

Aan marktpartijen

Den Haag, 12 augustus 2013

Ons kenmerk: ACM/DTVP/2013/203435

Contactpersoon: drs. R. Knoop | Ruud.Knoop@acm.nl | (070) 722 25 65

Onderwerp: Aankondigingstermijn nog te ontwikkelen aansluitnetwerken en nieuwe diensten

Geachte heer/mevrouw,

De zakelijke glasvezelnetwerken van KPN zijn sinds 1 januari 2013 gereguleerd op basis van de marktanalysebesluiten Ontbundelde toegang ODF-access (FttO) (hierna: FttO-besluit) en Hoge kwaliteit wholesalebreedbandtoegang en huurlijnen (hierna: HKWBT/HL-besluit). Beide marktanalysebesluiten bevatten verplichtingen voor KPN om een aankondigingstermijn van minimaal twee maanden aan te houden voor nog te ontwikkelen aansluitnetwerken, gedurende deze termijn nog geen retail- en/of wholesaleproposities aan te bieden en er zorg voor te dragen dat de aangekondigde diensten uiteindelijk ook daadwerkelijk afneembaar zijn.

KPN heeft bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven een voorlopige voorziening aangevraagd tegen onder meer deze verplichting. Op 11 juni 2013 heeft de voorzieningenrechter uitspraak gedaan en de aankondigingstermijn voor nog te ontwikkelen aansluitnetwerken in stand gelaten.

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) heeft vragen uit de markt ontvangen over hoe deze verplichting in de praktijk dient te worden toegepast door KPN. In deze brief licht ACM dit nader toe. ACM benadrukt voor alle duidelijkheid dat de verplichte aankondigingstermijn onverlet laat dat de nearnetverplichting momenteel is geschorst door de voorzieningenrechter en KPN derhalve niet op verzoek van wholesaleafnemers een aansluiting hoeft te graven. KPN heeft momenteel volledige beslissingsvrijheid naar welke locaties zij met haar glasvezelaansluitnetwerken verder uitrolt. De verplichtingen uit de marktanalysebesluiten FttO en HKWBT/HL, waaronder de aankondigingstermijn, zien alleen op de nieuwe locaties waarvan KPN zelf beslist om deze aan te leggen.

In paragraaf 1 zijn de relevante verplichtingen uit de marktanalysebesluiten samengevat. Paragraaf 2 behandelt de verschillende manieren waarop KPN haar nog te ontwikkelen aansluitnetwerk in de praktijk kan aanleggen. Vervolgens gaan paragrafen 3 en 4 in op de toepassing van de aankondigingstermijn bij de verschillende manieren van uitrol van het aansluitnetwerk door KPN.

1. Verplichtingen aankondigingstermijn marktanalysebesluiten

KPN beslist zelf naar welke locaties zijn haar zakelijke glasvezelnetwerken verder uitrolt. ACM wil daarbij voorkomen dat KPN, als zij zelf het voornemen heeft opgevat een bepaald gebied te verglazen, overeenkomsten met potentiële afnemers in dat gebied reeds heeft gesloten, voordat zij concurrentie ondervindt van externe wholesaleafnemers op haar netwerk. Anders zouden klanten al vastzitten in meerjarige contracten met KPN voordat wholesaleafnemers op het netwerk van KPN een concurrerend aanbod hebben kunnen doen op basis van de nieuwe glasvezelaansluitlijnen. Om die reden heeft ACM de volgende verplichtingen aan KPN opgelegd:

“het proces van aankondiging van nog te ontwikkelen aansluitnetwerken. KPN dient een termijn van minimaal twee maanden in acht te nemen voordat KPN de wholesalediensten binnen het te ontwikkelen aansluitnetwerk in retail- en/of wholesaleproposities mag offrenen”¹

“KPN dient voor nieuwe of gewijzigde diensten een aankondigingstermijn van minimaal twee maanden in acht te nemen, voordat een dergelijke dienst wordt geïmplementeerd [...] Onder de hiervoor genoemde nieuwe en gewijzigde diensten vallen bijvoorbeeld ook nieuwe locaties waar ODF-access (FttO) [een bepaalde HKWBT/HL toegangsvorm] beschikbaar gaat komen.”²

Op basis hiervan is KPN verplicht om minimaal twee maanden in acht te nemen voordat zij op basis van de nog te ontwikkelen aansluitnetwerken en de nieuwe wholesalediensten die daarop worden geïntroduceerd, downstream aanbiedingen doet. Onder een nieuwe wholesaledienst wordt mede verstaan nieuwe locaties waar ODF-access (FttO) en HKWBT/HL beschikbaar gaan komen.

Vervolgens is KPN verplicht om de aangekondigde nieuwe wholesaledienst te introduceren:

“KPN dient zorg te dragen dat de aangekondigde wholesaledienst ook daadwerkelijk afneembaar is aan het einde van de aankondigingstermijn met inachtneming van de geldende verplichtingen.”³

Deze verplichting voorkomt dat KPN de aangekondigde nieuwe wholesalediensten niet introduceert, bijvoorbeeld omdat externe wholesaleafnemers op basis van deze nieuwe diensten klanten hebben geworven. Het uitgangspunt van de verplichtingen is dat KPN alle aanbieders op haar netwerk non-discriminair behandelt:

“De non-discriminatieverplichting heeft in ieder geval betrekking op: [...] e. het proces van aankondiging van nieuwe of gewijzigde diensten; f. het proces van aankondiging van nog te ontwikkelen aansluitnetwerken; en g. het proces van informatieverstrekking.”

2. Uitrol aansluitnetwerk KPN

KPN kan haar zakelijke glasvezelnetwerken op verschillende manieren aanleggen. Voordat wordt besproken hoe de aankondigingstermijn door KPN in de praktijk dient te worden toegepast bij de uitrol van de aansluitnetwerken, worden in deze paragraaf de verschillende manieren van aanleg besproken.

¹ FttO-besluit, randnummer 580, onder f. HKWBT/HL-besluit, randnummer 693, onder f.

² FttO-besluit, randnummer 627, onder b en randnummer 628. HKWBT/HL-besluit, randnummer 727, onder b.

³ FttO-besluit, randnummer 627, onder f. HKWBT/HL-besluit, randnummer 727, onder f.

Ten eerste is er de aanleg van glasvezel in stedelijke gebieden. Deze uitrol vindt plaats op basis van de vraag van individuele klanten. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat één klant in een straat glasvezelaansluitlijn krijgt. Het kan er echter ook toe leiden dat naar verloop van tijd in dezelfde straat naar alle klantlocaties glasvezelaansluitlijnen worden uitgerold en er uiteindelijk een meer fijnmazig netwerk ontstaat. KPN kan zelfs meerdere klantlocaties gelijktijdig aansluiten om zodoende de graafkosten per klant beperkt te houden. Er kunnen dus meerdere klantlocaties tegelijk worden aangesloten in afwezigheid van een standaard vraagbundelingstraject.

Ten tweede legt KPN glasvezel aan op bedrijventerreinen. Dat gebeurt regelmatig op basis van een vraagbundelingstraject, maar dat hoeft niet per definitie zo te zijn. Gedurende een vraagbundelingstraject kunnen potentiële klanten hun interesse tonen voor een glasvezelaansluitlijn. Na die periode beslist KPN of zij voldoende voorwaardelijke klantorders heeft om naar de klanten in het gebied glasvezel aan te leggen.

Uit bovenstaande blijkt dat er in beginsel twee manieren van aanleg zijn, maar dat deze in de praktijk niet altijd van elkaar zijn te scheiden. In stedelijke gebieden wordt per individuele klant een aansluiting gerealiseerd, maar er kunnen ook in één keer meerdere klanten worden aangesloten. Op bedrijventerreinen worden klanten met een vraagbundelingstraject aangesloten, maar KPN kan er evengoed voor kiezen een bedrijventerrein per individuele klant te ontsluiten. Daarbij is relevant dat de aansluitnetwerken zelden in één keer worden aangelegd. De praktijk is genuanceerder. Soms worden alle klantlocaties in een verzorgingsgebied in één keer aangesloten. In andere gevallen worden de locaties over de jaren heen stuk voor stuk aangesloten. Zo ontwikkelt er zich naar verloop van tijd een steeds fijnmaziger aansluitnetwerk in een bepaald gebied.

ACM benadrukt dat het daarom in ieder geval altijd gaat om onderdelen van het aansluitnetwerk; het deel van het netwerk tussen de klant en de nummercentrale.⁴ Bovendien worden in alle geschetste situaties nieuwe wholesalediensten geïntroduceerd. Zonder een aankondigingstermijn bestaat het risico dat KPN overeenkomsten met potentiële afnemers in die gebieden reeds heeft gesloten, voordat zij concurrentie ondervindt van externe wholesaleafnemers op haar netwerk. De materialiteit van een juiste toepassing van de aankondigingstermijn is daarom groot. In de volgende paragrafen geeft ACM meer in detail een toelichting op de toepassing van de verplichting.

3. Toepassing aankondigingstermijn vraagbundelingstrajecten

KPN legt onder meer glasvezelnetwerken aan door middel van vraagbundelingstrajecten. Volgens de aankondigingen van KPN wordt slechts een deel van de nieuwe aansluitlijnen op deze wijze worden uitgerold. Desalniettemin is het van belang dat externe wholesaleafnemers mee kunnen concurreren op deze nieuwe onderdelen van het aansluitnetwerk voordat er door het retailbedrijf van KPN (hierna: KPN Retail) meerjarige contracten zijn afgesloten met de klanten in het gebied. De marktanalysebesluiten schrijven daarom in ieder geval de volgende processtappen voor:

(a) Aankondiging

Bij de aankondiging van het vraagbundelingstraject moet transparant worden gemaakt hoe lang het traject duurt en onder welke voorwaarden er aansluitlijnen worden uitgerold in het betreffende gebied. Daarbij gaat het met name om de exacte omvang van het vraagbundelingsgebied en het minimum aantal (voorwaardelijke) klantorders dat volgens KPN Wholesale nodig is om uit te rollen op het bedrijventerrein. Daarbij zal KPN Wholesale uiteraard

⁴ FttO-besluit, randnummer 1875. HKWBT/HL-besluit, randnummer 1946.

ook alle andere relevante onderdelen van het referentieaanbod kenbaar moeten maken, zoals deze ten minste zijn beschreven in de marktanalysebesluiten.⁵ KPN kan bovendien alle voorwaarden waarvan zij haar uitrolbeslissing afhankelijk wil maken, aankondigen bij de start van de vraagbundelingstrajecten. Zo is KPN flexibel om haar geheel eigen voorwaarden voor uitrol te hanteren. Het uitgangspunt is alleen dat dit vooraf transparant wordt aangekondigd naar alle wholesaleafnemers.

(b) Aankondigingstermijn

De aankondigingstermijn duurt minimaal twee maanden. Gedurende die termijn mag KPN Retail nog geen downstreamdiensten aanbieden in het vraagbundelingsgebied.⁶ Er mag in het specifieke kader van de uitrol van glasdiensten dus geen 'aanbod' worden gedaan in die zin dat dit (al dan niet voorwaardelijk) kan worden geaccepteerd door de klant of dat de klant en KPN Retail zich op andere wijze aan elkaar committeren. Dit laat onverlet dat KPN Retail al contact kan hebben met de potentiële klanten om te inventariseren of, en zo ja, in welke glasdiensten zij interesse hebben en tegen welke tarieven.

(c) Afneembaar

Aan het einde van de aankondigingstermijn dient de aangekondigde dienst afneembaar te zijn. In het specifieke geval van vraagbundelingstrajecten voor zakelijke glasvezelnetwerken gaat het erom dat de aangekondigde wholesaledienst bestelbaar is na de aankondigingstermijn. In de praktijk betekent dit dat KPN Retail en externe wholesaleafnemers na minimaal twee maanden aansluitlijnen kunnen bestellen voor hun potentiële klanten. De potentiële klantlocaties krijgen dan een onnet-indicatie waarna wholesaleafnemers offertes kunnen aanvragen. Op deze wijze wordt in een vraagbundelingstraject duidelijk hoeveel potentiële klanten er zijn. Uiteindelijk is de uitkomst van het vraagbundelingstraject bepalend of deze bestellingen een definitieve status krijgen.

KPN Wholesale gaat vervolgens over tot het aanleggen van aansluitlijnen indien de door haar eerder aangekondigde voorwaarden (bijvoorbeeld een minimum aantal klantorders) zijn gehaald. Het aanleggen van het glasvezelnetwerk vindt bovendien plaats conform de door KPN Wholesale aangekondigde scope, tarieven en overige voorwaarden. Dit betekent bijvoorbeeld dat KPN niet met stedelijke tarieven een klant kan ontsluiten in een gebied waar vanuit een vraagbundelingstraject juist een tarief voor bedrijventerreinen is aangekondigd.

Ten slotte maakt KPN Wholesale aan alle wholesaleafnemers kenbaar of de vraagbundeling succesvol is en er dus conform de aangekondigde voorwaarden aansluitlijnen worden aangelegd.

4. Toepassing aankondigingstermijn overige uitrol aansluitnetwerk

KPN rolt ook glasvezel uit zonder gebruik te maken van vraagbundelingstrajecten. Het gaat dan vaak om uitrol in stedelijke gebieden. Het belangrijkste verschil met vraagbundelingstrajecten is dat de uitrol in stedelijke gebieden doorgaans begint met een concrete vraag van één of meerdere klanten. KPN beslist op basis daarvan tot uitrol over te gaan. Externe wholesaleafnemers moeten kunnen meconcurreren op deze nieuwe onderdelen van het aansluitnetwerk voordat er door KPN

⁵ FttO-besluit, randnummer 625 en HKWBT/HL-besluit, randnummer 725.

⁶ Hetzelfde verbod geldt voor KPN Wholesale in het kader van downstream wholesalediensten. Korthedshalve wordt daar in deze brief verder niet op ingegaan.

meerjarige contracten zijn afgesloten met de klanten in het gebied. De marktanalyses schrijven daarom in ieder geval de volgende processtappen voor:

(a) Aankondiging

KPN Retail en andere wholesaleafnemers op het netwerk van KPN, kunnen van één of meerdere klanten het concrete verzoek krijgen voor aanleg van glasvezel. Het is KPN nog niet toegestaan om al aanbiedingen te doen aan klanten voordat de nieuwe wholesaledienst is geïntroduceerd. Zoals gezegd is er alleen sprake van een 'aanbod' indien dit (al dan niet voorwaardelijk) kan worden geaccepteerd door de klant of wanneer de klant en KPN zich op andere wijze aan elkaar committeren. Dit laat dus onverlet dat KPN al contact kan hebben met potentiële klanten om te inventariseren of, en zo ja, in welke glasdiensten zij interesse hebben en tegen welke tarieven. Op basis van dit klantcontact kunnen KPN Retail of een andere wholesaleafnemer KPN Wholesale vragen of zij één of meerdere aansluitlijnen wil aanleggen naar die specifieke locatie.

KPN Wholesale dient vervolgens transparant aan te kondigen of, en zo ja, onder welke voorwaarden zij glasvezelaansluitlijnen aanlegt. Bij die aankondiging moet ten minste duidelijk zijn op basis van welk gereguleerd wholesaletarief het glasvezel wordt aangelegd. Daarbij zal KPN Wholesale uiteraard ook alle andere relevante onderdelen van het referentieaanbod kenbaar moeten maken, zoals deze ten minste zijn beschreven in de marktanalysebesluiten.⁷ KPN kan bovendien alle voorwaarden waarvan zij haar uitrolbeslissing afhankelijk wil maken, aankondigen bij de start van de vraagbundelingstrajecten.

(b) Aankondigingstermijn

De aankondigingstermijn duurt minimaal twee maanden. Gedurende die termijn mag KPN Retail nog geen downstreamdiensten aanbieden op de aansluitlijn naar de nieuwe locatie.

(c) Afneembaar

Aan het einde van de aankondigingstermijn dient de aangekondigde dienst afneembaar te zijn. In deze specifieke situatie gaat het erom dat de aangekondigde aansluitlijn bestelbaar is. In het specifieke geval van de uitrol van zakelijke glasvezelnetwerken betekent dit dat KPN Retail en externe wholesaleafnemers na minimaal twee maanden glasvezel moeten kunnen bestellen voor hun potentiële klanten. KPN Wholesale gaat vervolgens over tot het aanleggen van glasvezel indien aan de door haar eerder aangekondigde voorwaarden wordt voldaan.

(a t/m c) Aankondigingsproces groep individuele locaties

KPN Wholesale zal waarschijnlijk in de praktijk niet per geval een geheel nieuwe analyse doen naar de voorwaarden waaronder een individuele locatie zal worden ontsloten. De voorwaarden om glasvezel aan te leggen zullen in dezelfde straat of in hetzelfde gebied vaak niet veel verschillen. KPN Wholesale heeft daarom ook de optie om voor grotere groepen locaties aan te kondigen onder welke voorwaarden het aansluitnetwerk verder wordt uitgerold.

Zo heeft KPN Wholesale voor WEAS-afnemers al op grotere schaal aangekondigd naar welke gebieden en individuele locaties zij haar glasvezelnetwerk vrijwillig wil uitrollen. Daarbij heeft KPN echter nog niet in alle gevallen met zekerheid aangegeven welke tarieven er gelden voor elke nieuwe lijn en onder welke voorwaarden de aansluitlijnen met zekerheid worden aangelegd. Indien KPN wel

⁷ FttO-besluit, randnummer 625 en HKWBT/HL-besluit, randnummer 725.

voor alle aangekondigde locaties vooraf zou aangeven tegen welke wholesaletarieven zij met zekerheid vrijwillig glasvezel wil uitrollen, en zij daarbij alle andere relevante onderdelen van de nieuwe dienst kenbaar maakt, dan zouden daarmee al deze nieuwe locaties reeds zijn aangekondigd. Zowel KPN Retail als andere wholesaleafnemers kunnen vervolgens gelijktijdig concurreren op deze nieuw te ontwikkelen netwerken, door klantcontracten af te sluiten en orders te plaatsen bij KPN Wholesale.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

[w.g.]

drs. A.J.M. Kleijweg
Teammanager Telecom, Vervoer en Post