



Openbaar

Aan  
Marktpartijen

Contactpersoon	Ons kenmerk	Uw kenmerk	Doorkiesnummer
W.M.G. Swelsen	OPTA/AM/2013/200548		(070) 315 91 46
Datum	Onderwerp		Bijlage(n)
26 februari 2013	Verzoek om dupliek marktpartijen op Ontwerp Tariefbesluit FttH		2

Geachte heer/mevrouw,

Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) heeft op 7 december 2012 het Ontwerp Tariefbesluit Ontbundelde glastoegang (FttH) 2012 (met kenmerk: OPTA/AM/2012/203073) (hierna: ontwerp tariefbesluit) op zijn website gepubliceerd. Daarbij heeft hij marktpartijen en andere belanghebbenden bij brief van 7 december 2012 (met kenmerk: OPTA/AM/2012/203124) de mogelijkheid geboden om tot 25 januari jl. hun zienswijze op dit ontwerp tariefbesluit te geven. Van deze mogelijkheid hebben een vijftal partijen gebruik gemaakt, te weten: KPN, Reggefiber, Stichting Glazenkamp, Tele2 en Vodafone. Mede naar aanleiding van deze zienswijzen overweegt het college het ontwerp tariefbesluit op enkele onderdelen aan te passen.

Het college geeft marktpartijen en andere belanghebbenden middels deze brief de gelegenheid om ten aanzien van enkele onderdelen op elkaars zienswijzen te reageren. Het college ontvangt de reactie op de in bijlage 1 bij deze brief voorgenomen wijzigingen, van marktpartijen graag uiterlijk **woensdag 6 maart 2013** per e-mail. De reacties kunnen verstuurd worden naar [w.swelsen@opta.nl](mailto:w.swelsen@opta.nl). Indien uw zienswijze bedrijfsvertrouwelijke gegevens bevat dient u gelijktijdig een openbare versie van uw reactie te verstrekken.

In bijlage 2 bij deze brief heeft het college de relevante zienswijzen opgenomen. De integrale zienswijzen zullen per e-mail aan de leden van de Industry Group worden toegezonden. Tevens worden deze binnenkort op de website van OPTA gepubliceerd.

Het college sluit niet uit dat ook nog op andere onderwerpen dupliek wordt gevraagd.



**Openbaar**

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u naar aanleiding van het bovenstaande nog vragen hebben dan kunt u zich wenden tot de in het briefhoofd vermelde contactpersoon.

Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,  
namens het college,  
(plv) Afdelingshoofd Markten

(w.g.)

mr. K.J. Graver



Openbaar

## **Bijlage 1: Voorgenomen wijziging tot discontinueren investeringsbijdrage telco-telco migratie**

Tele2 en Vodafone voeren twee vergelijkbare punten aan in hun zienswijzen als reactie op het voornemen van het college om Reggefiber toe te staan een investeringsbijdrage in rekening te brengen bij telco-telco migratie. Allereerst stellen zij dat het onredelijk is dat een investeringsbijdrage in rekening wordt gebracht bij migratie van WBT naar ODF, oftewel indien een WBT-afnemer specifieke lijnen migreert van WBT- naar ODF FttH-niveau, zonder dat daarbij de eindgebruiker van lijn of van retailaanbieder (hierna: ISP) wisselt. Als gevolg hiervan betaalt de aanbieder tweemaal een investeringsbijdrage voor dezelfde eindgebruiker. WBT-afnemers krijgen namelijk in eerste instantie de investeringsbijdrage doorgerekend van de betreffende ODF-afnemer. Vervolgens zouden zij wederom de investeringsbijdrage moeten betalen wanneer zij zelf ODF-afnemer worden. Ten tweede stellen beide partijen dat het huidige uitgangspunt in het DCF model – dat afnemers gemiddeld eens in de zeven jaar overstappen – onjuist is. Tele2 en Vodafone geven aan dat de gemiddelde overstap van eindgebruikers eens per drie jaar is.

Het college verstaat onder een telco-telco migratie zowel het commercieel overstappen van een eindgebruiker tussen verschillende ISP's alsmede de technische migratie van een specifieke lijn van WBT-afname naar ODF-afname bij dezelfde ISP.

Als gevolg van onder andere de zienswijzen van Tele2 en Vodafone komt het college tot de conclusie het niet redelijk of wenselijk te vinden om Reggefiber een investeringsbijdrage in rekening te laten brengen bij telco-telco migratie. Het college licht dit hieronder toe.

Het uitgangspunt van het DCF-model is dat een lijn gemiddeld eens in de zeven jaar (tijdelijk) leeg komt te staan door verhuizing of anderszins. De herhaaldelijke toepassing van de investeringsbijdrage voor dezelfde lijn is gebaseerd op de gemiddelde frequentie waarmee eindgebruikers verhuizen. De gemiddelde overstapfrequentie van eindgebruikers en ODF-afnemers is hoger dan eens per zeven jaar. Eindgebruikers stappen gemiddeld genomen immers vaker over dan dat zij verhuizen. Daarnaast hoeft een wisseling van ODF-afnemer in zijn geheel niet samen te hangen met de overstap van eindgebruikers. Het rekenen van een investeringsbijdrage bij telco-telco migraties zou dus onterecht leiden tot het innen van een investeringsbijdrage met een hogere frequentie dan eens in de zeven jaar. Het innen van een investeringsbijdrage bij telco-telco migraties zou derhalve een overdekking van de kosten tot gevolg hebben.

Indien eenzelfde ISP zijn klant, op hetzelfde adres, migreert van WBT- naar ODF-niveau, leidt het



## Openbaar

innen van een investeringsbijdrage bij telco-telco migratie tot een overdekking van de kosten. Van (tijdelijke) leegstand van de lijn is geen sprake en de investeringsbijdrage is voor deze klant al in

rekening gebracht op het moment van aansluiten. Daarnaast vormt het meermaals in rekening brengen van een investeringsbijdrage een overstapdrempel voor toetreders op ODF-niveau.

Indien er sprake is van een klant die op hetzelfde adres overstapt van ISP A naar ISP B acht het college het innen van een investeringsbijdrage bij telco-telco migratie eveneens onredelijk en onwenselijk. In dit geval is namelijk evenmin sprake van (tijdelijke) leegstand van de lijn en zou dit ook in dit geval ertoe leiden dat de investeringsbijdrage vaker in rekening wordt gebracht dan eens in de zeven jaar.

Het college is daarom voornemens om het ontwerp tariefbesluit aan te passen. Deze aanpassing houdt in dat de investeringsbijdrage vanaf 2012 geen onderdeel uitmaakt van de telco-telco migratie. Het college overweegt daarom het tariefplafond voor telco-telco migratie in het ontwerp tariefbesluit aan te passen. Deze aanpassing houdt in dat het tariefplafond voor telco-telco migratie per 1 januari 2012 EUR 47,20 bedraagt (in plaats van EUR 133,85 zoals opgenomen in het ontwerp tariefbesluit van 7 december 2012).

Deze aanpassing heeft naar het oordeel van het college geen gevolgen voor de tariefplafonds van de maandelijkse tarieven voor ODF-toegang, aangezien er in het DCF-model nog steeds rekening wordt gehouden met een (tijdelijke) leegstand van de aansluitlijn van eens in de 7 jaar. Deze (tijdelijke) leegstand van de aansluitlijn komt echter niet tot uitdrukking in het tariefplafond voor telco-telco migratie, maar bestaat uit een separate disconnect (van de oude bewoner) en een connect (van de nieuwe bewoner). In een dergelijke situatie, waarin er sprake is van (tijdelijke) leegstand mag Reggefiber bij het aansluiten van de nieuwe bewoner wel (opnieuw) een investeringsbijdrage rekenen in het aansluittarief.

Verder merkt het college op dat het onjuist is dat het uitgangspunt in het DCF model het gemiddelde overstapedrag van eindgebruikers is. Het college ziet in dat zijn bewoording in randnummer 126 van het ontwerp tariefbesluit derhalve aangepast dient te worden. De zeven jaar ziet namelijk op de gemiddelde (tijdelijke) leegstand van een lijn, zoals hierboven uitgelegd. Ten overvloede merkt het college op dat de investeringsbijdrage dus niet gekoppeld is aan het gemiddelde overstapedrag van eindgebruikers. Het college is van mening dat dit uitgangspunt in het DCF-model niet gewijzigd dient te worden.

Graag ontvangt het college uw reactie op de voorgenomen wijziging van het ontwerpbesluit van 7



**Openbaar**

december 2012, en op onderstaande zienswijzen.



Openbaar

## **Bijlage 2: Relevante passages zienswijzen Tele2 en Vodafone**

### **1. Zienswijze Vodafone (pagina 2 & 3)**

*“Vodafone maakt uit randnummer 72 op dat ook het college zich bewust is van mogelijke negatieve effecten op de ODF-tarieven. Het college merkt hierover op:*

*72. Het college erkent wel dat de investeringsbijdrage voor telco-telco migraties op termijn een toetredingsdrempel zou kunnen vormen. Op korte termijn zullen alternatieve toetreders op FttH netwerken vooral actief zijn op basis van WBT-diensten. Indien één of meerdere van deze WBT afnemers in de positie komt om in ODF-access te investeren, zal deze partij zijn klanten in de betreffende gebieden willen migreren van op basis van WBT geleverde diensten naar op basis van ODF-access geleverde diensten. Voor elke op deze wijze te migreren (reeds bestaande) klant zal vervolgens wederom een investeringsbijdrage van EUR 80,00 (exclusief jaarlijkse CPI mutaties) in rekening gebracht worden. Tot op heden heeft het college geen grote migratie waargenomen van WBT-afnemers die naar ODF-access overstappen. Zo is GlasOperator direct toegetreden op ODF-access. Ook de ODF-afnemer aQuestora heeft de ambitie om alleen ODF access af te nemen. Gelet op deze huidige marktomstandigheden acht het college de investeringsbijdrage specifiek voor telco-telco migraties niet mededingingsbeperkend.*

*Vodafone kan zich niet vinden in de redenering van OPTA dat de investeringsbijdrage voor telco-telco migraties niet mededingingsbeperkend zou zijn onder de huidige marktomstandigheden. Het enkele feit dat op dit moment ODF-afnemers geen WBT-afnemers zijn betekent niet dat de komende reguleringperiode geen sprake kan zijn van grootschalige migratie van WBT naar ODF. Vodafone verzoekt het college met klem om nu, in het voorliggende besluit, reeds expliciet een uitzondering te maken voor telco-telco migraties waarbij een afnemer van WBT zijn klant migreert naar zijn eigen ODF-access footprint. In die gevallen zou niet sprake moeten zijn van een investeringsbijdrage.*

*Het is niet alleen onwenselijk vanuit het oogpunt van infrastructuurconcurrentie, maar ook onredelijk wanneer bij een migratie van WBT naar een eigen ODF-footprint opnieuw een investeringsbijdrage wordt gevraagd, omdat deze alternatieve aanbieder dan in feite twee maal het aansluittarief moet voldoen: immers de alternatieve aanbieder heeft die investeringsbijdrage reeds betaald toen hij de eindgebruiker via de WBT-dienst aansloot (versleuteld in het WBT aansluittarief), en vervolgens nogmaals wanneer hij dezelfde consument overzet naar zijn eigen ODF-footprint. Op deze manier moet een partij die zijn WBT klanten overzet naar zijn eigen ODF-footprint twee maal langs de kassa,*



## Openbaar

*terwijl er aan de retailzijde niets verandert. Voorkomen moet worden dat er binnen de looptijd van een en dezelfde retailklantrelatie twee maal een investeringsbijdrage dient te worden gedaan. Zo'n dubbele investeringsbijdrage fungeert feitelijk als een belasting op het uitrollen naar ODF, iets wat OPTA juist*

*zou moeten aanmoedigen in plaats van afremmen. Het uitgangspunt zou ten minste moeten zijn dat wanneer de retailklantrelatie ongewijzigd blijft er niet meer dan één investeringsbijdrage betaald moet worden. Voor zover Vodafone kan opmaken uit de beschrijving van het DCS-model en de relevante parameters daarbinnen gaat het model uit van een gemiddelde overstap eens in de 7 jaar, gebaseerd op het switch-gedrag van de **eindgebruiker**. OPTA gaf duidelijk blijk van deze lezing in het vigerende tariefbesluit (onderstreping en vetmarkering door Vodafone):*

*126. Het college verwacht dat het aantal overstappers onder **eindgebruikers** van diensten die tot standkomen via het glazen aansluitnet tevens beperkt zal zijn. Wanneer **consumenten** de overstap maken van het koperen aansluitnet of van het kabelaansluitnet naar het glazen aansluitnet, dan is het aannemelijk dat in de eerste jaren het aantal overstappers relatief laag zal zijn. Het college is derhalve van oordeel dat het aannemelijk is dat een glasaansluiting gemiddeld een keer per zeven jaar wordt afgesloten en opnieuw wordt aangesloten. Om deze reden beoordeelt het college de inschatting van Reggefiber van de frequentie waarmee eenmalige dienstverlening plaatsvindt als redelijk.*

*Het DCS-model neemt dus niet mee dat er naast switchgedrag van de eindgebruiker er ook wholesalemigraties zijn op basis van aanbieders die overstappen van WBT naar hun eigen footprint. Dit alleen leidt er reeds toe om deze migratiestroom van WBT naar ODF – waarbij de retailklantrelatie gewoon doorloopt – volledig vrij te stellen van de investeringsbijdrage. Dit leidt naar de mening van Vodafone dus ook niet tot aanpassingen in de parameters in het model (zoals de gemiddelde duur van een retailovereenkomst van 7 jaar), omdat het model geen rekening hield met deze WBT-ODF migratie, en zorgt ervoor dat de genoemde oneigenlijke overstapdrempels voor alternatieve partijen om klanten over te zetten van WBT naar hun eigen footprint worden geslecht. De inkomsten van een investeringsbijdrage in het kader van een wholesalemigratie (van WBT naar ODF) zijn eenvoudigweg niet meegenomen in het DCS-model en kunnen derhalve ook niet door Reggefiber in rekening worden gebracht. Reggefiber hoeft om deze reden ook niet via andere tarieven gecompenseerd te worden voor het mislopen van de investeringsbijdrage in de situatie van een wholesalemigratie waarbij de retailklantrelatie ongewijzigd blijft.”*

## 2. Zienswijze Tele2 (pagina 13 & 14)

*“Investeringsbijdrage op basis van 3-jaars overstapfrequentie*



Openbaar

71. *Het college constateert daarnaast dat er door de investeringsbijdragen meer risico bij de ODF afnemers ligt. Het college acht het echter onjuist dat, zoals GlasOperator stelt, speciaal rekening gehouden zou moeten worden met klanten die binnen één jaar overstappen. Zo wordt bijvoorbeeld in het kader van het verbod op marge-uitholling doorgaans gerekend met een gemiddelde overstap van eens in de drie jaar. In het verleden hebben verschillende telecomaandieners erkend dat dit een redelijke aanname is. Indien er rekening gehouden wordt met klanten die gemiddeld na drie jaar overstappen, zijn de kosten van de investeringsbijdrage EUR 2,33 per maand per lijn.<sup>28</sup> Het college acht deze gemiddelde maandelijkse kosten van de investeringsbijdrage op zichzelf niet mededingingsbeperkend.*
54. *Het is correct dat een gemiddelde overstap van eens in de drie jaar een redelijke aanname is. Bij de beoordeling van de investeringsbijdrage gaat OPTA echter uit van een gemiddelde overstap frequentie van eens in de 7 jaar.*
55. *Deze discrepantie tussen de gerealiseerde gemiddelde overstapfrequentie in de praktijk en de geschatte gemiddelde overstapfrequentie in het DFC model van Reggefiber, is onverklaarbaar en kan geen stand houden.*
56. *OPTA wordt verzocht om hier aan te sluiten bij de gerealiseerde gemiddelde overstapfrequentie welke al jaren is gestabiliseerd op een frequentie van eens in de 3 jaar.*
57. *Een ongewenste consequentie voor de business case van alternatieve toetreders van het hanteren van de overstap frequentie van eens in de 7 jaar, is dat deze resulteert in (te) hoge eenmalige tarieven.*
58. *Indien de investeringsbijdrage wordt verbijzonderd in het eenmalige tarief en als zodanig in rekening zou worden gebracht (zie eerdere verzoek), kan deze inderdaad over 3 jaar worden afgeschreven. Dit zou inderdaad resulteren in kosten van € 2,33 per maand per lijn.*
59. *Het feit dat OPTA deze kosten 'op zichzelf niet mededingingsbeperkend' acht, maakt pijnlijk duidelijk dat OPTA ofwel te weinig kennis heeft van de business case van alternatieve aanbieders, ofwel hiermee geen rekening houdt.*
60. *Een bedrag van € 2,33 per maand per lijn enkel en alleen om de kosten van de investeringsbijdrage te dekken, is prohibitief. Op de downstreammarkten van ODF-FttH zijn de marges flinterdun en kan de business case van alternatieve aanbieders deze kosten niet dragen.*





Openbaar

61. OPTA wordt verzocht om op te leggen dat in het DCF model uitgegaan dient te worden van een 3-jaars overstap frequentie als uitgangspunt om de hoogte van de investeringsbijdrage te bepalen.

Geen investeringsbijdrage in WBT-ODF overstaptarief

72. Het college erkent wel dat de investeringsbijdrage voor telco-telco migraties op termijn een toetredingsdrempel zou kunnen vormen. Op korte termijn zullen alternatieve toetreders op FttH netwerken vooral actief zijn op basis van WBT-diensten. Indien één of meerdere van deze WBT afnemers in de positie komt om in ODF-access te investeren, zal deze partij zijn klanten in de betreffende gebieden willen migreren van op basis van WBT geleverde diensten naar op basis van ODF-access geleverde diensten. Voor elke op deze wijze te migreren (reeds bestaande) klant zal vervolgens wederom een investeringsbijdrage van EUR 80,00 (exclusief jaarlijkse CPI mutaties) in rekening gebracht worden. Tot op heden heeft het college geen grote migratie waargenomen van WBT-afnemers die naar ODF-access overstappen. Zo is GlasOperator direct toegetreden op ODF-access. Ook de ODF-afnemer aQuestora heeft de ambitie om alleen ODF access af te nemen. Gelet op deze huidige marktomstandigheden acht het college de investeringsbijdrage specifiek voor telco-telco migraties niet mededingingsbeperkend.

62. De overstapkosten van WBT naar ODF-FttH belemmeren alternatieve toetreding op ODF FttH niveau. Het KPN WBA disconnect tarief + eenmalige aansluittarief van Reggefiber ( € 25,00 + € 104,88) = € 129,88.

63. De investeringsbijdrage in het eenmalige tarief van Reggefiber is echter gebaseerd op de 'normale' overstapfrequentie van eindgebruikers (ten gevolge van verhuizingen, overlijden, overstap van aanbieder, etc). Echter indien Tele2 proactief eindgebruikers gaat overzetten, heeft dit niets te maken met de 'normale' overstapfrequentie waarop het Reggefiber tarief is gebaseerd.

64. OPTA dient de investeringsbijdrage uit het eenmalige WBA-ODF overstapbedrag te verwijderen om toetreding op ODF-FttH niveau te stimuleren. Belangrijker nog is dat een WBA-ODF overstap niet aansluit bij de 'normale' overstapfrequentie van eindgebruikers. Het hanteren van de investeringsbijdrage zou derhalve resulteren in een overdekking van kosten.

65. In het geval van een WBT naar ODF batchmigratie zou een efficiëntiekorting moeten worden toegepast (batchgewijs dus efficiënter want o.a. voorrijkosten spelen nauwelijks een rol op die hoge



Openbaar

volumes).

*66. Tele2 wijst OPTA erop dat deze issue in de komende reguleringsperiode wel degelijk een rol gaat spelen en verzoekt dan ook om bovenstaande opmerkingen in de definitieve beoordeling te betrekken.*

*67. OPTA wordt verzocht de investeringsbijdrage uit het eenmalige WBA-ODF overstapbedrag te verwijderen en bovendien een efficiëntie korting toe te passen op de operationele kosten in het aangepaste WBA-ODF telco-telco migratie tarief.”*