

Koninklijke KPN N.V.
De heer J.F.E. Farwerck
Postbus 30000
2500 GA 'S-GRAVENHAGE

Den Haag, 28 juli 2015

Aantal bijlagen: 3

Ons kenmerk: ACM/DTVP/2015/203921

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

Onderwerp: Aanbod KPN virtuele ontbundelde toegang kopernetwerk (VULA)

Geachte heer Farwerck,

In deze brief reageert de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) op het nieuwe virtuele ontbundelde toegangs aanbod (hierna: VULA) dat KPN aan andere telecomaانبieders heeft gedaan voor toegang tot zijn kopernetwerk. Op 22 juli 2015 heeft KPN bij ACM aangegeven dat hij voornemens is om vanaf september 2015 zijn netwerk te verbeteren in de zogenoemde 'binnenringen'. Omdat deze verbeteringen bestaande toegangsvragers kunnen belemmeren, heeft KPN vervolgens op 24 juli 2015 als alternatief het VULA-aanbod aangekondigd via zijn website en de nieuwsbrief aan de markt.

Hieronder beschrijft ACM de verbeteringen die KPN wil doorvoeren in zijn kopernetwerk en de potentiële problemen die dit meebrengt voor andere telecomaانبieders op dit netwerk. Vervolgens licht ACM toe hoe het gereguleerde VULA-aanbod van KPN zich verhoudt tot de verplichtingen in het lopende¹ en het voorziene marktanalysebesluit Ontbundelde toegang². Ten slotte geeft ACM haar oordeel over de vormen van tariefdifferentiatie die KPN voorstelt als onderdeel van dit nieuwe aanbod en de migratie daar naartoe.

Verbeteringen kopernetwerk

KPN heeft de ambitie om de komende jaren zijn kopernetwerk verder te verbeteren met nieuwe technieken. Daarmee kan KPN hogere internetsnelheden en betere TV-diensten aan zijn klanten bieden. Een van de nieuwe technieken is de uitrol van glasvezel naar straatkasten in combinatie met de VDSL- en vectoringtechnieken. In een deel van Nederland (de zogenoemde binnenringen) zou deze upgrade van het netwerk er echter toe leiden dat de dienstverlening aan klanten die op basis van MDF-toegang worden bediend door partijen als Tele2 en Online, wordt verstoord. Bovendien leidt dit ertoe dat andere telecomaانبieders niet zelf hun apparatuur kunnen plaatsen op de straatkasten (SDF-toegang).

Aanbod KPN

ACM bevordert de concurrentie in de telecomsector door mogelijk te maken dat alternatieve telecomaانبieders toegang krijgen en behouden tot het netwerk van KPN. Meer concurrentie

¹ OPTA/AM/2011/202886, 29 december 2011.

² ACM/DTVP/2015/203939, 17 juli 2015.

vergroot de keuze voor eindgebruikers. ACM heeft in haar marktanalysebesluit daarom toegangsverplichtingen opgelegd aan KPN. Toegangsvragers dienen tegen concurrerende en non-discriminatoire voorwaarden toegang te verkrijgen tot het netwerk van KPN. Ook is het van belang dat KPN in staat blijft te investeren in verbeteringen van het kopernetwerk. Hier profiteren eindgebruikers van doordat telecomaانبieders dan diensten met hogere snelheden en betere kwaliteit kunnen leveren.

ACM heeft bepaald dat KPN zijn kopernetwerk alleen mag upgraden als toegangsvragers op dat netwerk daardoor niet worden belemmerd. Dit is op te lossen als KPN deze toegangsvragers op een alternatieve wijze toegang verschaft tot dat kopernetwerk. KPN gaat VULA als alternatieve toegangsvorm aanbieden voor MDF- en SDF-toegang. VULA is een dienst die behoort tot de markt voor ontbundelde toegang. ACM acht dit daarom een acceptabel alternatief. Omdat het een gereguleerde toegangsdiens is moet deze voldoen aan de verplichtingen uit het marktanalysebesluit.

KPN heeft met de tot nu toe geïnteresseerde toegangsvragers een overeenkomst gesloten voor afname van VULA. KPN heeft vervolgens op 24 juli 2015 VULA als alternatieve toegangsvorm aangekondigd via zijn website en de nieuwsbrief aan de markt. Dit aanbod bevat de technische eigenschappen, tarieven en de andere voorwaarden. Het bevat ook de voorwaarden voor migratie vanuit MDF-toegang naar VULA en andere toegangsvormen. VULA is daarmee voor alle (potentiële) toegangsvragers beschikbaar.

Daarom ziet ACM op dit moment geen aanleiding om een nader beoordelingstraject te starten voor dit referentieaanbod en de daarbij behorende tariefplafonds. ACM accepteert daarmee het tussen KPN en telecomaانبieders overeengekomen resultaat als nieuwe gereguleerde toegangsvorm.

Tariefdifferentiatie

De aanbiedingen die KPN heeft gedaan voor de VULA-dienst en de migratie daar naartoe bevatten vormen van tariefdifferentiatie. Zo krijgt een toegangsvrager meer korting naarmate hij op meer netwerklocaties in Nederland VULA afneemt van KPN. KPN mag de tarieven van gereguleerde toegangsdiens alleen differentiëren als ACM hiervoor toestemming heeft verleend.

ACM is van oordeel dat de door KPN voorgestelde tariefdifferentiatie gelet op de beoordeling zoals deze in de bijlage is opgenomen, is toegestaan. De voorstellen van KPN en de beoordeling van ACM zijn opgenomen als bijlagen bij deze brief.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

[w.g.]

dr. F.J.H. Don
bestuurslid

Bijlage: Oordeel voorstellen tariefdifferentiatie VULA en MDF co-locatie

1. Inleiding

1. ACM heeft op 14 juli 2015 voorstellen tot tariefdifferentiatie van KPN ontvangen voor de diensten VULA en MDF co-locatie.
2. In de paragrafen 2 en 3 beschrijft ACM de voorstellen en de argumenten van KPN. Daarbij worden deze voorstellen beoordeeld in lijn met hoofdstuk 8.3.1. en dictumonderdelen XI en XII van het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang³ (hierna het marktanalysebesluit). In paragraaf 3 geeft ACM haar conclusie.

2. Voorstel tot tariefdifferentiatie VULA

2.1 Voorstel en argumenten KPN

3. KPN stelt voor om twee soorten volumekortingen te hanteren voor de nieuwe VULA-dienst.
4. Ten eerste hanteert KPN een volumekorting die afhankelijk is van het aantal metro core netwerklocaties (hierna: MC's) waarop een toegangsvrager VULA afneemt. Zo dienen toegangsvragers een investeringbijdrage van € 2,5 miljoen te betalen om VULA te kunnen afnemen. De investeringsbijdrage heeft een looptijd van zeven jaar. Vervolgens betalen partijen een bedrag van € 35.000 per MC. Naarmate een partij op deze wijze verder uitrolt, ontvangt hij een hogere korting voor de investeringsbijdrage per MC. De oplopende korting per MC is weergegeven in onderstaande tabel. Daar bovenop ontvangt een partij een aanvullende korting van € 284.500 op de projectkosten als hij in een keer uitrolt naar alle 161 MC's waar VULA wordt aangeboden.

Klasse	Aantal MC's	Eenmalige investering per MC per klasse	Kortingspercentage
I	1 - 40	€ 35.000	0%
II	41 - 80	€ 31.500	10%
III	81 - 120	€ 28.000	20%
IV	120 - 161	€ 24.500	30%

5. Ten tweede biedt KPN aan partijen een volumekorting die afhankelijk is van de omvang van het blok poorten dat wordt besteld. Zo betalen partijen voor blokken van 5.000 poorten €190 per poort, terwijl zij voor blokken van 10.000 poorten €173,50 per poort aan KPN verschuldigd zijn.
6. KPN licht toe dat zij met beide volumekortingen de grootschalige uitrol en afname van VULA wil stimuleren. Dit zou ook kostenvoordelen opleveren voor KPN.
7. Daarnaast wijst KPN erop dat alle afnemers van VULA in aanmerking komen voor beide volumekortingen en zij ook vrijelijk kunnen kiezen uit de verschillende blokgroottes. Volgens KPN

³ OPTA/AM/2011/202886, 29 december 2011.

wordt er geen onderscheidt gemaakt tussen verschillende afnemers van VULA. KPN bevestigt dan ook dat de volumekortingen transparant worden gepubliceerd op zijn website.

8. KPN meent dat deze vormen van tariefdifferentiatie niet tot doel of effect hebben de mededinging te beperken. Volgens KPN stimuleert deze tariefstructuur juist de landelijke uitrol van VULA waardoor er meer concurrentie ontstaat op de retailmarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten. Wholesaleconcurrenten van KPN op de markt voor ontbundelde toegang en de daaraan downstream gelegen markten zouden door de kortingsregelingen niet worden gemarginaliseerd of uitgesloten.

2.2 Beoordeling ACM

9. ACM is van oordeel dat het voorstel van KPN om volumekortingen te hanteren voor VULA een vorm van tariefdifferentiatie betreft. KPN rekent immers verschillende tarieven voor dezelfde diensten afhankelijk van het volume van de afname.

10. In randnummer 551 van het marktanalysebesluit staat dat volume- en termijncortingen vormen van tariefdifferentiatie zijn waarover ACM niet op voorhand van oordeel is dat het waarschijnlijk is dat ze tot doel of tot effect hebben de mededinging te belemmeren. Daarbij gelden wel onverkort de voorwaarden dat de tariefdifferentiatie op objectieve en transparante wijze moet zijn vormgegeven, niet selectief mag zijn en niet het karakter mag hebben van een getrouwheidskorting.

11. ACM heeft bij eerdere beoordelingen van voorstellen tot tariefdifferentiatie zich op het standpunt gesteld dat volumekortingen zijn toegestaan als zij onder meer zo zijn opgesteld dat afnemers niet de korting verkrijgen over hun gehele omzet, maar alleen voor het deel boven de betreffende omzeldrempel.⁴ In dit geval heeft KPN aan dat criterium voldaan doordat alle afnemers van VULA voor de eerste klasse met 40 MC's hetzelfde tarief betalen ongeacht hun verdere afnameprofiel. Vervolgens ontvangen zij alleen voor de MC's in de volgende klassen een oplopende korting op de investeringsbijdrage per MC.

12. ACM is verder van oordeel dat gezien de verwachte vraag uit de markt de volumekortingen niet selectief zijn. De kortingsregeling kent een eenmalige inleg als instapdrempel. Echter, de tariefstructuur voor de eenmalige inleg maakt het mogelijk dat ook kleinere toegangsvragers die geen business case hebben om in heel Nederland uit te rollen voor de afname van VULA, VULA kunnen afnemen. Dit wordt bevestigd door het gegeven dat de geïnteresseerde afnemers van VULA de tariefstructuur zijn overeengekomen met KPN. Ook de verschillende aangeboden blokgroottes maken dat er een business case bestaat voor de geïnteresseerde afnemers van VULA. Indien op termijn afnemers van VULA van oordeel zijn dat de instapdrempel toetreding belemmert, kunnen zij bij KPN een verzoek indienen voor aanvulling van het tariefschema. KPN dient dit verzoek tot toegang dan te beoordelen op redelijkheid.

3. Voorstel tot tariefdifferentiatie MDF co-locatie

3.1 Voorstel en argumenten KPN

13. Afnemers van MDF-toegang betalen KPN een vast tarief per netwerkklocatie (hierna: wijkcentrale) voor de ruimte (hierna: co-locatie) waar zij hun apparatuur plaatsen. KPN stelt voor om daarnaast een alternatieve tariefstructuur in te voeren waarbij afnemers van MDF-toegang een tarief

⁴ ACM/DTVP/2013/200798, 4 april 2013.

betalen dat afhankelijk is van het aantal lijnen dat zij afnemen op elke wijkcentrale. Op die manier wordt een MDF-afnemer als gevolg van een migratie naar VULA niet geconfronteerd met een gemiddelde kostenstijging per lijn.

14. Het alternatieve tarief voor co-locatie bedraagt € 0,74 per maand per MDF-lijn en geldt alleen voor wijkcentrales die zich niet bevinden in een toekomstvaste MC. MDF-afnemers dienen te betalen voor ten minste 250 lijnen per wijkcentrale. Indien na het bereiken van deze ondergrens van 250 lijnen de wijkcentrale binnen een jaar wordt verlaten, zal KPN vanaf dat moment de helft van de over die periode betaalde vergoedingen crediteren.

15. KPN berekent ieder kwartaal of de alternatieve tariefstructuur per lijn voor de MDF-afnemer goedkoper is dan het reguliere tarief voor MDF co-locatie. KPN brengt vervolgens per wijkcentrale de voor de MDF-afnemer meest voordelige tariefstructuur in rekening.

16. KPN meent dat deze alternatieve tariefstructuur ervoor zorgt dat MDF-afnemers die in de binnenringen hun MDF-lijnen op basis van VDSL migreren naar VULA in het kader van de migratieregeling binnenringen, geen kostenstijging ondervinden door een lagere bezetting van de gehuurde co-locatie.

17. Daarnaast licht KPN toe dat de ondergrens van 250 MDF-lijnen per wijkcentrale voorkomt dat MDF-afnemers inefficiënt gebruik blijven maken van de co-locatie, terwijl KPN hier hoge kosten voor maakt.

18. KPN wijst erop dat alle afnemers van MDF co-locatie in aanmerking komen voor de alternatieve tariefstructuur per lijn, mits zij met KPN zijn overeengekomen hun MDF-lijnen op basis van VDSL te migreren naar VULA. KPN bevestigt dat de volumekortingen transparant worden gepubliceerd op zijn website.

19. KPN meent dat deze vormen van tariefdifferentiatie niet tot doel of effect hebben de mededinging te beperken. Wholesaleconcurrenten van KPN op de markt voor ontbundelde toegang en de daaraan downstream gelegen markten zouden door deze tariefdifferentiatie niet worden gemarginaliseerd of uitgesloten.

3.2 Beoordeling ACM

20. ACM is van oordeel dat het voorstel van KPN om een alternatieve tariefstructuur te hanteren voor MDF co-locatie een vorm van tariefdifferentiatie betreft. KPN rekent immers twee verschillende tariefstructuren voor dezelfde co-locatie dienst. Bovendien komen alleen bestaande MDF-afnemers die naar VULA migreren, in aanmerking voor het alternatieve tarief.

21. ACM heeft bij eerdere beoordelingen van voorstellen tot tariefdifferentiatie zich op het standpunt gesteld dat kortingen bij migraties niet zijn toegestaan als wholesaleafnemers daarmee worden ontmoedigd om over te stappen naar een concurrent. Dan zou KPN de markt afschermen van zijn wholesaleconcurrenten. In dit geval bestaat dat risico echter niet, omdat KPN de enige wholesaleaanbieder van ontbundelde toegang is met een landelijke netwerkdekking. KPN is daardoor de enige partij die een alternatief kan bieden voor MDF- en SDF-toegang.

22. ACM is verder van oordeel dat op basis van de huidige vraag uit de markt de alternatieve tariefstructuur niet selectief is. Alle partijen die tot op heden hebben aangegeven (deels) te willen migreren van MDF-toegang naar VULA, komen in aanmerking voor de alternatieve tariefstructuur voor MDF co-locatie. Elke partij wordt vervolgens automatisch de voor hem meest voordelige tariefstructuur in rekening gebracht. Bovendien is de hoogte van de gegeven korting afhankelijk

gesteld van het aantal MDF-lijnen dat weg wordt gemigreerd en niet het aantal nieuwe VULA-lijnen dat wordt besteld. Dit voorkomt dat die afnemers van VULA discriminatoir een lager tarief betalen dan andere VULA-afnemers.

4. Conclusie

23. ACM is van oordeel dat de voorstellen tot tariefdifferentiatie niet tot doel of effect hebben de mededinging te belemmeren zoals bedoeld in dictumonderdelen XI en XII van het marktanalysebesluit. Het is KPN daarom toegestaan deze vormen van tariefdifferentiatie voor VULA en MDF co-locatie te hanteren.