



ACM tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttO) 2013

Reactie van KPN op het ontwerpbesluit van 28 juni 2013
(kenmerk: ACM/DTVP/2013/202221)

- OPENBARE VERSIE -

KPN
Contactpersonen: André Veldman / Marianne de Groene
Postbus 30 000
2500 GA Den Haag
andre.veldman@kpn.com / marianne.degroene@kpn.com

Kenmerk: WOPC/2013/010

1 augustus 2013

INLEIDING

KPN heeft kennis genomen van het ontwerpbesluit voor de vaststelling van de tariefplafonds voor ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken en bijbehorende faciliteiten (ODF-access (FttO) 2013 dat de Autoriteit Consument en Markt (hierna ACM) op 28 juni 2013 in consultatie heeft gegeven. KPN maakt graag gebruik van de gelegenheid om haar zienswijze op dit ontwerptariefbesluit kenbaar te maken.

In het kader van de voorbereiding van het ontwerptariefbesluit heeft KPN bij de beantwoording van de herberekeningsverzoeken van ACM voor een gedeelte haar visie ten aanzien van de grondslagen van deze verzoeken al kenbaar gemaakt. Deze visie wordt in dit document op een aantal plaatsen herhaald en aangevuld met een reactie op de onderbouwing van ACM, nu deze door ACM in het ontwerptariefbesluit kenbaar is gemaakt. Verder heeft ACM gedurende het implementatieproces aan KPN enkele aanwijzingen gegeven. Ook daarop wil KPN in deze zienswijze nader reageren. Tot slot zal KPN haar visie geven op het onderzoek dat in opdracht van ACM door The Brattle Group is uitgevoerd ter bepaling van de WACC.

Deze zienswijze bevat bedrijfsvertrouwelijke gegevens. **Vertrouwelijke informatie in de tekst wordt in vette letter weergegeven.** Deze informatie mag niet zonder toestemming van KPN openbaar worden gemaakt. KPN zal tevens voor een openbare versie zorgen.

STRUCTUUR

KPN heeft de opbouw van de zienswijze zo veel als mogelijk aangesloten bij de opbouw van het ontwerp tariefbesluit. Alvorens op de verschillende onderdelen van het ontwerp tariefbesluit in te gaan, maakt KPN een aantal opmerkingen van algemene aard.

INHOUD

INLEIDING	1
STRUCTUUR	1
INHOUD	2
1 ALGEMENE OPMERKING	3
2 LOOPTIJD VAN HET DCF-MODEL EN INVESTERINGEN VÓÓR 2005	4
3 OPERATIONELE KOSTEN (OPEX)	4
3.1 <i>Projectkosten</i>	4
4 CO-LOCATIE	5
4.1 <i>Stroommeter</i>	5
4.2 <i>Koppelkabels</i>	5
5 RENDEMENT OP ACTIVA (WACC)	6
5.1 <i>Methode</i>	6
5.2 <i>Risicovrije rente</i>	7
5.3 <i>Marktrisicopremie</i>	7
5.4 <i>Bèta</i>	8
5.5 <i>Inflatie</i>	8
5.6 <i>Glasopslag</i>	8
6 INFLATIE	9
7 TOEKOMSTIGE RENDEMENTSCONTROLE	10
7.1 <i>Vaststellen van het asymmetrisch reguleringsrisico</i>	10
7.2 <i>Eenmalige tarieven</i>	11

1 ALGEMENE OPMERKING

Het bieden van zo veel mogelijk reguleringszekerheid en een gunstig investeringsklimaat is door ACM geïdentificeerd als een belangrijke doelstelling bij tariefregulering van ODF-access (FttO); zie randnummer 643 van het marktanalysebesluit¹.

643. Gelet op het voorgaande acht het college het ten behoeve van het creëren van een gunstig investeringsklimaat van belang bij het te gebruiken rendement rekening te houden met alle risico's en zo veel mogelijk zekerheid te bieden over de invulling van tariefverplichtingen die tijdens de komende reguleringsperiode en daarna zullen gelden.

KPN ziet echter in het ontwerptariefbesluit een drietal hoofdpunten die in de ogen van KPN in strijd zijn met het creëren van een gunstig investeringsklimaat en zoveel mogelijk reguleringszekerheid:

1. KPN mag niet alle wholesale specifieke kosten opnemen in het model (vervangingsinvesteringen bij 'projectkosten') of dient deze in een cashflow venster op te nemen (koppelkabel);
2. KPN wordt niet gestimuleerd om glasuitrol FttO tot een succes te maken;
3. Wat betreft het rendement op activa (WACC) wijkt ACM af van de eerder gehanteerde methode en t.a.v. de glasopslag ook nog met de benchmark binnen de EU en het FttH model.

Ad 1. Door het niet laten opnemen van vervangingsinvesteringen of door kosten grotendeels toe te rekenen aan periodieke tarieven gaat ACM op de stoel van de investeerder zitten. ACM creëert hiermee onzekerheid of KPN de kosten kan terugverdienen. Dat is een streep door het belang dat ACM eerder heeft aangegeven van een gunstig investeringsklimaat. Feit is dat KPN het risico loopt dat de betreffende investeringen niet (of niet binnen een redelijke termijn) worden terugverdiend. Het bestaan van een dergelijk verhoogd risico dient te worden gezien als een gebrek aan kostenoriëntatie. Ook al manifesteert zich dit risico in de praktijk gelukkig slechts in een klein deel van de klantsituaties, dit is pas achteraf zichtbaar en het leidt - in de combinatie met de keuze van ACM voor vaste, in de tijd constante tariefplafonds - tot een tekort op de opbrengsten en dus marge.

Ad 2. Ter compensatie van een harde en blijvende aftoppingsgrens wordt de (tarief)vrijheid ingeperkt t.o.v. hetgeen is vastgesteld bij ODF FttH. Daar waar er genoeg argumenten zijn waarom deze compensatie (in de vorm van een opslag voor het zogenaamde asymmetrische reguleringsrisico) hoger zou moeten zijn dan bij FttH. Met deze invulling wordt het investeringsklimaat dus bepaald niet bevorderd.

Ad 3. ACM wijzigt de methode van vaststelling van de WACC op een aantal punten. Het effect van de belangrijkste aanpassingen is dat ze leiden tot een neerwaartse bijstelling van de WACC. Naast het feit dat een wijziging van methode niet past in de doelstelling van reguleringszekerheid bevordert een lagere WACC ook niet het investeringsklimaat. Ook is er een lagere glasopslag vastgesteld t.o.v. de benchmark en het FttH model. Dit lijkt niet te passen bij de strekking van de aanbeveling van de Europese Commissie t.a.v. Next Generation Access Networks²:

“Bij het bepalen van de prijzen voor toegang tot de ontbundelde vezellijn moeten de NRI's een hogere risicopremie opnemen om een bijkomend en kwantificeerbaar risico van de SMP exploitant weer te geven.”

¹ Besluit marktanalyse ODF-access (FttO). 28 december 2012, OPTA/AM/2012/203110.

De Europese Commissie heeft in haar commentaar bij de notificatie van het ontwerpbesluit marktanalyse FttO reeds aangegeven kritisch te zullen kijken naar een aantal zaken²:

... De Commissie verzoekt OPTA derhalve, zodra de in het vooruitzicht gestelde aanbeveling is vastgesteld, haar kostenmethodologieën in het licht daarvan te herzien.

... De Commissie merkt ook op dat prijscontrole als ex-ante opgelegde verplichting voor glasvezelinfrastructuur niet noodzakelijk zou zijn als er genoeg beschermingsmechanismen voor concurrentie zouden bestaan.

... Tegen deze achtergrond moet OPTA de verplichting tot kostenoriëntering voor de glasvezellijnen van de exploitant met aanmerkelijke marktmacht opheffen zodra de bovengenoemde beschermingsmechanismen in Nederland daadwerkelijk functioneren en OPTA kan vaststellen dat het prijsstellingsgedrag van de exploitant met aanmerkelijke marktmacht wel degelijk is ingeperkt door kostengeoriënteerde koperprijzen of door aanzienlijke concurrentiedruk, die met name zou blijken uit het bestaan van goed ontwikkelde alternatieve infrastructuren met een vergelijkbare reikwijdte.

ACM doet met diverse keuze in het ontwerp tariefbesluit ook al uitspraken over toekomstige reguleringsperiodes. KPN gaat er vanuit dat ACM te allen tijde zich aan de richtlijnen van de Europese Commissie houdt en nu niet al zaken over de verre toekomst vastlegt waarachter hij zich in de toekomst kan verschuilen.

2 LOOPTIJD VAN HET DCF-MODEL EN INVESTERINGEN VÓÓR 2005

Het DCF-model heeft een lange looptijd, 40 jaar. KPN heeft deze looptijd gehanteerd op verzoek van ACM. ACM wil hiermee voorkomen dat er significante Capex aan het eind van het cashflowvenster wordt opgenomen, die hiermee feitelijk een zeer korte terugverdientijd zou krijgen. Dit is nu inderdaad voorkomen. Door de lange looptijd in het venster is de kans steeds groter dat de toenemende penetratie van FttH een rol zal gaan spelen. Steeds meer bedrijven zullen volgens het FttH model (kunnen) worden ontsloten, waardoor de marktpotentie voor het FttO model afneemt. De door ACM voorgenomen terugverdientijd van 30 jaar voor FttO houdt daar in de huidige opzet van het model ten onrechte geen rekening mee.

Bovendien zou een significant langere terugverdientijd dan bij FttH op zijn minst een (veel) hogere glasopslag rechtvaardigen, in tegenstelling tot de lagere glasopslag die nu wordt gehanteerd in het door ACM voorgestelde ontwerp tariefbesluit.

3 OPERATIONELE KOSTEN (OPEX)

3.1 Projectkosten

ACM stelt dat KPN een zeer algemene onderbouwing heeft gegeven van de terugkerende Capex t.b.v. IT-software en dat iedere onderbouwing van de hoogte ontbreekt waardoor deze onvoldoende rechtvaardiging zou bieden om toe te staan dat KPN deze 'projectkosten' driejaarlijks terug mag laten keren. KPN heeft al eerder aangegeven dat ze van mening is dat het niet zozeer gaat om een onderbouwing van deze Capex in de toekomst, maar om

² Brussel, 21.12.2012, C(2012) 9967 final

een onderbouwing van de door KPN gehanteerde levensduur/ afschrijvingstermijn voor dit type investeringen. KPN hanteert voor IT-software een afschrijvingstermijn van **[KPN vertrouwelijk –]** jaar. Dit lijkt gemiddeld genomen een redelijke termijn te zijn (ook in de discussie in de Industry Group leek dit het ‘gemiddelde’ standpunt te zijn). Gelet op het principe van het DCF-model dat investeringen terugkomen na het verstrijken van de afschrijvingstermijn (net zoals de vervangingsinvestering van het glas aansluitnetwerk na 30 jaar terugkomt), is het volgens KPN dan nu ook niet nodig om een specifieke onderbouwing op te leveren voor het na **[KPN vertrouwelijk –]** jaar laten terugkomen van de vervangingsinvestering in IT-leveringssystemen/software (de term ‘projectkosten’ is daarom verwarrend in dit verband). KPN ziet niet in waarom met betrekking tot het terugkomen van de investeringen in software een verdergaande onderbouwing geleverd zou moeten worden dan voor het terugkomen van de investeringen in het glas aansluitnetwerk.

Mocht het om de **[KPN vertrouwelijk –]** jaar laten terugkomen van de betreffende Capex een probleem op zichzelf vormen dan heeft KPN al eerder in een antwoord op een vragenbrief laten weten dat er ook een keus voor een korter cashflow-venster gemaakt zou kunnen worden. Het is echter ons inziens van tweeën één: of een korter venster, of een lang venster met periodiek terugkerende investeringen. KPN lijkt de keus voor een lang venster onlosmakelijk verbonden met het telkens terug laten komen van de Capex na verloop van de afschrijvingstermijn. Het is namelijk evident duidelijk dat het uitgangspunt achter het herberekeningsverzoek impliceert dat er gedurende de hele periode maar één keer hoeft te worden geïnvesteerd in deze IT-kosten. En dat uitgangspunt is evident onjuist.

4 CO-LOCATIE

4.1 *Stroommeter*

ACM heeft aan KPN een herberekeningsverzoek gedaan om alle kosten van de stroommeter aan de periodieke tarieven toe te rekenen. ACM is van oordeel dat er een dubbeltelling zou zitten in de berekening van KPN; kosten worden zowel toegerekend aan het VVA plafond als het VVE plafond. Dat kan op zichzelf in onze ogen niet leiden tot een keuze om dan alle kosten maar aan een VVA plafond toe te wijzen. KPN loopt hier een reëel risico de kosten van de stroommeter niet te kunnen terugverdienen indien een wholesale-afnemer het contract na korte tijd zou opzeggen. De kosten worden specifiek voor de wholesale-afnemer gemaakt, dus het is reëel dat de afnemer het risico draagt. Indien een wholesale-afnemer het contract na korte tijd opzegt (terwijl de stroommeter nog niet is afgeschreven), zou in de visie van KPN een disconnect fee in rekening gebracht dienen te worden. KPN stelt voor dat dit bedrag dan gelijk is aan een evenredig deel van het bedrag van € 1450,- , afhankelijk van de verstreken termijn. KPN heeft dit punt al eerder naar voren gebracht. ACM is daarop in het ontwerptariefbesluit echter niet ingegaan.

4.2 *Koppelkabels*

Allereerst wil KPN ingaan op de opmerking van ACM: “KPN gebruikt koppelkabels voor de verbinding tussen het ODF en haar apparatuur (interne levering)”. Zoals diverse malen aangegeven maakt KPN zelf geen gebruik van FttO koppelkabels. Deze koppelkabels worden enkel ten behoeve van de externe wholesale-afnemer(s) geleverd.

ACM gaat volledig voorbij aan het feit dat KPN voor de aanleg van koppelkabels (eenmalige) kosten maakt, die KPN direct betaalt aan de aannemers en dus een onmiddellijke cash(out)flow vormen.

De kosten van aanleg van de koppelkabels worden gedreven door:

- ♦ De af te leggen afstand;
- ♦ Het afwerken van koperdraden dan wel glasvezels;
- ♦ Materiaalkosten (koper- versus gasvezelkabel).

Ten gevolge van de door ACM verlangde herberekening moet KPN de aanleg van de koppelkabel dus voorfinancieren en het is nog maar de vraag of de cash-out die KPN hiervoor moet maken wel terugverdiend kan worden.

De herberekening die ACM verlangt is bovendien naar de mening van KPN volstrekt willekeurig. ACM stelt voor de koppelkabels VVE-tariefplafonds vast zonder enige kostenonderbouwing c.q. motivering waarom hij tot het voorgestelde eenmalige tarief is gekomen. ACM geeft in het ontwerp-tariefbesluit zelf al aan dat *“het basistarief niet direct is gebaseerd op kosten”*. Bovendien zijn de aantallen koppelkabels die in de berekening worden gebruikt zonder nadere informatie en zonder overleg bepaald. Kortom, er is geen onderbouwing (buiten het feit dat ACM vindt dat het eenmalige tarief ernstige toetredingsdrempels vormt), hetgeen meer de uitkomst van een onderbuik gevoel lijkt te zijn dan dat het uit een kwantitatieve analyse blijkt, voor herberekening en de hoogte van het vastgestelde basistarief en het lijkt er daarom op dat er een ‘gewenste’ uitkomst is voor het eenmalige tarief.

Wellicht ziet ACM – evenals KPN - de opgelegde herberekening als een vorm van proportionele toerekening. Voor het opleggen van proportionele kostentoe rekening geldt een zware motiveringseis. Een (sluitende) motivering ontbreekt hier echter. Efficiënt gebruik van de koppelkabels door KPN en minder efficiënt / inefficiënt gebruik door de externe wholesale-afnemers zou de externe afnemers een kostenvoordeel geven en tegelijkertijd de interne afnemers een kostennadeel. Bovendien stelt ACM de VVE tariefplafonds voor de verschillende typen koppelkabels zodanig vast dat de 48-vezelparige kabel relatief (t.o.v. de werkelijk kosten) duurder wordt dan de 24- en 12- vezelparige kabel. De niet gedekte kosten worden vervolgens naar evenredigheid van alle lijnen, ook die van KPN, omgeslagen.

KPN kan zich samenvattend dus niet vinden in deze wijze van vaststelling van de tarieven voor koppelkabels en verzoekt ACM het door KPN ingediende voorstel over te nemen. Dat heeft als bijkomend voordeel dat de kosten direct gedekt zijn en dat KPN dus niet als bank hoeft te fungeren.

5 RENDEMENT OP ACTIVA (WACC)

5.1 Methode

Evenals bij het genotificeerde marktanalyse besluit voor afgifte op vaste en mobiele netwerken³, heeft ACM door het adviesbureau The Brattle Group een WACC laten vaststellen. Met betrekking tot de vaststelling van de WACC in dat besluit is, net als bij het onderhavige besluit, de methode van vaststelling op een aantal punten gewijzigd. Het effect van de belangrijkste aanpassingen is dat ze leiden tot een neerwaartse bijstelling van de WACC.

³ Market analysis fixed and mobile voice termination, 2 July 2013, ACM/DTVP/2013/202441

Gezien de formulering in het ontwerp-tariefbesluit⁴ lijkt het erop dat de aanpassingen in de methode voortkomen uit de wens tot consistentie binnen ACM, ten opzichte van voorheen aparte methodieken van de OPTA (waar de telecomregulering was ondergebracht) en de NMa. Bij vaststelling van de verschillende parameters zijn meerdere methoden mogelijk, waarbij de keus voor een methode niet evident is. KPN acht consistentie bij de toepassing van een bepaalde methode (over de jaren) in een bepaalde branche (telecom, energie, loodswezen, etc.) van groter belang dan consistentie tussen individuele toezichthouders respectievelijk branches. Er zijn immers tussen die branches geen verbanden die voor ongewenste effecten kunnen zorgen indien verschillende methodes voor vaststelling van de WACC worden gehanteerd. Waar ACM voor FttO kiest voor een DCF model om reguleringszekerheid te bieden, acht KPN een wijziging van de methode voor de bepaling van de WACC niet passen in dat kader. KPN is van mening dat consistentie in de tijd binnen een branche en dus langjarige zekerheid voor investeerders van belang is. Bovendien geeft de nu vastgestelde WACC geen goed beeld van de actuele WACC voor KPN.

Met betrekking tot de verschillende parameters heeft KPN de volgende opmerkingen.

5.2 Risicovrije rente

ACM/Brattle heeft voor de vaststelling van de risk-free rate de methode gewijzigd door uit te gaan van obligaties met een looptijd van 10 jaar in plaats van 3 jaar. Dit is in de ogen van KPN een gerechtvaardigde wijziging; KPN bepleit dit al meer dan 10 jaar. Het belangrijkste argument hiervoor is naar mening van KPN dat de looptijd zo goed mogelijk moet aansluiten bij de gemiddelde levensduur van de activa, omdat dit iets zegt over de termijn waarvoor het belegde vermogen is vastgelegd. KPN kan zich dus vinden in de wijze van vaststelling van de risk-free rate.

5.3 Marktrisicopremie

De methode van vaststelling van de ERP is op meer punten gewijzigd dan ACM aangeeft in het besluit. Brattle geeft in het rapport ook aan dat in het verleden het Dividend Growth Model werd gebruikt, terwijl dat nu niet meer gebruikt wordt.

Verder is belangrijk om op te merken dat er consistentie moet zijn tussen de methode van vaststellen van de risk-free rate en de ERP, omdat er in het algemeen een negatieve correlatie bestaat tussen deze 2 parameters. ACM merkt dit zelf ook op in randnummer 158 van het ontwerp-tariefbesluit. Brattle erkent dit ook in paragraaf 3.2 van het rapport van november 2012⁵. Deze consistentie ontbreekt nu op 2 punten:

1. De risk-free rate wordt vastgesteld op basis van Duitse en Nederlandse bonds, terwijl de ERP vastgesteld wordt op basis van gegevens van een grotere Euro-groep. Indien de ERP enkel vastgesteld zou worden op basis van Nederland en Duitsland, zou deze ongeveer 1% hoger zijn. Dit is ook te verwachten, omdat juist in Nederland en Duitsland de rente op staatsobligaties (bepalend voor de risk-free rate) erg laag is. Het gemiddelde geëiste rendement op eigen vermogen verandert niet sterk door de lage rente op staatsobligaties, en dit leidt tot een hogere uitkomst voor de ERP, niet omdat die op zichzelf hoger zou moeten zijn maar als effect van een consistent bouwwerk in de methode en referentiegroep van de Rf en de ERP.

⁴ Zie randnummer 155: "ACM heeft in het licht van haar totstandkoming de invulling van de methode geëvalueerd en daarbij mede de 'best practices' binnen de NMa, OPTA en CA betrokken."

⁵ Calculating the Equity Risk Premium and the Risk-free Rate, The Brattle Group, 26 November 2012

2. De ERP is vastgesteld op basis van historische gegevens over een heel lange periode, 1900-2012. De risk-free rate is over een historische periode van 3 jaar bepaald. Ook hier zal gelden, dat indien de ERP over een zelfde periode van 3 jaar vastgesteld zou worden, deze hoger zou zijn. Of andersom, indien de risk-free rate over een heel lange periode wordt vastgesteld, zal deze hoger zijn. Ook hier gaat het dus om methodische consistentie en consistentie in referenties.

Brattle lijkt met betrekking tot de consistentie alleen te kijken naar de looptijd van de bonds, maar dat is niet de enige factor die van belang is.

5.4 *Bèta*

De methode voor omrekenen van de asset bèta naar equity bèta is gewijzigd. KPN ziet niet in waarom de Miller-Modigliani formule, die nu gebruikt wordt, beter zou zijn dan de eerder gebruikte Miller-formule. In de praktijk worden beide formules gebruikt. Er is geen argument waarom de ene methode evident beter is dan de andere. Bij toepassing van de Miller-formule zou de WACC op **[KPN betrouwelijk – %]** in plaats van 6,8% uitkomen. Hier geldt dus het algemene argument dat als beide methodes in praktijk worden gebruikt, in verband met de beoogde en noodzakelijke reguleringszekerheid in de branche consistentie in de tijd voorkeur verdient. De wisseling van methode die hier plaats vindt heeft ontegenzeggelijk een opportunistisch karakter.

5.5 *Inflatie*

Brattle en ACM gebruiken een inflatie van 2%. ACM geeft in het besluit aan dat de inflatie van belang is, omdat de WACC moet worden gecorrigeerd voor inflatie (randnummer 168). KPN heeft al eerder aangegeven niet in te zien waarom de inflatie van belang is voor het vaststellen van de nominale WACC. Dit blijkt ook niet uit het rapport van Brattle. De nominale WACC wordt bepaald door uit te gaan van nominaal bepaalde parameters (zoals de risk-free rate). Als laatste stap in de berekening wordt weliswaar de inflatie gebruikt om de nominale WACC om te rekenen naar een reële WACC, maar dit is niet van belang, omdat er enkel een nominale WACC wordt gebruikt.

5.6 *Glasopslag*

ACM heeft Brattle opdracht gegeven specifiek een WACC te berekenen voor FttO. KPN kan zich vinden in het uitgangspunt van Brattle, dat het hogere risico van het investeren in een glasvezelnetwerk veroorzaakt wordt door relatief hogere vaste kosten, en een onzekere vraag. Dit risico komt tot uiting in een hogere bèta. Brattle tracht deze opslag te schatten, door een nieuw glasvezelnetwerk te vergelijken met een bestaand koperen netwerk. De parameters die hiervoor gehanteerd worden (zie tabel 15 op pag. 25 uit het Brattle rapport) zijn in de ogen van KPN vrij willekeurig vastgesteld. Zo hanteert Brattle voor het nieuwe glasvezelnetwerk een waarde van 100 voor de assets en voor koper een waarde van 80. De uitkomst van de rekenexercitie is erg gevoelig voor de verhouding van deze twee getallen. KPN vermoedt dat het verschil tussen deze twee cijfers iets zou moeten zeggen over de verhouding tussen boekwaarde en aanschafwaarde bij respectievelijk het glas-aansluitnetwerk en koper-aansluitnetwerk. Deze verhouding is in praktijk ongeveer **[KPN betrouwelijk – %]** bij KPN's glas-aansluitnetwerk en **[KPN betrouwelijk – %]** bij het koper-aansluitnetwerk.

Hoe het ook zij, verschillende parameters die Brattle hanteert in de berekening, worden niet onderbouwd. Naar de mening van KPN was het beter geweest om op basis van gegevens

van KPN te proberen realistischer waarden te hanteren (ACM heeft nu KPN en marktpartijen helemaal niet in dit proces betrokken waar dat op andere onderdelen van het proces van implementatie van tariefregulering wel is gedaan). Zeker gezien het feit dat de berekening van Brattle behoorlijk gevoelig voor de parameters is. Indien voor 'assets' niet 100 versus 80 wordt gehanteerd, maar 100 versus 70, dan dient de gearing 78% te zijn opdat de 'koper-case' resulteert in een operational leverage van 5.1 (zelfde als glas-case). Indien voor de omrekening van asset bèta naar equity bèta vervolgens een gearing van 78% wordt gebruikt, resulteert een equity bèta voor glas van **[KPN vertrouwelijk –]** en een WACC voor glas van **[KPN vertrouwelijk – %]**. Dit zou een glasopslag betekenen van **[KPN vertrouwelijk – %]**. KPN acht deze berekening realistischer en passender dan de berekening van Brattle. Er zou ook een visie van andere marktpartijen zoals Eurofiber kunnen worden gevraagd.

Brattle berekent de WACC inclusief glasopslag t.b.v. FttO door in de berekening van de WACC voor HKWBT/HL enkel de aangepaste equity bèta te vervangen. Echter, naar de mening van KPN zouden er meer parameters moeten wijzigen. Door de hogere gearing zal ook de Cost of Debt van de glasoperator hoger zijn. Voorts is voor vaststelling van de WACC in eerdere jaren enkel de risk-free rate voor die jaren toegepast, voor alle andere parameters worden de vastgestelde waarden voor 2013 gebruikt. Naar het verleden toe zouden ook andere parameters zoals de ERP aangepast moeten worden. De gehanteerde methode is niet consistent met de wijze van vaststelling van de WACC voor HKWBT/HL voor 2011, waar ook de andere parameters worden aangepast naar de situatie van 2011.

Tot slot wil KPN hieraan toevoegen dat de resulterende glasopslag van ongeveer 1%, ook in vergelijking met FttH en de internationale benchmark waaraan Brattle refereert, laag is. KPN kan zich niet aan het gevoel onttrekken dat er naar een gewenste glasopslag toe is gerekend. KPN heeft laten zien dat bij FttH een opslag van ongeveer **[KPN vertrouwelijk – %]** op de basis-WACC is gehanteerd. Brattle geeft in zijn rapport aan dat in verschillende landen een opslag van 2,5%-5% is gehanteerd. Beide benchmarks geven een goede indicatie dat een glasopslag toch een stuk hoger (minimaal 2% zou moeten zijn). Dat daarbij bij de regulators de overweging om uitrol van glas te stimuleren een rol heeft gespeeld, lijkt KPN niet relevant. Want waarom zou deze overweging in Nederland niet een rol mogen spelen? Brattle geeft ook aan dat de andere regulators geen berekening hebben gemaakt. Deze opmerking heeft weinig waarde als je ziet hoe gevoelig de berekening van Brattle is voor een kleine aanpassing van parameters, die op geen enkele wijze onderbouwd zijn.

6 INFLATIE

KPN is geen voorstander van het hanteren van inflatie in het DCF model, waarmee de tariefplafonds in het startjaar verlaagd worden en in latere jaren worden gecorrigeerd voor inflatie. Het FttH model werkt met Capex-klassen, waardoor bij stijgende CAPEX-kostprijzen een gebied in een hogere klasse valt en dit dus doorwerkt in de tariefstelling en de opbrengsten. De inflatie in het DCF model van FttO zoals ACM dat aangeeft zorgt vervolgens voor lagere tarieven in het begin. Dit is bij zakelijk glas ongewenst.

KPN is van mening dat een prognose van de inflatie van 1,5% geëigend is voor toepassing in het DCF model. De verwijzing van ACM naar de doelstelling van de ECB onderschrijft deze aanname juist. Het doel is namelijk onder 2%. KPN acht 1,5 % onder, maar dichtbij 2%. KPN

wil er op wijzen dat KPN hier een (fors) risico loopt, indien de inflatie in werkelijkheid straks (significant) lager is dan 2%. ACM heeft bovendien geen compensatie voor dit risico in het asymmetrisch reguleringsrisico toegestaan. Zie ook paragraaf 7.1. Per saldo leidt dit dus tot een risico op lagere tarieven en dus opbrengsten. ACM heeft methodologisch voor dit risico geen dekking in het model opgenomen.

7 TOEKOMSTIGE RENDEMENTSCONTROLE

7.1 Vaststellen van het asymmetrisch reguleringsrisico

KPN is geen voorstander van toepassen van de toekomstige rendementscontrole volgens het FttH-tariefmodel bij FttO. In dit model blijft het eerder vastgestelde basisplafond (inclusief inflatiecorrectie) als een absolute bovengrens ook voor de komende reguleringsperiodes gehandhaafd. Ter compensatie van deze harde en constante aftoppingsgrens worden tariefplafonds pas verlaagd indien het rendement hoger wordt dan een all-risk WACC; dit is de basis WACC inclusief – naast een glasopslag – de opslag voor het zogenaamde asymmetrische reguleringsrisico (hierna: ARR-opslag).

De situatie bij FttO komt niet overeen met die van FttH, er zijn bij FttO immers sowieso al meerdere onafhankelijk van elkaar opererende glasbouwers; duplicering komt dus voor, in tegenstelling tot FttH. Sommigen exploiteren alleen de passieve laag, anderen zijn ook aanbieder van wholesale diensten en weer anderen zijn verticaal geïntegreerde aanbieders tot en met retail. Tevens zijn er veel separate lokale/regionale glasbouwers.

Voor al deze marktpartijen bestaan er nog grote onzekerheden. De optie bestaat dat partijen besluiten om wegens generieke tegenvallers het prijsniveau in de markt te laten stijgen. Een dergelijke optie zou ook aan KPN ter beschikking moeten blijven. Dat bij FttH om de hiervoor aangegeven redenen deze optie lager is gewaardeerd geeft geen uitsluitel over de waarde van deze optie bij FttO voor KPN.

Twee andere belangrijke verschillen met FttH zijn:

1. Een eventueel toekomstig tegenvallend kostenniveau op Capex wordt binnen de FttH tariefregulering ondervangen doordat een aansluitgebied dan in een hogere tariefklasse met bijbehorend hoger tariefplafond valt. Deze mogelijkheid tot opvangen bestaat niet in het tariefmodel van ODF FttO.
2. In het FttO besluit, randnummer 684 (en voetnoot 247) staat dat de IRR toets uitgevoerd moet worden met het DCF model waarbij de behaalde omzet berekend wordt met de tariefplafonds. In het FttH tariefmodel wordt de IRR toets uitgevoerd m.b.v. de omzet berekend met de daadwerkelijk gehanteerde tarieven. De FttO toets zal er sneller toe leiden dat tariefplafonds neerwaarts aangepast moeten worden.

KPN is met ACM van mening dat de kostenprognose die is gehanteerd in het DCF-model niet onbetrouwbaar is. KPN is echter wel van mening dat de betrouwbaarheid van deze prognose niet de enige overweging is om de toekomstige rendementscontrole op de voorgestelde wijze in te richten. De hierboven vermelde verschillen met FttH zijn van zwaarwegend belang. Daarom is KPN geen voorstander van toepassing van dit model bij FttO. Het marktbesluit biedt ook deze ruimte vanwege de formulering ‘in beginsel’⁶.

⁶ Zie randnummer 679 van het Markanalysebesluit ODF FttO

Indien deze ruimte door ACM niet wordt benut, dan zou als tegenhanger van het up front afstand moeten doen van de waarde van de optie om de plafonds in de toekomst bij tegenvallers te kunnen verhogen, het asymmetrisch reguleringsrisico hoger moeten zijn dan bij FttH-tariefregulering. Bovendien heeft KPN in hoofdstuk 2 reeds aangegeven dat een significant langere terugverdientijd dan FttH, op zijn minst een (veel) hogere glasopslag rechtvaardigt, in tegenstelling tot de voorgenomen lagere glasopslag.

De ARR-opslag van FttH bedraagt 3,5% post tax. De nu door ACM vastgestelde ARR-opslag is aanzienlijk lager; 2,6% pre-tax, dat betekent een post-tax opslag van 2,0%. KPN heeft ook aangegeven welke parameters enige kans hebben zich dusdanig te ontwikkelen, dat de business case voor FttO negatief wordt beïnvloed.

ACM oordeelt dat ze de volgende 'negatieve' aanpassingen relevant en reëel vinden:

1. Een penetratie van 45% ipv 60% (in de grafiek staat 50%);
2. Een 5% lager marktaandeel;
3. Een Churn van 7% ipv 4% (indien hoger dan neemt het niveau van de leegstand toe).

KPN heeft voorgesteld voor de eerste twee punten aan te sluiten bij FttH (te weten een penetratie van [KPN betrouwbaar - %] in 2025 en een marktaandeel van [KPN betrouwbaar - %]). ACM acht dit scenario's te pessimistisch. Waarom zijn scenario beter zou zijn en dus reden geeft om af te wijken van het FttH model geeft ACM niet aan.

Bovendien is KPN van mening dat er ook nog andere aannames zijn die kunnen tegenvallen:

4. Inflatie; ACM heeft er voor gekozen een inflatie van 2% te hanteren. Dat is aan de bovenkant van de te verwachten range. KPN loopt een fors risico dat de inflatie lager is dan 2%. KPN is van mening dat deze factor in de opslag voor het asymmetrisch reguleringsrisico tot uiting zou moeten komen.
5. Een ander aspect is dat de loonkosten, die een rol spelen in de prognoses van de Capex, zich anders kunnen ontwikkelen (sneller stijgen) dan de CPI. In tegenstelling tot bij FttH kan dit niet worden opgevangen in een aanpassing van de FttO plafonds. Ook dit risico zou meegenomen dienen te worden in de opslag voor het asymmetrisch reguleringsrisico.

ACM gaat inhoudelijk niet in op het feit waarom deze componenten niet meegenomen dienen te worden, buiten het feit dat hij aangeeft dat de kans dat ze allemaal samenvallen zeer klein wordt geacht. KPN wijst erop dat ACM de eerste 2 parameters al naar beneden bij heeft gesteld t.o.v. het voorstel van KPN. Het weglaten van de 2 overige valide parameters lijkt daarom niet gerechtvaardigd. Zeker in het licht dat de terugverdientijd van het FttO model langer is dan het FttH model.

7.2 Eenmalige tarieven

KPN heeft in paragraaf 4.2 reeds betoogd dat de verlangde herberekening voor koppelkabels niet terecht is. Ook bij de aanleg van koppelkabels gaat het om een dienst waarvan KPN de activiteiten nagenoeg volledig heeft uitbesteed. Volgens KPN dienen kostprijs en tariefplafonds ook van deze eenmalige dienst in een eventuele volgende reguleringsperiode opnieuw beoordeeld en vastgesteld te worden op basis van de actuele gegevens.