#### *Samenvatting*

77. Reggefiber maakt een drietal opmerkingen naar aanleiding van de consultatie van de Beleidsregels. Ten eerste geeft Reggefiber aan dat toegang voor derden ook los van regulering door het college inherent is aan het business model van Reggefiber. Ten tweede mag het college volgens Reggefiber op grond van de Europese ontwerp aanbeveling NGA<sup>3</sup> geen verdergaande tariefregulering opleggen dan in de Beleidsregels.

---

<sup>3</sup> Draft commission recommendation on regulated access to Next Generation Access Networks, 18 september 2008.

### *Reactie college*

78. Het college merkt ten eerste op dat de prikkel van toegangsweigering is onderzocht in het marktbesluit. Daar is vastgesteld dat deze prikkel wel degelijk aanwezig is. Wat betreft het tweede punt benadrukt dat het college via de Beleidsregels op het gebied van tariefregulering meer investeringszekerheid op langere termijn wil geven, zoals aangegeven in randnummer 7 van de Beleidsregels. Hiermee zoekt het college aansluiting met de Europese aanbeveling NGA.

### **Detailopmerkingen Reggefiber**

#### *Samenvatting*

79. Ten derde heeft Reggefiber een aantal meer gedetailleerde opmerkingen ten aanzien van de ontwerp Beleidsregels: (1) volgens Reggefiber zou er moeten worden gesproken van aanlegkosten in plaats van graafkosten, en gaat het om de kosten na aanleg; (2) met betrekking tot marge-utholling zouden de Beleidsregels volgens Reggefiber moeten zeggen dat marge-utholling niet aan de orde is bij tarieven die zich op of onder het tariefplafond bevinden; (3) in sommige delen van de Beleidsregels is volgens Reggefiber niet duidelijk of bij de IRR bepaling wordt uitgegaan van verwachte of gerealiseerde kasstromen; (4) volgens Reggefiber geldt het tariefplafond alleen voor de lijnprijs en niet voor het co-locatietarief en het backhaultarief; (5) de glasopslag gaat volgens de verwachting van Reggefiber niet noodzakelijk naar beneden over de loop van de tijd; (6) Reggefiber heeft voorkeur om het tariefplafond geleidelijk (optie a en b) en niet direct en eenmalig (optie c) aan te passen in het geval de IRR hoger is dan de all-risk WACC; (7) volgens Reggefiber zouden de Beleidsregels terughoudend moeten zijn in het voorschrijven van verstrekkingen van financieringsaanvragen aan het college.

### *Reactie college*

80. Wat betreft de gedetailleerde opmerkingen van Reggefiber het volgende, puntsgewijs: (1) het college heeft in de Beleidsregels beter aangegeven dat graafkosten een onderdeel zijn van aanlegkosten (zie bijvoorbeeld randnummer 135); (2) het college volgt de suggestie van Reggefiber niet omdat de mogelijkheid wel degelijk bestaat dat bij tarieven op of onder het tariefplafond, marge-utholling optreedt. Marge-utholling kan bijvoorbeeld optreden bij te lage retailtarieven, en dit staat los van het niveau van het wholesale tariefplafond; (3) het college heeft in de beschrijving van de IRR bij de periodieke toetsing van het tariefplafond duidelijker aangegeven dat deze IRR rekening houdt met gerealiseerde waarden in het business model, en met mogelijk aangepaste verwachtingen; (4) het college benadrukt, zoals ook staat aangegeven in randnummer 61 en voetnoot 14, dat per ontbundelde tariefelement een apart tariefplafond geldt; (5) het college blijft bij zijn verwachting dat het waarschijnlijk is dat de glasopslag in de loop van de tijd afneemt, maar stelt explicieter in de Beleidsregels dat dit de verwachting van het college is; (6) het college kiest voor het direct eenmalig aanpassen van het tariefplafond indien bij periodieke toetsing blijkt dat het tariefplafond te hoog is. Voor de verdere motivatie verwijst het college naar randnummer 74 van de Beleidsregels en naar randnummers 55 en 56 van deze Nota van bevindingen; en (7) het college is het niet eens op dit punt met Reggefiber. Het college behoudt zich het recht voor om in het kader van zijn toezichtstaken ook inzage te hebben in financieringsaanvragen. Deze kunnen de beoordeling bij de periodieke toetsing van het tariefplafond behulpzaam zijn.



## 15 Zienswijze BBned

### *Samenvatting*

81. BBned brengt een aantal punten naar voren in reactie op de Beleidsregels. Ten eerste stelt BBned dat KPN geen netwerkelement en bijbehorende faciliteit zou mogen bundelen om te voorkomen dat afnemers onnodig veel betalen. BBned geeft een aantal voorbeelden van in haar ogen onnodig bundelen. Verder stelt BBned dat de ODF backhaul-verbinding tussen de City-PoP en het netwerk van BBned onderdeel dient te zijn van de ontbundelde glastoegangsdienst. Ook vraagt BBned om een non-discriminatoire behandeling van 'near-net' aansluitverzoeken. Ten slotte geeft BBned aan dat ze van KPN een referentie aanbod verwacht ten aanzien van toegang tot FttO-netwerken.

### *Reactie college*

82. Wat betreft de eerste opmerkingen van BBned verwijst het college naar het marktbesluit ontbundelde toegang. Daar zijn bepalingen ten aanzien bundeling, bijbehorende faciliteiten als backhaul en 'near-net' aansluitverzoeken vastgelegd. Het college wijst BBned er Ten slotte op dat de Beleidsregels alleen toezien op de tariefregulering van FttH-netwerken, zoals nu is toegelicht in paragraaf 1.2.2 van de Beleidsregels.

## 16 Zienswijze ACT

83. De zienswijze van ACT (BBned, COLT, Priority, Online en Tele2) strekt zich uit over verschillende onderwerpen. Om reden van leesbaarheid vat het college de zienswijze van ACT per onderwerp samen en geeft het college per onderwerp een reactie.

### **Beleidsregels en FttO-netwerken**

#### *Samenvatting*

84. ACT geeft aan ervan uit te gaan dat de beleidsregels in algemene zin van toepassing zijn op ontbundelde glastoegang en dus ook op KPN's FttO-netwerken. Verder geeft ACT aan dat het gebruik van een business model zoals in de beleidsregels wordt aangegeven op gespannen voet staat met het ontwerp marktbesluit waarin staat dat de EDC systematiek zal worden gebruikt.

#### *Reactie college*

85. Het college licht in paragraaf 1.2.2 van de beleidsregels toe dat deze alleen van toepassing zijn op FttH-netwerken. Ook geeft het college hierin aan dat de kenmerken van FttH-netwerken zodanig specifiek zijn dat niet kan worden volstaan met de EDC systematiek. De afweging om de keuze voor de EDC systematiek te herzien heeft het college onder andere gemaakt naar aanleiding van de bedenkingen op het ontwerp marktbesluit.

### **Ontbundelde glastoegang en WBT**

#### *Samenvatting*

86. ACT zou vervolgens graag zien dat het college in de Beleidsregels verwijzingen opneemt over de verhouding tussen ontbundelde glastoegang en andere vormen van op ontbundelde glastoegang gebaseerde diensten als wholesale breedbandtoegang over glas.

### *Reactie college*

87. Het college benadrukt dat de Beleidsregels alleen van toepassing zijn op ontbundelde glastoegang. Voor verplichtingen ten aanzien van wholesale breedbandtoegang verwijst het college naar het marktbesluit wholesale breedbandtoegang.

### **Autonome prikkel van KPN om te investeren in glasvezel**

#### *Samenvatting*

88. ACT merkt op dat er bij de trade-off tussen investerings- en concurrentieprikkels rekening mee dient te worden gehouden dat KPN sowieso tot uitrol van glasvezel zal overgaan als gevolg van de concurrentiedruk van kabel. Verder kan KPN volgens ACT de uitrol van glasvezel financieren uit de operationele cashflow en zal KPN daarvoor geen beroep hoeven te doen op de kapitaalmarkten.

#### *Reactie college*

89. Het college wijst erop dat ook het tijdstip en de omvang van de investeringen in glazen aansluitnetten van belang zijn. Zelfs indien, zoals ACT beweert, KPN sowieso tot de uitrol van glasvezel zou overgaan, dan nog dragen de Beleidsregels er aan bij dat deze investeringen in ieder geval niet worden geremd en mogelijk op grotere schaal worden uitgevoerd. Het college betwijfelt verder ten eerste of KPN de uitrol van glasvezel kan financieren uit de operationele cashflows, 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) inzet voor de financiering van de aanleg van glasvezelnetwerken of voor andere doeleinden. Die afweging dient KPN voortdurend te maken en het is zeer onwaarschijnlijk dat het een optimale beslissing is om de aanleg volledig uit eigen vermogen te financieren en geen vreemd vermogen aan te trekken.

### **Gedragregels non-discriminatie en marge-utholling**

#### *Samenvatting*

90. ACT juicht toe dat de algemene gedragregels ter voorkoming van marge-utholling van toepassing worden verklaard op glastoegang, maar is ook van mening dat deze gedragregels onvoldoende concreet zijn. De gedragregels geven volgens ACT bijvoorbeeld niet aan hoe marge-utholling wordt geremedieerd, mocht marge-utholling toch plaatsvinden. Volgens ACT is gescheiden boekhouding ook nodig om te kunnen controleren in welke mate de gehanteerde tarieven tot marge-utholling leiden.

#### *Reactie college*

91. Het college geeft aan in reactie op deze zienswijze van ACT dat hij voornemens is om in 2009 beleidregels over de gedragregels uit te brengen, waarin deze verder worden geconcretiseerd en ingevuld. Ten aanzien van de noodzakelijke verplichtingen, zoals gescheiden boekhouding, verwijst het college naar het marktbesluit ontbundelde toegang.

### **Indexatie**

#### *Samenvatting*

92. Met betrekking tot het tariefplafond is ACT van mening dat het uitgangspunt zou moeten zijn dat

OPTA slechts prijsindexatie toepast op een bepaald deel van de operationele kosten, en niet op de toegangstarieven als geheel, waar ook kapitaalkosten inzitten. Volgens ACT is het integraal toepassen van consumentenprijsindexatie principieel onjuist.

#### *Reactie college*

93. Het college geeft in randnummer 114 aan dat de indexatie niet zozeer is 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. Zie ook randnummer 75 van deze Nota van bevindingen.

### **WACC opslagen**

#### *Samenvatting*

94. Met betrekking tot de all-risk WACC merkt ACT op dat het uitgangspunt dient te zijn dat het hanteren van risicotoeslagen op wholesaleniveau alleen gerechtvaardigd is als dit ook wordt verwerkt in de eindgebruikertarieven. ACT brengt naar voren dat onduidelijk is hoe de voorgestelde tarieven zich tot het tariefplafond zouden verhouden zonder de glas- en reguleringstoeslagen. Volgens ACT is het voor het stimuleren van investeringen in FttH niet nodig om aan de investeerder een hoger rendement toe te staan door toepassing van een glasopslag en een reguleringstoelage. Deze opslagen zullen volgens ACT investeringen door alternatieve partijen ontmoedigen.

#### *Reactie college*

95. Het college wijst er ten eerste op dat de risico opslagen geen marge-utholling tot gevolg mogen 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 op of onder het tariefplafond vast te stellen en op deze manier marge-utholling te vermijden. Het college verwijst daarnaast naar het tariefbesluit voor de verdere toelichting bij de minimale opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's.
96. Daar voegt het college nog aan toe dat bij vaststelling van het tariefplafond geen rekening is gehouden met de opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's, die dient om het optimistische scenario deels mogelijk te maken.
97. Het college heeft bij zijn overwegingen expliciet meegewogen (randnummer 24) 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 afnemen van ontbundelde glastoegang. Tariefregulering dient volgens het college ook rekening te houden met deze bereidheid en afweging teneinde concurrentie te bevorderen.

## **Opslag voor glasrisico**

### *Samenvatting*

98. ACT merkt ten aanzien van de glastoelage op dat het college er ten onrechte vanuit gaat dat alle over glas te leveren diensten een inherent gelijk glasrisico hebben, terwijl een hoger risico volgens ACT alleen geldt voor nieuwe diensten over glas. Ook vindt ACT dat, zelfs als er een hoger investeringsrisico is, dit risico voor KPN geldt en niet afgewenteld moet worden op afnemers van ontbundelde glastoegang. Tenslotte wijst ACT erop dat in elk geval voor toegang tot FttO-netwerken een glasopslag niet gerechtvaardigd is en dat de Commissie ook openlaat dat de glasopslag nul kan zijn.

### *Reactie college*

99. Het college wijst er ten eerste op dat de Beleidsregels alleen van toepassing zijn op FttH-netwerken (zie paragraaf 1.2.2 van de Beleidsregels). Ten aanzien van de glasopslag merkt het college op dat het vraagrisico zich juist voordoet ten aanzien van nieuwe diensten die mogelijk worden over glas. De glasopslag heeft ook juist hierop betrekking. Met betrekking tot de afwenteling van risico is het college een andere mening toegedaan dan ACT. De glasopslag vormt onderdeel van de kosten van ontbundelde glastoegang, en het opnemen van deze kosten in tarieven is gerechtvaardigd.

## **Opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's**

### *Samenvatting*

100. Ten aanzien van de reguleringsopslag merkt ACT op dat het college een premie toelaat voor de mogelijkheid dat zij in de toekomst tot regulering overgaat. Het is voor ACT niet te begrijpen dat alternatieve aanbieders moeten betalen omdat het college aangeeft dat het een onbetrouwbare toezichthouder zou kunnen zijn.

### *Reactie college*

101. Het college is het niet eens met de stelling van ACT dat de opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's wijst op een onbetrouwbare toezichthouder. Het college geeft middels deze opslag vooraf aan dat investeerders extra winsten tot op zekere hoogte mogen behouden indien zich een optimistisch scenario voordoet, met als doel om investeringen te bevorderen (zie ook randnummer 46 in deze Nota van bevindingen).

## **Transparantie en parameters kostenmodel**

### *Samenvatting*

102. ACT vraagt om zoveel mogelijk transparantie in het kostenmodel van KPN en Reggefiber door middel van de toepassing van een BULRIC model. Indien in het kostenmodel vertrouwelijke informatie staat verzoekt ACT aan het college om via gevoeligheidsanalyses helder te maken wat de effecten zijn op de toegangstarieven van alternatieve voorspellingen voor bijvoorbeeld de penetratiegraad. Tenslotte vraagt ACT om verduidelijk van de kortingstabel die in de tarievenbijlage bij de ontwerp Beleidsregels werd toegevoegd.

### *Reactie college*

103. Het college verwijst ACT naar het tariefbesluit. Daarin wordt toegelicht hoe het college tot de

starttarieven en het tariefplafond komt op basis van het business model van Reggefiber. Ook wordt in het tariefbesluit ingegaan op de kortingstabel.

## **17 Zienswijze UPC**

### *Samenvatting*

104. UPC wijst er ten eerste op dat het college in de ontwerp Beleidsregels onderkent, door toepassing van de all-risk WACC, dat toegangstarieven niet te laag moeten zijn. Volgens UPC zou dat ten koste gaan van investeringsprijken van bestaande infrastructuurconcurrenten zoals UPC. Ten tweede merkt UPC op dat de manier waarop OPTA investeringen stimuleert in glas, nog niet is doorgedrongen in de wijze waarop OPTA de kabel beschouwt. Hierbij wijst UPC op het omroepbesluit. Tenslotte wijst UPC erop dat de Beleidsregels niet toezien op de actieve laag, terwijl zich daar volgens UPC in de praktijk juist problemen voordoen, omdat KPN als dienstenaanbieder door KPN en Reggefiber naar voren wordt geschoven.

### *Reactie college*

105. Het college wijst erop dat hij bij het vaststellen van de elementen van de all-risk WACC centraal staat dat toegangstarieven niet excessief zijn, terwijl deze de investeerder toch voldoende prikkels geven om te investeren. Gegeven dat er een toegangsverplichting is opgelegd, leidt het feit dat het college investeringsprijken geeft aan investeerders in nieuwe grootschalige glazen aansluitnetwerken er volgens het college indirect ook toe dat investeringsprijken aan bestaande infrastructuurconcurrenten worden gegeven. Hogere toegangstarieven als gevolg van het opnemen van opslagen in de all-risk WACC bevorderen namelijk ook investeringen in alternatieve infrastructures.

106. Ten aanzien van de overige reacties verwijst het college naar de marktbesluiten omroep<sup>4</sup> en naar het marktbesluit ontbundelde toegang.

## **18 Zienswijze FTTH Council Europe ASBL**

### *Samenvatting*

107. FTTH Council Europe ASBL verwelkomt het feit dat het college proactief is met regulering van FTTH, en merkt op dat het college een stap vooruit is in de discussie en implementatie van regelgeving die efficiënte investeringen in breedbandnetwerken stimuleren. .

### *Reactie college*

108. Het college neemt notie van de reactie van FTTH Council Europe ASBL.

## **19 Zienswijze Netwerk Exploitatie Maatschappij Eindhoven**

### *Samenvatting*

109. De Netwerk Exploitatie Maatschappij Eindhoven ziet geen bezwaren tegen de ontwerp

---

<sup>4</sup> Marktanalyse omroep, ontwerpbesluit, 19 augustus, OPTA/MA/2008/201540 t/m 543.

Beleidsregels.

*Reactie college*

110. Het college neemt notie van geen bezwaar van de Netwerk Exploitatie Maatschappij Eindhoven.