

Besluit Tariefregulering ontbundelde glastoegang (FttO)

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

Ontwerp



Den Haag, 22 februari 2010
OPTA/AM/2010/200640
OPENBARE VERSIE

Inhoudsopgave

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)	6
4.1	De toepassing van het EDC/WPC systeem	6
4.2	De voor KPN geldende tariefverplichtingen	10
5	Dictum	13
Annex 1	Nota van Bevindingen n.a.v. consultatie tariefbesluit 2009	15
1	Inleiding	15
2	Opmerkingen Europese Commissie	15
3	Zienswijze partijen	16
3.1	Algemene opmerkingen.....	16
3.2	EDC kostentoekeningssysteem	17
3.3	Publiceren kostentoekeningssysteem.....	20
3.4	Operationaliseren tarieven	21
3.5	Toezicht	22

1 Inleiding

1. In het ontwerp marktanalysebesluit Ontbundelde toegang op wholesale-niveau van 1 februari 2010 (kenmerk: OPTA/AM/2010/200209; 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 1030 van het marktanalysebesluit ULL het volgende aangegeven:

Voor de tariefregulering van ontbundelde toegang tot overige typen glasvezel aansluitnetwerken (hierna: ODF-access (FtO)) 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-FtH) van 26 juni 2009. De nadere invulling van de tariefverplichting zal nu zijn beslag krijgen in een separaat tariefreguleringsbesluit. Het college verwacht dit besluit in ontwerp binnen enkele weken na publicatie van het onderhavige ontwerpbesluit te publiceren voor nationale consultatie en Europese notificatie. Vervolgens zal de tariefverplichting voor ODF-access (FtO) in een afzonderlijk te nemen tariefbesluit worden geoperationaliseerd.

5. Onderhavig ontwerpbesluit Tariefregulering ontbundelde glastoegang (FtO)² (hierna: het besluit

¹ Gepubliceerd op www.opta.nl.

² FtO staat voor Fiber-to-the-Office.

tariefregulering) betreft het in randnummer 1030 aangekondigde ontwerpbesluit. 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 zijn 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 voorgelegd³, 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 WACC⁴).
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 glasvezel aansluitnetwerk de nadere invulling met het EDC/WPC-systeem heroverwogen en besloten om beleidsregels te formuleren inzake de invulling van tariefregulering voor ontbundelde

³ Ontwerp marktbesluit ontbundelde toegang op wholesale-niveau, OPTA/AM/2008/201535, 29 juli 2008.

⁴ WACC staat voor Weighted Average Cost of Capital.

glastoegang (FttH⁵).

11. In het op 5 november 2008 Europees genotificeerde marktanalysebesluit ULL⁶ 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.⁷
12. Naar aanleiding van de op de ontwerp beleidsregels ontvangen bedenkingen heeft het college in paragraaf 1.2.2 van de finale beleidsregels⁸ toegelicht dat de beleidsregels uitsluitend betekenis hebben voor ontbundelde toegang tot glazen *huisaansluitingen* (ODF-access (FttH))⁹, 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 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 ontwerpbesluit tariefregulering de invulling is.¹⁰
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 aangetekend. Het CBb heeft bij uitspraak van 28 oktober 2009 het marktanalysebesluit ULL van 19 december 2008 alsmede het besluit tariefregulering

⁵ FttH staat voor Fiber-to-the-Home.

⁶ Ontwerp marktanalysebesluit ontbundelde toegang op wholesale-niveau, OPTA/AM/2008/202476, 5 november 2008.

⁷ Ontwerp beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang, OPTA/AM/2008/202710, 24 november 2008.

⁸ Beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang (FttH), OPTA/AM/2008/202874, 19 december 2008, paragraaf 1.2.2.

⁹ Het college merkt daarbij in de beleidsregels op dat in een dergelijk FttH-netwerk ook (klein)zakelijke gebruikers worden aangesloten (zie ook randnummer 35).

¹⁰ 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).

ontbundelde glastoegang (niet-FttH) van 26 juni 2009 vernietigd.¹¹ 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 gepubliceerd. Dit marktanalysebesluit ligt thans ter nationale consultatie en Europese notificatie voor en 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 35 tot en met 38 van dit besluit.
17. Het college heeft eerder, op 9 april 2009, het ontwerpbesluit tariefregulering ontbundelde glastoegang (niet-FttH), kenmerk: OPTA/AM/2009/200690, ter consultatie en notificatie voorgelegd. Om inzicht te geven in de wijze waarop deze eerdere bedenkingen van de Europese Commissie en de markt betrokken zijn bij het opstellen van het eerdere besluit tariefregulering ontbundelde glastoegang (niet FttH) van 26 juni 2009 (kenmerk: OPTA/AM/2009/201345), heeft het college de resultaten van deze eerdere notificatie en consultatie bijgevoegd in de Annex 1 van dit besluit. Deze Annex (genaamd "Nota van Bevindingen n.a.v. consultatie tariefbesluit 2009") is een ongewijzigde weergave van de bedenkingen die partijen medio 2009, in het kader van de toenmalige nationale consultatie en Europese notificatie, bij het college hebben ingediend. Zoals beschreven wordt in paragraaf 2.2, zal ook dit besluit tariefregulering nationaal geconsulteerd en Europees genotificeerd worden.

2.2 Nationale consultatie en Europese notificatie

18. 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.

¹¹ Zie uitspraak van het CBb van 28 oktober 2009, LJN: BK1315, zaak AWB 09/218 en 09/219.

19. 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.
20. De hiervoor genoemde notificatie en consultatie zullen plaatsvinden op basis van dit ontwerp besluit. Van het resultaat van de consultatie en notificatie zal door het college verslag worden gedaan in een bijlage bij het finale besluit tariefregulering ontbundelde glastoegang (FttO).

3 Juridisch kader

21. 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/2010/200209), dictumpunten i, xii, xiii en xiv.
22. 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).
23. 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 toegang tot de manhole ten behoeve van near-net aansluitingen te leveren.
24. 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.
25. 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.
26. 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

27. 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 ontwerpbesluit¹² ook overwogen de EDC/WPC¹³ systematiek toe te passen. Echter, in de consultatieperiode zijn door verschillende partijen 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.
28. Het college heeft deze afwijkende keuze ondermeer in de beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang¹⁴ 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.
29. 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.
30. 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

¹² Ontwerp marktanalysebesluit Ontbundelde toegang op wholesale-niveau, OPTA/AM/2008/201535, 29 juli 2008.

¹³ 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.

¹⁴ Beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang (FttH), OPTA/AM/2008/202874, 19 december 2008.

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.

31. 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 Overeenkomsten tussen FttH- en FttO netwerken

32. 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 geëngageerd 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.
33. FttH-netwerken komen, zoals beschreven in het marktanalysebesluit ULL, hoofdzakelijk tot stand door middel van gebiedsverglazing¹⁵ en in sommige gevallen door middel van vraagbundelingsprojecten.¹⁶ 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 voor tariefregulering voor deze nieuw aan te leggen FttO-netwerken (die worden aangelegd door middel van gebiedsverglazing) overwogen zou kunnen worden om, net als bij de FttH-netwerken, af te wijken van de EDC/WPC systematiek.
34. 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 geen aanleiding om te overwegen om af te wijken van de EDC/WPC systematiek. Zoals in paragraaf 4.1.2 zal worden toegelicht zijn er grote verschillen tussen deze FttO-netwerken en FttH-netwerken.

4.1.2 Verschillen tussen FttH- en FttO netwerken

35. Zoals hiervoor aangegeven en nader beschreven in de randnummers 8 tot en met 13 van de beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang, zijn er ook verschillen aan te wijzen tussen FttH-netwerken en FttO-netwerken. FttH-netwerken betreffen 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

¹⁵ Voorbeelden van gebiedsverglazing zijn de projecten in Amsterdam en Almere.

¹⁶ Een voorbeeld van een vraagbundelingsproject is Onsnet in Nuenen.

gebruikers worden aangesloten, indien zij in het aansluitgebied een bedrijfsvestiging hebben. FttO-netwerken betreffen de meer kleinschalige aanleg van glasaansluitingen op projectbasis, 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.

36. Ook 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 investeringen in FttO-netwerken al in grote mate gepleegd zijn, terwijl de grootschalige investeringen in FttH-netwerken nog in de beginfase zijn. Door de ervaringen die met FttO-netwerken inmiddels zijn opgedaan, is de vraagonzekerheid betreffende FttO-netwerken bovendien kleiner dan voor FttH-netwerken.
37. De onzekerheid of het college in de toekomst tariefregulering zou opleggen voor FttO-netwerken en de onzekerheid of het college daarbij de EDC/WPC systematiek zou toepassen hebben er, gegeven het feit dat FttO-netwerken door partijen al velen jaren worden aangelegd, niet toe geleid dat investeringsprikkelers zijn weggenomen en dat partijen niet tot de aanleg van FttO-netwerken zijn overgegaan. Dit was anders bij FttH-netwerken, waar juist het feit dat potentiële toepassing van de EDC/WPC systematiek er wel toe zou leiden dat investeringsprikkelers werden weggenomen, het college ertoe heeft gebracht om voor deze netwerken van de EDC/WPC systematiek af te wijken.
38. Hiermee constateert het college dat er verschillen bestaan tussen enerzijds FttH-netwerken en anderzijds FttO-netwerken die in het verleden zijn aangelegd en die tot stand komen via individuele ontsluiting of via vraagbundelingsprojecten. Op grond van deze verschillen ziet het college geen aanleiding om voor deze FttO-netwerken af te wijken van de EDC/WPC systematiek. Dit is hier ook niet noodzakelijk voor het vinden van een balans tussen investeringszekerheid enerzijds en concurrentieontwikkeling anderzijds. Daarnaast zijn er zekere verschillen tussen nieuw aan te leggen FttO-netwerken door middel van gebiedsverglazing en FttH-netwerken. In de volgende paragraaf zal het college toelichten waarom hij de EDC/WPC systematiek ook voor deze FttO-netwerken passend acht.

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

39. De bovenstaande verschillen, en in het bijzonder de reden 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 al in grote mate zijn

uitgerold. 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.

40. Zoals beschreven in randnummer 33, overweegt het college nog of ten aanzien van in de toekomst aan te leggen FttO-netwerken die worden aangelegd door middel van gebiedsverglazing, van de gebruikelijke EDC/WPC systematiek afgeweken moet worden. Het college is van oordeel dat dit niet het geval is en neemt hierbij het volgende in ogenschouw. Ten eerste, acht het college vooralsnog de overeenkomsten tussen deze netwerken en FttH-netwerken niet doorslaggevend om ook hier af te wijken van de EDC/WPC systematiek. Daarbij speelt mee dat het college, zoals beschreven in de randnummers 35 tot en met 38, verschillen ziet tussen deze FttO-netwerken en FttH-netwerken.
41. 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. 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, 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 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.

4.1.4 Invulling van de EDC/WPC systematiek

42. In randnummer 29 heeft het college aangegeven dat een reguliere toepassing van de EDC/WPC systematiek bij een nieuw aansluitnetwerk negatieve effecten kan hebben op de investeringsprikkel. 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.¹⁷ Hiermee kan het bovengenoemde negatieve effect van de EDC/WPC systematiek op investeringsprikkel en toetreding worden verminderd.
43. 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

¹⁷ 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.

bijvoorbeeld worden gevormd door regionale verschillen in aanlegkosten, zoals graafkosten.

44. 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

45. Het college concludeert dat er voor de tariefregulering van glasvezel aansluitnetwerken (FttO) geen aanleiding 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 qua omvang klein zal zijn ten opzichte van alle reeds aangelegde FttO-netwerken. 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 concurrentieontwikkeling anderzijds.

4.2 De voor KPN geldende tariefverplichtingen

46. 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.¹⁸ 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 zullen, zoals voortvloeit uit dictumpunt xvi van het marktanalysebesluit ULL, gelden vanaf [datum bekendmaking besluit] 2010.
47. 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.
48. Tot het moment dat het college het tariefbesluit heeft genomen waarin de tariefplafonds zijn vastgesteld, dient KPN voorlopige tarieven te hanteren.

¹⁸ 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 50 en 53 van onderhavig besluit gemotiveerd.

49. 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.
50. 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 maand¹⁹ na het van kracht worden van onderhavig besluit het kostentoerekeningssysteem ter goedkeuring aan het college voor dient te leggen. KPN dient 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 (FttO).
51. 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.
52. 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 (FttO) dat KPN uiterlijk binnen een maand²⁰ na het van kracht worden van het onderhavige besluit het resultaat van de toepassing van het

¹⁹ In het marktanalysebesluit ULL is deze periode maximaal drie maanden.

²⁰ In het marktanalysebesluit ULL is deze periode maximaal drie maanden.

kostentoe rekeningssysteem over het verslagjaar 2008²¹ (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 kostentoe rekeningssysteem, tezamen met de beschrijving van het kostentoe rekeningssysteem als een samenhangend geheel aan het college te presenteren.

53. 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.²² Een lichtere 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.
54. Op grond van artikel 6a.7, vijfde lid, onder a, van de Tw dient KPN een beschrijving van het kostentoe rekeningssysteem bekend te maken. KPN dient hiervoor de voorschriften in de Annexen A en B van het marktanalysebesluit ULL in acht te nemen. Uiterlijk een maand²³ 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 kostentoe rekeningssysteem, tezamen met de rapportage waarin zij rapporteert over de resultaten van de toepassing van het kostentoe rekeningssysteem als een samenhangend geheel te presenteren.

²¹ In het marktanalysebesluit ULL is dit verslagjaar 2007.

²² 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 (FttO) onverkort, met dien verstande dat in de berekening uitgegaan zal worden van het moment van inwerkingtreding van onderhavig besluit en van het boekjaar 2008 als startpunt.

²³ 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/2010/200209; hierna: het marktanalysebesluit ULL) 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 [dag van bekendmaking].

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 2009²⁴

1 Inleiding

1. Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) heeft op 9 april 2009 het ontwerpbesluit Tariefregulering ontbundelde glastoegang (niet-FttH) (kenmerk: OPTA/AM/2009/200690) bekend gemaakt. Met dit wijzigingsbesluit 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 (niet-FttH) dat op 26 juni 2009 is gepubliceerd (kenmerk: OPTA/AM/2009/201345).
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:
 - Associatie van Competitieve Telecomoperators (hierna: ACT);
 - Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN);
 - Vodafone Libertel B.V. (hierna: Vodafone).

2 Opmerkingen Europese Commissie

5. De **Europese Commissie** verwijst in haar reactie naar de op dit moment in voorbereiding zijnde Aanbeveling over nieuwe generatie toegangsnetwerken, die ervoor moet zorgen dat dergelijke netwerken over de gehele Europese Unie op consistente wijze worden gereguleerd. De Commissie is van oordeel dat een gereguleerd rendement op glasinvesteringen de hogere risico's moet compenseren die ondernemingen eventueel lopen bij het uitvoeren van de investeringen. Ze neemt nota van OPTA's argumentatie voor het toepassen van een IRR-berekeningsmethode voor FttH en het hanteren van een EDC-methode voor toegang tot niet-FttH-aansluitnetwerken. Op dit

²⁴ Dit betreft de ongewijzigde 'Nota van bevindingen nationale consultatie en Europese notificatie' zoals opgenomen in het besluit tariefregulering ontbundelde glastoegang (niet-FttH) (kenmerk: OPTA/AM/2009/201345) van 26 juni 2009.

moment maakt de Commissie hier geen bezwaar tegen, maar verzoekt de OPTA haar analyse te herzien nadat de Aanbeveling is aangenomen.

6. Het **college** merkt op dat, omdat de definitieve Aanbeveling over NGA nog niet gereed is op het moment dat het college haar 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 Algemene opmerkingen

7. **KPN** constateert dat de regulering van ODF-access (niet-FttH) in eerste instantie nog geen deel uitmaakte van OPTA's ontwerpbesluit voor ontbundelde toegang. Zo bepaalde voetnoot 107 op bladzijde 58 van het ontwerpbesluit²⁵ expliciet: "Op FttO zal ingegaan worden in het marktbesluit huurlijnen." Mede met het oog op dit citaat zou ODF-access (niet-FttH) volgens KPN op basis van het ontwerpbesluit niet worden gereguleerd, althans in elk geval niet door middel van het marktbesluit ontbundelde toegang. OPTA zou, in een laat stadium van de procedure en zonder nader onderzoek te verrichten, bepaald hebben dat de verplichting om ODF-access te verlenen ook betrekking moest hebben op zakelijke glasvezelnetwerken. Dit zou voor de eerste keer kunnen worden afgeleid uit de op 6 november 2008 bij de Europese Commissie genotificeerde versie van het ontwerpbesluit van 5 november 2008.²⁶ Deze versie wijkt zowel af van het ontwerpbesluit van 15 juli 2008 als van het (definitieve) besluit.²⁷
8. De impact van deze wijziging is volgens **KPN** aanzienlijk. Een aanzienlijk deel van de huidige en toekomstige inkomsten over glasvezelnetwerken wordt behaald met diensten over zakelijke glasvezelnetwerken (niet-FttH). Slechts een zeer beperkt deel van KPN's inkomsten uit glasvezelnetwerken wordt gegenereerd uit diensten over FttH. Daar waar OPTA een diepgaand onderzoek heeft verricht naar de regulering van diensten over FttH, heeft zij slechts summier onderzoek gedaan naar de markt voor het leveren van diensten over zakelijke glasvezelnetwerken.
9. **KPN** kan zich verder niet vinden in een regulering van ontbundelde toegang tot FttO. Als een vorm van regulering van toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken al op zijn plaats zou zijn geweest, dan kan een vergaande vorm van tariefregulering niet als proportioneel worden gezien. Daarnaast wijst KPN erop dat het toepassen van een verkeerde remedie, danwel een verkeerde invulling van tariefregulering voor diensten op een markt die nog in ontwikkeling is, ertoe kan leiden dat de ontwikkeling van deze markt tot stilstand zal komen.

²⁵ Ontwerp marktbesluit ontbundelde toegang op wholesaleniveau, OPTA/AM/2008/201535, 29 juli 2008.

²⁶ Ontwerp marktbesluit ontbundelde toegang op wholesaleniveau, OPTA/AM/2008/202476, 5 november 2008.

²⁷ Marktbesluit ontbundelde toegang op wholesaleniveau, OPTA/AM/2008/202719, 19 december 2008.

10. **Vodafone** wijst erop dat zij zich kan vinden in het opleggen van de verplichting aan KPN om voor ODF-access (niet-FttH) kostengeoriënteerde tarieven te hanteren.
11. Het **college** merkt op dat deze door partijen gemaakte opmerkingen al door het college zijn behandeld in het marktanalysebesluit. Verder hebben deze opmerkingen betrekking 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/2008/202719) en de Nota van bevindingen daarvan.

3.2 EDC kostentoerekeningssysteem²⁸

12. **KPN** wijst erop dat OPTA constateert dat de karakteristieken voor FttH anders zijn dan voor FttO. Om die reden zou een afwijking van de EDC systematiek voor tariefregulering voor FttH wel gerechtvaardigd zijn, maar voor FttO niet. Naar de mening van KPN gaat OPTA met deze constatering te kort door de bocht en zou OPTA nader moeten specificeren in welke mate de karakteristieken van FttH en FttO afwijkend van elkaar zijn. Bij deze specificatie zou onderscheid moeten worden aangebracht tussen soorten FttO. KPN onderscheidt twee soorten FttO, namelijk: Zakelijk glas stedelijk (ZGST) en Zakelijk glas bedrijven terreinen (ZGBT). Dit onderscheid zou van belang zijn, omdat onder andere de levenscyclus, investeringen, risico en daarmee de besluitvorming over dekkinggebied en uitrol van beide soorten aanzienlijk zouden verschillen.
13. Zo zouden volgens **KPN** de investeringen in de vorm van ringen in bepaalde delen van het aansluitnetwerk bij ZGST reeds in het verleden zijn gedaan. Er zijn dus in een gebied met een cityring doorgaans al meerdere klanten aangesloten op de glasring. Bovendien worden de glasringen zelf al voor meerdere diensten gebruikt. Het risico op het niet terugverdienen van de in het verleden gedane investering in glas is hierdoor kleiner. Ten aanzien van de gemeenschappelijk gebruikte delen kan daarom worden gesteld dat toepassing van een EDC systematiek doorgaans tot een evenwichtige kostprijs leidt, aangezien een deel van de afschrijvingen op de boekwaarde heeft plaatsgevonden en de totale kosten over meerdere aansluitingen kunnen worden verdeeld. Het voorgaande geldt echter niet voor het zogenaamde tertiaire deel. Dit specifieke glasdeel wordt uitgerold om slechts één eindgebruikerlocatie met glas aan te sluiten en kan per eindgebruikerlocatie sterk variëren in lengte. Een cashflow-achtige benadering voor het bepalen van een tarief voor de aanleg en het gebruik van het tertiaire deel doet daarom meer recht aan het karakter van dit deel van de aansluiting.
14. Het aanleggen van ZGBT is volgens **KPN** zonder meer vergelijkbaar met FttH. Het geheel van de betreffende investeringen in glas op een bedrijventerrein zijn zeer recent gedaan, of worden nog gedaan. Het risico op het niet of niet volledig terugverdienen van de investering is nog aanzienlijk. KPN heeft op dit moment dan ook geen plannen om over te gaan tot verglazing van nog meer bedrijventerreinen. Daarnaast is het aantal actieve aansluitingen (betalende bedrijven) op ZGBT nog beperkt. Hiermee zijn de karakteristieken van ZGBT redelijk vergelijkbaar met FttH en zou het consistent zijn om voor de tariefregulering van ZGBT, voor zover uit onderzoek van OPTA naar

²⁸ Naar aanleiding van de ten aanzien van de keuze voor de reguliere toepassing van het EDC/WPC systeem heeft het college het besluit aangevuld met een nadere motivering (paragraaf 4.1 van het besluit).

voren komt dat dit een passende maatregel is, een vergelijkbare methode toe te passen als in de beleidsregels voor FttH wordt beschreven. Immers ook voor de aanleg van ZGBT zijn de investeringen hoog, het risico op het niet realiseren van een positieve business case groot en is de investeerder in hoge mate afhankelijk van een beperkt aantal afnemers in een gebied. KPN vindt daarom dat een tariefregulering conform de beleidsregels voor FttH tevens van toepassing zou moeten zijn op de tariefregulering van ZGBT.

15. Het **college** wijst er op dat hij in randnummer 8 tot en met 13 van de beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang (kenmerk: OPTA/AM/2008/202874) het onderscheid tussen FttH netwerken en FttO netwerken heeft beschreven. FttH netwerken betreffen de grootschalige aanleg van glazen aansluitnetwerken in gebieden met grotendeels residentiële gebruikers. Het college merkt daarbij 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 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 (te denken valt aan cityringen).
16. Het **college** merkt in de eerste plaats op dat de EDC/WPC systematiek voor OPTA de gebruikelijke invulling van tariefregulering is en dat de afwijkende invulling van tariefregulering ten aanzien van FttH netwerken hier een uitzondering op is. Het college heeft deze afwijkende keuze toegelicht in de hierboven genoemde beleidsregels.
17. Het **college** beschrijft in de beleidsregels verder dat FttH netwerken en FttO netwerken zich van elkaar onderscheiden wat betreft de omvang van het totale investeringsbedrag en de omvang van het aansluitgebied, de retail ARPU ('Average Return Per User') per lijn ten opzichte van de kosten en de mate waarin investeringen al zijn gepleegd.
18. 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. De verwachte retail ARPU per lijn ten opzichte van de kosten bij FttH aansluitingen is relatief lager dan de verwachte retail ARPU per lijn ten opzichte van de kosten bij FttO aansluitingen. Investeringen in FttO netwerken zijn deels al gepleegd, terwijl de grootschalige investeringen in FttH netwerken nog in de beginfase zijn.
19. Bovenstaande verschillen leiden er toe dat FttH netwerken een hogere mate van onzekerheid kennen ten aanzien van de mogelijkheden om investeringen terug te verdienen. Het **college** heeft het daarom passend 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 creëren tussen investeringszekerheid enerzijds en concurrentieontwikkeling anderzijds.
20. Op basis van een aantal verschillende karakteristieken van FttO netwerken ten opzichte van FttH netwerken, zoals de over het algemeen kleinschaliger investeringen, hogere ARPU ten opzichte

van de kosten, grotere vraagzekerheid en een langere contractduur, acht het **college** de investeringsrisico's bij FttO netwerken lager dan bij FttH netwerken. Het college onderkent wel dat er, zoals KPN stelt, binnen de categorie van niet-FttH netwerken verschillen zijn in investeringsrisico's. Het college is echter van mening dat deze investeringsrisico's bij FttO netwerken in ieder geval kleiner zijn dan bij FttH netwerken, waardoor het college ten aanzien van deze netwerken kiest voor toepassing van de gebruikelijke EDC/WPC systematiek. Dat bepaalde karakteristieken van bepaalde soorten FttO investeringen en dienstverlening wel vergelijkbaar zijn met die van FttH, is voor het college onvoldoende reden om tot dezelfde vorm van tariefregulering te moeten besluiten.

21. **ACT** geeft aan dat er nu wordt gekozen voor het EDC/WPC systeem. Verder stelt ze dat hier sprake is van een nieuwe toegangsdienst waar OPTA nog geen ervaring mee heeft en er ook niet gerefereerd kan worden aan ervaringen in andere lidstaten. ACT vindt het daarom van belang dat OPTA zich niet voor eens en altijd vastlegt op het te hanteren kostenmodel. Zij wil dat OPTA in het definitieve besluit opneemt dat zij ruimte laat om op enig moment (bijv. een volgende reguleringsperiode) te kiezen voor een ander en meer geschikt kostenmodel, zoals BULRIC. Daarmee kan KPN dan redelijkerwijs rekening houden, zodat recht wordt gedaan aan het rechtszekerheidsbeginsel.
22. **Vodafone** herhaalt de eerder gemaakte bezwaren tegen het gebruik van het EDC systeem voor de vaststelling van deze tarieven. Voor zover OPTA toch besluit EDC te gebruiken, gaat Vodafone er van uit dat OPTA de uit de eerdere Reggefiber tariefbepaling beschikbare data, voor zover relevant, zal gebruiken om de door KPN aangeleverde gegevens op realiteitsgehalte te toetsen.
23. Het **college** acht het opnemen van een bepaling dat op een later moment gekozen kan worden voor een ander kostenmodel, zoals ACT voorstelt, enerzijds ongewenst en anderzijds overbodig. Ongewenst omdat dit zou afdoen aan de meerjarige tariefzekerheid die de WPC systematiek tijdens de reguleringsperiode biedt. Overbodig omdat het college bij een volgende reguleringsperiode in beginsel altijd de mogelijkheid heeft om voor een ander kostenmodel te kiezen indien het college tot de slotsom komt dat het bestaande model niet langer passend is. Daar is geen bepaling in het besluit dat ziet op de voorliggende reguleringsperiode voor nodig.
24. Ten aanzien van de opmerking van Vodafone over het gebruiken van beschikbare data, bevestigt het **college** dat hij beschikbare gegevens mits relevant zoveel mogelijk bij de beoordeling zal betrekken.
25. **Vodafone** is van mening dat, ten aanzien van de WACC, in de FttO markt geen tot weinig specifieke glasrisico's bestaan. De markt voor zakelijke eindgebruikers beweegt zich evident in de richting van verglazing. Verder biedt het systeem van vraagbundeling zoals door KPN gebruikt waarborgen om de investeringsrisico's te beperken, waarbij de zakelijke contracten vaak van langere duur zijn dan de contracten in de consumentmarkt. Extra risico opslagen zouden in deze markt dan ook niet aan de orde moeten zijn.
26. **KPN** geeft aan dat hoewel OPTA een beschrijving geeft van de stappen die genomen zijn inzake de bepaling van de WACC bij de tariefregulering voor FttH, OPTA in het ontwerpbesluit weinig

nadere toelichting geeft op de zienswijze inzake de WACC of afschrijvingsmethoden voor FttO. Door de verwijzing naar de passages die opgenomen zijn in de annexen van het marktbesluit ontbundelde toegang, gaat KPN ervan uit dat de daar opgenomen passages omtrent risico en rendement voor NGN van toepassing zijn op de EDC berekening voor FttO. KPN meent dat OPTA zich in het definitieve besluit voor tariefregulering expliciet dient uit te laten over de toepassing van de WACC voor FttO.

27. Het **college** heeft in de annexen van het marktbesluit het kader beschreven waarbinnen onder andere de WACC en afschrijvingsmethoden beoordeeld zullen worden. Zoals geldt voor alle met het WPC systeem gereguleerde diensten, zal de nadere vaststelling van de hoogte, uitgangspunten en methoden voor WACC en afschrijvingen onderdeel zijn van de operationalisering van de tariefverplichting. Het college neemt de opmerkingen van Vodafone en KPN dienaangaande daarom vooralsnog voor kennisgeving aan.

3.3 Publiceren kostentoerekeningssysteem

28. **ACT** verwelkomt de wijziging van het marktbesluit ULL op basis waarvan KPN verplicht wordt om uiterlijk binnen één maand na het van kracht worden van onderhavig besluit het kostentoerekeningssysteem aan het college voor te leggen.
29. **KPN** constateert dat zij verplicht wordt de kostprijsrapportage binnen één maand na publicatie van het besluit op te leveren. OPTA zou dit onderbouwen aan de hand van het feit dat de kostprijsrapportage slechts voor één dienst dient te worden opgeleverd, waardoor met een kortere doorlooptijd kan worden volstaan. Volgens KPN gaat OPTA met deze argumentatie voorbij aan twee belangrijke issues. Ten eerste heeft OPTA eerder in het ontwerpbesluit bepaald dat de kostprijsrapportage moet worden gebaseerd op de gerealiseerde cijfers van 2008. De noodzakelijke gegevens voor het opstellen van deze kostprijsrapportage zijn echter niet op korte termijn beschikbaar, aangezien die niet eerder uitgevraagd dan wel apart geregistreerd zijn in de EDC modellen. Daarnaast betreft het de regulering van een nieuwe dienst, die apart gemodelleerd moet worden. Aangezien pas eind 2008 bekend werd welke verplichting OPTA voornemens was om KPN op te leggen, is hiervoor nog geen voorwerk gedaan. Tot slot doet het feit dat er maar één dienst gemodelleerd wordt niets af aan het begrip fully allocated cost, wat betekent dat de kosten van KPN volledig tot uitdrukking dienen te komen in de gealloceerde kostprijzen. Om dit op een juiste wijze tot uitdrukking te laten komen zullen dus niet alleen de kosten in 2008 voor deze dienst, maar ook voor alle andere diensten in ogenschouw genomen moeten worden om te voorkomen dat kosten dubbel of niet worden meegenomen in de gereguleerde tarieven.
30. 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. Gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten zijn daarvan voorbeelden. 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.

31. **KPN** wijst erop dat (los van het feit of de EDC/WPC systematiek van toepassing is of kan zijn voor ZGBT en ZGST) de EDC systematiek juist dient te worden toegepast. Een van de belangrijkste kenmerken van EDC is dat het een fully allocated cost principe bevat. Dit betekent dat alle kosten, in een jaar gemaakt, gealloceerd moeten worden naar de verschillende diensten. Door voor een deel van de diensten de kosten van 2007 als grondslag te nemen en voor een deel van de diensten de kosten van 2008 als grondslag te nemen, wordt de consistentie in de EDC/WPC systematiek doorbroken. Op deze wijze komt de fully allocated cost systematiek in gevaar en ontstaat het risico dat kosten dubbel of helemaal niet worden toegerekend. KPN is dan ook van mening dat, indien de EDC/WPC systematiek wordt toegepast voor de tariefregulering van ZGST of ZGBT, het basisjaar 2007 moet worden gehanteerd.
32. 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 en het in gevaar komen van de fully allocated cost systematiek 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.

3.4 Operationaliseren tarieven

33. **ACT** wijst erop dat het van belang is spoedig de tarieven voor ODF-toegang te operationaliseren. Op dit moment is KPN hier de enige aanbieder die in staat is om scherpe aanbiedingen op retailniveau te realiseren. Dit is volgens ACT fundamenteel in strijd met verschillende verplichtingen in het marktanalysebesluit ULL. Er is immers nog geen sprake van een afneembaar wholesale-aanbod ODF-toegang (bovendien zijn er nog geen definitieve tarieven vastgesteld) als gevolg waarvan er geen sprake kan zijn van 'equal time to market'.
34. **Vodafone** stelt dat de voorlopige tarieven in haar inschatting rijkelijk hoog zijn. Dit zou de business case voor alternatieve providers om ODF toegang af te nemen derhalve verslechteren. Vodafone ziet graag dat OPTA op zo kort mogelijke termijn tot definitieve tarieven opgenomen in een definitief besluit komt. Onzekerheid ten aanzien van deze tarieven betekent een inherente onzekerheid in de business case van alternatieve providers.
35. Het **college** onderschrijft de standpunten van ACT en Vodafone inzake de wenselijkheid van een spoedige operationalisering van de tarieven voor FttO. Dit heeft het college onder andere getoond door een termijn van één maand te stellen voor de oplevering door KPN van het

kostentoerekeningssysteem. Bepaling van de hoogte van de tariefplafonds zal onderdeel zijn van de operationalisering van de tariefverplichting.

3.5 Toezicht

36. **ACT** verzoekt het college om er op toe te zien dat het tariefreguleringsbesluit zonder enige vertraging wordt genomen en dat de daaruit voortvloeiende verplichtingen door KPN onverkort worden nageleefd.
37. **Vodafone** merkt op dat om te komen tot daadwerkelijke concurrentie op de markten voor vaste zakelijke verbindingen behalve vaststelling van de juiste tarieven actief toezicht noodzakelijk is. Hiervoor is het nodig dat OPTA ook in aanverwante dossiers als non-discriminatie gedragsregel 5 zich actief blijft opstellen en waar nodig ingrijpt. Ook de transparantie van KPN ten aanzien van haar geplande uitrol is belangrijk, nu de huidige praktijk lijkt te zijn dat alternatieve aanbieders per definitie achter het net vissen omdat KPN haar plannen pas bekend maakt als voldoende contracten zijn verzameld. Investerings van alternatieve aanbieders zijn dan zinloos, nu de in glas geïnteresseerde klanten al voor langere tijd aan een KPN contract vastzitten.
38. Het **college** onderschrijft het belang van spoedige besluitvorming en toezicht daarop ten aanzien van de tariefverplichting FttO, en neemt de opmerkingen dienaangaande van ACT en Vodafone voor kennisgeving aan.