

Marktpartijen

Contactpersoon J. Francke	Ons kenmerk OPTA/AM/2012/202826	Uw kenmerk	Doorkiesnummer (070) 315 91 56
Datum 31 oktober 2012	Onderwerp 12.0123.23 Dupliek ontwerpbesluit marktanalyse ODF-access (FttO)		Bijlage(n)

Geachte heer/mevrouw,

Op 25 oktober 2012 heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) de zienswijzen van marktpartijen op het ontwerpbesluit Marktanalyse Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO)) ontvangen. Naar aanleiding van deze zienswijzen heroverweegt het college op enkele onderdelen de keuzes in het ontwerpbesluit. Het college geeft partijen middels deze brief de gelegenheid om ten aanzien van enkele onderwerpen op elkaars zienswijzen te reageren. Het college ontvangt de reactie van marktpartijen graag uiterlijk **woensdag 7 november 2012** per mail huurlijnen-MA@opta.nl. U dient tegelijkertijd een openbare versie van uw reactie te verstrekken.

In de bijlage zijn per onderwerp de relevante zienswijzen opgenomen. De integrale zienswijzen zullen per e-mail aan de Industry Group worden toegezonden. Tevens worden deze binnen enkele dagen op de website van OPTA gepubliceerd.

Het college sluit niet uit dat ook nog op andere onderwerpen dupliek wordt gevraagd. Mocht u nog vragen hebben, dan kunt u uiteraard contact opnemen met de in het briefhoofd vermelde contactpersoon.

Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,
Plv. afdelingshoofd afdeling Markten

w.g.

ir. M.G.J. Meijers

Bijlage

1 Ontbreken retailtoets

In randnummer 593 van het ontwerpbesluit is vanuit ODF-access (FttO) ten behoeve van de downstream gelegen wholesalemarkten een ND-5 toets op dienstniveau opgelegd. Er is geen ND-5 toets opgelegd ten behoeve van de downstream gelegen retailmarkten. Graag ontvangt het college uw reactie op onderstaande zienswijze.

1.1 Zienswijze Vodafone (pagina 5)

“3.3.1 Wholesale-retailtoets ontbreekt: ODF-besluit moet op eigen benen staan

Een fundamenteel probleem met de regulering van OPTA, dat zich ook voordeed ten aanzien van de consumentenmarkten, is dat de effectiviteit van de regulering in upstreammarkten in de door OPTA gekozen benadering sterk afhangt van de regulering die OPTA al dan niet oplegt in de downstreammarkten. De merkwaardige situatie doet zich voor dat de regulering van ULL voor afnemers van ULL geen enkele bescherming geeft tegen marge-uitholling op de retailmarkt. Met andere woorden, de ULL-besluiten (zowel ten aanzien van koper en FttH als ODF) borgen niet dat afnemers van ULL voldoende marge kunnen behalen op de retailmarkt. Het enige dat OPTA doet op het vlak van margebescherming in de ULL-besluiten is dat bepaalde prijzen die KPN aan externe afnemers van actieve diensten (zoals WBT/WEAS en huurlijnen) worden verhoogd. In een situatie waarin sprake is van AMM op de ULL-markt(en) zorgt een dergelijke minimumprijs voor de downstream wholesalediensten er uiteraard niet voor dat de problemen die ULL-afnemers op de retailmarkten ondervinden worden opgelost. De retailarm van KPN kan immers nog steeds de retailprijzen van ULL-afnemers onbegrensd onderbieden. Het is aan OPTA om ervoor te zorgen dat de effectiviteit van de verplichtingen die worden opgelegd ten aanzien van ULL volledig geborgd is, alvorens zij overweegt hoger gelegen markten te reguleren. Zonder een toetsing van de marge tussen ULL en retail kan het onderhavige besluit niet ‘zijn eigen broek ophouden’, en is het voor zijn effectiviteit bijna volledig afhankelijk van regulering die verder downstream wordt opgelegd. Dat kan natuurlijk niet de bedoeling zijn. OPTA meende dat zij niet bevoegd zou zijn om de marges tussen ULL en retail te borgen. Zij stelde daarbij dat zij niet ‘over een markt heen kan springen,’ namelijk niet over de markt(en) voor WBT. Vodafone ziet niet in dat het wettelijk kader eraan in de weg zou staan om een toets op te leggen tussen ULL en retail, ongeacht of er sprake is van al dan niet concurrerende tussenliggende markten. Het lijkt Vodafone evident dat KPN prikkels kan hebben om de marges van afnemers van ULL op de retailmarkt uit te hollen. De vraag of KPN prikkels heeft om op de tussenliggende wholesalemarkt een commercieel aanbod te doen of niet is hiervoor niet bepalend.

Zo bleek bijvoorbeeld voor de consumentenmarkten (WBT FttC) dat KPN, wanneer zij voor blok wordt gezet om een squeeze¹ op te lossen KPN er eerder voor kiest om haar WBT-prijzen te verhogen tot een prohibitief hoog niveau, in plaats van haar retailprijzen te verhogen of de ULL-tarieven te verlagen.² Het gevolg is dat voor zover sprake was van een squeeze tussen ULL en WBT deze wordt opgelost. De ‘collateral damage’ hiervan is dat LKWBT afnemers van de retailmarkt geweerd worden. Hiermee verdwijnt in feite de externe wholesalemarkt voor WBT FttC, omdat er geen alternatief voor WBT FttC bij andere aanbieders dan KPN beschikbaar is. Het is Vodafone niet duidelijk wat KPN ervan zou kunnen weerhouden om de marges van ULL-afnemers op de retailmarkt ten aanzien van FttC uit te hollen, OPTA’s conclusie dat de LKWBT-markt concurrerend is ten spijt.

In dit verband wijst Vodafone er nog op dat OPTA in randnummer 570 van het ODF FttO ontwerpbesluit aangeeft dat de non-discriminatie juist dient te voorkomen dat KPN zichzelf intern lagere tarieven aanrekent dan aan externe aanbieders:

570. De non-discriminatieverplichting omvat mede een verbod op tariefdifferentiatie door KPN. Dit verbod is van toepassing zowel in het geval KPN voor zichzelf voor dezelfde diensten andere tarieven hanteert (bijvoorbeeld in een offerte, een overeenkomst of een factuur) dan zij hanteert voor haar externe afnemers, als in het geval dat KPN voor haar externe afnemers verschillende tarieven hanteert voor dezelfde diensten.

Vodafone onderstreept nogmaals dat het uitsluitend mogelijk is om te waarborgen dat afnemers van ODF FttO hetzelfde tarief betalen voor ODF toegang als KPN's eigen downstreamorganisatie wanneer er sprake is van een (effectieve) retailtoets. OPTA zou deze wholesale-retailtoets dan ook in het kader van het ODF FttO besluit opleggen.”

2 Verschil O- vs. ABC-gebieden

In randnummers 594 tot en met 597 heeft het college gemotiveerd waarom hij voornemens is een afwijkende ND5-toets te hanteren voor bedrijventerreinen (O-gebieden) en waarom hij deze afwijkende toets niet heeft opgelegd voor stedelijke gebieden (ABC-gebieden).

Daarnaast is in het ontwerpbesluit de definitie van bedrijventerreinen gekoppeld aan de definitie van O-gebieden van KPN (zie randnummer 595).

Graag ontvangt het college uw reactie op onderstaande zienswijzen.

2.1 Zienswijze KPN (pagina 99)

“De reden van de afwijkende toets op bedrijventerreinen wordt in het ontwerpbesluit onderbouwd op basis van de volgende criteria:

- (a) gedaan worden voor een klantgroep waarin zich relatief veel low-end klanten bevinden (hetgeen een hoge penetratie vereist),
- (b) recent gepleegd zijn en/of nog moeten worden gepleegd en
- (c) een hoge mate van voorfinanciering kennen.

OPTA heeft bovengenoemde criteria gehanteerd om voor de ND-5 toets op FttO Bedrijventerreinen een zogenaamde clustertoets te introduceren. Zo is bijvoorbeeld een criterium dat er sprake is van relatief groot aandeel van het volume van de klantvraag naar low end diensten. Als KPN dezelfde criteria toepast op FttO Stedelijk dan ziet KPN weliswaar een zekere mate van verschil ten opzichte van FttO Bedrijventerreinen, maar deze verschillen zijn niet van dien aard dat er geen reden zou zijn om ook voor de ND-5 toets op FttO Stedelijk een clustertoets te gaan hanteren. Desgevraagd kan KPN in een later stadium vragen van OPTA hierover nog beantwoorden.

Indien OPTA de definitie van O-gebieden beperkt tot situaties met APANK dan ontstaat er squeeze op

de aansluitingen die voorheen als O golden en volgens de definitie een A/B/C-etiket krijgen. **[KPN vertrouwelijk: XXXXX].**”

2.2 Zienswijze Tele2 (pagina 14)

“Non-discriminatie – ten onrechte afwijkende ND-5 toets op bedrijventerreinen

47. OPTA heeft in het Ontwerpbesluit gemeend een afwijkende ND-5 toets voor FttO-O gebieden te moeten opleggen. Tele2 begrijpt argumentatie voor een afwijkende toets op bedrijventerreinen als volgt:
- a. Investerings in (seriematige) aanleg van bedrijventerreinen zijn recent gepleegd en/of moeten nog moeten worden gepleegd
 - b. Investerings in bedrijventerreinen kennen een hoge mate van voorfinanciering
 - c. OPTA zoek balans tussen investeringsprikkel KPN en bescherming van potentiële toegangsvragers
 - d. Toepassing van ND-5 toets (kan) hier resulteren in onevenredige benadeling van KPN's investeringsprikkel
 - e. KPN dient minimaal EDC-minus kosten terug te verdienen, low-end klanten niet bereid het gevraagde tariefniveau te betalen
 - f. Hoge penetratie vereist om investering terug te verdienen, relatief veel low-end klanten op bedrijventerreinen
 - g. ND-5 toets staat in de weg dat tarieven in voldoende mate kunnen worden gedifferentieerd langs de vraagcurve
 - h. Zonder deze differentiatie in tarieven geen penetratie, geen investeringen door KPN in bedrijventerreinen
48. OPTA's afwijkende ND-5 toets is als volgt ingericht:
- a. Periodieke vergoeding(en) voor de ontbundelde aansluitlijn wordt ontmiddeld op basis van de tariefstructuur van de FttO-wholesalediensten op metroniveau;
 - b. Ontmiddeling leidt niet tot extern ontmiddelde periodieke vergoeding(en) voor ODF-access (FttO).
49. Naar mening van OPTA zou een afwijkende ND-5 toets de alternatieve afnemers van ODF-toegang niet op een achterstand zetten:

“Ontmiddeling leidt niet tot extern ontmiddelde periodieke vergoeding(en) voor ODF-access (FttO).” (zie randnummer 599 van het Ontwerpbesluit).

“Efficiënte wholesaleafnemers worden niet beperkt om succesvol tot deze gebieden toe te treden, omdat zij net als de investeerder een bepaalde mix van klanten (van low-end tot high-end) aan kunnen sluiten.” (zie randnummer 596 van het Ontwerpbesluit).

Onduidelijkheid en oncontroleerbaarheid

50. Vooropgesteld: Tele2 heeft zeer slechte ervaringen met ontmiddeling door KPN. In de situaties waarin KPN in het verleden zelf heeft mogen ontmiddelen, is dit ten koste gegaan van alternatieve aanbieders! In het Dictum van het Ontwerpbesluit zijn weliswaar enkele

rapportageverplichtingen opgenomen voor KPN,¹ echter, deze zijn naar de mening van Tele2 niet voldoende. Deze rapporten zijn immers vanwege het vertrouwelijke karakter niet kenbaar voor marktpartijen die daardoor worden verhinderd om hun expertise in te brengen. Ook voor de controle op de naleving van de ND-5 toets is het in het verleden van groot belang gebleken dat marktpartijen hun expertise kunnen inbrengen.

51. De onduidelijkheid en oncontroleerbaarheid is des te ernstiger nu de definitie van O-gebied onduidelijk is.
52. In het Ontwerpbesluit gaat OPTA ervan uit dat een O-gebied een bedrijventerrein is dat is verglaasd op basis van vraagbundeling en voorinvestering. De investeringen in de verglazing van een O-gebied kenmerken zich volgens OPTA doordat ze (a) gedaan worden voor een klantgroep waarin zich relatief veel low-end klanten bevinden (hetgeen een hoge penetratie vereist), (b) recent gepleegd zijn en/of nog moeten worden gepleegd en (c) een hoge mate van voorfinanciering kennen.²
53. De wijze waarop KPN FttO-O gebieden aanlegt, is echter in de loop der jaren sterk veranderd. Initieel werden bedrijventerreinen aangelegd waarbij het ODF ontkoppelpunt op sublokaal (straatkast)niveau lag. Vervolgens is KPN veel pragmatischer te werk gegaan (alleen vooraanleg van eenvoudig/goedkoop aan te sluiten locaties, vooraanleg van lege buizen op belangrijkste routes, geen actieve apparatuur meer in straatkasten maar locaties aansluiten vanuit MB/MC). Deze aanpak is begrijpelijk maar werpt wel de vraag op waarin een FttO-O gebied zich nu exact onderscheidt van de andere gebieden, temeer nu de gebiedsclassificatie van O, A, B en C gebieden regelmatig verandert.³
54. Nu de definities van gebieden niet tot een eenduidige afbakening leiden, is een ontmiddeling van tarieven reeds om die reden onduidelijk en oncontroleerbaar.

[.....]

Subsidiar ND-5 - Transparantie – Definitie O-gebied en aankondigingstermijn wijzigingen in gebiedskwalificatie

65. Indien ondanks de hiervoor onder (v) genoemde bezwaren wordt vastgehouden aan de afwijkende verplichtingen voor FttO-access in zogenaamde O-gebieden, zullen in ieder geval waarborgen moeten worden opgenomen om misbruik te voorkomen. In het bijzonder zal alsdan tenminste moeten worden voorkomen dat KPN de, op haar rustende, verplichtingen uit het Ontwerpbesluit (ND-5 toets, verbod op tariefdifferentiatie, tariefregulering) kan omzeilen door de gebiedskwalificatie, naar eigen goeddunken, aan te passen. Een A-gebied zou zo maar tot O-gebied kunnen worden verklaard, en andersom.
66. Om die reden verzoekt Tele2 OPTA in dat geval om in het definitieve besluit de gebiedskwalificaties (O, A, B, C-gebieden) objectief en transparant te definiëren. Met andere woorden, het moet voor alle betrokken partijen inzichtelijk zijn hoe een bepaald gebied kwalificeert en KPN moet niet de mogelijkheid hebben om een bepaald gebied plotseling van kleur te laten verschieten. Een wijziging dient alleen mogelijk te zijn indien daar objectieve redenen voor zijn.

¹ Zie Ontwerpbesluit, Dictum onder XVIII, XIX en XX.

² Zie randnummers 259, 262 en 595 van het Ontwerpbesluit.

³ Zie Ontwerpbesluit, randnummer 273.

67. OPTA wordt dringend verzocht in het definitieve besluit duidelijk te definiëren wat een O-gebied is. Zoals hiervoor onder (v) is toegelicht, is die kwalificatie op dit moment arbitrair.
68. Voor haar informatiebehoefte om de situatie ter plaatse inzichtelijk te krijgen kan OPTA terugvallen op de NGA Recommendation:⁴

“It is therefore important that NRA’s obtain the necessary information to assess whether and where ducts and other local loop facilities are available for the purpose of deploying NGA networks. NRA’s should use their powers under Directive 2002/21/EC to obtain all relevant information on location, capacity and availability of such facilities.”
(zie randnummer 12 NGA Recommendation).

69. In aanvulling op een duidelijke definitie dringt Tele2 er in dit geval tevens bij OPTA op aan om in het Ontwerpbesluit een aankondigingstermijn voor wijzigingen in gebiedskwalificaties op te leggen. Daarbij is Tele2 van mening dat een minimale aankondigingstermijn van achttien (18) maanden redelijk moet worden geacht. Uit de praktijk is immers gebleken dat de representatieve doorlooptijd voor bijvoorbeeld het seriematig verglazen van bedrijventerreinen (inclusief vergunningen e.d.) minimaal achttien maanden is.”

2.3 Zienswijze BCPA (pagina 7)

“ND-5 bedrijventerreinen

BCPA herkent niet de noodzaak om voor bedrijventerreinen een afwijkende toets te introduceren. OPTA tracht een balans te vinden tussen enerzijds de investeringsprikkel van KPN en anderzijds de bescherming van potentiële toegangsvragers tot KPN’s netwerk. Het ontwerpbesluit werpt onvoldoende licht op deze afweging en op de veronderstelde onderliggende belangen.

Zo wordt niet duidelijk waarom zogenaamde low-end klanten bij een ongewijzigde toets niet bereid zouden zijn om het gevraagde tariefniveau te betalen. Is dit wel onderzocht door OPTA?

De grens tussen low end en high end ligt naar schatting in de buurt van de 20 Mbit/sec. Die capaciteit kan met koper eveneens worden geleverd. Bedrijven die verbindingen van 20 Mbit/sec. of een lagere capaciteit willen afnemen, nemen in de regel vermoedelijk koper af. Het effect van deze maatregel zal dan vermoedelijk niet zijn dat deze bedrijven glas zullen afnemen, in plaats van koper. Tegelijkertijd zullen partijen die de keuze voor glasvezel reeds hebben gemaakt, toen 20Mbit/sec. over koper nog niet mogelijk was, als gevolg van deze maatregel niet snel geneigd zijn om op te schalen naar hogere bandbreedtes.

⁴ Commission Recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA), 2010/572/EU L 251/35

Ook het verband tussen het door OPTA veronderstelde probleem (dat low end klanten bij een ongewijzigde toets niet bereid zouden zijn om het gevraagde tariefniveau te betalen) en de aard van de O-gebieden (relatief veel low-end klanten, hoge penetratie, recente investering en hoge mate van voorfinanciering) is niet duidelijk.

Zo lang niet duidelijk is waarom juist in O-gebieden een afwijkende toets zou moeten gelden, kan men zich - met KPN - afvragen waarom de afwijkende toets niet tevens in de A, B en C-gebieden moet gelden. BCPA zou daar geen voorstander van zijn zo lang de noodzaak van een afwijkende toets niet is gedemonstreerd. Het nut van ingewikkelde (en voor alternatieve aanbieders mogelijk riskante) ontmiddeling operaties moet onomstotelijk zijn maar is dat helaas niet.

Tenslotte is het onwenselijk dat KPN geheel naar eigen inzicht de definitie van een O-gebied kan invullen en deze bovendien van maand tot maand kan bijstellen. Een eventuele afwijkende ND-5 toets zou moeten uitgaan van een heldere en objectieve definitie, vastgesteld o.m. aan de hand van de graafafstand en klant dichtheid.”

2.4 Zienswijze Eurofiber (pagina 28)

“76. Eurofiber kan zich niet vinden in de conclusie van OPTA dat de ND-5 toets afwijkend wordt ingevuld voor bedrijventerreinen. Eurofiber heeft reeds meermalen gemotiveerd uiteengezet dat tariefdifferentiatie op basis van de verschillende CAPEX-gebieden niet noodzakelijk is, maar daarnaast redelijkerwijs niet mogelijk is. Niet mogelijk, omdat tariefdifferentiatie op de markt voor ODF-access (FttO) niet kan worden verklaard aan de hand van onderliggende kostenverschillen – er zijn geen onderliggende kostenverschillen.

77. KPN heeft nooit (toetsbaar) cijfermatig onderbouwd (omdat dat niet mogelijk is) welke onderliggende kostenverschillen zouden bestaan tussen de gebiedsklassen (waaronder ook bedrijventerreinen). OPTA gaat wederom ten onrechte uit van vergelijkingen met FttH, waarbij parameters zoals penetratiegraad relevant zijn. Eurofiber heeft reeds naar voren gebracht dat op de markt voor ODF-access (FttO) dergelijke parameters geen belangrijke rol spelen. De bescherming die OPTA in dit geval beoogt te realiseren is non-existent, en leidt juist tot een tegengesteld resultaat, namelijk een gebrek aan transparantie.

78. Dat de ‘margin-squeeze’ toets op de door OPTA voorgestelde wijze zal plaatsvinden per gemiddelde ‘O-gebied’ in plaats van per geleverde dienst (aansluiting) is onwenselijk, omdat dit wederom een stimulans (rechtvaardiging) is voor KPN om haar diensten (initieel) tegen (nog) lagere tarieven aan te bieden. OPTA kiest er ten onrechte voor om de zogenaamde ‘high-end’ gebruikers, ten voordele van KPN, weg te middelen in de ‘O-gebieden’. Eurofiber benadrukt hierbij wederom dat het voorstel van OPTA nadelige gevolgen heeft voor de infrastructuurconcurrentie op de markt, en verzoekt OPTA zijn conclusie te heroverwegen, althans nader te motiveren.”

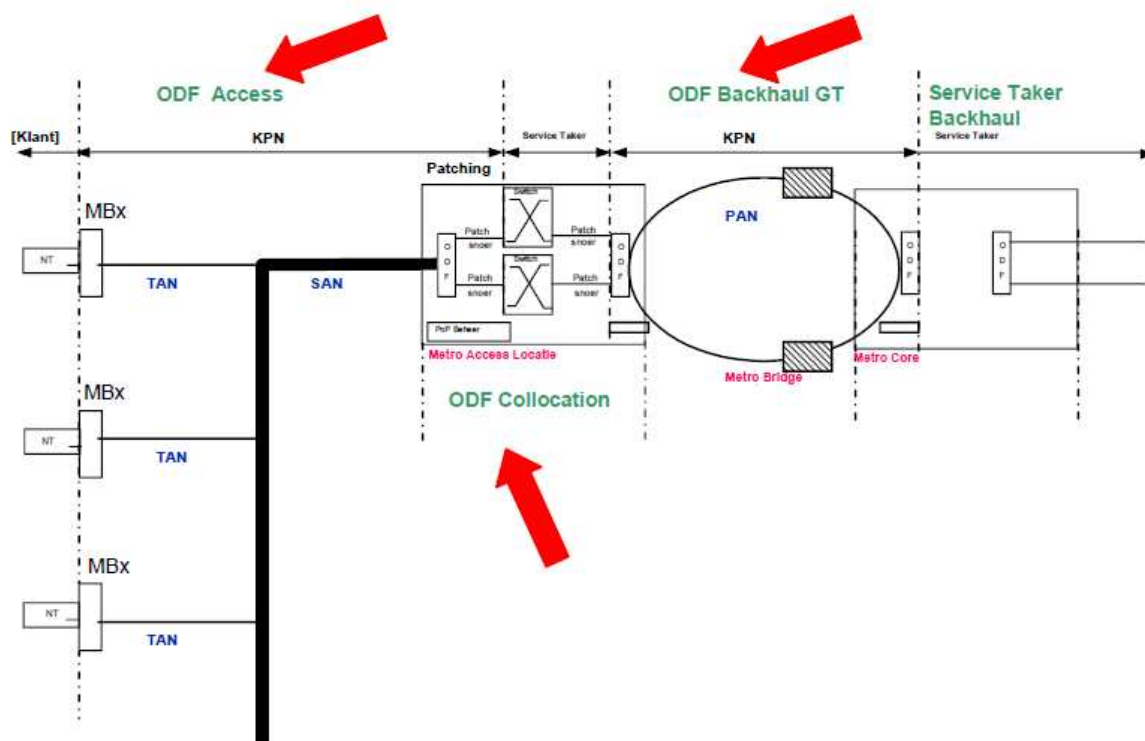
3 Toegangs niveau ODF-access (FttO)

In het ontwerpbesluit is aan KPN een toegangsverplichting opgelegd voor het leveren van ODF-access (FttO). Graag ontvangt het college uw reactie op onderstaande zienswijze.

3.1 Zienswijze Tele2 (pagina 9)

“Toegang – Business case

20. Het is essentieel dat KPN in alle gebieden ODF-toegang verleend op efficiënt niveau, dat wil zeggen niet op straatkastniveau, maar op het niveau van de MB/MC. Het ontwerpbesluit spreekt zich hier niet expliciet over uit. Naar de mening van Tele2 zou dit moeten worden verduidelijkt. Overigens volgt deze verplichting ook uit de non-discriminatieverplichting en de NGA-recommendation. Een en ander wordt hieronder toegelicht.
21. Tele2 begrijpt dat glasvezel aansluitlijnen – inmiddels ook binnen O-gebieden – door KPN allang niet meer op straatkastniveau (ook wel Metro Access of MA niveau genoemd) op actieve apparatuur worden aangesloten. In de huidige praktijk worden deze aansluitlijnen in de straatkast namelijk doorgelast of doorgepatched op glasvezelverbindingen uit het Primary Access Network (PAN) van KPN.



22. Het plaatsen van actieve apparatuur op straatkastniveau is immers uitsluitend (economisch) zinvol indien het aantal aan te sluiten zakelijke eindgebruikers op een bedrijventerrein, groter is

dan het aantal glasvezels in de PAN ring tussen MB locatie en de straatkast. Zolang er voldoende capaciteit aanwezig is in de PAN ring, is er derhalve geen noodzaak om actieve apparatuur te plaatsen.

23. Het realiseren van ontbundelde toegang op straatkastniveau, vertoont sterke overeenkomsten met het realiseren van SDF toegang. In beide gevallen dient actieve apparatuur geplaatst te worden in de straatkast en dient deze actieve apparatuur met het hogere netvlak te worden verbonden door middel van een backhaul verbinding (in het geval van een access dienst voor zakelijke eindgebruikers dient dit een redundante backhaulverbinding te zijn omwille van de hogere beschikbaarheid).
24. Een ODF afnemer wordt bij deze vorm van toegang geconfronteerd met hoge vaste kosten voor actieve apparatuur, collocatie en backhaul. Deze hoge vaste kosten dienen vervolgens te worden terugverdiend door een relatief laag aantal klanten. De wat grotere bedrijventerreinen kennen gemiddeld zo'n 300 zakelijke eindgebruikers. Voor de komende reguleringsperiode is de aanname dat 50% glasvezel afneemt. De potentiële afzetmarkt is 150 zakelijke eindgebruikers. KPN heeft verreweg het grootste marktaandeel. Onder optimale omstandigheden (greenfield situatie) lijkt een marktaandeel van 10% voor een alternatieve aanbieder het maximaal haalbare. Echter zelfs onder optimale omstandigheden, is er geen business case voor ODF ontbundeling op straatkastniveau: te lage volumes, afgezet tegen te hoge vaste kosten.
25. In de praktijk zullen optimale omstandigheden zich niet/nauwelijks voordoen. Er is geen *greenfield* situatie om twee redenen:
 - a. Nu de 'bovenkant' van de markt van glasvezel is voorzien, zakt de vraag nu richting MKB. Traditioneel is KPN altijd het best gepositioneerd in dit segment. Ofwel de potentiële afzetmarkt is grotendeels in handen van KPN.
 - b. KPN heeft de grootste bedrijventerreinen inmiddels verglaasd. De potentiële afzetmarkt bestaat hier uit een incidentele 'overstapper' en wellicht wat aanwas vanuit de 'onderkant' van de markt. Toetreding op het niveau van de straatkast is uitgesloten.
26. Zoals eerder gesteld, is KPN allang overgegaan op het aansluiten van zakelijke eindgebruikers op een hoger netvlak (MB/MC locatie). Indien het voor KPN niet (economisch) zinvol is om actieve apparatuur te plaatsen in een straatkast, dan is het van een ODF afnemer met een kleiner marktaandeel al helemaal niet te verwachten dat deze een positieve business case kan realiseren op basis van ODF ontbundeling op straatkastniveau. Evenals bij SDF-toegang, faalt ook de business case voor alternatieve aanbieders voor ODF-toegang op straatkastniveau omdat de hoge vaste kosten niet terug verdiend kunnen worden op basis van het (te) lage verwachte marktaandeel. Alleen ODF ontbundeling op MB/MC niveau biedt een levensvatbaar businessmodel. Een toegangsverplichting op straatkastniveau zou dan ook zinloos zijn en zal door Tele2 niet kunnen worden afgenomen. Bovendien kunnen alternatieve aanbieders op grond van de non-discriminatieverplichting aanspraak maken op toegang op hetzelfde niveau als KPN.
27. Het beperken van ODF-toegang tot toegang op straatkastniveau zou bovendien niet in lijn zijn met de NGA Recommendation, waarin is opgenomen dat toegang moet worden geboden op het laagste niveau waar het voor alternatieve aanbieders nuttig is:

"To ensure efficient entry, it is important that access is granted at a level in the network of the SMP operator which enables entrants to achieve minimum efficient scale to

support effective and sustainable competition.”⁵

28. OPTA wordt gelet op het bovenstaande dan ook dringend verzocht om in het definitieve besluit de toegangsverplichting zoals neergelegd in het dictumonderdeel VI nader te verduidelijken, in die zin dat KPN verplicht dient te worden om te voldoen aan redelijke verzoeken tot ODF-toegang op het niveau van de MB/MC.⁶
29. Afgezien van de verplichting om efficiënte toegang te waarborgen, geldt bovendien dat uit hoofde van het non-discriminatievereiste toegangsverplichtingen niet tot de straatkast dienen te worden beperkt, ook niet in O-gebieden:
 - a. als ontbundeling niet alleen plaatsvindt in de straatkast, maar de mogelijkheid bestaat dat lijnen worden ‘doorgelust’ naar een hoger netvlak (WEAS switch in MC/MB locatie), dient deze vorm van alternatieve toegang ook voor ODF-afnemers beschikbaar te zijn.
 - b. in het geval geen sprake is van seriematige verglazing maar KPN alleen wat lege buizen heeft neergelegd onder hoofdstraten van bedrijventerrein, dan dient het niveau waarop KPN zelf de dienst kan afnemen ook beschikbaar te zijn voor ODF-afnemers.
 - c. in het geval KPN alleen maar een *manhole* heeft gegraven op een bedrijventerrein en vervolgens op het hele omliggende gebied het label ‘O’ heeft geplakt, dan dient het niveau waarop KPN zelf de dienst kan afnemen ook beschikbaar te zijn voor ODF-afnemers.”

-O-O-O-O-

⁵ Commission Recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA), 2010/572/EU L 251/35.

⁶ Zie Dictum, onder nummer VI.