Marktanalyse ontbundelde toegang

BESLUIT

Autoriteit Consument & Markt



Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55
info @acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

Den Haag, 17 december 2015
ACM/DTVP/2015207525
13.0625.36
Openbare versie

Inhoudsopgave

Samenvatting **7**

1 Inleiding **9**

1.1 Juridisch kader 9
1.2 Opzet van het onderzoek 10
1.3 Proces 12

2 Aanleiding voor het onderzoek **15**

2.1 Aanbeveling relevante markten 15
2.2 Heroverweging verplichtingen uit besluit 2011 15
2.3 Concurrentiesituatie op de retailmarkten 16
2.3.1 Internettoegang 16
2.3.2 Vaste telefonie 17
2.3.3 Zakelijke netwerkdiensten 18
2.4 Conclusie 18

3 Afbakening relevante markt voor ontbundelde toegang **19**

3.1 Inleiding 19
3.2 Analysekader marktafbakening 19
3.3 Startpunt van de afbakening 21
3.4 Afbakening productmarkt 21
3.4.1 Behoren ODF-access FttH en ontbundelde kopertoegang tot dezelfde relevante markt? 21
3.4.2 Behoort ODF-access FttO tot de markt voor ontbundelde toegang? 23
3.4.3 Behoort toegang tot kabelnetwerken tot de markt voor ontbundelde toegang? 24
3.4.4 Behoren virtuele toegangsvormen tot de markt voor ontbundelde toegang? 27
3.4.5 Behoren mobiele netwerken tot de markt voor ontbundelde toegang? 31
3.4.6 Conclusie productmarkt 32
3.5 Geografische markt 32
3.5.1 Conclusie geografische markt 32
3.6 Conclusie relevante markt 32

4 Dominantieanalyse wholesalemarkt voor ontbundelde toegang **33**

4.1 Inleiding 33
4.2 Analysekader dominantieanalyse 33
4.3 Marktaandelen 33
4.4 Het ontbreken van kopersmacht 35
4.5 Het ontbreken van potentiële concurrentie 35
4.6 Afweging en conclusie 37

5 Robuustheidstoets dominantieanalyse **38**

5.1 Inleiding 38
5.2 Marktaandelen 39

5.3 Positie KPN ten opzichte van UPC/Ziggo 40
5.4 Afweging en conclusie 43

6 Potentiële mededingingsproblemen 44

6.1 Inleiding 44
6.2 Analysekader voor mededingingsproblemen 44
6.3 Toegangsweigering 45
6.4 Niet-prijsgerelateerde mededingingsproblemen 46
6.4.1 Discriminatoir gebruik of het achterhouden van informatie 47
6.4.2 Oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten 48
6.4.3 Vertragingstactieken 48
6.4.4 Onbillijke voorwaarden 49
6.4.5 Kwaliteitsdiscriminatie 49
6.4.6 Strategisch productontwerp 50
6.4.7 Koppelverkoop 50
6.5 Prijsgerelateerde mededingingsproblemen 51
6.5.1 Buitensporig hoge prijzen 51
6.5.2 Prijsdiscriminatie 52
6.5.3 Marge-uitholling 53
6.6 Conclusie 56

7 Verplichtingen 57

7.1 Inleiding 57
7.2 Beoordelingskader verplichtingen 57
7.3 Toegangsverplichting 59
7.3.1 Beoordeling toegangsverplichting 59
7.3.2 MDF-access 60
7.3.3 SDF-access 63
7.3.4 VULA 64
7.3.5 ODF-access FttH 68
7.3.6 Bijbehorende faciliteiten 70
7.3.7 Voorschriften 74
7.3.8 Conclusie 82
7.4 Non-discriminatieverplichting 82
7.4.1 Beoordeling non-discriminatieverplichting 82
7.4.2 Generieke non-discriminatieverplichting 83
7.4.3 Verbod op tariefdifferentiatie 87
7.4.4 Verbod op marge-uitholling: ND-5 89
7.5 Transparantieverplichting en referentieaanbod 97
7.5.1 Beoordeling transparantieverplichting en referentieaanbod 97
7.5.2 Voorschriften 99
7.5.3 Migratieaanbod 102
7.5.4 Migratieaanbod MDF-access 103
7.6 Tariefregulering 104
7.6.1 Beoordeling tariefregulering 104

7.6.2 Tariefregulering MDF-access 105
7.6.3 Tariefregulering VULA 112
7.6.4 Tariefregulering ODF-access FttH 118

8 Dictum 122

Annex A Kosten- en tarievenannex 125

A.1 Kostentoerekening en financiële rapportages: algemeen 125
A.1.1 Inleiding 125
A.1.2 Kostentoerekening: algemene uitgangspunten 125
A.1.3 Goedkeuring en toepassing kostentoerekeningssysteem 130
A.1.4 Financiële rapportages 131
A.2 Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale 135
A.2.1 Inleiding 135
A.2.2 Kostentoerekening 135
A.2.3 Financiële rapportage 141
A.2.4 Operationalisering 143
A.3 Tariefregulering op basis van kostenoriëntatie met EDC 143
A.3.1 Inleiding 143
A.3.2 Wholesale price cap systeem 144
A.3.3 Eenjarige tariefregulering 147

Annex B Analyse van de retailmarkten 149

B.1 Inleiding 149
B.1.1 Marktafbakening 149
B.1.2 Concurrentieanalyse 149
B.2 Afbakening retailmarkt voor internettoegang 150
B.2.1 Productmarkt 150
B.2.2 Geografische markt 160
B.2.3 Conclusie relevante markt 164
B.3 Concurrentieanalyse retailmarkt voor internettoegang 165
B.3.1 Marktsituatie zonder regulering 165
B.3.2 Risico op enkelvoudige AMM 167
B.3.3 Afweging en conclusie risico op enkelvoudige AMM 175
B.3.4 Analyse gezamenlijke AMM en consumentenschade 176
B.4 Afbakening retailmarkt voor analoge telefonie (PSTN) 196
B.4.1 Startpunt afbakening, productbeschrijvingen en marktontwikkelingen 196
B.4.2 Productmarkt 200
B.4.3 Geografische markt 214
B.4.4 Conclusie relevante markt 215
B.4.5 Geen analyse vanuit VoB1 215
B.5 Concurrentieanalyse retailmarkt voor analoge telefonie (PSTN) 215
B.5.1 Marktaandelen 216
B.5.2 Het ontbreken van kopersmacht 219
B.5.3 Het ontbreken van potentiële concurrentie 220
B.5.4 Afweging en conclusie 220

Openbaar

B.6 Afbakening retailmarkt voor tweevoudige gesprekken 221
B.6.1 Startpunt afbakening, productbeschrijvingen en marktontwikkelingen 221
B.6.2 Afbakening productmarkt vanuit startpunt ISDN2 229
B.6.3 Geografische markt 243
B.6.4 Conclusie nationale markt voor tweevoudige gesprekken 244
B.7 Concurrentieanalyse retailmarkt voor tweevoudige gesprekken 244
B.7.1 Marktaandelen 245
B.7.2 Actuele concurrentie 251
B.7.3 Het ontbreken van kopersmacht 257
B.7.4 Het ontbreken van potentiële concurrentie 257
B.7.5 Afweging en conclusie: risico op AMM van KPN 258
B.8 Afbakening retailmarkt voor meervoudige gesprekken 259
B.8.1 Startpunt afbakening, productbeschrijvingen en marktontwikkelingen 259
B.8.2 Productmarkt vanuit startpunt ISDN30 264
B.8.3 Geografische markt 272
B.8.4 Conclusie nationale markt voor meervoudige gesprekken 273
B.9 Concurrentieanalyse retailmarkt voor meervoudige gesprekken 273
B.9.1 Marktaandelen 274
B.9.2 Actuele concurrentie 278
B.9.3 Het ontbreken van kopersmacht 283
B.9.4 Het ontbreken van potentiële concurrentie 284
B.9.5 Afweging en conclusie: risico op AMM van KPN 284
B.10 Afbakening retailmarkt zakelijke netwerkdiensten 286
B.10.1 Productbeschrijving en belangrijkste marktontwikkelingen 286
B.10.2 Productmarkt 293
B.10.3 Geografische markt 313
B.10.4 Conclusie relevante markt 316
B.11 Concurrentieanalyse retailmarkt zakelijke netwerkdiensten 317
B.11.1 Marktaandelen 317
B.11.2 Actuele concurrentie 331
B.11.3 Het ontbreken van kopersmacht 340
B.11.4 Het ontbreken van potentiële concurrentie 341
B.11.5 Afweging en conclusie 343

Annex C Analyse indirecte prijsdruk kabel 344

C.1 Inleiding 344
C.2 Beschrijving mechanisme indirecte prijsdruk 344
C.3 Is er sprake van voldoende indirecte prijsdruk van kabel op koper? 346
C.4 Is er sprake van voldoende indirecte prijsdruk van kabel op glasvezel? 350
C.5 Is er sprake van voldoende indirecte prijsdruk van kabel op glasvezel en koper? 352
C.6 Gevoeligheidsanalyse 353

Annex D Nota van Bevindingen 355

D.1 Inleiding 355
D.2 Algemeen 356

D.3 Marktafbakening 361
D.3.1 Algemeen 361
D.3.2 FttO 361
D.3.3 Kabeltoegang 362
D.3.4 Indirecte prijsdruk kabel 371
D.4 Robuustheidstoets dominantieanalyse 374
D.5 Verplichtingen 379
D.5.2 Toegang 382
D.5.2.1 MDF-access 382
D.5.2.2 VULA 385
D.5.2.3 ODF-access FttH 392
D.5.2.4 Voorschriften aan toegangsverplichting 397
D.5.3 Non-discriminatieverplichting – Equivalence of Input 404
D.5.4 Non-discriminatieverplichting – ND-5 406
D.5.5 Transparantieverplichting en referentieaanbod 416
D.5.6 Tariefregulering – algemeen 416
D.5.7 Tariefregulering – MDF-access 417
D.5.8 Tariefregulering – VULA 421
D.5.9 Tariefregulering – ODF-access FttH 425
D.5.10 Verzoek om nadeelcompensatie 425
D.6 Analyse retailmarkt internettoegang 426
D.6.1 Afbakening retailmarkt voor internettoegang 426
D.6.2 Concurrentieanalyse retailmarkt voor internettoegang 427
D.7 Analyse retailmarkten vaste telefonie 435
D.7.1 Algemene opmerkingen bij retailmarkt vaste telefonie 435
D.7.1.1 Aanleiding onderzoek 435
D.7.1.2 Strijd met Aanbeveling relevante markten 2014; drie-criteriatoets 435
D.7.1.3 Vergelijking telefoniemarkt en televisiemarkt 436
D.7.1.4 Geen toetredingsdrempels 437
D.7.1.5 Deugdelijkheid van het onderzoek 437
D.7.2 Afbakening retailmarkten voor vaste telefonie 443
D.7.2.1 PSTN 444
D.7.2.2 Tweevoudig en meervoudig 456
D.7.3 Concurrentieanalyse retailmarkten voor vaste telefonie 462
D.7.3.1 Concurrentiesituatie bij afwezigheid regulering 462
D.7.3.2 Onvolledig beeld aanbieders VoIP 463
D.7.3.3 Overstap van traditioneel naar VoIP 464
D.8 Analyse retailmarkt zakelijke netwerkdiensten 465
D.8.1 Afbakening retailmarkt zakelijke netwerkdiensten 465
D.8.2 Concurrentieanalyse retailmarkt zakelijke netwerkdiensten 473

Annex E Opmerkingen Europese Commissie 480

E.1 Mogelijkheden kabelnetwerken en de rol van commerciele overeenkomsten 480
E.2 Beoordeling van marktanalyses bij toekomstige notificaties 481
E.3 Tariefregulering 481

Samenvatting

Inleiding

1. Op basis van onderzoek stelt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) vast dat er in afwezigheid van regulering een risico bestaat dat KPN beschikt over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) op de retailmarkten voor vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten. Daarnaast komt ACM tot de conclusie dat de retailmarkt voor internettoegang kenmerken heeft die bevorderlijk zijn voor het ontstaan van gezamenlijke AMM. Bovendien blijkt uit de analyse dat het aannemelijk is dat KPN en UPC/Ziggo[1] in afwezigheid van regulering een bovencompetitief prijsniveau hanteren en een lagere kwaliteit dienstverlening bieden. Hierdoor ontstaat consumentenschade. Deze conclusies vormen voor ACM een belangrijke aanwijzing dat regulering op een of meer van de bovenliggende wholesalemarkten in de komende reguleringsperiode noodzakelijk zal zijn.

2. In dit besluit onderzoekt ACM of er aanleiding bestaat om de verplichtingen die op de hoogste gelegen wholesalemarkt, te weten de markt voor ontbundelde toegang, zijn opgelegd in te trekken, te wijzigen of in stand te houden. ACM is daarbij als volgt te werk gegaan. Zij heeft eerst de markt voor ontbundelde toegang afgebakend. Vervolgens heeft zij onderzocht of op de markt voor ontbundelde toegang een of meer ondernemingen beschikken over AMM. Daarna heeft ACM onderzocht welke mededingingsproblemen zich als gevolg van de vastgestelde AMM op de markt voor ontbundelde toegang zouden kunnen voordoen en welke verplichtingen zouden moeten worden opgelegd om deze problemen te adresseren.

Marktafbakening

3. Op basis van haar onderzoek concludeert ACM dat de relevante productmarkt bestaat uit de markt voor (virtuele) ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk (SDF-access en MDF-access) en het glasvezelaansluitnetwerk (ODF-access FttH). Deze markt is nationaal van omvang. ODF-access FttO, toegang tot kabelnetwerken en toegang tot mobiele netwerken behoren niet tot deze markt.

Dominantieanalyse

4. In de dominantieanalyse heeft ACM allereerst vastgesteld dat KPN op de markt voor ontbundelde toegang over een marktaandeel van nagenoeg 100 procent beschikt. Dit zeer hoge en stabiele marktaandeel van KPN vormt op zichzelf een sterke aanwijzing dat KPN beschikt over AMM op deze markt. Omdat er geen sprake is van kopersmacht en de concurrentiedruk van buiten de markt (mobiele netwerken en kabelnetwerken) te gering is om

[1] Op 10 oktober 2014 heeft de Europese Commissie onder voorwaarden goedkeuring gegeven aan de voorgenomen concentratie van Liberty Global (UPC) en Ziggo (Commission Decision of 10 October 2014 declaring a concentration to be compatible with the internal market and the EEA agreement (Case M.7000 - Liberty Global/Ziggo)). In deze marktanalyse gaat ACM ervan uit dat de overname van Ziggo door Liberty Global wordt gerealiseerd en worden de twee partijen (of gefuseerde entiteit) tezamen aangeduid als UPC/Ziggo.

KPN te disciplineren, concludeert ACM dat KPN op de markt voor ontbundelde toegang beschikt over AMM. ACM heeft een robuustheidsanalyse uitgevoerd van een hypothetisch scenario waarin kabeltoegang wel tot de markt voor ontbundelde toegang behoort. Hieruit blijkt dat KPN ook in die situatie over AMM beschikt.

Mededingingsproblemen

5. ACM concludeert dat zich de volgende potentiële mededingingsproblemen kunnen voordoen: toegangsweigering, discriminatoir gebruik of achterhouden van informatie, oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten, vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp, koppelverkoop, buitensporig hoge prijzen, prijsdiscriminatie en marge-uitholling.

Verplichtingen

6. ACM legt KPN de volgende verplichtingen op om de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen te adresseren:

- de verplichting te voldoen aan redelijke verzoeken tot het leveren van ontbundelde toegang en bijbehorende faciliteiten. Deze verplichting heeft betrekking op ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk (MDF-access en VULA) en het glasvezelaansluitnetwerk (ODF-access FttH);

- de verplichting tot non-discriminatie;

- de verplichting tot transparantie en het publiceren van een referentieaanbod; en

- tariefregulering.

7. Belangrijke wijzigingen in de aan KPN opgelegde verplichtingen ten opzichte van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang 2011 zijn dat KPN niet langer verplicht is om toegang te leveren op SDF-locaties en dat een verplichting om virtuele toegang (VULA) aan te bieden, wordt opgelegd. ACM geeft KPN daarbij de ruimte om te onderhandelen met afnemers over de voorwaarden van deze nieuwe toegangsdienst. Daarnaast geldt de ND-5 verplichting (verbod op marge-uitholling) alleen nog vanuit de markt voor ontbundelde toegang naar de retailmarkten waar een risico is op enkelvoudige AMM van KPN. De wijzigingen in de verplichtingen bieden KPN ruimte om zijn netwerk te upgraden, waardoor hij kan blijven concurreren met UPC/Ziggo.

1 Inleiding

8. ACM is verantwoordelijk voor de regulering van de Nederlandse elektronische communicatiesector en het toezicht op de naleving van de regels voor die sector. Een van de wettelijke taken van ACM is om op grond van hoofdstuk 6a van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) periodiek de concurrentiesituatie op relevante elektronische communicatiemarkten te onderzoeken (hierna: marktanalyse). In dit besluit analyseert ACM de relevante wholesalemarkt voor (fysieke) toegang tot een vaste netwerkinfrastructuur, inclusief gedeelde of volledig ontbundelde toegang (hierna: de markt voor ontbundelde toegang).

9. In dit hoofdstuk wordt allereerst in paragraaf 1.1 het juridisch kader beschreven waarbinnen ACM deze marktanalyse uitvoert. ACM licht daarna in paragraaf 1.2 de opzet van het onderzoek toe. In paragraaf 1.3 vat ACM het gevolgde proces samen.

1.1 Juridisch kader

10. ACM neemt dit besluit op grond van de bepalingen van hoofdstuk 6a en 6b van de Tw. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan het juridisch kader zoals dit op Europees niveau is vormgegeven. In de Tw is onder meer het navolgende bepaald.

11. Op grond van artikel 6a.1, eerste lid, van de Tw is de Aanbeveling over relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector[2] (hierna: de Aanbeveling relevante markten) die de markten bevat die volgens de Europese Commissie (hierna: de Commissie) a priori in aanmerking komen voor regulering, het startpunt voor de bepaling van de te onderzoeken markt. Voorafgaand aan deze analyse moet de concurrentiesituatie op de onderliggende retailmarkten in afwezigheid van regulering worden onderzocht.

12. Daarnaast volgt uit artikel 6a.1, tweede lid, van de Tw onder andere dat ACM markten moet bepalen als dit voortvloeit uit artikel 6a.4, eerste lid, van de Tw. In artikel 6a.4 van de Tw is bepaald dat ACM binnen drie jaar na een marktanalysebesluit de opgelegde verplichtingen moet heroverwegen.

13. Vervolgens moet ACM op grond van artikel 6a.1, derde lid, van de Tw, de afgebakende markt onderzoeken. Met dit onderzoek stelt ACM, gelet op artikel 6a.1, vijfde lid, onder a, van de Tw, vast of de betreffende markt al dan niet concurrerend is en of hierop ondernemingen actief zijn die beschikken over AMM. AMM stelt een onderneming in staat zich in belangrijke mate onafhankelijk te gedragen van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten.

14. Als uit het hiervoor genoemde onderzoek volgt dat een relevante markt daadwerkelijk concurrerend is, moet ACM op grond van artikel 6a.3 van de Tw de geldende verplichtingen

[2] Aanbeveling van de Commissie van 9 oktober 2014 (2014/710/EU) betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeeschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en –diensten, PbEU 2014, L295.

intrekken. Als uit het onderzoek blijkt dat een relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is, stelt ACM vast welke ondernemingen beschikken over AMM, en legt zij ieder van hen op grond van artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw, voor zover passend, verplichtingen op. Verplichtingen zijn volgens artikel 6a.2, derde lid, van de Tw passend als deze op de markt geconstateerde problemen voorkomen of oplossen en in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw proportioneel en gerechtvaardigd zijn. In artikel 1.3 van de Tw is aangegeven dat besluiten van ACM moeten bijdragen aan het bevorderen van concurrentie, de ontwikkeling van de interne markt en het bevorderen van eindgebruikersbelangen wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.

15. De artikelen 6a.6 tot en met 6a.11 van de Tw geven ACM de mogelijkheid de in die artikelen genoemde verplichtingen op wholesaleniveau op te leggen. Wanneer wholesaleverplichtingen niet toereikend zijn om daadwerkelijke concurrentie te bewerkstelligen of eindgebruikersbelangen te beschermen, kan ACM op grond van artikel 6a.12 tot en met 6a.15 van de Tw de daarin genoemde verplichtingen op eindgebruikersniveau opleggen.

16. Op grond van artikel 1.3, tweede lid, van de Tw houdt ACM in haar onderzoek zoveel mogelijk rekening met de relevante Aanbevelingen van de Commissie en adviezen en gemeenschappelijke standpunten van BEREC. ACM houdt verder op grond van artikel 6a.1, zevende lid, van de Tw rekening met door de Commissie op grond van artikel 15, tweede lid, Kaderrichtlijn vastgestelde richtsnoeren.

17. Op grond van artikel 6b.1, eerste lid, van de Tw is op de voorbereiding van een besluit bedoeld in onder meer de artikelen 6a.2 en 6a.3 van de Tw, afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing. Dit betekent dat ACM in de genoemde gevallen een conceptbesluit moet consulteren onder toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

18. Naast de nationale consultatie dient ACM een besluit, als dat van invloed is op de handel tussen de lidstaten, op grond van artikel 6b.2, eerste lid, van de Tw voor te leggen aan de Commissie, de nationale regelgevende instanties (hierna: NRI's) als bedoeld in artikel 7 van richtlijn 2002/21/EG[3] (hierna: Kaderrichtlijn) en BEREC[4]. ACM houdt in haar besluitvorming zo veel mogelijk rekening met de zienswijzen van deze organen.

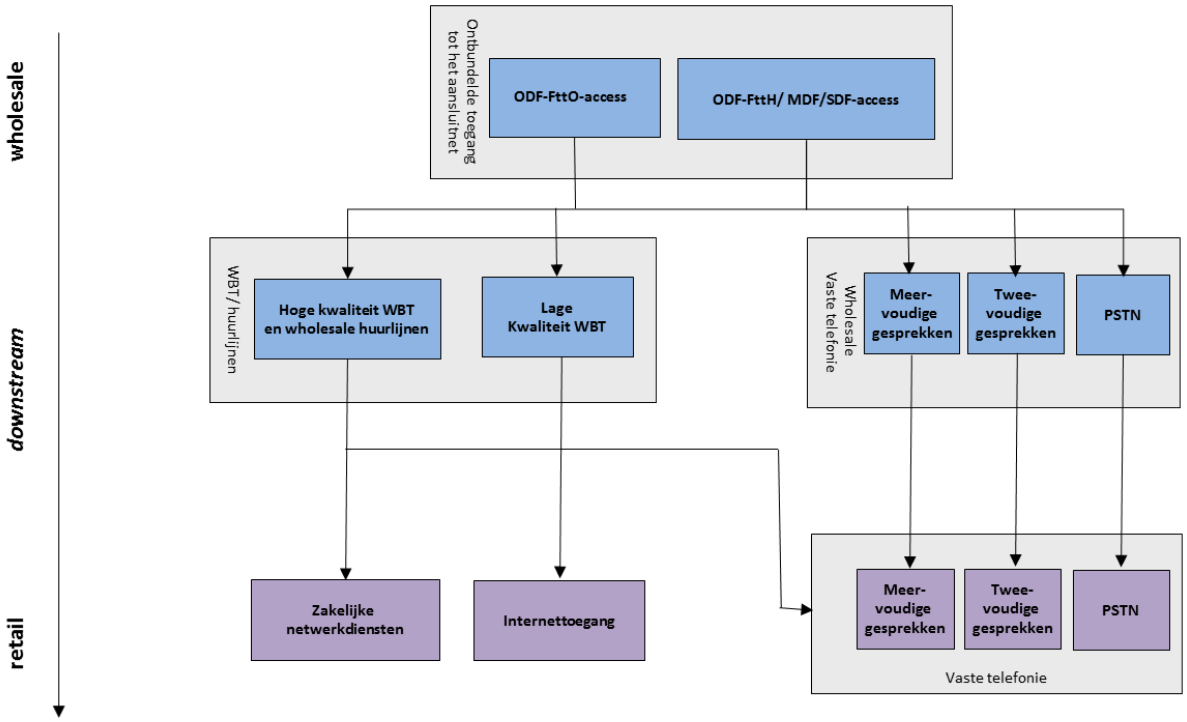
1.2 Opzet van het onderzoek

19. De in de Aanbeveling relevante markten opgenomen elektronische communicatiemarkten kennen een onderlinge samenhang (zie figuur 1 op blz. 5). Ontbundelde toegang tot het vaste

[3] Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *PbEG* 2002, L 108, zoals laatstelijk gewijzigd op 25 november 2009, *PbEU* 2009, L 337.

[4] BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications) is een samenwerkingsverband tussen 27 NRI's en de Commissie, opgericht om samenwerking en coördinatie tussen de NRI's en de Commissie vorm te geven om zo de ontwikkeling van een interne markt voor elektronische communicatie te bevorderen. BEREC en het daarbij behorende Bureau zijn ingesteld bij Verordening (EG) nr. 1211/2009, PbEU 2009, L 337/1.

aansluitnetwerk (hierna: ontbundelde toegang) is een bouwsteen voor de markten voor wholesale breedbandtoegang en huurlijnen, en wholesale vaste telefonie. Via deze wholesalemarkten levert ontbundelde toegang de bouwstenen voor de retailmarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten. Ontbundelde toegang is toegang op het hoogst mogelijke niveau in het netwerk. Afnemers van ontbundelde toegang moeten een groot deel van het netwerk van KPN[5] repliceren waardoor op een belangrijk deel van het netwerk concurrentie ontstaat.



Figuur 1. Samenhang tussen de wholesale- en retailmarkten

20. ACM heeft bij de afbakening en het onderzoek van de markt voor ontbundelde toegang de volgende werkwijze gevolgd:

1. ACM heeft allereerst de retailmarkt(en) bepaald die relevant zijn voor de te onderzoeken wholesalemarkt. ACM onderzoekt op deze relevante retailmarkten de concurrentiesituatie in afwezigheid van regulering om vast te stellen of er een risico is dat een of meerdere ondernemingen beschikken over AMM en of er consumer harm (hierna: consumentenschade) ontstaat.[6] De analyses van de relevante retailmarkten zijn weergegeven in Annex B van dit besluit;

[5] Koninklijke KPN N.V. en haar groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 2:24b van het Burgerlijk Wetboek alsmede Reggefiber Group B.V. worden in het besluit tezamen aangeduid als KPN. Per 31 oktober 2014 is een vergunning aan KPN verleend waarmee hij uitsluitende zeggenschap mag verkrijgen in Reggefiber Group B.V.

[6] Deze benadering is door de Commissie voorgeschreven in de explanatory note bij de herziene Aanbeveling Relevante Markten: *"An initial view that a retail market is effectively competitive must be tested in order to determine whether SMP*

2. Mede omdat de concurrentiesituatie op de relevante retailmarkten daartoe aanleiding geeft, heeft ACM daarna de hoogst in het vaste netwerk gelegen relevante wholesalemarkt afgebakend. Dit betreft de markt voor ontbundelde toegang. Deze marktafbakening is opgenomen in hoofdstuk 3 van dit besluit;
3. Vervolgens heeft ACM voor de markt voor ontbundelde toegang een dominantieanalyse uitgevoerd. Met de dominantieanalyse onderzoekt ACM of de markt al dan niet concurrerend is en of er op deze markt ondernemingen actief zijn met AMM. De dominantieanalyse is opgenomen in hoofdstuk 4;
4. Daarnaast heeft ACM een robuustheidsanalyse uitgevoerd om te onderzoeken of de conclusies in hoofdstuk 4 mogelijk veranderen door ontwikkelingen van het kabelnetwerk op lange termijn. Deze robuustheidsanalyse is opgenomen in hoofdstuk 5;
5. Omdat er op de relevante markt voor ontbundelde toegang een onderneming actief is met AMM, heeft ACM onderzocht welke potentiële mededingingsproblemen zich voordoen. Dit onderzoek is opgenomen in hoofdstuk 6;
6. Ten slotte heeft ACM onderzocht welke verplichtingen passend zijn om de potentiële mededingingsproblemen te voorkomen. Het onderzoek naar de op te leggen verplichtingen en de uitwerking daarvan is opgenomen in hoofdstuk 7.

21. ACM past bij de afbakening en het onderzoek van de relevante markten in dit besluit de zogenaamde ‘modified greenfield’ benadering toe. Dit betekent dat ACM in dit besluit regulering op basis van marktanalyses wegdenkt. De analyse betreft een prospectieve beoordeling van de concurrentiesituatie op de markt voor ontbundelde toegang in de periode 2015-2018.

1.3 Proces

22. ACM heeft in de periode van oktober 2013 tot en met oktober 2015 onderzoek gedaan op basis waarvan dit besluit tot stand is gekomen. In het kader hiervan heeft ACM schriftelijke vragen gesteld aan marktpartijen. Ook zijn marktpartijen geïnterviewd. Daarnaast heeft ACM een aantal bijeenkomsten georganiseerd waarin belanghebbenden zijn geïnformeerd over het lopende onderzoek, en zij op het onderzoek konden reageren.[7] Door enkele marktpartijen is op eigen initiatief informatie toegestuurd. ACM heeft de aldus van marktpartijen verkregen informatie in haar besluitvorming betrokken.

23. Ook heeft ACM ten behoeve van de marktanalyse extern onderzoek laten uitvoeren. Onderzoeksbureau Blauw Research heeft onderzoek onder consumenten uitgevoerd.[8] Een prospectief onderzoek naar ontwikkelingen op de retailmarkten en een inschatting van

---

would be likely in the event that existing regulation is removed at wholesale and, if applicable, at retail level. In this respect NRAs should analyse all existing and potential relevant competitive constraints and the possibility of consumer harm." Consumentenschade kan bijvoorbeeld de vorm hebben van hogere prijzen, minder innovatie of lagere kwaliteit van de dienstverlening. Dit kan worden veroorzaakt doordat een of meerdere ondernemingen beschikken over AMM.

[7] Industry Group bijeenkomsten op 4 november 2013 en 19 mei 2014 en een CEO-bijeenkomst op 20 juni 2014.

[8] Blauw Research (2014), Consumentenonderzoek: aanschaf- en overstapgedrag vast internet, B16511-3, 12 maart 2014 (hierna: Blauw (2014, internet)) en Consumentenonderzoek: aanschaf- en overstapgedrag vaste telefonie, B16511-3, 12 maart 2014 (hierna: Blauw (2014, VT)).

marktaandelen is uitgevoerd door Dialogic.[9] Daarnaast heeft Dialogic ten behoeve van de retailanalyse van de markt voor zakelijke netwerkdiensten onderzoek onder zakelijke eindgebruikers uitgevoerd.[10] NERA heeft in opdracht van ACM een onderzoeksrapport geschreven over mogelijke business cases voor alternatieve aanbieders op ODF-access FttH.[11] Ten slotte heeft WIK Consult voor ACM een analyse uitgevoerd van de mogelijkheden van toegang tot kabelnetwerken, daarover een workshop verzorgd in juli 2014 en een aanvullend rapport geschreven begin 2015.[12]

24. Na publicatie van het ontwerpbesluit op 31 oktober 2014 zijn marktpartijen in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven tijdens de consultatieperiode. In Annex D zijn deze zienswijzen van marktpartijen samengevat en geeft ACM weer op welke wijze zij de zienswijzen in onderhavig besluit heeft verwerkt. Naar aanleiding van de consultatie heeft ACM besloten enkele verplichtingen die zij aan KPN oplegt, aan te passen. Zo heeft ACM de toegangsverplichting en tariefmethodiek voor VULA gewijzigd. Ook heeft ACM naar aanleiding van de zienswijzen enkele motiveringen aangevuld of genuanceerd.

25. Op 31 maart 2015 heeft ACM het ontwerpbesluit genotificeerd bij de Europese Commissie, waarna de Commissie op 30 april 2015 bedenkingen over het ontwerpbesluit uitte.[13] Op 29 mei 2015 publiceerde BEREC haar advies aan de Commissie waarin zij de Commissie adviseerde de bedenkingen in te trekken.[14]

26. Vervolgens heeft ACM op 12 juni 2015 besloten om het ontwerpbesluit uit de notificatieprocedure terug te trekken. ACM heeft een nadere onderbouwing aan het besluit toegevoegd. Zo heeft zij een nieuw hoofdstuk 5 aan dit besluit toegevoegd. Daarin voert ACM als robuustheidscheck een AMM-analyse uit voor de hypothetische situatie waarin toegang tot kabelnetwerken tot de markt voor ontbundelde toegang behoort. Daarnaast heeft ACM het besluit op een aantal onderdelen aangepast, zoals de kwalificatie van de mededingingsproblemen op de retailmarkt voor internettoegang in afwezigheid van regulering in Annex B.

---

[9] Dialogic (2014), Prospectief onderzoek naar de marktaandeel-ontwikkeling op de telecommunicatiemarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten, 12 maart 2014.

[10] Dialogic (2014), Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie, 23 april 2014.

[11] NERA (2014), *Unbundled Access to the Fibre-to-the- Home Networks of Reggefiber*, May 2014.

[12] WIK Consult (2014), *Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA*, 9 juli 2014
WIK Consult (2015), *Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA - Summary and additional questions -,* 5 februari 2015.

[13] Europese Commissie (2015), Brief betreffende opening van een fase II-onderzoek overeenkomstig artikel 7 van Richtlijn 2002/21/EG als gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG, d.d. 30 april 2015.

[14] BEREC (2015), *BEREC Opinion on Phase II investigation pursuant to Article 7 of Directive 2002/21/EC as amended by Directive 2009/140/EC: Case NL/2015/1727 Wholesale local access provided at a fixed location in the Netherlands.* 28 mei 2015.

27. Op 17 juli 2015 heeft ACM het gewijzigde besluit geconsulteerd. De zienswijzen van marktpartijen heeft zij verwerkt in Annex D. In de nota van bevindingen geeft ACM een reactie op de zienswijzen en geeft zij aan tot welke aanpassingen deze hebben geleid. Ten slotte is het ontwerpbesluit, samen met de nota van bevindingen bij de consultatie, aan de Europese Commissie voorgelegd. De opmerkingen van de Commissie en de reactie van ACM hierop zijn opgenomen in Annex E.

Openbaar

2 Aanleiding voor het onderzoek

28. In dit hoofdstuk beschrijft ACM de aanleiding voor het onderzoek naar de markt voor ontbundelde toegang.

2.1 Aanbeveling relevante markten

29. De markt voor ontbundelde toegang is opgenomen als markt 3a in de Aanbeveling relevante markten.[15] In de Aanbeveling relevante markten geeft de Commissie aan welke productmarkten in de elektronische communicatiesector *a priori* voor ex-anteregulering in aanmerking komen. De Commissie heeft deze markt als volgt omschreven:

> *"Lokale toegang op wholesaleniveau, verzorgd op een vaste locatie"*

De Aanbeveling is recentelijk herzien, maar uit de toelichting bij de Aanbeveling volgt dat de marktdefinitie in de herziene Aanbeveling niet inhoudelijk is gewijzigd (voorheen was de markt voor ontbundelde toegang opgenomen als markt 4 op de Aanbeveling). Wel beschrijft de Commissie daarbij dat sommige vormen van lokale virtuele toegang in bepaalde omstandigheden als substituut voor fysieke ontbundelde toegang kunnen dienen als de functionaliteiten hetzelfde zijn.

30. Nu de markt voor ontbundelde toegang een markt is die volgens de Aanbeveling relevante markten voor ex-anteregulering in aanmerking komt, dient ACM deze markt overeenkomstig artikel 6a.1, eerste lid jo. artikel 6a.1, derde lid, van de Tw af te bakenen en te onderzoeken. ACM wijst daarbij op de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) van 25 april 2013 waarin het CBb, samengevat, aangeeft dat wanneer een markt op de Aanbeveling staat, het uitgangspunt geldt dat ACM de bevoegdheid heeft om deze markt te reguleren.[16]

2.2 Heroverweging verplichtingen uit besluit 2011

31. In artikel 6a.4 van de Tw is bepaald dat ACM binnen drie jaar na een marktanalysebesluit de opgelegde verplichtingen moet heroverwegen. In het besluit marktanalyse ontbundelde toegang 2011[17] heeft ACM geconcludeerd dat de markt voor ontbundelde toegang niet daadwerkelijk concurrerend was en heeft zij KPN aangewezen als onderneming met AMM als bedoeld in artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw.

[15] Aanbeveling van de Commissie van 9 oktober 2014 (2014/710/EU) betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeeschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en –diensten, PbEU 2014, L295.

[16] CBb 25 april 3013, LJN: BZ8522.

[17] OPTA (2011), Besluit Marktanalyse Ontbundelde toegang MDF-, SDF- en ODF-access (FttH), OPTA/AM/2011/202886, 29 december 2011, in werking getreden op 1 januari 2012.

32. Om potentiële mededingingsproblemen op te lossen en te voorkomen, heeft ACM in het genoemde besluit de volgende verplichtingen aan KPN opgelegd:

- Een *toegangsverplichting* op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw. De toegangsverplichting omvat een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot het leveren van ontbundelde toegang en bijbehorende faciliteiten. ACM heeft tevens voorschriften aan de toegangsverplichting verbonden;
- Een *non-discriminatieverplichting* op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.8 van de Tw om toegang onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te waarborgen. De non-discriminatieverplichting omvat ook een verbod tot tariefdifferentiatie en het hanteren van een minimale marge tussen de gereguleerde wholesalediensten en diensten op de lager gelegen wholesalemarkten (de zogenaamde ND-5 toets);
- Een algemene *transparantieverplichting* en een verplichting om een *referentieaanbod* te publiceren op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.9 van de Tw; en
- *Tariefregulering* op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.7 van de Tw.

33. Op 25 april 2013 heeft het CBb uitspraak gedaan in de beroepsprocedures tegen het besluit marktanalyse ontbundelde toegang 2011.[18] Het CBb wijzigt in zijn uitspraak de invulling van de ND-5 toets voor de dienst ontbundelde toegang tot de subloop (SDF-access) en vult het dictum aan met in het marktanalysebesluit genoemde uitzonderingen voor het hanteren van een kortere aankondigingstermijn voor nieuwe of gewijzigde diensten. Voor het overige verklaart het CBb de beroepen van partijen ongegrond.

2.3 Concurrentiesituatie op de retailmarkten

34. In afwezigheid van regulering, ziet ACM ook in de concurrentiesituatie op de aan de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang onderliggende retailmarkten een economische rechtvaardiging om de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang te onderzoeken. Het gaat daarbij om de volgende retailmarkten:

- retailmarkt voor internettoegang;
- retailmarkten voor vaste telefonie; en
- retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten.

In Annex B is de volledige analyse van de betreffende retailmarkten opgenomen.

2.3.1 Internettoegang

Marktafbakening

35. ACM bakent de productmarkt voor internettoegang af als de nationale markt voor alle vaste internettoegangsdiensten, al dan niet geleverd in een bundel. Hierbij dient geen nader onderscheid te worden gemaakt naar snelheden of internettoegang voor consumenten en (verschillende typen) zakelijke eindgebruikers. Mobiele internettoegang maakt geen onderdeel uit van deze relevante markt.

[18] CBb 25 april 3013, LJN: BZ8522.

16/482

Concurrentieanalyse

36. Aangezien de posities van KPN en UPC/Ziggo op de markt voor vaste internettoegang ongeveer gelijk zijn en eventuele concurrentievoordelen naar het oordeel van ACM niet voldoende groot zijn om partijen in staat te stellen om zich onafhankelijk van elkaar te gedragen, concludeert ACM dat er geen sprake is van een risico op enkelvoudige AMM van KPN of UPC/Ziggo.

37. Gegeven de situatie op de retailmarkt voor vaste internettoegang heeft ACM onderzocht of er sprake is van een risico op gezamenlijke AMM van KPN en UPC/Ziggo. ACM komt tot de conclusie dat een aantal kenmerken van de retailmarkt voor internettoegang bevorderlijk is voor het ontstaan van gezamenlijke AMM. Bovendien blijkt uit de analyse in afwezigheid van de concurrentiedruk van alternatieve aanbieders dat het aannemelijk is dat KPN en UPC/Ziggo een bovencompetitief prijsniveau hanteren en een lagere kwaliteit dienstverlening bieden. Deze afname van de concurrentie in de retailmarkt voor internettoegang leidt tot consumentenschade.

2.3.2 Vaste telefonie

Marktafbakeningen

38. ACM bakent drie aparte relevante markten af voor vaste telefonie, te weten:

1. De markt voor analoge telefonieaansluitingen (PSTN) en het verkeer daarover, uitgezonderd internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten. De markt betreft deze aansluitingen zowel los geleverd als in een bundel met andere elektronische communicatiediensten (hierna: PSTN-markt). ACM acht digitale telefonie zoals internet+bellen de komende periode niet langer een substituut voor PSTN.
2. De markt voor ISDN1/2-aansluitingen (inclusief gestapelde aansluitingen) en IP-telefonie met een gegarandeerde verbinding voor 2 tot en met 12 gelijktijdige gesprekken,[19] waaronder Voice over Broadband-diensten voor 2 tot en met 12 gelijktijdige gesprekken en Hosted Voice tot en met 100 seats. De markt betreft deze diensten geleverd via zowel koper-, coax- en glasvezelnetwerken, geleverd zowel los als in bundels met andere elektronische communicatiediensten, inclusief het verkeer hierover, uitgezonderd internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten (hierna: de markt voor tweevoudige gesprekken).
3. De markt voor ISDN15/20/30-aansluitingen en IP-telefonie met een gegarandeerde verbinding voor meer dan 12 gelijktijdige gesprekken, waaronder VoB>12 en Hosted Voice met meer dan 100 seats. De markt betreft deze diensten geleverd via zowel koper-, coax- en glasvezelnetwerken, geleverd zowel los als in bundels met andere elektronische communicatiediensten, inclusief het verkeer hierover, uitgezonderd internationaal verkeer,

[19] Het gaat om een verbinding waarbij de aanbieder controle heeft over de bandbreedte die wordt gereserveerd voor spraak.

verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten (hierna: de markt voor meervoudige gesprekken).

39. Deze markten zijn alle drie nationaal van omvang.

Concurrentieanalyses

40. ACM concludeert dat er in afwezigheid van regulering een risico bestaat dat KPN op de retailmarkten voor PSTN, tweevoudige gesprekken en meervoudige gesprekken beschikt over AMM. Dit leidt tot consumentenschade.

2.3.3 Zakelijke netwerkdiensten

Marktafbakening

41. ACM bakent de productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten af als de nationale markt voor klassieke huurlijnen, gesloten VPN's, dark fiber en lichtpaden, en open VPN's. ACM concludeert dat er geen aanleiding is de markt voor zakelijke netwerkdiensten nader te onderscheiden naar productkenmerken (snelheid, snelheidsgaranties, beschikbaarheidsgaranties, SLA's).

Concurrentieanalyse

42. ACM komt tot de conclusie dat in afwezigheid van regulering het risico bestaat dat KPN in de komende reguleringsperiode zal beschikken over AMM op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. Dit leidt tot consumentenschade.

2.4 Conclusie

43. Gegeven het feit dat de markt voor ontbundelde toegang is opgenomen op de Aanbeveling relevante markten, dat ACM op deze markt reeds verplichtingen heeft opgelegd en dat de concurrentiesituatie op de onderliggende retailmarkten in afwezigheid van regulering tot consumentenschade leidt, dient ACM deze markt te onderzoeken.

3 Afbakening relevante markt voor ontbundelde toegang

3.1 Inleiding

44. In dit hoofdstuk bakent ACM de markt voor ontbundelde toegang af.

45. In paragraaf 3.2 beschrijft ACM allereerst het analysekader voor de afbakening van de relevante markt. Vervolgens bepaalt ACM in paragraaf 3.3 het startpunt voor de afbakening. ACM bakent daarna in paragraaf 3.4 de relevante productmarkt af en in paragraaf 3.5 de relevante geografische markt. In paragraaf 3.6 volgt de conclusie over de marktafbakening.

3.2 Analysekader marktafbakening

46. Om de concurrentiesituatie te kunnen beoordelen, analyseert ACM eerst hoe de relevante markt moet worden vastgesteld. ACM bepaalt de relevante markt in overeenstemming met de beginselen van het algemene Europese mededingingsrecht. Daarbij gebruikt ACM de Richtsnoeren voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht van de Commissie (hierna: Richtsnoeren marktanalyse).[20]

47. Een relevante markt kent twee dimensies: de productmarkt en de geografische markt.

Afbakening productmarkt

48. Een relevante productmarkt omvat alle producten die substitueerbaar of voldoende uitwisselbaar zijn. Van substitutie is sprake als producten op grond van hun objectieve kenmerken geschikt zijn om in een constante behoefte van de afnemer te voorzien. Maar ook de prijs of beoogde toepassing van de producten, of de mededingingsvoorwaarden en/of de structuur van vraag en aanbod op de betrokken markt kunnen leiden tot substitutie. Producten die alleen in beperkte of relatief beperkte mate onderling uitwisselbaar zijn, behoren niet tot dezelfde productmarkt.[21]

49. Bij de bepaling van relevante markten zijn er twee bronnen van concurrentiedruk: i) substitutie aan de vraagzijde en ii) substitutie aan de aanbodzijde. Als er vanuit de vraagzijde of vanuit de aanbodzijde sprake is van substitueerbaarheid is er aanleiding om de markt ruimer af te bakenen dan het product waar vanuit de afbakening wordt gestart (het startpunt). Vraagsubstitutie is een maat voor de bereidheid van een afnemer om het betrokken product te vervangen door andere producten. Er is sprake van aanbodsubstitutie als andere aanbieders dan de aanbieder van de betrokken producten, bereid[22] zijn om hun bedrijfsmiddelen op korte

[20] Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *PbEG* 2002 C 165/03.

[21] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 44.

[22] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 52.

termijn[23] in te zetten om de betrokken producten te kunnen aanbieden zonder dat ze daarvoor aanzienlijke (extra) investeringen hoeven te doen.[24]

50. Bovenstaande bronnen van concurrentiedruk zijn vormen van directe prijsdruk. ACM analyseert daarnaast of er sprake is van indirecte prijsdruk via de onderliggende retailmarkt(en). Bij een analyse van indirecte prijsdruk onderzoekt ACM of een prijsverhoging van een wholesaleproduct via een onderliggende retailmarkt doorwerkt in de retailprijzen en concurrentiedruk uitoefent doordat eindgebruikers overstappen op een alternatief dat gebruikmaakt van een ander wholesaleproduct dat niet in prijs wordt verhoogd.

51. In wholesalemarkten in de elektronische communicatiesector vinden er ten slotte relatief veel interne leveringen plaats door verticaal geïntegreerde ondernemingen die eigenaar zijn van aansluitnetwerken en tegelijkertijd retailproducten over die aansluitnetwerken aanbieden. Deze interne leveringen worden tot de wholesalemarkt gerekend, tenzij er aanwijsbare redenen zijn om dit niet te doen.

Afbakening geografische markt

52. De relevante geografische markt omvat het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van de betrokken producten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden op elkaar lijken of voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat er duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden bestaan.[25]

53. De geografische afbakening wordt in principe ook onderzocht door een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie. Bij het onderzoek naar vraagsubstitutie moet in hoofdzaak een inschatting worden gemaakt van consumentenvoorkeuren en geografische aankooppatronen. Het onderzoek naar aanbodsubstitutie richt zich op de vraag of aanbieders die niet actief zijn in het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen hun producten aanbieden, op korte termijn kunnen toetreden.[26] In elektronische communicatiemarkten is een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie voor de geografische afbakening echter niet goed bruikbaar omdat deze snel tot zeer kleine geografische markten leidt. Afnemers zullen namelijk niet snel verhuizen vanwege een prijsstijging van een product en aanbieders moeten vaak significante investeringen doen om in een ander gebied diensten aan te bieden. In de elektronische communicatiesector wordt de geografische markt daarom traditioneel op basis van twee hoofdcriteria omschreven: het dekkingsgebied van een netwerk en het bestaan van wettelijke en andere regelgevingsinstrumenten.[27]

[23] Doorgaans maximaal één jaar.

[24] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 39.

[25] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 56.

[26] Richtsnoeren marktanalyse, randnummers 57 en 58.

[27] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 59.

54. Een geografische markt kan als er sprake is van ketensubstitutie ruimer worden afgebakend dan op basis van homogeniteit is vastgesteld.[28] Er moet dan sprake zijn van indirecte prijsdruk tussen producten van aanbieders in verschillende geografische gebieden.

3.3 Startpunt van de afbakening

55. Het startpunt van de marktafbakening zijn de ontbundelde toegangsdiensten MDF- en SDF-access. 29 Dit startpunt is gelijk aan het startpunt uit voorgaande marktanalysebesluiten. De markt voor ontbundelde toegangsdiensten MDF- en SDF-access is de markt waarop KPN als eigenaar van het kopernetwerk traditioneel over AMM beschikte. Op MDF- en SDF-locaties komen aansluitingen van individuele eindgebruikers samen en worden deze aangesloten op een hoofdverdeler (MDF) of subverdeler (SDF) in het vaste netwerk. De toegangsvrager kan op dit punt zijn eigen netwerk met het aansluitnetwerk van KPN verbinden, waardoor hij alle eindgebruikers kan bedienen die op deze locatie zijn aangesloten. ACM concludeerde in de voorgaande marktanalysebesluiten dat ontbundelde toegang tot kabelnetwerken niet mogelijk is. In deze analyse zal zij onderzoeken of er ontwikkelingen zijn waardoor dat nu wel mogelijk is. In de marktafbakening wordt immers substitutie van alle mogelijke andere ontbundelde toegangsdiensten onderzocht.

3.4 Afbakening productmarkt

56. In deze paragraaf bakent ACM de relevante productmarkt af. ACM onderzoekt in paragraaf 3.3.1 of ODF-access FttH[30] tot de markt voor ontbundelde toegang (MDF-access en SDF-access) behoort, en vice versa. In paragraaf 3.3.2 staat de vraag centraal of kabeltoegang tot de markt voor ontbundelde toegang behoort. Vervolgens onderzoekt ACM in paragraaf 3.3.3 dezelfde vraag voor ODF-access FttO.[31] In paragraaf 3.3.4 wordt nagegaan of eventuele virtuele vormen van ontbundelde toegang tot de relevante markt behoren. Als laatste mogelijke substituut voor ontbundelde toegang wordt in paragraaf 3.3.5 stilgestaan bij toegang tot mobiele netwerken. Tot slot komt ACM in paragraaf 3.3.6 tot haar conclusie over de productmarkt.

3.4.1 Behoren ODF-access FttH en ontbundelde kopertoegang tot dezelfde relevante markt?

57. In het voorgaande marktanalysebesluit concludeerde ACM dat ontbundelde kopertoegang en ontbundelde glasvezeltoegang tot de huisaansluiting (ODF-access FttH) tot dezelfde relevante productmarkt behoren. In deze paragraaf onderzoekt ACM of dit nog steeds het geval is.

---

[28] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 62.

[29] MDF-access staat voor toegang tot het Main Distribution Frame; SDF-access voor toegang tot het Sub Distribution Frame.

[30] ODF-access FttH staat voor toegang tot het Optical Distribution Frame, waarbij het gaat om ontbundelde toegang tot de huisaansluiting (Fiber to the Home, FttH).

[31] ODF-access FttO staat voor toegang tot het Optical Distribution Frame, waarbij het gaat om ontbundelde toegang tot de zakelijke aansluiting (Fiber to the Office, FttO).

Analyse vraagsubstitutie

58. Sinds het voorgaande marktanalysebesluit is de uitrol van FttH verder toegenomen. Op dit moment is ongeveer 27 procent van de huishoudens aangesloten op FttH. Ongeveer 679.000 huishoudens hebben daadwerkelijk een actieve glasaansluiting.[32] Dit maakt dat ODF-access FttH in steeds meer gebieden een alternatief zou kunnen vormen voor ontbundelde kopertoegang.

59. Met ODF-access FttH en ontbundelde kopertoegang kunnen op retailniveau vergelijkbare diensten worden geleverd. Zo kunnen via beide toegangsvormen op retailniveau internettoegang, vaste telefonie en televisie geleverd worden aan consumenten en zakelijke eindgebruikers, al dan niet gecombineerd in een bundel.

60. Beide toegangsvormen zijn technisch vergelijkbaar. Zowel het koperaansluitnetwerk als het glasvezelaansluitnetwerk bestaat uit point-to-pointverbindingen en beide netwerken kennen een vergelijkbare topologie. Op ODF-access FttH-locaties komen honderden tot duizenden eindgebruikersaansluitingen samen, op een vergelijkbare wijze waarop koperaansluitingen bij elkaar komen op MDF- en SDF-locaties.

61. Ook economisch zijn de verschillende toegangsvormen vergelijkbaar. Zowel MDF-access, SDF-access als ODF-access FttH vragen relatief hoge eenmalige investeringen voor toetreders omdat zij hun eigen netwerk moeten uitrollen tot aan de betreffende netwerklocaties. Deze eenmalige investeringen leiden vervolgens tot relatief lage variabele kosten per aansluitlijn. Om dit te bereiken, is echter wel een relatief groot klantenbestand per netwerklocatie nodig. Dit maakt dat het grootschalig afnemen van deze vormen van toegang slechts interessant is voor partijen met een relatief groot klantenbestand van bijvoorbeeld enkele honderdduizenden (zoals Tele2, Online en mogelijk in de toekomst andere alternatieve aanbieders). Dat geldt zowel voor ODF-access FttH als voor ontbundelde kopertoegang.

62. Een toetreder die op dit moment al MDF-access afneemt, kan zijn fijnmazige backbone (deels) inzetten voor SDF-access en ODF-access FttH. Dit maakt de migratie van MDF-access naar SDF-access en ODF-access FttH voor reeds bestaande toetreders aantrekkelijker.

63. Hoewel de tarieven voor ontbundelde kopertoegang (€ 7,79) en ODF-access FttH (€ 17,54) van elkaar verschillen, uiten deze tariefverschillen zich doorgaans ook op de retailmarkt in een prijspremie. De gemiddelde prijs voor retaildiensten gebaseerd op het glasvezelnetwerk is over het algemeen hoger dan de prijs voor retaildiensten gebaseerd op het kopernetwerk. Tegenover het hogere wholesaletarief staan daarmee hogere potentiële opbrengsten per eindgebruiker. In dat opzicht zijn ontbundelde kopertoegang en ODF-access FttH ook bedrijfseconomisch gezien substituten voor afnemers van ontbundelde kopertoegang.

[32] Telecompaper (2014), *TP:Research, Monthly FttH-monitor*, March 2014.

64. Uit antwoorden op de vragenlijst blijkt dat zowel KPN als alternatieve aanbieders ODF-access FttH en ontbundelde kopertoegang als alternatieven voor elkaar zien.[33]

65. KPN stelt dat ontbundelde kopertoegang en ODF-access FttH substituten zijn. Uit de praktijk blijkt ook dat KPN in bepaalde gebieden inzet op upgrades van zijn kopernetwerk terwijl hij in andere gebieden FttH uitrolt.[34] KPN verwacht namelijk ook via zijn kopernetwerk nog te kunnen voorzien in de behoefte van klanten en dit daarom als substituut voor FttH te kunnen inzetten.

66. Tele2 ziet de verschillende toegangsvormen (MDF-access, SDF-access en ODF-access FttH) als substitueerbaar. Op de lange termijn ziet Tele2 ODF-acces FttH als de winnende toegangstechnologie, echter in de overgangsfase, zeker nu de overgang van koper naar FttH lang(er) lijkt te duren, acht Tele2 beide toegangsvormen van cruciaal belang.

67. Vodafone stelt dat het voor hem als nieuwe toetreder niet meer realistisch is om naar MDF-locaties uit te rollen, maar dat het voor hem haalbaar is om te investeren **[vertrouwelijk:**

]. Vodafone noemt MDF-access nog steeds een belangrijke bouwsteen voor met name de onderkant van de consumentenmarkt en ook voor de zakelijke markt.

68. Aanvullend geven marktpartijen aan dat zich in de afgelopen reguleringsperiode geen significante ontwikkelingen hebben voorgedaan die de conclusie dat ODF-access FttH een substituut is voor ontbundelde kopertoegang zou doen veranderen, en vice versa.

Conclusie

69. ACM concludeert dat MDF-access, SDF-access en ODF-access FttH volwaardige alternatieven van elkaar zijn en daarmee tot de markt voor ontbundelde toegang behoren.

3.4.2 Behoort ODF-access FttO tot de markt voor ontbundelde toegang?

70. In deze paragraaf onderzoekt ACM of ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access FttO) tot de relevante productmarkt voor ontbundelde toegang behoort. In eerdere marktanalyserondes[35] concludeerde ACM dat ODF-access FttO een substituut vormt voor ODF-access FttH. Het CBb heeft echter geoordeeld dat er zodanige verschillen zijn tussen beide vormen van ontbundelde glastoegang dat niet zonder meer kan

[33] Reacties KPN, Vodafone en Tele2 op vraag 13 van de vragenlijst.

[34] KPN hanteert een zogenaamde 'hybrid access network strategy' waarbij ze zowel haar kopernetwerk opwaardeert als haar glasvezelnetwerk verder uitrolt. Zie onder andere jaarverslag KPN 2013, blz. 46, beschikbaar via: http://corporate.kpn.com/jaarverslag-2013.htm.

[35] OPTA, Besluit marktanalyse ontbundelde toegang op wholesale niveau, 19 december 2008 en OPTA, Besluit marktanalyse ontbundelde toegang op wholesaleniveau, 27 april 2010.

worden aangenomen dat zij een aanbod- dan wel vraagsubstituut voor elkaar vormen.[36] Het CBb heeft de marktafbakening in de marktanalysebesluiten ontbundelde toegang van 2008 en 2010 op dit punt vernietigd. In het marktanalysebesluit ontbundelde toegang van december 2011 is een afzonderlijke markt voor MDF-, SDF- access en ODF-access FttH afgebakend. Deze marktafbakening heeft het CBb bij uitspraak van 25 april 2013[37] in stand gelaten.

Analyse vraagsubstitutie

71. ODF-access FttO kent een vele malen hoger tarief dan ontbundelde kopertoegang en ODF-access FttH. Het tariefplafond voor ontbundelde kopertoegang bedraagt € 7,79; voor ODF-access FttH is het landelijke tariefplafond € 17,54 (inclusief korting). De ODF-access FttO tarieven worden op dit moment niet gereguleerd, maar het in 2013 vastgestelde kostengeoriënteerde tariefplafond lag, afhankelijk van de geografische gebiedsklasse, tussen € 241,46 en € 419,71 op MB-locaties.

72. Het feit dat de kosten voor ODF-access FttO zo veel hoger zijn, komt door de lagere locatiedichtheid van bedrijventerreinen (ten opzichte van woonwijken) en het feit dat de glasvezels door minder gebruikers worden gedeeld. Bovendien wordt het laatste deel van de FttO-aansluitlijnen vaak opeenvolgend voor één of enkele individuele klanten in eenzelfde gebied aangelegd. Dit in tegenstelling tot de aanleg van FttH-netwerken waarbij ineens hele woonwijken of gemeenten worden aangesloten. In dat laatste geval zijn de graafkosten per aansluiting gemiddeld aanzienlijk lager.

73. Los van de veel hogere tarieven voor ODF-access FttO zijn de concurrentieomstandigheden bij ODF-access FttO ook anders dan bij ontbundelde kopertoegang en ODF-access FttH. Zo bestaan er op ODF-access FttO meer concurrenten, waarvan Eurofiber de belangrijkste is. Dit in tegenstelling tot ontbundelde kopertoegang en ODF-access FttH dat vrijwel alleen door KPN wordt geleverd.

74. Op basis van hiervoor genoemde verschillen tussen ontbundelde kopertoegang en FttH enerzijds en FttO anderzijds acht ACM het niet aannemelijk dat afnemers van MDF-, SDF- en ODF-access FttH bij een prijsstijging van 5 tot 10% in een mate zullen overstappen naar ODF-access FttO dat geconcludeerd zou moeten worden dat ODF-access FttO onderdeel is van de markt voor ontbundelde toegang.

Conclusie

75. ACM concludeert dat ODF FttO-toegang niet tot de relevante productmarkt voor ontbundelde toegang behoort.

3.4.3 Behoort toegang tot kabelnetwerken tot de markt voor ontbundelde toegang?

76. ACM constateert dat de mogelijkheden van kabeltoegang zich ontwikkelen. In de praktijk wordt er in Nederland op beperkte schaal kabeltoegang aangeboden en ook in ons omringende

[36] CBb 28 oktober 2009, LJN: BK1315.

[37] CBb, 25 april 2013, LJN: BZ8522.

landen bestaan verschillende vormen van kabeltoegang. De vraag of kabelnetwerken een substituut vormen voor ontbundelde toegang is dan ook een belangrijke onderzoeksvraag. In deze paragraaf onderzoekt ACM of fysiek ontbundelde toegang tot kabelnetwerken tot de relevante productmarkt voor ontbundelde toegang behoort. Daarnaast onderzoekt ACM in de volgende paragraaf ook de mogelijkheden van virtuele toegangsvormen op het kabelnetwerk.

77. In voorgaande marktanalysebesluiten heeft ACM deze vraag ook onderzocht. In het besluit marktanalyse ontbundelde toegang 2011 concludeerde ACM dat kabel niet tot de markt voor ontbundelde toegang behoort, omdat er geen sprake is van directe substitutie en er onvoldoende indirecte prijsdruk is om tot een ruimere productmarkt te komen. ACM heeft onderzocht of er thans aanleiding is om van deze conclusie af te wijken.

Analyse directe substitutie

78. Net als in voorgaande marktanalysebesluiten stelt ACM vast dat door verschillen in de netwerkarchitectuur het economisch niet haalbaar is om ontbundelde kabeltoegang af te nemen. In tegenstelling tot het koper- en het glasvezelaansluitnetwerk bestaat het kabelnetwerk slechts voor een klein deel uit point-to-pointaansluitingen. Tot aan de zogenoemde multitap[38] bestaat het kabelnetwerk uit gedeelde aansluitingen. De multitap is daarmee het punt in het netwerk waar ontbundelde toegang zou kunnen worden afgenomen. Een vorm van toegang die technisch vergelijkbaar is met MDF-, SDF- of ODF-access FttH is echter economisch gezien niet realiseerbaar via de kabel, omdat voor toegang tot een point-to-pointaansluiting uitrol tot aan de multitap noodzakelijk is, en er zijn in Nederland circa 500.000 multitaps. Afnemers zouden daardoor nagenoeg het hele kabelnetwerk moeten repliceren, wat maakt dat er geen business case mogelijk is om toe te treden op dit niveau. Immers, zelfs al voor de 28.000 straatkasten van KPN is geconstateerd dat er hooguit voor een beperkt deel van Nederland een business case zou bestaan.[39]

79. Ook op basis van reacties van afnemers[40] op een vragenbrief van ACM[41] blijkt dat ontbundelde kabeltoegang geen substituut vormt voor ontbundelde toegang tot de koper- en glasvezelaansluitnetwerken. Afnemers geven namelijk aan dat zij ontbundelde toegang tot de kabel niet als serieus alternatief zien voor ontbundelde kopertoegang en ODF-access FttH, met name omdat dit economisch niet haalbaar is.

---

[38] Een multitap is een soort splitter. Doorgaans zijn in kabelnetwerken na de eindversterker (de versterker die het laagst in het netwerk is geplaatst, dus het dichtst bij de eindgebruiker) een aantal multitaps geplaatst die het aangeleverde signaal splitsen naar de huisaansluitingen. De multitap is het laatste gemeenschappelijke onderdeel van het kabelnet, wat betekent dat vanaf de multitap coaxkabels direct naar de eindgebruiker gaan. Een multitap kan een beperkt aantal aansluitingen aan (maximaal 16).

[39] Analysys Consulting (2007), *The business case for sub-loop unbundling in the Netherlands,* 26 januari 2007.

[40] Reactie Tele2 van 6 december 2013 op vraag 14, reactie Euronet van 24 december 2013 op vragen 13 en 14, en Reactie BCPA van 29 november 2013 op vraag 14.

[41] ACM, Vragenlijst marktanalyse ontbundelde toegang en retail internettoegang, kenmerk: ACM/DTVP/2013/205572, 7 november 2013.

80. Naast fysieke ontbundeling op het niveau van de multitap is toegang tot het kabelnetwerk mogelijk via spectrumdeling. Bij spectrumdeling hebben meerdere aanbieders toegang tot aparte delen van de frequentieruimte van het kabelnetwerk. In dit geval moet de capaciteit van het netwerk opgeknipt worden voor verschillende aanbieders, terwijl de beschikbare capaciteit in het kabelnetwerk al schaars is. Hoe meer afnemers hiervan gebruik maken, hoe minder capaciteit per partij beschikbaar is. Immers, als een kabelaanbieder spectrumdeling zou leveren, moet hij een deel van zijn spectrum ter beschikking stellen aan de toetreder waardoor de maximale snelheden op het netwerk (voor zowel de kabelaanbieder als de toetreder) kunnen terugvallen. Bij elke additionele toetreder moet meer spectrum worden ingeleverd. Spectrumdeling leidt er dus toe dat de maximale capaciteit van het kabelnetwerk per eindgebruiker significant terugvalt. Spectrumdeling gaat zo ten koste van de capaciteit en de kwaliteit en heeft tot gevolg dat de dienstverlening voor eindgebruikers verslechtert ten opzichte van een situatie waarin het hele spectrum door één aanbieder wordt gebruikt.[42] Bovendien is toegang via spectrumdeling inefficiënt omdat de gebruikte capaciteit niet noodzakelijkerwijs op elk deel (van iedere aanbieder) van het gedeelde spectrum tegelijkertijd maximaal wordt benut. Dit kan ertoe leiden dat op een bepaald moment de klanten van de ene aanbieder onvoldoende capaciteit beschikbaar hebben terwijl op het deel van het spectrum van een andere aanbieder nog veel capaciteit vrij is. Deze inefficiëntie is inherent aan het opknippen van het spectrum.[43]

81. Vanwege de hiervoor genoemde redenen zijn de gebruiksmogelijkheden van spectrumdeling beperkt ten opzichte van ontbundelde toegang. Daarom is toegang via spectrumdeling geen substituut voor ontbundelde toegang. In het voorgaande marktanalysebesluit concludeerde ACM eveneens dat deze toegangsvorm geen vorm van ontbundelde toegang betreft.

82. Op basis van het voorgaande concludeert ACM dat er geen sprake is van directe substitutie tussen ontbundelde toegang en toegang tot kabelnetwerken. In paragraaf 3.3.4 wordt nagegaan of virtuele vormen van toegang tot het kabelnetwerk mogelijk zijn als substituut voor ontbundelde toegang.

Analyse indirecte substitutie

83. Op retailniveau vormen diensten die geleverd worden via kabelnetwerken een substituut voor diensten die geleverd worden via glasvezel- en kopernetwerken. Het is aannemelijk dat een verhoging van het ontbundelde toegangstarief (volledig) doorwerkt in de retailprijzen. Een dergelijke prijsverhoging op retailniveau kan overstap van op koper- of glasvezelnetwerken gebaseerde diensten naar op kabelnetwerken gebaseerde diensten uitlokken. Als deze overstap op retailniveau er voor zorgt dat aanbieders van ontbundelde toegangsdiensten via koper- of glasvezelnetwerken niet winstgevend hun tarief kunnen verhogen, dan is er sprake

[42] WIK Consult (2014), *Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA*, 9 juli 2014.

[43] REKAM biedt spectrumdeling aan Caiway in de regio Gouda. In dit specifieke geval leidt dat echter niet tot problemen omdat er voor elke dienst slechts één aanbieder is en REKAM geen gebruik maakt van het gehele spectrum. REKAM levert alleen de tv-dienst en hoeft dus geen frequentieruimte te delen.

van indirecte concurrentiedruk vanuit het kabelnetwerk. In een dergelijk geval dienen kabelnetwerken ook tot de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang gerekend te worden.

84. In Annex C wordt op basis van de resultaten uit het consumentenonderzoek van Blauw en de marges van KPN berekend of er sprake is van voldoende indirecte prijsdruk van op kabelnetwerken gebaseerde diensten naar op koper- en glasvezelnetwerken gebaseerde diensten om een prijsstijging (met 10 procent) van ontbundelde koper- en glastoegang niet winstgevend te laten zijn. Uit deze analyse blijkt dat een dergelijke prijsstijging wel winstgevend is vanwege het te geringe aantal klanten dat als gevolg van die prijsstijging op retailniveau naar kabel overstapt.[44] Er is daarom onvoldoende indirecte prijsdruk van op kabelnetwerken gebaseerde diensten naar op koper- en glasvezelnetwerken gebaseerde diensten en daarmee geen indirecte substitutie.

85. ACM merkt ten slotte op dat, hoewel kabeltoegang onderdeel is van de markt voor lage kwaliteit wholesale breedbandtoegang, er geen sprake is van indirecte prijsdruk vanuit deze markt. Kabelnetwerken leveren immers niet op significante schaal externe WBT, waardoor het voor afnemers van WBT over koper of glas niet mogelijk is om over te stappen naar WBT over kabel. Zo levert UPC/Ziggo geen externe toegang met WBT.

Conclusie

86. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat toegang tot kabelnetwerken niet tot de relevante productmarkt voor MDF-access, SDF-access en ODF-access FttH behoort.

3.4.4 Behoren virtuele toegangsvormen tot de markt voor ontbundelde toegang?

87. In de toelichting bij de herziene Aanbeveling relevante markten beschrijft de Commissie dat fysieke ontbundelde toegang doorgaans de meest geschikte toegangsvorm is om alternatieve aanbieders in staat te stellen te concurreren op de retailmarkten. De Commissie stelt vast dat in situaties waar fysieke ontbundelde toegang innovaties (zoals vectoring en VDSL2) in de weg staat, virtuele ontbundelde toegang (virtual unbundled local access, hierna ook: VULA) een substituut is voor fysieke ontbundelde toegang als deze vergelijkbare eigenschappen heeft:

"*Against this background, it appears appropriate also to include access based on non-physical or virtual products in the WLA market when they exhibit functionalities equivalent or comparable to the key features of physical unbundling.*"[45]

88. ACM is van oordeel dat aan virtuele toegangsvormen strikte voorwaarden gesteld moeten worden om ze als substituten voor fysieke ontbundelde toegang te kunnen aanmerken. De Commissie hanteert daartoe een aantal cumulatieve voorwaarden in de herziene

[44] De actual loss als gevolg van een 10% prijsstijging is 6,4% terwijl de critical loss 9,4% is. De actual loss is dus kleiner dan de critical loss.

[45] Europese Commissie (2014), *explanatory note* bij de herziene Aanbeveling relevante markten, blz. 43, beschikbaar via: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=4190.

Aanbeveling relevante markten. ACM meent dat deze criteria een goed uitgangspunt vormen voor een toegangsvorm als alternatief voor ontbundelde toegang en rekent om die reden ook virtuele toegangsvormen – voor zover deze aan onderstaande criteria voldoen – tot de relevante markt voor ontbundelde toegang. Het gaat om de volgende voorwaarden:

"*In this respect, any such non-physical or virtual wholesale access products should be presumed to be part of the WLA market when the following conditions are cumulatively fulfilled, i.e. where their functionalities are comparable to those of LLU as regards the parameters of relevance to access seekers:*

- *Access occurs locally. This means that traffic is handed over at a level which is much closer to the customer premises than access at the national or regional level as generally granted with traditional bitstream access. Such "localness" is typically given in a scenario where access is granted at or close to the central office/MDF (including newly built ODF) or the street cabinet. However, while the virtual access product should aim to replicate LLU effectively, the number of interconnection points does not necessarily need to be equivalent to the copper network's points of interconnection.*

- *Access is generic and provides access seekers with a service-agnostic transmission capacity uncontended in practice, i.e. providing guaranteed bandwidths according to the access seekers' needs, whereby respective access requests are subject to the principle of proportionality, and would normally not require the SMP operator to deploy new physical infrastructure. Uncontended access requires in principle the establishment of a dedicated logical connection between the customer facilities and the point of handover. The technical features of the connection (backhaul connecting the street cabinet and central office and capacity dimensioning in particular) should only be limited by the inherent capabilities of the access technologies deployed and support LLU-like services (e.g. multicast where appropriate).*

- *Access seekers need to have sufficient control over the transmission network to consider such a product to be a functional substitute to LLU and to allow for product differentiation and innovation similar to LLU. In this regard, the access seekers' control of the core network elements, network functionalities, operational and business process as well as the ancillary services and systems (e.g. customer premises equipment) should allow for a sufficient control over the end user product specification and the quality of service provided (e.g. varying QoS parameters).*"[46]

89. Een vorm van virtuele ontbundelde toegang die aan deze criteria voldoet bestond tot voor kort nog niet in Nederland, omdat ACM dit in het verleden niet heeft opgelegd en het niet vrijwillig wordt aangeboden. In steeds meer andere lidstaten is in de afgelopen jaren wel een

[46] Europese Commissie (2014), *explanatory note* bij de herziene Aanbeveling relevante markten, blz. 43 en 44, beschikbaar via: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=4190.

verplichting tot het bieden van virtuele toegang opgelegd als substituut voor ontbundelde toegang.[47] Deze verplichting richtte zich uitsluitend op het aanbieden van toegang tot het koper- en/of het glasvezelaansluitnetwerk (ODF-access FttH).

90. Er zijn ACM geen voorbeelden van kabeltoegang bekend die aan bovengenoemde criteria voldoen. Daarom analyseert ACM in het vervolg in welke mate een dergelijke vorm van virtuele ontbundelde toegang op het kabelnetwerk mogelijk zou kunnen zijn.

Virtuele ontbundelde toegang tot kabelnetwerken

91. In een aantal Europese landen wordt kabeltoegang gereguleerd. Zo reguleert de Belgische NRI sinds 2011 WBT op meerdere kabelnetwerken (voor het kunnen leveren van televisie) aangevuld met een wederverkoopproduct (voor het kunnen leveren van breedband). BEREC heeft in haar advies gemotiveerd waarom deze vorm van kabeltoegang geen substituut vormt voor ontbundelde toegang. Het betreft immers WBT en deels zelfs wederverkoop.48 Op basis daarvan kan een toetreder maar in beperkte mate zijn aanbod differentiëren. Bovendien is het Belgische wholeseproduct bijvoorbeeld niet geschikt voor zakelijke eindgebruikers. Daarom heeft de Belgische NRI deze vorm van kabeltoegang juist gedefinieerd in de markt voor WBT. Ook de Deense NRI reguleert al sinds 2009 toegang tot kabelnetwerken. Dit betreft eveneens een WBT-dienst. Ook uit het onderzoek van ACM komt naar voren dat een actieve vorm van toegang tot het kabelnetwerk mogelijk is. Hierna toetst ACM of deze vormen van actieve toegang tot het kabelnetwerk voldoen aan de cumulatieve criteria van de Commissie.

92. Op kabelnetwerken is actieve toegang mogelijk op twee netwerkniveaus: op centraal en op decentraal niveau. Deze vormen van toegang zijn vergelijkbaar met de WBT-dienst die KPN levert (die tot een andere markt behoort dan de markt voor ontbundelde toegang), zoals KPN zelf ook stelt op basis van onderzoek van TNO.[49] In het vervolg van deze paragraaf beargumenteert ACM waarom deze toegangsvormen niet aan de criteria van de Commissie voldoen en daarom geen substituut voor ontbundelde toegang zijn.

93. Ten aanzien van het eerste criterium (toegang moet op lokaal niveau beschikbaar zijn) merkt ACM het volgende op. Actieve toegang op centraal niveau wordt slechts op nationaal

[47] Onder andere in Denemarken, Italië, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk is een verplichting tot het leveren van virtuele ontbundelde toegang opgelegd door de NRI.

[48] BEREC (2015), *BEREC Opinion on Phase II investigation pursuant to Article 7 of Directive 2002/21/EC as amended by Directive 2009/140/EC: Case NL/2015/1727 Wholesale local access provided at a fixed location in the Netherlands*, 28 mei 2015, blz. 8 en 9.

[49] In juni 2014 heeft TNO in opdracht van KPN de mogelijkheden van toegang tot kabelnetwerken beschreven in een rapport getiteld: "*Third-Party Service Providers'Options for Reselling Cable Services and Cable Access*" (online beschikbaar via TNO.nl). In het rapport wordt het beeld van de in dit hoofdstuk beschreven vormen van toegang bevestigd. Actieve toegang, door TNO aangeduid als "Access to the EuroDOCSIS platform for best-effort Internet services", is volgens KPN het meest vergelijkbaar met haar huidige WBA-CM dienst. KPN is overigens van mening dat toegang tot de multitap, maar ook het economisch veel haalbaarder spectrumtoegang, tot de relevante markt voor ontbundelde toegang dienen te worden gerekend.

niveau (één of enkele netwerklocaties waarmee alle klanten op het kabelnetwerk kunnen worden bediend) afgenomen. Hiermee voldoet actieve centrale toegang niet aan het eerste criterium van de Commissie en is deze vorm van toegang om die reden geen substituut voor ontbundelde toegang.

94. Actieve toegang op decentraal niveau kan worden afgenomen op CMTS-locaties.[50] Hiervan bestaan honderden locaties in Nederland, waardoor gesteld zou kunnen worden dat deze vorm van toegang aan het eerste criterium van de Commissie voldoet.

95. Vanaf de CMTS gaan echter ook in dit geval nog steeds gedeelde verbindingen naar eindgebruikers. Ter vergelijking: op de ruim 1.300 MDF-locaties in het KPN-netwerk is voor elke eindgebruiker een ongedeelde verbinding beschikbaar (point-to-point).

96. Ten aanzien van het tweede criterium (gegarandeerde bandbreedte) merkt ACM daarom het volgende op. Doordat het kabelnetwerk grotendeels gedeeld is en op basis van DOCSIS-technologie functioneert, is het nagenoeg onmogelijk om via het kabelnetwerk niet-overboekte verbindingen te leveren. Met behulp van prioritering van verkeersstromen kan het kabelnetwerk op een zogenoemde 'best-effort' basis ethernetverbindingen leveren met beperkte garanties, maar alleen zolang er niet te veel congestie in het netwerk optreedt. Kabelaanbieders kunnen dus niet zoals op het kopernetwerk garanderen dat ook in de piekuren zakelijke klanten een gegarandeerde kwaliteit hebben. Dergelijke verbindingen kunnen bovendien niet op grote schaal worden aangeboden, omdat deze verbindingen een reservering van capaciteit in het netwerk vereisen. Als op grote schaal capaciteit moet worden gereserveerd, gaat dit ten koste van de snelheid van de internetverbinding van consumenten.[51] ACM is van oordeel dat daarmee niet aan het tweede criterium van de Commissie is voldaan.

97. Gerelateerd hieraan stelt Tele2 dat voor de bedrijfseconomische haalbaarheid van grootschalige uitrol naar CMTS-locaties een bereik van zowel consumenten als zakelijke locaties cruciaal is, omdat zakelijke eindgebruikers een gemiddeld hogere opbrengst per aansluiting genereren. Dit wordt nog extra bemoeilijkt omdat de beschikbaarheid van het kabelnetwerk op zakelijke locaties zeer beperkt is.[52]

98. Ten aanzien van het derde criterium (controle over het transmissienetwerk en mogelijkheid tot productdifferentiatie en innovatie) stelt ACM vast dat de mogelijkheden voor alternatieve aanbieders om te differentiëren met deze vorm van toegang beperkt zijn. Dit wordt met name veroorzaakt door de onmogelijkheid voor alternatieve aanbieders om, zoals wel kan bij de afname van ontbundelde toegang, hun eigen TV-streams aan te bieden. Het aanbieden van eigen TV-streams door een alternatieve afnemer leidt namelijk tot een groot extra capaciteitsbeslag op het kabelnetwerk. Zelfs in het geval dat die TV-diensten op de meest

[50] UPC beschikt over [**vertrouwelijk:** XXX**]** CMTS-locaties, Ziggo over **[vertrouwelijk:** XXX**]** CMTS-locaties die verdeeld zijn over **[vertrouwelijk:** XXX**]** Regionale Centres en, in toenemende mate, over de **[vertrouwelijk:** XXX**]** Local Centres.

[51] WIK Consult (2014), *Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA*, 9 juli 2014.

[52] Tele2, Reactie op de vragenlijst van ACM inzake kabeltoegang, 7 juli 2014, blz. 2 en 3.

efficiënte wijze via een multicast techniek kunnen worden aangeboden, zal dit een aanzienlijke hoeveelheid capaciteit vergen van de reeds begrensde en gedeelde capaciteit van het kabelnetwerk. Kabelaanbieders maken zelf namelijk gebruik van een broadcasttechniek voor hun TV-diensten. Het capaciteitsbeslag dat het aanbieden van TV-streams van alternatieve aanbieders met zich meebrengt, kan onvoldoende aansluiten bij de techniek die kabelaanbieders reeds zelf gebruiken. Dit leidt ertoe dat er extra capaciteit gereserveerd moet worden voor alternatieve aanbieders wat ten koste gaat van de maximaal haalbare internetsnelheden en TV-diensten voor consumenten.[53] Hiermee wordt niet voldaan aan het derde criterium van de Commissie.

99. Op basis van het bovenstaande concludeert ACM dat actieve toegang tot kabelnetwerken, ongeacht of dit op centraal dan wel decentraal niveau wordt afgenomen, niet voldoet aan de drie criteria die de Commissie heeft geformuleerd en waaraan cumulatief dient te zijn voldaan, wil een toegangsvorm kunnen gelden als virtuele ontbundelde toegang. ACM heeft WIK Consult gevraagd om te onderzoeken op welke termijn kabel mogelijk een substituut zou kunnen vormen voor ontbundelde toegang. Volgens WIK duurt dit nog tenminste tien jaar.[54] ACM stelt daarom vast dat actieve toegang tot het kabelnetwerk geen substituut is voor ontbundelde toegang tot het koper- en glasvezelnetwerk.

Conclusie

100. ACM concludeert dat andere vormen van toegang dan fysieke ontbundelde toegang een substituut zijn voor fysieke ontbundelde toegang indien zij voldoen aan de drie in dit verband door de Commissie geformuleerde cumulatieve criteria. Dergelijke virtuele ontbundelde toegang behoort daarmee tot de relevante markt voor ontbundelde toegang (MDF-, SDF- en ODF FttH-access). Op het kabelnetwerk is virtuele ontbundelde toegang niet mogelijk.

3.4.5 Behoren mobiele netwerken tot de markt voor ontbundelde toegang?

101. In deze paragraaf analyseert ACM of toegang tot mobiele netwerken tot de relevante productmarkt voor ontbundelde toegang behoort. Deze vraag heeft ACM ook in het voorgaande marktanalysebesluit onderzocht. In het besluit marktanalyse ontbundelde toegang 2011 concludeerde ACM dat mobiele netwerken niet tot de markt voor ontbundelde toegang behoren, omdat er geen sprake is van directe substitutie en er geen sprake kan zijn van indirecte prijsdruk, aangezien mobiele diensten op retailniveau al geen substituut voor vaste diensten zijn.

Analyse directe en indirecte substitutie

102. Het is niet mogelijk om op een mobiel netwerk aan meerdere partijen fysiek toegang te verlenen op een vergelijkbare manier als met ontbundelde toegang. Er wordt geen toegang tot

[53] WIK Consult (2014), *Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA*, 9 juli 2014.

[54] WIK Consult (2015), "*Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA - Special aspect regarding future development of DOCSIS - , Response regarding EC CASE NL/2015/1727, Phase II investigation"*, 8 mei 2015.

deze netwerken geleverd over ongedeelde directe verbindingen naar individuele eindgebruikers. ACM stelt vast dat er hierdoor geen sprake is van directe substitutie.

103. Of er sprake is van indirecte substitutie, is afhankelijk van de mate waarin retailproducten die op de onderliggende markten geleverd worden, substituten zijn van elkaar. Uit de analyses van de retailmarkten in Annex B blijkt dat verschillende retaildiensten die tot stand kunnen komen via mobiele netwerken geen substituut vormen voor retaildiensten die tot stand kunnen komen via ontbundelde toegang. ACM concludeert dat er hierdoor geen sprake kan zijn van indirecte substitutie.

Conclusie

104. ACM concludeert dat toegang tot mobiele netwerken niet tot de relevante productmarkt voor ontbundelde toegang behoort.

3.4.6 Conclusie productmarkt

105. ACM concludeert op basis van de voorgaande analyse dat de relevante productmarkt bestaat uit de markt voor (virtuele) ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk (SDF-access en MDF-access) en glasvezelaansluitnetwerk (ODF-access FttH).

3.5 Geografische markt

106. In het voorgaande is de productmarkt voor (virtuele) ontbundelde toegang (MDF-access, SDF-access en ODF-access FttH) afgebakend. Het startpunt voor de geografische marktafbakening is daarom het dekkingsgebied van deze netwerken. Dit betreft heel Nederland. Het is niet aannemelijk dat er binnen Nederland gebieden te onderscheiden zijn waar de concurrentiesituatie (significant) afwijkt van de nationale concurrentiesituatie. KPN is immers door middel van zijn MDF-, SDF- en FttH-netwerken in geheel Nederland actief met het aanbieden van ontbundelde toegang en deze toegangsvormen zijn volwaardige alternatieven voor elkaar. De omvang van de geografische markt is daarom nationaal.

3.5.1 Conclusie geografische markt

107. ACM bakent de omvang van de markt voor (virtuele) ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk (MDF-access en SDF-access) en glasvezelaansluitnetwerk (ODF-access FttH) af als nationaal.

3.6 Conclusie relevante markt

108. ACM concludeert dat de relevante markt de nationale markt voor (virtuele) ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk (MDF-access en SDF-access) en tot het glasvezelaansluitnetwerk (ODF-access FttH) omvat. Hierna wordt deze markt ook wel aangeduid als de markt voor ontbundelde toegang.

4 Dominantieanalyse wholesalemarkt voor ontbundelde toegang

4.1 Inleiding

109. In dit hoofdstuk voert ACM een dominantieanalyse uit. In paragraaf 4.2 beschrijft ACM hoe zij deze dominantieanalyse uitvoert. Vervolgens analyseert ACM in de paragrafen 4.3 tot en met 4.5 of er op de relevante markt voor ontbundelde toegang een of meerdere ondernemingen actief zijn die beschikken over AMM. Ten slotte volgt in paragraaf 4.6 de conclusie.

4.2 Analysekader dominantieanalyse

110. Als de afgebakende relevante markt niet daadwerkelijk concurrerend is, moet ACM op grond van artikel 6a.2 van de Tw vaststellen welke ondernemingen op deze markt beschikken over AMM. Een onderneming heeft AMM als hij zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en eindgebruikers kan gedragen.

111. Het bestaan van een AMM-positie kan worden aangetoond aan de hand van een aantal criteria die zijn beschreven in paragraaf 3.1 van de Richtsnoeren marktanalyse. De hoogte van het marktaandeel vormt een belangrijke indicatie van markmacht.[55] Andere criteria die in deze richtsnoeren worden genoemd, zijn de totale omvang van de onderneming, de technologische voorsprong of superioriteit, gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten/financiële middelen, product-/dienstendiversificatie, schaalvoordelen, breedtevoordelen, verticale integratie, het ontbreken van kopersmacht, een sterk ontwikkeld distributie- en verkoopnetwerk, en de controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur.[56] Daarnaast is de vaststelling of er sprake is van AMM afhankelijk van een beoordeling van de vraag hoe gemakkelijk potentiële concurrenten de markt kunnen betreden . ACM beoordeelt in de context van een specifieke marktsituatie welke factoren van belang zijn in de beoordeling van de dominantie op die specifieke markt.

112. De bepaling van AMM in een toekomstgerichte analyse betekent dat ACM niet alleen de bestaande concurrentiesituatie beoordeelt, maar ook of een eventueel gebrek aan daadwerkelijke concurrentie blijvend is.[57] Daarom zijn (toekomstige) ontwikkelingen die de concurrentiesituatie op de relevante markt significant zullen beïnvloeden, meegewogen, voor zover zij redelijkerwijs voorzienbaar zijn in de periode tot de volgende marktanalyse. Gelet op artikel 6a.4 van de Tw hanteert ACM daarvoor een periode van maximaal drie jaar.

4.3 Marktaandelen

113. Het marktaandeel wordt vaak gebruikt als indicatie van markmacht. Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie vormt een zeer groot marktaandeel – meer dan 50 procent – op zichzelf reeds het bewijs van een machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. In de beschikkingspraktijk van de Commissie is er doorgaans pas sprake van gevaar voor een individuele machtspositie als een onderneming een marktaandeel van meer

[55] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 75.

[56] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 78.

[57] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 20.

dan 40 procent heeft. Een onderneming met een groot marktaandeel mag worden geacht over AMM te beschikken wanneer haar marktaandeel over langere tijd stabiel is gebleven. Het feit dat een onderneming met een groot marktaandeel op een bepaalde markt geleidelijk marktaandeel verliest, kan erop wijzen dat de markt concurrerender wordt, maar hoeft niet uit te sluiten dat AMM wordt vastgesteld.[58]

114. KPN is de enige aanbieder van ontbundelde toegang over het koperaansluitnetwerk. KPN biedt (via interne leveringen) ontbundelde kopertoegang aan zichzelf en daarnaast aan derden als Tele2 en Online. KPN is ook de grootste aanbieder van ODF-access FttH. Dit biedt hij hoofdzakelijk aan zichzelf. Daarnaast nemen ook enkele alternatieve partijen als Solcon en Vodafone ODF-access FttH af.

115. Er zijn naast KPN nog enkele kleine aanbieders van ODF-access FttH. De alternatieve aanbieders van ODF-access FttH leveren nauwelijks ontbundelde toegang tot hun netwerk aan derden. Zij leveren dit hoofdzakelijk aan zichzelf.

116. Het totaal aantal actieve koperaansluitlijnen van KPN in Nederland bedraagt ruim 3 miljoen. Het aantal actieve glasvezelaansluitingen (FttH) in Nederland bedraagt ongeveer 808.000[59]. Het grootste deel, namelijk 662.000[60] van deze aansluitingen, wordt geleverd op basis van ontbundelde toegang tot het glasvezelnetwerk van KPN. Zoals is weergegeven in tabel 1 heeft KPN op de markt voor ontbundelde toegang een marktaandeel van 96,5 procent.

	Koper *(MDF en SDF)*	**Glasvezel** *(ODF FttH)*	**Totaal**	**Marktaandeel**
KPN	3.283.000	662.000	3.945.000	96,5%
Overig FttH		146.000	146.000	3,5%
Totaal	3.283.000	808.000	4.091.000	

Tabel 1. Marktaandelen ontbundelde toegang op basis van het aantal actieve aansluitlijnen. Bronnen: Telecommonitor ACM (Q4 2014) en Telecompaper

Conclusie

117. Dit marktaandeel van KPN ter grootte van 96,5 procent is vergelijkbaar met het marktaandeel in de voorafgaande reguleringsperiode. ACM is van oordeel dat een dergelijk zeer hoog en stabiel marktaandeel op zichzelf een zeer sterke aanwijzing is dat KPN zich in belangrijke mate onafhankelijk kan gedragen van zijn concurrenten en daarmee beschikt over AMM.

118. Hierna onderzoekt ACM of er binnen of buiten de markt factoren zijn die ervoor zorgen dat KPN zich niet in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten kan gedragen.

[58] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 75.

[59] Telecompaper (2015), "*FttH-markt groeit naar 2,3 miljoen aansluitingen in 2014",* 2 juni 2015, online beschikbaar via http://www.telecompaper.com/nieuws/ftth-markt-groeit-naar-23-miljoen-aansluitingen-in-2014--1085080.

[60] Telecommonitor ACM, Q4 2014.

4.4 Het ontbreken van kopersmacht

119. De aanwezigheid van afnemers met een sterke onderhandelingspositie kan van invloed zijn op de mate waarin een onderneming zich onafhankelijk van haar afnemers kan gedragen. Kopersmacht beperkt de marktmacht van de aanbieder en kan er, afhankelijk van de situatie, toe leiden dat geen sprake is van AMM.[61]

120. Kopersmacht wordt in het algemeen bepaald door de omvang van de vraag en afname van de grootste vragers te vergelijken met de totale afzet van de onderneming. Als een klein aantal afnemers een groot deel van de totale vraag voor zijn rekening neemt, kan sprake zijn van kopersmacht.

Analyse

121. Het retailbedrijf van KPN is veruit de grootste klant van het wholesalebedrijf van KPN. Alle overige afnemers van het wholesalebedrijf van KPN nemen aanzienlijk minder wholesalediensten af. KPN is daar ook niet afhankelijk van: het alternatief is namelijk om alleen nog ontbundelde toegang intern te leveren. Als deze aanbieders niet langer actief zouden zijn op de retailmarkten, dan zou KPN (deels) hun klantenbestand kunnen overnemen. Alleen om die reden moet al worden betwijfeld dat de andere afnemers betere voorwaarden kunnen bedingen.

122. Daarbij komt dat de andere aanbieders ook geen geloofwaardig alternatief hebben. Een groot deel van de concurrenten van KPN is van KPN afhankelijk om in de verschillende relevante wholesale- en retailmarkten een landelijk aanbod te kunnen doen. Deze concurrenten beschikken immers niet zelf over een eigen geheel landelijk dekkend aansluitnetwerk. Om hun eindgebruikers te kunnen bedienen, nemen zij juist ontbundelde toegang af van KPN. Er bestaat ook geen ander landelijk aansluitnetwerk dat voor de afnemers van ontbundelde toegang van KPN als alternatief kan dienen voor het netwerk van KPN. Dit verzwakt hun onderhandelingspositie ten opzichte van KPN in aanzienlijke mate.

123. Er is dus sprake van eenzijdige afhankelijkheid in de wholesalerelatie tussen KPN en alternatieve aanbieders. KPN kan in afwezigheid van wholesaleregulering zelf bepalen in welke mate hij concurrentiedruk van zijn afnemers van ontbundelde toegang ondervindt op de retailmarkten. Er is dus geen sprake van kopersmacht die KPN in zijn gedrag kan disciplineren.

Conclusie

124. ACM concludeert dat er geen kopersmacht is om een eventuele AMM-positie ongedaan te kunnen maken.

4.5 Het ontbreken van potentiële concurrentie

125. Concurrentiedruk van buiten de markt (potentiële concurrentie) kan marktmacht beperken, omdat een aanbieder zich hierdoor minder onafhankelijk kan gedragen. Het verschil tussen aanbodsubstitutie en potentiële concurrentie is dat bij aanbodsubstitutie onmiddellijk wordt gereageerd op een prijsverhoging, terwijl potentiële concurrenten meer tijd nodig hebben

[61] Zie in dit verband bijvoorbeeld CBb 29 augustus 2006, LJN: AY7997 (MTA-uitspraak).

om tot de markt te kunnen toetreden. Om die reden is de concurrentiedruk die uitgaat van potentiële toetreding lager dan de concurrentiedruk die uitgaat van aanbodsubstitutie. De mate waarin potentiële concurrentie marktmacht kan beperken, is afhankelijk van toetredingsdrempels. Bij hoge toetredingsdrempels zullen potentiële concurrenten de markt niet kunnen betreden en daarmee de marktmacht niet kunnen beperken.

126. De invloed van toetredingsdrempels is groter wanneer de markt slechts beperkt groeit en wordt beheerst door één grote leverancier. Toetreders kunnen dan immers alleen groeien door klanten van de dominante onderneming aan te trekken. Toetredingsdrempels kunnen lager zijn in markten waarin voortgaande technologische veranderingen en vernieuwing een rol spelen.

127. Toetredingsdrempels zijn te onderscheiden in absolute en strategische toetredingsdrempels. Hoge investeringen kunnen een belangrijke absolute toetredingsdrempel zijn, vooral wanneer sprake is van verzonken kosten.[62] Verzonken kosten leiden tot een hoger risico van toetreding omdat bij uittreding deze kosten moeten worden afgeschreven. Naarmate de risico's verbonden aan toetreding hoger zijn, zal toetreding minder snel plaatsvinden. Schaalvoordelen,[63] breedtevoordelen[64] en overstapkosten[65] zijn ook voorbeelden van absolute toetredingsdrempels. Strategische drempels ontstaan als gevolg van het strategische gedrag van bestaande marktpartijen, bijvoorbeeld in de vorm van prijsgedrag (dumpprijzen, wurgprijzen, kruissubsidies en prijsdiscriminatie) of niet met prijzen verband houdend gedrag (zoals toegenomen investeringen, promotie en distributie).

Analyse

128. De drempels om actief te worden als aanbieder van ontbundelde toegang zijn zeer hoog. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat de vereiste investeringen in een nieuw aansluitnetwerk hoog zijn (enkele miljarden euro's). Daarnaast is een relatief hoge penetratie[66] noodzakelijk om de investeringen terug te kunnen verdienen. Daarbij is een groot deel van de investeringen in een nieuw aansluitnetwerk verzonken. Dit leidt ertoe dat het volledig repliceren van een aansluitnetwerk kostbaar en risicovol is.

---

[62] Verzonken kosten zijn kosten die nodig zijn om toe te treden tot de markt, maar die bij het verlaten daarvan niet kunnen worden teruggekregen. Het gaat daarbij om investeringen in activa die bij uittreding niet kunnen worden verkocht.

[63] Van schaalvoordelen is sprake wanneer door een hogere productie de gemiddelde kosten per eenheid product afnemen. In een markt met schaalvoordelen is het voor kleinere aanbieders moeilijker om rendabel te opereren dan voor grote aanbieders die profiteren van deze schaalvoordelen.

[64] Van breedtevoordelen is sprake als de gemiddelde kosten voor een bepaald type product lager zijn doordat dezelfde onderneming ook een ander gelijksoortig product produceert. In een markt met breedtevoordelen is het voor aanbieders die maar een product produceren moeilijker om rendabel te opereren dan voor aanbieders die verschillende gelijksoortige producten produceren.

[65] Van overstapkosten is sprake als eindgebruikers drempels ervaren om van aanbieder te wisselen. Daardoor is het voor de toetreder moeilijker om marktaandeel te verwerven.

[66] Percentage van geactiveerde aansluitingen.

129. ACM stelt vast dat het door het bestaan van hoge toetredingsdrempels niet aannemelijk is dat alternatieve partijen zelf een aansluitnetwerk zullen uitrollen.

130. Naast KPN beschikt UPC/Ziggo over een eigen aansluitnetwerk. Het kabel-aansluitnetwerk vormt op dit moment geen substituut voor ontbundelde toegang (zie daarvoor de analyse in de marktafbakening). Toekomstige ontwikkelingen zouden hier mogelijk verandering in kunnen brengen. ACM heeft WIK Consult gevraagd om te onderzoeken op welke termijn kabel mogelijk een substituut zou kunnen vormen voor ontbundelde toegang. Volgens WIK duurt dit nog tenminste tien jaar.[67] ACM acht het onwaarschijnlijk dat kabelnetwerken in de komende reguleringsperiode voldoende concurrentiedruk uitoefenen op KPN om hem te disciplineren.[68] Gezien de rol van de kabelnetwerken op retailniveau heeft ACM bij het opleggen van verplichtingen aan KPN wel rekening gehouden met die positie van kabelnetwerken (zie hoofdstuk 8).

131. Wel gaat er mogelijk een disciplinerende invloed uit van alternatieve netwerkaanbieders via de retailmarkt. Zoals ACM heeft geconstateerd in de analyse van de retailmarkten kan in potentie een groot deel van de retaildiensten die via het aansluitnetwerk (koper en FttH) van KPN worden geboden, via zowel kabelnetwerken als via de zakelijke glasvezelnetwerken (FttO) worden geleverd. Dit betekent dat er sprake kan zijn van indirecte prijsdruk via de retailmarkten. Echter, zoals ACM reeds in de marktafbakening heeft geconcludeerd (zie paragraaf 3.3.3 en annex C), oefenen deze alternatieve netwerken zeer beperkte prijsdruk uit op KPN op de markt voor ontbundelde toegang. Deze concurrentiedruk is onvoldoende om KPN op de markt voor ontbundelde toegang daadwerkelijk te disciplineren.

Conclusie

132. ACM concludeert dat er geen concurrentiedruk van buiten de markt is om een eventuele AMM-positie ongedaan te kunnen maken.

4.6 Afweging en conclusie

133. ACM stelt vast dat het marktaandeel van KPN gedurende de reguleringsperiode nagenoeg 100% is op de markt voor ontbundelde toegang. Een dergelijk zeer hoog en stabiel marktaandeel vormt in zich zelf reeds het bewijs van een machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Dergelijke uitzonderlijke omstandigheden kunnen zich voordoen indien er sprake is van kopersmacht en/of potentiële concurrentie. Uit de beoordeling van die twee criteria blijkt dat die factoren onvoldoende zijn om AMM te voorkomen.

134. ACM stelt vast dat KPN op de markt voor ontbundelde toegang over AMM beschikt.

[67] WIK Consult (2015), "*Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA - Special aspect regarding future development of DOCSIS - , Response regarding EC CASE NL/2015/1727, Phase II investigation*", 8 mei 2015.

[68] Toekomstige ontwikkelingen zouden ervoor kunnen zorgen dat kabelnetwerken op termijn tot de markt voor ontbundelde toegang gerekend dienen te worden. Daarom voert ACM in hoofdstuk 5 een robuustheidsanalyse uit van een hypothetisch scenario waarin kabel wel tot de markt behoort.

5 Robuustheidstoets dominantieanalyse

5.1 Inleiding

135. In de voorgaande hoofdstukken heeft ACM geconcludeerd dat toegang tot kabelnetwerken in de komende reguleringsperiode niet tot de relevante wholesalemarkt behoort en dat KPN op de markt voor ontbundelde toegang dominant is. Naar aanleiding van de bedenkingen die de Europese Commissie in april 2015 heeft geuit, onderzoekt ACM in dit hoofdstuk of de conclusie dat KPN een dominante positie heeft op de markt voor ontbundelde toegang robuust is.

136. Toekomstige ontwikkelingen zouden ervoor kunnen zorgen dat toegang tot kabelnetwerken op termijn tot de markt voor ontbundelde toegang gerekend dient te worden. Indien dit het geval zou zijn dan heeft dit mogelijk consequenties voor de dominantieanalyse van de markt voor ontbundelde toegang.

137. In dit hoofdstuk analyseert ACM daarom de hypothetische situatie waarin kabeltoegang deel uitmaakt van de relevante markt voor ontbundelde toegang. Hoewel er op de korte en middelange termijn geen vormen van kabeltoegang bestaan binnen de definitie van de markt voor ontbundelde toegang (zie hoofdstuk 3.4.3 en 3.4.4), zijn er op lange termijn ontwikkelingen mogelijk die er toe leiden dat kabeltoegang een substituut kan worden, zoals ook door marktpartijen en WIK is bevestigd. WIK geeft hierbij aan dat het nog minstens tien jaar duurt voordat een dergelijk substituut er kan zijn.[69] Zelfs als een NRI kabelaanbieders zou verplichten om een toegangsdienst te bieden die vergelijkbaar is met ontbundelde toegang gaan hier vele jaren overheen:

- Ten eerste zou er een nieuwe versie van de DOCSIS-standaard (bijvoorbeeld DOCSIS 3.2) moeten worden ontwikkeld waarin de producteigenschappen van VULA (indien technisch mogelijk) wel worden ondersteund. Het is nog niet duidelijk wanneer een nieuwe versie van de DOCSIS-standaard wordt ontwikkeld. De ontwikkeling van DOCSIS 3.1 (2013) ten opzichte van DOCIS 3.0 (2006) kostte zeven jaar.

- Ten tweede wordt de DOCSIS-standaard alleen op specifieke onderdelen aangepast als daarover internationaal overeenstemming kan worden bereikt tussen kabelaanbieders en fabrikanten. CableLabs speelt hierbij een belangrijke rol. Binnen dit consortium van kabelaanbieders wordt de standaardisatie van nieuwe kabeltechnologieën besproken met tientallen grote kabelaanbieders van over de hele wereld. Deze standaardisatie heeft tot doel dat nieuwe technologieën op grote schaal en daardoor tegen lagere kosten beschikbaar komen en dat deze technologieën worden ondersteund door fabrikanten. Liberty Global is slechts een van de leden van CableLabs en kan niet eenzijdig de ontwikkeling van de nieuwe versie van DOCSIS bepalen.

[69] WIK Consult (2015), "*Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA - Special aspect regarding future development of DOCSIS - , Response regarding EC CASE NL/2015/1727, Phase II investigation"*, 8 mei 2015.

- Ten derde zal – zelfs als Liberty Global de gewenste aanpassingen in de DOCSIS-standaard kan realiseren – deze aangepaste standaard vervolgens moeten worden geïmplementeerd door leveranciers door de ontwikkeling van nieuwe apparatuur. Zo heeft CableLabs in oktober van 2013 al de specificaties van DOCSIS 3.1 vrijgegeven terwijl de eerste DOCSIS 3.1 kabelmodems pas begin 2015 werden aangekondigd.[70]

- Ten vierde zullen kabelaanbieders deze nieuwe apparatuur moeten inkopen en zal de nieuwe technologie moeten worden uitgerold op hun netwerk. Zo is het nog onduidelijk wanneer en op welke schaal UPC/Ziggo DOCSIS 3.1 zal uitrollen.

- Ten slotte zou zelfs als de volgende versie van DOCSIS de producteigenschappen van VULA zou kunnen ondersteunen, nog de vraag zijn of het verplichte of optionele uitbreidingen van DOCSIS betreft. Als UPC/Ziggo als enige kabelaanbieder gebruik wil maken van een dergelijke optionele eigenschap binnen de nieuwe DOCSIS-standaard, dan kan vanwege een gebrek aan schaal en interesse van fabrikanten de ontwikkeling van de apparatuur kostbaar zijn en een langere tijd vergen.[71]

138. In het scenario dat ACM in dit hoofdstuk analyseert, neemt zij aan dat dit proces misschien kan worden versneld of dat de indirecte prijsdruk van onderliggende markten toeneemt. In dit scenario is er nu nog geen kabelproduct dat op lokaal niveau afneembaar is en dat de mogelijkheid biedt tot het leveren van transparante verbindingen met volop mogelijkheden voor afnemers om te differentiëren en innoveren, maar komt een dergelijk product op langere termijn (periode van 6-10 jaar) mogelijk wel beschikbaar. Daarnaast is het mogelijk dat kabeltoegang op termijn via indirecte prijsdruk van de onderliggende markten (retail of WBT) tot de markt voor ontbundelde toegang behoort (zie randnummers 83 tot 85).

139. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt op vergelijkbare wijze als in het vorige hoofdstuk nagegaan of er sprake is van een dominante partij op een hypothetische ruime markt voor ontbundelde toegang.

5.2 Marktaandelen

140. In tabel 2 zijn de marktaandelen weergegeven op een hypothetische markt voor ontbundelde toegang inclusief kabel. Alle actieve lijnen, waaronder de interne leveringen van zowel KPN, UPC/Ziggo als kleinere kabelnetwerken, worden in dit scenario dus tot de markt gerekend.

[70] http://tweakers.net/nieuws/100657/broadcom-introduceert-soc-voor-docsis-31-kabelmodems-met-1gbit-s-snelheid.html, 7 januari 2015.

[71] Op dit moment bieden bijvoorbeeld nog niet alle fabrikanten apparatuur aan die geschikt is voor het leveren van *Business services over DOCSIS (BSoD),* omdat deze uitbreiding van de DOCSIS-standaard niet verplicht is. Fabrikanten die de uitbreiding al wel implementeren, doen dit niet automatisch op dezelfde manier, zodat niet alle apparatuur en netwerkelementen in het kabelnetwerk interoperabel zijn.

Aanbieder	Marktaandeel
KPN	50-55%
UPC/Ziggo	40-45%
Overig[72]	0-5%

Tabel 2. Marktaandelen Q4 2014 robuustheidsanalyse ruime wholesalemarkt (vertrouwelijk)

141. Uit de marktaandelen op basis van het aantal lijnen, blijkt dat KPN ook op een ruime markt de grootste partij op de markt voor ontbundelde toegang is. Zijn marktaandeel is ongeveer 10 procentpunt groter dan dat van UPC/Ziggo.

142. De omzetten op de onderliggende retailmarkten waarvoor ontbundelde toegang de bouwsteen vormt, bevestigen het beeld dat KPN de sterkste partij is. ACM heeft op basis van openbare bronnen en de Telecommonitor een schatting gemaakt van de marktaandelen. KPN behaalde in het eerste kwartaal van 2015 een omzet van 714 miljoen euro op de vaste zakelijke en consumentenmarkten op retailniveau.[73] De omzet van UPC/Ziggo bedroeg 610 miljoen euro (inkomsten uit video-, breedband- en vaste telefoniediensten + b2b-dienstverlening) in datzelfde kwartaal.[74] De marktaandelen op de markt voor ontbundelde toegang op basis van de omzetten op retailniveau, wanneer wordt aangenomen dat de gezamenlijke omzet van kleinere partijen met een eigen netwerk maximaal 5 procent bedraagt,[75] zijn 51,2 procent voor KPN en 43,7 procent voor UPC/Ziggo. Wanneer de analyse wordt uitgevoerd op basis consumentenmarkt-omzetten uit de Telecommonitor van ACM en de zakelijke inkomsten uit de kwartaalcijfers hierbij worden opgeteld, heeft KPN een marktaandeel van 50-55 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** en Ziggo 40-45 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]**.

5.3 Positie KPN ten opzichte van UPC/Ziggo

143. Hoewel het marktaandeel van KPN wel een belangrijke indicatie vormt voor een AMM-positie, is het volgens ACM noodzakelijk om in dit scenario ook andere mogelijke voordelen van KPN of UPC/Ziggo te analyseren om te kunnen concluderen dat KPN daadwerkelijk over een dominante positie zou beschikken. De conclusie van ACM uit hoofdstuk 4 dat er geen sprake is van voldoende concurrentiedruk van buiten de markt blijft onveranderd. Dit zelfde geldt voor de afwezigheid van kopersmacht. In deze paragraaf gaat ACM na of KPN of UPC/Ziggo over

[72] Binnen de categorie overig vallen kleinere FttH-aanbieders en kabelaanbieders anders dan KPN en UPC/Ziggo.

[73] Website KPN Corporate, investor relations, KPN Factsheet Q1 2015 – Restated, online beschikbaar via: http://corporate.kpn.com/investor-relaties.htm. ACM heeft de inkomsten uit vaste consumentendiensten opgeteld bij “voice & internet wireline” en “data network services”. Wireless services, IT solutions en other revenues zijn hierin niet meegenomen.

[74] Resultaten Ziggo Group Holding B.V. Q1 2015, online beschikbaar via http://www.libertyglobal.com/ir-fixed-income-ziggo-group.html.

[75] Dit is een veilige aanname. De grootste andere partij met een eigen netwerk, Delta (met een kabelnetwerk in de provincie Zeeland), behaalde in heel 2014 een omzet van 81 miljoen euro op het gebied van kabel, internet en telecommunicatie (zie http://www.delta.nl/Media/pdf/over_DELTA/73322/jaarbericht_2014). Dit zou betekenen dat het marktaandeel op ongeveer 1% ligt.

belangrijke voordelen beschikken ten opzichte van elkaar die bijdragen aan een dominantie positie van KPN of die ertoe leiden dat KPN in voldoende mate wordt gedisciplineerd.

De controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur

144. KPN en UPC/Ziggo beschikken beide over een niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur. De netwerkdekking van KPN is echter groter dan die van UPC/Ziggo. KPN heeft met zijn koper- en glasvezelaansluitnetwerk een dekking van nagenoeg 100% van Nederland, waardoor hij alle huishoudens kan bedienen. Ook UPC/Ziggo heeft een grote dekking en kan zijn diensten bieden aan ongeveer 90% van de huishoudens. In specifieke gebieden is er een lokale of regionale kabelaanbieder actief en kan Ziggo zijn diensten niet aanbieden.

145. KPN heeft daarnaast ook een dekking van 100% bij zakelijke klanten. Kabelnetwerken hebben van oudsher een minder goede dekking op bedrijventerreinen waardoor UPC/Ziggo minder goed dan KPN in staat is zakelijke klanten aan te sluiten. Het totale aantal aangesloten locaties op het netwerk van KPN bedraagt 8,4 miljoen, terwijl dit aantal voor UPC/Ziggo 6,9 miljoen bedraagt. Het verschil in dekkingsgebied wordt mede veroorzaakt door de beperkte positie van UPC/Ziggo op zakelijke locaties.

Schaalvoordelen

146. KPN's marktaandeel is groter dan dat van UPC/Ziggo. Als gevolg van de grotere schaal van KPN's netwerk kan KPN in sterkere mate dan UPC/Ziggo zijn kosten verdelen over meer actieve aansluitingen.

147. Anderzijds beschikt UPC/Ziggo over een voordeel omdat Liberty Global internationaal gezien in meer landen actief is. Hierdoor zou hij kunnen profiteren van grotere inkoopvoordelen dan KPN. Echter, ook KPN zou van inkoopvoordelen kunnen profiteren, bijvoorbeeld in samenwerking met een andere inkopende partij. Zo heeft het Belgische Belgacom een inkoopsamenwerking met Vodafone. KPN zou een vergelijkbare samenwerking kunnen starten. Bovendien zal veel inkoop landspecifiek zijn, afhankelijk van de inrichting van het netwerk, waardoor dit voordeel beperkt van omvang is.

Technologische superioriteit

148. KPN's netwerk is beter geschikt om ontbundelde toegang te verlenen dan het kabelnetwerk. UPC/Ziggo is op de korte en middelange termijn niet in staat om een aanbod te doen. Zoals ook is beschreven in de marktafbakening biedt het kabelnetwerk in de reguleringsperiode 2015-2018 minder mogelijkheden aan toegangsvragers. Dit is onder andere omdat kabelnetwerken niet in staat zijn om op grote schaal gegarandeerde verbindingen en symmetrische capaciteiten te leveren. Daarnaast biedt toegang tot het kabelnetwerk minder differentiatiemogelijkheden (bijvoorbeeld op het gebied van televisiediensten). Dankzij de technologische superioriteit van zijn netwerk is KPN beter uitgerust dan UPC/Ziggo om wholesalediensten aan te bieden die gebruikt kunnen worden om diensten aan te bieden op alle onderliggende retailmarkten (zie ook paragraaf 3.4.4). KPN ondervindt daardoor minder concurrentiedruk van eventuele wholesalediensten van kabelaanbieders.

Breedtevoordelen

149. KPN is actief op de retailmarkten voor internettoegang, zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie en de wholesalemarkten voor onder meer wholesale breedbandtoegang. Hiermee beschikt KPN over een relatief groot portfolio aan diensten waarmee de kosten van een aansluitnetwerk kunnen worden terugverdiend. Bovendien beschikt KPN, in tegenstelling tot UPC/Ziggo, op elk van de genoemde retailmarkten over een aanzienlijk marktaandeel (zie Annex B voor een analyse van de retailmarkten). Hoewel UPC/Ziggo meer TV-diensten verkoopt en een sterkere positie heeft op het gebied van content dan KPN, biedt hij in verhouding met KPN bijvoorbeeld minder telefoniediensten (zowel vast als mobiel) en zakelijke netwerkdiensten, waardoor hij zijn kosten over een geringer aantal diensten kan spreiden. Als gevolg daarvan zijn de kosten per product voor KPN lager waardoor onder meer de business case voor de uitrol van nieuwe aansluitingen verbetert.

Overstapdrempels

150. Voor afnemers van ontbundelde toegang is het daarnaast niet eenvoudig om over te stappen van toegang die op basis van de KPN-netwerken wordt afgenomen naar een nog te ontwikkelen toegangsvorm op het kabelnetwerk van UPC/Ziggo. Toegangsvragers hebben grote investeringen gedaan om uit te rollen naar toegangslocaties in het netwerk van KPN. Het betreft niet alleen de uitrol van hun eigen netwerk, maar ook de aanschaf van apparatuur die noodzakelijk is om ontbundelde toegang af te nemen en vanaf deze toegangspunten diensten aan eindgebruikers te bieden. Behalve dat overstappen gepaard zal gaan met grote kosten, leidt dit ook tot onzekerheid bij afnemers, omdat kabeltoegang als substituut voor ontbundelde toegang nog niet bestaat en naar verwachting nog lange tijd gemoeid zal zijn met (technische) aanloopproblemen. Door deze drempels zullen afnemers van ontbundelde toegang niet snel geneigd zijn om te switchen naar een vergelijkbare toegangsvorm op het kabelnetwerk, zoals bijvoorbeeld wordt bevestigd door Vodafone[76]. Dit maakt het onwaarschijnlijk dat er disciplinerende concurrentiedruk uitgaat van kabelnetwerken op de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang.

151. Ook in de praktijk blijken overstapdrempels hoog te zijn. Dit blijkt uit ervaringen in andere landen waar vormen van kabeltoegang zijn opgelegd. Zo reguleert de Belgische NRI sinds 2011 toegang tot de kabelnetwerken. Op basis daarvan hadden de twee potentiële toetreders (Mobistar en Proximus) op de kabelnetwerken medio 2015 nog geen commercieel retailaanbod. Mobistar verrichtte begin juli 2015 nog een *Friendly Users Test* (pilot fase). Daarnaast reguleert de Deense NRI sinds 2009 kabeltoegang. In de daarop volgende zes jaar zijn er geen alternatieve aanbieders overgestapt naar het Deense kabelnetwerk. ACM benadrukt bovendien dat het in deze gevallen gaat om toegangsvormen die te kwalificeren zijn als vormen van WBT en wederverkoop. Deze diensten vergen aanzienlijk minder investeringen van alternatieve

[76] Antwoorden Vodafone 2 julli 2014 op vragen ACM over kabeltoegang. Vodafone stelt: "*Vodafone as an access seeker does not consider wholesale cable access as a realistic substitute to wholesale access to KPN's network for the upcoming regulation period. In the first place there is considerable uncertainty about the technical feasibility and about the functionalities that could be offered. In addition the room for service differentiation seems to be very limited if not non-existent, the implementation time (to the extent that it is technically and economically feasible) could take more than 3 years and at this stage it is still very uncertain at which costs cable access could be provided.*"

aanbieders dan toetreding op basis van ontbundelde toegang. Zo hoeven toetreders op deze netwerken slechts op één netwerklocatie (of twee netwerklocaties voor redundantie) te interconnecteren. Het is hierdoor aannemelijk dat een overstap naar een vorm van ontbundelde toegang op een kabelnetwerk (met honderden netwerklocaties) met nog hogere overstapdrempels gepaard gaat.

5.4 Afweging en conclusie

152. Op basis van het marktaandeel van KPN en de bijkomende voordelen van KPN ten opzichte van UPC/Ziggo concludeert ACM dat er sprake is van AMM van KPN in het hypothetische scenario waarin kabeltoegang tot de wholesale productmarkt behoort.

153. ACM stelt vast dat haar conclusie over KPN's dominante positie op de markt voor ontbundelde toegang robuust is, aangezien KPN ook dominant zou zijn in een scenario waarin kabel tot de relevante markt behoort.

6 Potentiële mededingingsproblemen

6.1 Inleiding

154. Als ACM concludeert dat een partij AMM heeft op een relevante markt dient zij passende verplichtingen op te leggen. Een verplichting is passend als die gebaseerd is op de aard van het op de desbetreffende markt geconstateerde probleem en in het licht van de doelstellingen van de Tw proportioneel en gerechtvaardigd is. Dit betekent dat ACM eerst moet bepalen welke mededingingsproblemen zich op de relevante markt kunnen voordoen.

155. ACM onderzoekt in dit hoofdstuk welke potentiële mededingingsproblemen de AMM-positie van KPN veroorzaakt. Op dit moment is de markt voor ontbundelde toegang gereguleerd. Dat betekent dat er verplichtingen gelden die mededingingsproblemen voorkomen. Het identificeren van potentiële mededingingsproblemen is daarom vooral een hypothetische analyse waarin ACM nagaat of KPN in afwezigheid van regulering de mogelijkheid en de prikkel zou hebben om mededingingsbeperkend gedrag te vertonen.

156. In paragraaf 6.2 beschrijft ACM het analysekader. In de paragrafen 6.3 tot en met 6.5 analyseert ACM of KPN in potentie de prikkel en de mogelijkheid heeft om de mededinging te beperken. In paragraaf 6.6 concludeert ACM welke potentiële mededingingsproblemen zich voordoen op de markt voor ontbundelde toegang.

6.2 Analysekader voor mededingingsproblemen

157. De European Regulators Group (hierna: ERG) heeft een gemeenschappelijk standpunt opgesteld voor het identificeren van mededingingsproblemen en passende verplichtingen.[77] ACM hanteert dit gemeenschappelijk standpunt als analysekader voor het identificeren van potentiële mededingingsproblemen op de markt voor ontbundelde toegang.

158. De ERG maakt onderscheid tussen drie categorieën mededingingsproblemen:

1) Leveringsweigering/toegangsweigering (hierna: toegangsweigering)
2) Niet-prijsgerelateerde mededingingsproblemen:
   - discriminatoir gebruik of het achterhouden van informatie;
   - oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten;
   - vertragingstactieken;
   - onbillijke voorwaarden;
   - kwaliteitsdiscriminatie;
   - strategisch productontwerp; en
   - koppelverkoop.
3) Prijsgerelateerde mededingingsproblemen:
   - prijsdiscriminatie;

[77] ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the new regulatory framework, van mei 2006, ERG (06)33. De ERG was de Europese Groep van regelgevende instanties voor elektronische communicatienetwerken en -diensten. Op 1 januari 2010 is de ERG opgeheven en is de Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) opgericht.

- roofprijzen;
- buitensporig hoge prijzen; en
- marge-uitholling.

159. In verschillende uitspraken heeft het CBb bevestigd dat ACM bij het identificeren van potentiële mededingingsproblemen aannemelijk moet maken dat een AMM-partij de mogelijkheid en de prikkel heeft om het mededingingsbeperkende gedrag te vertonen.[78] De prikkel mag ACM vaststellen op grond van algemene overwegingen over het rationele gedrag van op maximalisering van winst gerichte ondernemingen.[79] De AMM-partij hoeft geen concrete plannen te hebben om over te gaan tot het mededingingsbeperkende gedrag[80] en ACM hoeft niet aan te tonen dat de mededingingsproblemen zich met absolute zekerheid zullen voordoen.[81] ACM onderzoekt hieronder of KPN de mogelijkheid en de prikkel heeft om het mededingingsbeperkend gedrag te vertonen en welk effect dit (potentiële) gedrag heeft op het realiseren van de doelstellingen uit artikel 1.3 van de Tw (zie paragraaf 1.1).

6.3 Toegangsweigering

160. In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre KPN in afwezigheid van regulering de mogelijkheid en de prikkel heeft om toegang tot zijn infrastructuur te weigeren en wat daarvan het effect is.

Analyse

161. In hoofdstuk 4 heeft ACM onder andere aangetoond dat KPN nagenoeg de enige aanbieder is van ontbundelde toegang. KPN heeft als aanbieder van ontbundelde toegang de praktische mogelijkheid om toegang te weigeren. KPN kan immers beslissen aan welke afnemers hij levert en tegen welke voorwaarden deze levering plaatsvindt.

162. Daarnaast heeft ACM geconcludeerd dat KPN eigenaar is van een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur, dat er onvoldoende concurrentiedruk van buiten de markt is en dat KPN niet gedisciplineerd wordt door enige kopersmacht. ACM heeft vervolgens geconcludeerd dat KPN AMM heeft op de markt voor ontbundelde toegang. KPN kan door ontbundelde toegang te weigeren voorkomen dat concurrenten zonder een eigen aansluitnetwerk actief worden op de onderliggende markten. Voor aanbieders die slechts deels over een eigen aansluitnet beschikken, kan KPN de mogelijkheden voor het aanbieden van diensten eveneens sterk beperken.

163. Uit de concurrentieanalyse van de retailmarkten (zie B.3, B.5, B.7, B.9 en B.11) blijkt dat zonder de aanwezigheid van aanbieders die gebruikmaken van gereguleerde toegang via het netwerk van KPN, de onderzochte retailmarkten niet effectief concurrerend zijn. Door toegang te weigeren kan KPN zich in belangrijke mate onafhankelijk gedragen op deze retailmarkten.

---

[78] CBb 3 mei 2011, LJN: BQ3146, CBb 3 februari 2010, LJN: BL 4028, CBb 31 augustus 2011 LJN: BR 6195, LJN: CBb 30 september 2011, BT6098, en CBb 24 juli 2007, LJN: BB0186.

[79] CBb 30 september 2011, LJN: BT6098 (VT 2009).

[80] CBb 30 september 2011, LJN: BT6098 (VT 2009).

[81] CBb 24 juli 2007, LJN: BB0186.

Duurzame concurrentie op de downstream gelegen wholesale- en retailmarkten wordt hierdoor belemmerd, waardoor de prijsdruk afneemt (en prijsverhogingen tot de mogelijkheden behoren).

164. Het effect van de toegangsweigering is dat de partijen die afhankelijk zijn van ontbundelde toegang worden uitgesloten of dat hun concurrentiekracht aanzienlijk wordt verminderd op de onderliggende markten voor wholesale breedbandtoegang en huurlijnen (LKWBT en HKWBT/HL) en de retailmarkten (vaste telefonie, zakelijke netwerkdiensten en internettoegang). Het uiteindelijke effect van toegangsweigering is dat eindgebruikers te maken krijgen met minder keuze (in aanbod en aanbieders), een lagere kwaliteit van de dienstverlening en hogere tarieven.

Conclusie

165. ACM concludeert dat KPN de prikkel en de mogelijkheid heeft om ontbundelde toegang te weigeren. Het effect hiervan is dat de mededinging wordt belemmerd, wat in het nadeel is van eindgebruikers.

6.4 Niet-prijsgerelateerde mededingingsproblemen

166. Aan het potentiële mededingingsprobleem toegangsweigering is een aantal andere potentiële niet-prijsgerelateerde mededingingsproblemen gerelateerd. Het gaat dan om gedrag dat in aanwezigheid van een toegangsverplichting kan worden aangewend om de facto alsnog die toegangsverplichting ineffectief te maken, dan wel te omzeilen. Op die manier ontstaat een situatie waarin weliswaar formeel toegang wordt geleverd, maar waarin die toegang zo is vormgegeven dat die het effectief gebruik van toegang verhindert of belemmert. Het gaat om de volgende potentiële niet-prijsgerelateerde mededingingsproblemen:

1) discriminatoir gebruik of het achterhouden van informatie;
2) oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten;
3) vertragingstactieken;
4) onbillijke voorwaarden;
5) kwaliteitsdiscriminatie;
6) strategisch productontwerp; en
7) koppelverkoop.

167. In paragraaf 6.3 heeft ACM vastgesteld dat KPN de mogelijkheid en prikkel heeft om ontbundelde toegang te weigeren en dat dit een negatief effect heeft op de mededinging en de dienstverlening aan eindgebruikers. ACM is van oordeel dat KPN eveneens de mogelijkheid en prikkel heeft om bovenstaande aan toegangsweigering gerelateerde mededingingsproblemen te veroorzaken. Dit heeft immers de facto hetzelfde effect namelijk dat de partijen die afhankelijk zijn van ontbundelde toegang worden uitgesloten van toegang tot KPN's netwerk. In de paragrafen 6.4.1 tot en met 6.4.7 herhaalt ACM dit daarom niet en beperkt zij zich kortheidshalve tot een beschrijving van de potentiële mededingingsproblemen en praktijkvoorbeelden. Uit de genoemde voorbeelden blijkt dat KPN niet alleen de mogelijkheid en de prikkel heeft om potentiële mededingingsproblemen te veroorzaken, maar hier ook – zelfs onder gereguleerde omstandigheden – naar handelt.

6.4.1 Discriminatoir gebruik of het achterhouden van informatie

168. Een AMM-partij die toegang levert tot zijn netwerk heeft informatie die nodig is voor het doelmatig afnemen van die toegang. Door deze informatie achter te houden voor externe partijen, kan de AMM-partij toegang belemmeren of zelfs onmogelijk maken.

169. Om in staat te zijn om daadwerkelijk op een doelmatige wijze ontbundelde toegang af te nemen, is het essentieel dat afnemers beschikken over bepaalde informatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over de netwerktopologie van KPN's aansluitnetwerk, de postcodedekking van netwerklocaties, het aantal aansluitlijnen per netwerklocatie, gegevens van het aansluitadres, of technische specificaties van de aansluitlijn. KPN beschikt als dominante aanbieder van ontbundelde toegang over deze en andere informatie die afnemers van toegang nodig hebben om effectieve toegang te verkrijgen. Door afnemers bepaalde wezenlijke informatie niet, incompleet, foutief of te laat te verstrekken, kan KPN hen ernstig benadelen, omdat deze afnemers hierdoor belemmerd worden in de (effectieve) afname van ontbundelde toegang.

170. ACM ziet ook een risico van het achterhouden van gedetailleerde informatie aan concurrenten over de plannen ten aanzien van netwerkaanpassingen en productvernieuwingen. Doordat deze informatie niet (of niet tijdig) wordt verstrekt, zouden (potentiële) wholesaleafnemers onvoldoende (of te laat) informatie krijgen over wijzigingen in de netwerktopologie van KPN en zouden zij daar onvoldoende (snel) op kunnen reageren. Omdat KPN verticaal geïntegreerd is, hebben zowel het wholesalebedrijf als het retailbedrijf van KPN – in afwezigheid van regulering – wel de beschikking over deze informatie. Ook het actueel houden van informatie is een belangrijke voorwaarde om te voorkomen dat informatieachterstand ontstaat bij de concurrenten van KPN die gebruik maken van ontbundelde toegang.

171. Zo heeft ACM bijvoorbeeld in 2012 een boete aan KPN opgelegd voor bevoordeling van zijn eigen retailorganisatie.[82] In die zaak heeft KPN een specifieke monteursdienst voor zijn eigen retailorganisatie ter beschikking gesteld, zonder de informatie over die nieuwe dienst tijdig met externe wholesaleafnemers te delen.

172. Daarnaast heeft ACM in 2015 een boete aan KPN opgelegd, nadat zij had vastgesteld dat KPN een bijbehorende faciliteit voor SDF-access discriminatoir aan zijn eigen retailorganisatie heeft geleverd, zonder de dienst aan externe wholesaleafnemers.[83]

173. Verder heeft ACM in 2013 vier boetebesluiten genomen waarin is geconstateerd dat KPN niet tijdig de introductie van nieuwe diensten heeft aangekondigd aan externe wholesaleafnemers.[84] Doordat KPN's retailorganisatie reeds eerder dan zijn concurrenten, althans voor het aflopen van de voorgeschreven aankondigingstermijn, op de hoogte was van

[82] OPTA/AM/2012/201513_OV, 4 oktober 2012.

[83] ACM/DJZ/ 2015/201745_OV, 23 juni 2015.

[84] ACM/DTVP/2013/204651, ACM/DTVP/2013/204652, ACM/DTVP/2013/204654 en ACM/DTVP/2013/204655, 29 oktober 2013.

de introductie van nieuwe diensten, heeft hij zichzelf een voorsprong gegund of zijn concurrenten een achterstand bezorgd in de concurrentie om de retailklant. In één geval werd de dienst zelfs pas extern door KPN aangekondigd nadat deze al geruime tijd door de retailorganisatie van KPN werd ingezet.

6.4.2 Oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten

174. Een AMM-partij die toegang tot haar netwerk levert, krijgt daarmee informatie over concurrenten op onderliggende wholesale- en retailmarkten. Zij kan die informatie oneigenlijk gebruiken om haar positie ten opzichte van haar concurrenten te versterken of haar concurrenten te verzwakken.

175. KPN kan bijvoorbeeld informatie over de locatie waarop de afnemer commercieel actief wenst te worden, gebruiken om op hetzelfde moment of eerder in hetzelfde gebied gericht een commercieel aanbod te doen. Daarnaast kan KPN de beschikking krijgen over informatie over de eindgebruikers (klanten) van de concurrenten. Met behulp van dergelijke informatie kan KPN zogenoemde 'winback'-activiteiten ontplooien. Ten slotte kan KPN de verbinding van de klanten van concurrenten verstoren teneinde de dienstverlening van concurrenten een slechte naam te geven, om zodoende de betreffende klanten te winnen.

6.4.3 Vertragingstactieken

176. Vertragingstactieken van een AMM-partij hebben als doel te verhinderen dat andere aanbieders binnen een redelijke termijn wholesalediensten kunnen afnemen. De aanbieder met AMM voorkomt daarmee dat een afnemer haar toegangsdienst op een effectieve en efficiënte wijze kan afnemen. Ook kan een AMM-partij zichzelf bevoordelen.

177. Voorbeelden van dergelijke vertragingstactieken zijn het rekken van onderhandelingen of het aanvoeren van vermeende technische problemen. Een andere vertragingstactiek die KPN kan toepassen, is om orders van afnemers pas na lange tijd te leveren. Het kan dan gaan om orders voor ontbundelde aansluitlijnen of orders voor toegang op nieuwe locaties. Dit verhoogt de kosten van afnemers. Daarnaast kunnen afnemers pas later gebruik maken van de toegang en ontstaat er dus pas later concurrentiedruk van deze afnemers op KPN.

178. Een voorbeeld van dergelijk gedrag zijn de besprekingen tussen partijen in het FIST over een zogenoemde '4 uurs SLA'.[85] Alternatieve aanbieders verzochten KPN om deze bijbehorende faciliteit van MDF-access om daarmee (groot) zakelijke klanten te kunnen bedienen. Het heeft jaren geduurd voordat duidelijk werd dat KPN deze dienst niet wilde leveren. Uiteindelijk heeft ACM KPN op basis van een geschilbesluit bewogen tot de introductie van een dergelijke wholesaledienst.[86]

[85] De Stichting Forum voor Interconnectie en Speciale Toegang (FIST) is een discussieplatform voor telecomaanbieders om de invulling van gereguleerde toegang te bespreken.

[86] OPTA/AM/2012/201222_OV, 4 mei 2012.

6.4.4 Onbillijke voorwaarden

179. Een aanbieder met AMM kan onbillijke voorwaarden stellen aan het afnemen van wholesalediensten. Te denken valt aan contractvoorwaarden die niet noodzakelijk zijn voor het afnemen van de wholesaledienst, maar die wel de kosten voor de afnemer verhogen en/of de afname beperken.

180. Voorbeelden van onbillijke voorwaarden die KPN kan hanteren, zijn het stellen van onredelijk hoge zekerheidsstellingen (bijvoorbeeld bij bankgaranties of vooruitbetalingen), het stellen van een verplichting van een onredelijk hoge minimale afname, onredelijke beperkingen in reclame-uitingen of een verbod op het disputeren van rekeningen.

181. Een voorbeeld van dergelijk mededingingsbeperkend gedrag is het voorval waarbij KPN zijn wholesaleafnemers gebruiksbeperkingen had opgelegd voor de afname van zogenoemde informatiediensten, zonder dat daar objectiveerbare redenen voor bestonden. In het aanwijzingsbesluit RA ULL/SLU[87] heeft ACM geconcludeerd dat het door KPN vooraf aan MDF-afnemers opleggen van individuele gebruiksquota met betrekking tot de informatiedienst strijdig was met het toen geldende marktanalysebesluit ontbundelde toegang. KPN beperkte wholesaleafnemers met dergelijke voorwaarden onnodig in het efficiënt inrichten van orderprocessen en de mogelijkheden tot het verbeteren van het percentage 'schone orders' (orders zonder fouten).

6.4.5 Kwaliteitsdiscriminatie

182. Een AMM-partij kan discrimineren in de kwaliteit van de aan verschillende aanbieders geleverde diensten, of tussen andere aanbieders en zichzelf. Daarmee kan een aanbieder met AMM het afnemers bemoeilijken, of zelfs geheel onmogelijk maken om te concurreren op de onderliggende wholesale- en retailmarkten. Wanneer de wholesaledienst die door andere aanbieders wordt gebruikt bijvoorbeeld een slechtere kwaliteit heeft dan de interne levering, zal de retaildienst van de andere aanbieder ook van een slechtere kwaliteit zijn. Eindgebruikers zullen dan eerder gebruik maken van de diensten van de AMM-partij.

183. KPN heeft de mogelijkheid om te discrimineren op het gebied van kwaliteit. Leveringstermijnen, beschikbaarheid, betrouwbaarheid, termijnen voor het oplossen van storingen en de uren waarbinnen storingen worden opgelost, zijn voorbeelden van kwaliteitsaspecten die KPN kan bepalen. Ook door het gebruik van verschillende leverstraten (systemen die noodzakelijk zijn voor het administratief en technisch realiseren van de levering van de wholesaledienst) kunnen verschillen in geleverde kwaliteit ontstaan.

184. KPN heeft in zijn referentieaanbiedingen Service Level Agreements (hierna: SLA's) en Key Performance Indicators (hierna: KPI's) opgenomen. Op grond hiervan zouden wholesaleafnemers erop moeten kunnen vertrouwen dat KPN de afgegeven kwaliteitsgaranties nakomt. KPN heeft echter de prikkel om deze kwaliteitsgaranties niet na te komen. ACM heeft

[87] OPTA/AM/2010/201302, 23 april 2010.

dit in 2010 vastgesteld en vervolgens in het eerdergenoemde aanwijzingsbesluit RA ULL/SLU[88] bepaald dat KPN afschrikwekkende boetes aan afnemers moet betalen als hij de afgesproken kwaliteitsniveaus niet realiseert. Daarom is het van belang dat wholesaleafnemers door KPN in staat gesteld worden om te beoordelen of kwaliteitsnormen gehaald zijn. Dit kan door middel van periodieke KPI-rapportages. Zonder KPI-rapportages zijn partijen niet in staat om vast te stellen of er sprake is van kwaliteitsdiscriminatie. Om deze reden heeft ACM in het eerder genoemde aanwijzingsbesluit eveneens op dit punt een aanwijzing gegeven.

6.4.6 Strategisch productontwerp

185. KPN kan ontbundelde toegangsdiensten zodanig ontwerpen dat de mogelijkheden tot (effectieve) toegang worden beperkt. In het geval dat KPN nieuwe netwerkonderdelen aanlegt, kan hij door bewust geen rekening te houden met de toegangsmogelijkheden voor derden de kosten om later toegang te realiseren aanmerkelijk verhogen. Zo kan KPN ontbundelde toegang zodanig ontwerpen dat bepaalde vormen van toegang niet kunnen worden aangeboden. Ook kunnen door de productkeuzes van KPN afnemers worden beperkt in de wijze waarop hij diensten kunnen aanbieden op de retailmarkten. Door dergelijke strategische productontwerpen worden de wholesalediensten minder aantrekkelijk of zelfs in het geheel niet afneembaar, waardoor de concurrentiepositie van de afnemer op de onderliggende wholesale- en retailmarkten wordt verminderd ten opzichte van (de verschillende bedrijfsonderdelen van) KPN zelf.

186. Een voorbeeld van strategisch productontwerp door KPN is dat hij bij de introductie van MDF-access geen gedeelde toegang (‘linesharing’) bij het MDF-aanbod opnam. Zonder gedeelde toegang was het gebruik van toegang voor veel partijen commercieel onhaalbaar. Een ander voorbeeld betreft de keuze van KPN om het onmogelijk te maken om voor meerdere diensten een gezamenlijke co-locatievoorziening in te richten.[89] Hierdoor waren de kosten voor toetredende partijen inefficiënt (en dus onnodig) hoog. Pas met de introductie van de zogenoemde multi-purpose co-locatie is dit probleem opgelost.

187. Ook de initiële weigering van KPN in 2009 om de tarieven voor de zogenoemde co-locatievoorzieningen en backhaulverbindingen (bijbehorende faciliteiten van ODF-access FttH) te versnijden, is een voorbeeld van een strategisch productontwerp.[90] Deze weigering was er immers op gericht om toetreding van (kleinere) aanbieders in de markt te bemoeilijken dan wel tegen te gaan.

6.4.7 Koppelverkoop

188. Koppelverkoop houdt in dat een AMM-partij andere partijen bij de afname van een wholesaledienst verplicht een of meer andere diensten af te nemen. Een dergelijke praktijk kan op twee manieren de mededinging beperken. Allereerst omdat afnemers gedwongen worden te betalen voor extra diensten die zij niet nodig hebben. Daardoor worden de kosten van andere

[88] OPTA/AM/2010/201302, 23 april 2010.

[89] OPTA/AM/2010/200671, aanwijzingsbesluit RA WBA, 3 maart 2010, paragraaf 6.4.

[90] OPTA/AM/2009/201367, 25 juni 2009, paragraaf 2.6.

aanbieders verhoogd en kunnen deze minder goed concurreren met de AMM-partij. Daarnaast kan een AMM-partij door het bundelen van haar AMM-dienst aan andere diensten haar marktmacht mogelijk overhevelen naar andere markten en de concurrentie op die markten beperken.

189. KPN is actief op meerdere wholesalemarkten. KPN kan diensten uit verschillende wholesalemarkten bundelen. De afname van ontbundelde toegang zou gekoppeld kunnen worden aan afname van een of meerdere andere diensten, waarmee de kosten van afnemers onnodig zouden worden verhoogd en KPN zijn omzet vergroot.

6.5 Prijsgerelateerde mededingingsproblemen

190. In de paragrafen 6.5.1 tot en met 6.5.3 wordt onderzocht in hoeverre KPN de mogelijkheid en de prikkel heeft om prijsgerelateerde mededingingsproblemen te veroorzaken en wat daarvan het effect is.

6.5.1 Buitensporig hoge prijzen

191. Een AMM-partij kan de mogelijkheid en de prikkel hebben om buitensporig hoge prijzen te hanteren. Van een buitensporig hoge prijs is sprake als de prijs niet in een redelijke verhouding staat tot de economische waarde van de geleverde prestatie.[91] Dit kan, eventueel in combinatie met prijsdiscriminatie, leiden tot uitsluiting van concurrentie op de onderliggende wholesale- en retailmarkten.

Analyse

192. In paragraaf 6.3 is geconcludeerd dat KPN de prikkel en de mogelijkheid heeft om de levering van ontbundelde toegang te weigeren. KPN kan hetzelfde effect als dat van toegangsweigering bereiken door buitensporig hoge prijzen voor ontbundelde toegang te rekenen. Dit betekent dat als KPN door een toegangsverplichting wordt verplicht om ontbundelde toegang te leveren, hij een prikkel en mogelijkheid heeft om ontbundelde toegang tegen buitensporig hoge prijzen te leveren. Daarmee wordt toegang niet alleen effectief belemmerd maar ook de concurrentie op onderliggende markten.

193. Het risico op het in het voorgaande randnummer beschreven gedrag, wordt versterkt doordat het voor KPN aantrekkelijker is de downstream van ontbundelde toegang gelegen WHBT-diensten te leveren. Met de levering van WHBT-diensten, wordt een groter deel van het netwerk van KPN gebruikt. Daardoor behaalt KPN op WHBT-diensten meer omzet dan op de levering van ontbundelde toegang en wordt de potentiële concurrentie op de netwerklaag met actieve apparatuur beperkt. Daarnaast kunnen afnemers van WHBT-diensten in mindere mate hun diensten aan eindgebruikers differentiëren dan op basis van ontbundelde toegang.

Conclusie

194. ACM concludeert dat KPN de mogelijkheid en de prikkel heeft om prijzen voor ontbundelde toegang op een buitensporig hoog niveau vast te stellen. Het effect hiervan is

[91] HvJEG 14 februari 1978, zaak 27/76, United Brands, *Jur.* 1978, blz. 207.

uitbuiting en/of uitsluiting van afnemers. Dit leidt tot een belemmering van de mededinging op deze en onderliggende markten, wat in het nadeel is van eindgebruikers.

6.5.2 Prijsdiscriminatie

195. In het geval van prijsdiscriminatie hanteert de AMM-partij verschillende tarieven ten opzichte van verschillende (categorieën) afnemers. Hierdoor kan de AMM-partij de omstandigheden waaronder verschillende wholesaleafnemers met elkaar concurreren op de lager gelegen markten en, als de AMM-partij zelf ook op de lager gelegen markt actief is, de omstandigheden waaronder die partij concurreert met de wholesaleafnemers, nadelig beïnvloeden.

196. In deze paragraaf gaat ACM alleen in op prijsdiscriminatie tussen externe afnemers. Mogelijke prijsdiscriminatie van een verticaal geïntegreerde aanbieder tussen de interne en externe leveringen wordt behandeld onder het potentiële mededingingsprobleem marge-uitholling.

Analyse

197. Uit de economische literatuur volgt dat om succesvol op prijs te kunnen discrimineren aan een drietal voorwaarden dient te zijn voldaan: (i) de aanbieder dient marktmacht te hebben, (ii) de aanbieder moet in staat zijn verschillende afnemers van elkaar te onderscheiden en (iii) het moet niet mogelijk zijn voor een afnemer om het product of de dienst door te verkopen.

198. KPN heeft de mogelijkheid om prijsdiscriminatie toe te passen omdat aan de drie hiervoor genoemde voorwaarden wordt voldaan. In de eerste plaats heeft KPN een AMM-positie, waardoor hij in staat is om onafhankelijk van concurrenten en afnemers verschillende tarieven te hanteren. Op de tweede plaats is KPN in staat om verschillende (groepen) afnemers te onderscheiden waarvoor hij verschillende tarieven kan hanteren. KPN zou op deze markt zelfs individuele tarieven per afnemer kunnen hanteren. Immers, er is sprake van een wholesalemarkt met slechts een beperkt aantal grote afnemers. Ten slotte is doorverkoop van ontbundelde toegang in dit geval niet mogelijk omdat KPN de lager geprijsde producten niet zal verkopen aan afnemers die deze weer doorverkopen.

199. KPN heeft een prikkel tot prijsdiscriminatie omdat hij als verticaal geïntegreerde onderneming hierdoor de concurrentie op de onderliggende markten kan beperken ten voordele van zichzelf en ten nadele van afnemers en uiteindelijk ook eindgebruikers. Prijsdiscriminatie kan leiden tot uitbuiting van afnemers of via marge-uitholling tot marginalisering of zelfs uitsluiting van afnemers, die tevens concurrenten van KPN zijn op de onderliggende retailmarkten en de wholesalemarkten voor WHBT. Dit leidt tot een beperking van concurrentie op onderliggende markten wat in het nadeel is van eindgebruikers.

200. KPN beschikt ook over de prikkel en de mogelijkheid om prijsdicriminatie toe te passen voor wat betreft de verschillende externe afnemers onderling. Voor de afnemers die de grootste bedreiging vormen voor KPN's retaildochters kunnen bijvoorbeeld hogere tarieven gerekend worden dan voor andere afnemers. Een voorbeeld hiervan betreft de kortingen die KPN in 2002

heeft verstrekt aan BBned voor de afname van MDF-access. Voor deze gedraging heeft ACM KPN indertijd een boete opgelegd, mede omdat andere afnemers van MDF-access die dergelijke kortingen niet kregen, werden benadeeld ten opzichte van BBned.[92]

Conclusie

201. ACM concludeert dat KPN de prikkel en de mogelijkheid heeft om prijsdiscriminatie toe te passen. Het effect hiervan is belemmering van de mededinging op deze en onderliggende markten, wat in het nadeel is van eindgebruikers.

6.5.3 Marge-uitholling

202. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij de Tw is van het uithollen van marges sprake als het verschil tussen de wholesaletarieven die een AMM-partij aan andere ondernemingen in rekening brengt en haar eigen retailtarieven zodanig is dat die andere ondernemingen geen reële mogelijkheid hebben om een marktpositie te verwerven of te behouden.[93,94] Het kan dus gaan om hoge wholesale- of lage retailtarieven dan wel een combinatie van beide.

203. Als concurrenten als gevolg van marge-uitholling niet in staat zijn om winstgevend te opereren op de onderliggende markt, zullen zij uiteindelijk de markt verlaten en/of zullen nieuwe partijen niet tot de markt toetreden. Ook is het mogelijk dat de positie van concurrenten zo verzwakt dat de competitieve druk die zij uitoefenen op de dominante onderneming minder sterk wordt.

204. De wholesaletarieven hoeven niet het karakter te hebben van buitensporig hoge prijzen en de retailtarieven hoeven niet het karakter te krijgen van roofprijzen om te kunnen spreken van marge-uitholling. Ook lagere dan buitensporig hoge prijzen, en tarieven boven het niveau van roofprijzen, kunnen leiden tot marge-uitholling bij concurrenten en uitsluitende effecten hebben.

Analyse

205. De AMM-positie van KPN kan met zich meebrengen dat KPN de mogelijkheid en de prikkel heeft om de marge tussen zijn aanbod voor ontbundelde toegang en de tarieven op de onderliggende wholesale- en retailmarkten uit te hollen.

206. Een voorbeeld van een situatie waarin hoge wholesaletarieven kunnen leiden tot marge-uitholling is de mogelijkheid voor KPN om tariefdifferentiatie tussen eindgebruikers toe te passen. Wanneer KPN hoge wholesaletarieven hanteert, maar intern lagere wholesaletarieven doorberekent aan de eigen retailorganisatie ten behoeve van een aanbieding aan de meest

[92] OPTA/IBT/2003/204596.

[93] *Kamerstukken II* 2002/03, 28 851, nr. 3, blz. 119.

[94] Uitholling van marges wordt tevens een prijsklem genoemd. Alternatieve aanbieders bevinden zich dan in een prijsklem tussen de wholesaletarieven en de retailtarieven die de AMM-aanbieder rekent aan respectievelijk zijn wholesaleafnemers en zijn retaileindgebruikers.

prijsgevoelige klanten, dan kan KPN ook deze prijsgevoelige klanten behouden. Een (potentiële) concurrent van KPN moet echter ontbundelde toegang tegen het hogere wholesaletarief inkopen bij KPN en doorberekenen aan de eindgebruiker om geen verlies te leiden. Eindgebruikers zullen daardoor minder snel voor concurrenten van KPN kiezen. Deze wijze van marge-uitholling leidt ertoe dat afnemers van ontbundelde toegang uit de markt worden gedrukt of zodanig worden verzwakt dat zij onvoldoende prijsdruk kunnen uitoefenen op KPN. Doordat toetredende partijen zich over het algemeen moeten richten op de meer prijsgevoelige klanten wordt de prikkel tot marge-uitholling en het bereikte effect nog eens versterkt.

207. In de voorgaande reguleringsperiode is ook gebleken dat KPN aan de prikkel tot marge-uitholling toegeeft. ACM heeft een boete opgelegd, nadat zij medio 2013 had vastgesteld dat KPN een zodanig tarief voor ontbundelde toegang (SDF-access en SDF-backhaul) heeft gehanteerd dat de door zijn aan eindgebruikers geleverde diensten niet repliceerbaar waren voor concurrenten.[95]

208. De prikkel tot het (selectief of generiek) verhogen van de prijs voor ontbundelde toegang (gericht op het uithollen van de marge van de concurrenten) is in alle gevallen aanwezig en de mogelijkheid hiertoe is onafhankelijk van de situatie op de downstreammarkt(en). Zelfs bij een competitief prijsniveau op de downstreammarkt kan, door het verhogen van de wholesaleprijs van ontbundelde toegang, de marge van de concurrenten die afhankelijk zijn van de afname van ontbundelde toegang worden uitgehold.

209. Ten aanzien van het verlagen van de tarieven in de retailmarkten zonder het verhogen van de wholesaletarieven (bijvoorbeeld bij een gereguleerd kostengeoriënteerd tariefplafond voor ontbundelde toegang) is de prikkel daartoe echter sterk afhankelijk van de concurrentie-omstandigheden in deze downstreammarkt. Op de markt voor internettoegang waar (in afwezigheid van regulering) naast KPN ook kabelaanbieders een aanzienlijk deel van de markt bedienen, bestaan er minder mogelijkheden voor KPN om de retailtarieven te verlagen.[96] Ten eerste is het in deze retail consumentenmarkt moeilijker om selectief (of zelfs individueel) prijzen te hanteren. Voor consumentendiensten geldt in vergelijking met zakelijke diensten vaker een landelijk uniform aanbod. Ten tweede heeft ACM geconcludeerd dat er op de retailmarkt voor internettoegang in afwezigheid van regulering consumentenschade optreedt. KPN en UPC/Ziggo hebben in die situatie niet de prikkel tot scherpe prijsconcurrentie. Als KPN echter tot marge-uitholling overgaat door eenzijdig zijn prijzen te verlagen, is er een grote kans dat kabelaanbieders zullen reageren door eveneens hun prijzen te verlagen. Hierdoor kan een jarenlange prijzenoorlog ontstaan die voor alle partijen verliesgevend is. Deze dreiging van vergelding door kabelaanbieders werkt als een disciplineringsmechanisme en beperkt de prikkel voor KPN om selectief tot marge-uitholling over te gaan. ACM is daarom van oordeel dat er

[95] ACM/DJZ/ 2015/201745_OV, 23 juni 2015.

[96] Deze analyse is evenzeer van toepassing op het retailproduct VoB2 dat vaak wordt aangeboden in een bundel met internettoegang. Ook voor deze specifieke dienst geldt dat (in afwezigheid van regulering) naast KPN kabelaanbieders een aanzienlijk deel van de klanten bedienen (ACM heeft deze voetnoot toegevoegd naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1653).

geen reëel risico is dat KPN specifiek op de retailmarkt voor internettoegang tot marge-uitholling overgaat door zijn retailtarieven te verlagen.

210. In markten waar KPN zonder regulering een relatief groot aandeel van de markt in handen heeft en de grootste concurrenten bestaan uit partijen die afhankelijk zijn van ontbundelde toegang van KPN bestaat er volgens ACM wel een prikkel voor KPN om selectief de retailtarieven te verlagen en is KPN in staat om daarmee de marge van de concurrentie uit te hollen. Het gaat daarbij om retailmarkten waarop in afwezigheid van regulering een risico bestaat dat KPN AMM heeft, namelijk de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten en de retailmarkten voor vaste telefonie.

211. In de downstream wholesalemarkten (zoals de markten voor HKWBT/HL en LKWBT) is Tele2 de belangrijkste concurrent van KPN voor wat betreft externe wholesaleleveringen. Hieronder wordt besproken in hoeverre er een risico bestaat dat KPN tot marge-uitholling overgaat door op deze markten de prijzen te verlagen.

212. De business case van alternatieve aanbieders op de markt voor LKWBT (op basis van ontbundelde toegang) wordt voornamelijk gedreven door de retailmarkt. Slechts een beperkt deel van de omzet van afnemers van ontbundelde toegang is afkomstig van externe wholesaleleveringen. Afnemers van ontbundelde toegang zullen dan ook niet uit de markt worden gedrukt als KPN alleen de prijzen voor LKWBT verlaagt. Bovendien zal een verlaging door KPN van de prijzen voor LKWBT leiden tot lagere prijzen op de retailmarkt voor internettoegang. In randnummer 209 heeft ACM geconstateerd dat KPN daartoe niet de prikkel heeft gezien de relatief grote aanwezigheid van kabelaanbieders.

213. Ook in de markt voor HKWBT/HL ziet ACM dat de concurrenten (die ontbundelde toegang afnemen) hun business case voornamelijk baseren op de retailmarkt en de daar gehanteerde prijzen. Het toetreden op basis van alleen HKWBT/HL dienstverlening is geen haalbare business case gebleken. Het voormalige BBned had een dergelijke business case, maar heeft daarmee nooit een winstgevende fase bereikt en is overgenomen door Tele2. Afnemers van ontbundelde toegang hebben de schaalgrootte nodig van de consumentenmarkten om hun netwerkinvesteringen te kunnen terugverdienen. Afnemers van ontbundelde toegang zullen dan ook niet uit de markt worden gedrukt als KPN alleen de prijzen voor HKWBT/HL verlaagt. KPN heeft daarom geen prikkel om marge-uitholling toe te passen door middel van prijsverlagingen op deze wholesalemarkt.

214. Ten slotte bestaat er naar het oordeel van ACM geen risico op marge-uitholling doordat KPN zijn WLR-tarieven zou verlagen.[97] Zo is de voorgaande reguleringsperiode gebleken dat KPN vooral de prikkel heeft om de WLR-tarieven te verhogen tot de betreffende tariefplafonds. Bovendien zijn er geen externe afnemers van ontbundelde toegang die een concurrerend WLR-aanbod hebben ontwikkeld of daartoe het voornemen hebben.

[97] WLR staat voor Wholesale Line Rental, of kort gezegd de wederverkoop van de telefonieaansluiting.

Conclusie

215. ACM concludeert dat KPN de mogelijkheid en de prikkel heeft tot marge-uitholling. Deze prikkel is vooral gelegen in het verhogen van de tarieven voor ontbundelde toegang en afhankelijk van de omstandigheden op de downstreammarkt (zonder regulering) ook in het verlagen van de tarieven op de downstreammarkten. Het effect hiervan is belemmering van de mededinging op de markt voor ontbundelde toegang en op onderliggende markten, wat in het nadeel is van eindgebruikers.

216. ACM concludeert echter dat KPN alleen de prikkel heeft om met selectieve verlagingen van zijn prijzen de marges van concurrenten uit te hollen op de retailmarkten waar in afwezigheid van regulering een risico bestaat dat KPN enkelvoudige AMM heeft.

6.6 Conclusie

217. ACM concludeert dat KPN op de markt voor ontbundelde toegang de mogelijkheid en de prikkel heeft om een aantal mededingingsbeperkende gedragingen te vertonen. Deze hebben een (potentieel) negatief effect op het realiseren van de doelstellingen genoemd in artikel 1.3 van de Tw. Het gaat om de volgende potentiële mededingingsproblemen:

- toegangsweigering;
- discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie;
- oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten;
- vertragingstactieken;
- onbillijke voorwaarden;
- kwaliteitsdiscriminatie;
- strategisch productontwerp;
- koppelverkoop;
- prijsdiscriminatie;
- buitensporig hoge prijzen; en
- marge-uitholling.

7 Verplichtingen

7.1 Inleiding

218. In dit hoofdstuk bepaalt ACM welke verplichtingen passend zijn om de in het vorige hoofdstuk geïdentificeerde potentiële mededingingsproblemen te voorkomen of op te lossen in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw.

219. In paragraaf 7.2 beschrijft ACM allereerst hoe wordt beoordeeld of sprake is van passende verplichtingen. In de paragrafen 7.3 tot en met 7.6 beoordeelt ACM de mogelijke verplichtingen en bepaalt zij welke verplichtingen aan KPN worden opgelegd.

7.2 Beoordelingskader verplichtingen

220. ACM moet overeenkomstig artikel 3:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht de belangen afwegen die rechtstreeks bij het opleggen van verplichtingen in het kader van een marktanalysebesluit zijn betrokken. Artikel 6a.2, derde lid, van de Tw geeft hieraan een nadere invulling. Een verplichting is passend als deze is gebaseerd op de aard van het op de desbetreffende markt geconstateerde probleem en in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw proportioneel en gerechtvaardigd is. Die doelstellingen zijn: het bevorderen van concurrentie, de ontwikkeling van de interne markt, en het bevorderen van de belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.

221. De verplichtingen die ACM kan opleggen, staan in hoofdstuk 6a van de Tw. Op wholesaleniveau zijn het verplichtingen die met toegang verband houden: toegang (artikel 6a.6 van de Tw), tariefmaatregelen (artikel 6a.7 van de Tw), non-discriminatie (artikel 6a.8 van de Tw), transparantie (artikel 6a.9 van de Tw) en gescheiden boekhouding (artikel 6a.10 van de Tw). Wanneer deze verplichtingen ontoereikend zijn gebleken om daadwerkelijke en duurzame infrastructuurconcurrentie te bereiken, kan ACM op grond van artikel 6a.4a van de Tw functionele scheiding opleggen.

222. Om te bepalen welke verplichtingen passend zijn, onderzoekt ACM in dit hoofdstuk of:

1) de verplichtingen gebaseerd zijn op de aard van het probleem, dat wil zeggen geschikt zijn om de potentiële mededingingsproblemen te voorkomen of op te lossen; en
2) de verplichtingen proportioneel en gerechtvaardigd zijn in het licht van de doelstellingen van artikel 1.3 van de Tw. Dit houdt in dat:
   a. de verplichtingen bijdragen aan het verwezenlijken van een of meer van de nagestreefde doelstellingen; en
   b. de verplichtingen noodzakelijk zijn, dat wil zeggen dat gekozen wordt voor de minst belastende verplichting om de doelstellingen te bereiken.

223. Concurrentie wordt het best bereikt door voorrang te geven aan verplichtingen die infrastructuurconcurrentie bevorderen. Effectieve en duurzame concurrentie is immers het beste verzekerd in een situatie waarin verschillende infrastructuren met elkaar concurreren. Hierdoor zijn concurrenten niet of slechts in beperkte mate afhankelijk van het netwerk van een ander, en daarmee optimaal in staat om een eigen commercieel dienstenaanbod te ontwikkelen. Daarbij vormt een investering in eigen infrastructuur een duurzaam commitment aan de Nederlandse

markt. Als infrastructuren niet voldoende repliceerbaar zijn, bevordert ACM dienstenconcurrentie via toegangsverplichtingen. Als ACM verwacht dat binnen de reguleringsperiode infrastructuur wel (gedeeltelijk) repliceerbaar is, geeft ACM de verplichtingen zo vorm dat deze de investeringsprikkels van aanbieders niet negatief beïnvloeden en investeringen in infrastructuur zo veel mogelijk bevorderen.[98] Hiermee handelt ACM volgens de beleidsregels van de minister van Economische Zaken over door de ACM uit te oefenen taken in de elektronische communicatiesector.[99] Met het opleggen van toegangsverplichtingen richt ACM zich echter ook op de belangen van eindgebruikers. Deze verplichtingen leiden namelijk tot meer concurrentie, wat vervolgens leidt tot meer keuze, lagere prijzen en/of betere diensten voor eindgebruikers. Als ten slotte het bevorderen van infrastructuur- of dienstenconcurrentie niet mogelijk is, richt ACM zich direct op het bevorderen van de belangen van eindgebruikers door het opleggen van retailverplichtingen.

224. Om ervoor te zorgen dat de opgelegde verplichtingen bijdragen aan de ontwikkeling van de interne markt houdt ACM zo veel mogelijk rekening met de aanbevelingen van de Commissie en met door BEREC gegeven adviezen en gemeenschappelijke standpunten. Voor dit besluit gaat het specifiek om de:

- EC Aanbeveling relevante markten;[100]

- EC Aanbeveling over consistente verplichtingen tot non-discriminatie en kostenmethodologieën (hierna: de ND-aanbeveling);[101]

- BEREC gemeenschappelijk standpunt over verplichtingen op de markt voor ontbundelde toegang[102] (hierna: de BEREC common position); en

- EC Aanbeveling over gereglementeerde toegang tot toegangsnetwerken van NGA-netwerken (hierna: de NGA-aanbeveling).[103]

---

[98] Zie ook: de ERG “Common Position”, paragraaf 4.2.3, blz. 66-70, “supporting feasible infrastructure investment”.

[99] WJZ/12354562, 15 maart 2013.

[100] Aanbeveling van de Commissie van 9 oktober 2014 (2014/710/EU) betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronischecommunicatiesector die aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeeschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en –diensten, PbEU 2014, L295.

[101] Europese Commissie, *Aanbeveling over consistente verplichtingen tot non-discriminatie en kostenmethodologieën om de concurrentie te bevorderen en investeringen in breedband aantrekkelijker te maken*, 2013/466/EU, 11 september 2013.

[102] BEREC, *Common position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market*, BoR (12) 127, 8 december 2012.

[103] Aanbeveling van de Commissie van 20 september 2010 over gereglementeerde toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA)-netwerken (2010/572/EU).), *PbEU* 2010, L 251/35.

225. In paragraaf 7.3 onderzoekt ACM of een toegangsverplichting een passende verplichting is. Vervolgens wordt in paragraaf 7.4 de non-discriminatieverplichting behandeld. In paragraaf 7.5 onderzoekt ACM of de transparantieverplichting en de verplichting tot een referentieaanbod passend zijn. Ten slotte wordt in paragraaf 7.6 onderzocht of tariefregulering een passende verplichting is.

7.3 Toegangsverplichting

226. ACM kan op grond van artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw de verplichting opleggen om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door ACM te bepalen vormen van toegang. Dit kan als ACM oordeelt dat het weigeren van toegang of het stellen van onredelijke voorwaarden, de ontwikkeling van een duurzaam concurrerende retailmarkt belemmert of niet in het belang van de eindgebruiker is. In deze paragraaf onderzoekt ACM of het opleggen van een toegangsverplichting een passende verplichting is.

7.3.1 Beoordeling toegangsverplichting

227. De toegangsverplichting is geschikt om het mededingingsprobleem van toegangsweigering en andere niet-prijsgerelateerde mededingingsproblemen op de markt voor ontbundelde toegang te adresseren. De toegangsverplichting stelt namelijk andere partijen in staat om de downstreammarkten te betreden, dan wel op die markten actief te blijven, en met KPN en de kabelaanbieders te kunnen (blijven) concurreren.

228. De verplichting tot ontbundelde toegang stelt andere aanbieders in staat om de eigen dienstverlening in te richten. Daarmee wordt het voor die aanbieders mogelijk innovaties door te voeren zonder gebonden te zijn aan de beperkingen die kunnen voortvloeien uit de afhankelijkheid van een downstream wholesaleproduct (in het bijzonder wholesale breedbandtoegang). Dit stelt andere aanbieders maximaal in staat om onafhankelijk van KPN hun eigen retailpropositie te formuleren, in termen van zowel kwaliteit als prijs, wat een voorwaarde is om op de retailmarkten effectief met KPN en kabel te kunnen concurreren. Een toegangsmaatregel op de markt voor ontbundelde toegang is daarmee geschikt omdat hiermee het tot stand komen van duurzame concurrentie op de onderliggende wholesale- en retailmarkten wordt bevorderd. Dit is in het belang van de eindgebruiker, omdat deze zal profiteren van de gevolgen van de toegenomen concurrentie voor de prijzen, keuze en kwaliteit.

229. Ontbundelde toegang betreft toegang op het laagst mogelijke netwerkniveau, namelijk de aansluitlijn. Deze toegang op het laagste netwerkniveau is toegang op de hoogst (meest upstream) gelegen markt. Dat wil zeggen dat marktpartijen relatief veel eigen investeringen moeten doen om uit te rollen en actief te worden op de verschillende netwerklocaties waar deze vormen van toegang worden aangeboden. Ontbundelde toegang sluit daarmee het dichtst mogelijk aan bij de infrastructuurconcurrentie die ACM beoogt te bevorderen (zie randnummer 223).

230. Door het stellen van nadere eisen aan de geboden toegang (in termen van redelijkheid, billijkheid en opportuniteit), is een toegangsverplichting tevens geschikt om een gebrek aan effectieve concurrentie als gevolg van mededingingsproblemen die samenhangen met strategisch productontwerp, het toepassen van vertragingstactieken, onbillijke voorwaarden,

discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie, oneigenlijk gebruik van informatie van concurrenten en koppelverkoop, (deels) te adresseren.

231. ACM is van oordeel dat het opleggen van een toegangsverplichting op de markt voor ontbundelde toegang niet alleen geschikt, maar ook noodzakelijk is. Zonder deze verplichting wordt het probleem van toegangsweigering niet geadresseerd. Er bestaan geen minder belastende verplichtingen om die ontbundelde toegang te bewerkstelligen. Andere verplichtingen dan toegangsverplichtingen zoals de verplichting tot transparantie, non-discriminatie of tariefregulering zullen op zichzelf, als niet eerst een toegangsverplichting is opgelegd om dienstenconcurrentie te bevorderen, geen concurrentie kunnen introduceren op de onderliggende markten. Immers, als toegangsweigering een mededingingsprobleem vormt, zullen verplichtingen tot non-discriminatie en transparantie pas effectief zijn als eerst een toegangsverplichting is opgelegd. Dit geldt ook als KPN toegang tegen onredelijke voorwaarden aanbiedt. Het opleggen van een toegangsverplichting is dus noodzakelijk om ervoor te zorgen dat partijen toegang van KPN kunnen afnemen.

232. Toegang op een hoger netwerkniveau (regionaal niveau) of met een ander dan (virtueel) ontbundeld karakter, bijvoorbeeld WBT, is geen alternatief omdat daarmee geen toegang wordt geboden op de markt voor ontbundelde toegang zoals deze in dit besluit wordt onderzocht.

Conclusie

233. ACM concludeert dat het opleggen van een toegangsverplichting geschikt en noodzakelijk is. In de hierna volgende paragrafen beoordeelt ACM aanvullend of de verschillende vormen van toegang ook proportioneel en daarmee passend zijn.

7.3.2 MDF-access

234. In de marktafbakening heeft ACM geconcludeerd dat de relevante productmarkt voor ontbundelde toegang (virtuele) MDF-access, SDF-access en ODF-access FttH omvat. ACM gaat in de volgende paragrafen meer specifiek in op de passendheid van de verplichting tot het verlenen van deze verschillende vormen van ontbundelde toegang.

235. ACM is van oordeel dat de verplichting tot het leveren van MDF-access geschikt is, omdat zij het probleem van toegangsweigering adresseert. Immers, door deze verplichting om toegang te leveren, kan KPN geen toegang tot het ontbundelde koperen aansluitnetwerk meer weigeren. Op basis van MDF-access kunnen vrijwel alle adressen in Nederland worden bediend, terwijl met andere vormen van ontbundelde toegang nog slechts delen van Nederland zijn ontsloten. Ondanks dat er (met name door KPN) in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van SDF-access en ODF-access FttH, worden de meeste klanten op de netwerken van KPN nog bediend op basis van MDF-access. Als de toegangsverplichting geen MDF-access zou omvatten, zullen alternatieve aanbieders niet met KPN kunnen concurreren om die consumenten en zakelijke klanten.

236. De verplichting is ook noodzakelijk omdat er geen minder belastende verplichtingen zijn om het weigeren van het leveren van ontbundelde toegang te voorkomen. De verplichting voor KPN om MDF-access aan te bieden, maakt het voor alternatieve aanbieders mogelijk om hun eigen actieve apparatuur op de MDF-centrales te plaatsen. Zij kunnen daarmee de snelheid en

kwaliteit van de dienstverlening aan klanten geheel zelf bepalen en zijn daardoor dus minder afhankelijk van KPN.

237. Het is noodzakelijk dat MDF-access zowel volledige als gedeelde ontbundelde toegang behelst.[104] Door het beperken van de verplichting tot een van beide zou een deel van de aansluitingen van adressen niet zijn te bereiken. Immers, bij een beperking tot volledige toegang zouden de aansluitingen die gebruik blijven maken van de PSTN-dienst van KPN, niet adresseerbaar zijn via toegang. Bij een beperking tot gedeelde toegang zouden de via MDF-acces adresseerbare aansluitingen juist worden beperkt tot alleen de aansluitingen die gebruik maken van de PSTN-dienst van KPN.

Prospectieve beoordeling MDF-access

238. KPN heeft aangekondigd dat hij de komende jaren zal blijven investeren in zijn koperen aansluitnetwerk door de uitrol van nieuwe technologieën, waaronder vectoring. De toepassing van vectoring leidt tot minder storing tussen de verschillende koperparen waardoor veel hogere bandbreedtes kunnen worden bereikt. Daarvoor dient in de betreffende netwerklocatie apparatuur te worden geplaatst waarmee overspraak wordt geneutraliseerd. Voor de werking van deze techniek is het noodzakelijk dat één aanbieder alle signalen op de kabel verstuurt. Dat betekent dat alternatieve aanbieders technisch niet langer ontbundelde toegang kunnen afnemen als KPN op de betreffende netwerklocatie vectoring inzet.

239. KPN heeft de voorgaande reguleringsperiode alleen vectoring toegepast in straatkasten die zich relatief ver van MDF-centrales bevinden (hierna: de buitenringen). KPN heeft echter aangegeven dat hij in toenemende mate vectoring zal toepassen in (i) straatkasten die zich relatief dicht bij MDF-centrales bevinden (hierna: de binnenringen) en (ii) MDF-centrales die in omvang vergelijkbaar zijn met straatkasten (hierna: kleine MDF-centrales). Dit leidt ertoe dat het gebruik van MDF-access in steeds meer gebieden zal worden beperkt. Hieronder wordt dat nader toegelicht:

(i) De toepassing van vectoring gaat gepaard met de inzet van VDSL2 vanuit de betreffende straatkasten. Veel van die adressen in de binnenringen worden echter al direct bediend vanuit de bovenliggende MDF-centrale, op basis van MDF-access met VDSL2. Met VDSL2 kunnen externe MDF-afnemers al jaren hogere bandbreedtes realiseren voor eindgebruikers. Het gelijktijdige gebruik van VDSL2 vanuit de straatkast zou echter in de binnenringen de signalen van MDF-afnemers verstoren. Deze storing leidt ertoe dat de bandbreedtes die MDF-afnemers kunnen realiseren op basis van MDF-access met VDSL2, significant lager zullen worden. Dit wordt onder meer

[104] Bij gedeelde toegang tot het aansluitnetwerk krijgt een afnemer alleen toegang tot het buiten de spraakband liggende deel van het frequentiespectrum, oftewel het hoogfrequente deel. Daarnaast blijft KPN in dat geval de desbetreffende aansluitlijnen gebruiken om de vaste openbare telefoonaansluiting te leveren op het laagfrequente deel van het spectrum. De aansluitlijn wordt dus ‘gedeeld’ door alternatieve DSL-aanbieders en KPN.

bevestigd door TNO.[105] De toepassing van vectoring in straatkasten leidt er daarom indirect toe dat MDF-access minder effectief kan worden ingezet.

(ii) De toepassing van vectoring in kleine MDF-centrales heeft als direct gevolg dat alternatieve aanbieders technisch geen VDSL2 kunnen inzetten op die netwerklocaties.

240. KPN kan dus alleen blijven voldoen aan de verplichting om zonder beperkingen MDF-access te leveren als hij geheel geen vectoring toepast op bedoelde netwerklocaties. ACM acht een dergelijke toegangsverplichting voor MDF-access in die gevallen niet proportioneel. KPN wordt hiermee immers beperkt om de snelheden op zijn kopernetwerk te verhogen. Dat belemmert de infrastructuurconcurrentie tussen KPN en kabelaanbieders. Bovendien worden daarmee de belangen van eindgebruikers geschaad doordat de snelheid en kwaliteit van de diensten op het kopernetwerk niet kunnen worden verbeterd.

241. ACM acht het daarom proportioneel om de toegangsverplichting tot MDF-access zo vorm te geven dat KPN weliswaar in beginsel dient te voldoen aan redelijke verzoeken om ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk op het niveau van de hoofdverdeler (MDF-access) (gedeeld of volledig ontbundeld), maar dat het KPN daarbij onder voorwaarden is toegestaan (i) koperupgrades (zoals SDF-access en vectoring) toe te passen in de binnenringen en (ii) vectoring (of andere koperupgrades) toe te passen op MDF-centrales, ook als dit onvermijdbaar de dienstverlening op basis van MDF-access (zoals VDSL2) verstoort. De volgende voorwaarden gelden hierbij:

- KPN mag direct bij de inwerkingtreding van het marktanalysebesluit starten met koperupgrades die de MDF-access dienstverlening verstoren in die netwerklocaties waar externe wholesale afnemers geheel geen MDF-access afnemen en daartoe evenmin een redelijk verzoek tot toegang hebben gedaan;

- In alle overige netwerklocaties mag KPN starten met bovengenoemde koperupgrades indien zij hierover overeenstemming heeft bereikt met de bestaande MDF-afnemers in die betreffende netwerklocaties; en

- Indien KPN en MDF-afnemers niet tot een dergelijke overeenstemming komen, zal ACM op verzoek van KPN of potentiële afnemers van VULA een implementatietraject starten. Hierin zal ACM het referentie-aanbod van VULA en de voorwaarden voor uitfasering van MDF beoordelen.[106] KPN kan overgaan tot de bovengenoemde beperkingen van de MDF-access dienstverlening zodra dit implementatietraject heeft geleid tot een daadwerkelijk afneembaar aanbod voor VULA, KPN een redelijke uitfaseringstermijn hanteert voor reeds verleende MDF-access die daarmee wordt verstoord en de overige uitfaseringsvoorschriften in acht heeft genomen.[107]

[105] TNO, Presentatie voor spectraal overleg van 8 mei 2014. *Deployment of VDSL2 Cab in 'inner rings': performance & impact evaluation*, TNO 2014 R10692.

[106] De VULA-dienst wordt nader toegelicht in paragraaf 7.3.4.

[107] ACM heeft dit deel van het besluit aangepast naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1533.

242. In beide gevallen blijft KPN overigens wel verplicht om MDF-access te leveren zodat MDF-afnemers eventueel alternatieve technologieën (zoals ADSL2) waar technisch mogelijk kunnen (blijven) inzetten, althans in ieder geval zolang KPN op de betreffende locatie nog voor zijn eigen dienstverlening MDF-access afneemt (randnummer 285.m).

Conclusie

243. ACM concludeert dat de verplichting om MDF-access te leveren passend is voor zowel volledige als gedeelde ontbundelde toegang. Op grond daarvan wordt KPN verplicht om te voldoen aan redelijke verzoeken tot MDF-access.[108] Daarbij is het toegestaan dat KPN koperupgrades (zoals vectoring) toepast ook als dit onvermijdbaar de dienstverlening op basis van MDF-access (zoals VDSL2) verstoort, als daarbij voldaan is aan de voorwaarden zoals gesteld in randnummer 241.

7.3.3 SDF-access

244. KPN heeft in de voorgaande reguleringsperiode in een groot aantal straatkasten (voor circa 2 miljoen huishoudens) vectoring toegepast. Het gaat om straatkasten in de buitenringen. KPN heeft aangegeven dat hij vanaf 1 november 2013 vectoring toepast in alle nieuwe straatkasten waar hij SDF-access introduceert.[109] In randnummer 239 is toegelicht dat KPN naar verwachting vanaf 2015 ook vectoring zal toepassen in straatkasten in de binnenringen. De toepassing van vectoring in straatkasten heeft tot gevolg dat alternatieve aanbieders technisch niet langer SDF-access kunnen afnemen.

245. KPN kan alleen voldoen aan de verplichting om SDF-access te leveren als zij geen vectoring (meer) toepast in straatkasten. KPN zou dan worden beperkt om de snelheden op zijn kopernetwerk te verhogen. Dat zou de infrastructuurconcurrentie tussen KPN en kabelaanbieders belemmeren. Bovendien zouden daarmee de belangen van eindgebruikers worden geschaad doordat de snelheid en kwaliteit van de diensten op het kopernetwerk niet worden verbeterd (of zelfs terugvallen).

246. In het besluit marktanalyse ontbundelde toegang 2011 was ACM van oordeel dat SDF-access een passende verplichting zou zijn zolang dit KPN niet weerhoudt van het gebruik van nieuwe technieken zoals vectoring. Daarbij was de verwachting dat KPN met alternatieve aanbieders een volwaardige alternatieve toegangsvorm zou uitonderhandelen. Dat zou een noodzakelijke voorwaarde zijn voor KPN om een verzoek om SDF-access af te wijzen. ACM constateert echter dat de voorgaande reguleringsperiode niet een dergelijke alternatieve toegangsvorm voor SDF-access tot stand is gekomen. Een verzoek om SDF-access kan daarom niet op die grond door KPN worden afgewezen. In die zin belemmert de toegangsverplichting tot SDF-access KPN bij het toepassen van vectoring. **[vertrouwelijk**:

[108] In randnummer 285 e en f is nader gespecificeerd welk proces er geldt voor redelijke verzoeken tot toegang en onder welke omstandigheden KPN een verzoek tot toegang al dan niet mag afwijzen.

[109] https://www.kpn-wholesale.com/nl/onze-producten/zakelijk-eindgebruikers/breedband-toegang-en-datanetwerken/w/wba-vectoring.aspx, 23 juli 2014.

]

247. Daarbij komt dat er in de voorgaande twee reguleringsperiodes geen toetreding van alternatieve aanbieders heeft plaatsgevonden op SDF-access. Ook dit draagt eraan bij dat de verplichting niet proportioneel is. De voordelen van het opleggen van de verplichtingen (de mate waarin de verplichtingen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen) wegen niet op tegen de nadelen daarvan (de inbreuk op de gereguleerde aanbieder en het belang van de eindgebruiker).

248. Ten slotte overweegt ACM dat er virtuele alternatieve toegangsvormen mogelijk zijn (zie paragraaf 7.3.4) die KPN wel de ruimte geven om in nieuwe technologieën te investeren.

249. Op basis van de feiten uit voorgaande randnummers is ACM van oordeel dat een toegangsverplichting tot SDF-access niet langer proportioneel is.

Conclusie

250. ACM concludeert dat de verplichting om SDF-access te leveren niet passend is. Op grond hiervan wordt de toegangsverplichting tot SDF-access en alle bijbehorende faciliteiten (waaronder SDF-backhaul) niet aan KPN opgelegd.

7.3.4 VULA

251. In paragraaf 7.3.2 heeft ACM geconcludeerd dat de toegangsverplichting tot MDF-access proportioneel is als het KPN daarbij wordt toegestaan om (i) koperupgrades (zoals SDF-access en eventueel daarop gebaseerde vectoring) toe te passen in de binnenringen en (ii) op basis van MDF-access vectoring toe te passen ook indien dit onvermijdbaar de dienstverlening op basis van MDF-access verstoort. Vervolgens heeft ACM in paragraaf 7.3.3 geconcludeerd dat de toegangsverplichting tot SDF-access niet passend is.

252. Dit betekent dat de toegangsverplichting tot MDF-access in steeds meer situaties niet geschikt zal zijn om het mededingingsprobleem van toegangsweigering op de markt voor ontbundelde toegang op te heffen. Daarnaast zal de toegangsverplichting tot SDF-access niet worden opgelegd. Ook dit betekent dat er een alternatieve toegangsdienst nodig is om voor het kopernetwerk het mededingingsprobleem van toegangsweigering op de markt voor ontbundelde toegang op te heffen.

253. KPN zal naar verwachting vanaf 2015 in steeds meer gevallen koperupgrades doorvoeren die de dienstverlening op basis van MDF-access verstoren. Tegelijkertijd rolt KPN geleidelijk zijn FttH-netwerken verder uit. Dit maakt dat op termijn in vrijwel heel Nederland SDF-access (inclusief vectoring) dan wel ODF-access FttH uitgerold is.[110] In de tussenliggende periode zal MDF-access, de nu nog meest gebruikte vorm van ontbundelde toegang tot KPN's netwerken, commercieel steeds sneller in belang afnemen. Door de vraag naar steeds hogere

[110] Daarbij is van belang te melden dat alhoewel in voorgaande paragraaf is geconstateerd dat KPN geen verplichting tot het leveren van SDF-access wordt opgelegd, KPN de SDF-access technologie nog wel voor eigen gebruik uitrolt. In die gevallen is er voor alternatieve aanbieders dus een alternatieve toegangsdienst nodig.

bandbreedtes zal de huidige migratie van klanten naar koperupgrades en FttH-diensten versnellen. Daarbij komt dat KPN meerdere malen heeft aangegeven dat hij in de toekomst MDF-access geheel zal uitfaseren.[111] In dat geval zal KPN ook zelf geen gebruik meer maken van MDF-access.

254. De bedoelde ontwikkelingen vinden in eerste instantie lokaal plaats, maar zullen zich geografisch op steeds grotere schaal voordoen. Dit tezamen maakt dat de toegangsverplichting tot MDF-access op termijn in vrijwel heel Nederland niet meer geschikt zal zijn om het mededingingsprobleem van toegangsweigering op de markt voor ontbundelde toegang op te heffen. Om die reden zal de alternatieve toegangsdienst deze reguleringsperiode landelijk beschikbaar moeten komen. De alternatieve toegangsvorm zal nader worden toegelicht en beoordeeld in de rest van deze paragraaf.

255. In de toelichting bij de herziene Aanbeveling relevante markten beschrijft de Commissie dat fysieke ontbundelde toegang (zoals MDF-access en SDF-access) doorgaans de meest geschikte toegangsverplichting is om alternatieve aanbieders in staat te stellen te concurreren op de retailmarkten. Daarbij constateert de Commissie echter dat verschillende NRI's virtuele toegangsvormen hebben geïntroduceerd in situaties waar de toegangsverplichting tot fysieke ontbundeling bijvoorbeeld de toepassing van vectoring en VDSL2 in de weg zou staan.[112] Tegen die achtergrond acht de Commissie het geschikt om virtuele toegangsvormen als substituut te zien in de markt voor ontbundelde toegang als deze vergelijkbare eigenschappen vertonen als fysieke ontbundelde toegang:

> "*Article 7 practice shows that physical unbundling is usually considered to be the most adequate access remedy, as it ensures alternative operators' ability to differentiate their retail offers and innovate. However, in situations where fibre physical unbundling is not feasible or where the implementation of SLU unbundling would impede the realisation of the full benefits of VDSL2 vectoring (see 4.4.2.2), NRAs have been mandating virtual access products*
>
> *Against this background, it appears appropriate also to include access based on non-physical or virtual products in the WLA market when they exhibit functionalities equivalent or comparable to the key features of physical unbundling.*"[113]

[111] White paper van Netco Fixed Operations KPN, *De vaste KPN infrastructuur*, 27 november 2012, blz. 13, paragraaf 4.3.

[112] Het betreft onder andere de NRI's van Denemarken, Italië, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk.

[113] Europese Commissie (2014), *explanatory note* bij de herziene Aanbeveling Relevante Markten, beschikbaar via: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056, blz. 41.

256. De Commissie stelt dat virtuele toegangsvormen cumulatief aan een aantal voorwaarden moet voldoen om een alternatief te vormen binnen de markt voor ontbundelde toegang.[114] Deze voorwaarden zijn geciteerd in randnummer 88 van dit besluit.

257. Met inachtneming van de door de Commissie gestelde voorwaarden en KPN's netwerktopologie is ACM van oordeel dat een toegangsverplichting tot VULA een geschikt alternatief vormt voor MDF-access en SDF-access, als VULA cumulatief aan de volgende (meer concrete) criteria voldoet. VULA dient:

1. uitgekoppeld en aangeboden te worden op alle (op dit moment 196) technische metro core locaties (hierna: MC-locaties) in het netwerk van KPN en voor alle lijnen op het koperen aansluitnetwerk. Vanuit deze MC-locaties tezamen dienen alternatieve aanbieders op basis van VULA een landelijke dekking te kunnen realiseren op het koperen aansluitnetwerk;

2. beschikbaar te zijn met alle bandbreedtes, overboekingsfactoren (inclusief non-overboekt) en alle overige parameters binnen de technische mogelijkheden van de betreffende onderliggende aansluitlijn en actieve apparatuur. Dat betekent onder meer dat KPN ook een multicast en unicast functionaliteit dient aan te bieden; en

3. een zogenoemde 'layer 2 ethernetdienst' te zijn die transparantie waarborgt in de transmissietechniek. Verder dient KPN afnemers van VULA de mogelijkheid te geven om hun eigen apparatuur op de klantlocatie in te zetten.[115]

Ad 1. MC-locaties bevinden zich relatief dichtbij de eindgebruiker en zijn vaak ook in gebruik als netwerklocatie waar MDF-access kan worden afgenomen. Dit zijn doorgaans de grotere MDF-centrales. KPN heeft aangegeven steeds meer kleinere MDF-centrales die geen MC-functie hebben, uit te faseren. ACM acht het daarom niet passend om KPN te verplichten ook op die netwerklocaties VULA te leveren.[116] Dit maakt dat alleen de MC-locaties van KPN toekomstvaste netwerklocaties zijn die zich relatief dicht bij de eindgebruiker bevinden en waar VULA geleverd kan worden. KPN heeft toegelicht dat er 196 toekomstvaste MC-locaties bestaan. ACM is daarom van oordeel dat in beginsel op al deze MC-locaties VULA moet worden geboden, tenzij KPN op objectieve wijze kan aantonen dat er meer of minder toekomstvaste MC-locaties in zijn netwerk zijn opgenomen.[117, 118] In dat geval moet op het alsdan bepaalde aantal MC-locaties VULA worden aangeboden.

[114] Europese Commissie (2014), *explanatory* note bij de herziene Aanbeveling Relevante Markten, beschikbaar via: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056 blz. 43 en 44.

[115] ACM heeft dit deel van het besluit verduidelijkt naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1550.

[116] Ook de Commissie stelt dat het aantal netwerklocaties waar VULA wordt geleverd niet per definitie gelijk hoeft te zijn aan het aantal netwerklocaties waar fysiek ontbundelde toegang wordt geleverd.

[117] Dat zou KPN bijvoorbeeld kunnen aantonen met bestaande concrete uitfaseringsplannen voor specifieke MC-locaties.

[118] ACM heeft dit deel van het besluit aangepast naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1544.

ACM is van oordeel dat indien op de MC-locaties toegang wordt geboden er aan het eerste criterium van de Commissie wordt voldaan. Uit KPN's plannen blijkt dat hij mogelijk op 'zeer lange termijn' het aantal lokale MC-locaties terugbrengt naar circa **[vertrouwelijk:** XXX**]**. In dat geval dient KPN een redelijke uitfaseringstermijn en overige migratievoorwaarden te hanteren voor de netwerklocaties die worden opgeheven/samengevoegd (randnummer 285.m).

Ad 2. Het tweede criterium betekent dat KPN met VULA alle producteigenschappen moet bieden die op basis van MDF-access en SDF-access mogelijk zijn voor zover die technologieën in de verschillende geografische gebieden zijn uitgerold. Daarbij moet KPN ten minste alle producteigenschappen aanbieden die hij zijn eigen downstreamorganisatie aanbiedt. Daarnaast dient KPN in beginsel te voldoen aan verzoeken tot toegang om producteigenschappen die weliswaar technisch geleverd kunnen worden op basis van de door KPN gebruikte actieve apparatuur en de eigenschappen van de betreffende aansluitlijn, maar (nog) niet door KPN zelf worden toegepast. Op deze wijze kunnen afnemers van VULA hun downstreamdiensten zo veel mogelijk differentiëren voor consumenten en zakelijke eindgebruikers, zoals dat ook met fysiek ontbundelde toegang kan. Dergelijke verzoeken tot toegang van alternatieve aanbieders dienen te worden behandeld conform de in paragraaf 7.3.7 opgenomen voorschriften.[119] Ook de aangeboden multicast en unicast functionaliteit moeten garanderen dat afnemers van VULA zich, evenals met fysiek ontbundelde toegang, zo veel mogelijk kunnen differentiëren. Alternatieve aanbieders kunnen daardoor eveneens differentiëren in hun aanbod van bundels voor consumenten. Hiervoor moet KPN ten minste zijn bestaande multicast functionaliteit ter beschikking stellen aan afnemers van VULA voor efficiënt transport van televisiekanalen. Daarnaast dient KPN derden in staat te stellen (i) streams toe te voegen aan de bestaande multicastservice van KPN dan wel de kwaliteit van deze streams te verbeteren en (ii) hun eigen multicaststreams te gebruiken, indien tijdens het implementatietraject voor VULA blijkt dat (een van) deze twee varianten op een proportionele wijze gerealiseerd kunnen worden. Ook deze verzoeken tot toegang dienen te worden behandeld conform de in paragraaf 7.3.7 opgenomen voorschriften.[120]

Ad 3. Een layer 2 ethernetdienst geeft afnemers van VULA meer dan een layer 3 dienst mogelijkheden om hun downstreamdiensten te differentiëren zoals dat met fysiek ontbundelde toegang mogelijk is. Als afnemers van VULA hun eigen klantmodems kunnen inzetten, geeft dat hen eveneens meer controle over de parameters van de dienstverlening.

258. ACM is van oordeel dat VULA op basis van bovenstaande eigenschappen in voldoende mate een alternatief is voor fysieke ontbundelde toegang (MDF-access en SDF-access). Daarmee is ACM van oordeel dat de toegangsverplichting tot VULA geschikt is om het mededingingsprobleem van toegangsweigering op de markt voor ontbundelde toegang op te heffen. Daarbij komt dat het aannemelijk is dat er een business case is voor VULA. Alternatieve aanbieders zijn namelijk al uitgerold naar vrijwel alle MC-locaties voor de afname van andere gereguleerde diensten (waaronder MDF-access). Daardoor zijn voor die partijen de benodigde investeringskosten voor VULA relatief beperkt. ACM acht deze toegangsverplichting bovendien

[119] ACM heeft dit deel van het besluit verduidelijkt naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1539.

[120] ACM heeft dit deel van het besluit verduidelijkt naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1550.

proportioneel, omdat het KPN ruimte geeft om te investeren in zijn koperen aansluitnetwerk met technologieën zoals SDF-access (inclusief VDSL2 en vectoring).

259. Opgemerkt zij dat VULA het voor alternatieve aanbieders niet mogelijk maakt om hun eigen actieve apparatuur op de MDF-centrales en straatkasten te plaatsen. Zij kunnen op basis van VULA weliswaar de snelheid en kwaliteit van de dienstverlening aan klanten in ruime mate zelf bepalen, maar blijven daarbij deels afhankelijk van KPN. MDF-access en SDF-access zijn daarom naar het oordeel van ACM in beginsel de meest geschikte toegangsverplichtingen. In voorgaande paragrafen is echter geconcludeerd dat die vormen van toegang in steeds meer gevallen niet proportioneel zijn. ACM is daarom van oordeel dat VULA weliswaar een minder geschikte toegangsverplichting is, maar desondanks een proportioneel alternatief is waarmee KPN de ruimte heeft om in nieuwe technologieën te investeren. VULA stelt andere partijen in staat om de markt te betreden, dan wel op de markt (duurzaam) actief te blijven. De toegangsverplichting tot VULA stelt andere aanbieders in staat om op soortgelijke wijze als op basis van MDF-access en SDF-access de eigen dienstverlening in te richten en daarbij innovaties mogelijk te maken zonder hierbij gebonden te zijn aan de beperkingen die kunnen voortvloeien uit afhankelijkheid van een downstream wholesaleproduct (in het bijzonder wholesale breedbandtoegang).

260. Een toegangsverplichting tot VULA is niet alleen geschikt, maar ook noodzakelijk. Op basis van VULA kunnen aanbieders evenals KPN op basis van zowel traditionele technieken (MDF-access) als nieuwe technieken (SDF-access, vectoring, etc.) concurreren op de downstreammarkten. Er zijn geen minder belastende verplichtingen (dat wil zeggen minder belastende maar wel effectieve instrumenten) om die ontbundelde toegang te bewerkstelligen.

261. ACM zal niet ambtshalve het referentieaanbod voor VULA beoordelen. ACM beoordeelt het referentieaanbod voor VULA indien een potentiële afnemer van VULA of KPN daartoe een verzoek doet.

Conclusie

262. ACM concludeert dat de verplichting tot het leveren van VULA passend is. Op grond daarvan wordt KPN verplicht om te voldoen aan redelijke verzoeken tot VULA conform de criteria zoals gesteld in randnummer 257.

7.3.5 ODF-access FttH

263. Om inzicht te krijgen in de mate waarin een toegangsverplichting tot ODF-access FttH geschikt is, heeft ACM Analysys Mason in 2008 opdracht gegeven tot het uitvoeren van twee onderzoeken naar de potentiële business case van alternatieve operators die ODF-access FttH zouden gebruiken.[121] Analysys Mason concludeert in deze onderzoeken dat er ook voor alternatieve aanbieders met een geringere schaalgrootte dan KPN mogelijkheden zijn voor een

[121] Zie Analysys Mason, "*The business case for fibre-based access in the Netherlands*", juni 2008. In dit onderzoek wordt ingegaan op de business case van KPN voor FttH in Nederland en die van alternatieve aanbieders op basis van ontbundelde toegang tot glas.

business case op basis van ODF-access FttH. Een vervolgonderzoek van Analysys Mason heeft ACM nadere inzichten gegeven in de invloed die de verschillende kostencomponenten hebben op een ODF-gebaseerde business case.[122] Hieruit vloeit een aantal nadere aandachtspunten voort dat ACM indertijd heeft betrokken bij haar afwegingen over de regulering van ODF-access FttH.

264. ACM heeft in 2014 opnieuw onderzoek laten doen naar de business case van alternatieve aanbieders op basis van ODF-access FttH. NERA heeft in opdracht van ACM meer specifiek onderzocht naar hoeveel huishoudens alternatieve aanbieders in de periode tot en met 2017 bedrijfseconomisch gezien maximaal kunnen uitrollen en welke invloed verschillende parameters daarop hebben.[123] NERA concludeert in zijn rapport dat er een business case bestaat voor alternatieve aanbieders om op basis van ODF-access FttH uit te rollen naar ruim 90 procent van alle huishoudens op de FttH-netwerken van KPN. Daarbij heeft NERA een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. Uit die gevoeligheidsanalyse blijkt onder meer dat de business case voor alternatieve aanbieders verslechtert als zij een minder hoge omzet per klant kunnen realiseren of hun klanten gemiddeld sneller overstappen. De business case verslechtert ook als de netwerklocaties op het FttH-netwerk kleiner uitvallen of KPN zijn FttH-uitrol in Nederland vertraagt. NERA concludeert echter dat zelfs als deze tegenvallers zich voordoen, er voor alternatieve aanbieders een positieve business case resteert om uit te rollen op het grootste deel van KPN's FttH-netwerken.

265. Voorts constateert ACM dat er in toenemende mate toetreding plaatsvindt op basis van ODF-access FttH. Circa **[vertrouwelijk:** XXX**]** alternatieve aanbieders hebben al een overeenkomst met KPN getekend voor de afname van ODF-access FttH. Een deel van deze partijen neemt ook al daadwerkelijk ODF-access FttH af. Op 22 mei 2014 namen de vier grootste externe afnemers van ODF-access FttH tezamen circa **[vertrouwelijk:** XXX**]** lijnen af.

266. Daarbij komt dat Vodafone sinds 2014 op grote schaal toetreedt op basis van ODF-access FttH. Hij heeft zijn achterliggende netwerk uitgerold naar het merendeel van KPN's netwerklocaties en op de betreffende locaties zijn eigen actieve apparatuur geïnstalleerd. Vodafone verwacht op basis van ODF-access FttH begin 2015 al 1 miljoen huishoudens FttH-diensten te kunnen aanbieden.[124] Dit aantal van 1 miljoen huishoudens zal volgens Vodafone in de toekomst verder toenemen. **[vertrouwelijk:**

]. Mede op basis van zijn toetreding op ODF-access FttH wil Vodafone de komende vijf jaar een marktaandeel van tien procent behalen op de vaste markt. Vodafone heeft de ambitie om de derde speler te worden naast KPN en UPC/Ziggo. Om dit te bereiken

[122] Analysys Mason, een vervolgonderzoek op het onderzoek van juni 2008 over "*The business case for fibre-based access in the Netherlands*", december 2008.

[123] NERA, *Unbundled Access to the Fibre-to-the- Home Networks of Reggefiber*, May 2014.

[124] Website Telecompaper, "Vast internet, tv Vodafone nu landelijk beschikbaar", online beschikbaar via: http://www.telecompaper.com/nieuws/vast-internet-tv-vodafone-nu-landelijk-beschikbaar--1041001

zal Vodafone de komende jaren 'honderden miljoenen' investeren in zijn vaste netwerk en de promotie daarvan. **[vertrouwelijk:**

].

267. Op basis van bovenstaande feiten is ACM van oordeel dat een toegangsverplichting tot ODF-access FttH geschikt is om het mededingingsprobleem van toegangsweigering op de markt voor ontbundelde toegang op te heffen. ODF-access FttH stelt andere partijen in staat om downstreammarkten te betreden, dan wel op die markten (duurzaam) actief te blijven, en met KPN te kunnen (blijven) concurreren in gebieden waar KPN migreert naar ODF-access FttH. Zonder deze verplichting krijgen alternatieve aanbieders een aanzienlijke concurrentieachterstand op KPN.

268. Een toegangsverplichting tot ODF-access FttH is niet alleen geschikt, maar ook noodzakelijk. In de gebieden waar KPN voor zijn eigen dienstverlening een FttH-aansluitnetwerk uitrolt, zal MDF-access minder aantrekkelijk worden en op langere termijn naar verwachting uiteindelijk verdwijnen. Het is daarnaast niet aannemelijk dat KPN in FttH-gebieden nog op grote schaal investeert in SDF-access en andere nieuwe koper technologieën. Daardoor zal het in afwezigheid van ODF-access FttH voor alternatieve aanbieders niet meer mogelijk zijn om een vorm van ontbundelde toegang af te nemen waarmee hij effectief op de downstreammarkten kunnen concurreren.

269. KPN zal bij de uitrol van een FttH-aansluitnetwerk in een gebied over het algemeen vrijwel alle locaties op het FttH-aansluitnetwerk aansluiten. Om op rendabele wijze gebieden aan te sluiten op een FttH-aansluitnetwerk is een aanzienlijk marktaandeel vereist. Om deze reden is het niet waarschijnlijk dat onafhankelijke concurrenten van KPN op grote schaal eindgebruikers zullen ontsluiten met een eigen FttH-aansluitnetwerk. Ook om deze reden zijn concurrenten afhankelijk van KPN. Er zijn ook geen minder belastende verplichtingen om het potentiële probleem van toegangsweigering te adresseren. ACM concludeert daarom dat de toegangsverplichting tot ODF-access FttH eveneens noodzakelijk is.

Conclusie

270. ACM concludeert dat de verplichting tot het leveren van ODF-access FttH passend is. Op grond daarvan wordt KPN verplicht om te voldoen aan redelijke verzoeken tot ODF-access FttH.

7.3.6 Bijbehorende faciliteiten

271. Ingevolge artikel 6a.6, tweede lid, van de Tw moet het begrip ‘toegang’ breed worden geïnterpreteerd. Dit betekent dat toegang tot bij het netwerk behorende faciliteiten en diensten

die nodig zijn om de gewenste toegang mogelijk te maken ook onder de reikwijdte van de toegangsverplichting vallen.

272. ACM acht de levering passend van alle bijbehorende faciliteiten[125] die toegang mogelijk maken of ondersteunen en waarin ondernemingen die toegang willen afnemen redelijkerwijs niet op gelijkwaardige wijze kunnen voorzien.[126] Door de verplichting deze bijbehorende faciliteiten te leveren, kan KPN effectieve en efficiënte toegang niet langer de facto weigeren. Dit houdt in dat KPN in ieder geval verplicht is de volgende bijbehorende faciliteiten te leveren:

- co-locatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten (inclusief gedeeld gebruik van kabelgoten, koppelkabels, gebouwen of masten);

- open toegang tot technische interfaces, protocollen of andere kerntechnologieën die onmisbaar zijn voor de interoperabiliteit;

- toegang tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om eerlijke concurrentie bij het aanbieden van elektronische communicatiediensten te waarborgen; en

- ODF-backhaul.

273. Daarbij is KPN verplicht om wholesaleafnemers zo mogelijk in de gelegenheid stellen om de betreffende faciliteiten voor meerdere doeleinden te gebruiken.[127]

274. De verplichting tot het leveren van de bijbehorende faciliteit ODF-backhaul wordt hieronder beoordeeld en toegelicht.

7.3.6.1 ODF-backhaul

ODF-backhaul bestaat uit een glasvezelverbinding tussen de locatie waar een afnemer ODF-access FttH afneemt (de ODF-locatie) en het achterliggende netwerk van die afnemer. ODF-backhaul is dus afhankelijk van enerzijds de wijze waarop het aansluitnetwerk is (of wordt) aangelegd en anderzijds van de wijze waarop de afnemer van toegang zijn eigen netwerk heeft georganiseerd.

275. ACM is van oordeel dat ODF-backhaul wat betreft het gedeelte tussen de ODF-locatie en een netwerkniveau vergelijkbaar met het MDF-niveau (het lokale netvlak), een bijbehorende

[125] Als gedefinieerd in artikel 1.1, onder j, van de Tw.

[126] *Kamerstukken II* 2002/03, 28 851, nr. 3, blz. 26.

[127] Een voorbeeld hiervan is KPN's zogenoemde 'Multi Purpose Co-locatie'. Daarmee maakt KPN het voor wholesaleafnemers mogelijk om vanuit één ruimte in een netwerklocatie alle (al dan niet gereguleerde) KPN wholesalediensten af te nemen. Dit bespaart wholesaleafnemers onder meer apparatuur en backbone. Andere bijbehorende faciliteiten die voor meerdere doeleinden ingezet zouden kunnen worden, zijn onder meer koppelkabels en Wholesale Access Poorten (WAP's). Dit geldt eveneens voor nieuwe diensten zoals VULA.

faciliteit bij ODF-access FttH is. De functie van backhaul is het ontsluiten van netwerklocaties. In het geval van ODF-backhaul zijn dat ODF-locaties. Zonder ODF-backhaul voorziening kunnen de ODF-locaties niet of in ieder geval in onvoldoende mate worden ontsloten, en daarmee kan er geen dienstverlening op basis van ODF-access FttH aan eindgebruikers worden aangeboden.

276. ACM stelt vast dat KPN de enige telecommunicatieaanbieder is die ODF-backhaulverbindingen aanbiedt tussen ODF- en MDF-niveau in die gebieden waar hij FttH-diensten aanbiedt. Een belangrijke conclusie uit het vervolgonderzoek van Analysys Mason over de op ODF gebaseerde business case is dat de kosten van de ODF-backhaul beneden het lokale netwerkniveau een van de grootste kostenposten is bij het gebruik van ODF-access FttH.[128] Alternatieve aanbieders profiteren door hun kleinere schaal niet van de schaalvoordelen die bestaan bij het aanbieden van ODF-backhaul. Vanwege het ontbreken van een beschikbaar concurrerend alternatief voor ODF-backhaul is afname van ODF-access FttH zonder ODF-backhaul geen redelijk alternatief.

277. De voorgaande reguleringsperiodes is gebleken dat KPN de ODF op zijn zogenoemde AreaPoP's plaatst. Deze AreaPoP's fungeren dus momenteel als ODF-locatie. Daarnaast heeft KPN zogenoemde CityPoP's in zijn FttH-netwerk. Een CityPoP is een AreaPoP die in beginsel ook meerdere andere AreaPoP's aggregeert waardoor tezamen enkele tienduizenden huishoudens kunnen worden bediend. In die gevallen zouden de CityPoP's als netwerklocaties kunnen fungeren op het lokale netvlak. In de voorgaande reguleringsperiodes werd door KPN gereguleerde ODF-backhaul aangeboden tussen de AreaPoP's en CityPoP's.

278. Mede uit het rapport van NERA blijkt echter dat de huidige CityPoP's van KPN gemiddeld slechts circa 3.500 huishoudens bedienen.[129] Verder blijkt dat KPN nu al meer CityPoP's heeft geplaatst dan dat hij in eerste instantie voor heel Nederland had voorzien. Dit terwijl KPN zijn FttH-netwerken naar nog geen kwart van alle Nederlandse huishoudens heeft uitgerold. Alhoewel een deel van de CityPoP's weliswaar een relatief groot aantal AreaPoP's aggregeert en daardoor een dekking heeft van tienduizenden huishoudens, bestaan er relatief veel CityPoP's die slechts enkele duizenden of zelfs maar honderden huishoudens bedienen. Die kleine CityPoP's blijken in de praktijk regelmatig geheel geen aggregatiefunctie te hebben, maar fungeren feitelijk alleen als AreaPoP en staan niet in directe verbinding met andere AreaPoP's. ACM is van oordeel dat hierdoor de business case op ODF-access FttH voor alternatieve aanbieders negatief wordt beïnvloed. Ook NERA concludeert dat een voldoende hoge aggregatie van Area PoP's per CityPoP relevant is voor de business case van toetreders:

> "*The ratio of Area-PoPs per City-PoP is also an important determinant of an entrant's business case. If Reggefiber is able connect a higher number Area-PoPs per City-PoP, an entrant is able to spread costs associated with the City-PoP, including backhaul,*

[128] Analysys Mason, een vervolgonderzoek op het onderzoek van juni 2008 over "The business case for fibre-based access in the Netherlands", december 2008.

[129] NERA, *Unbundled Access to the Fibre-to-the- Home Networks of Reggefiber*, May 2014.

between more homes. Therefore, Reggefiber's ability in building more Area-PoPs connected to a City-PoP may be an important factor in the business case decision."[130]

279. Aangezien een deel van de CityPoP's relatief klein is en/of geen aggregatiefunctie heeft, acht ACM die netwerklocaties geen onderdeel van het lokale netvlak. Naar het oordeel van ACM dient KPN in die gevallen op hoger gelegen lokale netwerklocaties (MC-locaties) ODF-backhaul te leveren, als afnemers van ODF-access FttH daartoe een redelijk verzoek doen. In paragraaf 7.3.4 heeft ACM toegelicht dat de MC-locaties lokale netwerklocaties in het netwerk van KPN zijn waar MDF-access en VULA dient te worden aangeboden. Het gaat bovendien om toekomstvaste netwerklocaties die de komende jaren niet zullen worden uitgefaseerd. KPN maakt overigens al zelf gebruik van de backhaulverbinding tussen de ODF-locatie en de MC-locatie.

280. ACM acht een verzoek tot ODF-backhaul op een MC-locatie in de hierna beschreven gevallen redelijk, als de uitrol van alternatieve aanbieders naar (een deel van) de onderliggende CityPoP's in hetzelfde dekkingsgebied van de betreffende MC-locatie is uitgebleven en daar evenmin een redelijk verzoek toe is gedaan door een alternatieve aanbieder. ACM is daarbij van oordeel dat een dergelijk verzoek alleen redelijk is als de betreffende CityPoP's een bereik hebben van minder dan 10.000 aansluitingen (homes connected) en waarvan evenmin op basis van concrete plannen kan worden aangetoond dat de CityPoP's een groter dekkingsgebied dan 10.000 aansluitingen zullen krijgen. Ten behoeve van de regulering van ODF-access FttH vanaf 1 januari 2009 is namelijk de aanname geweest dat de FttH aansluitnetwerken een omvang zouden hebben van minimaal 10.000 aansluitingen. Die kleinste categorie aansluitgebieden zou naar verwachting ieder door één CityPoP worden bediend.[131] Op basis van die aanname heeft ACM destijds geoordeeld dat er voor alternatieve aanbieders een business case bestaat op basis van ODF-access FttH, mits zij gebruik kunnen maken van een gereguleerde ODF-backhaul met een uitkoppeling op het lokale netvlak. Dit is ook een belangrijke aanname geweest bij de vaststelling van de gereguleerde tarieven. Het is derhalve van belang dat de ODF-backhaul uitgekoppeld kan worden op netwerklocaties met een bereik van minimaal 10.000 huishoudens.[132]

281. Bovenstaande laat onverlet dat het mogelijk blijft voor afnemers van ODF-access FttH om hun eigen backhaul aan te leggen (of te laten aanleggen) naar netwerklocaties dichter bij de eindgebruiker. Zo kan het bijvoorbeeld in de praktijk in een enkel geval voorkomen dat een Area-PoP toevalligerwijs dichtbij een netwerk van een alternatieve aanbieder ligt en daardoor makkelijker te ontsluiten is dan de bovenliggende CityPoP of MC-locatie.[133]

---

[130] Analysys Mason, een vervolgonderzoek op het onderzoek van juni 2008 over "The business case for fibre-based access in the Netherlands", december 2008, blz. 5 en 6.

[131] Zie onder meer de Beleidsregels Tariefregulering Ontbundelde glastoegang (OPTA/AM/2008/202874, 19 december 2008) en het Tariefbesluit Ontbundelde glastoegang (FttH) 2009 (OPTA/AM/2009/201367, 25 juni 2009).

[132] ACM heeft dit deel van het besluit aangepast naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1592.

[133] ACM heeft dit deel van het besluit verduidelijkt naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1595.

282. ACM heeft reeds in de voorgaande reguleringsperiodes een gereguleerd tariefplafond vastgesteld voor ODF-backhaul. Dit tarief is van toepassing op ODF-backhaul zoals uitgekoppeld op een lokaal netvlak, ongeacht of het in het specifieke geval bijvoorbeeld een MC-locatie of een CityPoP betreft.

Conclusie

283. ACM concludeert dat het leveren van ODF-backhaul beneden het lokale netvlak een passende verplichting is. Daarbij dient KPN de ODF-backhaul vanaf de ODF-locatie aan te bieden op het lokale netvlak of - als dat in een geval nodig blijkt - dichter bij de eindgebruiker. Afhankelijk van de betreffende netwerklocatie bevindt de CityPoP of de MC-locatie zich op het lokale netvlak.

7.3.7 Voorschriften

284. ACM kan op grond van artikel 6a.6, derde lid, van de Tw aan de toegangsverplichting voorschriften verbinden over redelijkheid, billijkheid en opportuniteit. Daarnaast kan ACM op grond van artikel 6a.6, vierde lid, van de Tw aan de toegangsverplichting technische of operationele voorschriften verbinden.

285. Om de in hoofdstuk 6 geïdentificeerde potentiële mededingingsproblemen te voorkomen of op te lossen, acht ACM voor de toegangsverplichting tot MDF-access, VULA, ODF-access FttH en bijbehorende faciliteiten de volgende voorschriften passend:

a. KPN mag aan de ontbundelde toegang of bijbehorende faciliteiten geen beperkingen opleggen, tenzij daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat;

b. KPN moet informatie die een aanbieder nodig heeft om een voldoende gespecificeerd verzoek om ontbundelde toegang of bijbehorende faciliteiten te doen, op verzoek tijdig en volledig verstrekken;

c. KPN mag informatie die hij door het verlenen van ontbundelde toegang of bijbehorende faciliteiten krijgt, en waarvan KPN had kunnen aannemen dat deze vertrouwelijk is, niet delen met derden (waaronder zijn eigen downstreamorganisatie) of gebruiken voor andere doelen dan de levering van ontbundelde toegang of bijbehorende faciliteiten;

d. KPN moet te goeder trouw onderhandelen met aanbieders van elektronische communicatiediensten die verzoeken om ontbundelde toegang of bijbehorende faciliteiten;

e. KPN moet verzoeken om ontbundelde toegang of bijbehorende faciliteiten tijdig en adequaat in behandeling nemen en zo nodig met de verzoekende partij bespreken. Een reactie op het verzoek om toegang of bijbehorende faciliteiten dient binnen een redelijke termijn aan de verzoekende partij te worden verstrekt. ACM is van oordeel dat alleen in uitzonderingssituaties een termijn van meer dan twee weken na ontvangst van het verzoek om toegang redelijk is;

f. KPN moet een procedure opstellen en gebruiken voor het behandelen van verzoeken om nieuwe vormen van ontbundelde toegang of bijbehorende faciliteiten en deze procedure in zijn referentieaanbod opnemen. In deze procedure neemt KPN onder meer op en werkt hij uit:

   - dat KPN binnen een redelijke termijn reageert op een verzoek om toegang of bijbehorende faciliteiten;
   - dat KPN, als een verzoek onvoldoende gespecificeerd is, aangeeft op welke punten dit verzoek aangevuld dient te worden;
   - dat KPN ook voldoet aan redelijke verzoeken om (vormen van) toegang en bijbehorende faciliteiten die KPN niet voor zijn eigen retaildienstverlening gebruikt.
   - dat KPN alleen verzoeken afwijst op basis van objectieve en gerechtvaardigde redenen, met name inhoudende dat een dergelijk verzoek technisch onhaalbaar is of de integriteit van het netwerk in gevaar brengt. KPN zal een dergelijke afwijzing grondig en deugdelijk motiveren; en
   - op welke wijze KPN in onderhandeling treedt met een partij als er op verzoek van die partij of KPN nadere afspraken gemaakt moeten worden over de gevraagde (vorm van) ontbundelde toegang of bijbehorende faciliteiten.

g. KPN mag geen onredelijke voorwaarden verbinden aan het verlenen van ontbundelde toegang of bijbehorende faciliteiten. KPN moet in ieder geval

   - redelijke betalingsvoorwaarden hanteren, met inbegrip van facturerings- en betalingsprocedures;
   - een wijzigingsprocedure hanteren die transparant is en redelijke bepalingen bevat over de mogelijkheden tot wijziging van diensten;
   - tarieven en redelijke voorwaarden in het referentieaanbod opnemen en hanteren;
   - redelijke voorwaarden betreffende contractherzieningen hanteren;
   - redelijke voorwaarden betreffende beëindiging van een overeenkomst en opschorting van diensten hanteren;
   - een vorm van contractuele aansprakelijkheid opnemen als KPN toerekenbaar tekortschiet in de nakoming van een of meer verplichtingen. De aansprakelijkheid dient te worden afgestemd op de aard van de tekortkoming

en voor KPN een effectieve prikkel vormen om de overeenkomst met derden na te komen; en

- een geschilbeslechtingsprocedure met adequate reactietermijnen hanteren, die geen inbreuk maakt op de rechten van aanbieders om gebruik te maken van de mogelijkheid om een geschil bij ACM aanhangig te maken.

h. KPN moet een minimumkwaliteit van diensten leveren; het gaat dan ten minste om levertermijnen, gegarandeerde serviceniveaus voor bestelling, levering, beschikbaarheid, exploitatie, onderhoud en storingsherstel van ontbundelde toegang of bijbehorende faciliteiten, de kwaliteit van de dienstverlening (met inbegrip van storingen), de migratie tussen verschillende gereguleerde wholesalediensten en een hieraan gekoppeld boetebeding in geval van niet-nakoming van de gestelde kwaliteitsniveaus. De serviceniveaus moeten worden uitgedrukt in objectieve meetbare kwaliteitsparameters.

KPN heeft in voorgaande reguleringsperiodes in overleg met alternatieve aanbieders en ACM de minimumkwaliteitsniveaus specifiek voor MDF-access uitgewerkt in zogenoemde 'service level agreements' (hierna: SLA's)[134,135] en een 'parameter schedule'[136]. Met dit document is gepoogd invulling te geven aan de voornoemde minimumkwaliteit. Gegeven dat deze 'parameter schedule' door de sector is uitonderhandeld, sluit ACM hier in eerste instantie bij aan. KPN wordt daarom verplicht om een minimumkwaliteit van diensten voor MDF-access te leveren waarbij hij ten minste de norm haalt zoals uitgewerkt in zijn huidige SLA's en parameter schedule. KPN dient in overleg met wholesaleafnemers dezelfde SLA's en eenzelfde parameter schedule op te stellen en te introduceren voor ODF-access FttH en VULA waarmee invulling wordt gegeven aan voornoemde voorwaarden. Als er objectiveerbare redenen voor bestaan, kan dit aanleiding geven om weliswaar andere, maar vergelijkbare kwaliteitsparameters te hanteren. Indien noodzakelijk kan ACM vervolgens ambtshalve of op verzoek (bijvoorbeeld op basis van geschilbeslechting of aanwijzingsbesluiten) beslissen dat deze SLA's en kwaliteitsparameters dienen te worden aangepast.[137]

Voor afnemers van ontbundelde toegang is het daarnaast van groot belang dat zij de informatiesystemen, ordersystemen en databases van KPN kunnen benaderen. Storingen in deze informatiesystemen, ordersystemen en databases belemmeren de afnemers om (ten behoeve van hun eindgebruikers) ontbundelde toegang te kunnen afnemen. Het is dan ook van belang dat storingen in de systemen en databases zo snel mogelijk worden opgelost. Hiertoe dient KPN aanvullend op het voorgaande een storing- en herstelprocedure op te nemen met daaraan gekoppeld eveneens een boetebeding in geval van het niet voldoen aan minimumkwaliteits- en serviceniveaus.

---

[134] Reference offer for MDF access services, Service Niveaus voor Ordering en Levering, 31 mei 2010.

[135] Reference offer for MDF access services, Service Niveaus voor Service en Instandhouding, 28 juni 2012.

[136] Reference offer for MDF access services, Parameter Schedule, 22 november 2011.

[137] ACM heeft dit deel van het besluit aangepast naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1607.

KPN dient afspraken te maken over contractuele boetes. De boetes die KPN dient uit te keren in geval van niet-nakomen van de gestelde kwaliteitsniveaus dienen zo hoog te zijn dat ze afschrikwekkend werken en er voor zorgen dat KPN de gestelde kwaliteitsniveaus daadwerkelijk haalt. Daarbij dient KPN minimaal eens per kwartaal ten minste de boetes uit te keren zoals vermeld in zijn huidige SLA's.[138,]139 Indien noodzakelijk kan ACM ambtshalve of op verzoek (bijvoorbeeld op basis van geschilbeslechting) beslissen dat deze boetes dienen te worden aangepast.

KPN dient ervoor te zorgen dat de betalingen van de boetes onverwijld volgens een vooraf vastgestelde betalings- en factureringsprocedure worden verricht. Wholesaleafnemers dienen dus pro-actief en zonder vertraging de boetes uitgekeerd te krijgen als KPN de gestelde minimumkwaliteitsniveaus niet haalt, zonder dat wholesaleafnemers hiertoe eerst zelf een verzoek moeten doen bij KPN of ACM. Aangezien KPN al een dergelijk pro-actief boetesysteem heeft ontwikkeld voor zijn gereguleerde aanbod van HKWBT/HL-diensten, stelt ACM een termijn van zes maanden na inwerkingtreding van onderhavig besluit voor de implementatie van een pro-actief boetesysteem voor KPN's gereguleerde aanbod van ontbundelde toegang;[140]

i. KPN moet eens per kwartaal een complete en gedetailleerde kwaliteitsrapportage verstrekken aan wholesaleafnemers en ACM met daarin de realisatie van serviceniveaus (als genoemd onder h.). De rapportage moet aansluiten op de wijze waarop de kwaliteitsparameters en het boetebeding (als beide genoemd onder h) zijn gedefinieerd. De rapportage bevat uitgesplitst per productgroep ten minste de totale hoeveelheid opgeleverde producten en de opgeleverde producten per marktpartij.[141] Daarnaast dient KPN ten minste één maal per jaar voor KPI-5 een gecorrigeerde kwaliteitsrapportage op te leveren bij ACM. Op basis daarvan moet vast te stellen zijn of KPN non-discriminatoir heeft geleverd bij de realisatie van de serviceniveaus voor de verschillende wholesaleafnemers en KPN's eigen downstreamorganisatie;[142]

j. KPN mag ontbundelde toegang of bijbehorende faciliteiten niet strategisch ontwerpen. Dit betekent ten eerste dat de toegangsdienst zodanig dient te worden ontworpen dat de gezamenlijke kosten[143] voor het aanbieden van de dienst en het gebruik van de dienst zo laag mogelijk zijn. Hiermee wordt de keuze voor onnodig dure oplossingen, die een efficiënt gebruik van de dienst belemmeren, voorkomen. Ten tweede mag de inrichting van de netwerkinfrastructuur niet zodanig ontworpen zijn dat als gevolg

[138] Reference offer for MDF access services, Service Niveaus voor Ordering en Levering, 31 mei 2010.

[139] Reference offer for MDF access services, Service Niveaus voor Service en Instandhouding, 28 juni 2012.

[140] ACM heeft dit deel van het besluit aangepast naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1612.

[141] Uiteraard kunnen marktpartijen daarbij geen uitgesplitste informatie ontvangen van hun concurrenten.

[142] ACM heeft dit deel van het besluit aangepast naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1616.

[143] Gezamenlijke kosten zijn de kosten van KPN voor het leveren van toegang (kosten die via de prijs van toegang uiteindelijk door de afnemers van toegang worden betaald) en de kosten van de afnemers van toegang voor die afname.

daarvan de beschikbaarheid van de toegangsdienst en het effectief gebruik daarvan door andere partijen doelbewust wordt belemmerd;

k. KPN moet kenbare en in de elektronische communicatiesector gebruikelijke technische standaarden hanteren voor het aansluitnetwerk, ontbundelde toegang of bijbehorende faciliteiten. KPN publiceert deze informatie op zijn website;

l. KPN moet ontbundelde toegang of bijbehorende faciliteiten ontbundeld aanbieden, tenzij er een objectieve rechtvaardiging bestaat waarom het alleen gebundeld kan; en

m. KPN mag al verleende ontbundelde toegang of bijbehorende faciliteiten niet intrekken, tenzij voortgezette verlening van de toegang redelijkerwijs niet van KPN mag worden verlangd. In dit laatste geval dient KPN (1) een redelijke aankondigings- en migratietermijn in acht te nemen, (2) een redelijk alternatief aan te bieden met (3) een gelijke behandeling van KPN's downstreamorganisatie en andere wholesaleafnemers, (4) duidelijke en transparante procedures voor de uitfasering te hanteren, en (5) continuïteit van de dienstverlening bij migratie te waarborgen.

286. Hieronder licht ACM toe welke mededingingsproblemen de voorschriften adresseren.

Ad a. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem toegangsweigering. Het opleggen van beperkingen zonder een objectieve rechtvaardiging kan tot willekeur leiden en met het opleggen van selectieve beperkingen kan KPN concurrenten uit de markt weren.

Ad b. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem achterhouden van informatie.

Ad c. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem oneigenlijk gebruik van informatie.

Ad d, e en f. Deze voorschriften adresseren de potentiële mededingingsproblemen vertragingstactieken en oneigenlijk gebruik van informatie. Als KPN niet te goeder trouw onderhandelt met (potentiële) afnemers of verzoeken niet tijdig of adequaat in behandeling neemt, kan KPN onderhandelingsprocessen vertragen. Toegang is dan ineffectief of inefficiënt.

Ad g. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem hanteren van onbillijke voorwaarden.

Ad h en i. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem kwaliteitsdiscriminatie. Met het voorschrift een boetebeding voor niet-nakoming van de afgesproken minimumkwaliteitsniveaus op te nemen en daaraan gekoppeld dat de boetes een voldoende afschrikwekkend karakter moeten hebben, beoogt ACM KPN de prikkel te geven om de minimumkwaliteitsniveaus daadwerkelijk te halen. ACM acht het noodzakelijk dat KPN pro-actief minimaal eens per kwartaal deze boetes uitkeert. In de voorgaande reguleringsperiode is gebleken dat KPN de gestelde kwaliteitsniveaus in sommige gevallen structureel niet

daadwerkelijk realiseert. Verder is gebleken dat het huidige boetesysteem dermate hoge administratieve drempels opwerpt voor afnemers, dat KPN in de praktijk vrijwel geen boetes uitkeert. In de ND-aanbeveling[144] en de BEREC common position[145] is eveneens vastgesteld dat het pro-actief uitkeren van boetes een belangrijk vereiste is voor effectieve toegangsverplichtingen.

ACM acht een rapportage over de kwaliteitsaspecten een belangrijk instrument in het kader van de non-discriminatieverplichting. Deze rapportage dient de informatie te bevatten waarmee wholesaleafnemers in staat zijn te beoordelen of zij wat betreft de kwaliteitsaspecten, op een level playing field kunnen concurreren. Dat is naar het oordeel van ACM het geval als de rapportage informatie bevat over alle relevante kwaliteitsparameters per productgroep en als deze informatie wordt verstrekt voor de totale hoeveelheid leveringen aan alle partijen (marktbreed) en per marktpartij (individueel). Deze informatie is voor afnemers relevant bij het uitbrengen van offertes op de downstreammarkt. Als een partij informatie ontvangt over alleen de eigen afname is een partij niet goed in staat een juiste inschatting te maken van de aan eindgebruikers te garanderen service levels. Immers, de eigen performance kan afwijken van het marktgemiddelde. ACM acht het passend dat KPN wordt verplicht om ten minste te voldoen aan de door hemzelf opgestelde parameter schedule. KPN biedt deze immers al meerdere jaren aan de markt aan.

Ad j en k. Deze voorschriften adresseren het potentiële mededingingsprobleem strategisch productontwerp. Door voorschrift k is er zekerheid over de technische randvoorwaarden en normen van het netwerk en bijbehorende diensten.

Ad l. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem koppelverkoop. Dit voorschrift dient om te voorkomen dat afnemers moeten betalen voor onderdelen of faciliteiten die niet nodig zijn om de beoogde toegang af te nemen. Afnemers hoeven immers niet te betalen voor onderdelen of faciliteiten van het netwerk die niet nodig zijn om de door hen beoogde retaildiensten te kunnen verlenen.

Ad m. Dit voorschrift adresseert het potentiële mededingingsprobleem toegangsweigering. Het betreft specifiek de uitfasering van toegang. KPN kan de effectiviteit van de toegangsverplichting ondermijnen door reeds verleende toegang in te trekken zonder dat dit door ACM op redelijkheid is beoordeeld. Dit voorschrift wordt hieronder verder uitgewerkt.

[144] Europese Commissie, *Aanbeveling over consistente verplichtingen tot non-discriminatie en kostenmethodologieën om de concurrentie te bevorderen en investeringen in breedband aantrekkelijker te maken*, 2013/466/EU, 11 september 2013, randnummer 29.

[145] BEREC, *Common position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market*, BoR (12) 127, 8 december 2012,blz. 15, BP33b.

Voorschrift m: uitfasering

287. m.1. In de NGA-aanbeveling[146] wordt over het aankondigen van het uitfaseren van bestaande ontbundelde toegang het volgende aanbevolen (randnummer 39):

> "*Bestaande SMP-verplichtingen met betrekking tot markten 4 en 5 moeten gehandhaafd blijven en mogen niet ongedaan worden gemaakt door veranderingen in de bestaande netwerkarchitectuur en de technologie, tenzij een akkoord wordt bereikt over een geschikte migratieweg tussen de SMP-exploitant en exploitanten die momenteel toegang hebben tot het netwerk van de SMP-exploitant. Bij gebrek aan een dergelijke overeenkomst moeten de NRI's ervoor zorgen dat de alternatieve exploitanten ten laatste vijf jaar vóór een buitenbedrijfstelling van interconnectiepunten, zoals de aansluitnetuitwisseling, worden geïnformeerd, waarbij qua termijn in voorkomend geval rekening kan worden gehouden met de nationale omstandigheid. Deze periode kan minder bedragen, als er volledig gelijkwaardige actieve toegang tot het punt van interconnectie wordt verleend.*"

288. De Commissie overweegt hierbij (randnummer 40) het volgende:

> "*De bestaande SMP-verplichtingen moeten tijdens een adequate overgangsperiode worden gehandhaafd. Deze overgangsperiode moet worden afgestemd op de standaard investeringsperiode voor het ontbundelen van een aansluitnet of een lokaal subnet, wat in het algemeen 5 jaar bedraagt. Als de SMP-exploitant een gelijkwaardige actieve toegang tot de MDF verschaft, kan de NRI beslissen een kortere periode vast te leggen.*"

289. In het herstelbesluit ULL van april 2010 heeft ACM aangegeven een aankondigingstermijn van 24 maanden en een migratietermijn van 12 maanden in beginsel niet onredelijk te achten. Ook in het licht van de NGA-aanbeveling acht ACM thans vooralsnog een totale termijn van drie jaar (de termijn voor aankondiging plus migratie) niet onredelijk mede gelet op de tevens geldende randvoorwaarde dat er voordat sprake kan zijn van het intrekken van toegang een redelijk alternatief beschikbaar moet zijn (randvoorwaarde 2). ACM benadrukt dat een uitfasering van ontbundelde toegang zich ook kan voordoen als KPN zijn topologie van bijvoorbeeld FttH-netwerken dusdaning wijzigt dat het de facto niet mogelijk is om aansluitlijnen te ontbundelen. Voor zover een wijziging in de topologie of de gehanteerde technologie dit tot gevolg heeft, dient KPN onverminderd de uitfaseringsvoorschriften te volgen.[147]

290. ACM wijst er verder op dat een uitfasering zich ook kan kenmerken door bijvoorbeeld een wijziging in of een herindeling van het aantal netwerklocaties waar een bestaande vorm van gereguleerde toegang kan worden afgenomen. In een dergelijk geval faseert KPN feitelijk zijn oude aanbod uit en introduceert hij een nieuwe topologie voor de afname van dezelfde vorm

[146] Aanbeveling van de Commissie van 20 september 2010 over gereglementeerde toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA-)netwerken (2010/572/EU), *PbEU* 2010, L 251/35.

[147] ACM heeft dit deel van het besluit verduidelijkt naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1597.

van ontbundelde toegang. Zo heeft KPN in de voorgaande reguleringsperiode het aantal extern aangeboden MC-locaties gewijzigd. Dit heeft grote impact op de business case van alternatieve aanbieders die willen uitrollen of al uitrolden naar de betreffende netwerklocaties. Dat maakt het noodzakelijk dat KPN ook in dergelijke gevallen de algemene uitfaseringsvoorschriften in acht neemt.

291. Op bovengenoemde algemene uitfaseringsvoorschriften geldt de volgende uitzondering. Momenteel hanteert KPN specifiek voor het uitfaseren van MDF-locaties eveneens een aankondigingstermijn van 24 maanden en een migratietermijn van 12 maanden. Dit betekent dat het uitfaseren van een MDF-locatie minimaal drie jaar van tevoren wordt aangekondigd. Partijen zijn niet tot finale overeenstemming gekomen over de voorwaarden voor het uitfaseren van MDF-access. Het betreft een aanbod van KPN dat onderdeel uitmaakt van het referentieaanbod MDF-access.[148] KPN is echter vanuit het onderhavige marktanalysebesluit al verplicht om als alternatief voor MDF-access en SDF-access een VULA-aanbod te introduceren (paragraaf 7.3.4). Aangezien met de afgeronde implementatie van VULA al een alternatief voor MDF-access is geïntroduceerd, acht ACM het niet noodzakelijk dat KPN nog een volledige termijn van drie jaar hanteert voor de eventuele uitfasering van MDF-access op specifieke locaties. Zodra KPN een landelijke dekking van een daadwerkelijk afneembaar aanbod van VULA heeft geïmplementeerd (randvoorwaarde 2), acht ACM een migratietermijn van 12 maanden niet onredelijk in het geval dat KPN MDF-access op specifieke locaties geheel wil uitfaseren of koperupgrades (waaronder vectoring) wil toepassen waarmee de dienstverlening op MDF-access wordt beperkt (zoals beschreven paragraaf 7.3.2). Het is mogelijk een kortere migratietermijn te hanteren indien KPN dit overeenkomt met bestaande MDF-afnemers.[149]

Tijdens die migratietermijn kunnen wholesaleafnemers in bepaalde gebieden of in geheel Nederland migreren naar VULA. Voor de uitfasering of inperking van MDF-access op locaties waar externe wholesaleafnemers geheel geen MDF-access afnemen en daartoe evenmin een redelijk verzoek tot toegang hebben gedaan, acht ACM het redelijk als KPN geen migratietermijn hanteert. Dit betekent dat KPN op die locaties direct bij de inwerkingtreding van het marktanalysebesluit mag starten met koperupgrades die de MDF-access dienstverlening verstoren. Voor de volledige uitfasering van MDF-access op deze locaties gelden uiteraard onverminderd de overige uitfaseringsvoorwaarden.

292. m.2. Uitfasering door KPN is alleen mogelijk als er een redelijk alternatief voor afnemers voorhanden is. In het geval van MDF-access is uitfasering alleen mogelijk als er al een daadwerkelijk afneembaar aanbod van VULA is geïmplementeerd.

293. m.3. Een gelijke behandeling van KPN en andere wholesaleafnemers volgt uit de non-discriminatieverplichting die ACM passend acht (zie paragraaf 7.4). Dit betekent dat KPN geen toegangsdiensten mag uitfaseren, zolang KPN zelf gebruik maakt van het netwerkdeel dat wordt gebruikt voor het verlenen van die toegang. Dit geldt mede voor MDF-access: het is KPN

[148] Overigens heeft KPN tot op heden voor geen enkele MDF-locatie waar partijen MDF-access afnemen, uitfasering aangekondigd.

[149] ACM heeft dit deel van het besluit verduidelijkt naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1569.

niet toegestaan MDF-access uit te faseren zolang hij op de betreffende netwerklocatie zelf gebruikmaakt van MDF-access.

294. m.4. KPN moet tijdig vóór de daadwerkelijke uitfasering met afnemers duidelijke en transparante procesafspraken maken over de migratie van de uit te faseren toegangsdienst. Deze afspraken moeten betrekking hebben op de informatievoorziening, procedures en migratietermijnen. De afspraken moeten worden opgenomen in zijn referentieaanbod (zie paragraaf 7.5.3 en 7.5.4).

295. m.5. KPN dient een redelijke kwaliteit van dienstverlening te leveren, inclusief redelijke leveringstermijnen en minimumkwaliteitsniveaus, bij de migratie naar het alternatief voor de in te trekken toegang. Daarbij geldt in ieder geval dat de kwaliteit van de dienstverlening van KPN op hetzelfde niveau ligt als bij migratie van eigen klanten van KPN. Daarnaast is KPN gehouden om een redelijke termijn te hanteren waarin zowel de (bestaande) uit te faseren dienst als de nieuwe dienst waar naartoe wordt gemigreerd wordt aangebonden (overlaytermijn[150]). ACM acht de informatievoorziening over processen en uitvoeringsplannen essentieel voor een zorgvuldige uitvoering van het migratieproces. Een redelijke overlaytermijn is noodzakelijk om bij migratie een ongestoorde voortzetting van de dienstverlening te kunnen waarborgen.

7.3.8 Conclusie

296. In het voorgaande heeft ACM geconcludeerd dat het opleggen aan KPN van de verplichting tot het leveren van (1) MDF-access voor zowel volledige als gedeelde toegang (onder de voorwaarden zoals gesteld in randnummer 241), (2) VULA, (3) ODF-access FttH en (4) alle bijbehorende faciliteiten passend is. Daarbij acht ACM het passend om aan de toegangsverplichting voorschriften te verbinden zoals opgesomd in paragraaf 7.3.7. Ten slotte concludeert ACM dat de verplichting voor KPN om SDF-access en alle daarbij behorende faciliteiten (waaronder SDF-backhaul) te leveren niet passend is en dat hiervoor geen toegangsverplichting wordt opgelegd.

7.4 Non-discriminatieverplichting

297. ACM kan op grond van artikel 6a.8 van de Tw voor bepaalde vormen van toegang de verplichting opleggen om deze toegang onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat de AMM-partij gelijke voorwaarden toepast als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor haarzelf, zijn dochterondernemingen of zijn partnerondernemingen. Hieronder onderzoekt ACM of het opleggen van een non-discriminatieverplichting een passende verplichting is.

7.4.1 Beoordeling non-discriminatieverplichting

298. Door het opleggen van de non-discriminatieverplichting worden de mogelijkheden voor KPN beperkt om het afnemen van toegang te frustreren en kan geen bevoordeling plaatsvinden van de retailorganisatie van KPN. Aangezien KPN zelf actief is op de retailmarkten die door ontbundelde toegang tot zijn aansluitnetwerk worden bediend, zal KPN voor zijn eigen

[150] Een overlaytermijn is een termijn waarin zowel de uit te faseren dienst als het alternatief beschikbaar is.

retailbedrijf bovengenoemd probleem niet opwerpen. Zoals aangegeven, is dergelijk gedrag immers schadelijk voor de concurrentiepositie van de afnemer van het wholesaleproduct. Door KPN te verplichten voor alternatieve partijen toegang onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen zoals die gelden voor hemzelf, zijn dochterondernemingen of zijn partnerondernemingen, wordt (deels) voorkomen dat KPN dit probleem kan opwerpen voor de afnemers van toegang.

299. De verplichting tot non-discriminatie adresseert de mededingingsproblemen prijsdiscriminatie, marge-uitholling, vertragingstactieken, discriminatoir gebruik of achterhouden van informatie en kwaliteitsdiscriminatie. Daarmee is een verplichting tot het non-discriminatoir aanbieden (offreren) en leveren van toegang op de markt voor ontbundelde toegang een geschikte maatregel. Een non-discriminatieverplichting voorkomt prijsdiscriminatie. Marge-uitholling kan worden voorkomen door als invulling van de non-discriminatieverplichting via een squeezetoets een minimale marge te definiëren die KPN dient te hanteren tussen de wholesaletarieven van ontbundelde toegang en de tarieven van downstreamdiensten.

300. ACM is van oordeel dat het opleggen van een non-discriminatieverplichting op de markt voor ontbundelde toegang ook noodzakelijk is. Er bestaan namelijk geen minder belastende verplichtingen om alle hierboven genoemde mededingingsproblemen te voorkomen. Een toegangs- en/of transparantieverplichting verbiedt KPN niet om toegang te verlenen tegen verschillende voorwaarden en maakt het KPN daarmee mogelijk om de eigen onderdelen of bepaalde externe afnemers te bevoordelen. Het slechts opleggen van deze verplichtingen zou ertoe leiden dat het doel van de toegangsverplichting op de markt voor ontbundelde toegang, namelijk het bereiken van concurrentie op de onderliggende wholesale- en retailmarkten, niet bereikt wordt. Dit gedrag kan de facto ook resulteren in toegangsweigering.

Conclusie

301. ACM concludeert dat een non-discriminatieverplichting passend is.

7.4.2 Generieke non-discriminatieverplichting

302. In de ND-aanbeveling stelt de Commissie dat de meest doeltreffende bescherming tegen discriminatie bestaat uit een invulling van de non-discriminatieverplichting op basis van het zogenoemde ‘Equivalence of Input’ (ook wel: EoI) principe. Onder Equivalence of Input wordt verstaan het leveren van diensten en informatie aan interne en externe wholesaleafnemers onder exact dezelfde voorwaarden. Een uitgangspunt daarbij is dat interne en externe wholesaleafnemers exact dezelfde systemen en processen gebruiken. Als de nalevingskosten van Equivalence of Input echter niet opwegen tegen de verwachte baten, dient volgens de Commissie de non-discriminatieverplichting ingevuld te worden op basis van het zogenoemde ‘Equivalence of Output’ (ook wel: EoO) principe. Met Equivalence of Output kunnen weliswaar verschillende systemen en processen worden ingezet voor interne en externe wholesaleafnemers, maar de gereguleerde wholesalediensten dienen qua functionaliteit en prijs vergelijkbaar te zijn met de diensten die KPN aan zijn eigen downstreamorganisatie levert.

303. De Commissie overweegt daarbij dat Equivalence of Input minder snel proportioneel zal zijn voor gereguleerde koperdiensten:

> "*De Commissie beschouwt Equivalence of Input (EoI) in beginsel als doeltreffendste bescherming tegen discriminatie, omdat toegangvragende partijen hierdoor de mogelijkheid hebben te concurreren met de downstreamondernemingen van de verticaal geïntegreerde AMM-exploitant door gebruik te maken van exact dezelfde reeks gereguleerde wholesaleproducten, waarbij dezelfde tarieven gelden en dezelfde transactionele processen worden toegepast. EoI is geschikter dan het concept Equivalence of Output (EoO) om te zorgen voor transparantie en om het probleem van informatieasymmetrieën aan te pakken.*
>
> […]
>
> *Als gevolg van de vereiste aanpassingen aan het systeem brengt het leveren van gereguleerde wholesale-inputs op EoI-basis waarschijnlijk hogere nalevingskosten met zich mee dan minder strenge verplichtingen inzake non-discriminatie. Bovendien zou een AMM-exploitant niet van een aantal verticale synergieën kunnen profiteren, omdat deze zelf enkel de wholesaleproducten zou mogen gebruiken die deze aan zijn concurrenten levert of aanbiedt. Deze hogere nalevingskosten dienen echter te worden afgezet tegen de voordelen van zwaardere concurrentie op downstreamgebied*.
>
> […]
>
> *Als gevolg van de hogere kosten van het opnieuw ontwerpen van bestaande voorzienings- en operationele ondersteuningssystemen om ervoor te zorgen dat deze aan de EoI-eisen voldoen, is het minder waarschijnlijk dat de verplichting voor de AMM-exploitant om via bestaande systemen op EoI-basis te voorzien in wholesalekopernetwerkinputs voldoende nettovoordelen oplevert om de evenredigheidstoets te doorstaan. Als de AMM-exploitant daarentegen verplicht wordt op EoI-basis in NGA-wholesale-inputs te voorzien, die veelal via nieuwe systemen worden geleverd, zal dat naar verwachting voldoende nettovoordelen opleveren en zijn de incrementele nalevingskosten om te waarborgen dat de nieuwe aangelegde systemen aan de EoI-eisen voldoen, lager, zodat er aan het evenredigheidsbeginsel wordt voldaan.*
>
> […]
>
> *Indien nri's concluderen dat de verplichting om gereguleerde wholesale-inputs op EoI-basis te leveren onevenredig is, dient er een EoO-model te worden toegepast waarbij wordt gewaarborgd dat de aan alternatieve exploitanten geleverde wholesale-inputs wat betreft de functionaliteit en het tarief vergelijkbaar zijn met de inputs die de verticaal*

geïntegreerde AMM-exploitant zelf gebruikt, maar afwijken wat betreft de systemen en processen die worden toegepast." [151]

304. ACM dient zo veel mogelijk rekening te houden met de ND-aanbeveling en wijkt hier alleen van af als daar voldoende zwaarwegende redenen voor zijn. Voor ODF-access FttH is daar volgens ACM geen sprake van. ACM onderschrijft de motivering van de Commissie dat Equivalence of Input in beginsel de meest geschikte invulling is van de non-discriminatieverplichting. ACM constateert dat Equivalence of Input in het geval van ODF-access FttH en alle daarbij behorende faciliteiten niet alleen geschikt, maar ook proportioneel is. Daarbij overweegt ACM dat KPN reeds op basis van exact dezelfde systemen en processen diensten levert aan zijn eigen downstreamorganisatie en aan andere wholesaleafnemers. In antwoord op vragenlijsten van ACM stelt ook KPN dat Equivalence of Input een bruikbaar instrument is om in het bijzonder voor glasvezeldiensten non-discriminatie te borgen.

305. ACM acht het – in lijn met de verwachtingen van de Commissie – niet proportioneel om Equivalence of Input aan KPN op te leggen voor de gereguleerde wholesalediensten op zijn kopernetwerk (MDF-access en VULA). KPN heeft al meerdere reguleringsperiodes voor externe en interne wholesaleafnemers op zijn kopernetwerk onderling verschillende systemen en processen ingericht voor de levering van MDF-access en alle daarbij behorende faciliteiten. MDF-access zal bovendien de komende reguleringsperiode in belang afnemen. Bij de implementatie van VULA zal volgens ACM eveneens zo veel mogelijk moeten worden aangesloten bij de bestaande systemen en processen van KPN voor de diensten op zijn kopernetwerk. Dit voorkomt enerzijds dat de implementatiekosten voor VULA hoog uitvallen. Anderzijds stijgen de kosten voor alternatieve aanbieders hierdoor niet onnodig. Toepassing van Equivalence of Input voor MDF-access en VULA zou dus leiden tot meer nalevingskosten voor KPN. Daarbij speelt ook mee dat KPN op basis van Equivalence of Input verplicht zou zijn om technisch VULA bij zichzelf in te kopen terwijl hij in werkelijkheid bij zichzelf MDF-access en SDF-access inkoopt. Een dergelijke kunstmatige opsplitsing heeft niet alleen een kostenopdrijvend effect voor de extern geleverde lijnen, maar ook voor alle lijnen die KPN aan zichzelf levert.

306. Op grond van het voorgaande wordt KPN verplicht tot Equivalence of Input voor ODF-access FttH. ACM omschrijft deze verplichting als volgt:

KPN dient ODF-access FttH, alle bijbehorende faciliteiten en alle informatie daaromtrent onder exact dezelfde voorwaarden aan te bieden en te leveren aan externe wholesaleafnemers en zijn eigen downstreamorganisatie, met inbegrip van dezelfde prijzen en kwaliteit van dienstverlening, binnen dezelfde tijdschema's, met gebruikmaking van dezelfde systemen en processen, en met dezelfde mate van betrouwbaarheid en dezelfde prestaties.

[151] Europese Commissie, *Aanbeveling over consistente verplichtingen tot non-discriminatie en kostenmethodologieën om de concurrentie te bevorderen en investeringen in breedband aantrekkelijker te maken*, 2013/466/EU, 11 september 2013, randnummers 13 – 17.

307. Voor MDF-access en VULA wordt KPN verplicht tot Equivalence of Output. ACM omschrijft deze verplichting als volgt:

> "*KPN dient MDF-access, VULA, alle bijbehorende faciliteiten en alle informatie daaromtrent onder ten minste vergelijkbare voorwaarden (wat betreft functionaliteit en prijs) aan te bieden en te leveren aan externe wholesaleafnemers en zijn eigen downstreamorganisatie, waarbij de gebruikte systemen en processen kunnen afwijken.*"

308. ACM vult de non-discriminatieverplichting – ongeacht of deze wordt ingevuld op basis van Equivalence of Input dan wel Equivalence of Output – zo in dat deze in ieder geval betrekking heeft op de volgende voorwaarden:

a. de beschikbaarheid van de diensten en netwerken. Zowel de gegarandeerde als de gerealiseerde beschikbaarheid van de dienst en het netwerk voor zowel interne als externe leveringen dient op hetzelfde niveau te liggen;

b. de onderhoudsperioden. Voor zowel interne als externe leveringen dienen gelijke voorwaarden te gelden, in ieder geval ten aanzien van a) de duur van geplande dienstonderbrekingen, b) de frequentie, c) aankondigingstermijnen, en d) de planning van servicewindows over dagdelen (onder meer: binnen of buiten kantooruren);

c. de hersteltijden in geval van storingen. Voor zowel interne als externe afnemers dienen dezelfde respons- en hersteltijden voor dezelfde diensten te worden gehanteerd. Deze verplichting geldt zowel voor de passieve infrastructuur als voor de actieve apparatuur die benodigd is voor het leveren van de dienst;

d. het proces van ordering en levering. Interne en externe afnemers dienen gelijk te worden behandeld met betrekking tot ten minste: responstijden, levertijden, leveringsvoorwaarden, toegang tot ondersteunende systemen en communicatiemogelijkheden met betrekking tot afstemming om leveringsprocessen in tijd te plannen;

e. het proces van aankondiging van nieuwe of gewijzigde diensten. Voorafgaand en tijdens de aankondigingstermijn van nieuwe of gewijzigde diensten mag de betreffende wholesaledienst nog niet in downstreamproposities worden geoffreerd en/of geleverd; en

f. het proces van informatieverstrekking. Interne en externe afnemers dienen gelijk te worden behandeld met betrekking tot tijdige bekendmaking van (wijzigingen) in tarieven (waaronder mede begrepen eenmalige tarieven, actietarieven en kortingen), toegang tot informatiesystemen en alle voorwaarden (waaronder mede begrepen locaties waar de dienst beschikbaar is, dienstbeschrijving en order- en leveringsvoorwaarden). Onder gelijke behandeling met betrekking tot bekendmaking verstaat ACM tijdige en gelijktijdige bekendmaking, alsmede bekendmaking op gelijke wijze.

309. Een uitwerking en precisering van alle voorwaarden, waaronder bovenstaande elementen, moet KPN opnemen in zijn referentieaanbod. KPN dient daarbij ten minste ook alle wholesalediensten die hijaan zijn downstreamorganisatie levert in zijn referentieaanbod op te nemen (voor zover deze vallen binnen de reikwijdte van de verplichting tot het leveren van ontbundelde toegang).

310. De generieke non-discriminatieverplichting geldt voor alle voorwaarden waaronder tariefvoorwaarden. In de volgende paragrafen wordt de non-discriminatieverplichting specifiek ten aanzien tarieven uitgewerkt in een verbod op tariefdifferentiatie (paragraaf 7.4.3) en een verbod op marge-uitholling (paragraaf 7.4.4).

7.4.3 Verbod op tariefdifferentiatie

311. 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 gereguleerde wholesalediensten andere tarieven hanteert (bijvoorbeeld in een offerte, een overeenkomst of een factuur) dan hij hanteert voor zijn externe wholesaleafnemers, als in het geval dat KPN voor zijn externe wholesaleafnemers verschillende tarieven hanteert voor dezelfde gereguleerde wholesalediensten.

312. Het doel van dit verbod is te voorkomen dat KPN door middel van tariefdifferentiatie de concurrentie op de betreffende markt en op de downstream gelegen markt(en) kan belemmeren.

313. Aangezien tariefdifferentiatie niet in alle gevallen leidt tot een belemmering van de concurrentie, maar onder omstandigheden ook welvaartsbevorderend kan zijn, acht ACM het onwenselijk om het verbod een absoluut karakter te geven. Het verbod wordt daarom zo ingevuld dat tariefdifferentiatie uitsluitend is toegestaan, indien de tariefdifferentiatie niet tot doel en/of effect heeft de mededinging te belemmeren. ACM werkt dit als volgt nader uit.

314. Voorbeelden van verboden vormen van tariefdifferentiatie zijn (i) het hanteren van selectieve prijzen (zoals kortingen of tarieven voor slechts een beperkte groep van wholesaleafnemers), en (ii) het hanteren van getrouwheidskortingen (zoals langjarige termijnkortingen[152] of bundelkortingen waarbij afnemers worden ontmoedigd om (voor een deel van hun diensten) over te stappen naar een concurrent). Deze vormen van tariefdifferentiatie hebben naar het oordeel van ACM in alle gevallen tot doel en/of effect de mededinging te belemmeren.

315. Voorbeelden van vormen van tariefdifferentiatie die meestal niet tot doel of tot effect hebben de mededinging te belemmeren, zijn bepaalde vormen van kwantum- en termijnkortingen. Dergelijke vormen van tariefdifferentiatie zijn dan ook toegestaan, mits de

[152] ACM heeft reeds in het verleden helderheid geschapen over de vraag wanneer een termijnkorting is aan te merken als een getrouwheidskorting. In dat verband heeft ACM zich op het standpunt gesteld dat termijnkortingen voor een periode langer dan drie jaar getrouwheidskortingen zijn. Voor de mededinging is het dan ook niet wenselijk dat een afnemer verleid wordt om contracten van langer dan drie jaar aan te gaan.

tariefdifferentiatie (i) op objectieve en transparante wijze is vormgegeven, (ii) niet selectief is, (iii) niet het karakter heeft van een getrouwheidskorting, of (iv) anderszins niet tot doel en/of effect heeft de mededinging te belemmeren.

316. Indien KPN kostenvoordelen aanvoert om aan te tonen dat de voorgestelde tariefdifferentiatie niet tot doel of tot effect heeft de mededinging te belemmeren, dient hij in ieder geval aan te tonen dat die kostenvoordelen zich daadwerkelijk voordoen en dat de aangevoerde kostenvoordelen in een redelijke verhouding[153] staan tot de voorgenomen tariefdifferentiatie. Dat de kostenvoordelen daadwerkelijk optreden, dient KPN aan te tonen op basis van de EDC-methodiek.[154] Voor zover de kostenvoordelen voortkomen uit schaalvoordelen, is tariefdifferentiatie op die grond niet toegestaan. Bij een vergroting van de schaal daalt immers de gemiddelde kostprijs van alle diensten waaraan het schaalvoordeel wordt ontleend. Schaalvoordelen hebben daarom niet als effect dat er kostenverschillen ontstaan tussen de verschillende diensten waarover het schaalvoordeel wordt behaald. Schaalvoordelen kunnen daarom niet worden gebruikt ter onderbouwing van de stelling dat tariefdifferentiatie tussen specifieke diensten niet tot doel of tot effect heeft de mededinging te belemmeren.

317. Gelet op het voorgaande formuleert ACM het verbod op tariefdifferentiatie als volgt:

> "*Het is KPN niet toegestaan dezelfde gereguleerde wholesalediensten tegen verschillende tarieven aan afnemers aan te bieden of te leveren, tenzij de tariefdifferentiatie niet tot doel en/of effect heeft de mededinging te belemmeren. In het specifieke kader van dit verbod is sprake van dezelfde wholesalediensten indien deze de afnemer dezelfde functionaliteit bieden.*"

318. Indien KPN voornemens is om na inwerkingtreding van dit besluit een bepaalde vorm van tariefdifferentiatie te introduceren en deze naar het oordeel van KPN voldoet aan het bepaalde in deze paragraaf, doet hij voorafgaand aan de aankondiging en introductie van die vorm van tariefdifferentiatie een daartoe strekkend voorstel aan ACM toekomen. Het voorstel dient te zijn voorzien van een gedetailleerde en complete onderbouwing aan de hand waarvan ACM kan vaststellen of de voorgenomen tariefdifferentiatie niet tot doel of tot effect heeft de mededinging te belemmeren. KPN zal alleen overgaan tot daadwerkelijke aankondiging en introductie van de voorgestelde tariefdifferentiatie nadat ACM hier toestemming toe heeft verleend. Voor de implementatie van het verbod op tariefdifferentiatie stelt ACM een termijn van drie maanden na inwerkingtreding van onderhavig besluit. Tijdens de implementatietermijn blijft de normering voor tariefdifferentiatie uit het voorgaande marktanalysebesluit ontbundelde toegang van kracht. Voor zover het gaat om bestaande tariefdifferentiatie die reeds in de voorgaande

[153] Onder "redelijke verhouding" verstaat ACM dat de tariefdifferentiatie (waaronder kortingen) niet meer kan bedragen dan de aangetoonde kostenverschillen.

[154] EDC staat voor Embedded Direct Costs. Voor de EDC-methodiek verwijst ACM naar Annex A van dit besluit. In gevallen waarbij de gereguleerde tariefplafonds van wholesalediensten zijn vastgesteld op basis van een andere kostensystematiek, dient KPN de kostenvoordelen aan te tonen op basis van die betreffende systematiek.

reguleringsperiode onder het verbod tot tariefdifferentiatie door ACM is goedgekeurd, hoeft KPN deze niet opnieuw aan ACM voor te leggen.

7.4.4 Verbod op marge-uitholling: ND-5

319. De non-discriminatieverplichting ten aanzien van tarieven omvat naast het verbod op tariefdifferentiatie als bedoeld in paragraaf 7.4.3 ook het verbod op een tariefstelling die tot marge-uitholling leidt (hierna ook: ND-5).[155] ACM omschrijft dit verbod als volgt:

> "*Tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit in feite betekent dat KPN zijn eigen downstreambedrijf (waaronder het retailbedrijf van KPN) een wholesaletarief in rekening brengt waardoor andere afnemers als gevolg van marge-uitholling op de downstreammarkten niet onder concurrerende voorwaarden hun diensten kunnen aanbieden.*"

KPN is een verticaal geïntegreerde partij waarvan ACM in hoofdstuk 6 heeft vastgesteld dat hij de mogelijkheid en de prikkel heeft om marges van concurrenten uit te hollen. KPN koopt een relatief groot deel van de wholesalebouwstenen bij zichzelf in en heeft daardoor ten opzichte van andere partijen veel minder out-of-pocket kosten. Dit geeft KPN een voordeel omdat hij daardoor meer bewegingsvrijheid in zijn downstreamtariefstelling heeft. Een downstreamtariefstelling op het niveau gelegen tussen de incrementele en totale (integrale) kosten van de downstreamdienst geeft KPN namelijk altijd nog een dekkingsbijdrage voor zijn vaste (netwerk)kosten, terwijl andere partijen dan verlies (kunnen) maken, omdat zij een groter deel van hun wholesalebouwstenen moeten inkopen bij KPN en daarmee dus hogere incrementele kosten hebben dan KPN. Het gevolg van een dergelijke prijsstelling is dat de marges van andere partijen die diensten inkopen van KPN worden uitgehold.

320. Het verbod op marge-uitholling is bedoeld om deze problemen te voorkomen en een level playing field te creëren op wholesaleniveau, zodat efficiënte wholesaleafnemers een concurrerend aanbod op de downstreammarkt kunnen doen. Uit het bovenstaande volgt dat een wholesale tariefplafond alleen niet voldoende is om te voorkomen dat KPN dit level playing field kan verstoren door gebruik te maken van zijn voordelen als verticaal geïntegreerde aanbieder.

321. Als KPN's downstreamdiensten te allen tijde en overal prijstechnisch repliceerbaar zijn, wordt een level playing field gecreëerd, omdat efficiënte wholesaleafnemers in dat geval onafhankelijk van het tijdstip of de locatie van de betreffende aanbieding van of levering door KPN een concurrerend aanbod kunnen doen op de downstreammarkten. In dit verband is voorts van belang dat een toetsingsniveau wordt aangehouden dat effectieve bescherming biedt tegen marge-uitholling bij efficiënte wholesaleafnemers. ACM is van oordeel dat alleen een toets op dienstniveau voldoende bescherming biedt. Als het niveau van toetsing op een ander (hoger) aggregatieniveau dan op dienstniveau (bijvoorbeeld cluster- of marktniveau) wordt vastgesteld, ontstaat er voor KPN de mogelijkheid selectieve aanbiedingen te doen,

[155] In de reguleringsperiode 2009-2011 stond dit verbod bekend als "ND-5" (gedragsregel 5). Om de praktische reden van herkenbaarheid blijft ACM deze term hanteren.

waardoor de marges van efficiënte wholesaleafnemers door KPN gericht kunnen worden uitgehold zonder dat dit in vergelijkbare mate afbreuk doet aan de marges van KPN zelf.

322. ACM definieert een retaildienst als volgt:[156]

> "*De aanbieding die door KPN aan een eindgebruiker wordt of is gedaan of reeds door een eindgebruiker wordt afgenomen. Retaildiensten onderscheiden zich van elkaar indien deze een eindgebruiker een andere toegevoegde waarde bieden. De toegevoegde waarde wordt daarbij bepaald door functionaliteit, prijs, tariefstructuur, kwaliteit (bijvoorbeeld service of storingsbehandeling) en/of leveringsvoorwaarden (bijvoorbeeld contractsduur of opzegmogelijkheden). Bij een aanbieding met verschillende keuzemogelijkheden (bijvoorbeeld zelfselectieschema's) is iedere combinatie van keuzes een aparte dienst.*"

323. ACM definieert een wholesaledienst als volgt:

> "*De aanbieding die door KPN aan een wholesaleafnemer wordt of is gedaan of reeds door een wholesaleafnemer wordt afgenomen. Wholesalediensten onderscheiden zich van elkaar indien deze een wholesaleafnemer een andere toegevoegde waarde bieden. De toegevoegde waarde wordt daarbij bepaald door functionaliteit, prijs, tariefstructuur, kwaliteit (bijvoorbeeld service of storingsbehandeling) en/of leveringsvoorwaarden (bijvoorbeeld contractsduur of opzegmogelijkheden). Bij een aanbieding met verschillende keuzemogelijkheden (bijvoorbeeld zelfselectieschema's) is iedere combinatie van keuzes een aparte dienst.*"

324. ACM definieert een bundel als volgt:

> "*Een gecombineerd aanbod van diensten of een gecombineerde afname van diensten. Niet iedere dienst is een bundel, maar elke bundel is wel een dienst. Diensten zijn gecombineerd als zij (schriftelijk dan wel mondeling) financieel en/of contractueel met elkaar verbonden zijn.*"

325. Bij de beoordeling van de prijstechnische repliceerbaarheid dient, naar het oordeel van ACM, te worden uitgegaan van de wijze waarop KPN de diensten voortbrengt en niet van de voortbrengingswijze van de (grootste) efficiënte concurrent. ACM gaat er van uit dat KPN een efficiënte aanbieder is. ACM acht het niet wenselijk dat partijen die minder efficiënt zijn dan KPN tegen marge-uitholling beschermd worden, ook niet als sprake is van kostennadelen die niet tijdelijk van aard zijn. Immers, als ook minder efficiënte partijen beschermd worden, zou dat tot structureel hogere prijzen voor eindgebruikers kunnen leiden.

[156] De definities zoals geformuleerd in randnummers 322, 323 en 324 hanteert ACM generiek bij de invulling van en toelichting op de verplichtingen in het onderhavige besluit.

326. Om de prijstechnische repliceerbaarheid van downstreamdiensten van KPN te beoordelen, moet gekeken worden naar de kosten die verband houden met de voortbrengingswijze van KPN en meer specifiek naar alle elementen (bouwstenen) die nodig zijn om de downstreamdienst voort te brengen. Het gaat dan om de kosten van alle netwerkelementen en netwerkapparatuur die gemaakt dienen te worden om de downstreamdienst te leveren. Daar horen ook de kosten bij van meegeleverde producten en diensten, zoals modems en de installatie door een monteur, en van andere eenmalige elementen, zoals het aansluiten van een nieuwe lijn of een nummermigratie.

327. Om te voorkomen dat KPN zichzelf discriminatoir lagere tarieven rekent voor de gereguleerde wholesalebouwstenen geldt dat hij deze bouwstenen altijd in de ND-5 toets moet opnemen en wel tegen de extern aangeboden tarieven, onafhankelijk van de vraag of KPN technisch gezien al dan niet exact dezelfde gereguleerde wholesalebouwsteen gebruikt. Als KPN niet zou worden verplicht om alle gereguleerde wholesaletarieven altijd in de ND-5 toets te betrekken, zou dit de facto tot een ongelijk speelveld kunnen leiden, zelfs ten opzichte van een efficiënte concurrent met een gelijk kostenniveau, dezelfde schaalvoordelen en een gelijke naamsbekendheid. Immers, de inkoop van deze bouwstenen bij KPN is voor een efficiënte concurrent onvermijdbaar. Daarbij komt dat KPN vanuit de generieke non-discriminatieverplichting op basis van Equivalence of Input dan wel op basis van Equivalence of Output ontbundelde toegang en alle bijbehorende faciliteiten dient aan te bieden en te leveren. Dat houdt onder meer in dat zelfs voor zover KPN technisch gezien gebruikmaakt van andere systemen en processen dan externe wholesaleafnemers, hij in ieder geval verplicht is om een gelijke prijs te hanteren. Dat doet KPN door altijd de extern aangeboden gereguleerde tarieven in de ND-5 toets op te nemen.

328. ACM beoordeelt de prijstechnische repliceerbaarheid van een downstreamdienst van KPN op basis van een ND-5 kostprijs. Het tarief van KPN's downstreamdienst dient te allen tijde en overal groter of gelijk te zijn dan de ND-5 kostprijs. KPN dient de ND-5 kostprijs per downstreamdienst te berekenen door optelling van de volgende kostenelementen:

A. de inkoopkosten van de gereguleerde wholesalebouwstenen gebaseerd op de (gepubliceerde) tarieven uit – indien beschikbaar – het referentieaanbod;[157]

B. de volledig gealloceerde kosten op basis van EDC-minus[158] van de ongereguleerde wholesalebouwstenen behorend[159] tot het vaste netwerk van KPN alsmede – in het

[157] Het betreft de tarieven van alle gereguleerde wholesalebouwstenen uit KPN's referentieaanbod waaronder de toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten (zoals - maar niet uitsluitend - co-locatie) onafhankelijk van de vraag of KPN technisch gezien al dan niet (exact) dezelfde bouwsteen gebruikt. Onder deze categorie valt verder bijvoorbeeld ook de mobiele 0800 originating vergoeding. Voorts benadrukt ACM dat de tarieven voor VULA uiteraard ook onder dit kostenelement vallen. KPN is verplicht om binnen één maand de tarieven voor VULA in een referentieaanbod op te nemen. KPN zal verplicht zijn om voor bepaalde aansluitlijnen zowel VULA als MDF-access aan te bieden. In die gevallen zal voor beide toegangsvormen een aparte ND-5-toets moeten worden toegepast.

[158] EDC-minus betekent dat de gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten buiten beschouwing blijven. ACM heeft dit nader toegelicht in randnummers 330 tot en met 333.

geval van een retaildienst – de volledig gealloceerde retailkosten op basis van EDC-minus;[160]

C. de lange termijn incrementele kosten (LRIC) van de overige ongereguleerde wholesalebouwstenen dan wel een representatief[161] door KPN extern gerekend tarief;[162] en

D. de inkoopkosten van de bouwstenen die KPN extern betrekt (out-of-pocket).[163]

329. Met de keuze voor een waardering van de (ongereguleerde) retailkosten op basis van EDC-minus stapt ACM af van de voorheen gehanteerde benadering waarbij slechts de (korte termijn) incrementele retailkosten van de betrokken downstreamdienst in ogenschouw worden genomen. Ten eerste overweegt ACM dat de in het verleden gehanteerde uniforme retailopslagen al twee reguleringsperiodes in ongewijzigde vorm werden gehanteerd. In die jaren zijn de gereguleerde wholesaletarieven voor de meeste diensten veranderd. Het continueren van dezelfde retailopslagen zou impliceren dat de retailkosten met exact dezelfde verhoudingen zijn veranderd. Dat is uiteraard niet aannemelijk en geeft op zichzelf al aanleiding om de retailkosten opnieuw te bepalen. Ten tweede is de nieuwe door ACM gekozen benadering ook consistent met de uitgangspunten voor de berekening van de kosten van de (eveneens) ongereguleerde wholesalebouwstenen behorend tot KPN's vaste netwerk. Deze aanpassing maakt dus dat de ND-5 kostprijs op een meer consistente manier wordt berekend. Ten slotte is ACM van oordeel dat de retailkosten niet meer op basis van uniforme opslagpercentages dienen te worden berekend. Het middelen van retailkosten tot uniforme opslagpercentages doet namelijk onvoldoende recht aan de verschillen die er op het niveau van individuele diensten kunnen bestaan en kan daarmee op gespannen voet komen te staan met het uitgangspunt dat iedere downstreamdienst te allen tijde en overal prijstechnisch repliceerbaar moet zijn. Zo maken KPN en zijn concurrenten vaak aanzienlijke retailkosten voor grootzakelijke klanten terwijl de retailkosten voor kleinzakelijke klanten gemiddeld relatief beperkt zijn. Een uniforme retailopslag weerspiegelt dus onvoldoende de kosten die gemaakt worden voor bijvoorbeeld grootzakelijke klanten.

330. KPN heeft de verplichting om zowel de ongereguleerde wholesale- als retailkosten vast te stellen op basis van EDC-minus. Het betreft een optelsom van de directe toewijsbare en

[159] Voorbeelden hiervan zijn alle bouwstenen (dus inclusief eventuele platforms) die nodig zijn om bijvoorbeeld het vaste telefonieproduct of een zakelijke netwerkdienst voort te brengen. Zonder zo'n bouwsteen functioneert het betreffende product niet. De enige uitzondering hierop is de bouwsteen ODF FttO.

[160] De retailkosten worden derhalve niet langer meegenomen als een uniform opslagpercentage ten opzichte van de wholesalekosten. KPN dient deze ongereguleerde retailkosten per dienst te berekenen op basis van EDC-minus. Het betreft de kosten van alle retaildiensten die onder de reikwijdte van ND-5 vallen ongeacht of deze behoren tot het vaste netwerk van KPN.

[161] Met representatief wordt bedoeld een gewogen gemiddelde in de markt.

[162] Voorbeelden hiervan zijn (1) de bouwsteen ODF-access FttO en (2) eventueel gebundelde producten, zoals mobiele telefonie of TV-distributie.

[163] Dit betreft bijvoorbeeld de inkoop van FTA/MTA bij andere aanbieders of de inkoop van contentrechten.

indirecte toewijsbare kosten. Al in de voorgaande reguleringsperiode is EDC-minus toegepast voor het berekenen van de kosten van de ongereguleerde wholesalebouwstenen behorend tot het vaste netwerk van KPN. Het is KPN derhalve grotendeels bekend hoe hij deze wholesalekosten in ND-5 dient mee te nemen. KPN zal echter voor de implementatie van het onderhavige besluit de retailkosten eveneens moeten vaststellen op basis van EDC-minus. KPN dient daarbij dezelfde uitgangspunten in acht te nemen als voor het berekenen van de wholesalekosten, zoals deze onder meer zijn uitgeschreven in Annex A van dit besluit. Meer concreet sluit ACM aan bij de uitgangspunten van de verschillende kostencategorieën zoals eerder door KPN gehanteerd bij de toepassing van de EDC-methodiek:

331. Bij de bepaling van de kosten van gereguleerde diensten volgens de EDC methode worden verschillende kostencategorieën onderscheiden, waarbij EDC-minus de kostencategorieën 1 en 2 omvat:

1. direct toewijsbare kosten;
2. indirect toewijsbare kosten;
3. gezamenlijke kosten; en
4. gemeenschappelijke kosten.

Ad 1. In een organisatie die meerdere producten/diensten levert is slechts een beperkt deel van de kosten direct toe te wijzen aan een bepaald product/dienst. Dit deel van deze kosten is rechtstreeks en ondubbelzinnig toe te schrijven aan de productie van een bepaald product/dienst.

Ad 2. Indirect toewijsbare kosten zijn die kosten die op een meetbare, causale basis kunnen worden toegerekend aan meerdere producten/diensten.

Ad 3. Naast direct en indirect toewijsbare kosten zijn er gezamenlijke kosten, ook wel joint costs genoemd. Deze kosten hebben niet een eenduidige relatie met één of meer bepaalde producten of diensten, maar met een gehele familie van producten of diensten.

Ad 4. Gemeenschappelijke kosten, ook wel common costs genoemd, kunnen ook niet worden toegerekend aan een familie van producten of diensten; zij worden gemaakt ten behoeve van alle producten/diensten van de organisatie.

332. ACM acht het van belang aan te geven dat de in het verleden gehanteerde EDC-methodiek uitsluitend is gehanteerd voor het vaststellen van de wholesalekosten. Daarom zal KPN deze methodiek ook moeten vertalen naar een situatie waarbij de retailkosten worden vastgesteld. Zo heeft KPN in het verleden bepaald dat netwerkkosten als indirecte kosten op meetbare causale basis toegerekend kunnen worden aan diensten. De retailorganisatie van KPN kent echter in beginsel geen netwerkkosten. KPN zal derhalve ook voor de andere typen retailkosten (waaronder organisatiekosten) moeten bepalen in hoeverre deze direct dan wel op meetbaar causale basis indirect toegerekend kunnen worden aan diensten. Daarbij gelden evengoed de in randnummer 92 genoemde uitgangspunten.

333. Voorts benadrukt ACM dat – zoals hierboven ook is toegelicht – indirecte kosten niet specifiek aan één product hoeven te zijn gebonden. Er is sprake van indirecte kosten indien deze op meetbare causale basis (naar rato van gebruik of op basis van andere verdeelsleutels) aan diensten kunnen worden toegerekend. Ook in Annex A, paragraaf A.1.2.4 van dit besluit is uitgelegd dat indirecte kosten met behulp van verdeelsleutels (zoals cost drivers of verbruik) aan diensten kunnen worden toegerekend (zie randnummer 470). Bij andere kosten, zoals de kosten die op concernniveau gemaakt worden en de kosten van besturing en beheersing van de business units, kan het onmogelijk blijken een causale relatie met de diensten te identificeren. In dit geval wordt gesproken van gezamenlijke of gemeenschappelijke kosten (zie randnummer 471).[164]

334. Ten aanzien van gereguleerde wholesalebouwstenen waarop geen non-discriminatieverplichting rust, is het KPN toegestaan om de tarieven per afnemer te differentiëren. Om echter te voorkomen dat KPN intern een nultarief rekent voor zo'n gereguleerde wholesalebouwsteen waarop geen non-discriminatieverplichting rust – en daarmee de doelstelling van ND-5 op andere markten ondermijnt – dient KPN voor de (virtuele) inkoop van dergelijke bouwstenen ten behoeve van de ND-5 toets het gemiddelde externe tarief te hanteren.[165]

335. In het geval van tariefdifferentiatie met betrekking tot gereguleerde wholesalebouwstenen is het KPN slechts toegestaan om daarmee in de ND-5 toets te rekenen als – behalve KPN – minstens één externe wholesaleafnemer ook al voor het betreffende tarief of de betreffende korting in aanmerking komt.

336. Het tarief van een downstreamdienst, maar ook van ingekochte wholesalebouwstenen, bestaat vaak uit maandelijkse tarieven, verbruiksgerelateerde tarieven en eenmalige tarieven. Daarnaast zijn ook incentives gebruikelijk.[166] Ten behoeve van de ND-5 toetsing dient KPN de eenmalige tarieven en incentives te verdisconteren over een redelijke terugverdientijd in het nieuwe aanbod aan de klant. ACM verstaat onder redelijke terugverdienperiode de periode die een aanbieder in zijn business case hanteert waarbinnen de kosten voor een klant gemiddeld gesproken moeten zijn terugverdiend. Om praktische redenen stelt ACM een uniforme standaard terugverdienperiode vast van drie jaar. In die gevallen dat het evident is dat de periode van de business case de uniforme standaard periode van drie jaar overstijgt (en dat is zo in het geval van langjarige contracten), dient KPN als terugverdienperiode in de ND-5 toets te rekenen met de initieel overeen te komen contractduur.

337. Pas als KPN bovenstaande kosten terugverdient met de tarieven die door KPN aan gebruikers van de downstreamdienst in rekening worden gebracht, is het voordeel dat KPN

[164] ACM heeft met dit randnummer voetnoot 128 uit het ontwerpbesluit uitgeschreven.

[165] Het gaat hier dan bijvoorbeeld om FTA/MTA in het kader van de inkoopkosten van on-net verkeer.

[166] Denk hierbij bijvoorbeeld aan eenmalige (actie)kortingen, coulancekortingen (dit zijn kortingen die niet voortvloeien uit gemaakte afspraken in een lopend of oud contract), cashbacks, cadeautjes, meegeleverde producten, dealervergoedingen en niet in rekening gebrachte afkoopsommen in het geval van een overstap binnen KPN en/of haar groepsmaatschappijen.

heeft van zijn verticale integratie voldoende geremedieerd. In het geval de tariefstelling van een downstreamdienst niet repliceerbaar is (dus niet bovenstaande kosten dekt), zal ACM concluderen dat KPN zichzelf heeft bevoordeeld door de gereguleerde wholesalebouwstenen tegen lagere tarieven aan zichzelf te leveren of aan te bieden dan opgenomen in het referentieaanbod. Door zichzelf lagere tarieven te rekenen dan andere partijen overtreedt KPN de non-discriminatieverplichting. KPN dient zelf actief te toetsen of hij aan ND-5 voldoet.

Reikwijdte ND-5

338. ACM legt aan KPN de verplichting op om vanuit ontbundelde toegang ten behoeve van de downstream gelegen retailmarkten voor vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten op dienstniveau een ND-5 toets uit te voeren met inachtneming van de in randnummer 328 genoemde kostenelementen.

339. ACM beperkt hiermee de reikwijdte van ND-5 tot die retailmarkten waarop in afwezigheid van regulering een risico bestaat op enkelvoudige AMM van KPN. Op die markten en producten heeft KPN de prikkel en de mogelijkheid om de marges van concurrenten uit te hollen door middel van een strategie van selectieve prijsonderbieding (zie randnummer 210), namelijk de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten en de retailmarkten voor vaste telefonie. ACM verwacht dat KPN die prikkel en die mogelijkheid niet heeft op de retailmarkt voor internettoegang gelet op de aanwezigheid van een breed beschikbaar kabelaanbod (zie randnummer 209).[167]

340. Gelet op het ontbreken van een risico op marge-uitholling, zoals beschreven in randnummers 211 t/m 214, legt ACM daarnaast ook geen ND-5 toets op ten behoeve van de wholesalemarkten die downstream zijn gelegen van de markt voor ontbundelde toegang.

Aanvullende (proces)voorschriften ND-5

341. Mede met het oog op de informatieverschaffing aan ACM en aan de markt, legt ACM aan KPN de volgende nadere voorschriften op:

- *Beschikbaarheid ND-5 toetsen*
  KPN dient voor iedere downstreamdienst waarop ND-5 van toepassing is, op zorgvuldige en gedetailleerde wijze een ND-5 toets uit te voeren en te archiveren voorafgaand aan het moment van aanbieden (offreren). Wijzigingen in de aanbieding gedurende het proces tussen offerte en overeenkomst dient KPN eveneens vast te leggen in een aangepaste zorgvuldige en gedetailleerde ND-5 toets. Slechts voor zover KPN op een andere zorgvuldige en gedetailleerde wijze, dan op basis van een

[167] Deze analyse is evenzeer van toepassing op het retailproduct VoB2 welke vaak wordt aangeboden in een bundel met internettoegang. Ook voor deze specifieke dienst geldt dat (in afwezigheid van regulering) naast KPN kabelaanbieders een aanzienlijk deel van de klanten bedienen. ACM heeft dit deel van het besluit aangepast naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1653. Het betreft bijvoorbeeld de VoB2-producten die KPN binnen haar triple-playconsumentenbundels aanbiedt. Dit maakt het voor consumenten mogelijk om twee gesprekken tegelijk te voeren. VoB2 wordt derhalve uitgezonderd van toetsing aan ND5.

volledig uitgewerkte ND-5 toets kan verzekeren dat aan ND-5 wordt voldaan, is het KPN toegestaan in plaats van de ND-5 toets toe te passen, deze andere wijze uit te voeren. KPN dient in een dergelijk geval de relevante documentatie te archiveren die aan die (interne) verzekering ten grondslag ligt. In navolging op een verzoek van ACM dient KPN binnen drie werkdagen de gearchiveerde ND-5 (toets)informatie aan ACM te overleggen.

- *Kwartaaloplevering ND-5 toetsen*
  Binnen de reikwijdte van ND-5 dient KPN ACM voor alle standaard downstreamdiensten (dus niet zijnde maatwerk) eens per kwartaal te voorzien van de door zijn gebruikte meest actuele versie van de ND-5 toetsen. In de terminologie van KPN betreft dit de zogenoemde 'list price modellen' (inclusief salesmandaten). Een openbare versie van deze ND-5 toetsen dient KPN eens per kwartaal op het openbare deel van zijn website te publiceren.

Implementatietermijn ND-5 verplichting

342. Vanaf het moment van inwerkingtreding van dit besluit zal KPN enige tijd nodig hebben om de impact van ND-5 op zijn actief afneembaar portfolio (list prices, uitstaande offertes) te onderzoeken. ACM acht een implementatietermijn van vier maanden redelijk voor het doorvoeren van eventuele prijsaanpassingen ten behoeve van het actief afneembaar portfolio. Voor de contracten die zijn afgesloten op basis van het actief afneembare portfolio van KPN van vóór de inwerkingtreding van het onderhavige marktanalysebesluit en/of van vóór de afloop van de implementatietermijn van vier maanden, blijft onverminderd de ND-5 normering uit het vorige marktanalysebesluit van kracht.[168]

343. De reikwijdte van de ND-5 verplichting uit het voorgaande marktanalysebesluit Ontbundelde toegang zag alleen op de daaraan downstream gelegen wholesalemarkten (onder meer de markten voor WHBT). ACM ziet niet langer een risico op marge-uitholling tussen de markt voor Ontbundelde toegang en die wholesalemarkten en legt daarvoor geen ND-5 toets op (zie randnummer 340). Dit maakt dat er evenmin aanleiding is om de ND-5 normering van het voorgaande marktanalysebesluit Ontbundelde toegang te continueren voor KPN's installed base (lopende contracten op het moment van de inwerkingtreding van dit besluit) op die wholesalemarkten.[169] ACM merkt daarbij op dat het in overeenstemming brengen van de installed base met een nieuwe ND-5 normering in het verleden een prijsopdrijvend effect heeft gehad voor klanten van KPN, zonder dat dit de mededinging op dat moment een extra stimulans gaf. Daarom acht ACM het niet wenselijk om KPN te verplichten voor zijn retailaanbod zijn installed base in overeenstemming te brengen met een nieuwe ND-5

[168] OPTA (2011), Besluit Marktanalyse Ontbundelde toegang MDF-, SDF- en ODF-access (FttH), OPTA/AM/2011/202886, 29 december 2011, paragraaf 8.3.2. en dictumonderdelen XIV en XV.

[169] Bij wijziging van het contract of na afloop van de initiële contractsduur (bijvoorbeeld ook bij een automatische verlenging waartoe KPN niet contractueel gehouden is), beschouwt ACM deze lopende contracten niet langer als installed base.

normering. Dit geldt evenzeer voor contracten die KPN gedurende de implementatietermijn afsluit.

Conclusie

344. ACM legt KPN het verbod op een tariefstelling te hanteren die tot marge-uitholling leidt. De inhoud van dit verbod op marge-uitholling is hiervoor uitgewerkt in randnummers 319 t/m 337. ACM omschrijft dit verbod in randnummer 319 als volgt:

> "*Tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit in feite betekent dat KPN zijn eigen downstreambedrijf (waaronder het retailbedrijf van KPN) een wholesaletarief in rekening brengt waardoor andere afnemers als gevolg van marge-uitholling op de downstreammarkten niet onder concurrerende voorwaarden hun diensten kunnen aanbieden.*"

345. Voor de reikwijdte van dit verbod acht ACM het passend om aan KPN de verplichting op te leggen om vanuit ontbundelde toegang ten behoeve van de downstream gelegen retailmarkten voor vaste telefonie (met uitzondering van het retailmarktsegment voor VoB2) en zakelijke netwerkdiensten op dienstniveau een ND-5 toets uit te voeren (zie randnummers 338 t/m 340).

346. Met het oog op informatieverschaffing aan ACM en de markt legt ACM KPN ten aanzien van de beschikbaarheid en kwartaaloplevering van de ND-5 toetsen nadere voorschriften op zoals beschreven in randnummer 341.

347. Voor de implementatie van het verbod op marge-uitholling dient KPN zich te houden aan de in randnummers 342 t/m 343 genoemde termijn en voorwaarden.

7.5 Transparantieverplichting en referentieaanbod

348. ACM kan op grond van artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw de verplichting opleggen om door ACM nader te bepalen informatie met betrekking tot door ACM te bepalen vormen van toegang bekend te maken (hierna: algemene transparantieverplichting).

349. ACM kan op grond van artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw de verplichting opleggen om een referentieaanbod bekend te maken waarin een omschrijving is opgenomen van door ACM te bepalen vormen van toegang en de daarbij gehanteerde tarieven en andere voorwaarden.

350. Hieronder onderzoekt ACM of het opleggen van een algemene transparantieverplichting en een verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod passende verplichtingen zijn.

7.5.1 Beoordeling transparantieverplichting en referentieaanbod

351. De functie van zowel de algemene transparantieverplichting (artikel 6a.9, eerste lid, van de Tw) als de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod (artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw) is primair het verschaffen van alle informatie die partijen nodig hebben bij het

afnemen van toegang. Een noodzakelijke voorwaarde voor het effectief en efficiënt gebruik van een toegangsdienst is dat de afnemer van toegang over alle voor die toegang relevante informatie beschikt. In hoofdstuk 6 is gemotiveerd dat KPN in staat is om relevante informatie achter te houden.

352. De algemene transparantieverplichting en de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod zijn geschikt om het potentiële mededingingsprobleem van het achterhouden van informatie te adresseren. De verplichting bewerkstelligt immers dat voor toegang relevante informatie bekend wordt gemaakt en beperkt de mogelijkheden voor KPN om het afnemen van toegang door andere aanbieders te frustreren. Met name kan door het opleggen van deze verplichting het gebrek aan effectieve concurrentie als gevolg van achterhouding of niet tijdige verstrekking van informatie worden geadresseerd.

353. De algemene transparantieverplichting in combinatie met de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod is noodzakelijk voor het remediëren van het probleem van het achterhouden van informatie. De afzonderlijke verplichtingen (de algemene transparantieverplichting en de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod) zijn op zichzelf niet voldoende. De algemene transparantieverplichting leidt er niet toe dat de relevante informatie in een zodanige vorm beschikbaar wordt dat op basis van deze informatie eenvoudig en snel een nieuwe overeenkomst kan worden aangegaan tussen KPN en partijen die toegang (willen) afnemen. Daarnaast stelt de algemene transparantieverplichting afnemers niet in staat om snel te kunnen constateren of zij benadeeld worden ten opzichte van andere partijen, onderdelen of dochterondernemingen van KPN. Bovendien draagt alleen de combinatie van beide verplichtingen voldoende bij aan het voorkomen van oneigenlijke koppelverkoop, vertragingstechnieken, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp en onbillijke voorwaarden. De algemene transparantieverplichting is daarom niet toereikend.

354. Een transparantieverplichting in de vorm van de verplichting om een referentieaanbod te publiceren, is geschikt en noodzakelijk om ervoor te zorgen dat toegang en non-discriminatie voldoende effectief zijn om concurrentie op de onderliggende retailmarkten te bevorderen. De verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod is noodzakelijk om partijen in staat te stellen om effectief en efficiënt gebruik te maken van ontbundelde toegang omdat op basis van deze informatie vrijwel direct een overeenkomst tot stand kan komen tussen KPN en om toegang verzoekende partijen. Er bestaan dan ook geen minder belastende verplichtingen om de hierboven genoemde mededingingsproblemen (al dan niet in combinatie met andere verplichtingen) te voorkomen. Onder andere geldt dat de toegangsverplichting en de non-discriminatieverplichting niet zeker stellen dat de afnemers van toegang alle informatie die zij nodig hebben bij het afnemen van deze toegang ter beschikking krijgen.

Conclusie

355. ACM concludeert dat een algemene transparantieverplichting en de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod passende verplichtingen zijn. ACM legt daarom aan KPN een algemene transparantieverplichting op en de verplichting om een referentieaanbod bekend te maken.

7.5.2 Voorschriften

356. Op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw kan ACM voorschriften verbinden aan de mate van detaillering en de wijze van bekendmaking van het referentieaanbod. Het referentieaanbod moet voldoende zijn uitgesplitst naar de toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten. Daarom bepaalt ACM dat in het referentieaanbod door KPN de volgende elementen moeten worden opgenomen:

a. ten minste de onderwerpen die ACM in het kader van de toegangsverplichting in paragraaf 7.3 heeft opgenomen, alsmede de onderwerpen die in randnummer 308 zijn genoemd. Daarnaast dient het referentieaanbod alle diensten te bevatten, vallend binnen de reikwijdte van de toegangsverplichtingen in dit besluit, die KPN op het moment van publicatie van het referentieaanbod aan zichzelf levert;

b. redelijke voorwaarden voor ontbundelde toegang. Dit behelst: (1) netwerkelementen waar toegang wordt geboden; (2) informatie over de plaatsen van de fysieke aansluitpunten en de beschikbaarheid van aansluitnetwerken op bepaalde delen van het toegangsnet; (3) technische voorwaarden die verband houden met de toegang tot en het gebruik van aansluitnetwerken, met inbegrip van de technische kenmerken van het aansluitnet; (4) procedures voor het bestellen en leveren; en (5) gebruiksbeperkingen;

c. bijbehorende faciliteiten (waaronder co-locatie): (1) complete informatie over de desbetreffende locaties van KPN; (2) co-locatieopties (met inbegrip van fysieke co-locatie en in voorkomend geval co-locatie op afstand en virtuele co-locatie); (3) redelijke apparatuureisen: eventuele beperkingen voor apparatuur die in co-locatie kan worden geplaatst; (4) veiligheidsaspecten: door KPN getroffen maatregelen om de veiligheid van hun locaties te waarborgen; (5) redelijke voorwaarden voor de toegang van het personeel van concurrerende exploitanten; (6) redelijke veiligheidsnormen; (7) redelijke regels voor toewijzing van ruimte wanneer de co-locatieruimte beperkt is; en (8) redelijke regels voor ontvangers voor de inspectie van locaties waarop fysieke co-locatie mogelijk is of plaatsen waar co-locatie is geweigerd in verband met ruimtegebrek;

d. informatiesystemen: redelijke voorwaarden voor toegang tot de (1) operationele ondersteunende systemen en (2) informatiesystemen of databases voor reservering, levering, bestelling, onderhouds- en herstelverzoeken en facturering van KPN. Voor informatiesystemen dient er een storing- en herstelprocedure te zijn en een boetebeding[170] ingeval van het niet voldoen aan minimumkwaliteits- en serviceniveaus; en

e. redelijke leveringsvoorwaarden: (1) standaardcontract; (2) termijn waarbinnen wordt gereageerd op verzoeken om diensten en faciliteiten, overeenkomsten betreffende het niveau van de dienst, procedures om gebreken te verhelpen en om terug te keren naar het gangbare niveau van dienstverlening en parameters voor de kwaliteit van de

[170] Ook dit boetebeding dient te voldoen aan de voorwaarden zoals die zijn gesteld onder voorschrift h van de toegangsverplichting (zie randnummer 285.h).

dienstverlening; (3) tarieven voor elk van bovengenoemde aspecten, functies en faciliteiten[171]; en (4) boetebeding[172] in geval van het niet voldoen aan minimumkwaliteits- en serviceniveaus.

Ad d. Voor afnemers is het van groot belang dat zij de informatiesystemen, ordersystemen en databases kunnen benaderen. Storingen in deze informatiesystemen, ordersystemen en databases belemmeren de afnemers om (ten behoeve van hun eindgebruikers) ontbundelde toegang te kunnen afnemen. Het is dan ook van belang dat storingen in de systemen en databases snel worden opgelost. Hiertoe dient KPN een storing- en herstelprocedure op te nemen met daaraan gekoppeld een boetebeding in geval van het niet voldoen aan minimumkwaliteits- en serviceniveaus.

357. In aanvulling op het bepaalde in randnummer 356, verbindt ACM op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw aan de verplichting om het referentieaanbod te publiceren de volgende voorschriften:

a. KPN moet het referentieaanbod binnen één maand na de inwerkingtreding van dit besluit bekendmaken voor zover dit ziet op nieuwe gereguleerde diensten waarvoor in de voorgaande reguleringsperiode de verplichting tot het bekendmaken van een referentieaanbod nog niet gold. Voor de overige gereguleerde diensten die reeds werden aangeboden in de voorgaande reguleringsperiode geldt geen implementatietermijn en dient KPN dus het referentieaanbod bekend te maken direct bij de inwerkingtreding van het besluit;

b. KPN moet voor nieuwe of gewijzigde diensten[173] een aankondigingstermijn van minimaal twee maanden in acht nemen, voordat een dergelijke dienst wordt geïmplementeerd. In de volgende gevallen mag KPN een kortere aankondigingstermijn dan twee maanden hanteren, namelijk indien:

   - alle potentiële (externe) afnemers unaniem akkoord zijn met een snellere introductie van de betreffende dienst en daarmee met een kortere aankondigingstermijn dan twee maanden; en

   - het wijzigingen betreft in het referentieaanbod uit hoofde van regulering, zoals een handhavings- of aanwijzingsbesluit van ACM;

c. KPN moet ervoor zorgdragen dat een aangekondigde wholesaledienst ook daadwerkelijk afneembaar is aan het einde van de aankondigingstermijn met inachtneming van de geldende verplichtingen;

---

[171] Tarieven voor bijvoorbeeld ODF-backhaul en co-locatie op Area PoP's kunnen verschillen per situatie en in de tijd. Alhoewel daardoor de specifieke tarieven per netwerklocatie niet direct in het referentieaanbod worden opgenomen, dient KPN wel de specifieke tarieven op offertebasis te verstrekken op verzoek van potentiële wholesaleafnemers.

[172] Ook dit boetebeding dient te voldoen aan de voorwaarden zoals die zijn gesteld onder voorschrift h van de toegangsverplichting (zie randnummer 285.h).

[173] Onder nieuwe of gewijzigde diensten worden verstaan alle wijzigingen in het referentieaanbod.

d. KPN moet het referentieaanbod in ieder geval op elektronische wijze publiceren op zijn website;

e. KPN moet het referentieaanbod en wijzigingen daarvan in ieder geval bekendmaken via een elektronische nieuwsbrief aan (potentiële) afnemers;

f. KPN moet ACM gelijktijdig met of eerder dan (potentiële) afnemers informeren over voorgenomen wijzigingen; en

g. KPN moet het referentieaanbod opsplitsen naar de onderscheiden vormen van toegang.

Ad a. Ook voor de nieuwe toegangsvorm VULA en de daar bijbehorende nieuwe faciliteiten dient KPN binnen een maand een referentieaanbod bekend te maken. Alleen als potentiële afnemers van VULA en/of KPN daartoe een verzoek doen, zal ACM het referentieaanbod van KPN voor VULA en/of de daarbij behorende tarieven beoordelen in een implementatietraject. Op deze wijze kan het referentieaanbod in overleg met alternatieve aanbieders (in een zogenoemde 'Industry Group') verder worden uitgewerkt totdat er volgens ACM sprake is van een daadwerkelijk afneembaar aanbod. ACM zal niet ambtshalve de in het referentieaanbod opgenomen dienst en het bijbehorende tarief beoordelen in een implementatietraject. Dit betekent dat ACM evenmin ambtshalve een tariefbesluit zal nemen.

Ad b en c. Bij de introductie van nieuwe diensten of het doorvoeren van wijzigingen in bestaande diensten (bijvoorbeeld een tariefswijziging) moet een dergelijke aanpassing van het aanbod tijdig aan wholesaleafnemers bekend gemaakt worden. Dit betekent dat KPN een redelijke aankondigingstermijn in acht moet nemen. ACM acht een termijn van ten minste twee maanden redelijk. ACM heeft daarbij afgewogen dat afnemers voldoende tijd moeten hebben om hierop in te spelen, maar dat deze termijn ook niet langer dan strikt noodzakelijk moet zijn, om te voorkomen dat KPN onnodig lang moet wachten met bijvoorbeeld de introductie van nieuwe diensten in het betreffende gebied. Op het moment van aankondiging moet zeker zijn dat de aangekondigde wholesaledienst ook daadwerkelijk afneembaar is aan het einde van de aankondigingstermijn. Pas dan kunnen partijen er zeker van zijn dat op het moment van introductie alle afnemers de wholesaledienst ook daadwerkelijk kunnen afnemen en hebben partijen voldoende tijd om hun productportfolio aan te passen.

358. Onder de hiervoor bedoelde nieuwe en gewijzigde diensten vallen bijvoorbeeld ook nieuwe locaties waar MDF-access, VULA en/of ODF-access FttH beschikbaar zullen komen. Het kan daarbij gaan om zowel de klantlocaties waarvoor deze diensten beschikbaar zullen komen als de netwerklocaties waar de diensten door alternatieve aanbieders afgenomen kunnen worden. Zo geldt voor ODF-access FttH dat er jaarlijks op grote schaal nieuwe aansluitlijnen worden aangelegd. Daarmee komen in de betreffende gebieden nieuwe ODF-access FttH diensten beschikbaar. KPN dient het beschikbaar komen van die diensten minimaal twee maanden voordat zij afneembaar zijn aan te kondigen. Aan het einde van de aankondigingstermijn dient de aangekondigde dienst afneembaar te zijn. In het specifieke geval van vraagbundelingstrajecten voor FttH-netwerken gaat het erom dat de aangekondigde

wholesaledienst bestelbaar is na de aankondigingstermijn. Het kan immers nog vele maanden duren voordat de betreffende glasvezellijnen zijn aangelegd. Bij complexe dienstintroducties kan een langere implementatieperiode dan twee maanden vereist zijn.

359. ACM onderstreept dat de aankondigingstermijn in alle gevallen niet eerder van start gaat dan het moment waarop KPN alle benodigde informatie bekendmaakt aan potentiële afnemers. Hiervoor acht ACM van belang dat bij de aankondiging van de betreffende dienst ten minste de in randnummer 356 opgesomde punten worden opgenomen alsmede het tarief waartegen de dienst afneembaar zal zijn.

7.5.3 Migratieaanbod

360. Indien KPN op grond van het bepaalde in randnummer 285 onder m toegang dient te bieden tot een redelijk alternatief dan bepaalt ACM op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw dat KPN in aanvulling op zijn referentieaanbod ontbundelde toegang een zogenoemd migratieaanbod bekend maakt. In dit migratieaanbod moeten door KPN de volgende elementen worden opgenomen:

a. De uit te faseren gereguleerde dienst en de locaties die het betreft inclusief de definitieve datum van uitfasering per locatie;

b. Het redelijke alternatieve aanbod. Dit behelst naar analogie de elementen zoals nader omschreven in randnummer 356;

c. De wijze waarop KPN in geval van een migratie de gelijke behandeling van KPN's downstreamorganisatie en andere wholesaleafnemers zal waarborgen zoals nader omschreven in randnummer 293;

d. Een uitgewerkte beschrijving van de duidelijke en transparante procedures voor de uitfasering zoals nader omschreven in randnummer 294;

e. De wijze waarop KPN bij de migratie de continuïteit van de door de wholsaleafnemers op basis van de afgenomen toegang op een lagere markt aangeboden diensten zal waarborgen zoals nader omschreven in randnummer 295; en

f. Een onderbouwing door KPN van de redelijkheid van de voorgestelde termijnen zoals bedoeld in randnummer 289.

361. Teneinde de wholesaleafnemers van KPN in voldoende mate in de gelegenheid te stellen zich voor te bereiden op de uitfasering van een gereguleerde dienst en de daarmee samenhangende migratie, starten de aankondigings- en migratietermijn, zoals omschreven in randnummer 289, op het moment dat het openbare migratieaanbod geheel voldoet aan bovenstaande elementen.

362. Indien ACM van oordeel is dat het openbare migratieaanbod niet in overeenstemming is met de verplichtingen uit dit marktanalysebesluit, dan kan ACM aan KPN op grond van art. 6a.9

lid 4 Tw een aanwijzing geven met betrekking tot de aan te brengen wijzigingen. De aankondigings- en migratietermijn starten in dat geval dus niet eerder dan nadat de wijzigingen door KPN in zijn migratieaanbod zijn aangebracht.

7.5.4 Migratieaanbod MDF-access

363. In afwijking van de algemene uitfaseringsvoorschriften is in randnummer 291 bepaald dat KPN met de introductie van VULA een redelijk alternatief biedt voor MDF-access en daarom voor de uitfasering of beperking (door koperupgrades) van MDF-access een migratietermijn van 12 maanden in beginsel niet onredelijk is. Een aankondigingstermijn van 24 maanden wordt daarbij niet noodzakelijk geacht. ACM acht het van wezenlijk belang dat aan de markt voldoende duidelijkheid geboden wordt omtrent de procedures met betrekking tot MDF-migraties en bepaalt daarom op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw dat KPN binnen drie maanden na de inwerkingtreding van dit besluit een zogenoemd migratieaanbod MDF-access bekendmaakt als aanvulling op het referentieaanbod ontbundelde toegang. In dit migratieaanbod MDF-access moeten door KPN de volgende elementen worden opgenomen:

a. De wijze waarop KPN in geval van een migratie de gelijke behandeling van KPN's downstreamorganisatie en andere wholesaleafnemers zal waarborgen zoals nader omschreven in randnummer 293;

b. Een uitgewerkte beschrijving van de duidelijke en transparante procedures voor de uitfasering zoals nader omschreven in randnummer 294;

c. De wijze waarop KPN bij de migratie de continuïteit van de door de wholsaleafnemers op basis van de afgenomen toegang op een lagere markt aangeboden diensten zal waarborgen zoals nader omschreven in randnummer 295; en

d. Een migratietermijn en een onderbouwing door KPN van de redelijkheid van de voorgestelde termijnen zoals bedoeld in randnummer 291.

364. Indien KPN gedurende de reguleringsperiode daadwerkelijk overgaat tot uitfasering of beperking van MDF-access, dan dient hij het migratieaanbod MDF-access aan te vullen met concrete informatie. Het betreft onder andere concrete informatie over de specifieke locaties waar MDF-access wordt uitgefaseerd of beperkt inclusief de definitieve datum per locatie. Op het moment dat alle concrete benodigde informatie op deze wijze aan wholesaleafnemers is bekendgemaakt, start de onder d bepaalde definitieve migratietermijn voor de betreffende locatie(s).

365. Indien ACM van oordeel is dat het migratieaanbod MDF-access niet in overeenstemming is met de verplichtingen uit dit marktanalysebesluit, dan kan ACM aan KPN op grond van art. 6a.9 lid 4 Tw een aanwijzing geven met betrekking tot de aan te brengen wijzigingen. De migratietermijn start in dat geval dus niet eerder dan nadat de wijzigingen door KPN in zijn migratieaanbod MDF-access zijn aangebracht.

7.6 Tariefregulering

366. Artikel 6a.7, eerste lid, van de Tw bepaalt dat ACM verplichtingen met betrekking tot tariefbeheersing of kostentoerekening kan opleggen als uit een marktanalyse blijkt dat de AMM-aanbieder de prijzen door het ontbreken van werkelijke concurrentie op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen, in beide gevallen ten nadele van de eindgebruikers. Aan deze verplichting kunnen voorschriften worden verbonden voor een goede uitvoering van deze verplichting. Hieronder onderzoekt ACM of tariefregulering een passende verplichting is. Als dit het geval is, zal ACM onderzoeken welke invulling van tariefregulering passend is.

7.6.1 Beoordeling tariefregulering

367. De volgende geconstateerde potentiële mededingingsproblemen zijn relevant als het gaat om tariefregulering: prijsdiscriminatie, marge-uitholling en buitensporig hoge prijzen.

368. In het voorgaande heeft ACM vastgesteld dat een toegangsverplichting, een non-discriminatieverplichting en een verplichting tot het publiceren van een referentieaanbod geschikt en noodzakelijk zijn om een aantal van de geïdentificeerde mededingingsproblemen te voorkomen. In deze paragraaf motiveert ACM waarom ook het opleggen van tariefregulering aan KPN op de markt voor ontbundelde toegang een geschikte en noodzakelijke maatregel is.

369. Tariefregulering is geschikt omdat het de potentiële mededingingsproblemen prijsdiscriminatie, marge-uitholling en buitensporig hoge prijzen adresseert. Zo kan een tariefplafond voorkomen dat KPN buitensporig hoge prijzen rekent. De mogelijkheden tot prijsdiscriminatie en marge-uitholling kunnen worden beperkt met een tariefplafond. Immers, een tariefplafond stelt een bovengrens aan de tarieven die KPN extern rekent en begrenst daarmee de mogelijkheden om extern hogere wholesaletarieven dan intern te rekenen. Dat betekent dat het de ruimte voor prijsdiscriminatie en daarmee ook marge-uitholling begrenst.

370. Tariefregulering is noodzakelijk omdat er geen minder belastende verplichting is die het probleem van buitensporig hoge prijzen helemaal kan voorkomen. Immers, de verplichtingen tot toegang, transparantie en non-discriminatie ontnemen KPN niet de mogelijkheid om buitensporig hoge prijzen te hanteren, waardoor het risico op deze hoge prijzen blijft bestaan. KPN kan ondanks een non-discriminatieverplichting zijn eigen retailbedrijf en externe afnemers buitensporig hoge prijzen rekenen. De lagere marge die zijn retailbedrijf maakt wordt daarbij gecompenseerd door de hogere marge die hij maakt op ontbundelde toegang.

Conclusie

371. ACM concludeert dat het opleggen aan KPN van tariefregulering op de markt voor ontbundelde toegang passend is.

372. ACM legt aan KPN ten behoeve van het kunnen afnemen van toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de markt voor ontbundelde toegang, tariefregulering op.

373. In de volgende paragrafen zal ACM onderbouwen hoe zij deze tariefregulering nader zal invullen. Voor deze onderbouwing gaat ACM uit van de specifieke karakteristieken van de markt voor ontbundelde toegang. In paragraaf 7.6.2 bepaalt ACM de invulling van de tariefregulering voor MDF-access. In de paragrafen 7.6.3 en 7.6.4 bespreekt ACM de nadere invulling van de tariefverplichting voor VULA en ODF-access FttH.

7.6.2 Tariefregulering MDF-access

7.6.2.1 Tariefregulering tijdens transitieperiode

374. Er is al een aantal jaren sprake van een transitie van MDF-access naar nieuwe technologieën als SDF-access (al dan niet in combinatie met vectoring) en ODF-access FttH. Deze transitie zal naar verwachting nog een substantieel deel van de komende reguleringsperiode (en waarschijnlijk nog daarna) in beslag nemen.

375. De transitie naar nieuwe technologieën zal resulteren in nieuwe diensten in het algemeen en snellere breedbanddiensten in het bijzonder. Die ontwikkeling is cruciaal voor het creëren van economische groei en het realiseren van de doelstellingen van de 'Europa 2020-strategie' en het ontwikkelen van de 'Digitale agenda voor Europa'.[174] Gedurende deze transitieperiode zal er echter sprake zijn van grotere onzekerheden dan tot voorheen gebruikelijk was voor elektronische communicatiediensten. Ook de ontwikkeling in de concurrentiepositie van verschillende (soorten) aanbieders kent in de transitieperiode een grotere mate van onzekerheid. Dat geeft onzekerheid wat betreft de investeringen die nog gedaan zullen worden in oude technologie en de onderhoudskosten van die oude technologie. Dat maakt ook het bepalen van voldoende zekere en toekomstvaste gereguleerde tariefplafonds voor toegang tot netwerken op basis van oude technologie minder haalbaar.

376. Onzekerheid verhoogt het door beleggers geëiste rendement op geïnvesteerd kapitaal en maakt daarmee investeringen minder snel rendabel waardoor ze niet of later worden gedaan. Onzekerheid over de hoogte en ontwikkeling van gereguleerde tarieven voor toegang tot oude technologie heeft ook een negatief effect op investeringen van partijen die toegang afnemen. Het maakt het lastiger de timing van een eventuele overgang van oude naar nieuwe technologie goed te kiezen.

377. ACM kan op de meeste van de hiervoor beschreven onzekerheden geen of weinig invloed uitoefenen. ACM kan echter wel invloed uitoefenen op de mate van reguleringszekerheid. Reguleringszekerheid betekent dat ACM zo veel en zo snel mogelijk zekerheid geeft over de invulling van regulering. Wat betreft tariefregulering gaat het om zekerheid over de invulling ervan en/of de hoogte van tariefplafonds.

378. ACM is van oordeel dat regulering zo veel mogelijk zekerheid dient te bieden. Ook in voorgaande marktanalysebesluiten speelde reguleringszekerheid een belangrijke rol. Zo is op grond van dit doel al in de eerste serie marktanalysebesluiten (voor de reguleringsperiode van 2006-2008) tariefregulering via driejarige tariefplafonds geïntroduceerd ('WPC-systematiek'). Hierdoor wordt reeds aan het begin van de reguleringsperiode duidelijk wat de tariefplafonds

[174] COM(2010) 245 final/2, 26 augustus 2010.

zullen zijn voor de hele reguleringsperiode. Deze systematiek geeft meer zekerheid dan het jaarlijks vaststellen van tariefplafonds.

379. In het vorige marktanalysebesluit, dat ziet op de periode vanaf 1 januari 2012, heeft ACM ten aanzien van MDF-access een safety cap ingesteld om maximale reguleringszekerheid te waarborgen. Ook bij de invulling van de tariefregulering voor ODF-access FttH in de voorgaande reguleringsperiodes, speelde reguleringszekerheid een belangrijke rol. Een safety cap is een manier van tariefregulering die voor de tariefplafonds voor de komende reguleringsperiode uitgaat van het meest recente tariefplafond in de voorgaande reguleringsperiode. Dat meest recente tariefplafond wordt – gecorrigeerd voor de verwachte inflatie – doorgetrokken naar de komende reguleringsperiode.

380. De Commissie onderschrijft het belang van reguleringszekerheid en stelt in de NGA-aanbeveling:

> "*Regulatory certainty is key to promoting efficient investments by all operators. Applying a consistent regulatory approach over time is important to give investors confidence for the design of their business plans. In order to mitigate the uncertainty associated with periodical market reviews, NRAs should clarify to the greatest extent possible how foreseeable changes in market circumstances might affect remedies*."[175]

381. In de meer recente ND-aanbeveling legt de Commissie een duidelijk verband tussen voorspelbare en stabiele tarieven voor kopertoegang en het bevorderen van efficiënte investeringen:

> "*De onderhavige aanbeveling is gericht op* […] *ii) het vastleggen van voorspelbare en stabiele gereguleerde wholesaleprijzen voor kopertoegang* […]
>
> *Het creëren van de voorspelbaarheid inzake regelgeving is cruciaal voor het bevorderen van efficiënte investeringen en innovatie in nieuwe en verbeterde infrastructuur. Een langdurig consistente en stabiele benadering op regelgevingsgebied is van doorslaggevend belang om ervoor te zorgen dat investeerders het vertrouwen hebben om duurzame bedrijfsplannen uit te stippelen. Om gedurende een langere periode voor de nodige voorspelbaarheid te zorgen, dat wil zeggen langer dan de levensduur van een individuele marktanalyse, dienen de nri's in overeenkomstig het regelgevingskader opgelegde regulerende maatregelen zo duidelijk mogelijk te bepalen in hoeverre te verwachten veranderingen van de marktomstandigheden de desbetreffende oplossingen beïnvloeden.*"[176]

382. Gelet op het voorgaande acht ACM het ten behoeve van het creëren van een gunstig investeringsklimaat van belang zo veel mogelijk zekerheid te bieden over de invulling van de

[175] NGA-aanbeveling, overweging 6.

[176] Europese Commissie, *Aanbeveling over consistente verplichtingen tot non-discriminatie en kostenmethodologieën om de concurrentie te bevorderen en investeringen in breedband aantrekkelijker te maken*, 2013/466/EU, 11 september 2013, randnummers 3 en 4.

tariefverplichting – concreet de hoogte van de tariefplafonds – die tijdens de komende reguleringsperiode en daarna zal gelden. Daarbij is het ook belangrijk dat partijen zo snel mogelijk na de publicatie van het besluit weten wat het door ACM opgelegde tariefplafond is.

7.6.2.2 Safety cap voor bestaande vormen van MDF-access en bijbehorende diensten

383. In deze paragraaf beoordeelt ACM de geschikte en noodzakelijke invulling voor de tariefregulering van MDF-access en bijbehorende faciliteiten van bestaande diensten waarvoor ACM al eerder een tariefplafond heeft vastgesteld.

384. In de vorige reguleringsperiode heeft ACM gekozen voor een safety cap als invulling van tariefregulering voor ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk. Dit was een breuk met de toepassing van kostenoriëntatie in de reguleringsperiodes daarvoor. Voor de komende reguleringsperiode acht ACM een safety cap opnieuw een passende invulling van de tariefverplichting. ACM licht deze keuze hierna toe. Deze motivering verschilt niet wezenlijk van de motivering in het vorige marktanalysebesluit.

385. Het beginsel van kostenoriëntatie houdt in dat afnemers van toegang die gebruik maken van de infrastructuur van de AMM-partij een vergoeding aan deze AMM-partij betalen ter dekking van de relevante kosten. Men spreekt in dit verband ook wel van kostengeoriënteerde tarieven.

386. ACM heeft de keuze voor kostenoriëntatie in het verleden gemotiveerd door er ten eerste op te wijzen dat door kostengeoriënteerde tarieven te hanteren, kan worden voorkomen dat de AMM-partij buitensporig hoge prijzen voor ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk in rekening kan brengen en zo de afnemers van ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk kan uitbuiten. Ten tweede dragen kostengeoriënteerde tarieven bij aan het voorkomen dat de AMM-partij te hoge prijzen voor ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk kan rekenen, waardoor de marges van de afnemers van ontbundelde toegang op de retailmarkten waar de AMM-partij ook actief is, onder druk komen te staan. Ten derde heeft het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven ook een goede signaalfunctie ten aanzien van investeringen door toetreders. Een belangrijke informatiebron bij de investeringsbeslissing van een alternatieve toetreder is het kostenniveau van KPN.

387. Reguleringszekerheid is voor ACM altijd al een belangrijk doel geweest. In het verleden, tot 2012, heeft ACM die zekerheid bij MDF-access gegeven door binnen het WPC-systeem de kostenoriëntatieverplichting in te vullen met tariefplafonds die voor drie jaar werden vastgesteld. Vanaf de vorige reguleringsperiode acht ACM de WPC-systematiek voor MDF-access niet meer passend, omdat deze invulling het nadeel heeft dat zij relatief veel onzekerheid met zich brengt. Die onzekerheid zit zowel in de ontwikkeling van de kosten als in de ontwikkeling van volumes die samen de kostprijs van koperaansluitingen (en bijbehorende faciliteiten) bepalen.

388. Meer concreet gaat het bijvoorbeeld om onzekerheid over de volgende zaken. Ten eerste is er onzekerheid over de resterende levensduur van het kopernetwerk. Dit betreft de vraag wanneer het kopernetwerk – of delen daarvan – volledig wordt uitgefaseerd. De resterende levensduur beïnvloedt de afschrijvingstermijnen en daarmee de jaarlijkse kosten. Ten tweede is

er onzekerheid over de hoogte van de investeringen die in de resterende levensduur nog zullen plaatsvinden. Die zullen door de huidige transitie naar nieuwe technologieën naar verwachting wezenlijk afwijken van de jaarlijkse investeringen die in het verleden gebruikelijk waren. Ten derde is er onzekerheid over de onderhoudskosten; ook die worden aan het einde van de levensduur van een technologie minder voorspelbaar. Ten vierde is er onzekerheid over de relevante volumes in termen van het aantal actieve aansluitlijnen.[177] Die volumes zijn onzeker doordat de snelheid van de migratie van koper naar glas onzeker is. Ook het marktaandeel van KPN en alternatieve DSL-aanbieders enerzijds ten opzichte van het marktaandeel van kabelaanbieders anderzijds maakt die volumes onzeker. Dit betekent dat onduidelijk is tot welke tariefstelling kostenoriëntatie leidt.

389. Gelet op het voorgaande heeft ACM in het vorige marktanalysebesluit overwogen of er een alternatief is dat de nadelen van een strikte invulling van kostenoriëntatie kan voorkomen terwijl de voordelen daarvan zo veel mogelijk worden behouden. ACM is toen tot het oordeel gekomen dat een 'safety cap' een dergelijk alternatief is.

390. ACM heeft daarbij geoordeeld dat een safety cap het in randnummer 386 genoemde eerste effect (voorkomen van buitensporig hoge prijzen) bereikt. Inherent aan de safety cap is een afwijking van kostenoriëntatie maar het is zeer onwaarschijnlijk dat die afwijking zodanig groot kan worden dat de safety cap op een buitensporig hoog niveau zou komen. De safety cap is immers gebaseerd op in het verleden als zijnde kostengeoriënteerd vastgestelde tariefplafonds. ACM acht het niet waarschijnlijk dat de onderliggende kosten zoveel zijn gedaald dat de safety cap tarieven op een buitensporig niveau zouden liggen.

391. Voorts was ACM van oordeel dat een safety cap het in randnummer 386 genoemde tweede effect (bijdragen aan het voorkomen van marge-uitholling) bereikt. Ieder tariefplafond dat een redelijke benadering is van de kostprijs, draagt bij aan het voorkomen van marge-uitholling omdat wholesaletarieven die aanzienlijk boven de kostprijs liggen, worden voorkomen. Daarmee wordt de mate waarin marge-uitholling kan plaatsvinden al aanzienlijk beperkt. Gelet op het belang van de zekerheid die met kostenoriëntatie in dit geval niet langer kan worden geboden, heeft ACM kostenoriëntatie ook niet langer geschikt en noodzakelijk geacht in het licht van marge-uitholling. Relevant daarbij is dat tariefregulering van MDF-access primair bedoeld is ter voorkoming van buitensporig hoge tarieven. Uiteindelijk was ook bij de invulling van tariefregulering met kostenoriëntatie in voorgaande marktanalysebesluiten een non-discriminatie-verplichting als aanvullende maatregel nodig om marge-uitholling geheel te voorkomen.

392. Het derde effect (signaalfunctie voor investeerders) kan met een safety cap niet worden bereikt. Echter, deze signaalfunctie is overgenomen door de tariefplafonds voor FttH en de daaraan ten grondslag liggende kostprijs. Die kostprijs betreft de kostprijs van nieuwe investeringen van KPN in glasvezel en het is die kostprijs die een beeld geeft van de kostprijs van nieuwe investeringen in aansluitnetwerken en daarmee een signaalfunctie heeft. Dit geldt tevens voor de tariefplafonds die voor de toekomstvaste toegangsvorm VULA zullen gelden.

[177] Actieve aansluitlijnen zijn aansluitlijnen waarover diensten worden geleverd.

393. ACM heeft daarbij geoordeeld dat bij een safety cap een inflatiecorrectie redelijk is. Naar verwachting zullen kosten in het algemeen immers stijgen met de inflatie. Een methodiek die niet periodiek de kostprijs vaststelt, maar tariefplafonds doortrekt uitgaande van het meest recente tariefplafond van de voorgaande periode, zal daarom rekening moeten houden met die inflatie. Een dergelijke inflatiecorrectie wordt ook toegepast bij de regulering van ODF-access FttH en ook in EDC worden kostprijzen vastgesteld die rekening houden met de inflatie. Het ligt voor de hand om wat betreft de inflatiecorrectie dezelfde methodiek te gebruiken als bij ODF-access FttH. De methodiek voor inflatiecorrectie bij ODF-access FttH is beschreven in randnummer 174 tot en met 177 van het tariefbesluit ontbundelde glastoegang FttH.[178]

394. De in randnummers 390 tot en met 393 verwoorde argumentatie die ACM ten grondslag heeft gelegd aan de keuze voor een safety cap in het vorige marktanalysebesluit, acht ACM nog steeds van toepassing. Om die reden acht ACM ook voor de komende reguleringsperiode de safety cap methodiek de passende invulling van de tariefverplichting voor MDF-access. Dit wordt nog versterkt door het voornemen in het voorgaande marktanalysebesluit om ook in volgende reguleringsperiodes de safety cap methodiek te blijven hanteren. Dit biedt op langere termijn reguleringszekerheid.

395. Wat betreft de inflatiecorrectie betekent dit voor de komende reguleringsperiode het volgende. De startplafonds zijn de tariefplafonds zoals die in de voorgaande reguleringsperiode golden voor het jaar 2014. Per 1 januari van elk jaar volgend op 2014 mag KPN de tariefplafonds corrigeren voor de consumentenprijsindex (CPI) die wordt gepubliceerd door het CBS. De tariefplafonds dienen te worden aangepast op basis van de cijferreeks ‘CPI alle huishoudens’. Het tariefplafond voor jaar X dient te worden bepaald op basis van de gemeten inflatie in jaar X-1. De inflatie in jaar X-1 is gelijk aan het verschil tussen de CPI voor jaar X-2 en de CPI voor jaar X-1. KPN dient de nieuwe tariefplafonds steeds zo snel mogelijk na de publicatie van de relevante CPI’s te berekenen en bekend te maken. Ter illustratie, als de CPI voor 2013 100 bedraagt en de CPI voor 2014 102 bedraagt, dan betreft de jaarmutatie in 2014 2 procent. Een tariefplafond dat in 2014 € 10,00 bedroeg, leidt dan tot een tariefplafond van € 10,20 voor 2015. Meer concreet wordt KPN voorgeschreven om de tariefplafonds jaarlijks per 1 januari te verhogen met de CPI-jaarmutatie van september van het voorafgaande kalenderjaar.[179]

Relatie met de ND-aanbeveling

396. Zoals hiervoor reeds aangehaald, benadrukt de Commissie in haar ND-aanbeveling van 11 september 2013 het belang van voorspelbare en stabiele tarieven voor toegang tot koperaansluitnetwerken. ACM onderschrijft deze visie en heeft hieraan invulling gegeven door de safety cap methodiek, die bij uitstek tot maximaal voorspelbare en stabiele tarieven leidt.

397. De Commissie beveelt in haar ND-aanbeveling een andere kostenmethodologie voor de tariefregulering van kopertoegang aan. Daarbij gaat het om de zogenoemde BULRIC+

[178] OPTA/AM/2009/201367, 25 juni 2009.

[179] ACM heeft dit deel van het besluit verduidelijkt naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1718.

methodiek. NRI's zouden op basis van deze methodiek een kostenmodel moeten bouwen dat de kosten van een NGA netwerk weerspiegelt. Om vervolgens te komen tot tarieven voor kopertoegang dienen, voor zover nodig, de optische elementen te worden vervangen door efficiënt geprijsde koperelementen.

398. ACM dient zo veel mogelijk rekening te houden met de ND-aanbeveling en wijkt hier alleen van af als daar zwaarwegende redenen voor zijn. In dit geval is daar volgens ACM sprake van. ACM heeft in het vorige marktanalysebesluit maximale zekerheid aan marktpartijen willen bieden door de safety cap methodiek op te leggen en ook het voornemen te uiten deze methodiek in toekomstige reguleringsperiodes te continueren. Door nu de ND-aanbeveling te volgen en te kiezen voor de BULRIC+ methodiek zou ACM deze zekerheid weer tenietdoen. Dit is onwenselijk gezien de negatieve effecten die onzekerheid heeft op investeringen en daarmee ook in strijd met een van de belangrijkste doelstellingen van de ND-aanbeveling. Bovendien ligt het tarief dat voortkomt uit de safety cap methodiek zeer dicht bij het prijsbereik (tussen €8 en €10) dat de Commissie als uitkomst van de door haar aanbevolen kostenmethodologie verwacht. Ten slotte overweegt ACM hierbij dat MDF-access de komende reguleringsperiode naar verwachting relatief snel in belang zal afnemen en MDF-access uiteindelijk in steeds meer gebieden geheel zal worden uitgefaseerd.

Conclusie

399. ACM is van oordeel dat een safety cap met inflatiecorrectie passend is voor bestaande vormen van MDF-access en bijbehorende faciliteiten.

400. Om op langere termijn zekerheid te bieden, acht ACM het ook gewenst in komende reguleringsperiodes de safety cap te continueren als tariefregulering passend is. ACM heeft daarom het voornemen ook in volgende reguleringsperiodes de safety cap methode te handhaven.

401. Voor bestaande vormen van MDF-access en bijbehorende faciliteiten waarvoor al eerder door ACM een kostprijs is vastgesteld, is een safety cap met inflatiecorrectie van toepassing. De safety cap gaat uit van het laatste (meest recente) tariefplafond in de voorgaande reguleringsperiode.

402. Een eerste uitzondering op bovenstaande zijn de in de voorgaande reguleringsperiode vastgestelde maandelijkse tarieven waarin eenmalige projectkosten zijn opgenomen. Het gaat onder meer om het reeds vastgestelde maandelijkse tarief voor MDF Pair Bonding. In het Tariefbesluit MDF Pair Bonding heeft ACM bepaald dat KPN de eenmalige projectkosten voor vijf jaar mocht meenemen als opslag op het maandelijkse tarief.[180] Na deze vijf jaar heeft KPN de projectkosten terugverdiend en zou het maandelijkse tarief weer worden verlaagd. ACM concludeert daarom dat:

[180] ACM/DTVP/2013/204815, 25 november 2013.

- het vastgestelde maandelijkse tariefplafond voor MDF Pair Bonding en de andere in de vorige reguleringsperiode vastgestelde maandelijkse tariefplafonds van kracht blijven in de komende reguleringsperiode totdat de initiele vijfjaarstermijn is verstreken. Op dat moment dient KPN de betreffende tariefplafonds te verlagen met de projectkosten; en

- in de daarop volgende jaren voor die tarieven een safety cap met inflatiecorrectie van toepassing is op de verlaagde tariefplafonds.[181]

403. De inflatiecorrectie en ontwikkeling van de tariefplafonds in de tijd is omschreven in randnummer 394.

404. Een tweede uitzondering op bovenstaande zijn de eenmalige tarieven voor nieuwe diensten die op het moment dat zij werden vastgesteld nog niet representatief waren voor de gemiddelde kosten gedurende de levenscyclus van het toegangsproduct. ACM concludeert dat voor het vaststellen van deze tariefplafonds niet de safety cap systematiek, maar de WPC/EDC-kostensystematiek passend is. Op dit moment geldt dit alleen voor MDF Pair Bonding.[182]

7.6.2.3 Tariefregulering voor nieuwe vormen van MDF-access en bijbehorende diensten

405. Als bij aanvang of tijdens de reguleringsperiode nieuwe diensten worden ontwikkeld, is het toepassen van een safety cap niet mogelijk door het ontbreken van een starttarief. In dat geval is ACM van oordeel dat het gebruik van de bestaande WPC/EDC-methodiek van kostenoriëntatie geschikt en noodzakelijk is. Deze methodiek is in het verleden de ‘standaard’ keuze geweest voor de tariefregulering van toegangsdiensten. De WPC/EDC-methodiek zorgt voor voorspelbare en stabiele tarieven tijdens de reguleringsperiode. Omdat de methodiek de werkelijke kosten van KPN als uitgangspunt neemt, stelt deze KPN in staat zijn kosten, mits deze voldoen aan een toets op efficiëntie, terug te verdienen. ACM verwijst voor een nadere uitwerking van de WPC/EDC-methodiek naar Annex A van dit besluit.

406. Vanuit het oogpunt van consistentie ligt het voor de hand dat als er in de nieuwe dienst een bouwsteen zit die met de safety cap wordt gereguleerd, de safety cap voor die bouwsteen als relevant element in de totale kostprijsberekening wordt meegenomen.

407. ACM verwacht dat gezien het afnemende belang van de oude kopertechnologie er de komende reguleringsperiode geen nieuwe vormen van MDF-acces voor externe wholesaleafnemers beschikbaar zullen komen. De introductie van nieuwe diensten zal mogelijk zien op enkele bijbehorende faciliteiten.

[181] ACM heeft dit deel van het besluit verduidelijkt naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer.

[182] ACM heeft dit deel van het besluit aangepast naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1693 tot en met 1700.

Conclusie

408. ACM is van oordeel dat de bestaande WPC/EDC-methodiek van kostenoriëntatie passend is voor de tariefregulering van nieuwe vormen van MDF-access en bijbehorende faciliteiten.

409. Voor nieuwe vormen van MDF-access en bijbehorende faciliteiten is de bestaande WPC/EDC-methodiek van kostenoriëntatie van toepassing. Deze methodiek is beschreven in Annex A van dit besluit. KPN is verplicht een kostentoerekeningssysteem dat aan de hierin beschreven voorschriften voldoet voor nieuwe vormen van MDF-access en bijbehorende faciliteiten ter goedkeuring aan ACM voor te leggen. Tevens dient KPN in beginsel altijd een accountantsrapportage te voegen bij de rapportage over het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem. ACM kan zich voorstellen dat dit bij kleine dienstaanpassingen niet altijd nodig is. Deze uitzonderingen kan KPN aan ACM voorleggen. Indien KPN in het concrete geval kan onderbouwen dat een accountantscontrole disproportioneel is, kan ACM hem in die specifieke situaties toestaan om geen externe accountantscontrole uit te laten voeren.[183]

7.6.3 Tariefregulering VULA

410. VULA is de alternatieve toekomstvaste vorm van ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk. Op basis van de argumenten die reeds zijn beschreven in randnummer 386 acht ACM kostenoriëntatie passend voor deze vorm van toegang. In de eerste plaats zorgt kostenoriëntatie ervoor dat buitensporig hoge tarieven worden voorkomen. Ten tweede draagt kostenoriëntatie bij aan het voorkomen van marge-uitholling. Ten slotte biedt kostenoriëntatie een geschikte signaalfunctie voor (potentiële) toetreders. Ook dit laatste argument maakt kostenoriëntatie tot een passende verplichting, aangezien een andere (lichtere) invulling deze signaalfunctie minder goed kan vervullen. Kostenoriëntatie is immers de enige invulling die relevante informatie over de kostprijs van toegang kan bieden.

411. Voor de nieuwe VULA dienst gelden voor een deel dezelfde onzekerheden rond kosten en volumes als voor het bestaande MDF-access zoals die in de vorige paragraaf zijn omschreven. De safety cap methodiek is hier echter niet direct toepasbaar, vanwege het ontbreken van een bestaand (gereguleerd) tarief. Bovendien weegt ACM de argumenten voor kostenoriëntatie zwaarder voor deze toekomstvaste vorm van toegang. De signaalfunctie van een kostengeoriënteerd tarief is namelijk relevanter voor een toekomstvaste toegangsvorm dan voor een toegangsvorm die wordt uitgefaseerd.

Relatie met de ND-aanbeveling

412. In haar ND-aanbeveling van 11 september 2013 legt de Commissie voor wholesale toegangsproducten een verband tussen het opleggen van tariefregulering enerzijds en het opleggen van een aantal non-discriminatie verplichtingen anderzijds:

[183] ACM heeft dit deel van het besluit aangepast naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1681.

"*49. De nri moet besluiten geen gereguleerde wholesaletoegangsprijzen voor passieve NGA-wholesale-inputs dan wel niet-materiële of virtuele wholesale-inputs met gelijkwaardige functionaliteiten overeenkomstig artikel 13 van Richtlijn 2002/19/EG op te leggen of te handhaven indien zij de AMM-exploitant in het kader van dezelfde maatregel verplichtingen inzake non-discriminatie overeenkomstig artikel 10 van Richtlijn 2002/19/EG oplegt met betrekking tot passieve NGA-wholesale-inputs dan wel niet-materiële of virtuele wholesale-inputs met gelijkwaardige functionaliteiten, en deze verplichtingen in overeenstemming zijn met:*

a) EoI, op grond van de procedure van punt 51;

b) verplichtingen die verband houden met de technische dupliceerbaarheid onder de in de punten 11 tot en met 18 vastgelegde voorwaarden, indien EoI nog niet volledig ten uitvoer is gelegd, alsmede

c) verplichtingen die verband houden met de test op de economische dupliceerbaarheid als aanbevolen in punt 56;

op voorwaarde dat:

d) de nri kan aantonen dat een door de AMM-exploitant aangeboden bestaand toegangsnetwerkproduct, dat is onderworpen aan een kostengeoriënteerde verplichting inzake prijscontrole overeenkomstig de in de punten 30 tot en met 37 alsmede 40 gespecificeerde kostenmethodologie, een koperanker vormt en derhalve aantoonbaar voor een retailprijsbeperking zorgt, of

e) de nri kan aantonen dat exploitanten die retaildiensten door middel van één of meer niet door de AMM-exploitant gecontroleerde alternatieve infrastructuren leveren, voor een aantoonbare retailprijsbeperking kunnen zorgen. In het kader van deze voorwaarde dient „controleren" overeenkomstig de beginselen van het mededingingsrecht te worden opgevat."

413. In randnummer 305 heeft ACM reeds gemotiveerd dat Equivalence of Input niet passend is voor VULA. Daarmee wordt niet voldaan aan de voorwaarden om af te zien van tariefregulering.

414. Voorts beveelt de Commissie in haar ND-aanbeveling voor tariefregulering de zogenoemde BULRIC+ methodiek aan. NRI's moeten op basis van deze methodiek een kostenmodel bouwen dat een NGA netwerk weerspiegelt. Om vervolgens te komen tot tarieven voor kopertoegang dienen, voor zover nodig, de optische elementen te worden vervangen door efficiënt geprijsde koperelementen.

415. ACM dient zoveel mogelijk rekening te houden met de ND-aanbeveling en wijkt hier alleen van af als daar voldoende zwaarwegende redenen voor zijn. In overwegingen 25 tot en

met 30 van de ND-aanbeveling motiveert de Commissie waarom BULRIC+ de passende invulling van tariefregulering is:

(25) *Om de doelstellingen van het regelgevingskader te bereiken, moet een kostenmethodologie worden toegepast die leidt tot toegangsprijzen die zo dicht mogelijk bij de verwachte prijzen op een markt met daadwerkelijke mededinging liggen. Een dergelijke kostenmethodologie dient te zijn gebaseerd op een modern efficiënt netwerk, dient de behoefte aan langdurig stabiele en voorspelbare wholesaleprijzen voor kopertoegang te weerspiegelen, waardoor sterke schommelingen en schokken worden voorkomen, om te zorgen voor een duidelijk kader voor investeringen, en dient in staat te zijn om kostengeoriënteerde wholesaleprijzen voor kopertoegang te genereren, die als anker dienen voor NGA-diensten en op toepasselijke en consistente wijze rekening houden met het effect van afnemende volumes als gevolg van de overgang van koper naar NGA-netwerken, dat wil zeggen dat een kunstmatige stijging van wholesaleprijzen voor kopertoegang wordt vermeden, die anders plaats zal vinden doordat klanten naar de NGA-netwerken van de AMM-exploitant migreren.*

(26) Het terugverdienen van de kosten is een van de hoofdbeginselen van een kostenmethodologie. Hierdoor wordt gewaarborgd dat de door exploitanten op een efficiënte manier gemaakte kosten worden gedekt en dat hun geïnvesteerde kapitaal een behoorlijk rendement oplevert.

(27) Een kostenmethodologie waarvan het juiste „bouwen of kopen"-signaal uitgaat, dient het goede evenwicht te vinden tussen het waarborgen van efficiënte toegang en voldoende prikkels om te investeren en in het bijzonder om NGA-netwerken aan te leggen en daardoor nieuwe, snellere en betere breedbanddiensten te leveren.

(28) De aanbevolen kostenmethodologie moet binnen de Unie voor transparantie en consistentie zorgen. Bovendien is er een consistente modelleringsbenadering nodig, waarbij rekening wordt gehouden met specifieke nationale omstandigheden.

(29) De kostenmethodologie op basis van bottom-up long- run incremental costs plus (BU LRIC +) komt wat betreft het vastleggen van prijzen voor gereguleerde wholesaletoegangsdiensten het beste tegemoet aan deze doelstellingen. Bij deze methodologie wordt er een model opgesteld op basis van het incrementele kapitaal (met inbegrip van eerder gemaakte kosten) en de exploitatiekosten die een hypothetisch efficiënte exploitant maakt bij het leveren van alle toegangsdiensten, waaraan een marge voor het volledig terugverdienen van de gemeenschappelijke kosten wordt toegevoegd. Bij de methodologie op basis van BU LRIC + kunnen derhalve de totale, op doeltreffende wijze gemaakt kosten worden terugverdiend.

(30) Bij de methodologie op basis van BU LRIC + worden de huidige kosten toekomstgericht berekend (dat wil zeggen op basis van moderne technologie, verwachte vraag etc.) die een efficiënte netwerkexploitant zou maken om momenteel een netwerk te

bouwen waarmee alle vereiste diensten kunnen worden geleverd. BU LRIC + geeft derhalve de juiste en efficiënte signalen voor toegang."

416. ACM onderschrijft de hierboven beschreven doelstellingen. Op die basis kan BULRIC+ een geschikte invulling zijn van tariefregulering voor VULA.

417. Voor de regulering van toegangsdiensten heeft ACM ook vaak gekozen voor de EDC-methodiek. Deze methodiek heeft voor een belangrijk deel dezelfde kenmerken als de BULRIC+ methodiek. Beide methoden (1) nemen een lange termijn perspectief waardoor ook vaste kosten in de kostprijs terecht komen, (2) hanteren actuele (vervangings)waarde als kostengrondslag, (3) staan een opslag in de kostprijs ter dekking van de gemeenschappelijke kosten toe, en (4) geven een juist 'bouwen of kopen' signaal aan potentiële toetreders.

418. Een verschil tussen beide methoden is dat EDC een top-down methodiek is die uitgaat van het netwerk en de kosten van KPN. BULRIC+ betreft een bottom-up methodiek die het netwerk en de kosten van een hypothetische nieuwe toetreder modelleert. In haar ND-aanbeveling stelt de Commissie het volgende over het netwerk dat met de BULRIC+ methodiek gemodelleerd moet worden:

"*(32) Bij het modelleren van een NGA-netwerk moeten nri's een omschrijving geven van een hypothetisch efficiënt NGA- netwerk dat geheel of gedeeltelijk uit optische elementen bestaat, waarmee de doelen van de digitale agenda voor Europe op het gebied van bandbreedte, dekking en gebruik kunnen worden behaald. Bij het modelleren van een NGA- netwerk moeten de nri's alle bestaande civieltechnische activa betrekken waarin over het algemeen ook een NGA- netwerk kan worden ondergebracht, alsmede civieltechnische activa die moeten worden gebouwd om een NGA- netwerk in onder te brengen. Nri's mogen er derhalve bij het ontwerpen van het model op basis van BULRIC + niet van uitgaan dat er voor het uitrollen van een NGA-netwerk gebruik wordt gemaakt van een geheel nieuw civieltechnisch infrastructuurnetwerk.*"

419. Dit betekent dat het te modelleren netwerk voor een deel gebaseerd moet zijn op bestaande activa van het vaste netwerk van KPN. Voorts constateert ACM dat het te modelleren netwerk in staat moet zijn om de doelen van de digitale agenda te behalen. Naar verwachting zal dit een FttC (eventueel in combinatie met FttH) netwerk zijn dat lijkt op het bestaande vaste netwerk van KPN. Ten slotte zal voor het vullen van het model met kosten- en volumedata veelvuldig gebruik worden gemaakt van informatie van bestaande marktpartijen. Aangezien KPN over het grootste netwerk beschikt, zal de door KPN geleverde informatie in het bijzonder relevant zijn. ACM verwacht daarom dat in dit specifieke geval het verschil tussen top-down en bottom-up relatief beperkt zal zijn.

420. ACM acht de BULRIC+ en de EDC-methodiek in dit geval in hoge mate als vergelijkbaar en beschouwt daarmee beiden als een geschikte invulling van de tariefregulering. ACM heeft naar aanleiding van reacties van marktpartijen uit de consultatie en dupliek overwogen welke van deze kostenmethodieken het meest passend is voor het vaststellen van de VULA-tariefplafonds. ACM maakt daarbij de volgende afwegingen.

421. ACM is van oordeel dat toepassing van de BULRIC+ methodiek voor de vaststelling van de VULA-tarieven ten opzichte van EDC een aantal nadelen met zich meebrengt. Ten eerste is ACM het eens met de verschillende marktpartijen dat de ontwikkeling van een BULRIC+ kostenmodel door een extern onderzoeksbureau naar verwachting relatief veel tijd in beslag zal nemen. Dit heeft tot gevolg dat de tariefplafonds voor VULA lange tijd onbekend zijn. De onzekerheid die dit met zich meebrengt, kan een negatief effect hebben op de investeringen van zowel wholesaleafnemers als KPN. Ten tweede erkent ACM dat – zoals door KPN is ingebracht – de toepassing van BULRIC+ voor VULA tot inconsistenties leidt met de overige gereguleerde tariefplafonds die zijn gebaseerd op de EDC- en/of safety cap systematiek (voor koperdiensten) en de DCF-systematiek (voor ODF-access FttH). Dit kan leiden tot onjuiste verhoudingen tussen de tarieven van de verschillende gereguleerde wholesalediensten van KPN.

422. ACM constateert dat een invulling van de tariefregulering voor VULA op basis van het bestaande tarief (safety cap) voor MDF-access vermeerderd met de meerkosten van VULA op basis van de EDC-systematiek bovengenoemde nadelen in belangrijke mate wegneemt. Daarbij handelt ACM nog steeds in lijn met de doelstellingen van het regelgevingskader en de uitgangspunten van de ND-aanbeveling. Zo motiveert de Commissie in de ND-aanbeveling dat BULRIC+ onder meer leidt tot langdurig stabiele en voorspelbare wholesaleprijzen, welke zorgen voor een duidelijk kader voor investeringen. Bovendien zou de toepassing van BULRIC+ tot doel hebben dat het juiste ‘bouwen of kopen-signaal’ van deze tarieven uitgaat. Dit signaal geeft voldoende prikkels om te investeren en in het bijzonder om NGA-netwerken aan te leggen.

423. ACM constateert dat de safety cap systematiek bij uitstek tot maximaal voorspelbare en stabiele tarieven leidt. Safety caps voorkomen dat de wholesaletarieven kunstmatig fluctueren door de effecten van enerzijds afnemende volumes en anderzijds afschrijvingen van de koperen aansluitlijn. Dit in tegenstelling tot de situatie waarbij de kosten van de aansluitlijn worden bepaald op basis van de EDC-systematiek. De indexering van de safety caps zorgt er daarnaast voor dat de wholesaletarieven op het kopernetwerk van KPN jaarlijks navenant stijgen met de eveneens geïndexeerde tarieven van ODF-access FttH. Dit garandeert dat de verhouding tussen de koper- en glasvezeltarieven niet wordt verstoord en het juiste ‘bouwen of kopen-signaal’ wordt gegeven aan alternatieve aanbieders.

424. Bovengenoemde eigenschappen blijven behouden door de bestaande safety caps voor MDF-access op te nemen in de tariefplafonds voor VULA. ACM acht het passend om vervolgens de safety caps voor de MDF lijntarieven te vermeerderen met de meerkosten voor VULA op basis van de EDC-systematiek. Dit leidt er namelijk toe dat de VULA-tarieven consistent zijn met de overige op basis van EDC vastgestelde wholesaletarieven. EDC-kostenrapportages zijn bovendien op redelijk korte termijn op te leveren. Daarmee geeft het zowel KPN als wholesaleafnemers van VULA meer (investerings)zekerheid dan de BULRIC+ systematiek. Overigens leidt de toepassing van EDC op de meerkosten voor VULA naar verwachting niet tot de eerder genoemde onzekerheden in de kopertarieven. De kosten voor dit specifieke deel van het netwerk kennen namelijk – in tegenstelling tot de kosten van de aansluitlijn – minder fluctuaties. Het betreft een deel van de backbone van het netwerk. Dit

netwerkdeel wordt niet geraakt door grote schommelingen in volumes, omdat het voor meerdere koper- en glasvezeldiensten wordt ingezet. De backbone is bovendien verglaasd en bevat daarom geen afgeschreven koperen onderdelen.

425. Voor VULA gelden ook andere kosten dan de kosten die zijn opgenomen in de maandelijkse vergoeding voor de MDF-aansluitlijn. Het betreft bijvoorbeeld de installatie- en leveringskosten. ACM is van oordeel dat het passend is KPN te verplichten om voor andere kosten dan de kosten die vallen onder het MDF-lijntarief een EDC/WPC-kostentoerekeningssysteem te hanteren dat voldoet aan de voorschriften die nader zijn uitgewerkt in Annex A van dit besluit, tenzij het gaat om bijbehorende faciliteiten voor VULA die op exact dezelfde wijze al worden aangeboden in het referentieaanbod voor MDF-access en waarvoor derhalve al een tariefplafond is vastgesteld. Dit laatste geldt onder meer voor co-locatie.[184]

426. In aanvulling daarop acht ACM het van belang dat de tariefstructuur voor VULA zo wordt vormgeven dat deze in zekere mate vergelijkbaar is met de business case en tariefstructuur voor MDF-access. Dit betekent onder meer concreet dat de tarieven voor VULA grotendeels onafhankelijk moeten zijn van de snelheid en de kwaliteit van de individuele lijn, waarbij wel de door het verkeer en de functionaliteit gedreven kosten kunnen leiden tot differentiatie in de tariefstructuur. De tarieven voor MDF- en SDF-access zijn immers evenmin afhankelijk van het type dienstverlening dat over de lijn wordt gerealiseerd.[185]

427. ACM zal niet ambtshalve de tarieven voor VULA beoordelen. ACM zal KPN verzoeken een tariefvoorstel (inclusief kostentoerekeningssysteem) aan haar voor te leggen en dit beoordelen in een tariefbesluit indien een potentiële afnemer van VULA of KPN daar een verzoek toe doet. Zolang ACM niet in een tariefbesluit de tariefplafonds voor VULA heeft vastgesteld, gelden de tarieven uit het referentieaanbod van KPN als de tariefplafonds.

Conclusie

428. ACM concludeert dat het passend is om de bestaande safety caps voor MDF-access op te nemen in de tariefplafonds voor de lijntarieven van VULA, vermeerderd met de meerkosten voor VULA op basis van de EDC-systematiek. Daarnaast acht ACM het passend om de tariefplafonds voor andere tarieven dan het lijntarief van VULA te bepalen op basis van een EDC/WPC-kostentoerekeningssysteem dat voldoet aan de voorschriften die nader zijn uitgewerkt in Annex A van dit besluit, tenzij het gaat om bijbehorende faciliteiten voor VULA die op exact dezelfde wijze al worden aangeboden in het referentieaanbod voor MDF-access en waarvoor derhalve al een tariefplafond is vastgesteld.

429. Indien een potentiële afnemer van VULA of KPN ACM een verzoek doet tot beoordeling van de VULA tariefplafonds, is KPN verplicht een EDC/WPC-kostentoerekeningssysteem dat

[184] ACM heeft dit deel van het besluit aangepast naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1704 tot en met 1716.

[185] ACM heeft dit deel van het besluit aangepast naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1549.

aan de in Annex A beschreven voorschriften voldoet ter goedkeuring aan ACM voor te leggen. Op basis daarvan zal ACM in dat geval de tariefplafonds voor VULA vaststellen in een tariefbesluit. KPN is verplicht om zijn tarieven voor VULA vast te stellen met inachtneming van het tariefplafond zoals dit door ACM is vastgesteld. Zolang ACM niet in een tariefbesluit de tariefplafonds voor VULA heeft vastgesteld, gelden de tarieven uit het referentieaanbod van KPN als de tariefplafonds.

430. Tevens dient KPN in beginsel altijd een accountantsrapportage te voegen bij de rapportage over het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem. ACM kan zich voorstellen dat dit bij kleine dienstaanpassingen niet altijd nodig is. Deze uitzonderingen kan KPN aan ACM voorleggen. Indien KPN in het concrete geval kan onderbouwen dat een accountantscontrole disproportioneel is, kan ACM in die specifieke situaties KPN toestaan om geen externe accountantscontrole te laten uitvoeren.[186]

7.6.4 Tariefregulering ODF-access FttH

431. In deze paragraaf beoordeelt ACM de geschikte en noodzakelijke invulling voor de tariefregulering van ODF-access FttH en bijbehorende faciliteiten.

432. In de voorgaande twee marktanalysebesluiten heeft ACM voor ODF-access FttH de verplichting tot kostenoriëntatie passend bevonden en opgelegd. De invulling die daarbij passend is bevonden is beschreven in de beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang[187] (hierna: de beleidsregels FttH), in het tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH) 2009[188] en in het tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH) 2012[189].

433. In de beleidsregels FttH heeft ACM de tariefprincipes weergegeven die ACM zal hanteren bij de tariefregulering van ODF-access FttH. ACM heeft daarbij aangegeven dat de beleidsregels nadrukkelijk een betekenis hebben die in de tijd verder strekt dan één specifieke reguleringsperiode. Deze beleidsregels zijn dan ook een belangrijk uitgangspunt voor de invulling van tariefregulering voor ODF-access FttH die hier in het onderhavige besluit aan de orde is.

434. ACM heeft in de beleidsregels FttH geconcludeerd dat voor de invulling van tariefregulering voor FttH zowel het bevorderen van concurrentie als het aanmoedigen van investeringen essentiële doelstellingen zijn. Aangezien er zich in veel gevallen een ‘trade-off’ voordoet tussen beide doelstellingen zal ACM hier een balans in moeten vinden.[190] ACM concludeert in de beleidsregels dat zij investeringen in FttH wil aanmoedigen door het risico voor investeerders te beperken. Dit vult zij in door met de beleidsregels FttH meer zekerheid te verschaffen ten aanzien van de voorgenomen tariefregulering en door expliciet rekening te

[186] ACM heeft dit deel van het besluit aangepast naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1681.

[187] OPTA/AM/2008/202874, 19 december 2008.

[188] OPTA/AM/2009/201367, 25 juni 2009.

[189] ACM/DTVP/2013/201158, 16 mei 2013.

[190] Beleidsregels FttH, randnummer 31.

houden met de risico's van investeringen in glas en het reguleringsrisico.[191] Dit resulteert in de conclusie dat het passend is om als kostenmodel uit te gaan van het business model van de investeerder waarvan ACM beoordeelt of dit zogenoemde 'DCF-model' redelijke waarden bevat.[192] Hoe dit DCF-model wordt toegepast bij de invulling van tariefregulering, is vastgelegd in de beleidsregels FttH en nader uitgewerkt in de voorgaande tariefbesluiten ontbundelde toegang FttH.

435. Een belangrijk aspect van deze tariefregulering is dat bij de introductie van deze methode startplafonds zijn vastgesteld die over de tijd stijgen met de inflatie. Die plafonds zijn relevant over verschillende reguleringsperioden (mits een tariefverplichting passend wordt bevonden). Daarnaast voert ACM een periodieke toetsing uit waarin iedere reguleringsperiode wordt gekeken hoe de interne opbrengstvoet[193] die in het DCF-model wordt berekend, zich verhoudt met het normrendement van de all-risk WACC.[194] Als de interne opbrengstvoet boven het normrendement van de all-risk WACC komt, zullen de tariefplafonds naar beneden worden bijgesteld. De periodieke toetsing kan dus resulteren in een neerwaartse bijstelling van de tariefplafonds maar niet in een opwaartse bijstelling. De tariefplafonds blijven aan de bovenkant dus altijd begrensd door de startplafonds plus inflatiecorrectie. Meer concreet wordt KPN voorgeschreven om de tariefplafonds jaarlijks per 1 januari te verhogen met de CPI-jaarmutatie van september van het voorafgaande kalenderjaar.[195]

Relatie met de ND-aanbeveling

436. Hiervoor is in randnummer 412 reeds aangehaald dat de Commissie in haar ND-aanbeveling van 11 september 2013 een verband legt tussen het opleggen van tariefregulering enerzijds en het opleggen van een aantal non-discriminatie verplichtingen anderzijds. ACM dient zo veel mogelijk rekening te houden met de ND-aanbeveling en wijkt hier alleen van af als daar voldoende zwaarwegende redenen voor zijn. In dit geval is daar volgens ACM sprake van. Ten eerste heeft ACM in de vorige marktanalysebesluiten ingezet op een methodiek van tariefregulering die marktpartijen zekerheid en voorspelbare tariefplafonds biedt. Daarbij is ook het voornemen geuit deze methodiek in toekomstige reguleringsperiodes te continueren. Door nu de ND-aanbeveling in strikte zin te volgen (het opleggen van een economische repliceerbaarheidstoets en het geheel intrekken van tariefregulering voor ODF-access FttH) zou ACM deze zekerheid weer tenietdoen. Dit is onwenselijk gezien de negatieve effecten die onzekerheid heeft op investeringen en daarmee ook in strijd met een van de belangrijkste doelstellingen van de ND-aanbeveling.

437. Ten tweede verwacht ACM op basis van eerdere ervaringen met de ND-5-verplichting dat een repliceerbaarheidstoets tussen ODF-access FttH en de retailmarkt voor internettoegang de

[191] Ibid, randnummer 100.

[192] DCF staat voor 'Discounted Cash Flow'.

[193] De internal rate of return (IRR).

[194] De berekening van de all-risk WACC is beschreven in de beleidsregels FttH, randnummers 66 tot en met 69.

[195] ACM heeft dit deel van het besluit verduidelijkt naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1718.

prijsflexibiliteit van KPN juist beperkt in vergelijking met de huidige tariefregulering, in weerwil van wat de Commissie met de ND-aanbeveling beoogt. Dit wordt bevestigd door KPN:

"*Wat betreft een marge-uithollingstoets (ND-5), kan KPN kort zijn. De huidige ND-5 toets naar WBT gaat al te ver in de beperking van de tariefsvrijheid van KPN, als zijnde het enige netwerk dat in staat is weerstand te bieden aan de Multiplay kracht van het netwerk van de kabel. Toetsing in de glasketen zal de mogelijke doodsteek voor de uitrol van glas worden.*"[196]

438. Ook dit maakt dat een introductie van de in de ND-aanbeveling voorgeschreven repliceerbaarheidstoets naar verwachting de investeringen in glasvezelnetwerken minder aantrekkelijker zal maken.

439. Ten slotte acht ACM het van belang dat in Nederland relatief veel wordt geïnvesteerd in breedbandnetwerken. Reeds 25 procent van de huishoudens heeft een FttH-aansluiting. Kabelnetwerken kunnen bijna alle huishoudens in Nederland op basis van onder meer Docsis 3.0 van hoge snelheden voorzien. Ook door de investeringen in het kopernetwerk kunnen miljoenen huishoudens van meer bandbreedte worden voorzien. In dit kader ontbreekt nog grootschalige toetreding door alternatieve aanbieders op ODF-access FttH. Juist nu al enige toetreding op ODF-access FttH heeft plaatsgevonden en de verwachting is dat dit de komende reguleringsperiode een vlucht neemt, acht ACM het van belang dat de reguleringszekerheid die met de tariefregulering is gegeven, gestand wordt gedaan.

440. Hiervoor heeft ACM geoordeeld dat er geen economische repliceerbaarheidstoets (ND-5) dient te gelden tussen onder meer ODF-access FttH en de retailmarkt voor internettoegang. In veruit de meeste gevallen geldt dus dat voor ODF-access FttH geen economische repliceerbaarheidstoets geldt. Daarmee wordt niet voldaan aan de door de EC gestelde voorwaarden om af te zien van tariefregulering.

441. Daar komt nog bij dat ACM van oordeel is dat de DCF-methodiek KPN relatief veel vrijheid biedt bij het bepalen van zijn tarieven. KPN is vrij om tarieven onder de tariefplafonds te hanteren en doet dat in de praktijk ook. Ook maakt KPN gebruik van de mogelijkheid om kortingen te geven bij hoge afname in FttH-gebieden. Dit geeft "een zekere mate van prijsflexibiliteit om prijsniveaus uit te proberen en toepasselijk marktpenetrerend prijsbeleid toe te passen", zoals de Commissie in haar ND-aanbeveling in overweging 49 noemt als factor om efficiënte investeringen te bevorderen. Daarbij komt dat de DCF-methodiek ertoe leidt dat de tariefplafonds de ontwikkeling in investeringskosten van KPN volgen. Zo leidt een onverhoopte stijging van de CAPEX per aangelegde glasvezellijn tot hogere tariefplafonds. Omgekeerd leidt een daling van de CAPEX tot lagere tariefplafonds. Ook dit geeft KPN ruimte en zekerheid om met zijn prijsstelling zijn investeringen te dekken. Ten slotte heeft ACM bij het ontwerpen van de tariefregulering voor ODF-access FttH nadrukkelijk rekening gehouden met het belang van de investeerder. De beleidsregels FttH beschrijven de balans die ACM heeft gevonden tussen enerzijds het belang om investeringen te stimuleren en anderzijds het belang om toegang mogelijk te maken. Dit heeft onder andere geresulteerd in de zogenaamde asymmetrische

[196] Brief KPN, Kenmerk: L/14/U/022, *Reactie van KPN op hypothesesessie van 19 mei 2014*, 6 juni 2014.

reguleringsopslag, die de investeerder in staat stelt eventuele overwinsten, tot een bepaalde hoogte, te behouden. De investeerder wordt daarmee in staat gesteld om bij gunstige marktontwikkelingen, een hoger dan normaal rendement te behalen. Dit beperkt de risico's van de investeerder.

442. Tariefregulering voor ODF-access FttH op de wijze waarop ACM die invult, staat dus niet aan de doelstellingen van de ND-aanbeveling in de weg.

443. Voor ODF-access FttH gelden ook tarieven die geen onderdeel vormen van de DCF-methodiek, zoals het aansluiten (patching) en afsluiten (de-patching) van glasvezellijnen. Er is tot op heden nog geen duidelijke kostenmethodiek voorgeschreven voor deze glasvezeldiensten. Dit heeft tijdens voorgaande tariefbeoordelingen tot discussies geleid en onduidelijkheid gecreëerd voor zowel KPN als alternatieve aanbieders. ACM is daarom van oordeel dat het passend is KPN te verplichten om hiervoor een EDC/WPC-kostentoerekeningssysteem te hanteren dat voldoet aan de voorschriften die nader zijn uitgewerkt in Annex A van dit besluit.

Conclusie

444. ACM concludeert dat de methodiek van tariefregulering op basis van kostenoriëntatie zoals beschreven in de beleidsregels FttH en de tariefbesluiten ontbundelde toegang FttH passend is.

445. Voor ODF-access FttH en de daarbij behorende faciliteiten (waaronder operationele glasvezeldiensten) is de verplichting tot kostenoriëntatie van toepassing zoals die is beschreven in de beleidsregels FttH en wordt uitgewerkt in een voor deze reguleringsperiode te gelden tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH). In dat tariefbesluit zullen in ieder geval een rendementstoets worden uitgevoerd en de tariefplafonds worden vastgesteld voor maandelijkse tarieven, eenmalige tarieven en nieuwe diensten.

446. Voor tarieven voor diensten die geen onderdeel vormen van de DCF-methodiek is de bestaande WPC/EDC-methodiek van kostenoriëntatie van toepassing. Deze methodiek is beschreven in Annex A van dit besluit. KPN is verplicht voor deze diensten een kostentoerekeningssysteem dat aan de hierin beschreven voorschriften voldoet ter goedkeuring aan ACM voor te leggen. Tevens dient KPN in beginsel altijd een accountantsrapportage te voegen bij de rapportage over het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem. ACM kan zich voorstellen dat dit bij kleine dienstaanpassingen niet altijd nodig is. Deze uitzonderingen kan KPN aan ACM voorleggen. Indien KPN in het concrete geval kan onderbouwen dat een accountantscontrole disproportioneel is, kan ACM hem in die specifieke situaties toestaan om geen externe accountantscontrole te laten uitvoeren.[197]

[197] ACM heeft dit deel van het besluit aangepast naar aanleiding van de nota van bevindingen, randnummer 1681.

8 Dictum

I. ACM heeft op grond van artikel 6a.1, eerste lid, van de Tw onderzocht welke markt(en) overeenkomen met de in de aanbeveling relevante markten vermelde markt voor ontbundelde toegang. ACM concludeert dat de nationale markt voor ontbundelde toegang (virtuele) MDF-access, SDF-access en ODF-access FttH omvat.

II. ACM concludeert dat de markt voor ontbundelde toegang niet daadwerkelijk concurrerend is en dat KPN op deze markt beschikt over aanmerkelijke marktmacht. ACM wijst Koninklijke KPN N.V. en zijn groepsmaatschappijen als bedoeld in artikel 24b Boek 2 Burgerlijk Wetboek, alsmede Reggefiber Group B.V., waarin KPN N.V. uitsluitende zeggenschap heeft (gezamenlijk: KPN), voor zover zij actief zijn als aanbieder van openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of elektronische communicatiediensten op de markt voor ontbundelde toegang, aan als onderneming bedoeld in artikel 6a.2, eerste lid, van de Tw.

III. Gelet op het ontbreken van daadwerkelijke concurrentie op de markt voor ontbundelde toegang en de AMM-postitie van KPN op deze markt, legt ACM gelet op de te verwachten mededingingsproblemen verplichtingen aan KPN op.

IV. ACM acht de verplichtingen als opgelegd in het besluit 'Ontbundelde toegang MDF-, SDF- en ODF-access (FttH)' van 29 december 2011 (kenmerk: OPTA/AM/2011/202886) niet langer passend. Voor zover deze verplichtingen nog gelden, worden zij op grond van artikel 6a.2, eerste lid, onder c, van de Tw ingetrokken, onder gelijktijdige oplegging van de hierna genoemde verplichtingen.

Toegangsverplichting

V. Op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw legt ACM aan KPN de verplichting op om te voldoen aan redelijke verzoeken tot ontbundelde toegang en bijbehorende faciliteiten. Deze verplichting heeft betrekking op MDF-access (gedeeld of volledig ontbundeld), VULA en ODF-access FttH. Hiervoor verwijst ACM naar randnummers 233, 243, 262 en 270 van dit besluit.

VI. Op grond van artikel 6a.2 juncto artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw legt ACM aan KPN de verplichting op om alle bijbehorende faciliteiten te leveren als onderdeel van toegang. Hiervoor verwijst ACM naar randnummers 272, 273 en 283 van dit besluit.

VII. Op grond van artikel 6a.6, derde en vierde lid, van de Tw verbindt ACM aan de toegangsverplichting voorschriften. Hiervoor verwijst ACM naar randnummers 284 tot en met 295.

Non-discriminatieverplichting

VIII. Op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.8 van de Tw legt ACM aan KPN een generieke non-discriminatieverplichting op. Hiervoor verwijst ACM naar randnummers 306 tot en met 310.

IX. De non-discriminatieverplichting omvat mede een verbod op het hanteren van tariefdifferentiatie. Hiervoor verwijst ACM naar randnummers 317 en 318 van dit besluit.

X. Als onderdeel van de non-discriminatieverplichting legt ACM aan KPN een verbod op marge-uitholling (ND-5) op. Hiervoor verwijst ACM naar randnummers 344 tot en met 347 van dit besluit.

Transparantieverplichting en het referentieaanbod

XI. Op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.9, tweede lid, van de Tw legt ACM aan KPN een algemene transparantieverplichting op en de verplichting om een referentieaanbod bekend te maken. Hiervoor verwijst ACM naar randnummer 355 van dit besluit.

XII. Op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw verbindt ACM aan de verplichting om een referentieaanbod te publiceren specifieke voorschriften. Hiervoor verwijst ACM naar randnummers 356 tot en met 365 van dit besluit.

Tariefregulering

XIII. Op grond van artikel 6a.2 jo. artikel 6a.7 van de Tw legt ACM aan KPN ten behoeve van het kunnen afnemen van toegangsdiensten en bijbehorende faciliteiten die behoren tot de markt voor ontbundelde toegang, tariefregulering op (zie randnummer 371 tot en met 373). Voor verschillende vormen van toegang gelden verschillende invullingen van tariefregulering die hierna zijn aangegeven.

XIV. Voor de tariefregulering van bestaande vormen van MDF-access en bijbehorende faciliteiten waarvoor ACM al eerder een kostprijs heeft vastgesteld, verwijst ACM naar randnummers 399 tot en met 401 van dit besluit.

XV. Voor de tariefregulering van nieuwe vormen van MDF-access en bijbehorende faciliteiten verwijst ACM naar randnummers 408 en 409 van dit besluit.

XVI. Voor de tariefregulering van VULA en bijbehorende faciliteiten verwijst ACM naar randnummers 428 tot en met 430 van dit besluit.

XVII. Voor ODF-access FttH en bijbehorende faciliteiten is de verplichting tot kostenoriëntatie van toepassing zoals die is beschreven in randnummers 445 en 446.

Overgangsbepaling

XVIII. Op aanvragen tot het vaststellen van een tarief ter uitvoering van de verplichtingen opgelegd bij voormeld besluit van 29 december 2011 die vóór de ingangsdatum van het onderhavige besluit zijn ingediend, blijft het besluit van 29 december 2011 van toepassing. Het tarief dat naar aanleiding van een dergelijke aanvraag wordt vastgesteld, werkt terug tot het moment dat de dienst waarop de aanvraag betrekking heeft, geïntroduceerd is. Met het van kracht worden van het onderhavige besluit kwalificeert de dienst waarvoor het tarief is

vastgesteld als een bestaande dienst waarvoor al eerder door ACM een kostprijs werd vastgesteld, onder de voorwaarden zoals die in het onderhavige besluit worden vastgesteld.

Inwerkingtreding besluit

XIX. Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2016.

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

w.g.

dr. F. J. H. Don
bestuurslid

Beroepsmogelijkheid

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag.
Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage.
Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.
Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30.

Annex A Kosten- en tarievenannex

A.1 Kostentoerekening en financiële rapportages: algemeen

A.1.1 Inleiding

447. In het marktanalysebesluit waarbij deze Annex is gevoegd, heeft ACM aangegeven op welke markten zij aan KPN verplichtingen inzake tariefregulering oplegt.[198] Ten behoeve van deze verplichtingen dient KPN financiële rapportages op te stellen waarin hij verantwoording aflegt over kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van diensten en markten. Met het oog hierop dient duidelijk te zijn aan welke regels deze financiële rapportages en de berekening van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van diensten en markten moeten voldoen. ACM wil bij de financiële rapportages en kostentoerekening zoveel mogelijk dezelfde regels hanteren.

448. Dit hoofdstuk bevat algemene regels ten aanzien van kostentoerekening en financiële rapportages. Voorschriften die alleen in het kader van kostengeoriënteerde wholesaletariefregulering gelden, zijn beschreven in hoofdstuk A.2 'Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale'.

449. In paragraaf A.1.2 gaat ACM in op kostentoerekening. Paragraaf A.1.3 behandelt de goedkeuring en toepassing van het kostentoerekeningssysteem. Paragraaf A.1.4 ten slotte gaat in op de eisen die aan de rapportages gesteld worden.

A.1.2 Kostentoerekening: algemene uitgangspunten

450. Kostentoerekening dient om kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen aan diensten en markten toe te rekenen.[199] In het kostentoerekeningssysteem is vastgelegd welke kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen aan diensten en markten toegerekend worden en op welke wijze deze toegerekend worden.

A.1.2.1 Toe te rekenen kosten

451. Het startpunt van de toerekening van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen is de jaarrekening. Dit betekent dat aangesloten wordt bij de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling die KPN in het kader van de jaarrekening toepast. Als ACM vindt dat afwijkende grondslagen voor waardering en resultaatbepaling gehanteerd moeten worden, geeft ACM dat hierna expliciet aan.

[198] De in deze Annex opgenomen bepalingen zijn ook van toepassing voor de invulling van andere verplichtingen dan tariefregulering, zoals voor het bepalen van de ongereguleerde wholesale- en retailkosten voor het verbod op marge-uitholling (ND-5). Voor de leesbaarheid neemt deze Annex echter de verplichting tariefregulering van wholesalediensten als uitgangspunt.

[199] Het begrip kostentoerekening heeft hier niet alleen betrekking op kosten, maar ook op omzet en geïnvesteerd vermogen. Het is echter gebruikelijk om hiervoor het begrip kostentoerekening te hanteren.

452. Gegeven de principes die KPN in zijn jaarrekening hanteert, betekent het voorgaande onder andere dat:[200]

- afschrijvingen op basis van de lineaire afschrijvingsmethode worden berekend, waarbij dezelfde afschrijvingstermijnen gehanteerd worden als bij het opstellen van de jaarrekening;
- activa gewaardeerd worden op basis van de historische kostenmethode.

453. ACM gaat in beginsel uit van het principe van fully allocated cost. Dit betekent dat kosten die ten behoeve van diensten en markten gemaakt worden in principe volledig aan deze diensten en markten toegerekend dienen te worden. Dit betekent dat kosten die een gezamenlijk of gemeenschappelijk karakter hebben ook aan diensten en markten toegerekend dienen te worden.

454. Financiële sancties die door ACM zijn opgelegd mogen niet in de kostentoerekening betrokken worden.

A.1.2.2 Uitgangspunten bij kostentoerekening

455. Ten aanzien van de wijze van kostentoerekening hanteert ACM de volgende uitgangspunten:

- bij de verschillende verplichtingen dient zoveel mogelijk dezelfde wijze van kostentoerekening gehanteerd te worden;
- de wijze van kostentoerekening voor de verschillende verplichtingen dient consistent te zijn;
- kostentoerekening dient op objectieve, transparante en efficiënte wijze plaats te vinden;
- kosten mogen slechts eenmaal toegerekend worden;
- kosten dienen zo veel mogelijk op causale wijze toegerekend te worden.

Hieronder licht ACM deze regels toe.

456. ACM hanteert als regel dat kosten, en, waar aan de orde, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen, zoveel mogelijk op dezelfde wijze toegerekend dienen te worden. Er is alleen sprake van aanvullende of afwijkende kostentoerekening ten behoeve van één van de verplichtingen als dit hierna is aangegeven. Aanvullingen op en afwijkingen van het algemene kostentoerekeningssysteem staan vermeld in hoofdstuk A.2.

457. Daarnaast dient de kostentoerekening consistent te zijn. Dit betekent dat de toerekening van een bepaald type kosten over de volle breedte van het KPN-bedrijf op dezelfde wijze dient plaats te vinden, ongeacht of het om gereguleerde of ongereguleerde diensten en markten gaat

[200] In het kader van kostengeoriënteerde wholesaletariefregulering zijn ten aanzien van de bepaling van de kosten van vaste activa afwijkingen van toepassing. Zie hiervoor hoofdstuk A.2.

en ongeacht of het om retail- of wholesalediensten en -markten gaat. Door een consistente aanpak wordt de toerekening robuust voor wijzigingen in het gereguleerde portfolio van diensten. Als ACM ten aanzien van een dienst of markt de verplichting tot tariefregulering oplegt, of besluit dergelijke verplichtingen ten aanzien van een dienst of markt te laten vervallen, dan heeft dit zodoende in beginsel geen invloed op de kostentoerekening.

458. Consistentie houdt ook in dat bij in de tijd opeenvolgende rapportages dezelfde wijze van kostentoerekening gehanteerd wordt. De kostentoerekening kan alleen gewijzigd worden als hierdoor de kostentoerekening nauwkeuriger wordt of als sprake is van noodzakelijke aanpassingen, bijvoorbeeld vanwege wijzigingen in het netwerk of door reorganisatie. Het is niet toegestaan dat de kostentoerekening gewijzigd wordt enkel met het oog op de verwachte effecten daarvan op de uitkomsten.

459. De wijze van kostentoerekening, en in het bijzonder de keuze van de cost drivers of kostenverdeelsleutels, dient objectief, transparant en efficiënt te zijn. Op die manier is de wijze van kostentoerekening duidelijk en inzichtelijk en kan deze met zo min mogelijk moeite uitgevoerd worden. Kosten mogen slechts eenmaal toegerekend worden. Als kosten gemaakt worden ten behoeve van meerdere diensten, dan mogen deze kosten niet aan ieder van deze diensten volledig toegerekend worden, maar moeten deze kosten verdeeld worden over de diensten ten behoeve waarvan ze gemaakt worden. In het kostentoerekeningssysteem dient gewaarborgd te worden dat kosten slechts eenmaal worden toegerekend.

A.1.2.3 Principes voor kostentoerekening

460. Voor de toerekening van kosten aan diensten en markten kunnen verschillende principes gehanteerd worden:[201]

- de kosten kunnen toegerekend worden aan de diensten en markten die de kosten veroorzaken (‘cost causation’);

[201] Zie onder meer de Principles of Implementation and Best Practice (PIBs) regarding cost recovery principles as decided by the Independent Regulators Group, 23 September 2003. Met deze PIBs is de IRG gekomen tot een meer geharmoniseerde toepassing van artikel 13 van de Toegangsrichtlijn inzake prijscontrole en kostentoerekening (welk artikel in Nederland is geïmplementeerd met artikel 6a.7 van de Tw). Het tweede lid van dit artikel stelt namelijk: “De nationale regelgevende instanties zien erop toe dat regelingen voor het terugverdienen van kosten en tariferingsmethoden die worden opgelegd erop gericht zijn efficiëntie en duurzame concurrentie te bevorderen en de consument maximaal voordeel te bieden.” In randnummer 20 bij de toelichting op dit artikel wordt aanvullend vermeld dat de methode van het terugverdienen van de kosten aangepast moet zijn aan de omstandigheden. Ook de ERG Common Position: Guidelines for implementing the Commission Recommendation C (2005) 3480 on Accounting Separation & Cost Accounting systems under the regulatory framework for electronic communications, ERG (05) 29 (blz.9) noemt deze zes principes voor kostentoerekening.

- de kosten kunnen toegerekend worden aan de gebruikers die de voordelen genieten die samenhangen met de gemaakte kosten; dit hoeven niet noodzakelijkerwijs dezelfde gebruikers te zijn die de diensten waarvoor de kosten gemaakt worden afnemen ('benefits received');
- de kosten kunnen op zodanige wijze toegerekend worden dat dit de totstandkoming van duurzame concurrentie bevordert ('effective competition'), en meer in het bijzonder van een gelijk speelveld ('level playing field');
- de kosten kunnen op zodanige wijze toegerekend worden dat daar een prikkel vanuit gaat om deze kosten te minimaliseren ('cost minimisation');
- de kosten kunnen op basis van reciprociteit (van bijvoorbeeld de onderliggende functionaliteit) worden toegerekend;
- de kosten kunnen op zodanige wijze toegerekend worden dat de praktische uitvoerbaarheid van de wijze van kostentoerekening nog in redelijke verhouding staat tot de met die toerekening te bereiken doelstellingen ('practicality').

461. ACM gaat in de toepassing van kostenoriëntatie in beginsel uit van het principe van causale toerekening van kosten. Een kenmerk van tarieven die op basis van causale toerekening in redelijke verhouding tot de onderliggende kosten staan, is dat ze voorkómen dat KPN te hoge of te lage winsten (of zelfs verliezen) genereert waardoor kruissubsidies ontstaan die het level playing field verstoren. Ook bevorderen tarieven die gebaseerd zijn op causale toerekening van onderliggende kosten in het algemeen de concurrentie, doordat ze in beginsel de juiste prikkels geven ten aanzien van het gebruik van deze diensten en de beslissingen van concurrenten van KPN om al dan niet in eigen infrastructuur te investeren.

462. Rekening houdend met de omstandigheden van een specifiek geval, kan ten aanzien van bepaalde (typen) kosten causale toerekening echter tot suboptimale uitkomsten leiden. Om de geconstateerde concurrentieproblemen te voorkómen, kan het in een dergelijk geval dan beter zijn om af te wijken van kostencausaliteit. Dit is met name het geval bij wholesalespecifieke kosten.

463. Wholesalespecifieke kosten betreffen de kosten die KPN maakt in verband met een verplichting om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door ACM bepaalde vormen van toegang. Op basis van causale kostentoerekening zouden deze kosten via de wholesaletarieven volledig voor rekening van de om toegang verzoekende aanbieders komen. Dit betekent dat deze aanbieders met een extra kostenpost geconfronteerd zouden worden, waardoor het voor hen moeilijker zo niet onmogelijk zou worden om te concurreren met KPN, die deze kosten voor zijn eigen dienstverlening niet hoeft te maken. KPN heeft hierdoor een kostenvoordeel ten opzichte van zijn concurrenten en kan daarmee marges van concurrenten uithollen, waardoor er geen sprake is van een gelijkwaardig speelveld. Dit betekent dat kostencausaliteit tot een uitkomst leidt die op gespannen voet staat met de doelstelling van duurzame concurrentie, en dat overwogen moet worden dat de betreffende kosten op basis van een ander principe dan causaliteit moeten kunnen worden toegerekend. Ook heeft KPN bij causale toerekening van dit type kosten geen prikkel om deze kosten te minimaliseren.

464. Voor dit type kosten kan proportionele toerekening worden toegepast. Bij proportionele toerekening draagt KPN naar evenredigheid bij aan deze kosten. Op die manier wordt marge-uitholling voorkomen en worden alternatieve aanbieders dus niet op achterstand ten opzichte van KPN gezet, maar ontstaat juist een gelijkwaardig speelveld. Hierdoor zijn alternatieve aanbieders in staat om op gelijke voet met KPN in de retailmarkt te concurreren, hetgeen ten goede komt aan de eindgebruikers. Ten slotte geeft proportionele toerekening ook een stimulans aan KPN om deze kosten te beheersen.

465. Ook kan er sprake zijn van kosten waarbij causale toerekening tot een complexe wijze van toerekening leidt die op zichzelf veel kosten kan veroorzaken, bijvoorbeeld omdat gegevens geregistreerd moeten worden die eerst niet geregistreerd werden. In dergelijke gevallen moet afgewogen worden of een eenvoudiger wijze van toerekenen aanvaardbaar is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de vertekening in de toegerekende kosten die hierdoor ontstaat verwaarloosbaar is.

466. Op grond van het bovenstaande geldt dat bij de invulling van kostenoriëntatie en de in dat kader toe te passen kostentoerekening causaliteit als leidend beginsel gehanteerd moet worden. In afwijking hiervan geldt dat andere principes van kostentoerekening gehanteerd moeten worden, met name in het geval dat dit de concurrentie of de belangen van eindgebruikers beter bevordert.

A.1.2.4 Toepassing van causale kostentoerekening

467. In het voorgaande is beschreven dat in de toepassing van kostenoriëntatie in beginsel uitgegaan moet worden van het principe van causale toerekening van kosten. Dit betekent dat diensten of markten alleen die kosten toegerekend krijgen die ten behoeve van die diensten of markten gemaakt worden. Kosten die gemaakt worden ten behoeve van een bepaalde dienst of markt, worden in beginsel niet aan een andere dienst of markt toegerekend.

468. Er zal niet bij alle kosten een duidelijk causale relatie met een dienst of markt geïdentificeerd kunnen worden. De kosten van het netwerk zijn bijvoorbeeld slechts indirect te relateren aan een bepaalde dienst of markt. Bij andere kosten, zoals de kosten die op concernniveau gemaakt worden en de kosten van besturing en beheersing van de business units, kan het onmogelijk blijken een causale relatie met de diensten en markten te identificeren.[202] In dit verband onderscheidt ACM drie manieren van kostentoerekening, met een afnemende mate van causaliteit:

- directe toerekening: kosten worden direct aan diensten of markten toegerekend;
- toerekening op basis van verdeelsleutels: kosten worden met behulp van cost drivers of kostenverdeelsleutels aan diensten of markten toegerekend; en
- overige toerekeningen: kosten worden via een opslag op reeds toegerekende kosten aan diensten of markten toegerekend.

[202] Deze kosten worden vaak aangeduid als gemeenschappelijke en gezamenlijke kosten.

469. Als het mogelijk is, dienen kosten via directe toerekening aan diensten of markten toegerekend te worden.

470. Als kosten niet op basis van directe toerekening aan diensten en markten toegerekend kunnen worden, dienen de kosten via een getrapte toerekening aan de diensten en markten toegerekend te worden. Bij een getrapte toerekening worden één of meer tussenliggende kostenpools benoemd. Kosten worden eerst aan deze kostenpools toegerekend en vervolgens op basis van cost drivers of kostenverdeelsleutels aan de diensten of markten. Een kostenpool kan een activiteit zijn, een productiemiddel of bijvoorbeeld een organisatieonderdeel. Kosten worden zoveel mogelijk direct aan deze kostenpools toegerekend. Als dat niet mogelijk is, worden kosten via verdeelsleutels aan deze kostenpools toegerekend. Als ook dat niet mogelijk is, worden kosten via een opslag aan deze kostenpools toegerekend. De kosten die aan een kostenpool zijn toegerekend, worden via een verdeelsleutel of cost driver aan de diensten of markten toegerekend. Deze verdeelsleutels worden zoveel mogelijk ontleend aan de bron van deze kosten.

471. Als kosten niet op basis van directe toerekening, en ook niet met behulp van cost drivers of kostenverdeelsleutels aan diensten en markten toegerekend kunnen worden, dan dienen deze kosten via een opslag op de reeds toegerekende kosten aan diensten of markten toegerekend te worden.

472. Een geschikte manier om kosten toe te rekenen waarbij de bovenstaande methodiek wordt toegepast is activity based costing. Hierbij wordt getracht de kosten zo causaal mogelijk toe te rekenen. Activity based costing ziet diensten als een serie van activiteiten, waarbij deze activiteiten kosten veroorzaken. De kosten van de activiteiten worden via cost drivers aan de diensten toegerekend.

A.1.3 Goedkeuring en toepassing kostentoerekeningssysteem

A.1.3.1 Goedkeuring

473. In het kader van de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven dient KPN een door ACM goedgekeurd kostentoerekeningssysteem toe te passen. KPN dient hiertoe een kostentoerekeningssysteem te ontwikkelen dat voldoet aan de regels die in deze Annex zijn beschreven. KPN dient dit systeem ter goedkeuring voor te leggen aan ACM.

474. In het kostentoerekeningssysteem is in ieder geval het volgende gespecificeerd:

- de verschillende soorten en categorieën van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen die aan de diensten en markten worden toegerekend. Hierbij moet duidelijk zijn om welke soorten kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen het gaat. Wat betreft de kosten moet duidelijk zijn waar in de organisatie en ten behoeve van welke activiteiten deze kosten ontstaan;
- de methodiek van kostentoerekening, inclusief de belangrijkste kostenpools en kostenverdeelsleutels. Uitgaande van de kosten zoals die ontstaan, dient duidelijk te zijn hoe deze kosten aan diensten en markten toegerekend worden. Hierbij dient duidelijk te zijn

of sprake is van directe toerekening, toerekening op basis van cost drivers of kostenverdeelsleutels of van toerekening via een opslag. Als sprake is van toerekening via cost drivers of kostenverdeelsleutels dient duidelijk te zijn welke kostenpools en welke cost drivers of kostenverdeelsleutels gehanteerd worden. Als sprake is van toerekening via opslagen dient duidelijk te zijn hoe deze opslagen precies berekend worden; en

- de bronnen van de gegevens. Hierbij gaat het enerzijds om de bronnen van de financiële gegevens en anderzijds om de bronnen van de niet-financiële gegevens. Hierbij dient duidelijk te zijn in hoeverre deze gegevens via geautomatiseerde processen tot stand komen, dan wel dat deze gegevens op inschattingen van medewerkers gebaseerd worden.

475. Met het oog op de goedkeuring onderzoekt en beoordeelt ACM het door KPN ontwikkelde en voorgestelde kostentoerekeningssysteem. Hierbij beoordeelt ACM of de regels uit deze Annex op een juiste wijze in het kostentoerekeningssysteem zijn verwerkt en dit door KPN op de juiste wijze wordt toegepast bij de onderbouwing van de ter goedkeuring voorliggende tarieven. ACM beoordeelt dan de werking van de kostentoerekening aan de hand van die specifieke toepassing (onder andere op basis van een aantal concrete gevallen, bijvoorbeeld ten aanzien van een aantal kostenposten en ten aanzien van de kosten van een aantal diensten).

A.1.3.2 Toepassing

476. KPN dient in het kader van de uitwerking van verplichtingen financiële rapportages op te stellen waarin ze het goedgekeurde kostentoerekeningssysteem dient toe te passen. De inhoud van de rapportage wordt in paragraaf A.1.4 uitgewerkt.

477. De toepassing van het kostentoerekeningssysteem dient in beginsel gelijk te zijn aan de toepassing in het vorige verslagjaar. KPN dient er zorg voor te dragen dat een overzicht beschikbaar is van eventuele wijzigingen. Deze lijst kan door de accountant gebruikt worden bij het accountantsonderzoek.

A.1.4 Financiële rapportages

478. KPN dient in het kader van de uitwerking van verplichtingen financiële rapportages op te stellen. Deze in de Nederlandse taal op te stellen rapportages bestaan in ieder geval uit de volgende vier onderdelen:

- financiële overzichten;
- toelichting op de financiële overzichten;
- beschrijving van het kostentoerekeningssysteem;
- rapportage van een accountant.

A.1.4.1 Algemeen

479. Op grond van regelgeving ten aanzien van beursnoteringen moeten kapitaalverschaffers in verschillende landen op hetzelfde moment over dezelfde informatie kunnen beschikken. Ook moet de informatie eenduidig zijn, relevant zijn en niet verwarrend zijn in combinatie met andere

informatie, bijvoorbeeld omdat de waarderingsgrondslagen verschillen of omdat gedetailleerde cijfers uit de ene rapportage niet eenvoudig te interpreteren zijn ten opzichte van geaggregeerde cijfers uit een andere rapportage. Een ander uitgangspunt dat in de externe verslaggeving gehanteerd wordt, is dat deze moet aansluiten bij de wijze waarop de organisatie intern bestuurd wordt, terwijl de financiële rapportages die KPN in het kader van toezicht op dient te stellen gericht zijn op diensten en markten.

480. ACM is van oordeel dat de plicht die op KPN rust om de eigen financiële verslaggeving aan bovenstaande uitgangspunten te laten voldoen, ook geldt voor de financiële rapportages die KPN in het kader van toezicht dient op te stellen. Dit betekent onder andere dat het aan KPN is om ervoor zorg te dragen dat de financiële rapportages zodanig geformuleerd zijn dat gebruikers deze goed kunnen begrijpen en kunnen interpreteren in relatie tot andere financiële publicaties van KPN. In dat verband is het belangrijk dat de financiële rapportage een goede en inzichtelijke beschrijving van het kostentoerekeningssysteem bevat en een adequate toelichting op de gerapporteerde cijfers.

A.1.4.2 Financiële overzichten

481. In de financiële overzichten worden kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen van diensten en markten verantwoord, die berekend zijn onder toepassing van het kostentoerekeningssysteem. De inhoud van de financiële overzichten is verschillend voor iedere rapportage en wordt in hoofdstuk A.2 beschreven.

482. ACM kan aanvullende financiële overzichten vragen. Deze overzichten dienen om ACM beter inzicht te geven in de toepassing van het kostentoerekeningssysteem in een bepaalde financiële rapportage. ACM denkt hierbij bijvoorbeeld aan een overzicht van de kostenbedragen die als input bij de kostentoerekening gebruikt worden en een overzicht waaruit blijkt welk deel van ieder van deze kostenbedragen aan gereguleerde diensten toegerekend is. Op deze overzichten is het accountantsonderzoek van toepassing. Deze aanvullende overzichten zijn alleen voor ACM bedoeld en komen dus in beginsel niet in aanmerking voor openbaarmaking.

A.1.4.3 Toelichting

483. Het tweede onderdeel van een financiële rapportage is de toelichting op de financiële overzichten. In deze toelichting dient KPN in kwalitatieve termen inzicht te geven in de hoogte en ontwikkeling van de uitkomsten die in de financiële overzichten verantwoord worden en in de factoren die daarbij een rol spelen. Hierbij dient in ieder geval aandacht gegeven te worden aan de volgende aspecten:

- de hoogte en ontwikkeling in kostenniveaus, prijzen en volumes;
- wijzigingen in de technische specificatie van diensten en de wijze waarop deze diensten voortgebracht worden en de invloed daarvan op de kosten;
- de oorzaken van grote wijzigingen in de uitkomsten van de financiële rapportage (bijvoorbeeld als uitkomsten substantieel hoger of lager zijn dan in het vorige jaar);
- het effect van stelselwijzigingen die KPN in de jaarrekening heeft toegepast op de berekeningen en de uitkomsten van de financiële rapportage.

A.1.4.4 Beschrijving kostentoerekeningssysteem

484. De financiële rapportages bevatten ook een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem. Deze beschrijving gaat in ieder geval in op de verschillende soorten kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen die aan diensten en markten worden toegerekend, de methodiek van kostentoerekening, en de bronnen van de gegevens die bij de kostentoerekening gebruikt worden (zie randnummer 474).

A.1.4.5 Accountantsrapportage

485. Om inzicht te krijgen in de betrouwbaarheid van de financiële rapportages dient in beginsel bij iedere rapportage een accountantsrapportage toegevoegd te worden. In het onderstaande beschrijft ACM de regels voor het accountantsonderzoek bij de financiële rapportages. Het gaat daarbij om de volgende onderwerpen:

- type accountantsonderzoek en -rapportage;
- accountant; en
- review.

Type onderzoek

486. Er zijn verschillende typen accountantsonderzoeken. Afhankelijk van het doel dat de financiële rapportage dient en het karakter van deze rapportage, bepaalt ACM het soort accountantsonderzoek dat ten aanzien van iedere rapportage uitgevoerd dient te worden (zie hoofdstuk A.2):

- bij financiële rapportages die betrekking hebben op een afgesloten verslagjaar dient een accountantscontrole uitgevoerd te worden. Deze accountantscontrole resulteert in een accountantsverklaring, die bij deze rapportage gevoegd dient te worden; en
- bij financiële rapportages die betrekking hebben op een toekomstige periode is een accountantscontrole niet mogelijk. In dat geval dient een rapport van bevindingen opgeleverd te worden over specifiek overeengekomen werkzaamheden. De accountant onderzoekt daarbij in ieder geval of de door ACM gestelde regels rond kostentoerekening en financiële rapportage en het door ACM goedgekeurde kostentoerekeningssysteem door KPN zijn toegepast.

Accountant

487. ACM is van oordeel dat de huidige praktijk, waarin KPN zijn huisaccountant opdracht geeft tot het uitvoeren van de accountantsonderzoeken bij de financiële rapportages, voortgezet kan worden. KPN dient er zorg voor te dragen dat de regels ten aanzien van accountantsonderzoek die in deze Annex beschreven zijn in de opdrachtformulering aan de accountant opgenomen worden. Indien ACM in een bepaald geval wenst dat een andere accountant dan de huisaccountant het onderzoek uitvoert, of indien ACM in een bepaald geval zelf als opdrachtgever wenst op te treden, zal ACM KPN hiervan nadrukkelijk op de hoogte stellen.

488. Met het oog op een goede afstemming van het accountantsonderzoek op het doel dat met de financiële rapportages beoogd wordt en op de behoeften van ACM, dient het controleplan en controleverslag ten aanzien van iedere accountantsonderzoek aan ACM ter beschikking te worden gesteld.

Review

489. ACM kan een review laten uitvoeren op het accountantsonderzoek dat de huisaccountant van KPN ten aanzien van de financiële rapportages uitvoert. Bij een review onderzoekt een accountant, in opdracht van ACM, of het accountantsonderzoek deugdelijk is uitgevoerd. Degene die de review uitvoert krijgt daarbij toegang tot alle informatie die voor de werkzaamheden noodzakelijk is. Een review is een goede manier voor ACM om zicht te krijgen op de kwaliteit van het accountantsonderzoek.

490. ACM kan dit instrument op de volgende wijze inzetten:

- periodieke review. Eens in de drie tot vijf jaar kan ACM opdracht geven tot een algemene review. Het doel van een dergelijke review is om zicht op de deugdelijkheid van het accountantsonderzoek te krijgen. Hierbij gaat het om een review met een algemeen karakter;

- diepgaande review. ACM zal een diepgaande review alleen laten uitvoeren als er aanleiding is te vermoeden dat het accountantsonderzoek niet goed is uitgevoerd. Als bijvoorbeeld uit de periodieke review blijkt dat er twijfels zijn of een bepaalde aanpak in het accountantsonderzoek wel de juiste is, kan dit via een diepgaande review nader bekeken worden. Ook kan een diepgaande review uitgevoerd worden als ACM, bijvoorbeeld op grond van signalen uit dossiers die ACM behandelt, twijfels heeft over een bij een rapportage uitgevoerd accountantsonderzoek.

Openbaarheid van de financiële rapportages

491. Op grond van artikel 18.8 van de Tw maakt ACM de financiële rapportages van KPN openbaar om een open en concurrentiegerichte markt te bevorderen. Bij openbaarmaking van de financiële rapportages houdt ACM rekening met de bedrijfsvertrouwelijkheid en de regelgeving ten aanzien van beursnoteringen. Dit betekent in ieder geval dat in voorkomend geval KPN de gelegenheid zal worden gegeven om gemotiveerd aan te geven welke informatie

in de financiële rapportages als bedrijfsvertrouwelijk moet worden beschouwd, waar ACM gemotiveerd van kan afwijken.

A.2 Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale

A.2.1 Inleiding

492. In dit hoofdstuk gaat ACM in op de aanvullingen en uitzonderingen op de algemene regels zoals die hiervoor beschreven zijn.

493. Paragraaf A.2.2 gaat in op de regels die, in aanvulling op hetgeen in hoofdstuk A.1 gesteld is, gelden voor de wholesale kostentoerekening. Paragraaf A.2.3 behandelt de eisen die, in aanvulling op hetgeen in hoofdstuk A.1 gesteld is, gelden voor de financiële rapportage. Paragraaf A.2.4 gaat in op de operationalisering.

A.2.2 Kostentoerekening

494. ACM sluit voor de regels ten aanzien van wholesale kostentoerekening aan bij het huidige EDC-systeem. Dit systeem moet voldoen aan de algemene regels uit hoofdstuk A.1 en de aanvullingen en uitzonderingen die in dit hoofdstuk beschreven worden. Deze aanvullingen en uitzonderingen betreffen:

- het gebruik van meerjarenvensters;
- afschrijvingsmethode en afschrijvingstermijnen;
- de waarderingsgrondslag; en
- de vermogenskosten.

495. Deze vier punten worden in deze paragraaf nader uitgewerkt. Eerst wordt een toelichting gegeven op de hoofdpunten van EDC.

A.2.2.1 EDC-systeem van KPN

496. Voor de tariefregulering van wholesalediensten heeft KPN eind jaren negentig in opdracht van de minister het EDC-systeem ontwikkeld. Met het EDC-systeem worden de kostprijzen van de wholesalediensten berekend. EDC staat daarbij voor Embedded Direct Costs. Vanuit de methodiek van embedded direct costs worden alleen de kosten die direct aan diensten zijn toe te rekenen in de kostprijs van deze diensten opgenomen. Met andere woorden, er dient een causale relatie tussen de kosten en de dienst te zijn. Als EDC in zuivere vorm zou worden toegepast, zouden alleen de directe kosten aan de diensten worden toegerekend. Dit impliceert dat alle kosten die niet direct met de diensten samenhangen, dat wil zeggen alle kosten met een indirect, gezamenlijk of gemeenschappelijk karakter, dan ook niet aan de diensten toegerekend zouden worden.

497. De toepassing van EDC zoals deze door KPN en ACM is uitgewerkt, kenmerkt zich als volgt. In de eerste plaats worden alle relevante kosten, dus ook de indirecte, gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten, aan de diensten toegerekend. In de tweede plaats wordt gebruik

gemaakt van het forward looking principe. Dit houdt in dat waar dat mogelijk is de kosten op zodanige wijze berekend worden dat de hoogte ervan een goede investeringsprikkel aan potentiële toetreders geeft. Op grond van het forward looking principe is gekozen voor de toepassing van current costing (zie verder paragraaf A.2.2.4).

498. De uitwerking die de afgelopen jaren is gekozen, vertoont sterke gelijkenis met de LRIC-methodiek (Long Run Incremental Costs), waarbij gemeenschappelijke kosten doorgaans aan de hand van een opslag worden toegerekend. Binnen de LRIC-methodiek is zowel een top-down als een bottom-up benadering mogelijk. ACM en KPN hebben met de ontwikkeling en toepassing van het EDC-systeem van KPN uitwerking gegeven aan een top-down invulling. Dit betekent dat de cijfers in de boekhouding van KPN het startpunt voor de berekeningen in het EDC-systeem vormen.

A.2.2.2 Meerjarenvensters

499. In hoofdstuk A.1 is uiteengezet dat uitgegaan wordt van kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen, zoals die in de jaarrekening worden verantwoord. Dit betekent in het algemeen dat operationele kosten ten laste van het jaar worden gebracht waarin de corresponderende uitgaven gedaan zijn, en dat investeringen geactiveerd worden en over de levensduur via afschrijvingen als kosten ten laste van de resultaten van de opeenvolgende jaren gebracht worden. Hierop wordt daarop een uitzondering gemaakt ten aanzien van eenmalig hoge kosten. KPN dient eenmalig hoge kosten via meerjarenvensters over een periode van een aantal jaren in de kostprijzen en tarieven van de wholesalediensten te verwerken.

500. Ingeval op grond van toegangsverplichtingen een nieuwe wholesaledienst wordt geïntroduceerd, betekent dit doorgaans dat implementatiekosten gemaakt moeten worden. Meestal gaat het dan om projectmatige kosten voorafgaand aan de introductie van de dienst. Ook ten aanzien van een reeds bestaande dienst of activiteit kunnen eenmalig extra kosten gemaakt worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de implementatie van een belangrijke wijziging in de dienst of in de processen die nodig zijn om die dienst te leveren. De afzet van een dergelijke dienst ontwikkelt zich echter niet conform de ontwikkeling van het kostenpatroon. Als deze eenmalig hoge kosten volledig in het jaar waarin de corresponderende uitgaven gedaan zijn in de kostprijs van de dienst worden verrekend, ontstaat een relatief hoge kostprijs. Een tarief dat op deze kostprijs gebaseerd is, kan de afzetontwikkeling van deze dienst nadelig beïnvloeden, doordat afnemers deze hoge prijs niet willen of kunnen betalen.

501. In dergelijke gevallen is het daarom met het oog op de doelstelling van regulering beter om de eenmalig hoge kosten over een aantal jaren te spreiden en gelijkmatig toe te rekenen aan de afzet in die periode. Op die manier ontstaat een meer gelijkmatig tariefpatroon, waardoor het gebruik van de dienst niet door eenmalig hoge prijzen wordt ontmoedigd en KPN over de gehele periode bezien de gemaakte kosten toch kan terugverdienen.

502. Bij de eerste toepassing van een meerjarenvenster wordt een inschatting gemaakt van de verwachte afzet gedurende de komende jaren.[203] De eenmalige kosten worden vervolgens gelijkmatig over de verwachte afzet verdeeld. Bij het begin van het tweede jaar in het venster dient een herberekening uitgevoerd te worden, waarbij de werkelijke kosten en afzet van het eerste jaar in het meerjarenvenster verrekend worden. Tevens wordt bekeken of de eerder gemaakte inschattingen ten aanzien van de toekomstige afzet aanpassing behoeven. Hieruit volgt dan een nieuwe toerekening van kosten over de verschillende jaren. Deze procedure wordt herhaald totdat de periode van het meerjarenvenster is verstreken.

A.2.2.3 Afschrijvingsmethode en afschrijvingstermijnen

503. In hoofdstuk A.1 is uiteengezet dat KPN in het kostentoerekeningssysteem in principe de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling uit zijn jaarrekening dient te hanteren. In de jaarrekening hanteert KPN de lineaire afschrijvingsmethode en een per activatype bepaalde afschrijvingstermijn om de boekwaarde van de activa en de omvang van de afschrijvingen te bepalen. Tot heden heeft ACM bij de kosten- en kostprijsbepaling in EDC geen aanleiding gezien om hiervan af te wijken en een andere afschrijvingsmethode en andere afschrijvingstermijnen te hanteren. Vanwege de ingrijpende netwerkvernieuwingen houdt ACM nadrukkelijk de mogelijkheid open om van deze gedragslijn af te wijken. Dit wordt hieronder toegelicht.

504. Om activa te kunnen afschrijven, moet bepaald worden hoe lang de termijn is waarover afgeschreven zal worden. Hierbij is leidend hoe lang naar verwachting de betreffende activa operationeel zullen zijn en ingezet zullen worden om dienstverlening voort te brengen en dus opbrengsten te genereren. Vanzelfsprekend valt hier vooraf geen volledige zekerheid over te verkrijgen, omdat dit een verwachting betreft over de toekomst. Ingeval het activa betreft van een type dat al enige tijd in gebruik is, is de juiste lengte van de afschrijvingstermijn eenvoudiger te bepalen dan ingeval het een volledig nieuw type activa betreft en als dit nieuwe type activa ingezet zal worden om nieuwe soorten dienstverlening voort te brengen.

505. ACM zal tijdens het tarieftraject de afschrijvingstermijnen van met name nieuwe typen activa beoordelen. In geval hier aanleiding toe is, zal zij een aangepaste afschrijvingstermijn vaststellen.

506. KPN hanteert in de jaarrekening de lineaire afschrijvingsmethode. Bij deze methode wordt bij ieder actief jaarlijks een gelijk bedrag afgeschreven, waardoor de boekwaarde ieder jaar met een vast bedrag afneemt.[204] Dit betekent dat de vermogenskosten, die mede gebaseerd zijn op de boekwaarde, bij de aanschaf van het actief hoog zijn en in de loop van de tijd dalen naar nihil. De kapitaalkosten, zijnde de som van de afschrijvingen en de vermogenskosten, van een actief zijn direct na ingebruikname van de activa hoog en dalen in de loop van de tijd, hetgeen betekent dat de kostprijs in het begin ook hoog is en in de loop van de tijd zal dalen.

---

[203] Over het algemeen wordt met een periode van vijf jaar gewerkt.

[204] De jaarlijkse afschrijving is het verschil tussen de aanschafprijs en de restwaarde gedeeld door de afschrijvingstermijn.

507. Dit kostenpatroon is in de praktijk van kostprijscalculatie doorgaans geen probleem, aangezien vaak sprake is van een groot aantal eenheden in de betreffende activacategorie die op verschillende momenten in de tijd zijn aangekocht. Sommige eenheden zijn dan nog relatief nieuw en genereren hoge kapitaalkosten, terwijl andere eenheden van de betreffende activacategorie relatief oud zijn en lage kapitaalkosten generen. Opgeteld zullen de jaarlijkse kapitaalkosten dan echter redelijk constant zijn omdat in de loop van de jaren telkens weer oude eenheden van de betreffende activa worden vervangen door nieuwe eenheden.[205]

508. In geval echter sprake is van een nieuw type activa waar nieuwe soorten dienstverlening gebruik van maken, kan zich de situatie voordoen dat in het begin een grote hoeveelheid van dergelijke activa wordt aangeschaft, terwijl in latere jaren dat veel minder het geval zal zijn. Hierdoor ontstaat op het totaal van alle eenheden activa in de bewuste activacategorie in de eerste jaren een relatief hoge boekwaarde, die in de loop van de tijd daalt. Dit heeft tot gevolg dat deze nieuwe vormen van dienstverlening in de eerste jaren relatief veel kosten toegerekend krijgen omdat de kapitaalkosten dan nog hoog zijn. Een tarief dat op deze kostprijs gebaseerd is, kan de afzetontwikkeling van deze dienst nadelig beïnvloeden, doordat afnemers deze hoge prijs niet willen of kunnen betalen.

509. In dergelijke gevallen kan het hanteren van economische afschrijvingen de voorkeur verdienen. Een mogelijkheid daarbij is om gebruik te maken van de annuïtaire afschrijvingsmethode. Bij deze methode is de som van de afschrijvingen en de vermogenskosten ieder jaar gelijk, zodat een gelijkmatiger kostenpatroon ontstaat dan bij lineaire afschrijvingen. ACM merkt hierbij wel op dat annuïtaire afschrijvingen administratief lastiger zijn te bepalen en dat de activa-administratie van KPN hier mogelijk niet op is ingericht.

510. ACM zal tijdens het tarieftraject de toepasselijkheid van de lineaire afschrijvingsmethode ten aanzien van nieuwe activa beoordelen. In geval hier aanleiding toe is, zal zij een andere afschrijvingsmethode voorschrijven. ACM zal daarbij mede in overweging nemen dat de administratieve belasting hierdoor kan toenemen.

A.2.2.4 Waarderingsgrondslag

511. In hoofdstuk A.1 is uiteengezet dat KPN in het kostentoerekeningssysteem in principe de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling uit zijn jaarrekening dient te hanteren. In de jaarrekening hanteert KPN de historische kostenmethode als grondslag voor de waardering van activa en de bepaling van de afschrijvingsbedragen. Ten aanzien van de waardering van activa in het kader van wholesaletariefregulering wijkt ACM hiervan af. Op grond van het forward looking principe dient hierbij current costing in combinatie met financial capital maintenance toegepast te worden. Dit wordt hieronder toegelicht.

512. Bij de tariefbepaling voor wholesalediensten is voor ACM van groot belang of de tarieven de juiste prikkels geven ten aanzien van het gebruik van de infrastructuur en het investeringsgedrag van zowel de AMM-partij als van andere (potentiële)

[205] In de uiterste situatie is sprake van een ideaalcomplex waarbij de afschrijving ieder jaar gelijk is aan de investering. Hierdoor blijft de boekwaarde gelijk, en de vermogenskosten dus ook. Daarmee zijn de kapitaalkosten constant.

infrastructuuraanbieders. Deze prikkels worden het beste gewaarborgd in een situatie waarin investeringsbeslissingen genomen kunnen worden op basis van de afweging tussen enerzijds de kosten van een eigen investering en anderzijds wat het KPN op dit moment kost om de betreffende dienst te leveren. Een afweging op grond van wat het KPN in het verleden zou hebben gekost om de dienst te leveren, resulteert in een suboptimale keuze, gegeven dat daarin niet de meest recente informatie over de relatieve schaarste van productiemiddelen is opgenomen. Om deze reden kiest ACM voor de toepassing van de vervangingswaarde (current cost accounting ofwel CCA) ten aanzien van de waardering van de activa van KPN.

513. Bij de toepassing van CCA dienen de activa van KPN jaarlijks geherwaardeerd te worden. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van technologie-afhankelijke prijsindexering. Dit betekent dat gebruik gemaakt wordt van specifieke prijsindexcijfers die door gespecialiseerde bureaus, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek, berekend worden. Als voor bepaalde activa geen geschikte prijsindexcijfers beschikbaar zijn, kan KPN deze op basis van de huidige prijzen van activa berekenen.

514. De toepassing van CCA leidt tot een jaarlijkse afschrijving die berekend wordt op basis van de vervangingswaarde van de activa. Ook leidt de toepassing van CCA ertoe dat de vermogenskosten aangepast worden, gegeven dat deze worden berekend over de vervangingswaarde van de activa (paragraaf A.2.2.5 gaat verder in op de vermogenskosten). Ten slotte leidt de toepassing van CCA tot een jaarlijkse herwaardering van activa. Als de nieuwe activawaardering hoger is, leidt herwaardering tot een waardewinst, maar als de nieuwe activawaardering lager is, leidt herwaardering tot een waardeverlies.

515. Voor de wijze waarop deze herwaarderingen verwerkt moeten worden zijn twee methoden beschikbaar, operating capital maintenance (OCM) en financial capital maintenance (FCM). Bij toepassing van OCM worden de herwaarderingen via het eigen vermogen geleid.[206] In het geval sprake is van afwaarderingen worden de reguliere afschrijvingen lager en zal het totaal van de afschrijvingen lager zijn dan de aanschafprijs. Als er echter sprake is van opwaarderingen dan worden de reguliere afschrijvingen hoger en is het totaal van de afschrijvingen over de levensduur bezien meer dan de aanschafprijs. Hierdoor bestaat er bij OCM onzekerheid of over de levensduur van het actief bezien de investeringen precies terugverdiend zullen worden. De onzekerheid of een investering wel terugverdiend kan worden, is een risico voor zowel de huidige eigenaren van infrastructuur, waaronder ook KPN waarop de toegangsverplichting rust, als de potentiële infrastructuurconcurrenten. Dit risico vermindert de investeringsprikkel.

516. Bij FCM worden herwaarderingen via het resultaat en de kostprijzen geleid.[207] Afwaarderingen leiden daarbij tot een extra kostenpost in het jaar van de afwaardering (en dus tot hogere kostprijzen) en opwaarderingen leiden tot een vrijval ten gunste van de kostprijzen in het jaar van de opwaardering (een winst of een korting op de kosten). Dit betekent dat over de

[206] OCM is een substantialistische methode. In Nederland wordt dit ook wel aangeduid als de klassieke vervangingswaardemethode.

[207] FCM wordt ook wel aangemerkt als modern nominalisme.

levensduur van het actief bezien de investeringen precies worden terugverdiend; er is sprake van volledige kostendekking. Door de herwaarderingen wordt alleen het patroon van de afschrijvingen over de jaren heen aangepast.

517. Het nadeel van FCM is hiermee dat bij een herwaardering een eenmalige vertekening in de kostprijs in het jaar van de herwaardering optreedt. Hiertegenover staat het voordeel dat er voor bestaande en potentiële infrastructuurconcurrenten zekerheid bestaat dat investeringen terugverdiend kunnen worden, wat bij OCM niet het geval is. ACM hecht eraan dat investeringsprikkels niet worden aangetast door deze met OCM samenhangende onzekerheid dat investeringen niet terugverdiend kunnen worden.

518. Op grond hiervan kiest ACM ervoor om bij de toepassing van current costing de financial capital maintenance methodiek te hanteren. Bij de beoordeling van de kosten toetst ACM of de toepassing van current costing in overeenstemming is met de Principles of Implementation and Best Practice van de IRG over current costing.[208]

A.2.2.5 Vermogenskostenvoet

519. KPN heeft veel vermogen geïnvesteerd in zijn infrastructuur. Hierbij gaat om omvangrijke investeringen die voor zeer lange perioden in de activa worden vastgelegd. Daarom is het redelijk dat KPN via de tarieven een vergoeding voor het geïnvesteerd vermogen ontvangt.[209]

520. De vermogenskosten worden niet intracomptabel in de boekhouding van KPN geregistreerd. Daarom dienen deze vermogenskosten separaat berekend te worden. De kostenvoet van het geïnvesteerd vermogen wordt berekend met behulp van de weighted average cost of capital (WACC) op grond van het capital asset pricing model. De vermogenskosten zijn gelijk aan de WACC vermenigvuldigd met het geïnvesteerd vermogen.

521. In de Principles of Implementation and Best Practice over de WACC van de IRG en de ERG wordt de WACC nader toegelicht.[210] Hierbij wordt ook toegelicht dat de hoogte van de WACC onder meer afhankelijk is van de risicograad van de activiteiten van de onderneming, die uitgedrukt wordt via de beta.[211] De beta van de onderneming als geheel kan bepaald worden op basis van gegevens over de beurskoers van de aandelen van de onderneming. Het is mogelijk dat verschillende activiteiten van de onderneming een verschillende systematisch risico hebben. Deze Principles of Implementation and Best practice geven aan dat het theoretisch correct is om dan een naar risicograad gedifferentieerde WACC te hanteren, maar dat in de

---

[208] IRG (05) 40, Principles and Implementation of Best Practice regarding the use of current cost accounting methodologies as applied to electronic communications activities, vastgesteld op 8 februari 2006.

[209] Toegangsrichtlijn, Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronische-communicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (toegangsrichtlijn), PbEG L 108/51 van 24 april 2002, randnummer 20 en de memorie van toelichting bij de Tw, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 851, nr. 3, blz.27/8.

[210] IRG Regulatory Accounting / ERG, Principles of Implementation and Best Practice for WACC calculation, ERG (07) 05, februari 2007.

[211] Het gaat hierbij om het systematisch risico, dat wil zeggen het risico dat niet wegdiversificeerbaar is.

praktijk kan blijken dat dit niet mogelijk is. Dit komt doordat het vanwege een gebrek aan gegevens vaak niet mogelijk is om de risicograad (beta) van specifieke activiteiten van een onderneming op een betrouwbare wijze te bepalen.

A.2.3 Financiële rapportage

522. Conform hetgeen in hoofdstuk A.1 gesteld is, bevat de door KPN in het kader van de tariefregulering op te leveren financiële rapportage (hierna: de EDC-rapportage) de volgende onderdelen:

- financiële overzichten;
- toelichting op de financiële overzichten;
- beschrijving van het kostentoerekeningssysteem; en
- rapportage van een accountant.

A.2.3.1 Financiële overzichten

523. In de financiële overzichten dient KPN over de kostprijzen van de wholesalediensten te rapporteren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen historische overzichten en toekomstgerichte overzichten. In de historische financiële overzichten worden de kostprijzen in het afgelopen jaar berekend. Daarbij wordt uitgegaan van de werkelijke kosten en de werkelijke volumes en het goedgekeurde kostentoerekeningssysteem. In de toekomstgerichte financiële overzichten worden de verwachte kostprijzen voor een lopend of komend jaar berekend. De verwachte kostprijzen worden berekend uitgaande van de verwachte kosten en de verwachte volumes en het goedgekeurde kostentoerekeningssysteem. De verwachte kosten betreffen de werkelijke kosten van het afgelopen jaar, met aanpassingen voor reeds bekende veranderingen, zoals de aanschaf of buitengebruikstelling van apparatuur en geplande projecten.

524. In de financiële overzichten dient in ieder geval over het volgende gerapporteerd te worden:

- kostprijzen van de diensten, met daarbij uitgesplitst de bijdrage van de kosten die vanuit ieder van de hoofdkostenpools en categorieën van kosten aan deze diensten toegerekend zijn;
- van de kosten:
    - de bedragen die als input in het kostentoerekeningssysteem ingevoerd worden; hierbij dient duidelijk te zijn in welke organisatorische eenheden deze kosten ontstaan zijn;
    - de bedragen die bij de hoofdcategorieën gecategoriseerd zijn; en
    - de bedragen die aan de hoofdkostenpools toegerekend zijn;
- de hier bedoelde kostenbedragen betreffen kosten die via de kostentoerekening aan zowel gereguleerde als aan ongereguleerde diensten toegerekend worden;
- per activacategorie de voor de herwaardering gebruikte indexcijfers en de omvang van de herwaarderingen, alsmede het bedrag aan herwaarderingen dat in de kostprijs van iedere dienst verwerkt is; en
- de presentatie van deze kostenbedragen dient te stroken met de beschrijving van het kostentoerekeningssysteem en met de toelichting op de financiële overzichten.

525. Ten aanzien van de hoofdcategorieën van kosten en de hoofdkostenpools die KPN dient te hanteren, kan aangesloten worden bij de indeling die in de huidige EDC-rapportage door KPN gehanteerd wordt.

A.2.3.2 Toelichting

526. Het tweede onderdeel van de EDC-rapportage is de toelichting op de kosten en kostprijzen die in de financiële overzichten verantwoord worden. Hierin dient KPN een toelichting te geven op de hoogte en de ontwikkeling van kosten en van de kostprijs van iedere dienst. In hoofdstuk A.1 is aangegeven waaraan in een toelichting aandacht besteed dient te worden. In aanvulling daarop dient de toelichting nadrukkelijk ook in te gaan op:

- de hoogte van de kosten, gespecificeerd naar de organisatieonderdelen waar deze kosten hun oorsprong hebben en gespecificeerd naar de hoofdcategorieën van kosten en de hoofdkostenpools die in het kostentoerekeningssysteem gehanteerd worden;
- de volumes van belangrijke cost drivers of kostenverdeelsleutels en de volumes van diensten die bij de berekeningen gehanteerd worden;
- de toegepaste meerjarenvensters;
- de omvang van de herwaarderingen en de invloed daarvan op de verantwoorde kosten en kostprijzen.

A.2.3.3 Beschrijving van het kostentoerekeningssysteem

527. De financiële rapportages bevatten ook een beschrijving van het kostentoerekeningssysteem. Deze beschrijving gaat in ieder geval in op de verschillende

soorten kosten, opbrengsten en geïnvesteerd vermogen die aan diensten en markten worden toegerekend, de methodiek van kostentoerekening, en de bronnen van de gegevens die bij de kostentoerekening gebruikt worden (zie randnummer 474).

A.2.3.4 De accountantsrapportage

528. KPN dient bij het historische deel van de EDC-rapportage in beginsel een accountantsverklaring te voegen.

529. In de toekomstgerichte EDC-rapportages speelt toekomstgerichte informatie, zoals volumevoorspellingen en geschatte kostenniveaus, een belangrijk rol. KPN dient bij het toekomstgerichte deel van de EDC-rapportage in beginsel een rapport van bevindingen te voegen waarin de accountant verslag doet van de overeengekomen specifieke werkzaamheden.

A.2.4 Operationalisering

530. KPN dient een door ACM goedgekeurd kostentoerekeningssysteem te hanteren. Dit kostentoerekeningssysteem dient te voldoen aan de voorschriften die uiteen zijn gezet in hoofdstuk A.1 en aan de in dit hoofdstuk beschreven aanvullingen en afwijkingen. De EDC-rapportage bevat daartoe een beschrijving van het ter goedkeuring voorgelegde kostentoerekeningsysteem.

531. KPN dient het kostentoerekeningssysteem als één geheel met de kostenrapportage(s) aan ACM op te leveren. De beoordeling van het kostentoerekeningssysteem is niet alleen gericht op de goedkeuring van het kostentoerekeningssysteem, maar – in samenhang met de beoordeling van de concrete toepassing van het systeem voor een specifiek jaar – ook op de vaststelling van de tariefplafonds in het kader van de meerjarige tariefregulering op basis van het WPC-systeem en de jaarlijks vast te stellen tariefplafonds bij de jaarlijkse tariefregulering (zie hiervoor hoofdstuk A.3).

A.3 Tariefregulering op basis van kostenoriëntatie met EDC

A.3.1 Inleiding

532. In de marktanalysebesluiten heeft ACM aangegeven voor welke diensten zij tariefregulering op basis van kostenoriëntatie met EDC aan KPN oplegt. ACM heeft daarbij tevens gemotiveerd wanneer kostenoriëntatie op basis van het meerjarige wholesale price cap systeem (hierna: WPC-systeem) van toepassing is.

533. In dit hoofdstuk gaat ACM nader in op de werking van het WPC-systeem en van eenjarige tariefregulering en geeft ACM nadere voorschriften over deze systemen van tariefregulering.

534. Paragraaf A.3.2 gaat in op de meerjarige tariefregulering volgens het WPC-systeem. In paragraaf A.3.3 komt eenjarige tariefregulering aan de orde.

A.3.2 Wholesale price cap systeem

535. Voor alle wholesalediensten van KPN waarvan de tarieven met behulp van het WPC-systeem gereguleerd zullen worden, voorziet het WPC-systeem in de tariefplafonds die tijdens de reguleringsperiode zullen gelden. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de lengte van de tariefperiode, de mogelijkheid om tussentijds tariefplafonds aan te passen (de noodrem), de comparatieve efficiëntieanalyse en het opnemen van nieuwe diensten in de WPC.

A.3.2.1 Lengte reguleringsperiode

536. ACM heeft een voorkeur voor meerjarige tariefregulering boven eenjarige tariefregulering. Meerjarige tariefregulering geeft partijen meer zekerheid over de tariefontwikkeling, en KPN een extra prikkel om zijn kosten te beheersen en zijn efficiëntie te vergroten.

537. In het onderstaande licht ACM dit nader toe en gaat ACM in op de vraag hoe lang de periode dient te zijn waarvoor de tariefplafonds vastgesteld worden. ACM vindt dat een periode van drie jaar, gelijk aan de geldigheid van de marktanalysebesluiten, de voorkeur verdient.

538. In vergelijking met eenjarige tarieven, heeft het vaststellen van tarieven voor een langere periode verschillende voordelen. Partijen hebben bij de inrichting van hun businessplan gedurende een langere periode zekerheid over de tarieven die zij voor toegang aan KPN moeten betalen. Dit zorgt voor zekerheid die noodzakelijk is bij het vaststellen van de retailprijzen die de aanbieder wil hanteren, bij het sluiten van (lange termijn) contracten met klanten en bij het nemen van beslissingen over investeringen. Wanneer tarieven voor een langere periode worden vastgesteld zal hun investeringsbereidheid groter zijn omdat zij meer zekerheid hebben over de context waarbinnen zij deze investeringen doen. In de tweede plaats wordt ook de efficiëntiestimulans voor KPN groter naarmate de reguleringsperiode langer is. KPN heeft immers meer baat bij een efficiëntieverbetering als zij de voordelen daarvan gedurende een langere periode mag behouden.

539. Wat betreft ontwikkelingen in marktomstandigheden en de concurrentie merkt ACM op dat zij na drie jaar weer een marktanalyse dient uit te voeren en opnieuw moet vaststellen of de dan geldende situatie op de markten aanleiding geeft tot regulering en welke verplichtingen dan passend zijn. Deze analyse kan met zich meebrengen dat de nu opgelegde tariefverplichtingen heroverwogen moeten worden, en daarmee ook het WPC-systeem of de nadere invulling daarvan. Het feit dat uiterlijk na drie jaar het WPC-systeem wordt heroverwogen impliceert dat het geen zin heeft om een reguleringsperiode te kiezen met een looptijd van langer dan drie jaar.

540. Bij haar overweging ten aanzien van de lengte van de reguleringsperiode heeft ACM tevens gekeken naar de praktijk in binnen- en buitenland. Price cap systemen komen voor in allerlei sectoren, en hebben over het algemeen een lengte van drie tot vijf jaar.

541. Op basis van het bovenstaande acht ACM het redelijk en verantwoord de reguleringsperiode gelijk te stellen aan drie jaar. Hiermee is de reguleringsperiode gelijk is de geldigheidsduur van marktanalysebesluiten.

Openbaar

A.3.2.2 Tussentijdse aanpassing tariefplafonds

542. ACM heeft een voorkeur voor meerjarige tariefregulering vanwege de tariefzekerheid die hierdoor ontstaat voor KPN en alternatieve telecomaanbieders en vanwege de efficiëntieprikkel richting KPN.

543. Echter, ook als ACM op het moment dat zij op basis van de WPC meerjarige tariefplafonds vaststelt voldoende zekerheid heeft dat de kosten- en volumeprognoses realistisch zijn, kan zich toch de situatie voordoen dat met het verstrijken van de tijd blijkt dat de kostprijsontwikkeling niet volledig in de pas loopt met de tariefontwikkeling. Dit kan het geval zijn als de volumes en/of kosten significant afwijken van de bij de besluitvorming gehanteerde prognoses. ACM past in een dergelijke situatie de door haar vastgestelde tariefplafonds in beginsel niet aan om de hierna te noemen redenen.

544. In de eerste plaats betekent een dergelijke 'noodremprocedure' een verkleining van de tariefzekerheid. Juist tariefzekerheid is een zeer belangrijk kenmerk van het WPC-systeem, zowel voor alternatieve aanbieders als voor KPN. Alternatieve aanbieders hebben op deze manier veel betere mogelijkheden om vooraf te bepalen of zij een goede business case hebben en in hun businessplan beslissingen te nemen over de dienstverlening en prijsstelling die zij richting eindgebruikers willen hanteren.

545. In de tweede plaats zou het hanteren van een noodremprocedure betekenen dat de efficiëntieprikkel richting KPN negatief beïnvloed wordt. De prikkel tot efficiënt gedrag verdwijnt immers wanneer ACM het tarief direct naar beneden zou bijstellen indien KPN een kostprijs realiseert die onder het tariefplafond ligt. Omgekeerd krijgt KPN alsnog een vergoeding voor inefficiënties, als hij verlies maakt doordat de gerealiseerde kostprijs hoger is dan de tariefplafonds en ACM om die reden de tarieven opwaarts zou bijstellen. Op deze wijze geeft de tariefregulering geen positieve prikkel aan KPN om zijn efficiëntie te verbeteren.

546. Op grond van het bovenstaande concludeert ACM dat het instellen van tussentijdse aanpassingen van de tariefplafonds niet wenselijk is, omdat zij met een dergelijk procedure de positieve kenmerken van meerjarige tariefregulering wegneemt.

A.3.2.3 Bepaling tariefplafonds

547. In deze paragraaf beschrijft ACM op welke wijze de WPC-tariefplafonds bepaald worden.

548. Bij de bepaling van de meerjarige tariefplafonds gaat ACM uit van de kostprijzen die op basis van het EDC-systeem worden berekend, eventueel met correctie op basis van de CEA (zie paragraaf A.3.2.4). De tariefplafonds tijdens de tariefperiode worden bepaald door een rechte lijn te trekken tussen de gerealiseerde kostprijs voor het laatst beschikbare verslagjaar, en de geprognosticeerde kostprijs van het laatste jaar van de tariefperiode. Daarbij geldt dat de eerste tariefstap plaatsvindt aan het begin van de reguleringsperiode, en daarna ieder half jaar.

549. De tariefplafonds zullen in beginsel op de volgende wijze berekend worden (waarbij jaar t het eerste jaar van de reguleringsperiode is):

Periode	Berekening tariefplafond
januari jaar t – juni jaar t	7/16 x (kostprijs jaar t+2 -/- kostprijs jaar t-2) + kostprijs jaar t-2
juli jaar t – juni jaar t+1	10/16 x (kostprijs jaar t+2 -/- kostprijs jaar t-2) + kostprijs jaar t-2
juli jaar t+1 – juni jaar t+2	14/16 x (kostprijs jaar t+2 -/- kostprijs jaar t-2) + kostprijs jaar t-2
juli jaar t+2 – december jaar t+2	16/16 x (kostprijs jaar t+2 -/- kostprijs jaar t-2) + kostprijs jaar t-2

Tabel 3. Berekeningswijze tariefplafonds

550. De breuken die in Tabel 3 genoemd zijn, zijn zodanig bepaald dat het tariefplafond in die periode wordt vastgesteld op basis van het midden van die periode. Zo is dan het tariefplafond voor de periode juli jaar t - juni jaar t+1 gebaseerd op het midden van die periode, te weten 1 januari jaar t+1. Deze datum ligt 10 kwartalen na medio jaar t-2 (de basis van de startkostprijs) en 6 kwartalen voor medio jaar t+2 (de basis van de eindkostprijs). Het tariefplafond wordt dan berekend als de kostprijs van jaar t-2 plus 10/16 van het verschil tussen de kostprijs van jaar t+2 en jaar t-2.[212] Omdat er voor nieuwe diensten geen kostenrealisaties beschikbaar zijn, kunnen voor nieuwe diensten kostenprognoses worden gebruikt om de tariefplafonds te bepalen.

A.3.2.4 Comparatieve efficiëntieanalyse

551. ACM ziet geen directe aanleiding om uit te gaan van inefficiënties van KPN en is daarom niet voornemens om in alle gevallen een comparatieve efficiëntieanalyse (hierna: CEA) uit te voeren om de efficiëntie van de kosten van KPN te beoordelen. Wel houdt ACM de mogelijkheid open om in specifieke situaties een CEA uit te voeren om aan de hand daarvan de kosten- en volumeprognoses nader te onderzoeken en te beoordelen. Hieronder licht ACM kort toe hoe de CEA er uit ziet en op welke wijze deze mogelijk gebruikt zal worden om de kosten- en volumeprognoses te beoordelen.

552. Ten behoeve van de toepassing van het WPC-systeem in de reguleringsperiode 2006-2008 heeft het adviesbureau NERA in opdracht van ACM een comparatieve efficiëntieanalyse uitgevoerd waarin de efficiëntie van KPN vergeleken werd met de efficiëntie van Amerikaanse telecomaanbieders. Binnen de telecomsector wordt algemeen aangenomen dat deze Amerikaanse telecomaanbieders een redelijke mate van efficiëntie bereikt hebben omdat zij onder concurrerende omstandigheden dienen te opereren.

553. Over deze Amerikaanse telecomaanbieders is een grote hoeveelheid gegevens beschikbaar die het mogelijk maakt een statistische analyse uit te voeren en vast te stellen wat de invloed van een aantal verklarende variabelen op de kosten is. Voorbeelden van verklarende variabelen zijn volumes, zoals het aantal aansluitlijnen en verkeersminuten, en omgevingsomstandigheden, zoals bevolkingsdichtheid en terreinomstandigheden. Met behulp van een statistische analyse wordt vervolgens een kostenfunctie bepaald waarin de coëfficiënt

[212] Voor dit voorbeeld is het uitgangspunt dat het laatst beschikbare verslagjaar twee kalenderjaren voor de reguleringsperiode ligt (t-2). Echter, het kan voorkomen dat het laatst beschikbare verslagjaar het kalenderjaar betreft direct voorafgaand aan de reguleringsperiode (t-1). In dat geval dient dat kalenderjaar als uitgangspunt te worden genomen.

voor iedere verklarende variabele geschat wordt. Deze coëfficiënt geeft weer wat de invloed van die variabele op de efficiënte kosten is.

554. Door vervolgens de waarden voor de verklarende variabelen van de verschillende Amerikaanse telecomaanbieders en KPN in deze kostenfunctie in te vullen, kan bepaald worden wat het efficiënte kostenniveau is per aanbieder is. Dit efficiënte kostenniveau van de betreffende telecomaanbieder wordt vervolgens afgezet tegen de werkelijke of geprognosticeerde kosten. Het verschil geeft de mate van efficiëntie weer.

555. ACM heeft ten behoeve van WPC-I (2006-2008) het adviesbureau NERA opdracht gegeven een CEA uit te voeren.[213] Deze analyse wees uit dat KPN relatief efficiënt was, doordat KPN in een ranking van 67 ondernemingen de zesde plaats in nam en zich dus schaarde in de groep van 10 procent meest efficiënte telecomaanbieders.

556. De meerjarige tariefplafonds worden mede gebaseerd op de kostprijs voor jaar t+2 (zie randnummer 549). Dit is een verwachte kostprijs die berekend wordt op basis van prognoses over de kosten en volumes in dat jaar. KPN baseert deze prognoses op zijn business plannen. De cijfers uit deze business plannen zijn gebaseerd op verwachtingen, en bevatten daarmee dus subjectieve inschattingen. Hierdoor is het risico aanwezig dat KPN zaken rooskleuriger of juist negatiever inschat dan realistisch is. Dit probleem doet zich niet voor bij de kosten en volumes over een reeds afgesloten verslagjaar, omdat gegevens daarover vastgelegd zijn in de administraties van KPN.

557. In geval KPN zodanige kostenontwikkelingen voorspelt dat dit een afwijkend kostprijspatroon tot gevolg heeft, of in het geval dat ACM op basis van de onderbouwingen van KPN en gegevens van marktpartijen onvoldoende zekerheid heeft dat de door KPN gepresenteerde cijfers realistisch zijn, kan ACM besluiten om alsnog een CEA uit te laten voeren. Het doel van deze CEA is om te bepalen of de kosten die KPN voor jaar t+2 prognosticeert in redelijke verhouding staan tot de volumes. Indien uit de CEA blijkt dat dit niet het geval is, en dat de kosten te hoog zijn en KPN dus inefficiënte kosten heeft opgevoerd, dan dienen de kosten en tarieven neerwaarts bijgesteld te worden. ACM zal KPN hierbij vergelijken met de 10 procent meest efficiënte Amerikaanse telecomaanbieders.

558. In geval KPN zodanige volumeontwikkelingen voorspelt dat dit een afwijkend kostprijspatroon tot gevolg heeft, of ACM heeft op basis van de onderbouwingen van KPN en gegevens van marktpartijen onvoldoende zekerheid dat de door KPN gepresenteerde cijfers realistisch zijn, dan kan ACM besluiten om over te gaan tot eenjarige tariefregulering waarbij de kostprijs en tariefplafonds steeds slechts voor een jaar worden vastgesteld.

A.3.3 Eenjarige tariefregulering

559. Indien tijdens de tariefbeoordeling in het kader van het meerjarige WPC-systeem blijkt dat er geen meerjarige price cap opgelegd kan worden, bijvoorbeeld omdat er teveel

[213] Zie NERA, The Comparative Efficiency of KPN. A Report for OPTA, 30 maart 2006.

onzekerheden aan de voorspellingen over de kosten en volumes zijn verbonden, dan kan ACM alsnog beslissen om eenjarige tariefregulering toe te passen.

560. In geval door ACM wordt besloten om eenjarige tariefregulering toe te passen, geldt het volgende. KPN dient een EDC-rapportage op te leveren met daarin het resultaat van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem. Deze EDC-rapportage bestaat uit een historisch deel dat betrekking heeft op het vorige verslagjaar en een toekomstgericht deel dat betrekking heeft op het lopende verslagjaar. In het historische deel van de rapportage worden de gerealiseerde kostprijzen berekend en in het toekomstgerichte deel van de EDC-rapportage worden de verwachte kostprijzen berekend. Ten aanzien van de kostentoerekening en de EDC-rapportage gelden de voorschriften in hoofdstuk A.1 en A.2.

561. ACM zal de tariefplafonds vaststellen op basis van de verwachte kostprijs in het toekomstgerichte deel van de jaarlijkse EDC-rapportage. KPN dient er zorg voor te dragen dat de tarieven die ze hanteert op of onder deze tariefplafonds liggen.

Openbaar

Annex B Analyse van de retailmarkten

B.1 Inleiding

562. In het kader van de toepassing van ex ante regulering start ACM met een analyse van de concurrentiesituatie op de relevante retailmarkten om vast te stellen of regulering van wholesalemarkten gerechtvaardigd is. In afwezigheid van regulering wordt onderzocht of er sprake is van een risico dat een of meerdere ondernemingen op een of meer onderliggende retailmarkten beschikken over (gezamenlijke) AMM waardoor er consumentenschade ontstaat.

563. De relevante retailmarkten die ACM onderzoekt, zijn:

- de retailmarkt voor vaste internettoegang;
- de retailmarkten voor vaste telefonie; en
- de retailmarkten voor zakelijke netwerkdiensten.

564. In de hoofdstukken B.2 en B.3 wordt ingegaan op de marktafbakening en de concurrentieanalyse van de retailmarkt voor internettoegang. In de hoofdstukken B.4 tot en met B.9 volgt de marktafbakening en de concurrentieanalyse van de retailmarkten voor vaste telefonie. Ten slotte wordt in de hoofdstukken B.10 en B.11 ingegaan op de marktafbakening en de concurrentieanalyse van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten.

B.1.1 Marktafbakening

565. Een relevante markt kent twee dimensies: de productdimensie en de geografische dimensie. De relevante productmarkt omvat alle producten en/of diensten die op grond van hun kenmerken, hun prijzen en het gebruik waarvoor zij zijn bestemd, door de eindgebruiker als onderling uitwisselbaar of substitueerbaar worden beschouwd.[214] De relevante geografische markt is het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden voldoende homogeen zijn en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden bestaan.[215]

B.1.2 Concurrentieanalyse

566. De concurrentieanalyse is een toekomstgerichte analyse, wat betekent dat niet alleen de bestaande concurrentiesituatie wordt onderzocht, maar ook of een eventueel gebrek aan daadwerkelijke concurrentie blijvend is.[216] Gelet op artikel 6a.4 van de Tw hanteert ACM voor deze toekomstgerichte analyse een periode van in beginsel drie jaar.

---

[214] Europese Commissie (2002), Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *PbEG* 2002 C 165/03.

[215] Ibid.

[216] Ibid, randnummer 20.

567. Het marktaandeel wordt vaak gebruikt als indicatie van de markmacht.[217] Daarnaast onderzoekt ACM of de volgende factoren al dan niet bijdragen aan het risico op (gezamenlijke) AMM van de betrokken onderneming(en) op de relevante markt:

- actuele concurrentie;
- kopersmacht; en
- potentiële concurrentie.

568. Deze factoren kunnen een disciplinerende druk uitoefenen op de betrokken onderneming(en) met marktmacht.

B.2 Afbakening retailmarkt voor internettoegang

569. In dit hoofdstuk bakent ACM de retailmarkt voor vaste internettoegang af. In de reguleringsperiode 2012-2014 heeft ACM in het besluit marktanalyse ontbundelde toegang 2011[218] de retailmarkt afgebakend als de markt voor alle vaste internettoegangsdiensten, al dan niet geleverd in een bundel. Deze markt was nationaal van omvang. Internettoegang voor eindgebruikers op een vaste locatie over kopernetwerken, hybrid fiber coaxial netwerken (hierna: kabelnetwerken) en glasvezelnetwerken behoren tot dezelfde relevante markt. ACM heeft destijds tevens geconcludeerd dat er geen nader onderscheid dient te worden gemaakt naar afnemersgroepen of verschillende snelheden.

570. Internettoegang stelt afnemers in staat om via het internet bestanden te ontvangen en te versturen, te surfen, video's te bekijken of bijvoorbeeld online games te spelen. Internettoegang kan worden geleverd via vaste en mobiele infrastructuren. WIFI-verbindingen komen tot stand via een vaste internetverbinding, zoals de WIFI-verbinding bij consumenten thuis of WIFI-spots, en maken daarom deel uit van vaste internettoegang. In het vervolg zal daarom niet afzonderlijk op WIFI worden ingegaan.

B.2.1 Productmarkt

571. ACM onderzoekt allereerst of er sprake is van vraagsubstitutie. ACM gaat daarbij bijvoorbeeld na of producten of diensten op grond van hun objectieve kenmerken, hun prijs en het gebruik waarvoor ze zijn bestemd voldoende uitwisselbaar zijn. Vervolgens onderzoekt ACM of er sprake is van aanbodsubstitutie. Er is sprake van aanbodsubstitutie als een aanbieder van product B relatief gemakkelijk, op relatief korte termijn en tegen relatief lage kosten zijn productie zodanig kan aanpassen dat hij ook product A kan aanbieden.

572. Hieronder beoordeelt ACM of, net als in de voorgaande analyse, sprake is van een markt voor internettoegang die via een vaste infrastructuur wordt geleverd, al dan niet in een bundel.

[217] Richtsnoeren, randnummer 75.

[218] OPTA, Besluit Marktanalyse Ontbundelde toegang MDF-, SDF- en ODF-access (FttH), OPTA/AM/2011/202886, 29 december 2011, in werking getreden op 1 januari 2012.

Startpunt afbakening

573. Vaste internettoegang kan worden geleverd via het koper-, kabel- en glasvezelnetwerk. Uit het consumentenonderzoek dat Blauw in opdracht van ACM heeft uitgevoerd,219 blijkt dat consumenten vaste internettoegang via het koper-, kabel- of glasvezelnetwerk als volwaardige alternatieven voor elkaar zien. Op de vraag wat respondenten zouden doen als de prijs van hun internetaansluiting bij hun huidige infrastructuur met 10 procent zou stijgen, geeft – afhankelijk van de huidige infrastructuur – 14 procent tot 21 procent van de respondenten aan te zullen overstappen naar een andere infrastructuur.[220] Deze percentages liggen boven de critical loss van 9,4 procent.[221] Hieruit volgt dat, evenals in het voorgaande marktanalysebesluit, vaste internettoegang via het koper-, kabel- en glasvezelnetwerk tot dezelfde markt behoren.

574. Uit de Telecommonitor van ACM blijkt dat 83 procent van de afnemers van vaste internettoegang in het vierde kwartaal van 2013 internettoegang afneemt in een bundel met vaste telefonie (VoB), televisie of beide. Vaste internettoegang wordt in vergelijking met vaste telefonie en televisie het meest binnen een bundel afgenomen. Uit het consumentenonderzoek blijkt dat vaste internettoegang de doorslaggevende dienst is bij de keuze voor een bundel bij een aanbieder.[222] De belangrijkste reden voor de afname van vaste internettoegang in een bundel is het prijsvoordeel en het gemak.[223] De aanbieders van internettoegang zijn allemaal in staat om alle mogelijke typen bundels met vaste internettoegang aan te bieden. Uit het voorgaande volgt dat er geen reden is om een onderscheid te maken naar vaste internettoegang die al dan niet in een (specifieke) bundel wordt geleverd.

575. ACM concludeert dat er net als in de voorgaande analyse sprake is van een markt voor internettoegang die via een vaste infrastructuur wordt geleverd, al dan niet in een bundel. ACM neemt daarom als startpunt voor de marktafbakening vaste internettoegang die geleverd wordt via het via het koper-, kabel- of glasvezelnetwerk.

576. In het vervolg onderzoekt ACM (i) of mobiele internetnettoegang tot de relevante markt voor vaste internettoegang behoort, (ii) of op het gebied van internettoegang een onderscheid dient te worden gemaakt naar verschillen in snelheden, en (iii) of een onderscheid dient te worden gemaakt tussen vaste internettoegang voor consumenten en vaste internettoegang voor zakelijke eindgebruikers.

[219] Blauw (2014), Consumentenonderzoek: aanschaf- en overstapgedrag vast internet, B16511-3, 12 maart 2014

[220] Ibid, blz. 40.

[221] Zie Annex C voor de berekening van de critical loss. ACM acht het aannemelijk dat de critical loss op retailniveau niet significant afwijkt van de critical loss op wholesaleniveau aangezien de bruto marges van beide niveaus naar verwachting niet significant afwijken. Pas wanneer er een bruto marge op retailniveau wordt behaald die lager ligt dan 60% wordt de kritieke grens behaald op basis waarvan er geen sprake meer zou zijn van vraagsubstitutie (zie hiervoor ook de indirecte prijsdrukanalyse in Annex C).

[222] Blauw (2014), blz. 15.

[223] Ibid, blz. 17.

B.2.1.1 Behoort mobiele internettoegang tot de markt voor vaste internettoegang?

577. In deze paragraaf onderzoekt ACM of mobiele internettoegang tot dezelfde relevante productmarkt behoort als vaste internettoegang. In het voorgaande marktanalysebesluit concludeerde ACM dat dit niet het geval was. ACM onderzoekt nu opnieuw of vaste internetnettoegang en mobiele internettoegang substituten voor elkaar zijn, met name vanwege de opkomst van 4G. In december 2012 is de spectrumveiling voor 4G in Nederland afgerond. KPN, T-Mobile, Tele2 en Vodafone hebben daarbij spectrum verworven. Kort na de veiling is KPN begonnen met de uitrol van zijn 4G-netwerk en 4G van KPN heeft nu in (nagenoeg) heel Nederland dekking.[224] Ook Vodafone heeft inmiddels een (nagenoeg) volledig nationale dekking. T-Mobile heeft momenteel nog een lagere 4G dekking en Tele2 moet nog beginnen met de uitrol van 4G.[225] Op basis van het 4G-netwerk kan een downloadsnelheid worden bereikt die significant hoger ligt dan de downloadsnelheid die (voorheen) via 3G kon worden geleverd.

578. Mobiele internettoegang kan worden afgenomen via een USB-modem, een dongel of een simkaart van een mobiele provider. Eindgebruikers kunnen vervolgens met hun laptop, tablet of smartphone gebruikmaken van deze mobiele internetverbinding.

Analyse vraagsubstitutie

579. ACM onderzoekt of mobiele internettoegang vanuit de eindgebruiker bezien een substituut is voor vaste internettoegang. Hiervoor wordt gekeken naar (i) de objectieve kenmerken en het gebruik van mobiele internettoegang in vergelijking met vaste internettoegang, en (ii) het verwachte overstapgedrag van eindgebruikers van vaste internettoegang naar mobiele internettoegang naar aanleiding van een 10 procent prijsstijging.

(i) De objectieve kenmerken en het gebruik

580. Mobiele internettoegang heeft andere productkenmerken dan vaste internettoegang. Zo kent mobiele internettoegang (i) lagere upload- en downloadsnelheden, (ii) een minder stabiele verbinding, (iii) een datalimiet, (iv) hogere incrementele kosten voor de aanbieder en (v) een ander gebruikersprofiel. Dit maakt dat mobiele internettoegang op basis van de objectieve kenmerken en het gebruik van de verschillende diensten geen alternatief vormt voor vaste internettoegang. Hierna worden deze beperkingen van mobiele internettoegang ten opzichte van vaste internettoegang nader toegelicht.

581. Met het 4G-netwerk kan een downloadsnelheid van maximaal 50 Mbit/s worden bereikt. Via vaste infrastructuren kunnen (vooralsnog) downloadsnelheden worden bereikt van 80 Mbit/s via DSL netwerken, 200 Mbit/s via kabelnetwerken en 500 Mbit/s en sneller via glasvezelnetwerken. Het is aannemelijk dat deze maximumsnelheden op korte termijn verder worden verhoogd. Zo stelt KPN in een presentatie met resultaten van het eerste kwartaal van 2014 dat met de gecombineerde uitrol van pairbonding en vectoring downloadsnelheden tot 240

[224] KPN Website, “4G voor heel Nederland”, zie http://www.kpn.com/prive/mobiel/4g.htm.

[225] Website Vergelijk 4G-dekking alle providers, online beschikbaar via: http://www.4gdekking.nl/.

Mbit/s mogelijk zijn over het DSL netwerk.[226] UPC heeft aangegeven op korte termijn downloadsnelheden tot 500 Mbit/s te introduceren.[227] Via glasvezelnetwerken worden soms al abonnementen met 1 Gbit/s downloadsnelheid aangeboden.

582. In het rapport "*How to build a ubiquitous EU digital society*" van WIK en TNO stellen zij dat hoewel de snelheden die kunnen worden behaald via mobiele internettoegang indrukwekkender dan ooit zijn, deze wel voorzichtig moeten worden geïnterpreteerd.[228] De snelheden die daadwerkelijk worden behaald via mobiele netwerken zijn aanzienlijk lager dan de vaak genoemde theoretisch maximaal mogelijke snelheden.[229]

583. Zo is de maximale downloadsnelheid van KPN's 4G-netwerk op dit moment 50 Mbit/s, terwijl de gemiddelde downloadsnelheid volgens KPN op 20 Mbit/s ligt. KPN merkt op dat de maximumsnelheid alleen kan worden bereikt als alle omstandigheden ideaal zijn. Het feit dat deze maximumsnelheid in de praktijk (nagenoeg) nooit wordt behaald, is volgens KPN gelegen in het type toestel dat wordt gebruikt, de drukte op het internet of de specifieke internetpagina, het aantal gebruikers dat gelijktijdig gebruik maakt van het mobiele netwerk, de afstand tussen het toestel en de zendmast, en obstakels zoals muren en gebouwen tussen het toestel en de zendmast.[230] Vaste internettoegang wordt in principe binnenshuis gebruikt, terwijl mobiele internettoegang dus juist binnenshuis minder snel is.

584. WIK en TNO stellen dat een belangrijke oorzaak voor het verschil tussen de theoretisch maximaal haalbare snelheden en de daadwerkelijk behaalde snelheden gelegen is in de dimensionering van het mobiele netwerk en doordat er sprake is van een gedeelde verbinding. WIK en TNO geven tevens aan dat als de bandbreedte toeneemt, het mobiele netwerk zal moeten worden uitgebreid. De gedeelde verbinding heeft als consequentie dat als een eindgebruiker veel bandbreedte verbruikt, dit de kwaliteit van de verbinding van de andere eindgebruikers verslechtert. Dit alles maakt ook dat de verbinding van mobiele internettoegang minder stabiel is dan de verbinding die bij vaste internettoegang wordt aangeboden.

585. Telecompaper merkt op dat mobiele netwerken erg afhankelijk zijn van het aantal gebruikers dat per knooppunt (basisstation) gebruikmaakt van de internetverbinding.[231] De

[226] KPN (2014), Presentatie *"First quarter results 2014",* 25 april 2014, online beschikbaar via http://corporate.kpn.com/web/file?uuid=b1b69cc5-bf88-4392-b97f-4dc16cc6a5b1&owner=9ec5bf96-ba39-4279-b0ea-370b7cd47698&contentid=3233.

[227] http://www.upc.nl/over-upc/nieuws/persberichten/2013/upc-lanceert-nieuwe-alles-in-1-standaard-met-120-mb-internet0/.

[228] WIK/TNO, *How to build a ubiquitous EU digital society*, 2013 (in opdracht van het Europees Parlement).

[229] Ook voor vaste internettoegang geldt dat de maximale downloadsnelheid vaak niet gehaald wordt. Dit speelt met name bij DSL-verbindingen waarbij de afstand van een huishouden tot de wijkcentrale een grote rol speelt bij de maximaal haalbare snelheid. De gemiddelde downloadsnelheid voor vast internet wijkt echter veel minder af van het door aanbieders geadverteerde maximum dan dat bij mobiel het geval is.

[230] KPN website: http://www.coveragechecker.nl/.

[231] http://www.telecompaper.com/achtergrond/offloading-en-carrier-aggregation-maken-van-mobiele-netwerken-nog-geen-substituut-voor-de-vaste-lijn--998455.

kwaliteit die een individuele gebruiker ervaart, is dus afhankelijk van het totaal aantal gebruikers. Het feit dat dit aantal gebruikers sterk van locatie tot locatie en over de tijd verschilt, maakt dat de kwaliteit en de snelheid van de verbinding van mobiele netwerken sterk varieert. Volgens Telecompaper zorgen deze kenmerken ervoor dat mobiele internettoegang niet als substituut voor vaste internettoegang kan worden beschouwd.

586. Ook het toegestane dataverbruik tussen vaste en mobiele internettoegang verschilt sterk. Het dataverbruik via vaste internettoegang is veelal onbeperkt. Bij vaste internettoegang is vaak alleen sprake van een fair use policy. Het dataverbruik via mobiele internettoegang is daarentegen sterk gelimiteerd. Mobiele internettoegang wordt vrijwel altijd aangeboden met datalimieten. Deze datalimieten beginnen vaak bij 500 MByte per maand en kunnen oplopen tot 7.500 MByte per maand. Deze datalimieten maken dat bepaalde toepassingen (zoals video- of televisiestreams) zich niet, of in elk geval minder goed, lenen voor gebruik via een mobiele verbinding.

587. Als gevolg van de bovengenoemde verschillende kenmerken tussen vaste en mobiele netwerken verschillen ook de incrementele kosten van dataverbruik op beide netwerken. Op basis van het BULRIC FTA-MTA model[232] blijkt dat de incrementele kosten van een mobiele MByte[233] ongeveer een factor 100 hoger zijn dan de incrementele kosten van een vaste MByte. Dit wordt veroorzaakt doordat de kosten van een vast netwerk grotendeels verkeersonafhankelijk zijn, terwijl bij mobiele netwerken een groot deel van de kosten wel verkeersafhankelijk is; daar geldt hoe meer volume, hoe hoger de kosten. Het grote verschil in incrementele kosten van een mobiele MByte in vergelijking met een vaste MByte is de voornaamste reden dat aanbieders datalimieten hanteren voor gebruik van het mobiele netwerk.

588. De profielen van gebruikers van mobiele internettoegang en vaste internettoegang verschillen. Zo zou in meerpersoonshuishoudens mobiele internettoegang pas een substituut kunnen vormen voor vaste internettoegang als alle leden van het huishouden een eigen mobiel abonnement hebben. Dit blijkt ook uit het consumentenonderzoek dat Blauw in opdracht van ACM heeft uitgevoerd. Van de respondenten die hebben aangegeven niet te verwachten binnen nu en een jaar voor mobile only te kiezen, heeft circa 23 procent aangegeven dit niet te doen omdat de vaste internettoegang nodig blijft voor andere gezinsleden.[234] Ook uit het rapport E-communications and Telecom Single Market Household Survey van de Europese Commissie[235] volgt een indicatie dat mobiele internettoegang gebruikt wordt in aanvulling op vaste internettoegang. Uit dit rapport blijkt namelijk dat het aantal huishoudens dat beschikt over zowel een vaste als een mobiele internetaansluiting in Nederland in de periode 2011-2014 is

[232] BULRIC-model v6 – zie Annex C5 bij het marktanalysebesluit vaste en mobiele gespreksafgifte van 5 augustus 2013.

[233] Een MByte is acht Mbit. Het is gebruikelijk om netwerksnelheden in bit/s weer te geven en opslagcapaciteit en datagebruik in Bytes.

[234] Blauw (2014), blz. 25.

[235] Europese Commissie, *Special Eurobarometer 414, E-communications and Telecom Single Market Household Survey*, maart 2014.

gestegen met 17 procentpunt tot 62 procent (terwijl het aantal huishoudens dat alleen beschikt over een vaste internetverbinding in diezelfde periode juist met 16 procentpunt is gedaald naar 31 procent).

(ii) Het verwachte overstapgedrag van consumenten

589. In reactie op de in het onderzoek van Blauw gestelde vraag wat respondenten zouden doen als de prijs van hun vaste internetaansluiting bij hun huidige infrastructuur met 10 procent zou stijgen, geeft slechts 0,7 procent van de respondenten aan hun vaste internetaansluiting op te zeggen en alleen via een mobiele aansluiting te zullen internetten.[236,237]

590. Uit dit overstapgedrag blijkt dat consumenten mobiele internettoegang voorlopig niet als vraagsubstituut zien voor vaste internettoegang. Ook aanbieders geven in het algemeen in reactie op vragen van ACM aan dat ze niet verwachten dat mobiele internettoegang in de komende reguleringsperiode als een substituut voor vaste internettoegang kan worden beschouwd.[238]

591. Uit het voorgaande concludeert ACM dat mobiele internettoegang geen vraagsubstituut is voor vaste internettoegang op basis van (i) de objectieve kenmerken en het gebruik van mobiele internettoegang en (ii) de zeer beperkte mate van overstap van vaste naar mobiele internettoegang naar aanleiding van een prijsstijging.

Analyse aanbodsubstitutie

592. Het is onwaarschijnlijk dat eigenaren van een mobiele infrastructuur op korte termijn en tegen relatief lage kosten een vaste infrastructuur zullen aanleggen. Mobiele infrastructuureigenaren kunnen alleen de backbone van hun mobiele netwerk hergebruiken als backbone voor het (eventuele) vaste netwerk. Dit is slechts een beperkt deel van het netwerk. De meeste kosten van het vaste netwerk zitten namelijk in het aansluitnetwerk. Enkel de investeringskosten van dit aansluitnetwerk bedragen op basis van het BULRIC model € 10 miljard.[239]

593. De aanpassing van het mobiele netwerk tot een vast netwerk vereist significante investeringen en is niet op de korte termijn te realiseren. Aanbodsubstitutie van mobiele internettoegang naar vaste internettoegang is om die reden niet aannemelijk.

[236] Blauw (2014), tabellenboek, reactie op vraag 128a.

[237] De actual loss ligt onder de critical loss van 9,4%.

[238] In hun antwoorden op vraag 9 van de vragenlijst geven Delta, KPN, Online, Pretium, Tele2, Vodafone en Youca aan dat mobiel internet geen substituut is voor vast internet. Ziggo stelt dat ACM deze vraag goed moet onderzoeken en UPC is van mening dat er substitutie tussen vast en mobiel zal plaatsvinden in de komende reguleringsperiode.

[239] BULRIC-model v6 – zie Annex C5 bij het marktanalysebesluit vaste en mobiele gespreksafgifte van 5 augustus 2013.

Conclusie

594. ACM concludeert dat mobiele internettoegang niet tot de relevante productmarkt voor vaste internettoegang behoort.

B.2.1.2 Dient er een nader onderscheid te worden gehanteerd naar verschillende snelheden?

595. In deze paragraaf onderzoekt ACM of er op het gebied van vaste internettoegang een nader onderscheid dient te worden gehanteerd naar verschillende snelheden.

596. In het voorgaande marktanalysebesluit heeft ACM geconcludeerd dat producten met verschillende snelheden concurrentiedruk op elkaar uitoefenen. Sinds het voorgaande marktanalysebesluit voert KPN upgrades uit op zijn kopernetwerk met snelheidsverhogende technieken als SDF, pair bonding en vectoring. Deze technieken worden ook steeds vaker gecombineerd ingezet om nog hogere snelheden te behalen. Daarnaast is het glasvezelnetwerk verder uitgerold en hebben kabelaanbieders enkele snelheidsverhogingen doorgevoerd. Dit maakt dat er momenteel in een groter deel van Nederland hogere snelheden kunnen worden behaald dan dat ten tijde van het voorgaande marktanalysebesluit het geval was.

Analyse vraagsubstitutie

597. ACM onderzoekt of op het gebied van vaste internettoegang een nader onderscheid naar verschillende snelheden dient te worden gehanteerd. Hierbij wordt ingegaan op (i) het gebruik van de verschillende snelheden en (ii) het verwachte overstapgedrag van consumenten tussen verschillende snelheden.

(i) Gebruik

598. Blauw heeft onderzocht op basis van welke factoren consumenten een keuze maken voor een vaste internetaansluiting. Hieruit blijkt dat met name prijs (30 procent) en in mindere mate kwaliteit (de stabiliteit van de verbinding) (14 procent) en snelheid (6 procent) een doorslaggevende rol spelen bij de keuze voor een vaste internetaansluiting.[240] Het is aannemelijk dat consumenten hun keuze bepalen op basis van de samenhang van deze drie factoren.

599. Gezien de huidige internetsnelheden kan gesteld worden dat, ongeacht de snelheid van de internetverbinding, de verbinding gebruikt kan worden voor dezelfde toepassingen. Hoe hoger de snelheid, hoe meer toepassingen men tegelijkertijd kan gebruiken en des te sneller de toepassingen werken.[241]

600. Gegeven de onderzoeksresultaten van Blauw en het feit dat een internetverbinding, ongeacht de snelheid, kan worden gebruikt voor dezelfde toepassingen, is op basis van het

[240] Blauw (2014, internet), blz. 34.

[241] Zie bijvoorbeeld: http://www.internetten.nl/internet/snelheid-internetverbindingen voor de mogelijkheden van internetverbindingen met verschillende snelheden, geraadpleegd op 18 april 2014.

gebruik een onderscheid naar bepaalde snelheden in de markt voor vaste internettoegang onwaarschijnlijk.

(ii) Het verwachte overstapgedrag van consumenten

601. Voor slechts een klein deel van de consumenten (6 procent) speelt snelheid een doorslaggevende rol bij de keuze van een internettoegangsdienst.[242] Uit een reactie op de door Blauw gestelde vraag wat respondenten zouden doen bij een 10 procent prijsverhoging van hun huidige snelheid, geeft 24 procent van de respondenten aan te zullen overstappen naar een andere snelheid.[243] Op basis van een actual loss van 24 procent is het niet aannemelijk dat een hypothetische monopolist de prijs van een bepaalde snelheid winstgevend met 10 procent kan verhogen.[244]

602. Ook aanbieders hebben in reactie op vragen van ACM aangegeven te verwachten dat consumenten bij een prijsverhoging van hun huidige snelheid zullen overstappen naar een andere snelheid. Zij beschikken echter niet over feitelijke gegevens waarmee deze verwachting kan worden onderbouwd.

603. Op basis van het verwachte overstapgedrag concludeert ACM dat er sprake is van vraagsubstitutie tussen vaste internettoegang met verschillende snelheden.

Analyse aanbodsubstitutie

604. Op het kopernetwerk worden in de komende reguleringsperiode naar verwachting grote snelheidswinsten behaald. Zoals in randnummer 581 reeds is toegelicht, verwacht KPN alleen al met de combinatie van de technieken vectoring en pair bonding downloadsnelheden tot 240 Mbit/s te realiseren. Met de aangekondigde inzet van phantoming zou deze maximale snelheid verder kunnen worden verhoogd. Via het kabelnetwerk worden op dit moment snelheden tot 200 Mbit/s aangeboden. Met Docsis 3.0 kan deze snelheid nog verder worden verhoogd tot maximaal 1 Gbit/s.[245] Deze snelheid kan met de introductie van de Docsis 3.1 standaard nog verder verhoogd worden. Het glasvezelnetwerk maakt met de huidige apparatuur snelheden tot 1 Gbit/s mogelijk.

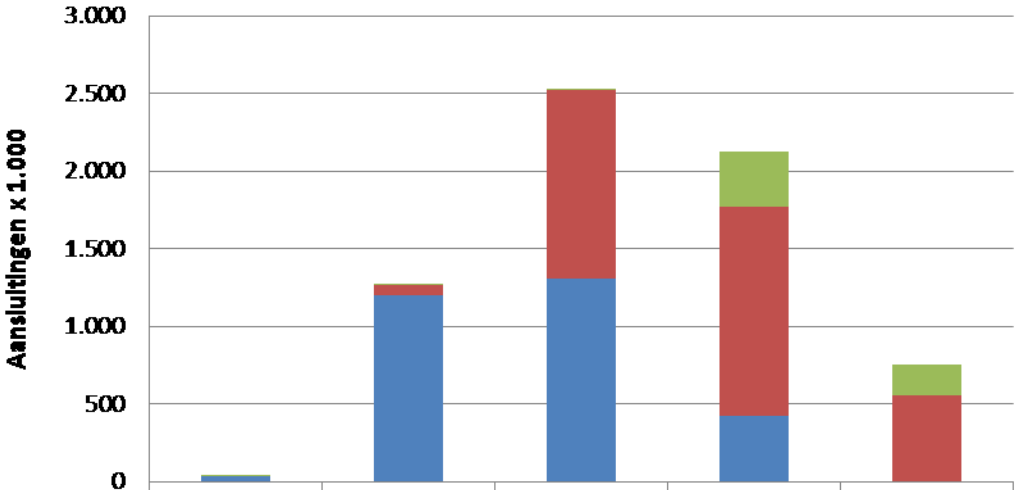
605. Via alle vaste infrastructuren kan binnen de komende reguleringsperiode een snelheid worden behaald van 240 Mbit/s. Voor snelheden tot 240 Mbit/s is er daarom sprake van aanbodsubstitutie. Uit de Telecommonitor van ACM komt naar voren dat het overgrote deel van de internetaansluitingen dat wordt afgenomen, zich bevindt in het segment tot 100 Mbit/s, zoals blijkt uit onderstaande figuur.

[242] Blauw (2014, internet), blz. 34.

[243] Ibid, blz. 44.

[244] De actual loss van 24% ligt boven de critcial loss van 9,4%.

[245] NLkabel, 'Docsis 3.1 in recordtempo ontwikkeld', 18 september 2013 (http://nlkabel.nl/docsis-3-1-in-recordtempo-ontwikkeld).



	< 2 Mbps	≥ 2Mbps, < 10Mbps	≥ 10Mbps, < 30Mbps	≥ 30Mbps, < 100Mbps	≥ 100Mbps
Glasvezel	0	2	10	350	195
Kabel	0	65	1.215	1.353	558
DSL	38	1.198	1.306	421	0

Figuur 2. Retailaansluitingen internettoegang. Bron: Telecommonitor ACM Q1 2014.

606. Aangezien via alle vaste infrastructuren in de komende reguleringsperiode snelheden kunnen worden behaald van ten minste 240 Mbit/s en het aantal internetaansluitingen met een snelheid van ten minste 100 Mbit/s dat in Q1 2014 werd afgenomen, relatief beperkt is, concludeert ACM dat er in voldoende mate sprake is van aanbodsubstitutie. Op basis van aanbodsubstitutie acht ACM het daarom niet gerechtvaardigd om op het gebied van vaste internettoegang een nader onderscheid naar snelheden te hanteren.

Conclusie

607. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat er binnen de markt voor vaste internettoegang geen nader onderscheid dient te worden gemaakt naar verschillende snelheden.

B.2.1.3 Dient er een onderscheid te worden gehanteerd naar internettoegang voor consumenten en internettoegang voor (verschillende typen) zakelijke eindgebruikers?

608. In deze paragraaf onderzoekt ACM of op het gebied van vaste internettoegang een nader onderscheid dient te worden gehanteerd naar internettoegang voor consumenten en (verschillende typen) zakelijke eindgebruikers. In het voorgaande marktanalysebesluit concludeerde ACM dat dit niet het geval was.

Vraagsubstitutie

609. Het merendeel van de bevraagde marktpartijen geeft in reactie op vragen van ACM aan voor zakelijke afnemers een onderscheid te hanteren naar (i) small office home office (hierna: SOHO) en zelfstandigen zonder personeel (hierna: ZZP), (ii) midden- en kleinbedrijf (hierna:

MKB) en (iii) corporate. KPN is van mening dat er binnen de internettoegangsmarkt geen nader onderscheid dient te worden gemaakt. Ziggo merkt juist op dat een onderscheid naar (i) standaarddiensten en (ii) maatwerkdiensten meer recht doet aan de daadwerkelijke situatie. Hieruit blijkt dat marktpartijen het niet eens zijn of er een aparte markt bestaat voor zakelijke afnemers van internettoegang, en zo ja, op basis van welke klantgroepen die verschillende markten dan zouden moeten worden afgebakend. Zij kunnen evenmin exacte productkenmerken aanwijzen op basis waarvan aparte markten voor zakelijke en consumentendiensten van elkaar zouden kunnen worden onderscheiden.

610. Het type internettoegangsdienst dat een bedrijf afneemt, is niet noodzakelijkerwijs gerelateerd aan de omvang van het bedrijf. Zo zijn er kleine bedrijven die behoefte hebben aan hoogwaardige internettoegang en grotere bedrijven waarvoor standaard internettoegang volstaat.

611. ACM heeft waargenomen dat internettoegang voor consumenten en zakelijke klanten in de afgelopen reguleringsperiode steeds meer naar elkaar toe zijn gegroeid en verwacht dat deze convergentie in de komende jaren doorzet. ACM stelt vast dat de snelheid en stabiliteit van standaard internettoegang steeds verder toeneemt waardoor de substitutiemogelijkheden toenemen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat aanbieders op het netwerk van KPN in toenemende mate zakelijke klanten bedienen op basis van lage kwaliteit internettoegang (al dan niet in combinatie met zakelijke service niveaus).Een ander voorbeeld zijn de grote winkelketens met meerdere vestigingen waarvoor steeds vaker standaard internettoegang volstaat. De toenemende substitutiemogelijkheden van standaard internettoegang blijken verder bijvoorbeeld ook uit het gegeven dat open VPN’s voor steeds meer bedrijven een alternatief vormen voor traditionele zakelijke netwerkdiensten (zie hoofdstuk B.6).

612. ACM acht het – evenals in het voorgaande marktanalysebesluit is geconstateerd – aannemelijk dat er sprake is van vraagsubstitutie tussen de verschillende vormen van internettoegang waarbij snelheden, serviceniveaus en tarieven een oplopende schaal kennen, net als de behoeften van eindgebruikers. Zo zijn er zakelijke afnemers die internettoegangsdiensten afnemen die in beginsel technisch hetzelfde zijn als consumentendiensten, maar waarbij bijvoorbeeld storingen sneller worden verholpen. Daarnaast zijn er zakelijke afnemers die diensten afnemen die weliswaar technisch meer verschillen van consumentendiensten, maar evenals consumentendiensten gestandaardiseerd worden aangeboden. In reactie op een prijsverhoging lijken zakelijke afnemers uit de verschillende segmenten te kunnen overstappen naar een qua service en kwaliteit nabijgelegen alternatief.

613. Er zijn aanwijzingen dat standaard internettoegang voor de groep allergrootste corporate klanten, die vaak internationaal actief is, niet altijd een geschikt alternatief vormt. Deze groep afnemers koopt doorgaans bij aanbieders die ook internationaal actief zijn, uitgebreide pakketten van premiumdiensten in, soms zelfs diensten die vergelijkbaar zijn met wholesalediensten. Vanwege de zeer beperkte omvang van deze groep acht ACM het niet zinvol om in de marktafbakening een nader onderscheid te hanteren, voor zover hiervoor al

voldoende aanleiding kan worden gevonden. Dit zal immers een verwaarloosbaar effect hebben op de beoordeling van de concurrentiesituatie op de markt voor vaste internettoegang.

Conclusie

614. Op grond van het voorgaande concludeert ACM dat op het gebied van vaste internettoegang geen nader onderscheid dient te worden gehanteerd naar consumenten en zakelijke afnemers.

B.2.1.4 Conclusie productmarkt

615. ACM bakent de productmarkt voor internettoegang af als de markt voor alle vaste internettoegangsdiensten, al dan niet geleverd in een bundel.

616. Mobiele internettoegang maakt geen onderdeel uit van deze relevante markt. Er wordt geen nader onderscheid gemaakt naar (i) snelheden of (ii) internettoegang voor consumenten en zakelijke afnemers.

B.2.2 Geografische markt

617. In deze paragraaf bakent ACM de relevante geografische markt af. In afwezigheid van regulering zijn op de productmarkt voor vaste internettoegang KPN, UPC/Ziggo, Delta, Caiway en enkele lokale aanbieders met een eigen netwerk actief. Hierna zal niet verder worden ingegaan op de lokale aanbieders vanwege hun zeer geringe omvang.

Analyse vraag- en aanbodsubstitutie

618. Net als bij de afbakening van de productmarkt, moet bij de afbakening van de geografische markt de vraag- en aanbodsubstitutie worden beoordeeld. In het kader van de afbakening van de geografische markt voor internettoegang is vraagsubstitutie niet aannemelijk. Afnemers zullen niet verhuizen als gevolg van een prijsverhoging van een internettoegangsproduct met 5-10 procent.[246]

619. Aanbodsubstitutie is eveneens niet aannemelijk. Voor aanbodsubstitutie is vereist dat een aanbieder die nu niet op de geografische markt actief is, op relatief korte termijn en met geringe investeringen kan toetreden tot de markt. De uitrol van een telecommunicatienetwerk kent daarvoor echter te hoge investeringen en een te lange doorlooptijd.

Startpunt: verzorgingsgebied

620. Aangezien vraag- en aanbodsubstitutie niet aannemelijk zijn, leidt toepassing hiervan al snel tot hele kleine en onwerkbare markten. In theorie zou ieder adres dan een aparte markt kunnen zijn.[247]

621. Als startpunt voor de afbakening van de geografische markt voor vaste internettoegang wordt daarom het gebied genomen waarbinnen een aanbieder met zijn eigen netwerk

[246] Zie ook het besluit in het kader van de voorgaande marktanalyse, randnummer 930.

[247] Zie ook het besluit in het kader van de voorgaande marktanalyse, randnummer 933.

internettoegang aanbiedt (hierna: het verzorgingsgebied).[248] Een aanbieder kan namelijk binnen zijn eigen verzorgingsgebied zonder enige belemmeringen (i) internettoegang aanbieden en (ii) het productaanbod (waaronder de prijs en kwaliteit van zijn product) aanpassen.

622. De verzorgingsgebieden van KPN, UPC/Ziggo, Delta en Caiway zijn niet gelijk aan elkaar. KPN heeft een landelijk verzorgingsgebied. Het verzorgingsgebied van UPC/Ziggo omvat ruim 90 procent van de Nederlandse huishoudens.[249] Het verzorgingsgebied van Delta omvat Zeeland, en dat van Caiway delen van Zuid-Holland, Utrecht, Noord-Holland, Gelderland, Noord-Brabant en Overijssel.

B.2.2.1 Ketensubstitutie

623. In het navolgende wordt onderzocht wat de omvang is van de geografische markt(en) waarop KPN, UPC/Ziggo, Delta en Caiway actief zijn waarbij hun verzorgingsgebieden als startpunt voor de afbakening worden genomen.

624. De omvang van de geografische markt waarop een aanbieder actief is, kan groter zijn dan zijn eigen verzorgingsgebied vanwege ketensubstitutie. Er is sprake van ketensubstitutie als aanbieders A en C – ondanks dat hun verzorgingsgebieden niet overlappen en zij daarom niet direct met elkaar concurreren – indirect via aanbieder B, waar zij beide direct mee concurreren, ook met elkaar concurreren.[250] Een voorwaarde voor ketensubstitutie in dit fictieve voorbeeld is dat aanbieder B zijn prijs laat dalen/stijgen naar aanleiding van een daling/stijging van de prijs door aanbieder A. Vervolgens laat aanbieder C zijn prijs dalen/stijgen naar aanleiding van de daling/stijging van de prijs van aanbieder B. Op deze wijze werkt een daling/stijging van de prijs van aanbieder A door op de prijsvorming van aanbieder C.

625. Een voorwaarde voor de werking van ketensubstitutie is dat aanbieder B niet kan of zal differentiëren in zijn prijzen in de verzorgingsgebieden van aanbieders A en C. Als aanbieder B dit namelijk zou doen, kan een daling/stijging van de prijs van aanbieder A niet doorwerken op de prijsvorming van aanbieder C.

Prijsdifferentiatie

626. Zoals in het voorgaande aangegeven, is een voorwaarde voor ketensubstitutie dat er geen geografische prijsdifferentiatie plaatsvindt. Hierbij is van belang of KPN, als middelste schakel in de keten tussen enerzijds UPC/Ziggo en anderzijds Delta (of Caiway), zal differentiëren in zijn tarieven in de verzorgingsgebieden van respectievelijk UPC/Ziggo, Delta en Caiway. Als KPN zal differentiëren in zijn prijzen dan zal een daling/stijging van de prijs van

---

[248] Een aanknopingspunt van deze benadering kan worden gevonden in *BEREC common position on geographical aspects of market analysis (definition and remedies)*, punt 46.

[249] Zie 'Liberty Global to Acquire Ziggo, Strategic combination creates national Dutch cable operator', persbericht Liberty Global-Ziggo van 27 januari 2014, https://www.ziggo.com/nl/newsroom/persberichten/3853/liberty-global-to-acquire-ziggo.

[250] Zie de Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht, *PbEG* 2002 C 165/6, punt 62.

UPC/Ziggo geen effect kunnen hebben op de prijsvorming van Delta (of Caiway). KPN zou dan namelijk de prijs kunnen volgen van UPC/Ziggo in het verzorgingsgebied van UPC/Ziggo en daarbuiten de bestaande prijs kunnen handhaven.

627. KPN en UPC/Ziggo hanteren in principe een nationaal prijsniveau voor hun producten.

KPN

628. KPN geeft aan landelijke prijzen voor DSL-verbindingen te hanteren. Tevens geeft KPN aan wel de mogelijkheid te hebben om door middel van acties in te spelen op plaatselijke ontwikkelingen. KPN hanteert landelijke of regionale actie aanbiedingen voor afnemers. Deze lokale of regionale aanbiedingen worden per kwartaal bepaald op basis van commerciële kansen, of er glasvezel ligt of wordt aangelegd, of er verbeteringen in het kopernetwerk zijn gepland of recent zijn uitgevoerd en op basis van regionale marktaandeelontwikkelingen. De duur van een dergelijke aanbieding varieert tussen de een en achttien weken. De prijzen kunnen als gevolg van acties verschillen van gebied tot gebied en liggen dan vaak lager dan de landelijke actie, maar vooral ook de marktbewerking is verschillend (toegespitst op de lokale situatie en cultuur) en intensiever. Zo wordt er gebruik gemaakt van lokale beelden in communicatie, worden lokale stakeholders betrokken in de campagne en wordt er rekening gehouden met lokale gebruiken en talen of dialecten. Zo heeft KPN bijvoorbeeld in Friesland in zijn uitingen gebruikgemaakt van de Friese taal.

629. Uit het voorgaande volgt dat KPN in bepaalde mate een mogelijkheid heeft om regionaal te differentiëren in zijn prijzen door middel van tijdelijke kortingen. Voor KPN zijn echter nadelen verbonden aan geografische prijsdifferentiatie, zeker als het gaat om differentiatie die verder gaat dan een eenmalige, tijdelijke aanbieding. Ten eerste is het voor KPN zelf complexer om de verschillende prijsstellingen te beheren in zijn eigen systemen. Ten tweede is het complexer om de gedifferentieerde prijsstelling naar (potentiële) klanten te communiceren. Zo zal KPN op zijn website alle verschillende tarieven duidelijk moeten presenteren. Ten derde is het moeilijk de verschillende prijsstellingen uit te leggen. Consumenten of instanties die hun belangen behartigen, zouden waarschijnlijk moeilijk begrijpen waarom de prijs voor een product in Delta-gebied lager is dan voor eenzelfde product in UPC/Ziggo-gebied.

630. Op grond van het voorgaande concludeert ACM dat het in deze marktsituatie niet aannemelijk is dat KPN structureel en duurzaam zal differentiëren in zijn prijzen in de verzorgingsgebieden van UPC/Ziggo, Delta en Caiway.

UPC/Ziggo

631. Het verzorgingsgebied van UPC/Ziggo omvat zoals aangegeven in randnummer 622 meer dan 90 procent van Nederland. De geografische markt waarop UPC/Ziggo actief is, kan ruimer zijn dan zijn verzorgingsgebied als er sprake is van ketensubstitutie. Dat is het geval indien UPC/Ziggo indirecte concurrentiedruk ondervindt vanuit de verzorgingsgebieden van Delta (of Caiway). Voorwaarde voor ketensubstitutie is dat KPN zijn prijs zal laten dalen/stijgen naar aanleiding van een daling/stijging van de prijs door Delta (of Caiway). Vervolgens dient

UPC/Ziggo zijn prijs te laten dalen/stijgen naar aanleiding van de daling/stijging van de prijs van KPN.

632. Als Delta (of Caiway) zijn prijs zou laten dalen in zijn verzorgingsgebied is het niet aannemelijk dat KPN in reactie eveneens zijn prijzen zal laten dalen in heel Nederland. Het klantenbestand van KPN in het verzorgingsgebied van Delta of Caiway is immers veel kleiner dan het klantenbestand van KPN in de rest van Nederland. De daling van de winst voor KPN in het relatief beperkte verzorgingsgebied van Delta of Caiway als KPN zijn prijzen niet aanpast, is daarom zeer waarschijnlijk veel lager dan de daling van de winst als KPN in geheel Nederland zijn prijzen zou verlagen.

633. Op basis van het voorgaande is het niet aannemelijk dat Delta (of Caiway) in voldoende mate indirecte prijsdruk uitoefent op UPC/Ziggo waardoor de omvang van de geografische markt ruimer zou dienen te worden afgebakend dan het verzorgingsgebied van UPC/Ziggo.

Delta en Caiway

634. Voor Delta (en Caiway) geldt eveneens dat alleen tot een ruimere geografische markt kan worden geconcludeerd als er sprake is van ketensubstitutie. Voorwaarde voor ketensubstitutie is dat KPN zijn prijs zal laten dalen/stijgen naar aanleiding van een daling/stijging van de prijs door UPC/Ziggo. Vervolgens dient Delta (of Caiway) zijn prijs te laten dalen/stijgen naar aanleiding van de daling/stijging van de prijs van KPN.

635. Het is aannemelijk dat aan de eerste schakel van ketensubstitutie (KPN reageert op de daling/stijging van de prijs door UPC/Ziggo) wordt voldaan. KPN zal zich met name richten op het prijsgedrag van UPC/Ziggo. De klantenbase van Delta (of Caiway) speelt hierbij niet een significante rol.

636. Het is eveneens aannemelijk dat Delta (of Caiway) zijn prijs zal laten dalen/stijgen naar aanleiding van de daling/stijging van de prijs van KPN, aangezien KPN in het verzorgingsgebied van Delta (of Caiway) de enige concurrent is en een sterke positie heeft.

637. Gezien het voorgaande wordt de geografische markt waarop (i) Delta en (ii) Caiway actief zijn, afgebakend als nationaal aangezien Delta en Caiway naast de directe concurrentiedruk van KPN, indirecte concurrentiedruk ondervinden van UPC/Ziggo.

B.2.2.2 Conclusie geografische marktafbakening

638. Op grond van het voorgaande bakent ACM de omvang van de geografische markt voor KPN, Caiway en Delta als nationaal af.

639. Zoals aangegeven in randnummer 633 is het niet aannemelijk dat de omvang van de geografische markt voor UPC/Ziggo ruimer dient te worden afgebakend dan zijn verzorgingsgebied aangezien UPC/Ziggo geen indirecte prijsdruk ondervindt van Delta en Caiway. Echter, aangezien het voor de hiernavolgende concurrentieanalyse niet uitmaakt of wordt uitgegaan van een geografische markt voor UPC/Ziggo die nationaal van omvang is of

zijn verzorgingsgebied omvat, zal ook voor UPC/Ziggo worden uitgegaan van een nationale markt.[251]

B.2.3 Conclusie relevante markt

640. ACM concludeert dat de relevante markt bestaat uit alle vaste internettoegangsdiensten, al dan niet geleverd in een bundel. De geografische markt is nationaal van omvang.

[251] Het gegeven dat Caiway en Delta geen indirecte prijsdruk uitoefenen op UPC/Ziggo heeft geen invloed op de materiële beoordeling van (i) het risico op enkelvoudige AMM en (ii) het risico op gezamenlijke aanmerkelijke marktmacht.

B.3 Concurrentieanalyse retailmarkt voor internettoegang

641. In deze paragraaf analyseert ACM de concurrentiesituatie op de retailmarkt voor internettoegang in afwezigheid van regulering. Allereerst beschrijft ACM hoe de marktsituatie in afwezigheid van regulering er uit zal zien. Vervolgens onderzoekt ACM of er in afwezigheid van regulering een risico bestaat dat een of meerdere ondernemingen beschikken over (gezamenlijke) AMM en of er een risico bestaat op consumentenschade.[252]

B.3.1 Marktsituatie zonder regulering

642. In de analyse van de marktsituatie zonder regulering abstraheert ACM van aanbieders die afhankelijk zijn van toegang van KPN op de retailmarkt voor internettoegang. ACM acht het onaannemelijk dat KPN in afwezigheid van regulering een commercieel aantrekkelijke vorm van toegang aan alternatieve aanbieders aanbiedt op basis waarvan zij effectieve en duurzame concurrentiedruk op KPN kunnen uitoefenen. Ditzelfde geldt voor UPC/Ziggo. In een situatie zonder regulering zal dus (vrijwel) de gehele Nederlandse retailmarkt worden bediend door KPN en UPC/Ziggo.

643. In de praktijk blijkt bijvoorbeeld uit het open wholesale model, dat KPN in mei 2014 aan de markt heeft gepresenteerd,[253] dat KPN niet bereid is om vrijwillig ontbundelde toegang aan te bieden.

644. In dit open wholesale model biedt KPN alternatieve aanbieders wel de mogelijkheid tot onderhandelingen over een vrijwillig WBT-aanbod. KPN heeft het aanbod afhankelijk gemaakt van regulering: "*if ACM arrives at the conclusion that regulation of KPN is called for, KPN needs to review its position […] , since the competitiveness of KPN and, ultimately, the market itself, will change fundamentally".* Het feit dat KPN alleen bereid is tot een vrijwillig WBT-aanbod onder de voorwaarde dat ACM niet overgaat tot het opleggen van verplichtingen, acht ACM al een aanwijzing dat KPN dit aanbod enkel doet om regulering af te wenden. In afwezigheid van (de dreiging van) regulering zal KPN niet geneigd zijn om een vrijwillig WBT-aanbod te doen waarmee alternatieve aanbieders daadwerkelijk concurrentiedruk kunnen uitoefenen op retailniveau.[254] Overigens merkt ACM op dat KPN tot op heden niet met alternatieve aanbieders tot overeenstemming is gekomen over een vrijwillig wholesaleaanbod in het kader van het open wholesale model.

---

[252] Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, sluit ACM hiermee aan bij de benadering die de Europese Commissie voorschrijft in de Explanatory note bij de herziene Aanbeveling Relevante Markten: *"An initial view that a retail market is effectively competitive must be tested in order to determine whether SMP would be likely in the event that existing regulation is removed at wholesale and, if applicable, at retail level. In this respect NRAs should analyse all existing and potential relevant competitive constraints and the possibility of consumer harm."*

[253] KPN (2014), Position Paper Open Wholesale Model KPN, 19 mei 2014, online beschikbaar via https://www.kpn-wholesale.com/media/484444/2014_05_19_-_position_paper_open_wholesale_model_-_final.pdf.

[254] Overigens lijkt het bestuur van KPN de visie te hebben dat op termijn alleen KPN en UPC/Ziggo overblijven op de retailmarkt voor internettoegang, zoals volgt uit een artikel van Tweakers gebaseerd op stellingen van KPN in een rapport van de Britse bank Barclays (artikel online beschikbaar via: http://tweakers.net/nieuws/98192/kpn-nederland-telt-straks-minder-spelers-op-internet-en-telecommarkt.html).

645. Ook in de huidige situatie, waarin alleen ontbundelde toegang gereguleerd wordt en KPN een vrijwillig WBT-aanbod in de markt heeft gezet, ziet ACM aanwijzingen die het niet aannemelijk maken dat KPN in afwezigheid van deze regulering een vrijwillig competitief WBT-aanbod zal doen.

646. Zo beschikt ACM over een maatwerk WBT-aanbod dat KPN aan Tele2 heeft gedaan waaruit blijkt dat KPN verwacht dat Tele2 op basis van dit aanbod slechts **[vertrouwelijk:** XXX**]** marge kan behalen indien hij op basis van dit aanbod een 30/30 Mbps product in de markt zet voor €49,95.[255] **[vertrouwelijk:**
]. **[vertrouwelijk:**
].[256]

647. Ook Vodafone merkt op dat hij momenteel sterk beperkt wordt in zijn concurrentiekracht door de door KPN beschikbaar gestelde wholesaleprofielen en prijspunten in de wholesaledienstverlening. Juist om deze reden stapt Vodafone nu op grote schaal over naar ODF-access FttH.[257] Daarnaast blijkt uit gesprekken met alternatieve aanbieders dat zij niet of nauwelijks een concurrerend aanbod kunnen doen met het WBT-aanbod op koper van KPN.[258] Ook de dalende aantallen waarin WBT via koper wordt afgenomen,[259] zijn een indicatie dat alternatieve aanbieders steeds minder goed kunnen concurreren op basis van het huidige WBT-aanbod van KPN.

648. Voor UPC/Ziggo geldt dat hij tot op heden nog geen vorm van toegang tot zijn netwerk biedt waarmee alternatieve aanbieders op de retailmarkt voor internettoegang actief kunnen zijn. ACM acht het daarom niet aannemelijk dat UPC/Ziggo wel een prikkel heeft om toegang te leveren in afwezigheid van regulering.

649. Bovendien blijkt uit het vervolg van de analyse dat KPN en UPC/Ziggo in een situatie dat geen vrijwillige toegang wordt geleverd, mogelijk kunnen komen tot een gecoördineerde uitkomst waarmee ze hun winsten kunnen verhogen (zie paragraaf B.3.3). Dit maakt het des te aannemelijker dat geen toegang wordt verleend, aangezien een gecoördineerde uitkomst door alternatieve aanbieders zou kunnen worden doorbroken.

650. ACM abstraheert daarom bij de analyse van de retailmarkt voor internettoegang zonder regulering van aanbieders die afhankelijk zijn van wholesaletoegang.

[255] **[vertrouwelijk:]**

[256] Reactie Tele2 op vragenlijst marktanalyse ontbundelde toegang en retailanalyse internettoegang ACM, 6 december 2013

[257] Reactie Vodafone op vragenlijst marktanalyse ontbundelde toegang en retailanalyse internettoegang ACM

[258] Gespreksverslagen Tele2 (13 december 2013) en Euronet (6 februari 2014).

[259] ACM, Telecommonitor Q1 2014.

B.3.2 Risico op enkelvoudige AMM

651. In deze paragraaf onderzoekt ACM of er in afwezigheid van regulering een risico is op enkelvoudige AMM van KPN of UPC/Ziggo op de retailmarkt voor vaste internettoegang. Om dit te beoordelen worden (i) de marktaandelen en (ii) de eventuele concurrentievoordelen van KPN en UPC/Ziggo geanalyseerd. In het voorgaande marktanalysebesluit concludeerde ACM dat op de retailmarkt voor internettoegang een risico op aanmerkelijke marktmacht bestond van KPN. De richtsnoeren aanmerkelijke marktmacht geven een opsomming van criteria die kunnen worden gebruikt om de marktmacht van een onderneming vast te stellen. ACM heeft hieruit de criteria geïdentificeerd welke naar haar oordeel een goed inzicht geven in de concurrentieverhoudingen op de retailmarkt voor vaste internettoegang. De criteria die door ACM niet in haar beoordeling zijn betrokken, hebben niet een der mate grote invloed op de analyse dat de conclusie van ACM daardoor verandert. Bij de analyse van de eventuele concurrentievoordelen op de markt voor vaste internettoegang zal vooral worden ingegaan op factoren waarin de twee grootste aanbieders van elkaar verschillen. Indien deze verschillen zodanig groot zijn dat een partij zich onafhankelijk kan gedragen van zijn afnemers en concurrenten, kan een dergelijk verschil mogelijk leiden tot een risico op enkelvoudige AMM.

B.3.2.1 Marktaandelen

652. De marktaandelen geven een indicatie van de concurrentieverhoudingen op de markt voor vaste internettoegang.

653. Aan het einde van het eerste kwartaal van 2014 bedroeg het totaal aantal vaste internettoegangsaansluitingen ruim 6,8 miljoen.[260] Uit de Telecommonitor van ACM blijkt dat de markt in de afgelopen jaren licht is gegroeid met ongeveer 2 procent per jaar.

654. In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de marktaandelen van KPN en Ziggo op de retailmarkt voor vaste internettoegang in de afgelopen drie jaar weergegeven. Deze marktaandelen bevatten alle internetaansluitingen, al dan niet geleverd in een bundel met aanvullende diensten zoals vaste telefonie of televisie. Uit deze figuur blijkt dat (in een situatie met regulering) KPN en Ziggo een (vrijwel) gelijke positie hebben op de markt voor vaste internettoegang.

[260] ACM, Telecommonitor Q1 2014.

[Vertrouwelijke figuur. Uit de figuur blijkt dat het marktaandeel van zowel KPN als UPC/Ziggo vanaf medio 2012 tot en met het eerste kwartaal van 2014 in de range 40-45% lag]

Figuur 3. Marktaandelen op de retailmarkt voor vaste internettoegang in aanwezigheid van regulering. Bron: Telecommonitor ACM.

655. Het marktaandeel van KPN bedroeg 40-45 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** aan het einde van het eerste kwartaal van 2014. Sinds het eerste kwartaal van 2013 daalt dit marktaandeel licht. Het marktaandeel van UPC/Ziggo lag met 40-45 procent **[vertrouwelijk**: XXX procent] licht hoger dan dat van KPN. Het marktaandeel van UPC/Ziggo groeit van kwartaal op kwartaal.

656. In afwezigheid van regulering zijn KPN en UPC/Ziggo (vrijwel) de enige spelers die actief zijn op de markt voor vaste internettoegang. In aanwezigheid van regulering bedraagt het marktaandeel van de overige aanbieders gezamenlijk 10-15 procent **[vertrouwelijk**: XXX procent]. Uit onderzoek van Blauw blijkt dat als klanten van afnemers van wholesaletoegang moeten overstappen, 52 procent van deze klanten kiest voor een product van KPN; 35 procent kiest voor de kabelaanbieder en 13 procent zegt zijn internetverbinding op.[261] Als het marktaandeel van alternatieve aanbieders op basis van deze voorkeuren tussen KPN en UPC/Ziggo wordt verdeeld, bedragen de marktaandelen op dit moment 49-51 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** voor KPN en 49-51 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** voor UPC/Ziggo.

657. In opdracht van ACM heeft onderzoeksbureau Dialogic een prognose gemaakt van de ontwikkeling van marktaandelen in de komende jaren.[262] Dialogic heeft een analyse uitgevoerd waarin ze op basis van trends en trendbreuken tot en met 2018 een inschatting heeft gemaakt van de posities van individuele partijen op deze retailmarkt. In aanwezigheid van regulering zien de marktverhoudingen er volgens deze inschatting in de komende jaren als volgt uit.

[261] Blauw (2014), Consumentenonderzoek Overstapgedrag klanten vaste diensten Tele2, Vodafone, Solcon, Online (incl. Canal Digitaal), B-17207, 3 augustus 2014.

[262] Dialogic (2014), Prospectief onderzoek naar de marktaandeel-ontwikkeling op de telecommunicatiemarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten, 12 maart 2014.

	2014	2015	2016	2017	2018
KPN	40-45% [X%]	40-45% [X%]	40-45% [X%]	40-45% [X%]	40-45% [X%]
Overige	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]
Tele2	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% X%]
Euronet	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]
UPC/Ziggo	40-45% [X%]	40-45% [X%]	40-45% [X%]	40-45% [X%]	40-45% [X%]
Vodafone	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]

Tabel 4. Prognose marktaandelen op de retailmarkt voor vaste internettoegang in aanwezigheid van regulering. Bron: Dialogic (2014).

658. Uit de prognose van Dialogic blijkt dat zowel KPN als UPC/Ziggo[263] in de komende jaren licht zal groeien. Beide partijen hebben naar verwachting nu en in de komende jaren een marktaandeel tussen de 40 procent en 45 procent. Als het marktaandeel van de overige aanbieders naar rato van de marktaandelen van KPN en UPC/Ziggo wordt verdeeld, bedraagt in 2018 het marktaandeel van KPN 49-51 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** en dat van UPC/Ziggo 49-51 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]**.

Conclusie marktaandelen

659. De (vrijwel) gelijke marktaandelen van KPN en UPC/Ziggo vormen geen aanwijzing dat er sprake is van een risico op enkelvoudige AMM van KPN of UPC/Ziggo.

B.3.2.2 Actuele concurrentie

660. Hierna wordt beoordeeld of KPN en UPC/Ziggo ondanks de gelijke marktaandelen bepaalde concurrentievoordelen hebben waardoor toch sprake is van een risico op enkelvoudige AMM van KPN of UPC/Ziggo. Specifiek zal worden ingegaan op de volgende eventuele concurrentievoordelen: (i) bundels, (ii) technologische voorsprong of superioriteit, (iii) schaal- en breedtevoordelen, (iv) productontwikkeling en (v) reputatie.

[263] Dialogic heeft in zijn prognose van marktaandelen afzonderlijke ontwikkelingen van UPC en Ziggo ingeschat. De marktaandelen van UPC en Ziggo zijn door ACM bij elkaar opgeteld.

(i*) Bundels*

661. Uit de analyse van ACM blijkt dat consumenten steeds vaker vaste internettoegang afnemen in combinatie met andere producten, zoals vaste telefonie en televisie.[264] Uit consumentenonderzoek van Blauw blijkt dat de belangrijkste component van een bundel de internettoegangsdienst is.[265]

662. Zowel KPN als UPC/Ziggo is in staat om (triple play) bundels aan te bieden. UPC/Ziggo heeft op het gebied van triple-playbundels een groter marktaandeel dan KPN.[266] UPC/Ziggo en KPN bieden verschillende combinaties van bundels aan, en binnen deze combinaties zijn vaak verschillende keuzes mogelijk voor snelheden en eventuele aanvullende diensten.

663. Naast de meer traditionele dual- en triple-playbundels zijn quad-playbundels in opkomst. In een quad-playbundel worden vaste internettoegang, vaste telefonie en televisie gebundeld met een mobiele aansluiting (zowel telefonie als data).

664. In de antwoorden op de vragenlijst van ACM hebben diverse marktpartijen aangegeven dat quad play in belang zal toenemen. Met name **[vertrouwelijk**: **]** stelt dat KPN vanwege zijn vaste en mobiele netwerk een groot voordeel op quad play zal hebben. Aan de andere kant geeft bijvoorbeeld **[vertrouwelijk:]** aan dat hij verwacht dat de rol van quad play slechts beperkt zal zijn.

665. Ziggo geeft aan dat KPN een concurrentievoordeel heeft bij het leveren van bundels met mobiele telefonie. Dialogic stelt in zijn prospectieve analyse van de retailmarkt voor internettoegang dat aanbieders die over zowel een goede vaste als mobiele infrastructuur beschikken, een competitief voordeel hebben ten opzichte van de partijen die hier niet over beschikken. De opkomst van quad play kan hierdoor een competitief voordeel opleveren voor KPN, aangezien hij over een volledig eigen vaste en mobiele infrastructuur beschikt.[267] Ook Ziggo biedt momenteel quad play aan door middel van een samenwerking met een mobiele operator tegen concurrerende tarieven. Bovendien beschikt hij over mobiele frequenties.

666. Op basis van het voorgaande concludeert ACM dat zowel KPN als Ziggo de verschillende bundels kan aanbieden. Ondanks Ziggo's sterkere positie op het gebied van triple play en KPN's mogelijke concurrentievoordeel op het gebied van quad play acht ACM de mogelijkheden van KPN en UPC/Ziggo op het gebied van bundels gelijkwaardig.

170/482

[264] Uit de Telecommonitor van ACM blijkt dat 83% van de afnemers van vaste internettoegang in het vierde kwartaal van 2013 internettoegang afneemt in een bundel.

[265] Blauw (2014, internet), blz. 15.

[266] ACM, Telecommonitor Q1 2014.

[267] Dialogic (2014), blz.33.

(ii) Eventuele technologische voorsprong of superioriteit

667. Als het netwerk van KPN of UPC/Ziggo technisch meer mogelijkheden biedt dan het netwerk van de ander, kan dit leiden tot een voordeel voor een van beide ten opzichte van de ander.

UPC/Ziggo

668. Via het kabelnetwerk kunnen hogere internetsnelheden worden gerealiseerd dan via het kopernetwerk. Met Docsis 3.0 kunnen kabelaanbieders snelheden tot 200 Mbit/s aanbieden en dit kan nog tot bijna 1 Gbit/s worden uitgebreid.[268] Snelheden zullen verder toenemen met de introductie van Docsis 3.1.[269] Waarschijnlijk zullen de eerste diensten op basis van Docsis 3.1 in 2016 worden aangeboden.[270] Naar verwachting kan het kabelnetwerk nog lange tijd voldoen aan gebruikersbehoeften. Zo stelt Ziggo dat de evolutie van Docsis 3.0 en later Docsis 3.1 zal betekenen dat met het kabelnetwerk internettoegangsdiensten kunnen worden geleverd die eindgebruikers de snelheid kunnen bieden die zij nodig hebben voor de toepassingen die zij via hun verbindingen willen gebruiken en die de maximale snelheden op glasvezel benaderen.

KPN

669. Op het kopernetwerk kunnen met vectoring en phantoming nog snelheidswinsten worden behaald, zodat in belangrijke mate aan de klantvraag kan worden voldaan. Met VDSL vectoring zijn kopersnelheden tot 100 Mbit/s mogelijk. Wanneer VDSL vectoring wordt gecombineerd met pair bonding is zelfs 240 Mbit/s mogelijk. In zijn antwoord op de vragenlijst van ACM stelt KPN dat hij verwacht in 2015 ongeveer in **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** van Nederland meer dan 100Mbit/s te kunnen bieden.

670. Overigens stelt KPN dat de mogelijkheden om de snelheid van het kopernetwerk nog verder te verhogen via bovengenoemde nieuwe technieken, zullen leiden tot een lager tempo van de uitrol van glasvezel in de komende jaren. Ongeveer 25 procent van de Nederlandse huishoudens heeft op dit moment toegang tot het glasvezelnetwerk van KPN, waarmee snelheden van 1 Gbit/s en hoger mogelijk zijn. Hoewel de kosten voor glasuitrol hoog zijn, is dit netwerk het meest toekomstvast. Het verhogen van de snelheden op het glasvezelnetwerk gaat met relatief lage investeringen gepaard, in tegenstelling tot het koper- en kabelnetwerk.

Conclusie technologische voorsprong of superioriteit

671. Glasvezel heeft de beste mogelijkheden wat betreft het leveren van hogere snelheden. Via het kabelnetwerk kunnen hogere snelheden gerealiseerd worden dan via het kopernetwerk. Via alle drie de netwerken worden echter hoge snelheden aangeboden die de voorzienbare tijd kunnen voldoen aan de behoefte naar bandbreedte van de consument. Bovendien hebben

[268] Een kanttekening bij deze snelheden is dat in het kabelnetwerk sprake zal blijven van gedeelde verbindingen waarbij de maximale capaciteit van het netwerk wordt gedeeld tussen de gebruikers die op het laatste splitsingspunt in het netwerk zijn aangesloten.

[269] Zie bijvoorbeeld het artikel van NLKabel, als antwoord 18 van KPN op de vragenlijst.

[270] NLKabel (2013), *Docsis 3.1 in recordtempo ontwikkeld,* 18 september 2013, online beschikbaar via http://nlkabel.nl/docsis-3-1-in-recordtempo-ontwikkeld/.

zowel UPC/Ziggo als KPN nog mogelijkheden om hun netwerken verder te ontwikkelen. Eventuele voordelen als gevolg van technologische voorsprong of superioriteit van KPN of UPC/Ziggo zijn daarom beperkt.

(iii) Schaal- en breedtevoordelen

672. Van schaalvoordelen is sprake wanneer door een hogere productie de gemiddelde kosten per eenheid product afnemen. Schaalvoordelen doen zich met name voor bij productieprocessen met hoge vaste kosten. Er is sprake van breedtevoordelen als de gemiddelde kosten voor een bepaald type product lager zijn doordat dezelfde onderneming ook een ander gelijksoortig product produceert. Breedtevoordelen doen zich vaak voor in netwerksectoren, aangezien de capaciteit van het netwerk voor meerdere producten kan worden ingezet. Schaal- en breedtevoordelen kunnen een toetredingsdrempel vormen voor nieuwe aanbieders en kunnen een voordeel zijn voor een aanbieder ten opzichte van bestaande concurrenten.

673. ACM concludeerde in het voorgaande marktanalysebesluit dat KPN vanwege zijn landelijke dekking ten opzichte van kabelaanbieders in beperkte mate schaalvoordelen behaalde, onder andere doordat KPN kosten van administratieve systemen en de ontwikkeling van nieuwe producten kon verdelen over een grotere schaal. Daarnaast bereikte KPN veel meer potentiële klanten dan kabelaanbieders in landelijke marketingcampagnes, bijvoorbeeld via landelijke radio, televisie, dagbladen en tijdschriften.

674. Nu UPC en Ziggo zijn gefuseerd, heeft deze gecombineerde kabelaanbieder een omvang vergelijkbaar met die van KPN. UPC/Ziggo is op dit moment actief in ruim 90 procent van Nederland waardoor het niet langer aannemelijk is dat KPN vanwege zijn landelijke dekking specifiek op de retailmarkt voor internettoegang een significant schaalvoordeel heeft ten opzichte van UPC/Ziggo. Hierna zullen daarom vooral eventuele breedtevoordelen nader worden onderzocht.

Positie op zakelijke segment

675. KPN is meer dan UPC/Ziggo actief op het zakelijke segment. Dit blijkt onder meer uit zijn sterke positie op de retailmarkten voor zakelijke netwerkdiensten en zakelijke telefonie. Hoewel ook UPC/Ziggo groeit op de zakelijke markt, is zijn positie ten opzichte van KPN nog relatief beperkt. In vergelijking met UPC/Ziggo behaalt KPN hierdoor grotere breedtevoordelen. KPN kan de vaste kosten van zijn vaste netwerk namelijk in sterkere mate dan UPC/Ziggo spreiden over zakelijke en residentiële diensten.[271]

[271] Zo beschikt KPN in afwezigheid van regulering over een marktaandeel van 60-65 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. Dit betekent dat zij over circa **[vertrouwelijk:** XXX**]** ZND-aansluitingen een deel van de kosten van haar vaste netwerk kan spreiden, terwijl Ziggo op deze markt over 5-10 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** marktaandeel beschikt en haar vaste kosten dus slechts over **[vertrouwelijk:** ongeveer XXX**]** ZND-aansluitingen kan spreiden.

Mobiele infrastructuur

676. Een ander mogelijk breedtevoordeel van KPN is dat hij naast een vaste infrastructuur ook een mobiele infrastructuur bezit. UPC/Ziggo heeft zelf geen volledige mobiele infrastructuur. Het achterliggende netwerk (de backbone) waar de mobiele masten op zijn aangesloten, wordt door KPN ook gebruikt voor het leveren van vaste internettoegang. Door het gedeeld gebruik van het netwerk van KPN zijn de kosten voor de backbone per klant lager. Omdat UPC/Ziggo deze mogelijkheid niet heeft, heeft KPN een breedtevoordeel ten opzichte van UPC/Ziggo. Het grootste deel van de kosten van het vaste netwerk zitten echter in het aansluitnetwerk. Het breedtevoordeel dat KPN heeft op mobiel doordat ze zijn backbone kan hergebruiken, is daardoor beperkt.

Televisie

677. Het voordeel dat kabelaanbieders van oudsher hadden op het gebied van televisie neemt af nu ook KPN met kabel vergelijkbare televisiepakketten kan aanbieden. KPN biedt ook interactieve televisie in HD-kwaliteit aan, zowel via zijn glasvezelnetwerk als via zijn kopernetwerk. Voor beide partijen geldt dat televisie via hetzelfde netwerk wordt geleverd als internet. Beide partijen behalen dus breedtevoordelen doordat zij hun netwerk waarover zij vaste internettoegang kunnen leveren ook kunnen inzetten voor het leveren van televisie. Voor UPC/Ziggo is dit voordeel groter omdat hij een sterkere positie op het gebied van televisie heeft dan KPN. Uit de Telecommonitor van ACM blijkt dat UPC/Ziggo eind Q4 2013 over een marktaandeel van 55-60 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** op het gebied van televisie beschikt en KPN over een marktaandeel van 25-30 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]**.

Distributie- en verkoopnetwerk

678. Zowel Ziggo als KPN heeft in antwoorden van ACM gesteld dat hij het merendeel van de internetproducten online en telefonisch verkoopt. Ook uit het consumentenonderzoek dat in opdracht van ACM is uitgevoerd, blijkt dat het merendeel van de respondenten zijn internetaansluiting online of telefonisch aankoopt (zie onderstaande tabel).

Aankoopkanaal internettoegang	
Website aanbieder	29,0%
Telefonisch	23,3%
Winkel aanbieder	14,1%
Vergelijkingssite	5,3%
Winkel diverse aanbieders	2,9%
Aan de deur	0,9%
Anders	1,3%
Weet ik niet meer	23,3%

Tabel 5. Wijze van aankoop vaste internettoegang. Bron: Blauw (2014, internet).

679. Daarnaast zijn er op dit moment 120 KPN winkels waar breedbandaansluitingen via koper worden verkocht. Ook is er een aantal winkelketens waar het koperportfolio wordt verkocht (gezamenlijk ruim 400 vestigingen). UPC heeft 13 winkels. Zijn portfolio wordt door 250 retailers verkocht. Ziggo heeft 3 winkels. Daarnaast maakt Ziggo gebruik van een netwerk met ongeveer 800 fysieke verkooppunten, waarvan ongeveer de helft het hele portfolio inclusief

internettoegang verkoopt. Ook producten van andere aanbieders worden in deze verkooppunten verkocht.

680. ACM is van oordeel dat het niet aannemelijk is dat KPN een significant voordeel heeft ten opzichte van UPC/Ziggo op het gebied van de distributie en verkoop van internettoegangsproducten, omdat beide aanbieders hun producten voornamelijk telefonisch en via hun website verkopen. Het verschil in aantallen fysieke verkooppunten doet derhalve niet af aan het voornoemde oordeel.

Conclusie schaal- en breedtevoordelen

681. KPN en UPC/Ziggo profiteren allebei van schaalvoordelen specifiek op de retailmarkt voor internettoegang. Daarnaast beschikt UPC/Ziggo over een beperkt breedtevoordeel op TV. KPN heeft een beperkt breedtevoordeel doordat hij over een eigen mobiele infrastructuur beschikt. Daarnaast kan KPN zijn backbone voor zowel vaste als mobiele diensten inzetten. De posities van KPN en UPC/Ziggo verschillen het meest als gevolg van het breedtevoordeel dat KPN heeft doordat hij een sterkere positie heeft op de zakelijke markt. ACM acht deze voordelen van enerzijds KPN en anderzijds UPC/Ziggo niet dermate groot dat KPN dan wel UPC/Ziggo in staat is om zich op de retailmarkt voor internettoegang onafhankelijk te gedragen van de andere marktpartij.

(v) Reputatie

682. Uit verschillende consumentenonderzoeken komt naar voren dat consumenten met name kiezen op basis van prijs, en in mindere mate stabiliteit en de snelheid van de internetverbinding. Imago speelt een relatief beperkte rol en is bovendien geen doorslaggevende factor bij de keuze voor een internettoegangsverbinding.[272]

683. Qua reputatie bestaat weinig verschil tussen KPN en UPC/Ziggo. De providermonitor (december 2013) van de Consumentenbond[273] die tot stand komt op basis van meningen en ervaringen van eindgebruikers laat bijvoorbeeld zien dat consumenten met een triple-playpakket de internetdienst van XS4ALL waardeerden met een 8,4, internet van Ziggo met een 7,8, internet van KPN met een 7,7, internet van Telfort met een 7,6, en internet van UPC met een 7,4. Uit verkiezingen onder gebruikers van de website Tweakers komt Ziggo al een aantal jaren naar voren als beste internetprovider.[274]

684. Op basis van het bovenstaande concludeert ACM dat KPN en UPC/Ziggo geen significant concurrentievoordeel hebben ten opzichte van elkaar op het gebied van reputatie.

---

[272] Zie bijvoorbeeld Blauw (2014, internet), blz. 34. Het “beeld van de aanbieder” is voor 38% van de respondenten een belangrijk aspect, maar is slechts voor 1% van de respondenten doorslaggevend bij de keuze voor een vaste internetaansluiting.

[273] http://www.consumentenbond.nl/test/elektronica-communicatie/internet-en-software/internetproviders/extra/providermonitor/./

[274] http://awards.tweakers.net/winnaars.

B.3.3 Afweging en conclusie risico op enkelvoudige AMM

685. De posities van KPN en UPC/Ziggo zijn zeer vergelijkbaar op de retailmarkt voor vaste internettoegang. Zo beschikken beide partijen in afwezigheid van regulering over een marktaandeel van nagenoeg 50 procent. Wil er derhalve sprake zijn van een partij op deze markt die zich in afwezigheid van regulering onafhankelijk van de andere partij (en afnemers) kan gedragen, dan moeten eventuele concurrentievoordelen zeer groot van omvang zijn.

686. Uit de concurrentieanalyse blijkt dat de posities van KPN en UPC/Ziggo op de markt voor vaste internettoegang niet significant verschillen. Aangezien de posities van KPN en UPC/Ziggo op de markt voor vaste internettoegang ongeveer gelijk zijn en eventuele concurrentievoordelen naar het oordeel van ACM niet voldoende groot zijn om partijen in staat te stellen om zich onafhankelijk van elkaar te gedragen, concludeert ACM dat er geen sprake is van een risico op enkelvoudige aanmerkelijke marktmacht van KPN of UPC/Ziggo.

Openbaar

B.3.4 Analyse gezamenlijke AMM en consumentenschade

B.3.4.1 Inleiding

687. ACM heeft hiervoor vastgesteld dat op de retailmarkt voor vaste internettoegang in afwezigheid van regulering geen risico bestaat op enkelvoudige AMM van KPN of UPC/Ziggo. In deze paragraaf wordt onderzocht of er sprake is van een risico op gezamenlijke AMM van KPN en UPC/Ziggo en of er in afwezigheid van regulering sprake is van consumentenschade.

688. In deze analyse abstraheert ACM, behalve van alternatieve aanbieders die afhankelijk zijn van wholesaletoegang, van Delta en Caiway. Vanwege de geringe posities van deze aanbieders op de nationale markt, wordt de beoordeling hierdoor niet beïnvloed.

689. In de afgelopen jaren zijn KPN, UPC en Ziggo naar elkaar toegegroeid. Zo is het marktaandeel van KPN licht gedaald ten opzichte van dat van UPC en Ziggo, waarmee de marktaandelen dichter bij elkaar zijn komen te liggen (zie paragraaf B.3.2.1). Ook in het productaanbod van deze partijen is meer convergentie opgetreden, waarbij de focus in toenemende mate komt te liggen op het aanbod van bundels, waarbij de internetaansluiting centraal staat (zie randnummer 661). KPN is hierbij gegroeid op het gebied van televisie en UPC en Ziggo op het gebied van vaste telefonie, waarmee partijen ook in die termen steeds meer onderling vergelijkbaar worden. Qua technische mogelijkheden om het netwerk te verbeteren, is KPN onder meer door toenemende mogelijkheden van koperupgrades maar ook de voortgaande uitrol van FttH meer naar UPC en Ziggo toegegroeid. Mede naar aanleiding van deze veranderingen analyseert ACM in het vervolg of de huidige concurrentieomstandigheden zich lenen om tot een gecoördineerde marktuitkomst te komen.

690. ACM analyseert het risico op gezamenlijke AMM langs de lijnen van het bestaande mededingingsrechtelijke kader met betrekking tot een gezamenlijke collectieve machtspositie. Specifiek zal worden gekeken naar het kader zoals opgenomen in de Richtsnoeren voor het beoordelen van horizontale fusies van de Europese Commissie (Richtsnoeren horizontale fusies)[275] en de criteria uit Bijlage II van Richtlijn 2002/21/EG (Kaderrichtlijn). Zoals in deze bijlage bij de Kaderrichtlijn is aangeven, zijn deze criteria afgeleid uit het toepasselijke Gemeenschapsrecht en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

691. ACM merkt op dat bij de toepassing van het hiervoor geschetste kader van belang is dat in onderhavig marktanalysebesluit *in prospectieve zin* wordt beoordeeld of er sprake is van een 'risico op' gezamenlijke AMM in afwezigheid van regulering. Niet hoeft te worden aangetoond dat het aannemelijk is dat gezamenlijke AMM 'zal' ontstaan of wordt versterkt.

692. Bij gezamenlijke dominantie vloeit de marktmacht voort uit stilzwijgende coördinatie tussen partijen. Om te beoordelen of er in afwezigheid van regulering sprake is van een risico op gezamenlijke AMM zal ACM, in lijn met hetgeen in de richtsnoeren horizontale fusies is

[275] EC, Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen, *PbEG* 2004 C 31/03.

opgenomen, in het navolgende ingaan op de prikkel en de mogelijkheid om te kunnen komen tot een verstandhouding over de coördinatievoorwaarden (paragraaf A.3.4.2), de mogelijkheid om in voldoende mate te kunnen controleren of de verstandhouding wordt nageleefd (paragraaf A.3.4.3), de aanwezigheid van een geloofwaardig disciplineringsmechanisme dat in werking kan worden gesteld wanneer afwijkend gedrag aan het licht komt (paragraaf A.3.4.4), en of de met de coördinatie beoogde resultaten in gevaar worden gebracht door het optreden van buitenstaanders, zoals huidige en toekomstige concurrenten die niet aan de marktcoördinatie deelnemen, en afnemers (paragraaf A.3.4.5). Ten slotte worden in paragraaf A.3.4.6 de criteria uit Bijlage II bij de Kaderrichtlijn getoetst.

693. Overigens heeft de Europese Commissie recentelijk onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van gecoördineerde effecten[276] op de retailmarkten als gevolg van de concentratie tussen Liberty Global (UPC) en Ziggo. In haar analyse houdt de Commissie rekening met bestaande regulering en daarmee met de aanwezigheid van alternatieve aanbieders.[277] De Commissie concludeert in haar besluit dat er veel elementen op de retailmarkten zijn die kunnen bijdragen aan coördinatie, maar dat zij niet kan vaststellen dat de concentratie bijdraagt aan de voorwaarden voor coördinatie of deze vergemakkelijkt.[278]

B.3.4.2 Het komen tot een verstandhouding

694. In deze paragraaf beoordeelt ACM de prikkel en de mogelijkheid van partijen om tot een verstandhouding te komen. Die prikkel en mogelijkheid worden bepaald door (i) de mate van symmetrie tussen de partijen, (ii) de complexiteit en stabiliteit van de markt, (iii) de mate waarin partijen zich richten op de korte dan wel de lange termijn, (iv) het coördinatiemechanisme, en (v) de transparantie van de markt.

Symmetrie tussen partijen

695. De prikkel en mogelijkheid om tot een verstandhouding te komen wordt mede bepaald door de mate waarin de belangen van de partijen vergelijkbaar zijn. Vergelijkbare belangen

[276] Het begrip gecoördineerde effecten in het concentratietoezicht komt overeen met gezamenlijke AMM in termen van de Tw.

[277] Dit is een belangrijk verschil met de onderhavige analyse waarin wordt geabstraheerd van regulering op basis waarvan alternatieve aanbieders in de markt aanwezig zijn.

[278] Europese Commissie, *Decision of 10 October 2014 declaring a concentration to be compatible with the internal market and the EEA agreement (Case M.7000 - Liberty Global/Ziggo),* randnummers 491, 494 en 513. Het besluit is online beschikbaar via
http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7000_20141010_20600_4221982_EN.pdf.
In randnummer 494 stelt de EC bijvoorbeeld: *"Therefore, the Commission considers that it does not have sufficient evidence to conclude that any existing ability of KPN and the Parties to coordinate their behaviour in the Dutch retail Pay TV, fixed Internet, fixed telephony and/or multiple play markets would be increased by the proposed transaction. This finding exists irrespective of the degree to which the latter markets may currently be conducive to coordinated behaviour. In that respect, the Commission's investigation showed that those markets may, to an extent, already be conducive to coordination".*

worden bepaald door de mate waarin partijen gelijk ofwel 'symmetrisch' zijn. Het gaat daarbij vooral om gelijkheid in marktaandeel, kostenstructuur, capaciteitsniveau, mate van verticale integratie en/of de partijen ter beschikking staande technologische mogelijkheden.

Marktaandeel

696. Zoals hiervoor in randnummer 685 is aangegeven zijn de huidige marktaandelen van KPN en UPC/Ziggo vergelijkbaar. Op de nationale markt voor internettoegang beschikt KPN over een marktaandeel van 40-45 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** en UPC/Ziggo van 40-45 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]**. De voorspelling van Dialogic is dat deze marktaandelen in de komende reguleringsperiode stabiel blijven (zie randnummer 657). In afwezigheid van regulering bestaat dus een ongeveer 50/50-verdeling van de marktaandelen. Dat geeft wat betreft marktaandeel sterke symmetrie en daarmee een vergelijkbaar belang.

Kostenstructuur

697. Aanzienlijke verschillen in de variabele kosten tussen aanbieders kunnen leiden tot afwijkende belangen over de te produceren hoeveelheid producten en/of de prijs. Een partij met lagere variabele kosten heeft bijvoorbeeld een belang bij het produceren van een grotere hoeveelheid diensten of producten tegen een lagere prijs.[279]

698. De kostenstructuur van zowel KPN als UPC/Ziggo wordt gekenmerkt door relatief lage variabele kosten en hoge vaste kosten. Het zijn de variabele kosten die relevant zijn voor de prijsstelling. Voor vaste internettoegang geldt dat de variabele kosten relatief laag zijn ten opzichte van de integrale kostprijs en de retailprijs.[280] Dat maakt dat de mogelijke verschillen die er kunnen zijn in de variabele kosten van KPN en UPC/Ziggo, een relatief gering effect hebben op de prijsstelling die beide partijen zouden willen hanteren. Op basis hiervan concludeert ACM dat eventuele verschillen in de kostenstructuur van KPN en UPC/Ziggo geen wezenlijk andere belangen creëren.

Capaciteitsniveau

699. Zowel KPN als UPC/Ziggo heeft een nagenoeg onbeperkte capaciteit om meer actieve internettoegangaansluitingen te leveren. Het activeren van een extra aansluiting brengt slechts relatief geringe kosten met zich mee.[281] Beide netwerken hebben immers al een aansluiting naar nagenoeg alle huishoudens. De meeste kosten zijn dus vast en al verzonken met de aanleg van het aansluitnetwerk. Het aansluiten van een extra huishouden betekent wel een extra beslag op de capaciteit in de backbone van het netwerk. Uit de eerder genoemde lage

[279] Bij een partij met lagere variabele kosten ligt het optimale winstniveau namelijk bij een lagere prijs en een hogere afzet.

[280] Dit wordt veroorzaakt door de hoge vaste kosten.

[281] ACM benadrukt dat het hier gaat om de investeringen voor *individuele* aansluitingen. Wat betreft glasvezelaansluitnetten geldt dat er sprake is van aanzienlijke investeringen die nog steeds worden gedaan en dus deels nog niet verzonken zijn. Die investeringen worden echter gedaan om een geheel gebied te verglazen. Nadat dergelijke investeringen zijn gedaan, hebben alle huishoudens in dit gebied een aansluiting (in ieder geval tot vlakbij de deur). Het aansluiten van een indivuele gebruiker in een dergelijk gebied vereist dan geen grote investeringen meer.

variabele kosten (zie randnummer 698) blijkt dat zowel KPN als UPC/Ziggo die capaciteit relatief gemakkelijk en tegen geringe kosten kunnen uitbreiden. In dat opzicht hebben KPN en UPC/Ziggo dus geen wezenlijk ander belang.

Verticale integratie

700. Zowel KPN als UPC/Ziggo is verticaal geïntegreerd. Dit betekent dat ze allebei actief zijn op meerdere niveaus in de productieketen. Ook in die zin is er dus geen afwijkend belang.

Mogelijke asymmetrie in technische mogelijkheden

701. Er is mogelijk sprake van enige asymmetrie in de technische mogelijkheden die de verschillende infrastructuren (koper, coax en glas) hebben om de download- en uploadsnelheid van internetverbindingen te verhogen. Glasvezel heeft de beste mogelijkheden wat betreft het leveren van hogere snelheden. Dat maakt dat in gebieden waar glas van KPN ligt (in 2014 ongeveer 25 procent van alle huishoudens) KPN op het gebied van snelheid een sterkere positie heeft dan kabelaanbieders.[282] Coax biedt ten opzichte van koper betere mogelijkheden om de snelheid te verhogen.[283] In het overige deel van Nederland hebben kabelaanbieders daarom op het gebied van snelheid een sterkere positie ten opzichte van het koper van KPN.

702. Er is voor zowel KPN als UPC/Ziggo echter geen prikkel om zijn sterkere positie in, respectievelijk, gebieden met en zonder glas uit te buiten omdat dit een nadelige reactie van de andere partij zal uitlokken. Ten eerste zal een verhoging van de snelheid van een standaard[284] glasaansluiting van KPN – en een daaruit volgende toename van het marktaandeel van KPN – waarschijnlijk leiden tot een reactie waarbij UPC/Ziggo de snelheid van zijn diensten ook verhoogt. Die reactie zal waarschijnlijk in zijn gehele verzorgingsgebied worden doorgevoerd omdat UPC/Ziggo tot op heden zijn diensten in beginsel niet geografisch differentieert. Het gevolg van een verhoging van de snelheid die UPC/Ziggo aanbiedt in zijn verzorgingsgebied, is dat KPN in de gebieden waar hij alleen een koperaansluitnetwerk heeft in een zwakkere positie komt. In die gebieden kan KPN de snelheidsverhoging van UPC/Ziggo moeilijker volgen.

703. Ten tweede zal andersom een te grote verhoging van de snelheid van standaard coaxaansluitingen van UPC/Ziggo waarschijnlijk leiden tot een versnelde uitrol van glasvezel door KPN. Daardoor gaat het oorspronkelijke voordeel van UPC/Ziggo verloren.

704. Gelet op het voorgaande lijkt KPN noch UPC/Ziggo een prikkel en mogelijkheid te hebben om zijn positie in, respectievelijk, gebieden met en zonder glas uit te buiten. Een actie

---

[282] Dit is een vereenvoudigde weergave. Op sommige punten heeft koper betere mogelijkheden. Zo is het deel van het kabelnetwerk met coax-bekabeling een gedeeld (shared) netwerk waarin vele gebruikers dezelfde capaciteit delen. Het kopernetwerk is een niet gedeeld netwerk. Dat aspect geeft koper voordelen ten opzichte van coax.

[283] TNO (2014), *Cable and DSL: a Comparison of their Capabilities and their Upgrade Roadmaps*, juni 2014, zie paragraaf 4.3.

[284] Vaak worden internetdiensten in drie varianten aangeboden, bijvoorbeeld instap, standaard en premium. Met standaard wordt hier het 'mid range' product bedoeld. Dat is het product dat doorgaans het meest wordt afgenomen.

in het gebied waar een partij een voordeel heeft, zal naar verwachting resulteren in een reactie die het voordeel tenietdoet. Daardoor gaat het oorspronkelijke voordeel verloren..

705. Alleen partijen die weinig belang zouden hechten aan de middellange en lange termijn, zouden met de korte termijn voor ogen een belang hebben om hun concurrentievoordeel op kabel (in kopergebieden) of glas (in glasgebieden) te gebruiken. ACM concludeert (zie randnummer 715 en verder) echter dat partijen een prikkel en mogelijkheid hebben om veel belang te hechten aan de effecten op de lange termijn.

706. Het voorgaande betekent niet dat partijen niet meer zullen investeren, maar dat partijen op het niveau van de totale markt elkaar in balans houden en geen prikkel hebben een lokaal voordeel uit te buiten of zodanig te gebruiken dat er sprake is van asymmetrie in technische mogelijkheden.

707. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat ondanks de verschillen tussen gebieden met en zonder glas op de landelijke markt voor vaste internettoegang ook wat betreft technische mogelijkheden sprake is van symmetrie tussen de partijen.

Conclusie symmetrie

708. ACM stelt vast dat KPN en UPC/Ziggo in afwezigheid van regulering relatief gelijkwaardig zijn aan elkaar, waardoor partijen vergelijkbare belangen hebben. Niet kan worden uitgesloten dat beide partijen in een situatie zonder regulering de prikkel hebben om tot een verstandhouding te komen. Ook de marktomstandigheden zijn zodanig dat ze bijdragen aan de mogelijkheid om tot een verstandhouding te komen. Marktcoördinatie zou zich kunnen richten op handhaving van de status quo, in termen van de bestaande gelijkwaardige posities op de markt voor vaste internettoegang (zie randnummer 718 en verder).

709. Ook de Europese Commissie beschrijft in haar besluit LG/Ziggo dat er sprake is van symmetrie tussen KPN en UPC/Ziggo. Zo wijst de Commissie onder meer op de gelijkheid aan producten, kostenstructuren en onbeperkte capaciteiten. Echter, in de bedenkingen die de Commissie over de in april genotificeerde versie van deze marktanalyse naar buiten bracht, laat zij blijken dat ze er niet van overtuigd is dat er voldoende symmetrie is om stilzwijgende coördinatie mogelijk te maken. Zo verschillen KPN en UPC/Ziggo bijvoorbeeld op het gebied van toegang tot televisie-inhoud wat leidt tot significante productdifferentiatie.[285]

Complexiteit en stabiliteit van de markt

710. In de regel is het zo dat hoe minder complex en hoe stabieler de economische omgeving is, des te eenvoudiger het voor ondernemingen is om tot overeenstemming te komen over de coördinatievoorwaarden.[286] Als eerste is het daarbij relevant hoeveel partijen er actief zijn op de

[285] EC, Brief betreffende opening van een fase II-onderzoek overeenkomstig artikel 7 van Richtlijn 2002/21/EG als gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG, d.d. 30 april 2015, blz. 17.

[286] EC, Richtsnoeren voor het beoordelen van horizontale fusies, *PbEG* 2004 C 31/03, randnummer 45.

markt.[287] Met minder partijen is het makkelijker om tot een verstandhouding te komen dan met meer partijen. In het geval van de markt voor vaste internettoegang gaat het om een markt waarin zonder regulering sprake is van twee verticaal geïntegreerde partijen met een geheel eigen netwerk. Dat is een zeer belangrijke factor die bijdraagt aan het risico op coördinatie.

711. Coördinatie is eenvoudiger op een stabiele markt. De markt voor vaste internettoegang is stabiel in termen van de ontwikkeling van het aantal verkochte aansluitingen. Het gaat om een volwassen markt met nog slechts een beperkte, afnemende groei van het aantal aansluitingen (zie paragraaf B.3.2.1).

712. Op het gebied van netwerktechniek is er wel een voortdurende technische ontwikkeling. Meest relevant daarbij zijn technische ontwikkelingen die de snelheid van netwerken verhogen. Bij koper zijn dat bijvoorbeeld de inzet van VDSL op de straatkast, vectoring, pair bonding en phantoming. Bij coax is dat bijvoorbeeld de inzet van DOCSIS 3.0 en 3.1. Ook de inzet van glazen aansluitnetwerken is een technische ontwikkeling. Naar het oordeel van ACM hebben deze ontwikkelingen slechts een beperkte destabiliserende werking op de prikkel of mogelijkheid om tot een verstandhouding te komen. Daarbij is relevant dat het merendeel van de technische ontwikkelingen afkomstig is van de fabrikanten van netwerkapparatuur en netwerkelementen. Aanbieders kunnen die technische ontwikkelingen vervolgens implementeren in hun netwerk. Technische ontwikkelingen volgen daardoor een redelijk goed voorspelbare trend. Het gaat hier dus niet om een markt waar de partijen elkaar kunnen verrassen met technische innovaties die het speelveld onverwacht en aanzienlijk veranderen. Het voorgaande wil niet zeggen dat de partijen geen (zelf ontwikkelde) diensteninnovaties doorvoeren. Diensteninnovaties die plaatsvonden op aanpalende markten zijn bijvoorbeeld de mogelijkheid om TV te kijken via een tablet of de mogelijkheid tot gebruik van WIFI-dekking via de modems van andere klanten van de aanbieder. Dergelijke diensteninnovaties zijn echter naar het oordeel van ACM niet destabiliserend in de zin dat ze de algemene machtsverhoudingen in de markt zo kunnen doen omslaan dat ze een gezamenlijk belang van de partijen verstoren. KPN en UPC/Ziggo kunnen elkaar relatief snel en gemakkelijk volgen met dergelijk innovaties.

713. Anderzijds houdt het feit dat innovaties door externe bedrijven worden ontwikkeld in dat telecombedrijven deze waarschijnlijk moeilijk kunnen voorspellen en beheersen. Het is daarom mogelijk dat partijen elkaar verrassen met de implementatie van technische innovaties waarmee het speelveld onverwacht kan worden veranderd, zoals door de Commissie is opgemerkt.[288]

714. Op basis van het voorgaande concludeert ACM dat er sprake is van een relatief stabiel duopolie wat kan bijdragen aan de prikkel en de mogelijkheid om te komen tot een verstandhouding.

[287] Ibid.

[288] EC, Brief betreffende opening van een fase II-onderzoek overeenkomstig artikel 7 van Richtlijn 2002/21/EG als gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG, d.d. 30 april 2015, blz. 18.

Mate waarin partijen zich richten op de korte dan wel de lange termijn

715. Indien partijen meer gericht zijn op de lange termijn – en toekomstige inkomsten zwaarder meewegen – is er een sterkere prikkel en mogelijkheid om tot een verstandhouding te komen en een minder sterke prikkel om af te wijken van een eenmaal tot stand gekomen verstandhouding. De horizon van partijen wordt voor een belangrijk deel bepaald door de periode waarin de partijen met elkaar interacteren. Indien partijen gedurende een langere termijn met elkaar in de markt aanwezig zijn en daarbij frequent interacteren, zijn er meer prikkels en meer mogelijkheden om tot een verstandhouding te komen en die te handhaven.

716. KPN en UPC/Ziggo zijn partijen die naar verwachting niet kortdurend actief zijn op de markt voor vaste internettoegang. De partijen zijn actief in een stabiele markt waar sprake is van zeer hoge toetredingsdrempels en waarin er een geringe dreiging is van toetreding van nieuwe partijen met een derde infrastructuur op significante schaal. Die zeer hoge toetredingsdrempels volgen uit de grote schaalvoordelen[289] op deze markt. Beide partijen hebben hoge verzonken kosten waardoor het voor hen moeilijk is de markt te verlaten. Beide partijen zullen naar verwachting dan ook nog op de wat langere termijn met elkaar in deze markt interacteren. Daardoor is het voor hen rationeel om voldoende aandacht te hebben voor de langere termijn. De terugverdientermijnen en afschrijvingstermijn van netwerkinvesteringen bedragen vaak tientallen jaren. Het verbreken van de verstandhouding met als doel het verhogen van de eigen winst op de korte termijn met als consequentie minder winst op de lange termijn, is dan geen optimale strategie.

717. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat KPN en UPC/Ziggo vooral gericht zullen zijn op de wat langere termijn en dat dit bijdraagt aan de prikkel en mogelijkheid om te komen tot een verstandhouding.

Coördinatiemechanisme

718. Het doel van coördinatie op de markt voor internettoegang is om primair de prijzen op een bovencompetitief niveau te houden, terwijl de verdeling van de marktaandelen gelijk blijft. Een ongelijke verdeling van de markt is niet aanvaardbaar voor de kleinere partij en lokt bij de kleinere partij een competitieve reactie uit om marktaandeel te winnen, bijvoorbeeld in de vorm van een prijsverlaging of kwaliteitsverbetering.

719. De verdeling van marktaandelen kunnen partijen goed beïnvloeden door het vaststellen van hun eigen prijs (en de kwaliteit) van het product. Als bijvoorbeeld een van de twee partijen ziet dat het eigen marktaandeel stijgt, kan hij zijn prijs verhogen om de gelijke marktverhoudingen weer te herstellen.

[289] De grote schaalvoordelen blijken al uit een aanzienlijke bruto marge (vaste kosten als percentage van de totale kosten) van 96% (zie randnummer 698).

720. ACM ziet een aantal redenen om dit coördinatiemechanisme als meest aannemelijk te kwalificeren.[290] In de eerste plaats zijn de prijzen en de verdeling van marktaandelen in het duopolie zeer transparant. ACM komt hier in randnummer 721 en volgend op terug bij de beoordeling van de transparantie van de markt. Ten tweede vormt marktaandeel, in een coördinatie gericht op een bovencompetitief prijsniveau bij een gelijkblijvende marktaandeelverhouding, één geaggregeerd richtpunt. Ten derde lijkt de huidige verdeling van marktaandelen een goed uitgangspunt om in een situatie zonder regulering te komen tot een verstandhouding over een bovencompetitief prijsniveau waarbij de 50%/50%-marktaandeelverhouding op de markt blijft gehandhaafd. Op dit moment hebben KPN en UPC/Ziggo in afwezigheid van regulering immers ongeveer gelijke marktaandelen op de markt voor vaste internettoegang.

Transparantie

721. Om tot een verstandhouding te komen, dient er sprake zijn van transparantie in de markt. ACM constateert dat de markt wat betreft prijzen transparant is. Hoewel er veel verschillende bundels met verschillende prijspunten zijn, waar ook de Commissie op wijst, gaat het overwegend om een markt met consumentendiensten waar veelal standaardprijzen worden gehanteerd die worden gepubliceerd op de website van de partijen.[291] Veranderingen in prijzen vormen een eerste indicator van afwijkend gedrag, ofwel het niet nakomen van de verstandhouding. Als een concurrent bijvoorbeeld significant zijn prijzen verlaagt dan voorspelt dat een stijging van zijn marktaandeel.[292] Significante prijsverlagingen zullen de voorwaarde om tot coördinatie te komen, verstoren. Partijen zullen pas overgaan tot disciplinering wanneer hun marktaandeel als gevolg van deze prijsverandering daalt. Deze disciplinering kan plaatsvinden door prijsveranderingen waarmee gepoogd kan worden dat de andere partij zich aan de verstandhouding houdt.

722. Ook de marktaandelen op deze markt zijn transparant. De transparantie van marktaandelen komt in de eerste plaats doordat de totale marktomvang zeer voorspelbaar is. Zoals hiervoor is aangegeven, gaat het om een volwassen markt met nog slechts een beperkte en afnemende groei (zie randnummer 711).[293] Externe schokken[294] die de omvang van de markt

---

[290] In LG/Ziggo beschrijft de Europese Commissie in de analyse van gecoördineerde effecten dat prijs een geschikt coördinatiemechanisme zou kunnen zijn en geeft daarbij aan dat dit ook voor marktaandeel het geval kan zijn (randnummer 503 en voetnoot 454). De Commissie stelt: "*Some characteristics of the post-merger retail markets for TV services, fixed telephony, Internet access and multi play services in the Netherlands seem to make those markets conducive to coordination. Coordination on retail prices for instance might be possible because prices seem to be transparent and publically available".* "*Market shares might also constitute a possible focal point for coordination, in light of their transparency and availability to the general public."*

[291] Ook de Europese Commissie beschrijft in het LG/Ziggo besluit de transparantie van prijzen (randnummer 503). De Commissie stelt: "*This* degree *of transparency might allow easy detection of deviations from coordination and may, therefore, be conducive to coordination."*

[292] Dit blijkt ook uit de prijselaticiteiten die volgen uit onderzoek onder gebruikers (zie Annex C).

[293] ACM, Telecommonitor, 2013Q4, ontwikkeling aantal breedbandaansluitingen.

onverwacht kunnen beïnvloeden, zijn onwaarschijnlijk. Indien partijen hun eigen afzet in aansluitingen weten, kennen zij vrij precies de afzet van de andere verticaal geïntegreerde partij. Daarmee weten beide partijen direct ook elkaars marktaandelen in termen van aansluitingen.

723. Daarnaast publiceren KPN en UPC/Ziggo hun eigen aantallen internetaansluitingen op kwartaalbasis als onderdeel van hun financiële rapportage als beursgenoteerde ondernemingen. Zelfs indien de ontwikkeling in de totale marktomvang niet voorspelbaar zou zijn, zouden KPN en UPC/Ziggo via deze rapportages de omvang van de markt – en daarmee hun eigen marktaandeel – goed kunnen vaststellen.

724. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat de transparantie van de marktaandelen en de prijzen bijdraagt aan de mogelijkheid om te komen tot een verstandhouding. Transparantie van de prijzen is ook een voorwaarde voor de controle op afwijkend gedrag, zoals hierna in paragraaf A.3.3.3 wordt beschreven.

Elasticiteit van de vraag

725. Bijlage II van de Kaderrichtlijn noemt een 'geringe elasticiteit van de vraag' bij de meest relevante kenmerken van de markt waarbij er een gezamenlijke machtspositie kan ontstaan. De relatie tussen dit kenmerk en gezamenlijke dominantie is dat het voor een dienst met een dergelijke geringe elasticiteit mogelijk is om de prijzen winstgevend te verhogen, terwijl dat voor diensten met een hoge elasticiteit niet het geval is. Het gaat hier bij de factor elasticiteit niet om de ondernemingsspecifieke elasticiteit, die een indicatie is voor de concurrentie tussen ondernemingen, maar om de marktelasticiteit. De marktelasticiteit geeft aan of, indien er sprake zou zijn van coördinatie, de prijzen winstgevend boven een competitief niveau kunnen worden gehandhaafd. Bij voldoende hoge marktelasticiteiten is dat niet mogelijk. In dat geval heeft coördinatie überhaupt geen effect en zal er dus geen risico op coördinatie zijn.

726. Voor de markt voor vaste internettoegang is sprake van een geringe elasticiteit. Een onderzoek van Cadman vindt op basis van data van 30 landen een elasticiteit van de markt[295] van -0,4.[296] Dat is ruim lager dan een elasticiteit van -1 en in dat geval wordt gesproken van een lage elasticiteit ofwel een inelastische vraag.[297]

---

[294] Externe schokken zijn factoren die buiten de markt zijn gelegen, bijvoorbeeld de beschikbaarheid van een nieuwe technologie of een verandering in de preferenties van gebruikers.

[295] Het gaat hier om de elasticiteit van de markt, die aangeeft hoe de vraag reageert indien de prijzen op de hele markt veranderen. Deze elasticiteit wijkt af van de elders in deze analyse gebruikte ondernemingsspecifieke elasticiteit (residuele elasticiteit) die aangeeft hoe de vraag van producten van een onderneming reageert indien de prijzen van die onderneming veranderen.

[296] Cadman & Dineen (2008), *Price and Income Elasticity of Demand for Broadband Subscriptions: A Cross-Sectional Model of OECD Countries*, 2008.

[297] Bij een prijsstijging van 10% en een elasticiteit van -0,4 is de actual loss 4% wat aanzienlijk lager is dan de critical loss (voor deze markt ongeveer 10%) waarbij de prijsverhoging net niet meer winstgevend is.

Conclusie ten aanzien van het komen tot een verstandhouding

727. In het voorgaande heeft ACM geconcludeerd dat er sprake is van symmetrie van de marktposities van KPN en UPC/Ziggo, dat voor deze partijen de lange termijn relatief belangrijk is en dat er sprake is van een stabiele en transparante markt. Dit draagt bij aan de prikkel en de mogelijkheid om te komen tot een verstandhouding. Deze marktsituatie met twee gelijkwaardige aanbieders met een eigen netwerk kan leiden tot een gecoordineerde marktuitkomst. In een dergelijke situatie kunnen prijzen bovencompetitief blijven.

B.3.4.3 Controle op afwijkend gedrag

728. Coördinerende ondernemingen verkeren vaak in de verleiding hun marktaandelen te verhogen door af te wijken van de stilzwijgende coördinatie, bijvoorbeeld door prijzen te verlagen, geheime kortingen aan te bieden, de productkwaliteit te verbeteren, hun capaciteit uit te breiden of te proberen nieuwe afnemers aan te trekken. Alleen de geloofwaardige dreiging met een snelle en afdoende represaille weerhoudt de ondernemingen ervan afwijkend gedrag te vertonen. Markten moeten dus voldoende transparant zijn om de coördinerende ondernemingen in staat te stellen afdoende te controleren of andere ondernemingen afwijkend gedrag vertonen, en zo te weten wanneer represailles moeten worden genomen.[298]

729. Zoals in randnummer 721 en verder is geconstateerd, is deze markt transparant. Dat maakt het in dit geval gemakkelijk om afwijkend gedrag te detecteren.[299] Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat controle op afwijkend gedrag gemakkelijk is te realiseren.

B.3.4.4 Disciplineringsmechanisme

730. Marktcoördinatie is niet houdbaar tenzij de gevolgen van afwijkend gedrag voldoende ernstig zijn om alle coördinerende ondernemingen ervan te overtuigen dat het in hun eigen belang is de verstandhouding na te leven. Het is dus de dreiging van een toekomstige vergelding die de coördinatie levensvatbaar houdt. De dreiging is echter alleen geloofwaardig als het voldoende zeker is dat, bij het aan het licht komen van afwijkend gedrag van een van de ondernemingen, een disciplineringsmechanisme ook echt in werking wordt gesteld.[300]

731. ACM is van oordeel dat disciplinering mogelijk is via het verlagen van de eigen prijs, waardoor het marktaandeel van de disciplinerende onderneming niet afneemt.[301] Gelet op de transparantie van de markt is afwijkend gedrag snel waarneembaar en kan een dergelijke reactie ook relatief snel worden doorgevoerd. Wanneer van het gecoördineerde evenwicht wordt afgeweken en daaropvolgend vergelding plaatsvindt, leidt dit voor beide ondernemingen tot lagere winsten. Doordat er geen capaciteitsrestricties zijn (zie randnummer 699), is disciplinering ook snel uit te voeren.

---

[298] EC, Richtsnoeren voor het beoordelen van horizontale fusies, *PbEG* 2004 C 31/03, randnummer 49.

[299] In het LG/Ziggo besluit noemt ook de Europe Commissie dat de markt gekenmerkt wordt door een mate van transparantie die controle op afwijkend gedrag van de verstandhouding mogelijk maakt.

[300] EC, Richtsnoeren voor het beoordelen van horizontale fusies, *PbEG* 2004 C 31/03, randnummer 52.

[301] Disciplinering via kwaliteitsverbetering lijkt moeilijk omdat dit moeilijk omkeerbaar is en meer voorbereidingstijd vereist.

732. Disciplinering kan bijvoorbeeld worden vormgegeven als een tijdelijke prijsverlaging voor overstappers, zoals een product dat voor nieuwe klanten het eerste jaar met een korting wordt aangeboden. Dergelijke acties raken de concurrent ook het hardst omdat deze acties gericht zijn op het wegnemen van klanten bij de concurrent en deze acties de omzet voor bestaande klanten van de disciplinerende onderneming niet aantasten. Ook zijn dergelijke acties makkelijk omkeerbaar waardoor sneller naar de gecoördineerde uitkomst kan worden teruggekeerd.

733. Doordat een disciplinerende reactie door de transparantie van de markt relatief snel kan worden uitgevoerd, zal de disciplinering ook voldoende als disciplinering kenbaar zijn voor de concurrent.

734. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat het mogelijk is om afwijkend gedrag te disciplineren.

B.3.4.5 Reacties van buitenstaanders

735. In de richtsnoeren voor het beoordelen van horizontale fusies wordt onder de beoordeling van het element 'reacties van buitenstaanders' alleen gesproken over buitenstaanders in de zin van ondernemingen in de markt die niet bij de coördinatie zijn betrokken.

736. Wat betreft toetreding van nieuwe concurrenten en potentiële concurrentie is in randnummer 716 geconcludeerd dat sprake is van een markt met grote schaalvoordelen en daardoor zeer hoge toetredingsdrempels. Daardoor is toetreding van nieuwe verticaal geïntegreerde partijen met een eigen aansluitnetwerk zeer onwaarschijnlijk.

737. Zoals beschreven in paragraaf B.3.1 abstraheert ACM in de beoordeling van de concurrentiesituatie van alternatieve aanbieders. ACM acht het niet aannemelijk dat deze aanbieders in afwezigheid van regulering toegang kunnen afnemen tegen concurrerende voorwaarden.[302]

738. Uit bovenstaande analyse blijkt dat door het niet leveren van vrijwillige toegang tegen concurrerende voorwaarden, voldaan is aan de eerste drie voorwaarden die coördinatie mogelijk maken. Door het leveren van toegang tegen concurrerende voorwaarden ontstaat een markt met meer dan twee spelers die concurrentiedruk kunnen uitoefenen. Er zijn dan naast KPN en UPC/Ziggo buitenstaanders die de coördinatie kunnen verstoren. Dat maakt coördinatie veel moeilijker. Door dat perspectief ontstaat voor KPN en UPC/Ziggo een prikkel om geen toegang te leveren of althans geen toegang te leveren die de afnemers in staat stelt prijsdruk uit te oefenen. In paragraaf B.3.1 concludeerde ACM reeds dat de feitelijk door KPN vrijwillig aangeboden vormen van toegang momenteel al niet geleverd worden tegen concurrerende voorwaarden. De analyse in deze paragraaf versterkt nog eens de conclusie dat het aannemelijk is dat KPN niet vrijwillig toegang zal leveren tegen concurrerende voorwaarden.

[302] Ook de Europese Commissie merkt in het LG/Ziggo besluit op dat alternatieve aanbieders volledig afhankelijk zijn van regulering van KPN om enige concurrentiedruk op KPN en UPC/Ziggo uit te oefenen (randnummer 510).

Kopersmacht

739. De aanwezigheid van afnemers met een sterke onderhandelingspositie kan van invloed zijn op de mate waarin een onderneming zich onafhankelijk van zijn afnemers kan gedragen. Kopersmacht beperkt de marktmacht van de aanbieder.

740. Indien een klein aantal afnemers een groot deel van de totale vraag voor zijn rekening neemt, kan er sprake zijn van kopersmacht. Grotere klanten zijn vaak in staat om bij hun leveranciers betere voorwaarden te bedingen dan kleinere klanten. Van belang daarbij is dat deze klanten een alternatief hebben en dat de overstap naar een concurrerende aanbieder of vervangende dienst een reële dreiging is.

741. De afnemers op de markt voor vaste internettoegang betreffen voornamelijk consumenten. ACM heeft geen aanwijzingen dat er sprake is van bundeling van de vraag waarmee door afnemers effectief tegenwicht kan worden geboden tegen KPN en UPC/Ziggo. De afhankelijkheid van aanbieders van individuele consumenten is zeer klein. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat op deze markt geen sprake is van kopersmacht die coördinatie zou kunnen voorkomen en een tegenwicht kan bieden aan een eventuele gezamenlijke machtspositie.

B.3.4.6 Toetsing aan Bijlage II van de Kaderrichtlijn

742. Op grond van artikel 6a.1,achtste lid, van de Tw moet ACM bij de beoordeling of KPN en UPC/Ziggo over gezamenlijk AMM beschikken in elk geval de criteria uit bijlage II van de Kaderrichtlijn hanteren. In de paragraaf hiervoor heeft ACM de concurrentiesituatie beoordeeld aan de hand van de criteria uit de richtsnoeren horizontale fusies om na te gaan of er sprake kan zijn van een risico op gezamenlijke AMM van KPN en UPC/Ziggo. Als dit het geval zou zijn, zouden daarmee ook de criteria uit Bijlage II van de Kaderrichtlijn zijn getoetst. In deze paragraaf expliciteert ACM dat aan deze kenmerken is voldaan.

743. Bijlage II van de Kaderrichtlijn noemt de volgende criteria.

- Er is sprake van een geconcentreerde markt. Uit de paragraaf ‘symmetrie tussen partijen’ volgt dat er in afwezigheid van regulering slechts twee partijen actief zijn op de markt voor internettoegang. Duidelijk is daarmee dat voor deze markt met twee partijen sprake is van een zeer geconcentreerde markt.

- Er is sprake van een geringe elasticiteit van de vraag. Zoals hiervoor in randnummer 725 is overwogen, is er voor de markt voor vaste internettoegang sprake van een geringe elasticiteit.

- Er is sprake van vergelijkbare marktaandelen. Zoals in randnummer 696 is aangegeven, zijn de marktaandelen van KPN en UPC/Ziggo vergelijkbaar. In afwezigheid van regulering is er sprake van een ongeveer 50/50 verdeling van de marktaandelen.

- Er is sprake van hoge juridische of economische drempels bij het treden van de markt. Zoals volgt uit randnummer 716 is er sprake van hoge economische drempels door grote schaalvoordelen.

- Er is sprake van verticale integratie met collectieve leveringsweigering. Zoals uit randnummer 700 volgt, zijn KPN en UPC/Ziggo verticaal geïntegreerde ondernemingen. ACM heeft in randnummers 642 en 738 overwogen dat beide ondernemingen thans geen toegang dan wel geen toegang tegen concurrerende voorwaarden bieden. ACM acht het ook niet waarschijnlijk dat zij in komende reguleringsperiode een prikkel hebben om alsnog toegang te verlenen.

- Er is geen tegenwicht aan de koperszijde. Zoals in randnummer 741 is overwogen is er geen sprake van tegenwicht van koperszijde (kopersmacht) doordat de markt voor internettoegang vooral een consumentenmarkt is en de aanbieders daarop niet afhankelijk zijn van individuele consumenten.

- Er is geen potentiële concurrentie. In randnummer 735 is uiteengezet dat er geen concurrentiedruk van nieuwe concurrenten en potentiële concurrentie is te verwachten doordat er sprake is van zeer hoge toetredingsdrempels.

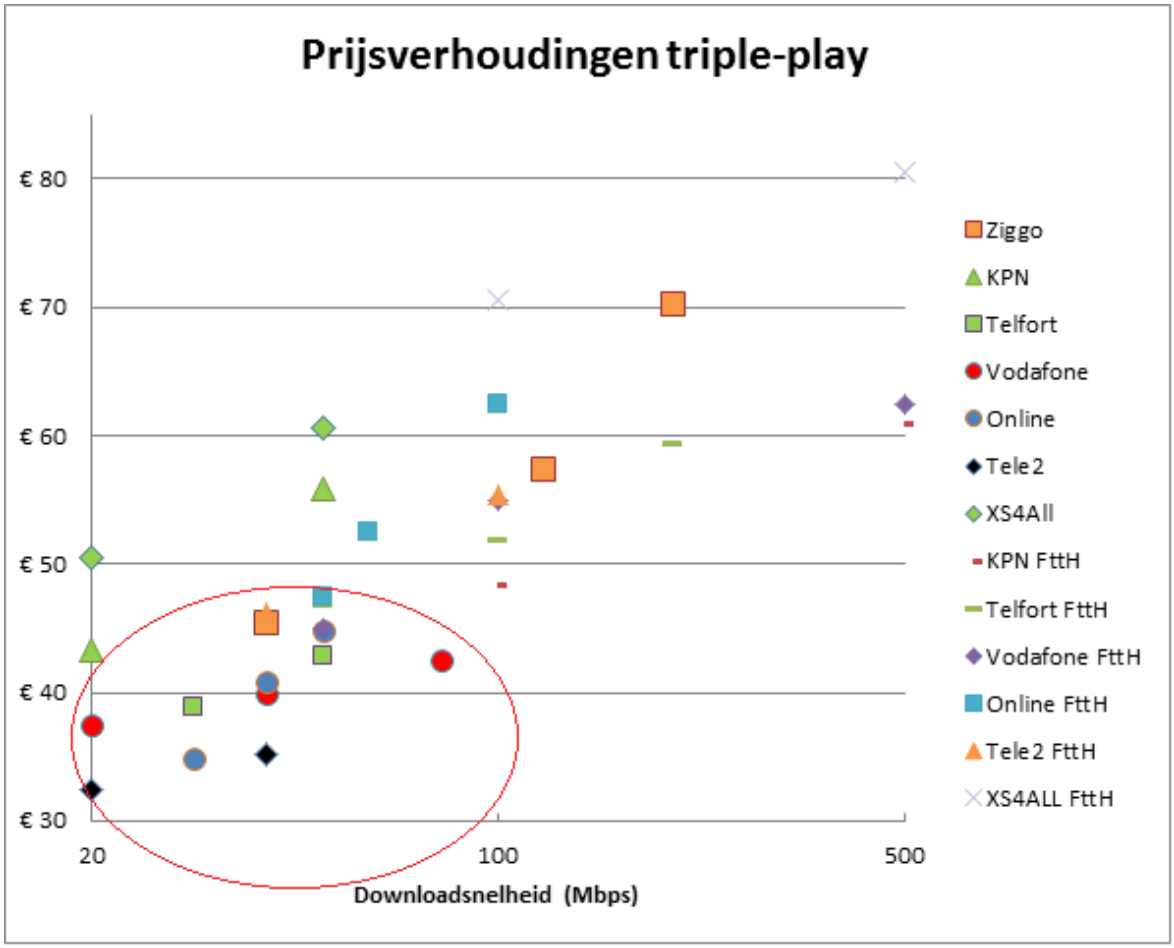
744. Op grond van de beoordeling van de hiervoor genoemde criteria komt ACM tot de conclusie dat een aantal kenmerken van de retailmarkt voor internettoegang bevorderlijk is voor het ontstaan van gezamenlijke AMM. Echter, deze situatie is met te veel onzekerheid omgeven om te spreken van een risico op gezamenlijke AMM in afwezigheid van regulering. Uit voorgaande analyse blijkt echter wel dat KPN en UPC/Ziggo in afwezigheid van de concurrentiedruk van alternatieve aanbieders de prikkel hebben om – nog los van de vraag of zij tot een verstandhouding kunnen komen – minder scherp met elkaar te concurreren door bijvoorbeeld een bovencompetitief prijsniveau op te zoeken. Deze afname van de concurrentie in de retailmarkt voor internettoegang zou kunnen leiden tot consumentenschade. Om dit te kunnen beoordelen is het van belang te analyseren in hoeverre alternatieve aanbieders daadwerkelijk concurrentiedruk uitoefenenen op KPN en UPC/Ziggo. Dat geeft immers een indicatie van de mate waarin de concurrentiedruk afneemt in afwezigheid van regulering en het effect daarvan op de consument. Deze nadere analyse vindt plaats in de volgende paragraaf.

B.3.4.7 Analyse consumentenschade

745. ACM heeft in voorgaande paragraaf vastgesteld dat de de retailmarkt voor vaste internettoegang gekenmerkt wordt door een aantal factoren dat bijdraagt aan het ontstaan van gezamenlijke AMM, maar dat dit met te veel onzekerheid omgeven is om te spreken van een risico op gezamenlijke AMM in afwezigheid van regulering. In deze paragraaf wordt onderzocht of er in afwezigheid van regulering een risico bestaat dat de concurrentie in de retailmarkt significant afneemt en daarmee de consumentenwelvaart afneemt. Daarvoor wordt geanalyseerd in welke mate alternatieve telecomaanbieders die dankzij toegang tot het KPN-netwerk actief zijn, bijdragen aan concurrentie op zowel prijs als kwaliteit in de retailmarkt voor internettoegang.

Prijsconcurrentie retailmarkt voor internettoegang

746. In onderstaande figuur worden de triple-playbundels van verschillende aanbieders vergeleken op basis van de verhouding tussen de prijs en downloadsnelheid.[303] Deze figuur laat zien dan de aanbiedingen van Tele2, Online, Vodafone en Telfort zich met name richten op de prijsgevoelige klanten. De aanbiedingen van XS4ALL, KPN en Ziggo kenmerken zich door een hoger prijsniveau. Hieruit blijkt dat aanbieders die afhankelijk zijn van toegang tot het netwerk van KPN in belangrijke mate zorgen voor de prijsconcurrentie in de markt. Vooral op het segment met lagere snelheden doen Online, Tele2 en Vodafone scherpere aanbiedingen dan KPN en Ziggo.



Figuur 4 Prijsverhoudingen triple-playbundels, 30 juni 2015

[303] In deze figuur zijn de prijzen weergegeven zoals die op 30 juni 2015 werden aangeboden op de websites van de verschillende aanbieders. Daarbij zijn de eenmalige kortingen (zoals een tijdelijk actietarief) en de eenmalige kosten (zoals de aansluitkosten en verzendkosten) verwerkt in de maandprijs uitgaande van een gemiddelde klantduur van drie jaar. De FttH-diensten zijn apart genoemd. Deze diensten hebben namelijk doorgaans een betere kwaliteit dan koper- en kabeldiensten. Op basis van een FttH-aansluiting kan immers een gegarandeerde snelheid worden geleverd terwijl de snelheid van de dienstverlening over koper- en coaxaansluitingen afhankelijk is van de lengte en kwaliteit van het koper en de verkeerspieken.

747. Het prijsvechterssegment is omcirkeld in bovenstaand figuur. Uit de figuur blijkt dat alle alternatieve aanbieders bundels aanbieden voor minder dan €45,- per maand waarvan de snelheid kan oplopen tot 80 Mbit/s. KPN heeft slechts één triple-playbundel van iets minder dan €45,- per maand en dat is voor de laagste snelheid van 20 Mbit/s. KPN en zijn merk XS4ALL zijn echter nog steeds 16 tot 56 procent duurder dan de 20 Mbit/s bundels van Tele2 en Vodafone. Ziggo biedt zijn goedkoopste triple-playbundel (40 Mbit/s) aan voor ongeveer €45,- per maand. Tele2 biedt echter al een glasvezeldienst voor een vergelijkbare prijs en snelheid. De triple-playbundels over koper van zowel Tele2, Vodafone als Online zijn voor de snelheid van 40 Mbit/s allemaal significant scherper geprijsd dan die van Ziggo. Ziggo is daarmee 11 tot 29 procent duurder dan alternatieve aanbieders. Uiteraard zijn de triple-playbundels van de verschillende aanbieders niet geheel homogeen. De bundels kunnen van elkaar verschillen in bijvoorbeeld de televisie- en telefoniefunctionaliteit. Voor bovenstaande figuur zijn echter de standaard varianten geselecteerd met de minste 'add-ons'. Het is onwaarschijnlijk dat de nog resterende verschillen in functionaliteit de prijsverschillen van tientallen procenten geheel kunnen verklaren. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de prijsverschillen in het prijsvechterssegment tussen enerzijds KPN (waaronder XS4ALL) en Ziggo en anderzijds alternatieve aanbieders.

Snelheid	Prijzen alternatieve aanbieders	Prijzen KPN en Ziggo	Prijsverschil
20 Mbit/s	€32,42 (Tele2) €37,50 (Vodafone) €34,82 (Online, 30 Mbit/s)	€43,33 (KPN) €50,56 (XS4ALL)	KPN 16% tot 56% duurder
40 Mbit/s	€35,17 (Tele2) €40 (Vodafone) €40,82 (Online)	€45,45 (Ziggo)	Ziggo 11% tot 29% duurder
50 Mbit/s	€44,82 (Online) €42,50 (Vodafone, 80 Mbit/s)	€55,83 (KPN) €60,56 (XS4ALL)	KPN 25% tot 42% duurder

Tabel 6. Prijsverschillen triple-play, 30 juni 2015

748. KPN hanteert alleen met zijn merk Telfort vergelijkbaar scherpe prijzen in het prijsvechterssegment. Dit merk is echter met name een reactie van KPN op alternatieve aanbieders, zoals ACM reeds in het voorgaande marktanalysebesluit heeft geconstateerd:

> "*Door de aanwezigheid van kabelaanbieders en alternatieve DSL-aanbieders wordt de prijsstelling van KPN in zekere mate gedisciplineerd. Het prijsvechtersmerk van KPN, Telfort, lijkt qua prijsstelling direct te concurreren met de alternatieve DSL-aanbieders. Hierdoor is het gemiddelde prijsniveau van de verschillende KPN-merken lager. Het college is van oordeel dat er in een situatie zonder regulering, waarin alternatieve DSL-aanbieders niet actief zouden zijn, KPN met zijn merken een gemiddeld hogere prijsstelling zou kunnen hanteren dan nu het geval. Immers, Tele2 en Online bieden gemiddeld de goedkoopste internetdiensten aan in de markt. Wanneer deze spelers uit de markt verdwijnen in afwezigheid van regulering, zou KPN zich in grotere mate onafhankelijk van zijn concurrenten kunnen gedragen in zijn prijsstelling*"[304]

[304] ACM (2011), Marktanalysebesluit Ontbundelde toegang, 29 december 2011, randnummer 1.018.

749. KPN heeft ook zelf erkend dat hij met zijn merk Telfort gericht concurreert met Tele2 en andere alternatieve aanbieders. Deze zogenoemde 'multi-brand' strategie maakt dat KPN met Telfort kan concurreren met Tele2 en daardoor in mindere mate een noodzaak bestaat om de prijzen van zijn andere merken te verlagen. Onder meer de CEO van KPN heeft toegelicht dat dit budgetsegment een belangrijk onderdeel vormt van de Nederlandse markt:

> "*Yes, the no frills brands in the Netherlands are important. We have introduced the multi-brand strategy. We have the KPN and Hi brands and the Telfort and Simyo brands. Telfort and Simyo are KPN no frills brands mainly targeting the customer groups that are also targeted by Tele2 and some of the other no frills brands. We believe that where the market is today, a multi-brand strategy including no frills brands are helping us to mitigate the negative impact of Tele2*"[305] (Eelco Blok, CEO KPN, december 2013)

750. ACM acht het daarom denkbaar dat KPN de lage tarieven van het merk Telfort niet zal handhaven (of het merk zou opheffen) als alternatieve aanbieders niet langer actief zijn in de markt. Het prijsniveau in de markt zou daarmee stijgen.

751. Buiten het prijsvechtersegment oefenen alternatieve aanbieders ook steeds meer concurrentiedruk uit. Zo vroeg KPN in februari van 2014 €88,- per maand voor een 500 Mbit/s triple-playbundel op FttH. Vodafone bood op dat moment als eerste alternatieve aanbieder eveneens een 500 Mbit/s triple-playbundel op FttH, maar met een prijs van €65,- per maand. Voor eveneens €65,- per maand boden Ziggo en UPC in februari 2014 triple-playbundels van respectievelijk slechts 150 en 200 Mbit/s. Vodafone introduceerde deze retailproposities vooruitlopend op haar ambitie om grootschalig toe te treden op ODF-access FttH.

752. Ook met triple-playbundels op FttH met lagere snelheden van 50 en 100 Mbit/s was KPN begin februari 2014 aanzienlijk duurder dan Vodafone en daarnaast ook Tele2. Zo hanteerde KPN een maandprijs van €68,- voor een 100 Mbit/s triple-playbundel en €76,- voor een soortgelijke bundel van XS4ALL. In dezelfde periode boden Vodafone en Tele2 een triple-playbundel van 100 Mbit/s over FttH voor slechts €55,- per maand. ACM heeft geconstateerd dat KPN (inclusief zijn merk XS4ALL) begin 2014 voor FttH-bundels tot 47% hogere prijzen hanteerde dan alternatieve aanbieders. KPN heeft vervolgens in de zomer van 2014 zijn tarieven voor FttH aanzienlijk verlaagd door klanten in FttH-gebieden glasvezeldiensten te bieden tegen een beperkte meerprijs ten opzichte van de DSL-diensten. KPN heeft er daarmee voor gekozen om in het segment voor hogere snelheden (vanaf 100 Mbit/s) met name het merk 'KPN' in te zetten om met alternatieve aanbieders te concurreren. Het is aannemelijk dat KPN deze tarieven voor FttH (al dan niet deels) weer verhoogt als in afwezigheid van regulering de concurrentiedruk wegvalt van de enige concurrenten op die glasvezelnetwerken.

753. In afwezigheid van regulering zijn alternatieve aanbieders niet meer actief en verdwijnt hun aanbod van de markt (zie paragraaf B.3.1). Dit leidt naar verwachting tot een algehele stijging van het prijsniveau. Consumenten die op dit moment kiezen voor een product van

[305] BernsteinResearch (2014), "*KPN: CEO Unplugged - An Exclusive Q&A with Eelco Blok"*, 9 januari 2014, blz. 12.

191/482

alternatieve aanbieders worden dan gedwongen om over te stappen naar een (vaak) aanzienlijk duurder product van KPN of Ziggo. Daarbij is het aannemelijk dat – zoals in deze paragraaf is toegelicht – KPN en Ziggo hun prijzen verhogen bij het verdwijnen van concurrentiedruk van alternatieve aanbieders, waarbij de prijsverhogingen van KPN met name het portfolio van Telfort zullen betreffen. De afwezigheid van regulering leidt daarom naar verwachting tot een significante vermindering van de prijsconcurrentie en daarmee een verlies aan consumentenwelvaart.

754. Ook in de praktijk bestaan concrete aanwijzigingen dat KPN en UPC/Ziggo de prikkel hebben om de prijzen te verhogen in de retailmarkt voor internettoegang. Zo heeft de CEO van KPN toegelicht dat de strategie van KPN op de retailmarkt voor internettoegang niet zozeer gericht is op scherpe prijsconcurrentie en daarmee het verkrijgen van meer marktaandeel. KPN heeft daarentegen juist de prikkel om zijn prijzen geleidelijk te verhogen bij een gelijkblijvend marktaandeel:

> "*Our current view is that we are able to continue to grow on TV and able to increase prices on a yearly basis. We have made a small adjustment to our strategy going forward and that's about our broadband market share. Our current broadband share is somewhere between 40% and 41% and we have taken the decision not to focus on increasing our broadband share over the next 12 to 24 months. Instead, just focus on increasing our TV share to be able to increase our triple play percentage and with the result that the revenue generating units are going up. So the dynamics from this part of our business is a growing base, growing revenue generating units, growing triple play percentage, declining churn and pricing power with positive impact on ARPU. That's what we now see for the last 12 to 18 months resulting in top line growth and EBITDA growth. We are convinced that, given the current market dynamics, we can continue this performance in this part of our business.*" [306]

755. Tegelijkertijd lijkt de CEO van KPN te verwachten dat UPC/Ziggo zich ook vooral zal richten op het verhogen van de winstgevendheid van haar diensten:

> *"And next to that looking at Liberty Global well we know them as a shareholder, which focuses on profitability and cash generation. And on the basis of that, we believe that the current market structure could be there also after a potential merger.*"[307]

756. De analisten die de CEO van KPN destijds hebben geïnterviewd, verwachten eveneens dat KPN en UPC/Ziggo elkaar in beperkte mate zullen willen beconcurreren en vooral de prikkel hebben om de prijzen geleidelijk verder te verhogen:

> "*LBTYA's focus on cash generation will ensure that they focus on cost synergies and maintaining a rational price inflationary market. Investors should expect wireline price*

[306] BernsteinResearch (2014), "*KPN: CEO Unplugged - An Exclusive Q&A with Eelco Blok"*, 9 januari 2014, blz. 6.

[307] BernsteinResearch (2014), "*KPN: CEO Unplugged - An Exclusive Q&A with Eelco Blok"*, 9 januari 2014, blz. 3.

increases to become a regular feature of the Dutch market the way they have in the UK where LBTYA also owns a vehicle with significant cost cutting potential."[308]

Concurrentie op kwaliteit in retailmarkt voor internettoegang

757. De aanwezigheid van de concurrentiedruk van alternatieve aanbieders heeft naast een effect op de prijzen ook een effect op de innovatie in de markt. Zo laat het verleden zien dat alternatieve aanbieders regelmatig het initiatief hebben genomen met de introductie van nieuwe diensten, waarna KPN volgt. In onderstaande tabel wordt een chronologisch overzicht gegeven van de introductie van enkele nieuwe diensten.

Nieuwe dienst	Eerste introductie	Reactie KPN
ADSL2 (20 Mbit/s)	Mei 2005, Versatel[309] (€40,- p.m.)	Mei 2006, KPN (€80,- p.m.)
IP TV over DSL	Aug 2005, Versatel (€40,- p.m.)	Febr 2007, KPN (€40,- p.m.)
VDSL vanuit MDF (60 Mbit/s)	Sept 2009, Tele2 (€60,- p.m.)	Aug 2011, KPN
FttH 500 Mbit/s	Eind 2011, GlasOperator[310]	Jan 2012, KPN en April 2012 Vodafone
Quadplay bundels	Aug 2012, Tele2[311]	Jan 2013, KPN
Flexibele abonnementen FttH	Jan 2014, Vodafone[312]	
FttH 1 Gbit/s	April 2014, Tweak[313] en Mei 2015, Netrebel[314, 315]	
Hogere beeldkwaliteit TV-zenders FttH	Oktober 2014, Vodafone[316]	December 2014, KPN[317]

Tabel 7. Chronologisch overzicht introductie nieuwe diensten.

758. In 2005 leverde Versatel als eerste in Nederland de toen hoogste snelheid van 20 Mbit/s over DSL voor een bedrag van circa €40,- per maand. KPN bood op dat moment maximaal 8

[308] BernsteinResearch (2014), "*KPN: What to Expect at Q4 Results and the CMD? Prudent Guidance to Leave Material Upside Potential, OP, TP €3.15"*, 3 februari 2014, blz. 1.

[309] Versatel is onderdeel van het huidige Tele2.

[310] GlasOperator is overgenomen door Vodafone.

[311] http://www.keuzeininternetproviders.nl/nieuws/quad-play-alles-in-1-pakket-van-tele-2, 27 augustus 2012.

[312] http://tweakers.net/nieuws/93992/vodafone-laat-klanten-glasvezelpakketten-maandelijks-aanpassen.html, 29 januari 2014.

[313] http://tweakers.net/nieuws/95417/kleine-provider-tweak-levert-gigabit-verbindingen-in-almere-en-enschede.html. 16 april 2014.

[314] http://www.telecompaper.com/nieuws/isp-netrebel-begint-in-houten-met-aanbod-1-gbps-via-glas--1083904, 26 mei 2015.

[315] Tweak en Netrebel zijn lokale afnemers van ODF-access FttH.

[316] http://tweakers.net/nieuws/98907/vodafone-belooft-betere-hd-bitrates-voor-iptv-via-glasvezel-dan-kpn.html, 7 oktober 2014.

[317] http://tweakers.net/nieuws/99987/kpn-verhoogt-bitrate-hd-kanalen-glasvezelklanten-tot-12-komma-75mbit-s.html, 1 december 2014.

Mbit/s voor €80,- per maand. KPN reageerde door in 2006 zelf 20 Mbit/s te bieden zonder daarbij de prijs van Versatel te evenaren. Versatel heeft daarnaast reeds in 2005 een TV-dienst over DSL geïntroduceerd. Ook hier volgde KPN. In latere jaren hebben alternatieve aanbieders meerdere malen als eerste nieuwe technieken, snelheden en abonnementsvormen geïntroduceerd. In de jaren tot en met 2009 zag die innovatie met name op koperdiensten. Sindsdien is MDF-toegang technisch aan belang afgenomen en zien de dienstintroducties van alternatieve aanbieders met name op glasvezel. Alternatieve aanbieders zijn op basis van ontbundelde toegang in staat om hun eigen actieve apparatuur te plaatsen en daarmee hun eigen snelheden en kwaliteitsparameters te bepalen. Zo hebben alternatieve aanbieders de downloadsnelheden van 500 Mbit/s en 1 Gbit/s geïntroduceerd. Tweak heeft vervolgens zijn prijzen voor 1 Gbit/s internettoegang en bellen verlaagd naar €40 per maand.[318] Vodafone heeft vooruitlopend op haar grootschalige uitrol aangekondigd de beeldkwaliteit van haar televisiekanalen te verhogen naar 15 Mbit/s. Dat was destijds vrijwel een verdubbeling van de capaciteit van KPN's televisiekanalen op glasvezel. Enkele maanden daarna kondigde KPN aan eveneens de kwaliteit van haar televisiekanalen op glasvezel te verbeteren.

759. Uit extern onderzoek blijkt eveneens dat afnemers van ontbundelde toegang positieve effecten hebben op de innovatie op retailmarkten. Zo blijkt dat wholesaleafnemers in het Verenigd Koninkrijk weliswaar niet significant hebben bijgedragen aan de breedbandpenetratie, maar wel een "*sterke positieve impact*" hebben op de kwaliteit van de dienstverlening.[319] Er is geconcludeerd dat de alternatieve aanbieders in het Verenigd Koninkrijk hun klanten aanzienlijk hogere snelheden leveren dan de *incumbent*. Afnemers van ontbundelde toegang zijn in tegenstelling tot WBT-afnemers, in staat om hogere snelheden te realiseren dan de *incumbent* doordat zij hun eigen actieve apparatuur op de wijkcentrales plaatsen.

760. Ook uit onderzoek van Industry Insights in opdracht van ACM blijkt het positieve effect voor consumenten. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat regulering van ontbundelde toegang heeft geleid tot een toename van de breedbandpenetratie met 12-13%.[320]

761. Op basis van bovenstaande analyses acht ACM het aannemelijk dat de afwezigheid van regulering leidt tot een significante vermindering van de concurrentie op kwaliteit (productintroducties, snelheden en breedbandpenetratie) en daarmee een verlies aan consumentenwelvaart.

B.3.4.8 Afweging en conclusie

762. ACM komt tot de conclusie dat een aantal kenmerken van de markt in afwezigheid van regulering bevorderlijk is voor het ontstaan van gezamenlijke AMM. ACM stelt bovendien op basis van de analyse in paragraaf B.3.4.7 vast dat het aannemelijk is dat KPN en UPC/Ziggo in afwezigheid van de concurrentiedruk van alternatieve aanbieders een bovencompetitief

[318] https://www.glasvezel-vergelijken.nl/nieuws/1593-tweak-levert-gigabit-glasvezel-voor-40-euro-per-maand
[319] Nardotto, Valletti en Verboven (2012), *"Unbundling the incumbent: Evidence from UK Broadband"*, oktober 2012.
[320] Industry Insights BV (2014), *Regulated access: a positive sum game,* 4 september 2014, online beschikbaar via https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13462/Onderzoeksrapport-effecten-toegangsregulering-telecom/.

prijsniveau hanteren en een lagere kwaliteit dienstverlening bieden. Deze afname van de concurrentie op de retailmarkt voor internettoegang leidt tot consumentenschade.

B.4 Afbakening retailmarkt voor analoge telefonie (PSTN)

B.4.1 Startpunt afbakening, productbeschrijvingen en marktontwikkelingen

763. In deze paragraaf licht ACM het startpunt voor de afbakening toe en beschrijft kort de belangrijkste producten. Daarna geeft ACM een overzicht van belangrijke marktontwikkelingen. Die (verwachte) marktontwikkelingen leiden tot de onderzoeksvragen in de afbakening van de productmarkt (paragraaf B.4.2). Daarna bakent ACM de geografische markt af (paragraaf B.4.3). Ten slotte wordt toegelicht waarom zij geen analyse uitvoert vanuit VoB1 (paragraaf B.4.5).

Startpunt afbakening

764. In het besluit Marktanalyse Vaste Telefonie 2012 (hierna: marktanalysebesluit VT2012) is de retailmarkt voor enkelvoudige gesprekken afgebakend voor de periode 2012 tot 2015.[321] Deze markt is ook opgenomen in Annex B van het besluit marktanalyse ontbundelde toegang 2011.[322] In het marktanalysebesluit VT2012 is de afbakening gestart vanuit analoge telefonieaansluitingen (PSTN). Tot de markt voor enkelvoudige gesprekken behoorde naast PSTN ook Voice over Broadband met gegarandeerde kwaliteit voor één gesprek tegelijk (hierna: VoB1).[323]

765. Op grond van het marktanalysebesluit VT2012 gelden er uitsluitend verplichtingen voor wholesale PSTN-aansluitingen. Die verplichtingen moet ACM op grond van artikel 6a.4 van de Tw heroverwegen. PSTN wordt ook geleverd via ontbundelde toegang en wholesale huurlijnen. Daarom kiest ACM, net als in VT2012, de PSTN-aansluitingen als startpunt en onderzoekt opnieuw of de dienst VoB1 een substituut is.[324]

766. In de marktanalysebesluiten VT2008[325] en VT2012 is bepaald dat de relevante retailmarkten voor vaste telefonie elk bestaan uit de bundel van de telefonieaansluiting en het verkeer daarover.[326] Enkele typen verkeer zijn uitgesloten van de retailmarkten VT, namelijk: internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten.[327] Voor de onderhavige analyse geven vrijwel alle partijen aan geen verandering te zien op deze punten die aanleiding zouden kunnen geven tot

[321] OPTA (2012), Marktanalyse Vaste Telefonie, 1 mei 2012, kenmerk: OPTA/AM/2012/201189.

[322] OPTA (2011), Marktanalyse Ontbundelde Toegang, 29 december 2011, kenmerk: OPTA/AM/2011/202886.

[323] Het CBb heeft deze marktafbakening bevestigd. CBb 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342 (uitspraak marktanalysebesluit VT2012).

[324] Naast als aanleiding voor het besluit ontbundelde toegang, onderzoekt ACM deze markt ook om in het besluit vaste telefonie de telefonie-specifieke verplichtingen te heroverwegen.

[325] OPTA (2008), Marktanalyse Vaste Telefonie, 19 december 2008, kenmerk: OPTA/AM/2008/202721.

[326] CBb 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342 (uitspraak marktanalysebesluit VT2012).

[327] Gespreksopbouw voor deze typen verkeer behoort wel tot de wholesalemarkten VT.

heroverweging.[328,329] ACM neemt daarom als startpunt PSTN-aansluitingen en het verkeer daarover.

767. In het marktanalysebesluit VT2012 is ook bepaald dat afnemers met meerdere PSTN-aansluitingen, ook wel 'gestapeld' of 'meervoudig' PSTN genoemd, geen wezenlijk ander product afnemen dan meerdere malen één PSTN-aansluiting, waardoor dit tot dezelfde productmarkt behoort. Het CBb heeft dit oordeel van ACM bevestigd.[330] Eveneens heeft ACM in de marktanalysebesluiten VT2008 en VT2012 bepaald dat de relevante retailmarkten voor vaste telefonie elk bestaan uit vaste telefoniediensten die zowel los als in een bundel met andere elektronische communicatiediensten worden verkocht.[331] Er zijn ACM tijdens het onderzoek geen feiten of omstandigheden bekend geworden die tot heroverweging van dit standpunt zouden moeten leiden.

768. Op basis van het voorgaande start ACM de marktafbakening vanuit (gestapelde) analoge telefonieaansluitingen (PSTN) en het verkeer daarover,[332] los verkocht of als onderdeel van een bundel met andere elektronische communicatiediensten, hierna kortweg gezamenlijk: PSTN.

Productbeschrijvingen

PSTN

769. PSTN staat voor Public Switched Telephone Network. Dit betreft analoge telefonie. Dit is in Nederland alleen mogelijk over het koperen telefonieaansluitnetwerk van KPN. Belangrijke kenmerken van PSTN zijn dat een afnemer daarmee één gesprek tegelijk kan voeren en dat er geen externe elektriciteitsvoorziening nodig is voor het gebruik van een PSTN-aansluiting op de afnemerslocatie.[333] PSTN werkt daardoor ook bij stroomstoringen. Daarnaast worden signalen in het aansluitnet niet omgezet van analoog naar digitaal en terug.[334] Mede door deze aspecten kent PSTN een zeer hoge betrouwbaarheid, die voor diverse toepassingen en afnemers een bepalend productkenmerk is, zoals bij alarm- en brandbeveiligingsinstallaties.

770. Naast het gebruik van PSTN voor spraak(telefonie), is het ook mogelijk om faxverkeer, smalbandig internet en signalering over PSTN-aansluitingen te sturen en ontvangen. Hierdoor wordt PSTN gebruikt voor een veelvoud aan toepassingen door consumenten en zakelijke afnemers. Consumenten nemen bijvoorbeeld PSTN af voor spraak, inbraakbeveiligingsinstallaties en/of een medisch/zorgalarm. Consumenten die PSTN afnemen

[328] Behalve KPN, die net als bij voorgaande analyses van mening is dat het verkeer naar alle nummers (dus ook naar internationale nummers, informatienummers en persoonlijke assistentiediensten) tot de retailmarkt behoort. Het ACM standpunt is echter reeds door het CBb bevestigd.

[329] Schriftelijke antwoorden aanbieders op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vragen 7 en 30a en b.

[330] CBb 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342 (uitspraak marktanalysebesluit VT2012).

[331] Dit punt is in de marktanalysebesluiten VT2008 en VT2012 niet bestreden.

[332] Uitgezonderd internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten.

[333] Het telefoontoestel ontvangt zijn stroom vanuit het koperaansluitnetwerk.

[334] Ook analoge telefoniesignalen worden in het kernnetwerk van KPN wel omgezet naar digitale signalen.

zijn over het algemeen ouderen.[335] De verscheidenheid onder zakelijke PSTN-afnemers is groter dan onder consumenten en bestaat uit afnemers die PSTN gebruiken voor bijvoorbeeld inbraakbeveiligingsinstallaties, brandmeldingsinstallaties, liften, slagbomen, bruggen, verkeersregel- en bewakingsinstallaties, rioolpompen, op afstand uitleesbare energie- en watermeters, gemalen, praatpalen, frankeerautomaten, parkeermeters, verbindingen in de zware industrie, PIN/betalingsverkeer, toegangsbewaking en als nood-spraakverbinding, bijvoorbeeld in ziekenhuizen en zorginstellingen.[336] Paragraaf B.4.2 gaat uitgebreider in op de diverse toepassingen van PSTN.

VoB1

771. Voice over Broadband (hierna: VoB) is een telefoniedienst aangeboden over een vast breedbandig netwerk op een vaste locatie, waarbij de aansluiting op het netwerk plaatsvindt via een modem. Daarvoor is een externe elektriciteitsvoorziening nodig. VoB wordt aangeboden over het koperen netwerk, coaxnetwerk en glasvezelnetwerken. De term VoB omvat het gebruik van verschillende protocollen in breedbandnetwerken, zoals bellen via DSL (VoDSL)[337], via kabel (NCS)[338] of VoIP (Voice-over-IP).[339] ACM rekent hier alleen breedbandtelefoniediensten met een gegarandeerde kwaliteit toe.[340] VoB1 biedt de mogelijkheid om één telefoongesprek tegelijk te voeren en wordt altijd in een bundel met internetdiensten en/of televisiediensten aangeboden (veelal 'internet+bellen' of 'alles-in-1').

Marktontwikkelingen

772. Hieronder noemt ACM enkele belangrijke ontwikkelingen. De afgelopen jaren is er sprake van een voortdurende migratie van PSTN naar VoB1. De belangrijkste verwachte ontwikkeling volgens onder meer Dialogic is dat de migratie naar VoB1 in de komende reguleringsperiode afvlakt (zie Figuur 5). De reden hiervoor is dat er naar verwachting een groep gebonden PSTN-afnemers is, die niet kan of wil overstappen vanwege specifieke toepassingen die gebruikmaken van PSTN.[341] De afvlakking wordt in 2015, begin van de nieuwe

[335] Blauw (2014), Consumentenonderzoek Aanschaf- en overstapgedrag vaste telefonie, B16511-3, 12 maart 2014 (hierna: Blauw (2014, VT)), blz. 10.

[336] Dit komt naar voren in schriftelijke antwoorden van en gesprekken met aanbieders, brancheverenigingen, onderzoeksbureaus, Rijkswaterstaat, Unie van Waterschappen, Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, Nederlandse Lifttechnische Brancheverenigingen. Daarnaast worden deze toepassingen genoemd in het rapport van Analysys Mason (2014), M2M device connections and revenue: worldwide forecast 2013–2023, augustus 2013, blz.37, en KPN, De ontwikkelingen op de zakelijke markt voor vaste telefonie, 25 augustus 2014, blz. 16-20.

[337] VoDSL staat voor Voice-over-DSL, een techniek waarbij over een DSL-verbinding zowel telefonieverkeer als internetverkeer wordt gestuurd. Bij VoDSL loopt de traditionele telefoniedienst over dezelfde ADSL-verbinding.

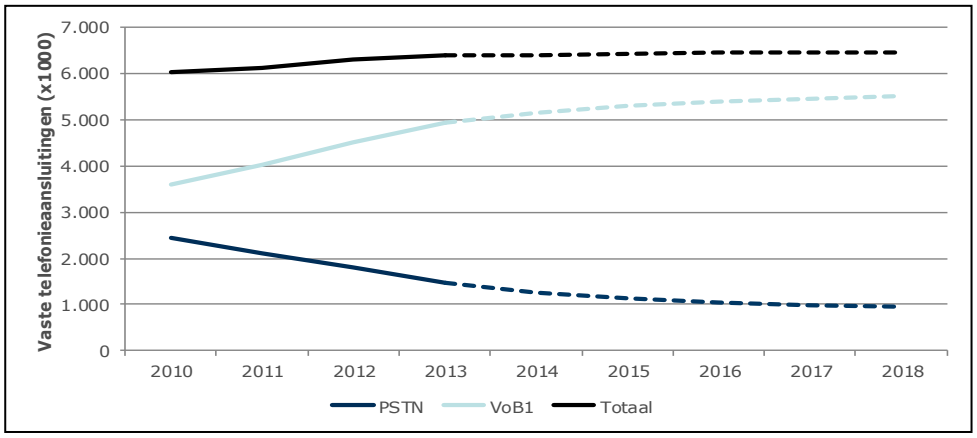
[338] NCS staat voor 'Network based Call Signalling', een op IP gebaseerd protocol dat wordt toegepast op kabelnetwerken.

[339] Bij VoIP wordt een telefoondienst geïmplementeerd met gebruik van IP (Internet Protocol) over een datanetwerk.

[340] Dit licht ACM nader toe in de productbeschrijving voor de afbakening van de markt voor tweevoudige gesprekken, maar is voor de analyse vanuit PSTN niet relevant.

[341] Dialogic (2014), Prospectief onderzoek naar de marktaandeelontwikkeling op de telecommunicatiemarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten, 18 maart 2014, blz. 73.

reguleringsperiode, verwacht met daarna tijdens de reguleringsperiode tot medio 2018 een beperkte daling van het aantal PSTN-aansluitingen. Hier gaat ACM in de volgende paragraaf op in.



Figuur 5. Daadwerkelijke en verwachte ontwikkeling PSTN – VoB1 (Dialogic, maart 2014).[342]

773. Een andere belangrijke verwachte marktontwikkeling is **[vertrouwelijk:**

].[343]

774. Na het intrekken van de tariefregulering van Wholesale Line Rental[344] (hierna: WLR) voor PSTN in het marktanalysebesluit VT2012 heeft KPN de WLR-tarieven voor PSTN verhoogd met meer dan de gebruikelijke inflatie.[345] Vervolgens hebben in 2012 en/of 2013 vrijwel alle

[342] Dialogic (2014), Prospectief onderzoek naar de marktaandeelontwikkeling op de telecommunicatiemarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten, 18 maart 2014, blz. 49. In tegenstelling tot de markten voor twee- en meervoudige gesprekken, verwacht Dialogic bij PSTN en VoB1 gezamenlijk geen grote rationalisatie en krimp tijdens de komende reguleringsperiode.

[343] Presentatie KPN aan ACM, **[vertrouwelijk:]**, 28 april 2014.

[344] ACM heeft KPN onder meer de verplichting opgelegd alternatieve aanbieders van vaste telefonie in staat te stellen op wholesaleniveau traditionele telefonieaansluitingen af te nemen ten behoeve van wederverkoop op de retailmarkt, oftewel wholesale line rental (hierna: WLR). De verplichting biedt alternatieve aanbieders de mogelijkheid om naast het verzorgen van verkeer ook de aansluiting aan eindgebruikers te kunnen bieden. Op die manier wordt het voor alternatieve aanbieders mogelijk de gehele factuurrelatie met eindgebruikers over te nemen.

[345] www.kpn-wholesale.com/nl/over-kpn-wholesale/nieuws/nieuwe-wlr-tarieven-1-januari-2013.aspx, geraadpleegd 15 september 2014.

199/482

aanbieders hun retailtarieven verhoogd.[346] Tarieven voor VoB1 zijn juist door de meeste retailaanbieders verlaagd of zijn gelijk gebleven. Enkele aanbieders bieden recent inmiddels een VoB1-aansluiting zonder abonnementsprijs voor telefonie; een abonnee krijgt een VoB1-aansluiting zonder meerprijs bij een internettoegangsabonnement. Een abonnee betaalt wel gesprekskosten voor verkeer.[347] Door deze ontwikkelingen is het aannemelijk dat het prijsverschil tussen PSTN en VoB1 toeneemt.[348]

775. Daarnaast zet de in het marktanalysebesluit VT2012 gesignaleerde trend van abonnementen voor aansluitingen met 'onbeperkt bellen' door (flat fee data-abonnement). In 2012 was het percentage aansluitingen dat een (gedeeltelijke) flat fee afgekochte bundel voor verkeer had op de telefoniemarkten (gezamenlijk) 77 procent. Markpartijen geven aan een verdere toename van deze bundeling te zien.[349] ACM ziet hierin een bevestiging voor de keuze dat het startpunt voor de analyse de aansluiting inclusief het verkeer daarover betreft.

776. De genoemde ontwikkelingen vormen de aanleiding voor de onderzoeksvragen in de volgende paragrafen.

B.4.2 Productmarkt

777. In deze paragraaf bakent ACM de relevante productmarkt af vanuit het startpunt PSTN. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, zal naar verwachting de overstap van PSTN naar eventuele alternatieven afvlakken. Als dit het geval is dan zal de markt mogelijk smaller worden afgebakend dan in marktanalysebesluit VT2012.

778. Een groeiend deel PSTN-afnemers dat gebonden is aan PSTN en niet kan of wil overstappen, kan aanleiding geven om een smalle productmarkt van alleen PSTN af te bakenen. Dit is het geval als de groep gebonden PSTN-afnemers zodanig groot is dat er relatief weinig PSTN-afnemers als gevolg van een prijsstijging overstappen naar andere diensten, zoals VoB1. PSTN ondervindt dan onvoldoende concurrentiedruk om andere diensten, zoals VoB,1 tot dezelfde markt te rekenen.

779. Om de hierboven genoemde reden onderzoekt ACM de volgende vragen:

- Vraag 1: Bestaat er de komende reguleringsperiode een groep gebonden PSTN-afnemers? (paragraaf B.4.2.1)
- Vraag 2: Wat is de omvang van de groep gebonden PSTN-afnemers? (paragraaf

[346] Schriftelijke antwoorden aanbieders op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vraag 1.

[347] Zie bijvoorbeeld www.tele2.nl/thuis/vaste-telefonie/, geraadpleegd 20 augustus 2014: "Bij Tele2 betaal je alleen gesprekskosten. Je betaalt dus geen vaste abonnementskosten".

[348] Het prijsverschil is niet exact te kwantificeren, omdat er diverse VoB1- en PSTN-tarieven in de markt staan. De meest afgenomen tarieven zijn naar verwachting VoB1 van € 2,50-€ 9,95 per maand (UPC/Ziggo) en PSTN BelBasis van KPN voor € 19,32 (consument) of € 23,03 (zakelijk) per maand, beide voor alleen de aansluiting waarbij er kosten voor verkeer bijkomen.

[349] Schriftelijke antwoorden KPN, UPC, Ziggo, Pretium en Tele2 op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vragen 31 en 32.

B.4.2.2)

- Vraag 3: Is deze omvang dermate groot ten opzichte van de totale groep PSTN-afnemers dat sprake is van een aparte markt? (paragraaf B.4.2.3)

B.4.2.1 Bestaat er de komende reguleringsperiode een groep gebonden PSTN-afnemers?

780. In deze paragraaf onderzoekt ACM of het aannemelijk is dat er de komende reguleringsperiode een groep gebonden PSTN-afnemers bestaat. Hiervoor gaat ACM na wat de redenen zijn voor eventuele gebondenheid aan PSTN.

781. De Europese Commissie geeft aan dat PSTN specifieke functionaliteiten biedt die niet, of zeer moeilijk, door andere infrastructuren kunnen worden gerepliceerd.[350] Ecorys geeft in zijn rapport voor de Europese Commissie over toekomstig relevante telecommarkten onder andere aan dat afnemers gebonden ('captive') kunnen zijn, met name aan PSTN. Ook geeft Ecorys aan dat afnemers die wel kunnen maar bewust niet *willen* overstappen tevens aan te merken zijn als gebonden gebruikers.[351] De Europese Commissie bevestigt dit en noemt als voorbeeld prijsbewuste afnemers die een hogere prijs moeten betalen voor een internetaansluiting of een bundel en hierdoor niet willen overstappen. Ook deze afnemers zijn volgens de Europese Commissie aan te wijzen als gebonden aan PSTN.[352]

782. Er zijn verschillende redenen waarom afnemers van PSTN niet overstappen naar alternatieven via IP, waaronder; daarbij is de verbinding niet stroomonafhankelijk, breedband(internet)dekking is noodzakelijk, IP-toepassingen zijn gevoeliger voor malware en hacks, voor een aantal toepassingen waarbij er wel een technisch alternatief is, moet men extra investeren of is het noodzakelijk om een tweede aansluiting te hebben om de veiligheidsvoorschriften te halen.[353,354] Daarnaast lijkt er een grote groep afnemers te zijn die niet wil overstappen uit gewoonte of principe.[355]

783. Op basis hiervan komt ACM tot twee categorieën van gebondenheid aan PSTN (zie Tabel 8). Een gebonden afnemer van PSTN is een afnemer die óf om technische en financiële redenen niet kan of wil overstappen van PSTN óf uit principe of gewoonte niet wil overstappen van PSTN naar een ander product.

---

[350] European Commission (2014), *Explanatory note* bij de herziene Aanbeveling Relevante Markten, beschikbaar via: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056, blz. 18-19.

[351] Ecorys (2013), Future electronic communications markets subject to ex-ante regulation, 18 september 2013, blz. 17.

[352] European Commission (2014), *Explanatory note* bij de herziene Aanbeveling Relevante Markten, beschikbaar via: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056, blz. 18-19.

[353] Gespreksverslag VEBON, Aanvullende vragen Vebon, 25 september 2014.

[354] Ziggo (2014), ACM discussion document, ODF case and Fixed Telephone Market, maart 2014, blz. 16.

[355] Blauw (2014, VT) blz. 38.

Categorie 1: Technisch/ Financieel gebonden	Afnemers hebben geen alternatief dat aan dezelfde technische eisen of kwaliteitsstandaarden voldoet. Veelal is een afnemer gebonden aan de techniek van een netstroomonafhankelijke telefonieaansluiting. Of afnemers ervaren dusdanig hoge overstapkosten als gevolg van investeringskosten in nieuwe technologie, of hogere vaste kosten door een nodige back-up oplossing, dat een overstap niet overwogen wordt bij een prijsstijging van 10 procent van PSTN.
Categorie 2: Gebonden uit principe of gewoonte	Voor deze groep PSTN-afnemers is er een technisch en financieel alternatief, maar toch accepteren zij prijsstijgingen en stappen niet over. Deze groep is zeer divers en bestaat bijvoorbeeld uit zeer inerte afnemers waaronder ouderen die vertrouwd zijn met PSTN, en afnemers die om principiële redenen geen bundel met internet of televisie wensen af te nemen.[356]

Tabel 8. Categorieën gebonden PSTN-afnemers. Bron: ACM.

Gebonden groep

784. De verwachting is dat er in de komende reguleringsperiode een duidelijke afvlakking ontstaat van de migratie vanuit PSTN naar VoB1. Dit komt naar voren in zowel het prospectieve onderzoek van Dialogic[357], het onderzoek van Ecorys[358] in opdracht van Pretium, Tele2 en Ziggo, als in vrijwel alle reacties van bevraagde aanbieders.[359] Zo laat **[vertrouwelijk:]** een afvlakking zien van de huidige daling van het aantal PSTN-afnemers.[360] Volgens KPN betekent een afvlakking van de migratie echter niet dat afnemers gebonden zijn aan PSTN, want er zijn voor alle PSTN-toepassingen inmiddels alternatieven. KPN heeft echter niet aangeven wat dan wel de reden is dat de migratie afvlakt.[361] Ecorys en Dialogic noemen de verwachte gebonden afnemers juist als hoofdreden voor de afvlakking van de migratie.

785. Zowel Ecorys als Dialogic geeft wel aan dat er een substantiële groep gebonden PSTN-afnemers is, die niet kan of wil overstappen, onder zowel consumenten als bedrijven. De Europese Commissie geeft aan dat het stroomonafhankelijke karakter van PSTN ervoor zorgt dat PSTN uitzonderlijk geschikt is voor toepassingen als alarm-, bewakings- en

[356] VoB1 wordt gezien als meest nabijgelegen alternatief, echter VoB1 wordt voornamelijk in een bundel met internet aangeboden, beperkter met alleen televisie. Afnemers die geen internet of televisie wensen, stappen daardoor niet over op VoB1.

[357] Dialogic (maart 2014), blz. 49.

[358] Ecorys (2014), Marktanalyse vierde reguleringsperiode - Vaste telefonie, 2 juni 2014, blz.13.

[359] Schriftelijke antwoorden aanbieders op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vragen 13 en 14.

[360] Schriftelijke antwoorden **[vertrouwelijk:** X**]** op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, blz. 8.

[361] Schriftelijke antwoorden KPN op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vraag 13, en KPN, De ontwikkelingen op de zakelijke markt voor vaste telefonie, 25 augustus 2014, blz. 6-7.

monitoringssystemen.[362] Dialogic noemt PSTN-afnemers van liften, alarm- en brandweerlijnen, fax, frankeermachines en inbelmodems naar beveiligde omgeving als mogelijk gebonden afnemers van PSTN.[363] Ecorys noemt gebruikers die mogelijk gebonden zijn aan PSTN voor alarm- en beveiligingsinstallaties, PIN, fax, liften en consumenten die geen internet wensen af te nemen.[364] Ook aanbieders noemen diverse van deze typen afnemers als gebonden aan PSTN, waarvan zij niet verwachten dat deze kunnen of zullen overstappen.[365]

786. Zoals bij de marktontwikkelingen genoemd **[vertrouwelijk:**

].[366] Hierin ziet ACM een bevestiging van het bestaan van een substantiële groep gebonden PSTN-afnemers **[vertrouwelijk:**

].

787. Omdat vrijwel alle aanbieders aangeven te verwachten dat de overstap naar VoB1 de komende jaren afvlakt, de onderzoeken van Ecorys en Dialogic verwachten dat er een substantiële, gebonden groep PSTN-afnemers is en blijft die niet wil of kan overstappen, en **[vertrouwelijk:]** ook wijst op het bestaan van een substantiële, groep gebonden PSTN-afnemers, concludeert ACM dat het zeer aannemelijk is dat er de komende reguleringsperiode een groep gebonden PSTN-afnemers bestaat.

B.4.2.2 Wat is de omvang van de groep gebonden PSTN-afnemers?

788. De schattingen van de omvang van de groep gebonden PSTN-afnemers lopen uiteen.

789. Ecorys verwacht dat deze groep gebonden PSTN-afnemers medio 2014 uit circa 1.046.000 aansluitingen bestaat en verwacht dat dit de komende vier jaar afneemt met tussen de 40.000 en 50.000 PSTN-aansluitingen per jaar door sterfte en natuurlijk verloop.[367] Dit komt neer op een ruwe schatting van 800.000 aansluitingen van gebonden gebruikers in 2018. Diverse WLR-afnemers verwijzen naar dit Ecorys onderzoek.[368] De schatting van

[362] European Commission, *explanatory note* bij de herziene Aanbeveling Relevante Markten, beschikbaar via: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056, blz. 18-19.

[363] Dialogic (maart 2014), blz. 49, 74 en 90.

[364] Ecorys (juni 2014), blz. 14-20.

[365] Schriftelijke antwoorden Tele2, Pretium, Ziggo, UPC op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vrg 13 en 14.

[366] Presentatie KPN aan ACM, **[vertrouwelijk:]**, 28 april 2014.

[367] Ecorys (juni 2014), blz. 23.

[368] Gezamenlijke reactie WLR-afnemers (juni 2014), Hypothesesessie marktanalyses van 19 mei 2014 – ACM Vaste Telefonie, 19 mei 2014.

onderzoeksbureau Dialogic komt neer op circa 940.000 aansluitingen van gebonden PSTN-afnemers in 2018.[369]

790. KPN geeft aan dat hij eind 2018 in totaal inclusief WLR circa **[vertrouwelijk:** XXX**]** PSTN-aansluitingen verwacht.[370] Zijn verwachting is dat het aantal consumenten dat bij hem PSTN afneemt **[vertrouwelijk:]**.[371] KPN gaf in eerste instantie aan te verwachten dat zijn aantal zakelijke afnemers **[vertrouwelijk:]**.[372] In een meer recente prognose komt KPN inmiddels tot een schatting van **[vertrouwelijk:]**.[373,374,375] KPN ontkent dat deze PSTN-afnemers gebonden zijn.

791. UPC verwacht dat de groep consumenten die los analoge telefonie afneemt inert blijft en langzaam afneemt, vergelijkbaar met wat hij ervaart bij de digitalisering van televisie. Wanneer ACM UPC's verwachting hiervoor landelijk doortrekt, geeft dit ongeveer **[vertrouwelijk:]** PSTN-aansluitingen van consumenten in 2018. Voor zakelijke afnemers geeft UPC geen inschatting, maar geeft hij aan dat sommige zakelijke afnemers technisch gebonden zijn aan zowel PSTN als KPN als aanbieder, doordat KPN's CPS-code in beveiligingssystemen is opgenomen.[376]

792. Andere aanbieders geven geen concrete schatting van het aantal gebonden PSTN-afnemers.[377]

Aanvullend onderzoek ACM

793. De omvang van de groep gebonden PSTN-afnemers is belangrijk voor de conclusie van de marktafbakening, en daarmee de mogelijke regulering van PSTN. Aangezien de schattingen uiteenlopen, heeft ACM aanvullend onderzoek uitgevoerd. ACM komt op basis van aanvullend onderzoek tot de conclusie dat de groep gebonden PSTN-afnemers minimaal 700.000 groot is in 2018. Tabel 9 geeft een overzicht van de data uit de markt op basis waarvan ACM tot een inschatting is gekomen van de groep gebonden PSTN-afnemers. In de paragrafen hieronder wordt elke groep nader toegelicht.

[369] Dialogic (maart 2014), blz. 49.

[370] Dit is inclusief de PSTN-aansluitingen op basis van WLR. Presentatie KPN aan ACM, **[vertrouwelijk:]**, 28 april 2014, blz. 3.

[371] Dit is exclusief het aantal PSTN-aansluitingen op basis van WLR.

[372] Dit is exclusief het aantal PSTN-aansluitingen op basis van WLR.

[373] KPN, De ontwikkelingen op de zakelijke markt voor vaste telefonie, 25 augustus 2014, blz. 2.

[374] Hierbij gaat KPN echter uit van lineaire extrapolatie gedurende 4,5 jaar van zijn daling in alleen de eerste helft van 2014. Dit wijkt af van KPN's eerdere methodes voor verkoopverwachting en lijkt ACM daarom niet aannemelijk.

[375] Dit is exclusief het aantal PSTN-aansluitingen op basis van WLR.

[376] Schriftelijke antwoorden aanbieders op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vraag 13.

[377] Schriftelijke antwoorden aanbieders op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vraag 13 c.

	Schattingen gebonden PSTN-afnemers in 2014[378]	*Voorzichtige schatting ACM aantal gebonden afnemers in 2018*
Categorie 1: Technisch/ Financieel gebonden	• Circa 355.000 alarm • 2.185 slagbomen/ bruggen/verkeersregel- en bewakingsinstallaties en rioolpompen • Circa 5.000 gemalen • Circa 6.500 uitleesbare energie- en watermeters • Een deel van circa 30.000 liften • Circa 3.500 praatpalen • Circa 2.000 PSTN-lijnen voor ziekenhuizen • Circa 70.000 medisch/zorgalarm • Circa 180.000 consumenten zonder internet/bundel *Totaal: circa 650.000*	• Circa 300.000 alarm • Minimaal 10.000 liften, slagbomen, bruggen, verkeersregel- en bewakingsinstallaties, rioolpompen, gemalen, uitleesbare energie- en watermeters en praatpalen • Circa 40.000 medisch/zorgalarm en ziekenhuizen • Circa 100.000 consumenten zonder internet/bundel *Totaal: circa 450.000*
Categorie 2: Gebonden uit principe of gewoonte	• UPC **[vertrouwelijk]** • KPN **[vertrouwelijk]**	• Circa 250.000 inerte consumenten uit principe of gewoonte • Zakelijke afnemers worden geacht rationeel en kostenefficiënt te handelen. *Totaal: circa 250.000*
		Totaal: circa 700.000

Tabel 9. Overzicht inschatting groep gebonden PSTN-afnemers. Bron: inschattingen van partijen in de markt.[379]

794. ACM baseert haar schatting van de omvang van de gebonden groep zoveel mogelijk op schattingen van partijen uit de markt zoals brancheverenigingen. Echter, zowel deze partijen als ACM kunnen niet met zekerheid vaststellen in welke mate de huidige afnemers van PSTN de

[378] Van gebruik voor bijvoorbeeld PIN en frankeermachines is de verwachting dat alle aansluitingen de komende reguleringsperiode overgaan op een alternatief voor PSTN. E-mail Betaalvereniging Nederland, Onderzoek naar het gebruik van analoge telefonie, 18 maart 2014. www.postnl.nl/zakelijke-oplossingen/post-versturen/zakelijke-frankeermethodes/frankeermachine/frankeermachine-vergelijker/, geraadpleegd op 2 oktober 2014.

[379] In de volgende paragrafen wordt elke gebonden groep nader toegelicht, inclusief bronvermelding.

komende jaren zullen overstappen naar alternatieven. Om deze onzekerheid te adresseren gaat ACM in haar analyse uit van de laagste schattingen van de mogelijke omvang van de groep gebonden PSTN-gebruikers (hierna: voorzichtige schatting).[380] Dit heeft tot gevolg dat de conclusie van de afbakening robuust is, wanneer ACM zelfs met deze voorzichtige schatting al tot een aparte markt komt. Immers, de verwachting is dat de omvang van de gebonden groep de komende reguleringsjaren in ieder geval gelijk of groter is dan door ACM in de analyse vastgesteld.

795. Hieronder onderbouwt ACM haar schatting van het aantal aansluitingen van gebonden afnemers per categorie.

Categorie 1: Technisch en financieel gebonden afnemers

796. De technisch en financieel gebonden PSTN-afnemers zijn in sterke mate gebonden aan het gebruik van analoge PSTN-lijnen omdat er geen volwaardig geaccepteerd alternatief beschikbaar lijkt te zijn. Redenen hiervoor kunnen zijn dat er geen technisch alternatief is óf dat een overstap naar een andere techniek te hoge kosten met zich mee brengt.

797. Deze categorie bestaat uit verschillende groepen. Die loopt ACM hieronder langs.

Alarmlijnen: inbraakbeveiligings- en brandmeldingsinstallaties

798. Volgens de VEBON[381] verliep in 2013 circa 70 procent van alle alarmlijnen via PSTN en 3 procent via DigiAccess (een vorm van ISDN).[382] Naar schatting van de VEBON werden er in Nederland eind 2013 ongeveer 370.000 PSTN-aansluitingen gebruikt voor alarm voor inbraakbeveiligings- of brandmeldingsinstallaties. Daarvan werd ongeveer 80 procent door bedrijven afgenomen. Dit aantal is relatief stabiel; in 2008 was dit ongeveer 380.000.[383] De VEBON verwacht geen grote trendbreuk.[384]

799. Wanneer ACM de trend uit cijfers van VEBON van 2005 tot 2013 doortrekt tot 2018, dan geeft dit een inschatting van circa 355.000 PSTN-aansluitingen voor alarmlijnen. Aangezien het onzeker is hoe IP-alternatieven zich ontwikkelen, gaat ACM uit van een voorzichtige schatting (zie randnummer 794). ACM gaat uit van 300.000 PSTN-aansluitingen van gebonden gebruikers voor inbraak- en brandbeveiligingsinstallaties eind 2018. ACM verwacht dat het

[380] Daarnaast is dit een voorzichtige schatting omdat afnemers van een aantal toepassingen waarvan ACM het vermoeden heeft dat ze mogelijk ook gebonden zijn niet zijn meegenomen in de schatting zoals PIN-lijnen, frankeermachines, huisartsen en praatpalen.

[381] Brancheverenigingen voor brandveiligheids- en beveiligingsvraagstukken.

[382] E-mail VEBON, FW: Aanvullende vragen gebruik PSTN, 23 oktober 2014. Gespreksverslag VEBON, Aanvullende vragen Vebon, 25 september 2014.

[383] E-mail VEBON, Re: Aanvullende vragen: Onderzoek naar het gebruik van analoge telefonie voor alarm- en gebouwbeveiligingsinstallaties, 16 april 2014.

[384] Gespreksverslag VEBON, Aanvullende vragen Vebon, 25 september 2014.

grootste deel van alle PSTN-afnemers voor alarm technisch/financieel gebonden is en slechts een klein deel waarschijnlijk zal overstappen naar IP, vanwege de volgende overwegingen.[385]

800. Het belangrijkste voordeel van PSTN is dat de verbinding door de onafhankelijkheid van een externe elektriciteitsvoorziening minder storingsgevoeligheid is en hierdoor het uitvalpercentage lager is. Dit geeft PSTN een betrouwbaar karakter en zorgt ervoor dat het voor een deel van de afnemers goedkoper is dan IP-alarm aangezien er geen back-up alarmlijn via GSM of een generator hoeft te worden aangesloten.

801. Hoewel de VEBON verwacht dat IP-alarmering zich zal ontwikkelen en in de toekomst voor meer bedrijven een alternatief zal worden, ziet hij ook dat IP-alarmering tijdens de komende reguleringsperiode voor veel afnemers nog geen substituut is vanwege de betrouwbaarheid en de te hoge kosten om een back-up te realiseren.[386] Volgens de VEBON is de grootste overstapdrempel het feit dat veel ondernemers simpelweg niets willen veranderen dat goed werkt en betrouwbaar is. Een alarm kan en mag niet een week uit de lucht zijn. Het risico dat een overstap niet naadloos zou aansluiten, vinden veel ondernemers te groot. Ook zijn er recent negatieve ervaringen bekend geworden met malware en hacks van IP-systemen en het hierdoor op afstand uitzetten van alarmering.[387] Bij PSTN bestaat dit risico niet.

802. Op grond van Europese EN-normen worden voor beveiligingsinstallaties beschikbaarheidseisen gesteld die door zowel een IP-verbinding als door PSTN kunnen worden gewaarborgd.[388] Echter, volgens de VEBON is het bij de hogere risico-categorieën noodzakelijk om een back-up IP-verbinding aan te leggen bij een andere aanbieder om de EN-normen te behalen en een noodstroomvoorziening op de lijn. Dit in verband met het grotere uitvalpercentage en storingsgevoeligheid van een IP-verbinding. Aan een back-up IP-verbinding zijn kosten verbonden die met PSTN niet gemaakt hoeven te worden.[389]

803. Daarnaast verwijzen verzekeringsmaatschappijen naar deze beschikbaarheidseisen als voorwaarde voor het kunnen afsluiten van bepaalde verzekeringspolissen.[390] De VEBON geeft aan dat er wel IP-alternatieven zijn voor een aantal bedrijven en voor consumenten, bijvoorbeeld bij afnemers waarbij de waarde van het te beveiligen object niet dusdanig hoog is dat de hoogste veiligheidsnormen noodzakelijk zijn. Dat PSTN als meest betrouwbare techniek wordt beschouwd, leidt ertoe dat er nog steeds nieuwe PSTN-aansluitingen worden afgenomen voor inbraakbeveiligings- en brandmeldingsinstallaties.[391] Dat betrouwbaarheid als zeer

[385] Vooral de PSTN-afnemers voor alarm in de laagste risicogroepen.

[386] E-mail VEBON, Re: Aanvullende vragen: Onderzoek naar het gebruik van analoge telefonie voor alarm- en gebouwbeveiligingsinstallaties, 16 april 2014.

[387] Gespreksverslag VEBON, Aanvullende vragen Vebon, 25 september 2014.

[388] Gespreksverslag Nederlandse Vereniging van Brandveiligheid (NVB), 31 maart 2014, blz. 1.

[389] Gespreksverslag VEBON, Aanvullende vragen Vebon, 25 september 2014.

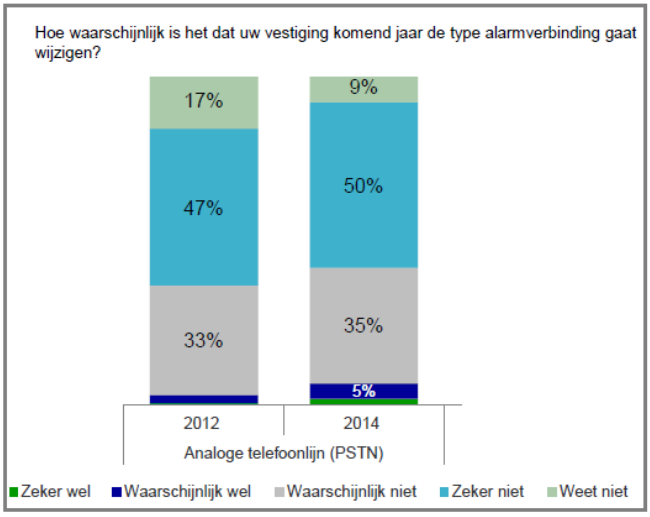
[390] Gespreksverslag Vereniging Europese Beveiligingsbedrijven (VEB), 7 mei 2014, blz. 2.

[391] Gespreksverslag Volkerssafeguard, 31 maart 2014, blz. 1.

belangrijk wordt ervaren, komt ook naar voren in het onderzoek van TNS NIPO dat in opdracht van KPN is uitgevoerd.[392]

804. Volgens KPN zijn er volwaardige IP-alternatieven voor alle alarm- en beveiligingstoepassingen van PSTN en is er een daling in het aantal afnemers dat PSTN gebruikt voor alarm.[393] Uit onderzoek van TNS NIPO, uitgevoerd voor KPN, over de ontwikkelingen in alarmering op de zakelijke markt, komt naar voren dat in 2014 33 procent van de alarmgebruikers alarm heeft via PSTN en 35 procent via ISDN.[394] De afgelopen twee jaar is het gebruik van PSTN voor alarm *via particuliere alarmcentrales* volgens TNS NIPO gedaald van 39 procent naar 33 procent.[395] De cijfers van VEBON betreffen echter ook alarmlijnen die niet via particuliere alarmcentrales verlopen, waardoor de cijfers moeilijk vergelijkbaar zijn.[396]

805. Volgens TNS NIPO zal 85 procent van de PSTN-afnemers voor alarm in 2014 zeker niet of waarschijnlijk niet het type verbinding wijzigen het komende jaar. Dat is gestegen ten opzichte van 80 procent in 2012. Dit zou een aanwijzing kunnen zijn dat het procentuele overstappotentieel van PSTN-afnemers met een alarmlijn de afgelopen twee jaar is afgenomen. Slechts circa 6 procent van de afnemers van PSTN voor alarm in 2014 geeft aan zeker wel of waarschijnlijk wel in het komende jaar over te stappen op een ander type verbinding.[397]



Figuur 6. Percentage PSTN-afnemers voor alarm dat het komende jaar waarschijnlijk van alarmverbinding zal wisselen. Bron: TNS NIPO voor KPN (2014).

[392] TNS NIPO (2014), Ontwikkelingen Alarmering in de Zakelijk Markt, juni 2014, blz.11.

[393] KPN, De ontwikkelingen op de zakelijke markt voor vaste telefonie, 25 augustus 2014, blz.16-18.

[394] TNS NIPO (2014), blz. 5.

[395] Circa 1/3 van alle alarmlijnen zijn alarmlijnen via particuliere alarmcentrales.

[396] Toch blijft er een groot verschil tussen de twee bronnen. Om die reden heeft ACM in september 2014 opnieuw navraag gedaan bij de VEBON en actuele cijfers opgevraagd. Dit bevestigt het eerdere beeld van de VEBON. Hierdoor blijft een onverklaard groot verschil met de cijfers van TNS NIPO.

[397] TNS NIPO (2014), blz.10.

Sluizen, bruggen, uitleesbare meters, pompen, liften etc.

806. Ook voor afnemers die PSTN gebruiken voor sluizen, bruggen, gemalen, liften en telemetrietoepassingen (op afstand uitleesbare meters voor energie en water) is er vaak geen digitaal alternatief, omdat er op de locatie geen vast internet of mobiele dekking is.[398,399]

807. KPN geeft aan dat er voor alle PSTN-toepassingen (vaste en mobiele) M2M-oplossingen bestaan en dat het mogelijk is om nieuwe netwerkverbindingen aan te leggen waar geen internetdekking is. Hierdoor mogen de afnemers niet als gebonden worden beschouwd.[400]

808. De Unie van Waterschappen, Rijkswaterstaat, het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Vereniging Meetbedrijven Nederland en de Nederlandse Lifttechnische Brancheverenigingen geven aan dat zelfs wanneer er wel internetdekking is er alsnog gebonden gebruikers zijn voor de toepassingen voor liften, slagbomen, bruggen, verkeersregel- en bewakingsinstallaties, rioolpompen, gemalen en telemetrie.[401] De investeringskosten zijn voor diverse toepassingen dusdanig hoog dat de verwachting is dat prijsstijgingen van PSTN geaccepteerd worden. Hierdoor stappen PSTN-afnemers niet over ondanks dat er een alternatief beschikbaar is in de vorm van een IP-verbinding plus een noodstroomvoorziening, of een IP-verbinding plus mobiel als noodvoorziening, zoals genoemd door KPN.[402] Ook Ecorys noemt hoge investeringskosten voor veel toepassingen als overstapdrempel en reden van gebondenheid.[403] Dit betreft tezamen naar verwachting in 2018 minimaal nog tienduizend PSTN-aansluitingen voor deze gebruiken.

Gezondheidssector

809. Ziekenhuizen en zorginstellingen migreren de komende jaren wel langzaam naar IP-telefonie, maar zij houden volgens de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen veelal een PSTN-aansluiting aan als noodvoorziening vanwege de betrouwbaarheid aangezien PSTN onafhankelijk is van een externe elektriciteitsvoorziening.[404] Ook dit betreft enkele duizenden PSTN-aansluitingen.[405]

[398] E-mail Unie van Waterschappen (2014), Onderzoek naar het gebruik van analoge telefonie voor gemalen, 11 maart 2014.

[399] E-mail Rijkswaterstaat (2014), Onderzoek naar het gebruik van analoge telefonie, 7 april 2014.

[400] KPN, De ontwikkelingen op de zakelijke markt voor vaste telefonie, 25 augustus 2014, blz. 20.

[401] E-mail Unie van Waterschappen, Onderzoek naar het gebruik van analoge telefonie, 11 maart 2014. E-mail Rijkswaterstaat aan ACM, Onderzoek naar het gebruik van analoge telefonie, 7 april 2014. Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) Beantwoording Kamervragen van het lid De Rouwe over de onduidelijkheid rond praatpalen langs de snelweg, 5 juni 2013. E-mail Branchegroep Nederlandse Lifttechnische Bedrijven (2014), NLB - antwoord ACM, 26 maart 2014. E-mail Vereniging Meetbedrijven Nederland, Onderzoek naar het gebruik van analoge telefonie voor uitlezing van energiemeters, 21 maart 2014.

[402] KPN, De ontwikkelingen op de zakelijke markt voor vaste telefonie, 25 augustus 2014, blz.16-18.

[403] Ecorys (juni 2014), blz. 20.

[404] Gespreksverslag ACM van telefoongesprek met de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, 31 maart 2014.

[405] www.nationaalkompas.nl/zorg/huidig-zorgaanbod/, geraadpleegd 2 oktober 2014.

810. Daarnaast is er een groep consumenten met een medisch/zorgalarm waarvoor de investeringskosten om over te gaan op een digitale verbinding volgens de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen hoog zijn.[406] ACM schat in dat deze afnemers een prijsstijging van PSTN accepteren. Volgens onderzoek van ATKearney in opdracht van Ziggo, betreft dit in 2014 circa 70.000 consumenten met een PSTN-zorgalarm.[407] Op basis van natuurlijk verloop zou dit uitkomen op circa 57.000 in 2018.[408]

811. ACM schat voorzichtig in dat hiervan in 2018 rond de 40.000 nog PSTN gebruiken, omdat ACM het mogelijk acht dat er alternatieven op de markt komen of systemen worden vervangen, waardoor de afname van PSTN groter is dan enkel door natuurlijk verloop en sterfte.[409]

Consumenten

812. Ten slotte is er een groep consumenten die geen internet heeft of wil, of die aangeeft niet over te willen stappen naar internet+bellen (VoB1) aangezien er hogere kosten mee gemoeid zijn. Dit betreft volgens Blauw begin 2014 circa 180.000 PSTN-aansluitingen.[410] ACM verwacht dat dit de komende jaren afneemt, door onder andere natuurlijk verloop en sterfte en zij schat in dat er in 2018 rond de 100.000 consumenten zijn die niet willen overstappen op internet+bellen vanwege financiële redenen.

Conclusie categorie 1: Financieel/technisch gebonden

813. Door het optellen van de schattingen van de verschillende brancheverenigingen, overheidsinstanties en aanbieders stelt ACM een ondergrens vast (zie randnummer 794). Zoals weergegeven in Tabel 9 komt ACM tot een voorzichtige inschatting van de omvang van de technisch/financieel gebonden PSTN-afnemers eind 2018 van circa 450.000 PSTN-aansluitingen.[411]

Categorie 2: Gebonden uit principe of gewoonte

814. Voor deze tweede groep gebonden PSTN-afnemers bestaat er in principe een technisch substituut en brengen de alternatieven die nu beschikbaar zijn geen grote financiële

[406] Gespreksverslag Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ), 31 maart 2014.

[407] Ziggo, ACM discussion document, ODF case and Fixed Telephone Market, maart 2014, blz. 18.

[408] Hierbij is aangesloten bij het onderzoek van Ecorys voor Pretium, Tele2 en Ziggo (2014). Hierin wordt een natuurlijk verloop of sterftecijfer genoemd van 5% per jaar.

[409] Hierbij wordt ervan uitgegaan dat nieuwe zorgalarmen op IP worden aangesloten en er geen nieuwe zorgalarmen op PSTN bijkomen. Ook dit maakt de schatting voorzichting aangezien het ook aannemelijk is dat er nieuwe zorgalarmen op PSTN zullen worden aangesloten want mogelijk neemt een groot deel van de doelgroep al PSTN af.

[410] Blauw (2014, VT), blz. 38.

[411] De schatting van 450.000 bestaat uit: 40.000 PSTN-lijnen voor consumenten met een medisch/zorgalarm na natuurlijk verloop (presentatie ATKearney voor Ziggo (maart 2014) blz. 18) en PSTN-lijnen voor ziekenhuizen (Gespreksverslag Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ), 31 maart 2014), 100.000 PSTN-lijnen voor consumenten zonder internet/bundel (Blauw (2014, VT) blz. 38), 10.000 PSTN-lijnen voor sluizen, bruggen, uitleesbare meters, pompen, liften, etc. en 300.000 PSTN-lijnen voor alarm.

investeringen met zich mee. Theoretisch zouden deze afnemers kunnen overstappen, maar door de prijsongevoelige en zeer inerte aard van deze afnemers, stappen ze niet over op een alternatief.

815. Ecorys noemt een groep inerte consumenten met 860.000 aansluitingen in 2014, maar maakt in zijn onderzoek geen apart onderscheid tussen inerte gebonden consumenten en financieel/technisch gebonden consumenten of een inschatting voor 2018.[412] Dit maakt deze schattingen minder bruikbaar om de omvang van de groep gebonden consumenten vast te stellen.

816. Zoals in randnummer 791 is beschreven, verwacht UPC in totaal mogelijk **[vertrouwelijk:** XXX**]** aansluitingen van inerte consumenten en KPN geeft als verwachting een daling tot **[vertrouwelijk:** XXX**]** aansluitingen van inerte consumenten.[413] Overige marktpartijen geven geen schatting van de omvang van de gebonden groep inerte afnemers.

817. Als ondergrens voor de inschatting van de omvang van deze groep gebonden PSTN-afnemers gaat ACM uit van ongeveer 350.000 aansluitingen van gebonden afnemers uit gewoonte of principe eind 2018.[414] Omdat er mogelijk overlap is met de groep consumenten die uit financiële/technische overwegingen geen overstap wensen te maken, hanteert ACM als voorzichtige schatting 250.000 gebonden consumenten uit principe en gewoonte.

Conclusie omvang gebonden groep

818. Op basis van de medio 2014 beschikbare informatie en de bovenstaande analyse, schat ACM in dat er eind 2018 minimaal 700.000 aansluitingen van gebonden PSTN-afnemers zijn (zie Tabel 9).

819. ACM erkent dat gebondenheid enigszins dynamisch is en niet met zekerheid kan worden vastgesteld hoe de alternatieven voor PSTN en de acceptatie daarvan door afnemers zich de komende jaren zullen ontwikkelen. Om die reden is ACM uitgegaan van een voorzichtige inschatting die in feite een ondergrens van de verwachting aangeeft. ACM overweegt verder dat het aantal aansluitingen van gebonden PSTN-gebruikers in 2014 nog hoger is en kan afnemen door externe factoren, zonder dat dit overstap en concurrentiedruk impliceert.[415] Deze afnemers zijn gebonden en te monopoliseren zolang zij PSTN gebruiken aangezien een eventuele

[412] Ecorys (2014), blz. 17-18.

[413] Schriftelijke antwoorden KPN op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vraag 1.

[414] ACM neemt aan dat de inschatting **[vertrouwelijk:**

]

[415] Voorbeelden zijn sterfte, verhuizing naar een verzorgingstehuis, een mogelijke beslissing van de Tweede Kamer om praatpalen af te schaffen en het gezamenlijk vervangen van een PSTN-aansluiting en bediener voor een brug, door een glasvezelverbinding met een camera en bediening op afstand.

prijsstijging van PSTN de vraag naar PSTN niet zal beïnvloeden. Dit maakt hen gebonden, ondanks dat de omvang van de groep gebonden PSTN-afnemers daalt.

B.4.2.3 Is de omvang van de gebonden groep dermate groot ten opzichte van de totale PSTN-markt dat sprake is van een aparte markt?

Theoretisch kader

820. Er is sprake van een aparte markt voor PSTN als de hypothetische monopolist zijn prijzen winstgevend met 5-10 procent kan verhogen. Een aanbieder kan zijn prijzen winstgevend verhogen als er onvoldoende overstap plaatsvindt naar alternatieven. Het bestaan van een relatief grote gebonden groep kan leiden tot onvoldoende overstap. Prijsdiscriminatie tussen gebonden en ongebonden afnemers kan er echter voor zorgen dat overstapcijfers geen goede indicatie zijn voor het vaststellen of een aanbieder winstgevend zijn prijzen met 5-10 procent kan verhogen.

821. De Europese Commissie geeft aan redenen te zien voor een mogelijke smalle marktafbakening bij gebonden gebruikers. Ook volgens Ecorys kan een restgroep gebonden gebruikers aan het eind van de migratiecurve leiden tot een aparte markt. Ecorys stelt dat in dat geval minimaal 70 procent van de overgebleven afnemers gebonden moet zijn.[416] De Europese Commissie noemt dit percentage niet, maar geeft aan dat regulering slechts moet worden overwogen als problemen niet tijdelijk van aard zijn en er aanleiding is om te veronderstellen dat een groep gebonden gebruikers van PSTN negatief zal worden beïnvloed door deregulering.[417]

Analyse

822. ACM onderzoekt in deze paragraaf of de omvang van de gebonden groep tot en met 2018 zorgt voor onvoldoende overstap waardoor een aanbieder zijn prijzen winstgevend kan verhogen. Het effect van (geen) regulering op de afgebakende markt en of dit van tijdelijke aard is, behandelt ACM in de concurrentieanalyse (paragraaf B.5).

823. Gebonden en ongebonden afnemers worden niet onderscheiden door de PSTN-aanbieders.[418,419] Dit maakt prijsdiscriminatie tussen gebonden dan wel ongebonden PSTN-afnemers niet waarschijnlijk. ACM beschouwt daarom de gehele groep PSTN-afnemers.

824. Begin 2014 zijn er circa 1,4 miljoen retail PSTN-aansluitingen. Ecorys verwacht dat hiervan circa 1.046.000 van gebonden gebruikers zijn en Dialogic verwacht dat dit er minimaal 940.000 zijn. Volgens de verwachtingen van Dialogic en Ecorys is begin 2014 dus 67 respectievelijk 75 procent van de PSTN-aansluitingen van gebonden gebruikers. Dit betekent

[416] Ecorys (2013), Future electronic communications markets subject to ex-ante regulation, 18 september 2013, blz. 17.

[417] European Commission, Explanatory note bij de herziene Aanbeveling Relevante Markten, beschikbaar via: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056, blz. 18-19.

[418] Schriftelijke beantwoording aanbieders vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vraag 13 b.

[419] Er is in de praktijk bij aanbieders alleen een prijsverschil tussen particuliere en zakelijke PSTN-aansluitingen, dat aanbieders verklaren door hogere zakelijke service levels.

dat er in 2014 nog een aanzienlijke groep PSTN-afnemers is die ongebonden is en kan overstappen. De verwachting is echter dat deze ongebonden PSTN-afnemers in 2014 en 2015 grotendeels verdwijnen door overstap en er in de jaren daarna nauwelijks overstap is (zie Figuur 6). Het aandeel niet-overstappers neem dus snel toe. Dit is ook conform de verwachting van ATKearney (onderzoek gedaan voor Ziggo) dat het aantal gebonden afnemers snel toeneemt.[420]

825. ACM heeft zelf ook de omvang van de groep gebonden PSTN-gebruikers nader onderzocht. Zij is daarbij terughoudend te werk gegaan. Dit heeft als gevolg dat de schatting van ACM zeer waarschijnlijk een behoorlijke onderschatting is. Deze terughoudende inschatting van de gebonden groep PSTN-gebruikers bedraagt 700.000 aansluitingen in 2018. Afgezet tegen de totale PSTN-verwachting van Dialogic van 940.000 aansluitingen in 2018, komt dit neer op minimaal 75 procent gebonden PSTN-aansluitingen. Het aandeel prijsongevoelige, gebonden afnemers ligt daarmee hoger dan de grens van minimaal 70 procent zoals Ecorys heeft gesteld (randnummer 821).[421] De groep potentiële overstappers is dus maximaal 25 procent van de PSTN-gebruikers. De ervaring van ACM wijst uit dat bij prijsverhogingen maar een klein deel van degenen die kunnen overstappen, ook daadwerkelijk overstapt. Hier is het aantal mogelijke overstappers gereduceerd tot maximaal 25 procent (maar zeer waarschijnlijk lager) waardoor het aannemelijk is dat er in deze situatie in de praktijk weinig overstap zal zijn.

826. ACM concludeert op basis van de inschattingen van Dialogic en Ecorys en de eigen voorzichtige inschatting voor 2018 dat het aannemelijk is dat er voor de komende reguleringsperiode (medio 2015 tot medio 2018) een aparte markt bestaat voor PSTN.

827. De conclusie van ACM, in casu dat het aannemelijk is dat er een aparte PSTN-markt bestaat, wordt versterkt door de prijsverhogingen van PSTN zoals uiteengezet in randnummer 774. Dit maakt het aannemelijk dat KPN zijn prijzen al voorafgaand aan deze reguleringsperiode winstgevend met 5-10 procent heeft kunnen verhogen. Ook dit duidt op een aparte markt voor PSTN.

828. Wellicht ten overvloede concludeert ACM dat er prospectief geen vraagsubstituten tot de markt behoren die PSTN disciplineren. Dit blijkt uit de voorgaande analyse. VoB1 behoort derhalve niet langer op basis van vraagsubstitutie tot dezelfde productmarkt als PSTN.

829. Alle WLR-afnemers zijn het eens met de conclusie dat er een aparte PSTN-markt is en ondersteunen de conclusies uit het Ecorys onderzoek.[422] KPN is het oneens met deze redenering en conclusie. Volgens KPN is er geen gebonden groep en kan elke PSTN-afnemer

[420] Ziggo (2014), ACM discussion document, ODF case and Fixed Telephone Market, maart 2014, blz. 18.

[421] Ecorys (2013), Future electronic communications markets subject to ex-ante regulation, 18 september 2013, blz. 17.

[422] Gezamenlijke reactie WLR-afnemers (juni 2014), Hypothesesessie marktanalyses van 19 mei 2014 – ACM Vaste Telefonie, 19 mei 2014.

overstappen naar IP-alternatieven.[423] Zoals hierboven betoogd, volgt ACM deze redenering van KPN niet.

B.4.2.4 Aanbodsubstitutie

830. KPN beschikt als enige partij over een netwerk dat geschikt is om PSTN aan te bieden. Hierdoor is aanbodsubstitutie, naar het inzicht van ACM, niet aannemelijk en leidt het niet tot een verbreding van de productmarkt door middel van aanbodsubstitutie. Dit sluit aan bij de bevindingen uit de voorgaande marktanalysebesluiten VT en ACM ziet geen aanleiding om hiervan af te wijken.[424]

B.4.2.5 Conclusie productmarktafbakening

831. Gelet op het voorgaande bepaalt ACM dat de relevante productmarkt voor de komende reguleringsperiode van medio 2015 tot medio 2018 bestaat uit analoge telefonieaansluitingen (PSTN) en het verkeer daarover, uitgezonderd internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten.

B.4.3 Geografische markt

832. In deze paragraaf bakent ACM de relevante geografische markt af. Daarvoor is van belang wat het dekkingsgebied is van de diensten en of de concurrentieomstandigheden daarbinnen voldoende homogeen zijn.

Analyse

833. In de voorgaande paragraaf is de productmarkt voor PSTN afgebakend. PSTN wordt aangeboden via het landelijk dekkende koperaansluitnetwerk van KPN. Dit betreft heel Nederland. Er zijn geen substituten beschikbaar op andere netwerken met andere dekkingsgebieden. Het is daarom niet aannemelijk dat er binnen Nederland gebieden te onderscheiden zijn waar de concurrentiesituatie van deze dienst (significant) afwijkt van de nationale concurrentiesituatie.

834. Daarnaast geven alle aanbieders aan dat zij voor alle vaste telefoniediensten niet geografisch differentiëren in prijzen en/of geen verschil in concurrentieomstandigheden ervaren.[425] Ook zijn in de voorgaande marktanalysebesluiten VT de geografische markten steeds bepaald als zijnde nationaal. ACM ziet geen aanleiding om voor PSTN tot een andere conclusie te komen.

Conclusie

835. Gelet op het voorgaande bepaalt ACM dat de relevante geografische markt nationaal is.

---

[423] KPN, De ontwikkelingen op de zakelijke markt voor vaste telefonie, 25 augustus 2014, blz.16-18.

[424] OPTA (2008), Marktanalyse Vaste Telefonie, 19 december 2008, kenmerk: OPTA/AM/2008/202721. OPTA (2012), Marktanalyse Vaste Telefonie, 1 mei 2012, kenmerk: OPTA/AM/2012/201189.

[425] Schriftelijke antwoorden van BT, **[vertrouwelijk:** X, X, X**]**, Delta, KPN, MTTM, NLTM, Pretium, Tele2, UPC, Voiceworks en Ziggo op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vragen 55 en 56.

B.4.4 Conclusie relevante markt

836. Gelet op het voorgaande bepaalt ACM dat de relevante markt bestaat uit analoge telefonieaansluitingen (PSTN) en het verkeer daarover uitgezonderd internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten. De markt betreft deze aansluitingen zowel los geleverd als in een bundel met andere elektronische communicatiediensten (hierna: PSTN-markt). ACM bepaalt dat de markt nationaal is.

B.4.5 Geen analyse vanuit VoB1

837. In tegenstelling tot marktanalysebesluit VT2012 behoort VoB1 niet langer tot de relevante markt voor PSTN. ACM start geen analyse vanuit VoB1 en zet in de paragraaf hieronder kort uiteen waarom.

838. VoB1 staat niet als een op zichzelf staand product in de markt maar wordt aangeboden en afgenomen in een bundel die vrijwel altijd bestaat uit tenminste vaste internettoegang.[426] Bij de keuze voor een bundel en aanbieder blijken afnemers VoB1 de minst doorslaggevende dienst te vinden en internettoegang de meest doorslaggevende dienst.[427] Van de markt voor vaste internettoegang voert ACM al een analyse uit.[428] Tot deze markt behoren ook internetaansluitingen in bundels met onder meer VoB1. Dit leidt ertoe dat ACM een aparte analyse van VoB1 niet nodig acht.

839. Daarnaast zijn er geen specifieke verplichtingen opgelegd voor VoB1 die ertoe leiden dat ACM op grond van artikel 6a.4 van de Tw deze dienst zelfstandig moet onderzoeken. Ten overvloede merkt ACM op dat de Europese Commissie VoB1 niet heeft opgenomen op de Aanbeveling Relevante Markten als een te onderzoeken markt. ACM volstaat daarom met de retailanalyses van vaste internettoegang en PSTN.

B.5 Concurrentieanalyse retailmarkt voor analoge telefonie (PSTN)

840. De richtsnoeren aanmerkelijke marktmacht geven een opsomming van criteria die kunnen worden gebruikt om de marktmacht van een onderneming vast te stellen. ACM heeft de criteria geïdentificeerd welke naar haar oordeel een goed inzicht geven in de concurrentieverhoudingen op de markt voor PSTN. De criteria die door ACM niet in haar beoordeling zijn betrokken, hebben niet een der mate grote invloed op de analyse dat de conclusie van ACM daardoor verandert.

[426] Uit de openbare rapportage bundels van ACM Telecommonitor blijkt dat van alle vaste telefonieaansluitingen slechts 1% met alleen televisie was gebundeld in Q4 2013, terwijl 68% gebundeld is met in elk geval internet. Daarnaast werd 31% van de vaste telefonieaansluitingen los afgenomen; dit betreft PSTN-, ISDN- en VoB-aansluitingen voor meerdere gelijktijdige gesprekken, maar geen VoB1.

[427] Een ruime meerderheid van 70% van de respondenten geeft aan vaste telefonie als minst doorslaggevende keuze te beschouwen bij de keuze voor een bundel. Blauw (2014, VT), blz.14.

[428] De retailmarkt voor vaste internettoegang heeft ACM in paragraaf B.2.3 afgebakend als alle vaste internettoegangsdiensten, al dan niet geleverd in een bundel.

841. In deze paragraaf analyseert ACM de concurrentiesituatie op de PSTN-markt in afwezigheid van regulering. Eerst gaat ACM hieronder in op de WLR-overeenkomst van juli 2014. Vervolgens gaat ACM in op:

- Marktaandelen (paragraaf B.5.1);
- Het ontbreken van kopersmacht (paragraaf B.5.2); en
- Het ontbreken van potentiële concurrentie (paragraaf B.5.3).

WLR-overeenkomst

842. In een marktsituatie zonder regulering abstraheert ACM van aanbieders die afhankelijk zijn van toegang van KPN op de retailmarkt. ACM acht het aannemelijk dat KPN in afwezigheid van regulering geen commercieel aantrekkelijke vorm van toegang aan alternatieve aanbieders aanbiedt op basis waarvan zij effectieve en duurzame concurrentiedruk op KPN kunnen uitoefenen.

843. De overeenkomst die KPN met zijn WLR-afnemers per 1 juli 2014 is aangegaan over de tarieven en voorwaarden waaronder KPN WLR-toegang verleent voor PSTN, ISDN1/2 en ISDN15/20/3 maakt dit niet anders. Deze overeenkomst is aangegaan naar aanleiding van meerdere geschilprocedures en een handhavingstraject van ACM. Deze overeenkomst geldt weliswaar ongeacht of sprake is van regulering door ACM waarbij de overeenkomst eindigt de facto op het moment dat KPN (ook retail) de PSTN- en/of ISDN-dienstverlening definitief en onvoorwaardelijk beëindigt, maar niet eerder dan 1 januari 2018.[429]

844. ACM overweegt echter dat de WLR-overeenkomst onder druk van de bestaande regulering tot stand is gekomen. ACM stelt vast dat de betreffende overeenkomst de positie van KPN op de wholesalemarkten niet wezenlijk verandert. KPN blijft de enige partij die de betreffende traditionele diensten landelijk kan aanbieden. De overeenkomst remedieert bovendien niet alle in het marktanalysebesluit VT2012 vastgestelde potentiële mededingingsproblemen. Zo wordt bijvoorbeeld het probleem van marge-uitholling in de overeenkomst niet geadresseerd. Hierdoor is de mogelijkheid voor KPN om zich onafhankelijk te gedragen van zijn afnemers naar alle waarschijnlijkheid niet geheel weggenomen. Het moet daarom worden afgewacht hoe KPN in de komende reguleringsperiode in de praktijk toepassing zal geven aan de overeenkomst en in hoeverre de overeenkomst andere marktpartijen in staat stelt een effectieve en duurzame concurrentiedruk op KPN uit te oefenen. Aangezien de overeenkomst onder druk van regulering tot stand kwam, deze niet alle problemen oplost, en de uitvoering onzeker is, neemt ACM de WLR-overeenkomst niet mee bij het uitvoeren van de concurrentieanalyse van de retailmarkt.

B.5.1 Marktaandelen

845. In deze paragraaf schetst ACM eerst de ontwikkeling van de huidige marktaandelen PSTN. Daarna geeft ACM de verwachte ontwikkeling hiervan tot en met 2018, beide in

[429] KPN (2014), Raamovereenkomst voor de levering van de dienst wholesale line rental, 30 juni 2014.

aanwezigheid van alle regulering. Vervolgens maakt ACM een inschatting van de huidige en verwachte marktaandelen in afwezigheid van regulering.

846. Het marktaandeel wordt vaak gebruikt als indicatie van markmacht. Volgens de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie vormt een zeer groot marktaandeel - meer dan 50 procent - op zichzelf al het bewijs van een AMM-positie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten.[430] In de Richtsnoeren staat verder dat in de beschikkingenpraktijk van de Commissie er doorgaans pas sprake van gevaar is voor een individuele machtspositie ingeval een onderneming een marktaandeel van meer dan 40 procent bezit. Een onderneming met een marktaandeel van 25 procent zal waarschijnlijk geen AMM hebben. Daarnaast kan een daling van het marktaandeel weliswaar wijzen op het meer concurrerend worden van de markt, maar dit hoeft het bestaan van een dominantie positie niet uit te sluiten.[431]

847. Idealiter zouden de marktaandelen – mede gelet op de marktafbakeningen in eerdere VT-besluiten – op basis van aansluitingen en verkeer gezamenlijk bepaald worden. Verkeer en aansluitingen zitten immers in dezelfde markt. Door enerzijds gebrek aan volledige data over verkeersvolumes per aanbieder op de afgebakende markten,[432] en anderzijds het effect dat CPS-regulering hierop heeft,[433] kiest ACM voor de vaststelling en voorspelling van marktaandelen op basis van het aantal aansluitingen voor de situaties in afwezigheid van (telefonie-specifieke) regulering. ACM acht marktaandelen op basis van aansluitingen voldoende representatief voor aansluitingen en verkeer tezamen, dit gelet op het feit dat afnemers over het algemeen hun aansluiting en verkeer van dezelfde aanbieder afnemen.

Huidige marktaandelen

848. Het marktaandeel van KPN is op de PSTN-markt in aanwezigheid van alle regulering de afgelopen jaren zeer beperkt gedaald en nog altijd zeer hoog (zie Tabel 10). In Q1 2014 was dit 85-90 procent **[vertrouwelijk:** XXX**]**. De grootste concurrenten in retail PSTN zijn Pretium met 5-10 procent **[vertrouwelijk:** XXX**]** en Tele2 met 5-10 procent **[vertrouwelijk:** XXX**]**. Daarnaast heeft UPC/Ziggo een marktaandeel van 0-5 procent **[vertrouwelijk:** XXX**]** en zijn diverse kleinere aanbieders actief. De marktaandelen van aanbieders zijn allen relatief stabiel.

[430] Zaak nr. C-62/86, AKZO tegen de Commissie, *Jur.* 1991, blz. I-3359, r.o. 60, zaak nr. T-228/97, Irish Sugar tegen de Commissie, *Jur*. 1999, blz. II-2969, r.o. 70, de zaak Hoffmann-La Roche tegen de Commissie, aangehaald arrest, r.o. 41, zaak nr. T-139/98, AAMS e.a. tegen de Commissie, *Jur*. 2001, blz. II-000, r.o. 51.

[431] Richtsnoeren, blz. 15, randnummer 75.

[432] Mede doordat niet alle aanbieders deze gegevens op dat niveau uit hun administratie kunnen onttrekken.

[433] In aanwezigheid van Carrier Pre-Select regulering kunnen klanten met een klassieke aansluiting van KPN een andere aanbieder kiezen voor slechts hun verkeer. In aanwezigheid hiervan is het aandeel van KPN in verkeer over het algemeen daarom ook lager dan in aansluitingen. In afwezigheid van regulering is dit niet het geval.

	2010	2011	2012	2013	Q1 2014
KPN	[X%] 85 - 90%	[X%] 85 - 90%	[X%] 85 - 90%	[X%] 85 - 90%	[X%] 85 - 90%
PRETIUM	[X%] 5 - 10%	[X%] 5 - 10%	[X%] 5 - 10%	[X%] 5 - 10%	[X%] 5 - 10%
TELE2	[X%] 5 - 10%	[X%] 5 - 10%	[X%] 5 - 10%	[X%] 5 - 10%	[X%] 5 - 10%
UPC/Ziggo	[X%] 0 - 5%	[X%] 0 - 5%	[X%] 0 - 5%	[X%] 0 - 5%	[X%] 0 - 5%
OVERIG	[X%] 0 - 5%	[X%] 0 - 5%	[X%] 0 - 5%	[X%] 0 - 5%	[X%] 0 - 5%

Tabel 10. Ontwikkeling daadwerkelijke marktaandelen PSTN 2010-2014 in aanwezigheid van alle regulering (vertrouwelijk). Bron: ACM Telecommonitor.[434]

Verwachte marktaandelen

849. Op basis van voorspellingen van Dialogic verwacht ACM dat het marktaandeel van KPN in de situatie met alle huidige regulering licht zal dalen tot ongeveer 80-85 procent **[vertrouwelijk:** XXX**]** in 2018 (zie Tabel 11). Wat opvalt in Tabel 11 is dat er weinig verschuivingen in de markt verwacht worden en de marktaandelen nagenoeg gelijk blijven.

	2014	2015	2016	2017	2018
KPN	[X%] 80 - 85%	[X%] 80 - 85%	[X%] 80 - 85%	[X%] 80 - 85%	[X%] 80 - 85%
PRETIUM	[X%] 5 - 10%	[X%] 5 - 10%	[X%] 5 - 10%	[X%] 5 - 10%	[X%] 5 - 10%
TELE2	[X%] 5 - 10%	[X%] 5 - 10%	[X%] 5 - 10%	[X%] 5 - 10%	[X%] 5 - 10%
UPC/Ziggo	[X%] 0 - 5%	[X%] 0 - 5%	[X%] 0 - 5%	[X%] 0 - 5%	[X%] 0 - 5%
Overige	[X%] 0 - 5%	[X%] 0 - 5%	[X%] 0 - 5%	[X%] 0 - 5%	[X%] 0 - 5%

Tabel 11. Verwachte ontwikkeling van Dialogic van marktaandelen PSTN per einde jaar 2014-2018 in aanwezigheid van alle regulering (vertrouwelijk). Bron: Dialogic (2014).

Marktaandelen in afwezigheid van regulering

850. KPN is de enige partij die over een koperaansluitnetwerk beschikt dat nodig is om PSTN aan te bieden. Tele2 gebruikt in enige mate ontbundelde toegang om PSTN te leveren. Dit betrof begin 2014 circa **[vertrouwelijk:** XXX**]** procent van alle PSTN-aansluitingen en **[vertrouwelijk:** XXX**]** procent van Tele2's PSTN-aansluitingen. Daarnaast gebruikt

[434] Buiten de cijfers van periodiek door ACM gemonitorde retailaanbieders, opgenomen in Tabel 10, leverde KPN in Q1 2014 circa **[vertrouwelijk:** XXX duizend**]** PSTN-aansluitingen via WLR aan overige retailaanbieders, wat circa **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** van de PSTN-markt betreft. E-mail KPN aan ACM d.d. 21 juli 2014. Dit bevestigt naar inzicht van ACM dat de periodieke Telecommonitor een voldoende beeld geeft van de PSTN-markt en de overige aanbieders een verwaarloosbaar effect hebben voor het doel van deze analyse.

[vertrouwelijk] beperkt huurlijnen voor PSTN-aansluitingen. Verreweg de meeste retail PSTN-aansluitingen van concurrenten van KPN worden via WLR geleverd. Ook Ziggo levert alleen PSTN via WLR op KPN's netwerk (via dochterbedrijf Esprit). Zowel ontbundelde toegang, wholesale huurlijnen, als WLR zijn gereguleerde toegangsdiensten. Een situatie in afwezigheid van alle regulering leidt daarom tot een marktaandeel van 100 procent voor KPN.

851. Dit marktaandeel is volgens jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie en de Richtsnoeren marktanalyse van de Europese Commissie op zichzelf al bewijs dat KPN in afwezigheid van regulering, behoudens bijzondere omstandigheden, beschikt over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) op de retail PSTN-markt.[435] Bij de beoordeling van de concurrentiesituatie neemt ACM in ogenschouw dat er nu nog overstap is van PSTN naar IP-alternatieven waardoor er nu nog sprake is van een krimpende markt voor PSTN. ACM zal hier rekening mee houden in de analyse van de wholesalemarkt voor PSTN en eventuele verplichtingen.[436]

Conclusie

852. ACM stelt vast dat het marktaandeel van KPN in afwezigheid van regulering gedurende de reguleringsperiode 100 procent is. ACM is van oordeel dat een dergelijk zeer hoog en stabiel marktaandeel in zichzelf reeds het bewijs vormt van een machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Daarom onderzoekt ACM in de volgende paragrafen of sprake is van kopersmacht of potentiële concurrentie die een tegenwicht kunnen bieden aan AMM.

B.5.2 Het ontbreken van kopersmacht

853. In deze paragraaf onderzoekt ACM of er sprake is van kopersmacht die een AMM-positie van KPN kan voorkomen.[437]

Analyse

854. In de marktafbakening is vastgesteld dat voor een groot deel van de PSTN-afnemers geen geschikt alternatief beschikbaar is. Dit maakt hen afhankelijk van PSTN en maakt het uitoefenen van kopersmacht onmogelijk. Alleen hierdoor kan al worden geconcludeerd dat er geen kopersmacht is. Daarnaast is ook de schaal van afnemers beperkt en zijn zij niet georganiseerd voor gezamenlijke inkoop; het betreft veelal consumenten en bedrijven die één of enkele aansluitingen afnemen. ACM acht hierdoor kopersmacht van PSTN-afnemers afwezig.

Conclusie

855. ACM concludeert dat er geen kopersmacht is om een AMM-positie van KPN te voorkomen.

---

[435] Europese Commissie (2002), Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, (2002/C 165/03) *PBPbEG* 2002, C 165/6.

[436] Dit ontwerpbesluit publiceert ACM over enkele maanden.

[437] In paragraaf 4.4 is toegelicht waarom en hoe ACM kopersmacht analyseert.

B.5.3 Het ontbreken van potentiële concurrentie

856. In deze paragraaf onderzoekt ACM of er potentiële concurrentiedruk is van buiten de markt die een AMM-positie van KPN kan voorkomen. Dat kan het geval zijn als er geen hoge toetredingsdrempels zijn.[438]

Analyse

857. Vanwege de zeer hoge eenmalige investeringskosten die gemoeid zijn met het uitrollen van een koperaansluitnetwerk is het niet aannemelijk dat aanbieders op die manier toetreden. PSTN is gebaseerd op een oude techniek **[vertrouwelijk:**

]. De PSTN-dienst zal naar verwachting nog enkele reguleringsperiodes bestaan, maar dit biedt geen business case voor de uitrol van een alternatief koperaansluitnetwerk. Andere telecommunicatienetwerken die zijn uitgerold of nog worden uitgerold, zijn van glasvezel, coaxkabel of draadloos, waarmee het aanbieden van PSTN niet mogelijk is. Hierdoor acht ACM concurrentiedruk op basis van toetreding zeer onaannemelijk.

858. ACM is daarnaast van oordeel dat het niet aannemelijk is dat KPN zonder regulering toegang zal bieden tegen voorwaarden die de afnemers van toegang in staat stellen duurzaam en effectief concurrentiedruk uit te oefenen op KPN.

Conclusie

859. ACM concludeert dat er geen potentiële concurrentie is om een AMM-positie van KPN te voorkomen.

B.5.4 Afweging en conclusie

860. ACM stelt vast dat het marktaandeel van KPN in afwezigheid van regulering op de PSTN-markt gedurende de reguleringsperiode 100 procent is. Er is geen actuele concurrentie. ACM is van oordeel dat een dergelijk zeer hoog en stabiel marktaandeel in zichzelf reeds het bewijs vormt van een machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Dergelijke uitzonderlijke omstandigheden kunnen zich voordoen indien er sprake is van kopersmacht en/of potentiële concurrentie. Uit de beoordeling van die twee criteria blijkt echter dat die factoren onvoldoende zijn om AMM te voorkomen. ACM concludeert dat er een risico bestaat dat KPN in afwezigheid van regulering op de retail PSTN-markt beschikt over AMM.

[438] In paragraaf 4.5 is toegelicht waarom en hoe ACM potentiële concurrentie analyseert.

B.6 Afbakening retailmarkt voor tweevoudige gesprekken

B.6.1 Startpunt afbakening, productbeschrijvingen en marktontwikkelingen

861. In deze paragraaf licht ACM het startpunt voor de afbakening toe en beschrijft zij de relevante producten. Daarna geeft ACM een overzicht van belangrijke marktontwikkelingen. Die marktontwikkelingen leiden tot de onderzoeksvragen in de afbakening van de productmarkt (paragraaf B.6.2). Daarna bakent ACM de geografische markt af (paragraaf B.6.3).

Startpunt afbakening

862. In het marktanalysebesluit VT2012 is de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken afgebakend voor de periode 2012 tot 2015.[439] Deze markt is ook opgenomen in Annex B van het besluit Marktanalyse Ontbundelde Toegang 2011.[440] In beide besluiten is de afbakening gestart vanuit ISDN en behoren tot de markt voor tweevoudige gesprekken traditionele telefonieaansluitingen ISDN1 en ISDN2 en VoB met gegarandeerde kwaliteit voor spraak voor twee tot en met twaalf gelijktijdige gesprekken (hierna: VoB2t/m12).[441]

863. Op grond van het marktanalysebesluit VT2012 gelden er uitsluitend verplichtingen voor wholesale ISDN1/2-aansluitingen. Die verplichtingen moet ACM op grond van artikel 6a.4 van de Tw heroverwegen. Daarom kiest ACM ISDN(1/)2-aansluitingen als startpunt, net als in het marktanalysebesluit VT2012, en onderzoekt zij of andere diensten een substituut zijn.[442] ISDN en IP-telefoniediensten worden ook geleverd via ontbundelde toegang, wholesale breedbandtoegang en wholesale huurlijnen.

864. ISDN1-aansluitingen zijn afgeknepen ISDN2-aansluitingen waarbij ISDN2 geleverd wordt met één gedeactiveerd kanaal. Voor ISDN1-aansluitingen geldt dat zij materieel hetzelfde zijn als ISDN2 en tegen dezelfde kosten geproduceerd worden, waarbij vervolgens een aantal functionaliteiten (kanalen) door de aanbieder is gedeactiveerd. Om deze redenen bepaalde ACM in het marktanalysebesluit VT2012 dat ISDN1 tot dezelfde markt behoort als ISDN2. Het CBb heeft dit oordeel in stand gelaten.[443] Er zijn ACM tijdens het onderzoek geen feiten of omstandigheden bekend geworden die tot heroverweging van dit standpunt zouden moeten leiden.

865. In de marktanalysebesluiten VT2008[444] en VT2012 is bepaald dat de relevante retailmarkten voor vaste telefonie elk bestaan uit de telefonieaansluiting en het verkeer

[439] OPTA (2012), Marktanalyse Vaste Telefonie, 1 mei 2012, kenmerk: OPTA/AM/2012/201189.

[440] OPTA (2011), Marktanalyse Ontbundelde Toegang, 29 december 2011, kenmerk: OPTA/AM/2011/202886.

[441] Het CBb heeft de marktafbakening voor de markt van tweevoudige gesprekken vernietigd, omdat ACM volgens het CBb onvoldoende heeft gemotiveerd dat VoB2 tot deze markt behoort. Het CBb heeft ACM opdracht gegeven binnen zes maanden na de uitspraak een nieuw besluit te nemen. Zie CBb 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342.

[442] Naast als aanleiding voor het besluit ontbundelde toegang, onderzoekt ACM deze markt ook om in het besluit vaste telefonie de telefonie-specifieke verplichtingen te heroverwegen.

[443] CBb 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342.

[444] OPTA (2008), Marktanalyse Vaste Telefonie, 19 december 2008, kenmerk: OPTA/AM/2008/202721.

daarover.[445] Enkele typen verkeer zijn uitgesloten van de retailmarkten VT, namelijk: internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten.[446] Voor de onderhavige analyse geven vrijwel alle partijen aan geen verandering te zien op deze punten die aanleiding zouden kunnen geven tot heroverweging.[447,448] ACM neemt daarom als startpunt ISDN2-aansluitingen en het verkeer daarover.

866. In het marktanalysebesluit VT2012 is ook bepaald dat een afnemer op een locatie met meerdere ISDN2-aansluitingen, ook wel 'gestapeld' ISDN2 genoemd, geen wezenlijk ander product afneemt dan meerdere malen ISDN2, waardoor dit tot dezelfde productmarkt behoort. Het CBb heeft dit oordeel in stand gelaten.[449] Eveneens heeft ACM in de marktanalysebesluiten VT2008 en VT2012 bepaald dat de relevante retailmarkten voor vaste telefonie elk bestaan uit vaste telefoniediensten die zowel los als in een bundel met andere elektronische communicatiediensten worden verkocht.[450] Tot slot heeft ACM in de marktanalysebesluiten VT2008 en VT2012 bepaald dat ISDN2 (en andere vaste telefoniediensten) over zowel koper-, coax- en glasvezelnetwerken tot dezelfde markt behoren.[451] ACM richt de substitutievragen daarom op de verschillende diensten en niet op de verschillende vaste infrastructuren via welke deze worden aangeboden. Er zijn ACM tijdens het onderzoek geen feiten of omstandigheden bekend geworden die tot heroverweging van deze standpunten zouden moeten leiden.

867. Op basis van het voorgaande behoren (gestapelde) ISDN1- en ISDN2-aansluitingen en het verkeer daarover, los verkocht of als onderdeel van een bundel met andere elektronische communicatiediensten, via koper-, coax- en glasvezelnetwerken tot de productmarkt van ISDN2, hierna kortweg gezamenlijk: ISDN2.

Productbeschrijvingen

868. ACM beschrijft in deze paragraaf verschillende vaste telefoniediensten die worden aangeboden en relevant zijn voor de afbakening vanuit ISDN2. In het volgende onderscheidt ACM ruwweg twee categorieën telefoniediensten:

- Klassieke telefoniediensten, te weten PSTN- en ISDN-diensten; en
- IP-telefoniediensten, zoals VoB en Hosted Voice.

[445] Dit punt is in het beroep tegen de marktanalysebesluiten VT2008 en VT2012 niet bestreden.

[446] Gespreksopbouw voor deze typen verkeer behoort wel tot de wholesalemarkten VT.

[447] Behalve KPN, die net als bij voorgaande analyses van mening is dat het verkeer naar alle nummers (dus ook naar internationale nummers, informatienummers en persoonlijke assistentie diensten) tot de retailmarkt behoort. Het ACM standpunt is door het CBb bevestigd.

[448] Schriftelijke antwoorden BT, CAIW, Colt, Delta, Euronet, Tele2, NLTM, MTTM, Pretium, Verizon, Vodafone, Ziggo op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vragen 30a en b.

[449] CBb 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342.

[450] Dit punt is in het beroep tegen de marktanalysebesluiten VT2008 en VT2012 niet bestreden.

[451] Dit punt is in het beroep tegen de marktanalysebesluiten VT2008 en VT2012 niet bestreden.

PSTN

869. De meest traditionele vorm van vaste telefonie vindt plaats via een analoge verbinding op het 'Public Switched Telephone Network', het circuitgeschakelde openbare koperaansluitnetwerk. Een PSTN-aansluiting levert één spraakkanaal.[452]

ISDN

870. ISDN staat voor 'Integrated Services Digital Network' (hierna: ISDN) en is een digitale transmissietechniek waarmee meerdere communicatiekanalen over de aansluitlijn worden geleverd. Hierdoor kunnen meerdere telefoongesprekken tegelijkertijd worden gevoerd. ISDN kent verschillende vormen, zoals ISDN1, ISDN2, ISDN15, ISDN20 en ISDN30. ISDN15 en ISDN20 zijn technisch gelijkwaardig aan ISDN30, maar met een kleinere capaciteit (zoals ISDN1 ten opzichte van ISDN2). Het aantal geeft aan hoeveel gesprekken gelijktijdig gevoerd kunnen worden.

871. De meeste ISDN-aansluitingen maken gebruik van het koperaansluitnetwerk voor telefonie, maar ISDN wordt ook aangeboden over glasvezelnetwerken. Bedrijven maken gebruik van een bedrijfstelefooncentrale (ofwel PBX)[453], voor onder andere het verbinden van interne telefoongesprekken en telefonistefuncties. De telefooncentrales zijn aangesloten op het telefoonnetwerk via ISDN-aansluitingen. Sommige aanbieders bieden 'geëmuleerd ISDN' aan, waarbij ten opzichte van traditionele ISDN-diensten het D-kanaal (voor data of signalering) ontbreekt. Dit geëmuleerd ISDN wordt ook over coaxnetwerken aangeboden.

VoB

872. VoB (Voice over Broadband) is een telefoniedienst die wordt aangeboden over een vast breedbandig netwerk op een vaste locatie. VoB wordt aangeboden over het kopernetwerk, coaxnetwerken en glasvezelnetwerken. VoB-diensten worden door consumenten en kleine bedrijven nagenoeg altijd in een bundel met internetdiensten afgenomen. ACM heeft de term VoB steeds gebruikt als verzamelterm om niet-klassieke telefoniediensten[454] via breedbandige aansluitingen aan te duiden.

873. De term VoB omvat het gebruik van verschillende protocollen in breedbandnetwerken, zoals bellen via DSL (VoDSL)[455], via kabel (NCS)[456] of VoIP (Voice-over-IP).[457] Bij VoIP wordt veel gebruik gemaakt van het 'Session Initiation Protocol' (hierna: SIP). Bij grote aantallen

[452] Zie voor meer over PSTN de analyse van die markt in deze Annex.

[453] Private Branch Exchange. De PBX is een (bedrijfs)telefooncentrale die binnen een organisatie gebruikt wordt en waarop de verschillende telefoontoestellen zijn aangesloten. De PBX routeert het interne verkeer en fungeert als portaal naar de buitenwereld.

[454] Klassieke diensten zijn PSTN en ISDN.

[455] VoDSL staat voor Voice-over-DSL, een techniek waarbij over een DSL-verbinding zowel telefonieverkeer als internetverkeer wordt gestuurd. Bij VoDSL loopt de traditionele telefoniedienst over dezelfde ADSL-verbinding.

[456] NCS staat voor 'Network based Call Signalling', een op IP gebaseerd protocol dat wordt toegepast op kabelnetwerken.

[457] Bij VoIP wordt een telefoondienst geïmplementeerd met gebruik van IP (Internet Protocol) over een datanetwerk.

verbindingen wordt vaak gebruik gemaakt van een IP-telefooncentrale op de klantlocatie (IP-PBX). De meerdere lijnen die via VoB aan deze centrale worden verbonden worden dan vaak via een 'SIP-trunk' gerealiseerd.[458] SIP-trunks worden afgenomen door zakelijke gebruikers.

874. Met een SIP-trunk verloopt het telefonieverkeer vanaf de telefooncentrale via IP over een dataverbinding. Bij SIP-trunking kunnen spraak en data tegelijk over één verbinding worden gestuurd waarbij een deel van de bandbreedte gebruikt wordt voor telefonie. Telefonie-aanbieders bieden SIP-trunking aan al dan niet in combinatie met een internettoegangs- of zakelijke netwerkdienst.[459]

875. Bij SIP-trunking wordt de bestaande ISDN-PBX bij de afnemer vervangen door een IP-PBX en wordt gebruik gemaakt van een SIP-koppeling. SIP-trunking kan ook worden geleverd met een 'ISDN-gateway' waarbij de bestaande telefooncentrale (ISDN-PBX) in gebruik blijft, bijvoorbeeld wanneer die nog niet afgeschreven is. Omdat een traditionele telefooncentrale niet communiceert via SIP maar via ISDN, wordt tussen de SIP-router en de PBX een gateway geplaatst om de omzetting van SIP naar ISDN uit te voeren. Dit wordt ook wel 'geëmuleerd ISDN' genoemd.

876. Het maximaal aantal gesprekskanalen is bij VoB mede afhankelijk van de ingekochte dataverbinding van een aanbieder. Binnen die capaciteit en telefooncentrale-apparatuur kan technisch meestal flexibel een aantal gesprekskanalen of -licenties worden ingericht. VoB is flexibel in het inzetten van gelijktijdige gesprekscapaciteit, in tegenstelling tot de klassieke telefoniediensten waar de uitbreidingen stapsgewijs plaatsvinden (per bundel). Op deze manier kan de afnemer zijn capaciteit aanpassen aan veranderingen in de behoefte, mits het contract met de aanbieder die flexibiliteit ook biedt.

Hosted Voice

877. Hosted Voice (of Hosted PBX) is een (zakelijke) IP-telefoniedienst waarbij de lokale bedrijfstelefooncentrale (IP-PBX) niet op de klantlocatie staat, maar is vervangen door een (virtuele) centrale in het netwerk van de Hosted Voice aanbieder. Er is dus geen telefooncentrale op locatie aanwezig, maar deze functionaliteit (inclusief de aansluiting en het verkeer) wordt verzorgd door de Hosted Voice-aanbieder. Een dergelijke oplossing biedt voor bedrijven het voordeel van schaalbaarheid, flexibiliteit (bij inkrimping of uitbreiding) en ook eenvoudigere mogelijkheden om de PBX-functionaliteit te integreren met mobiele telefoniediensten.

878. Hosted Voice-diensten worden verkocht op basis van het aantal 'seats' (ofwel het aantal gebruikers in een bedrijf). Hiermee verschilt Hosted Voice van diensten als VoB of ISDN, waarbij de gebruiker een keuze maakt voor een aantal kanalen, en daarmee voor een maximum aantal gelijktijdig te voeren gesprekken. Zowel bij Hosted Voice als bij SIP-trunking kan de fysieke verbinding met de klantlocatie worden geleverd door de aanbieder van de telefoniediensten of kan gebruik worden gemaakt van een bestaande internettoegangs- of

[458] Dialogic (maart 2014), blz. 43.

[459] Zie voor beschrijving van deze diensten de analyses van internet en zakelijke netwerkdiensten in deze Annex.

zakelijke netwerkdienst die de gebruiker van een andere aanbieder afneemt. Hosted Voice is een bundel van (de aansluiting) bereikbaarheid op nummers, het verkeer en de PBX-functionaliteiten.

Kwaliteit van IP-diensten

879. De beschikbaarheid van de dienst is een belangrijke kwaliteitsparameter voor telefoniediensten. Centraal staat het bereikbaar zijn en het kunnen bellen of gebeld worden. Hieronder gaat ACM in op kwaliteitsaspecten van IP-diensten. Het feit of er wel of geen controle is over de bandbreedte die voor spraak gereserveerd wordt, is hiervoor bepalend.[460] Ten aanzien van de kwaliteit wordt door aanbieders veelal onderscheid gemaakt in twee categorieën: 'managed service' en 'best effort'.

880. Bij een managed service heeft de aanbieder van de telefoniedienst controle over de onderliggende capaciteit van de verbinding en daarmee controle over de kwaliteit. Er is een vaste bandbreedte voor spraak waardoor de beschikbaarheid en kwaliteit gegarandeerd wordt. Doordat spraak en data steeds vaker over dezelfde verbinding gaan, is het nodig om controle te hebben over de beschikbare bandbreedte en spraakverkeer voorrang te geven op data om kwaliteit te garanderen.

881. ACM doelt in onderhavig besluit bij het gebruik van de termen VoB en Hosted Voice op de IP-telefoniediensten waarbij garanties ten aanzien van kwaliteit en beschikbaarheid van de verbinding worden afgegeven (managed).

882. Bij best effort IP-telefonie biedt de aanbieder van de telefoniedienst niet de verbinding (via internettoegang of zakelijke netwerkdienst) en is er geen vaste bandbreedte voor de dienst gereserveerd. De beschikbaarheid kan dan niet gegarandeerd worden, omdat spraak over het publieke internet verloopt.[461] Hosted Voice wordt bijvoorbeeld (op kleine schaal) geleverd als OTT-telefoniedienst. OTT-telefoniediensten waarbij de aanbieder van de telefoniedienst geen controle heeft ten aanzien van kwaliteit en beschikbaarheid van de verbinding schaart ACM onder de term OTT-telefonie.

OTT-telefonie

883. Bij OTT-telefoniediensten wordt, zoals hierboven aangegeven, telefonie mogelijk gemaakt over het publieke internet. OTT-telefoniediensten zijn er in zeer veel verschillende vormen. Voorbeelden van OTT-telefoniediensten zijn Skype, Viber, Google Talk/Hangouts.[462]

884. Ook OTT-telefonie is over het algemeen ook gebaseerd op SIP-technologie. Een belangrijk verschil met overige telefoniediensten is dat OTT-telefonie wordt uitgevoerd via het (open of publieke) internet, waarbij spraak veelal 'best effort' verloopt via de bandbreedte die

[460] In het geval van ISDN wordt spraak en data niet over hetzelfde kanaal afgegeven en is er altijd sprake van een gereserveerde capaciteit.

[461] De telefonieverbinding is als het ware 'unmanaged'.

[462] Dialogic (maart 2014), blz. 44.

beschikbaar is. De aanbieder biedt daarom niet zelf een telefoonaansluiting aan, maar maakt gebruik van de bestaande internetaansluiting. Ook is meestal spraakcommunicatie tussen de gebruikers van de dienst (dus bijvoorbeeld Skypen met een andere Skype gebruiker) het primaire product. Soms is dit aangevuld met de mogelijkheid om publieke telefoongebruikers te bellen en/of bereikbaar te zijn onder een publiek telefoonnummer.

Mobiele telefonie

885. Het kenmerkende verschil met vaste telefonie is dat het met mobiele telefonie mogelijk is om draadloos te telefoneren zonder dat een aansluiting op een vaste locatie nodig is. Ook is per mobiele telefoonverbinding één gesprek tegelijk mogelijk en is er geen bedrijfscentrale die capaciteit verdeelt.

886. Aanbieders spelen steeds meer in op de mobiele (smart)telefoon en het integreren van vaste- en mobiele telefonie om meerdere gesprekken per locatie te voeren. De ontwikkelingen die op het gebied van vaste- en mobiele integratie spelen uiten zich onder andere in dienstproposities waarbij de mobiele telefoon volledig geïntegreerd is in een Hosted telefooncentrale en uitbellen kan plaatsvinden met een vast telefoonnummer vanaf een mobiel toestel binnen een bedrijf.

887. Dialogic wijst op de convergentie tussen vaste- en mobiele diensten en waarbij vast-mobiel integratie wordt gezien als een belangrijke kwaliteitsslag.[463] Ook wijst Dialogic op de verschillende gradaties van vast-mobiele integratie. Bij een technische integratie gaat het meer dan alleen om het automatisch doorverbinden vanuit de bedrijfstelefooncentrale (PBX), het gaat onder meer om echte bereikbaarheid vanuit één enkel nummer en aanvullende diensten (zoals informatie over ‘presence’; beschikbaarheid). Bij deze vorm van integratie is onderling bellen (vast en mobiel) vaak gratis. In de praktijk betekent dit dat zowel vaste als mobiele diensten door dezelfde aanbieder geleverd moeten worden. Bij financiële integratie gaat het meer over het ontvangen van één factuur en het krijgen van korting.[464]

Marktontwikkelingen

888. De belangrijkste ontwikkelingen sinds het marktanalysebesluit VT2012 en verwachtingen voor de komende jaren zijn de volgende.

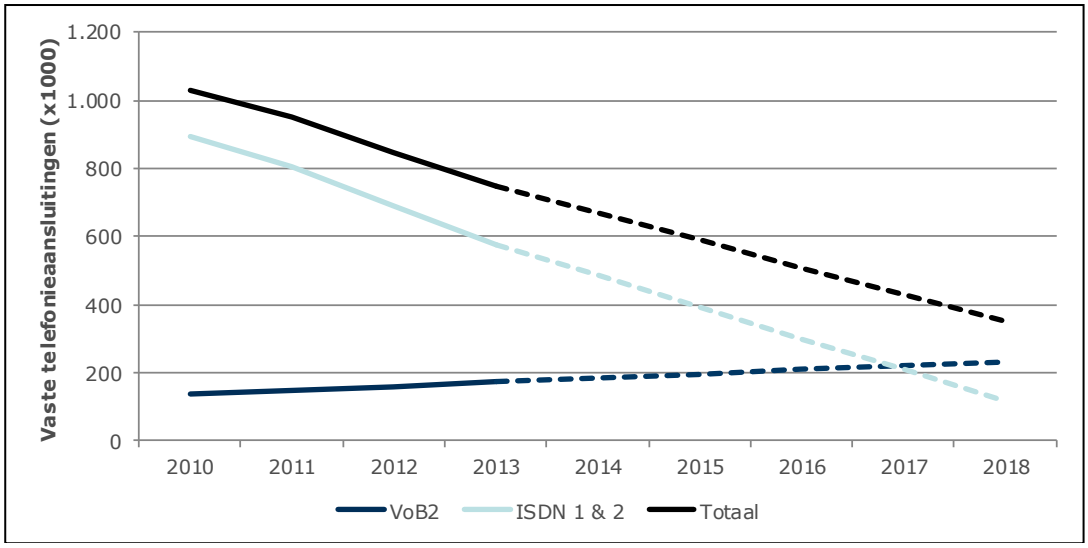
889. Het aantal ISDN2-aansluitingen krimpt de afgelopen jaren en volgens Dialogic ook de komende jaren hard, zoals weergegeven in Figuur 6. Dit komt enerzijds door overstap van ISDN naar IP-telefoniediensten zoals VoB2t/m12. Deze overstap is de afgelopen jaren relatief stabiel, gemeten in aansluitingen. Anderzijds krimpt het aantal ISDN2-aansluitingen door rationalisatie ofwel het opzeggen van inmiddels overbodig gebleken aansluitingen door

[463] Dialogic (maart 2014), blz. 33.

[464] Dialogic (april 2014), blz. 104.

afnemers, zonder dat deze door een vergelijkbare dienst worden vervangen.[465] Dialogic verwacht ook voor de komende periode dat afnemers een groot aantal ISDN2-aansluitingen opzeggen en slechts ten dele vervangen door VoB2t/m12-aansluitingen. Hierdoor krimpt ook het gezamenlijke volume van ISDN2- en VoB2t/m12-aansluitingen naar verwachting van Dialogic de komende jaren.

890. ACM overweegt dat de krimp van ISDN-aansluitingen zonder dat wordt overgestapt naar een andere telefoniedienst het resultaat is van een lange termijn trend van afnemend belang van vaste telefonie. De krimp is niet ingegeven door een prijsstijging van een product op dit moment, maar door een afnemende behoefte aan gesprekscapaciteit. Het volume aan verkeer via vaste telefoonaansluitingen neemt al lange tijd af.[466] ACM overweegt dat afnemers per individueel gesprek substitueren naar mobiel, email, sms, fax, social media en andere communicatiemogelijkheden, maar de vaste aansluiting zegt men niet op. Ook bij deze trend van rationalisatie houden bedrijven een vaste aansluiting, maar kijken zij kritisch naar hun behoefte aan aantal aansluitingen of gesprekslicenties die zij nodig hebben.



Figuur 7. Daadwerkelijke en verwachte ontwikkeling ISDN1/2 - VoB2t/m12, geteld in aansluitingen. Exclusief hosted voice. Bron: Dialogic (maart 2014).[467]

891. Dialogic noemt naast VoB echter ook Hosted Voice als opkomende IP-telefoniedienst waar ISDN-afnemers naar overstappen.[468] Aanbieders noemen deze ontwikkeling ook. Ontwikkelingen die gepaard gaan met Hosted Voice zijn onder meer de nieuwe aanvullende

[465] Het aantal ISDN1-aansluitingen is overigens beperkt in omvang in de tweevoudige markt en daalt nog sneller dan ISDN2: van circa 21 duizend in Q1 2013 naar circa 13 duizend in Q1 2014 (ACM Telecommonitor). Deze trend doortrekkende verwacht ACM dat ISDN1 in de komende reguleringsperiode afneemt tot vrijwel nul.

[466] ACM Telecommonitor.

[467] Dialogic (maart 2014), blz. 49.

[468] Dialogic (maart 2014), blz. 47.

mogelijkheden van integratie van vaste en mobiele telefonie, met kantoorautomatisering (zoals Microsoft Lync) en het uitbesteden van het beheer van een telefooncentrale. ACM onderzoekt daarom substitutie naar Hosted Voice in paragraaf B.6.2.2 en weegt mogelijkheden voor integratie van vast en mobiel mee in de concurrentieanalyse onder productdiversificatie.

892. Ook geven Dialogic en aanbieders aan dat de term aansluiting in IP-telefonie weinig zegt over het volume van de markt, omdat bijvoorbeeld 1x VoB6 gelijk staat aan 3x ISDN2. ACM heeft daarom aanvullende data opgevraagd in termen van aantal gelijktijdige gesprekslicenties. Hierop gaat ACM nader in in paragraaf B.6.2.2. In Tabel 12 hieronder is de ontwikkeling van het aantal aansluitingen en het aantal gesprekslicenties voor verschillende verzamelingen diensten voor tweevoudige gesprekken weergegeven. Ook in gesprekslicenties en met VoB en Hosted Voice erbij blijkt het volume tweevoudige gesprekken af te nemen. Door de krimp van ISDN2 stijgt daarnaast het aandeel IP-diensten inmiddels relatief snel.

Verzameling diensten	**Aantal of aandeel**	**Q3 2012**	**Q1 2013**	**Q3 2013**	**Q1 2014**
ISDN1/2 en **VoB2t/m12 (huidige tweevoudige markt)**	Aantal aansluitingen	869.000	821.000	766.000	737.000
	Aantal gesprekslicenties			1.521.000	1.461.000
	Aandeel IP-telefonie in aansluitingen	17%	20%	23%	28%
	Aandeel IP-telefonie in gesprekslicenties			23%	29%
ISDN1/2, VoB2t/m12 en Hosted Voice t/m100 seats (nieuwe tweevoudige markt)	Aantal gesprekslicenties			1.670.000	1.620.000
	Aandeel IP-telefonie in gesprekslicenties			29%	35%

Tabel 12. Ontwikkeling aantal aansluitingen, aantal gesprekslicenties en aandeel IP-telefoniediensten in tweevoudige gesprekken. Bron: berekening op basis van ACM Telecommonitor en aanvullende gesprekslicentiedata van aanbieders.

893. Sinds het marktanalysebesluit VT2012 zijn diverse aanbieders toegetreden, met name in zakelijke IP-telefoniediensten. Ook bieden inmiddels vrijwel alle aanbieders van ISDN-diensten tevens IP-telefoniediensten aan. Tabel 13 geeft een niet-limitatief overzicht van verschillende aanbieders die actief zijn op de markten voor tweevoudige- en meervoudige gesprekken en de typen diensten die zij aanbieden. Naast deze partijen zijn als toegetreden concurrenten onder meer RoutIT, SpeakUP, VoiPro en VB Telecom genoemd door aanbieders. Sommige aanbieders leggen meer nadruk op een bepaald segment in de markt, bijvoorbeeld grootzakelijke (multi-site) afnemers, terwijl andere aanbieders over de hele linie actief zijn.

	Tweevoudig 2t/m12 gesprekken				Meervoudig >12 gesprekken		
	ISDN1/2	**VoB**	**Hosted Voice**		**ISDN15/20/30**	**VoB**	**Hosted Voice**
BT	-	Ja	-		Ja	Ja	-
Colt	Ja	Ja	-		Ja	Ja	-
Delta	-	Ja	Ja		Ja	Ja	Ja
KPN	Ja	Ja	Ja		Ja	Ja	Ja
MTTM	Ja	Ja	Ja		Ja	-	Ja
Tele2	Ja	Ja	Ja		Ja	Ja	Ja
UPC	Ja	Ja	-		Ja	Ja	Ja
Verizon	-	-	Ja		Ja	Ja	-
Vodafone	-	Ja	Ja		-	Ja	Ja
Voiceworks	Ja	Ja	Ja		Ja	Ja	Ja
Ziggo	Ja	Ja	Ja		Ja	Ja	Ja

Tabel 13. Dienstaanbod van aanbieders medio 2014. Bron: websites aanbieders.

894. Een belangrijke mogelijke ontwikkeling is **[vertrouwelijk:**

].[469]

895. Daarnaast zet de in het marktanalysebesluit VT2012 gesignaleerde trend van abonnementen voor aansluitingen met 'onbeperkt bellen' door zowel voor consument als zakelijk (flat fee data-abonnement). In 2012 was het percentage aansluitingen dat een (gedeeltelijke) flat fee afgekochte bundel voor verkeer had op de telefoniemarkten (gezamenlijk) 77 procent. Markpartijen geven aan een verdere toename van deze bundeling te zien.[470] ACM ziet hierin een bevestiging voor de keuze dat het startpunt voor de analyse de aansluiting inclusief het verkeer daarover betreft.

B.6.2 Afbakening productmarkt vanuit startpunt ISDN2

896. In deze paragraaf bakent ACM de relevante productmarkt af vanuit het startpunt ISDN2. In het marktanalysebesluit VT2012 heeft ACM bepaald dat VoB als meest nabijgelegen

[469] Presentatie KPN NetCo aan ACM, **[vertrouwelijk:]**, 28 april 2014.

[470] Schriftelijke antwoorden **[vertrouwelijk:** X, X, X**]**, UPC en Tele2 op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vragen 31 en 32.

substituut tot dezelfde relevante markt behoort als ISDN2.[471] Daarom is ook nu de eerste vraag of VoB tot de markt behoort. Daarna onderzoekt ACM of andere diensten een substituut vormen. Om de relevante productmarkt af te bakenen, onderzoekt ACM de volgende vragen:

- Vraag 1: Behoort VoB tot de markt voor ISDN2? (paragraaf *B.6.2.1*);
- Vraag 2: Behoort Hosted Voice tot de markt van ISDN2? (paragraaf *B.6.2.2*);
- Vraag 3: Behoort ISDN15/20/30 tot de markt van ISDN2? (paragraaf *B.6.2.3*);
- Vraag 4: Behoort PSTN tot de markt van ISDN2? (paragraaf *B.6.2.4*);
- Vraag 5: Behoort mobiele telefonie tot de markt van ISDN2? (paragraaf *B.6.2.5*);
- Vraag 6: Behoort OTT-telefonie tot de markt van ISDN2? (paragraaf *B.6.2.6*).

B.6.2.1 Behoort VoB tot markt voor ISDN2?

897. In deze paragraaf onderzoekt ACM of VoB tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN2.[472] Hieronder volgt een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie.

Vraagsubstitutie
Objectieve kenmerken en functionaliteiten
898. In het marktanalysebesluit VT2012 concludeerde ACM dat zowel VoB als ISDN2 de mogelijkheid biedt om een aantal gelijktijdige telefoongesprekken te voeren over een vast netwerk op een vaste locatie. Kenmerkend voor deze diensten is het kunnen bellen en gebeld worden met meerdere gelijktijdige gesprekken via een of meer telefoonnummers over een vast netwerk. Daarnaast worden vergelijkbare aanvullende telefoniefaciliteiten geboden, zoals wisselgesprekken, (intern) doorschakelen en voicemail. ACM constateert dan ook dat VoB vergelijkbare functionaliteiten heeft als ISDN. Wat betreft de schaalbaarheid van beide diensten constateert ACM dat, zoals in de productbeschrijving beschreven, VoB flexibeler is in het inzetten van gelijktijdige gesprekscapaciteit dan bij de klassieke telefoniediensten waar de uitbreidingen stapsgewijs plaatsvinden (per 2 of 15 kanalen). Hierdoor kan de benodigde capaciteit eenvoudiger kan worden aangepast aan veranderingen in de behoefte van een afnemer.

899. Ook komen de (technische) mogelijkheden van de verschillende typen telefooncentrales overeen, die als randapparatuur op de dienst worden aangesloten.[473] Zowel bij ISDN als VoB wordt voor het afwikkelen van verkeer gebruik gemaakt van een (bedrijfs)telefooncentrale (PBX*).* Zowel bij ISDN als bij VoB heeft de afnemer de (bedrijfs)telefooncentrale in eigen beheer. Het verschil is dat bij VoB de traditionele telefooncentrale (PBX met ISDN-interface) is vervangen door een IP-variant (IP-PBX). Dialogic geeft aan te verwachten dat bedrijven voor een VoB-aansluiting zullen kiezen, tenzij er een zwaarwegende reden is om niet naar een IP-gebaseerde PBX met VoB-aansluiting over te stappen, bijvoorbeeld vanwege ‘legacy’-

[471] Het CBb heeft de marktafbakening voor de markt van tweevoudige gesprekken vernietigd, omdat ACM volgens het CBb onvoldoende heeft gemotiveerd dat VoB2 tot deze markt behoort. Het CBb heeft ACM opdracht gegeven binnen zes maanden na de uitspraak een nieuw besluit te nemen. Zie CBb 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342.

[472] Inclusief diensten gebaseerd op VoDSL, SIP en NCS, waarbij de kwaliteit en de verbinding gegarandeerd is, zoals gedefinieerd in de productbeschrijving.

[473] Zie ook de productbeschrijving in paragraaf B.6.1.

toepassingen of zorgen ten aanzien van betrouwbaarheid en beschikbaarheid.[474] Daarbij geeft Dialogic aan dat hoewel veel bedrijven aangeven traditionele ISDN-aansluitingen volledig te zullen gaan vervangen, er sprake is van koudwatervrees.[475] ACM oordeelt dan ook dat de kenmerken en functionaliteiten van VoB en ISDN2 overeenkomen.

Prijsstelling en prijsbewegingen

900. De prijzen voor VoB en voor ISDN zijn divers, maar de prijzen voor VoB liggen over het algemeen lager dan de prijzen voor ISDN2.[476] In Tabel 14 worden de tarieven van KPN van een ISDN2-product ten opzichte van zijn VoB2-product weergegeven. ACM ziet in dit prijsverschil een continuering van de trend die is geconstateerd in het marktanalysebesluit VT2012. Dialogic verwacht dat de dalende trend van ISDN2-aansluitingen verder zal doorzetten, waarbij kostenreductie vaak genoemd wordt als reden voor overstap naar een ander type aansluiting of product.[477]

Pakket	**Type**	**Aantal kanalen**	**Prijs per kanaal per maand**
KPN OndernemersPakket Comfort 2	VoB2	2	€ 8,75
KPN OndernemersPakket Pro 2	VoB2	2	€ 12,50
KPN Zakelijk BelBasis ISDN2	ISDN2	2	€ 16,12
KPN Telfort Zakelijk ISDN2	ISDN2	2	€ 14,10

Tabel 14. Prijzen voor VoB2- en ISDN2-aansluitingen van KPN per 1 januari 2014.[478] Bron: website KPN.

901. ACM stelt vast dat er op dit moment sprake is van een prijsverschil tussen ISDN2- en VoB2-diensten en prijzen voor VoB2 lager liggen dan voor ISDN2, terwijl de productkenmerken en het gebruik vergelijkbaar zijn. Dit zal naar verwachting overstap van ISDN2 naar VoB bevorderen.

Feitelijk en verwacht overstapgedrag

902. Uit eindgebruikersonderzoek van Dialogic onder zakelijke afnemers blijkt dat ISDN2-afnemers daadwerkelijk en in grote aantallen overstappen naar VoB2t/m12 (circa 42 procent

[474] Dialogic (maart 2014), blz. 50.

[475] Dialogic (april 2014), blz. 82. Dialogic geeft aan dat in de interviews diverse partijen aangaven zich bij de overstap naar een modernere technologie (Hosted Voice of VoB) zorgen te maken over de mate waarin deze technologieën zich hebben bewezen en het kwaliteitsniveau van (bijvoorbeeld) ISDN kunnen evenaren. Dialogic (april 2014), blz. 85.

[476] Prijsvergelijk van website van verschillende aanbieders en schriftelijke antwoorden op vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vraag 1.

[477] Dialogic (april 2014), blz. 87-88.

[478] Schriftelijke antwoorden van KPN op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vraag 1.

van de overstappers).[479] Naar inzicht van ACM is dit ook te verwachten bij een gelijkblijvende behoefte aan een bepaald aantal gelijktijdige gesprekken. VoB2t/m12 heeft in belangrijke mate productkenmerken die vergelijkbaar zijn met ISDN2 en is, zoals hierboven aangegeven, een goedkoper alternatief.

903. Daarnaast heeft Dialogic een inschatting gemaakt van de te verwachte overstap tot eind 2018. Verwacht wordt dat de overstap vanuit ISDN2 naar VoB2t/m12 de komende jaren verder doorzet evenals de krimp van het totale volume tweevoudige aansluitingen.[480] ACM constateert dat er de laatste jaren veel overstap was van ISDN2 naar VoB2t/m12 en verwacht dat dit doorzet. Op basis van de daadwerkelijke en verwachte overstap, tezamen met de overeenkomst in kenmerken en de prijsstelling, concludeert ACM dat VoB2t/m12 een substituut is voor ISDN2.

904. Daarnaast zijn er ISDN2-afnemers die overstappen naar VoB1; circa 15 procent van de overstappers. Deze overstap is te verklaren doordat afnemers ISDN2 gebruikten voor toepassingen die tegenwoordig niet meer zo veel gebruikt worden zoals een fax of een internet-inbelverbinding.[481] Hun behoefte verandert; zij hebben bijvoorbeeld geen behoefte meer aan de functionaliteit van meerdere gelijktijdige gesprekken en telefoonnummers ten behoeve van een fax (zie ook randnummer 890 over rationalisatie). Hierdoor stappen zij over op een product met bepaalde andere functionaliteiten (minder lijnen), waardoor ACM de overstap naar VoB1 niet als vraagsubstitutie ziet binnen de markt voor ISDN2. Het overstappercentage van ISDN2 naar VoB>12 is 3 procent van de overstappers en naar inzicht van ACM eveneens te verklaren door een veranderde behoefte in plaats van vraagsubstitutie naar een product met vergelijkbare kenmerken.[482]

Grens tussen 12 en 13 gelijktijdige gesprekken bij VoB

905. In het marktanalysebesluit VT2012 heeft ACM geconcludeerd dat afnemers van ISDN een specifieke behoefte hebben aan een bepaald aantal gelijktijdige gesprekken. Daarbij wordt een ISDN2-aansluiting in de regel gebruikt om aan een behoefte van 2 tot en met 12 gelijktijdige gesprekken te voldoen. Dat er een grens ligt bij 12 gelijktijdige gesprekken komt voort uit de omstandigheid dat het voordeliger is om 6 keer een ISDN2 te stapelen (12 gelijktijdige gesprekken) dan om één ISDN15-aansluiting af te nemen en dat de startpunten van ACM's analyse de ISDN-types zijn. Het afnemen van 7 keer een ISDN2 (14 gelijktijdige gesprekken) is duurder dan het afnemen van één ISDN15-aansluiting.[483] Hierdoor nemen afnemers met een behoefte aan 12 gelijktijdige gesprekken (gestapeld) ISDN2 af en afnemers

[479] Het gaat om de overstap die is gemeten over de afgelopen twee jaar gecombineerd met de te verwachte overstap voor het komende jaar. Dialogic (april 2014), blz. 78. Voor een classificatie van VoB naar VoB1, VoB2t/m12 en VoB>12, zie Dialogic (april 2014), blz. 63.

[480] Dialogic (maart 2014), blz. 49.

[481] Dialogic (april 2014), blz. 80.

[482] Dialogic geeft aan dat er bij ISDN ten opzichte van VoB een leegloop zichbaar is naar diverse alternatieven (voornamelijk VoB1, VoB2-12, VoB meervoudig of Hosted Voice), Dialogic (april 2014), blz. 78.

[483] Zie hiervoor randnummer 927 hieronder.

met een behoefte aan meer dan 12 gelijktijdige gesprekken traditioneel een ISDN15/20/30-aansluiting. Het CBb heeft in zijn uitspraak op het marktanalysebesluit VT2012 de onderverdeling van de retailmarkt op basis van het aantal gevraagde aansluitlijnen onderschreven.[484]

906. ACM ziet voor deze analyse vanuit het startpunt ISDN2 geen redenen om hiervan af te wijken.[485] ACM stelt vast dat afnemers met een behoefte aan 2 tot en met 12 gelijktijdige gesprekken nog steeds om de genoemde financiële reden voor ISDN2 zullen kiezen of in het verleden hebben gekozen. Een belangrijke functionaliteit voor vraagsubstitutie is daarom of deze een vergelijkbare capaciteit bieden.

907. Bij een gelijkblijvende behoefte aan een aantal gelijktijdige gesprekken zal een afnemer van ISDN2 primair overstappen naar een VoB-equivalent. Hierdoor ontstaat er een grens tussen VoB2t/m12 en VoB>12 gelijktijdige gesprekken, waarbij VoB2t/m12 een substituut lijkt te zijn voor ISDN2. Bevindingen uit het Dialogic onderzoek ondersteunen dit.[486] Uit dat onderzoek volgt dat er voornamelijk overstap plaatsvindt van ISDN2 naar VoB2 met maximaal 12 gelijktijdige gesprekken. Er is zeer beperkt overstap tussen ISDN2 en VoB>12 gelijktijdige gesprekken, zoals aangegeven in randnummer 903. Dit sluit tevens aan bij het marktanalysebesluit VT2012. ACM heeft destijds vastgesteld dat zolang een klant meer zal moeten betalen voor iets wat hij niet nodig heeft (meer gelijktijdige gesprekken) een overstap niet voor de hand ligt.[487,488]

Subconclusie vraagsubstitutie

908. ACM concludeert dat op basis van kenmerken en functionaliteiten, prijsstelling en daadwerkelijke en verwachte overstap dat VoB2t/m12 een vraagsubstituut vormt voor ISDN2, maar VoB1 en VoB>12 niet.

Aanbodsubstitutie

909. In de volgende alinea's onderzoekt ACM of VoB1 en VoB>12 op basis van aanbodsubstitutie tot de productmarkt van ISDN2 gerekend moeten worden. Van aanbodsubstitutie is sprake als andere aanbieders op zeer korte termijn en zonder significante

[484] OPTA (2008), Marktanalyse Vaste Telefonie, blz. 168.

[485] CBb, 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342.

[486] Dialogic (april 2014), blz. 78.

[487] OPTA (2012), Marktanalyse Vaste Telefonie, blz. 51.

[488] In reactie op de hypothese van ACM tijdens de Industry Group van 19 mei 2014 dat VoB, SIP en Hosted Voice tot dezelfde markt behoren als ISDN2, hebben diverse aanbieders aangegeven dat zij voor ISDN2 een aparte relevante markt zien door een gebonden groep afnemers, vergelijkbaar met PSTN. Bron: Hypothesesessie marktanalyses van 19 mei 2014 – ACM vaste telefonie, Gezamenlijke reactie aanbieders, 13 juni 2014, namens Ziggo, Pretium, Tele2, Voiceworks, Nox, VB, NLTM, MttM en Dean Connect. ACM deelt dit standpunt niet. ACM heeft ten eerste geen concrete signalen dat voor ISDN2 in grote mate sprake is van een gebonden groep afnemers, vergelijkbaar met PSTN. Ten tweede concludeert ACM dat VoB2/tm12 voor de gehele reguleringsperiode een vraagsubstituut vormt voor ISDN2 en dus tot dezelfde relevante markt behoort.

investeringen kunnen toetreden, en deze toetreding ook waarschijnlijk is.[489] Als dit het geval is dan zou bijvoorbeeld ketensubstitutie kunnen ontstaan tussen VoB> 12 en ISDN2. Immers, in dat geval zou VoB>12 VoB≤12 kunnen disciplineren en vervolgens zou VoB≤12 ISDN2 kunnen disciplineren. In het geval van aanbodsubstitutie dient dus ook nog te worden beoordeeld of de totale keten sterk genoeg is.

910. In randnummer 893 heeft ACM in Tabel 13 een overzicht opgenomen van aanbieders van ISDN, VoB en Hosted Voice. Uit dat overzicht blijkt dat alle VoB-aanbieders zich richten op het aanbieden van zowel ≤12 als >12 gelijktijdige gesprekken. Ook bieden alle ISDN-aanbieders inmiddels ook IP-telefonie aan (meestal zowel VoB als Hosted Voice). ACM onderkent dat aanbieders vanwege de schaalbaarheid van VoB de beide segmenten (≤ en > 12 gelijktijdige gesprekken)[490] op korte termijn en zonder significante investeringen kunnen bedienen. Echter, omdat vrijwel alle partijen die actief zijn in het aanbieden van VoB>12 gelijktijdige gesprekken ook actief zijn in het aanbieden van ≤12 gelijktijdige gesprekken, bedienen deze partijen daarmee al het hele spectrum VoB en zijn daardoor geen potentiële toetreders tot het ene of andere segment, wat een noodzakelijk vereiste is om aan aanbodsubstitutie te voldoen.[491] Aan het beoordelen van de sterkte van de totale keten van substitutie komt ACM daardoor niet toe. ACM is daarom van oordeel dat VoB1 en VoB>12 ook op basis van aanbodsubstitutie niet tot de markt van ISDN2 behoren.

Conclusie

911. ACM concludeert dat VoB2t/tm12 gelijktijdige gesprekken (inclusief diensten gebaseerd op VoDSL, SIP en NCS) tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN2.

B.6.2.2 Behoort Hosted Voice tot de markt van ISDN2?

912. In deze paragraaf onderzoekt ACM of Hosted Voice[492] tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN2. Hieronder volgt een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie.

Vraagsubstitutie
Objectieve kenmerken en functionaliteiten van de diensten
913. De kenmerken en functionaliteiten van Hosted Voice komen in hoge mate overeen met die van VoB2t/m12 en ISDN2. Kenmerkend voor deze diensten is het kunnen bellen en gebeld worden via een telefoonnummer over een vast netwerk. Dialogic verwacht dat verdere differentiatie van het Hosted Voice-aanbod en het beschikbaar komen van diverse aanvullende

[489] Richtsnoeren, randnummer 52.

[490] ≤12 gelijktijdige gesprekken en >12 gelijktijdige gesprekken.

[491] Het CBb geeft in randnummer 10 van de uitspraak aan dat het wijzen op een louter hypothetische substitutie aan de aanbodzijde niet volstaat in het kader van de marktafbakening. Het CBb stelt: 'KPN gaat er aan voorbij dat de huidige aanbieders van VoB1 nu al VoB2 aanbieden, zodat zij niet voldoen aan het voor aanbodsubstitutie noodzakelijke criterium dat zij potentiële toetreders zijn'. CBb 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342.

[492] Hosted Voice waarbij garanties ten aanzien van kwaliteit en beschikbaarheid van de verbinding worden afgegeven ('managed').

diensten Hosted Voice een functioneel alternatief maken voor een steeds grotere groep ISDN2-afnemers.[493]

914. Een verschil tussen Hosted Voice enerzijds en VoB en ISDN2 anderzijds is dat de telefooncentrale (IP-PBX) bij Hosted Voice niet op de klantlocatie staat, maar in het netwerk van de aanbieder. Hosted Voice is in feite een gebundeld aanbod van de aansluiting, het verkeer en de PBX-functionaliteiten. Dit betreft als het ware een virtuele IP-PBX van de aanbieder, waarbij bedrijfscentrale functionaliteiten worden geleverd zonder gebruik te maken van een fysieke centrale bij de klant. De aanbieder draagt zorg voor het onderhoud en het beheer van de centrale. Dit levert de afnemer vooral een investeringsbesparing en onderhoudsbesparing op, omdat er geen centrale is die moet worden onderhouden en wordt afgeschreven.[494]

915. De (technische) mogelijkheden van de verschillende typen telefooncentrales voor ISDN, VoB en Hosted Voice komen overeen en er kunnen veel vergelijkbare functionaliteiten worden geboden, echter bij VoB en Hosted Voice zijn deze makkelijker te integreren dan bij ISDN. Uit Dialogic volgt ook dat aanbieders de mate van flexibiliteit bij Hosted Voice ten aanzien van het aantal afgenomen minuten en aangesloten gebruikers een groot voordeel vinden ten opzichte van andere diensten.[495] ACM oordeelt dat de kenmerken en functionaliteiten van Hosted Voice en ISDN2 en VoB overeenkomen.

Prijsstelling

916. De prijsstructuur van Hosted Voice diensten verschilt met die van VoB en ISDN. Met Hosted Voice kunnen bedrijven kostenbesparingen realiseren doordat zij het beheer en onderhoud van de telefooncentrale uitbesteden. Het prijsniveau verschilt nog meer met die van bellen via een ISDN-centrale. Bij Hosted Voice zijn prijzen gebaseerd op basis van het aantal gebruikers in plaats van een afgenomen bundel kanalen.[496]

Feitelijk en verwacht overstapgedrag

917. Uit het onderzoek van Dialogic blijkt dat zakelijke afnemers ook overstappen van ISDN2 naar Hosted Voice.[497] In zowel 2012 en 2013 en naar verwachting ook in 2014 bedraagt de overstap van de zakelijke afnemers van ISDN1/2 naar Hosted Voice circa 16 procent van de overstappers.[498] Daarnaast is de verwachting dat de overstap van ISDN2 naar Hosted Voice de komende jaren intensiveert door toenemende acceptatie van Hosted Voice in de markt. Het is een relatief nieuw product dat inmiddels door alle traditionele aanbieders wordt aangeboden.

---

[493] Dialogic (maart 2014), blz. 50. Dialogic verwacht dat de impact op tweevoudige ISDN-aansluitingen vooral afnemers betreft die ISDN2 stapelen.

[494] Ook uit Dialogic volgt dat Hosted Voice aanzienlijk prijsvoordelen met zich zou meebrengen. Dialogic (april 2014), blz. 83.

[495] Dialogic (april 2014), blz.112.

[496] Dialogic (maart 2014), blz. 42.

[497] Het gaat om de overstap die is gemeten over de afgelopen twee jaar gecombineerd met de te verwachte overstap voor het komende jaar.

[498] Dialogic (april 2014), blz. 78.

Dialogic geeft aan dat acceptatie van Hosted Voice in het zakelijke segment versnelt.[499] Op basis van de daadwerkelijke en verwachte overstap, tezamen met de overeenkomst in kenmerken en de prijsstelling, concludeert ACM dat Hosted Voice een substituut is voor ISDN2.

Omrekening van seats naar gesprekslicenties en grens op 12 gesprekslicenties

918. Zoals in randnummer 892 is aangegeven, laten VoB en Hosted Voice zich niet meten in het aantal aansluitingen, maar in het maximaal aantal gelijktijdige gesprekken (ofwel gesprekslicenties) respectievelijk het aantal werkplekken (ofwel seats). Ook Dialogic geeft aan dat bij Hosted Voice begrippen als capaciteit en fysieke aansluitingen eigenlijk geen rol meer spelen, en dat het volume beter in aantal gebruikers (seats of aantal gesprekslicenties) kan worden uitgedrukt.[500]

919. Om tot de bepaling van marktverhoudingen te komen, brengt ACM de klassieke diensten als PSTN en ISDN, VoB en Hosted Voice onder één noemer: gesprekslicenties. Klassieke diensten worden op basis van het maximaal aantal gelijktijdige gesprekken omgerekend naar gesprekslicenties. Op deze wijze komt een ISDN2-aansluiting overeen met 2 gesprekslicenties en 6x een ISDN2-aansluiting overeen met 12 gesprekslicenties. Ook VoB wordt op basis van het maximaal aantal gelijktijdige gesprekken omgerekend naar gesprekslicenties. Hosted Voice wordt gemeten in seats. Daarvoor is omrekening naar gesprekslicenties nodig. In de praktijk zitten er meerdere seats achter één gesprekslicentie.

920. ACM heeft bij marktpartijen informatie opgevraagd om de verhouding tussen seats en gesprekslicenties te bepalen.[501] Vanwege de nog beperkte omvang van Hosted Voice zijn nog weinig ervaringscijfers beschikbaar. Op basis van de ontvangen informatie schat ACM in dat op dit moment gemiddeld circa 6 á 7 seats achter een gesprekslicentie zitten. Deze verhouding verschilt per marktpartij en per marktsegment.[502] Op basis van deze verhouding heeft ACM bepaald welk Hosted Voice product gerekend in aantal seats overeenkomt met huidige grens tussen ISDN2t/m12 en ISDN>12. Bij 6 á 7 seats per gesprekslicentie komt dit uit op 72 tot 84 seats. ACM heeft met inachtneming van beperkte ervaringscijfers gekozen voor een pragmatische benadering en de grens af te ronden naar 100 seats. Bij het categoriseren van bedrijven wordt deze grens van 100 seats of werknemers vaker gebruikt. ACM merkt op dat deze mogelijke onnauwkeurigheid bij de bepaling van het aantal seats vanwege de nog beperkte omvang van Hosted Voice geen gevolgen heeft voor de conclusies in de

[499] Dialogic (maart 2014), blz. 50.

[500] Dialogic (maart 2014), blz. 75.

[501] Schriftelijke antwoorden van BT, Colt, Delta, KPN, MTTM, Tele2, UPC, Verizon, Vodafone, Voiceworks en Ziggo op vragen van ACM over SIP en Hosted Voice van 14 maart 2014.

[502] Reacties van een paar partijen zijn als volgt: **[vertrouwelijk**:

].

[vertrouwelijk:

].

concurrentieanalyse, omdat ACM zowel op de tweevoudige als de meervoudige markt zonder regulering een risico op AMM vaststelt. Aldus bepaalt ACM de grens (afgerond) op circa 100 seats.

Subconclusie vraagsubstitutie

921. ACM concludeert dat de functionaliteiten en kenmerken van ISDN2 en Hosted Voice overeenkomen en er daadwerkelijke en verwachte overstap is. ACM concludeert ook dat een afnemer een Hosted Voice-dienst voor 2t/m12 gelijktijdige gesprekken in de regel in de regel een bedrijfsomvang tot 100 werknemers heeft, en dus een Hosted Voice product tot en met 100 seats af zal nemen. Hierdoor constateert ACM dat een Hosted Voice tot en met 100 seats (hierna: Hosted Voice t/m100 seats) een vraagsubstituut is voor ISDN2, maar Hosted Voice voor meer dan 100 seats (hierna: Hosted Voice >100 seats) niet.

Aanbodsubstitutie

922. In deze alinea onderzoekt ACM of Hosted Voice >100 seats op basis van aanbodsubstitutie tot de productmarkt van ISDN2 gerekend moet worden. Evenals bij VoB onderkent ACM dat aanbieders vanwege de schaalbaarheid van Hosted Voice beide segmenten[503] op korte termijn en zonder significante investeringen kunnen bedienen. Echter, omdat vrijwel alle partijen die actief zijn in het aanbieden van >12 gelijktijdige gesprekken ook actief zijn in het aanbieden van ≤12 gelijktijdige gesprekken bedienen deze partijen daarmee al het hele spectrum en zijn daardoor geen potentiële toetreders tot het ene of andere segment, wat volgens het CBb een noodzakelijk vereiste is om aan aanbodsubstitutie te voldoen. ACM oordeelt dat Hosted Voice >100 seats op basis van aanbodsubstitutie niet tot de markt van ISDN2 gerekend wordt.

Conclusie

923. ACM concludeert dat Hosted Voice t/m100 seats tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN2.

B.6.2.3 Behoort ISDN15/20/30 tot de markt van ISDN2?

924. In deze paragraaf onderzoekt ACM of ISDN15/20/30 (hierna: ISDN30) tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN2. Hieronder volgt een analyse van vraag-, aanbod- en ketensubstitutie.

Vraagsubstitutie

925. In het marktanalysebesluit VT2012 heeft ACM geoordeeld dat ISDN30 niet tot de productmarkt van ISDN2 behoort, omdat het een grotere capaciteit aanbiedt (functionaliteit) en afnemers een specifieke behoefte hebben aan een bepaald aantal gelijktijdige gesprekken. Afnemers zullen niet geneigd zijn een dienst af te nemen waarmee meer gelijktijdige gesprekken gevoerd kunnen worden dan waar behoefte aan is, omdat de afnemer dan (aanzienlijk) moet betalen voor capaciteit die hij niet nodig heeft.[504] Daarbij constateert ACM dat

[503] ≤12 gelijktijdige gesprekken en >12 gelijktijdige gesprekken.

[504] Zie OPTA (2012), Marktanalyse Vaste Telefonie, blz. 52.

gelet op de trend naar rationalisatie van bestaande verbindingen het des te minder in de verwachting ligt om meer te betalen voor niet benodigde verbindingen.

926. ACM komt tot dezelfde conclusie als in het marktanalysebesluit VT2012 op basis van dezelfde argumentatie. Afnemers nemen met name het aantal tegelijkertijd te voeren gespreken als uitgangspunt voor de inkoop van diensten. ISDN30 biedt behoudens de mogelijkheid een groter aantal gesprekken gelijktijdig te kunnen voeren, geen aanvullende functionaliteiten ten opzichte van ISDN2 waardoor een afnemer met een kleinere behoefte toch ISDN2 kiest. Daarmee is ISDN30 geen substituut voor ISDN2. Uit onderzoek van Dialogic blijkt ook dat er in de praktijk nauwelijks overstap plaatsvindt tussen ISDN2 en ISDN30. Slechts 4 procent van de overstappers van ISDN2 zijn overgestapt naar ISDN30.[505] ACM acht het waarschijnlijk dat dit grotendeels afnemers betreft die door bedrijfsgroei een veranderde behoefte hebben aan meer gelijktijdige gesprekken en dat ISDN2 niet langer voldoet aan de behoefte.

927. Zoals omschreven in randnummer 905 is ook de prijsstelling tussen ISDN2 en ISDN30 dusdanig verschillend dat ISDN30 geen vraagsubstituut is van ISDN2. Er zijn kostenverschillen tussen ISDN2 en ISDN30 door gebruik van verschillende apparatuur en capaciteit (aantal lijnen), wat zich vertaalt in de tarieven. Het tarief van een ISDN2-aansluiting is circa € 32 per maand, een ISDN15-aansluiting kost circa € 200 per maand en een ISDN30-aansluiting circa **[vertrouwelijk:** XXX**]**[506] per maand.[507]

928. ACM oordeelt dat ISDN30 geen vraagsubstituut is voor ISDN2.

Aanbodsubstitutie

929. ACM acht het onwaarschijnlijk dat ISDN30-aanbieders gemakkelijk ISDN2 kunnen aanbieden. Voor een dergelijke toetreding zijn aanzienlijke investeringen nodig. Ten eerste in telefonie-specifieke ISDN2-apparatuur in alle telefooncentrales vanuit waar een aanbieder ISDN2 wil aanbieden, wanneer de aanbieder al beschikt over een eigen netwerk dat afnemers van ISDN2 bereikt. Ten tweede in marketing om een andere groep afnemers te bereiken; overwegend kleinzakelijk in plaats van grootzakelijk. Ten derde in aansluitnetwerken om klantlocaties aan te sluiten, wanneer het eigen netwerk geen ISDN2-afnemers bereikt. Hierdoor concludeert ACM dat ISDN30 op basis van aanbodsubstitutie niet tot de productmarkt van ISDN2 behoort, gelijk aan de conclusie in het marktanalysebesluit VT2012.

Ketensubstitutie

930. ISDN30 kan tot de markt van ISDN2 behoren via ketensubstitutie, als er een keten van overstap is van ISDN2 naar IP-diensten en vanaf IP-diensten naar ISDN30. Uit het onderzoek

[505] Dialogic (april 2014), blz. 78. Het gaat om de overstap die is gemeten over de afgelopen twee jaar gecombineerd met de te verwachte overstap voor het komende jaar.

[506] Schriftelijke antwoord KPN op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vraag 1.

[507] De tarieven omgerekend per gesprekskanaal zijn voor ISDN30 juist lager dan bij ISDN2. Een afnemer van ISDN2 zal in de regel echter geen behoefte hebben aan aanzienlijk meer gesprekskanalen, waardoor de kosten per kanaal niet relevant zijn.

van Dialogic blijkt echter dat er geen overstap plaatsvindt van afnemers van VoB of Hosted Voice terug naar ISDN, zowel niet naar ISDN2 als niet naar ISDN30.[508] Dit leidt ertoe dat er geen sprake kan zijn van ketensubstitutie.

Conclusie

931. ACM concludeert dat ISDN15/20/30 op basis van vraag-, aanbod- en ketensubstitutie niet tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN2.

B.6.2.4 Behoort PSTN tot de markt van ISDN2?

932. In deze paragraaf onderzoekt ACM of PSTN (analoge telefonie) tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN2. Hieronder volgt een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie.

Vraagsubstitutie

933. In het marktanalysebesluit VT2012 heeft ACM geoordeeld dat PSTN niet tot de productmarkt behoort aangezien het een ander technisch platform betreft en afnemers een specifieke behoefte hebben aan een bepaald aantal gelijktijdige gesprekken. De afnemers van ISDN2 zullen niet geneigd zijn een dienst af te nemen waarmee minder gesprekken gelijktijdig gevoerd kunnen worden dan waar behoefte aan is.[509] Dit is nader omschreven in randnummer 902 en verder.

934. ACM komt tot dezelfde conclusie als in het marktanalysebesluit VT2012 op basis van dezelfde argumentatie. Er is bij afnemers nog steeds een behoefte aan een bepaald aantal gesprekken dat gelijktijdig gevoerd kan worden. De meerwaarde van ISDN2 is het gebruik van meerdere digitale spraakkanalen waardoor het mogelijk is om meerdere gesprekken tegelijkertijd te voeren of meerdere diensten tegelijkertijd af te nemen. Bijvoorbeeld tegelijkertijd bellen en internetten of bellen en faxen.

935. Het gebruik van aanvullende diensten is bij ISDN2 hoger en anders dan bij PSTN aangezien gebruikers van een ISDN-aansluiting veel vaker dan gemiddeld gebruik maken van diensten zoals een wisselgesprek en direct doorschakelen.[510] Dit vertaalt zich ook door verschillen in prijsstelling tussen PSTN en ISDN2.[511]

936. Uit het onderzoek van Dialogic blijkt wel dat er overstap plaatsvindt tussen ISDN2 en PSTN. Circa 14 procent van de overstappers vanaf ISDN1/2 stappen over naar PSTN.[512] Deze

---

[508] Dialogic (april 2014), blz. 78. Uit Dialogic blijkt dat afnemers van VoB of Hosted Voice niet teruggaan naar ISDN (0 procent).

[509] OPTA (2012), Marktanalyse Vaste Telefonie, blz. 52.

[510] Blauw (2014, VT), Consumentenonderzoek: aanschaf- en overstapgedrag vaste telefonie, B16511-3, 12 maart 2014, blz. 21.

[511] Zie bijvoorbeeld website van KPN http://www.kpn.com/zakelijk/vast-bellen/zakelijk-vast-bellen/tarieven/abonnementskosten.htm, geraadpleegd 7 oktober 2014.

[512] Dialogic (april 2014), blz. 78. Het gaat hierbij om de overstap die is gemeten over de afgelopen twee jaar gecombineerd met de te verwachte overstap voor het komende jaar.

overstap is naar inzicht van ACM te verklaren door afnemers die geen behoefte meer hebben aan een tweede lijn maar wel nog specifieke behoefte hebben aan een traditionele aansluiting voor één lijn. Dialogic geeft aan dat een overstap van ISDN1/2 naar analoge telefonie alleen in het SOHO-segment speelt. De belangrijkste redenen hierbij zijn lagere kosten door bundeling en lagere kosten van de aansluiting. Andere voor de hand liggende redenen (zoals het niet meer nodig hebben van meerdere lijnen ten behoeve van een fax) zijn niet uit te sluiten.[513] Naar inzicht van ACM zijn deze afnemers niet overgestapt omdat ze PSTN als substituut ervaren, maar omdat hun behoefte is veranderd. ACM oordeelt dat PSTN geen vraagsubstituut is van ISDN2.[514]

Aanbodsubstitutie

937. In afwezigheid van regulering is KPN de enige aanbieder van PSTN. Omdat KPN reeds actief is op alle op basis van vraagsubstitutie te onderscheiden diensten gaat van KPN vanuit de aanbodzijde geanalyseerd geen extra concurrentiedruk uit. Er is geen sprake van concurrentiedruk door toetreding die leidt tot een verbreding van de productmarkt. ACM concludeert daarom dat ISDN2 en PSTN geen aanbodsubstituten zijn van elkaar, net als in het marktanalysebesluit VT2012.

Conclusie

938. ACM concludeert dat PSTN niet tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN2.

B.6.2.5 Behoort mobiele telefonie tot de markt van ISDN2?

939. In deze paragraaf onderzoekt ACM of mobiele telefonie tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN2. Hieronder volgt een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie.

Vraagsubstitutie

940. In het marktanalysebesluit VT2012 heeft ACM geoordeeld dat mobiele telefonie niet tot de productmarkt behoort aangezien het een ander technisch platform betreft en andere functionaliteiten en gebruik kent.[515] Daarnaast is geconcludeerd dat de prijs niet bijdraagt aan substitutie.

941. ACM komt ook nu tot dezelfde conclusie. Uit onderzoek van Dialogic komt naar voren dat bij afnemers die niet 'mobile only' zijn, de meerderheid van de afnemers verwacht in de toekomst vaste telefonie te zullen blijven gebruiken.[516] Redenen hiervoor zijn het bereikbaar willen zijn op een geografisch 'vast' nummer, het gegeven dat mobiele telefonie als duurder ervaren wordt en de beperktere dekking, betrouwbaarheid en veiligheid van mobiele telefonie. Ook de uitstraling van een vast nummer en het gebruik van aanvullende diensten

[513] Dialogic (april 2014), blz. 80.

[514] ACM behandelt het effect van bundeling van ISDN2 met PSTN in de concurrentieanalyse.

[515] OPTA (2012), Marktanalyse Vaste Telefonie, blz. 63.

[516] Dialogic (april 2014), blz. 102. Circa 71 procent in SOHO en 83 procent in KB verwacht in de toekomst evenveel vaste aansluitingen te blijven zullen gebruiken.

(doorverbinden) spelen een rol.[517] Hoewel het mogelijk is om een geografisch vast nummer op een mobiele telefoon te laten termineren, is de perceptie van eindgebruikers bepalend voor overstapgedrag en concurrentiedruk.

942. Volgens Dialogic is de perceptie van een vast telefoonnummer ten opzichte van een mobiel nummer in het zakelijke segment dat een vast telefoonnummer betrouwbaarder overkomt. Daarbij constateert Dialogic ook dat vaste telefonie in het zakelijke segment nog steeds wordt gezien als een dienst die er 'gewoon moet zijn'. Hoewel de zekerheid om iemand aan de lijn te krijgen een belangrijk voordeel is van mobiele telefonie ten opzichte van vaste telefonie, hechten veel zakelijke afnemers en consumenten toch waarde aan vaste telefonie.[518,519]

943. Dialogic geeft aan dat het bellen over een vaste telefonieaansluiting bij bepaalde aanbieders nog steeds voordeliger is dan mobiele telefonie, bijvoorbeeld bij internationaal telefonieverkeer of naar bepaalde telefoonnummers. Daarbij geeft Dialogic wel aan dat er in toenemende mate voordelige aanbiedingen zijn die voorzien in deze behoeftes. Belangrijke drivers zijn de introductie van apps voor bellen over 4G- of WiFi-netwerken (mogelijk eveneens gebundeld) en de introductie van onbeperkte mobiele belbundels.[520]

944. Dialogic gaat in op een aantal ontwikkelingen op het gebied van vaste telefonie. ACM ziet een opkomst van telefoniediensten waarbij mobiele met vaste telefonie wordt geïntegreerd, met name in Hosted Voice diensten. Het betreft hier naar het oordeel van ACM vooral integratie van vaste en mobiele telefonie of om een betere samenwerking tussen deze diensten. ACM overweegt dat mobiele telefonie een aanvullende dienst is op de behoefte aan een vaste telefoniedienst en geen substituut voor ISDN2, VoB2 of Hosted Voice.

945. Gelet op de verschillen in functionaliteit en gebruik, prijs en de beperkte mate waarin afnemers mobiele telefonie als alternatief zien voor vaste telefonie concludeert ACM dat mobiele telefonie geen vraagsubstituut is van ISDN2.

Aanbodsubstitutie

946. ACM oordeelt dat er geen sprake is van aanbodsubstitutie aangezien mobiele telefonie en ISDN2 een andere techniek, infrastructuur en platform betreffen waarvoor ook andere kennis nodig is. Een mobiele aanbieder moet om ISDN2 aan te bieden aanzienlijke investeringen doen in een vast netwerk. Hierdoor is ACM van oordeel dat mobiele telefonie niet op basis van aanbodsubstitutie tot de productmarkt kan worden gerekend, net als in het marktanalysebesluit 2012.

[517] Dialogic (april 2014), blz. 113. Van de organisaties in de steekproef van Dialogic die mobile-only telefonie afnamen is er in veel gevallen sprake van een specifieke reden hiervoor, zoals het hebben van veel mobiele medewerkers of een tijdelijke kantoorlocatie.

[518] Dialogic (maart 2014), blz. 46.

[519] Blauw (maart 2014), blz. 24.

[520] Dialogic (maart 2014), blz. 47.

Conclusie

947. ACM concludeert dat mobiele telefonie niet tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN2.

B.6.2.6 Behoort OTT-telefonie tot de markt van ISDN2?

948. In deze paragraaf onderzoekt ACM of OTT-telefonie tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN2. Hieronder volgt een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie.

Vraagsubstitutie

949. In het marktanalysebesluit VT2012 heeft ACM geoordeeld dat OTT-telefonie niet tot dezelfde productmarkt behoort aangezien het andere functionaliteiten en gebruik kent dan ISDN2. OTT-telefonie kenmerkt zich ten eerste als een dienst die over een verbinding wordt aangeboden waarbij ten behoeve van het telefonieverkeer geen bandbreedte wordt gereserveerd; de dienst is dus unmanaged. Dat er geen garantie is van de kwaliteit of de beschikbaarheid van de verbinding is een belangrijk verschil ten opzichte van telefoniediensten waarbij die garantie er wel is en de aanbieder van de telefoniedienst controle over de kwaliteit en daarmee controle over de onderliggende capaciteit van de verbinding heeft. Volgens Dialogic wordt de kwaliteit van OTT-telefonie door afnemers daarom in sommige gevallen als inferieur gezien.[521]

950. Ten tweede bestaan OTT-telefoniediensten in veel verschillende vormen, maar zij zijn veelal primair gericht op besloten gebruikersgroepen. Dat wil zeggen dat er niet altijd een verbinding is met het publieke telefoonwerk. In dat geval kunnen afnemers niet op een telefoonnummer gebeld worden of naar telefoonnummers bellen. Ook dit is een belangrijk verschil in functionaliteit voor de afnemer. Ten derde verloopt OTT-telefonie nog steeds vooral via een applicatie op een PC, laptop, tablet of smartphone in plaats van een vast telefoontoestel of een centrale met meerdere vaste toestellen.

951. In de regel bellen gebruikers van dezelfde dienst onderling gratis. Uit Dialogic volgt dat onder zakelijke afnemers een van de redenen om OTT-telefonie af te nemen ligt in de kostenreductie. Dialogic stelt dat dit in lijn is met de algemene opvatting dat OTT-telefonie vooral voor internationale communicatie geschikt is als alternatief voor de meer traditionele vormen van vaste telefonie. Redenen van afnemers om geen OTT-telefoniediensten af te nemen liggen onder andere in dat afnemers in een groot deel in alle segmenten (SOHO, KB, MB en GB) geen noodzaak zien voor OTT. Tegelijkertijd is men in de segmenten SOHO en KB het minst bekend met OTT. Door het grootbedrijf wordt de veiligheid van traditionele vormen van vaste telefonie veel aangehaald.[522]

952. Uit Dialogic volgt dat minder dan 1 procent overstapt van ISDN2 naar OTT-telefonie. Dialogic geeft aan dat het feit dat er nauwelijks van of naar OTT-telefonie wordt overgestapt, erop lijkt te duiden dat dit type aansluiting niet wordt gezien als alternatief voor de andere

[521] Dialogic (april 2014), blz. 112.

[522] Dialogic (april 2014), blz. 99.

aansluitingen.[523] ACM is op basis van het bovenstaande van oordeel OTT-telefonie geen vraagsubstituut is van ISDN2.

Aanbodsubstitutie

953. ACM oordeelt dat er geen sprake is van aanbodsubstitutie aangezien OTT-telefonie en ISDN2 om andere faciliteiten, kennis- en expertise vragen. Een OTT-telefonieaanbieder heeft geen eigen infrastructuur. Een OTT-telefonieaanbieder moet daarom om ISDN2 aan te bieden aanzienlijke investeringen doen. Hierdoor wordt OTT-telefonie ook niet op basis van aanbodsubstitutie tot de productmarkt van ISDN2 gerekend.

Conclusie

954. ACM concludeert dat OTT-telefonie niet tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN2.

B.6.2.7 Conclusie productmarkt

955. Gelet op het voorgaande bepaalt ACM dat de relevante productmarkt bestaat uit ISDN1- en ISDN2-aansluitingen (inclusief gestapelde aansluitingen) en IP-telefoniediensten met een gegarandeerde verbinding voor 2t/m12 gelijktijdige gesprekken, zijnde VoB2t/m12 en Hosted Voice t/m100 seats.

B.6.3 Geografische markt

956. In deze paragraaf bakent ACM de relevante geografische markt af. Daarvoor is van belang wat het dekkingsgebied is van de diensten en of de concurrentieomstandigheden daarbinnen voldoende homogeen zijn.

Analyse

957. In het voorgaande is een productmarkt voor tweevoudige gesprekken afgebakend. Deze diensten worden alle onder meer aangeboden via het landelijk dekkende koperaansluitnetwerk van KPN. Het startpunt voor de geografische marktafbakening is het dekkingsgebied van deze diensten. Dit betreft heel Nederland. De concurrentiedruk van kabelnetwerken en de gespreksdiensten daarover is landelijk vrijwel gelijk. Het is daarom niet aannemelijk dat er binnen Nederland geografische gebieden te onderscheiden zijn waar de concurrentiesituatie van deze dienst (significant) afwijken van de nationale concurrentiesituatie.

958. Daarnaast geven aanbieders aan dat zij voor alle vaste telefoniediensten niet geografisch differentiëren in prijzen en/of geen verschil in concurrentieomstandigheden ervaren (in aanwezigheid van regulering).[524] Ook zijn in de voorgaande marktanalysebesluiten VT de geografische markten steeds bepaald als zijnde nationaal. ACM ziet geen aanleiding om nu tot een andere conclusie te komen.

[523] Dialogic (april 2014), blz. 78.

[524] Schriftelijke antwoorden van BT, **[vertrouwelijk:** X, X, X, X**]**, Delta, KPN, MTTM, NLTM, Pretium, Tele2, UPC, Voiceworks en Ziggo op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vragen 55 en 56.

Conclusie

959. Gelet op het voorgaande bepaalt ACM dat de relevante geografische markt nationaal is.

B.6.4 Conclusie nationale markt voor tweevoudige gesprekken

960. Gelet op het voorgaande bepaalt ACM dat de relevante markt bestaat uit de diensten ISDN1/2-aansluitingen (inclusief gestapelde aansluitingen) en IP-telefonie met een gegarandeerde verbinding voor 2 tot en met 12 gelijktijdige gesprekken,[525] zijnde Voice over Broadband-diensten voor 2 tot en met 12 gelijktijdige gesprekken en Hosted Voice diensten tot en met 100 seats.

961. De markt betreft deze diensten geleverd via zowel koper-, coax- en glasvezelnetwerken, geleverd zowel los als in een bundel met andere elektronische communicatiediensten en inclusief het verkeer hierover, uitgezonderd internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten (hierna: de markt voor tweevoudige gesprekken).

962. ACM bepaalt dat de markt nationaal is.

B.7 Concurrentieanalyse retailmarkt voor tweevoudige gesprekken

963. In deze paragraaf analyseert ACM de concurrentiesituatie op de afgebakende markt voor tweevoudige gesprekken in afwezigheid van regulering. Eerst gaat ACM hieronder in op de WLR-overeenkomst van juli 2014. Vervolgens gaat ACM in op:

- Marktaandelen (paragraaf B.7.1);
- Actuele concurrentie (paragraaf B.7.2);
- Het ontbreken van kopersmacht (paragraaf B.7.3); en
- Het ontbreken van potentiële concurrentie (paragraaf B.7.4).

WLR-overeenkomst

964. In een marktsituatie zonder regulering abstraheert ACM van aanbieders die afhankelijk zijn van toegang van KPN op de retailmarkt. ACM acht het aannemelijk dat KPN in afwezigheid van regulering geen commercieel aantrekkelijke vorm van toegang aan alternatieve aanbieders aanbiedt op basis waarvan zij effectieve en duurzame concurrentiedruk op KPN kunnen uitoefenen.

965. De overeenkomst die KPN met zijn WLR-afnemers per 1 juli 2014 is aangegaan over de tarieven en voorwaarden waaronder KPN WLR-toegang verleent voor PSTN, ISDN1/2 en ISDN15/20/3 maakt dit niet anders. Deze overeenkomst is aangegaan naar aanleiding van meerdere geschilprocedures en een handhavingstraject van ACM. Deze overeenkomst geldt weliswaar ongeacht of sprake is van regulering door ACM waarbij de overeenkomst eindigt de

[525] Het gaat om een verbinding waarbij de aanbieder controle heeft over de bandbreedte voor spraak waardoor de beschikbaarheid en kwaliteit gegarandeerd wordt.

facto op het moment dat KPN (ook retail) de PSTN- en/of ISDN-dienstverlening definitief en onvoorwaardelijk beëindigt, maar niet eerder dan 1 januari 2018.[526]

966. ACM overweegt echter dat de WLR-overeenkomst onder druk van de bestaande regulering tot stand is gekomen. ACM stelt vast dat de betreffende overeenkomst de positie van KPN op de wholesalemarkten niet wezenlijk verandert. KPN blijft de enige partij die de betreffende traditionele diensten landelijk kan aanbieden. De overeenkomst remedieert bovendien niet alle in het marktanalysebesluit VT2012 vastgestelde potentiële mededingingsproblemen. Zo wordt bijvoorbeeld het probleem van marge-uitholling in de overeenkomst niet geadresseerd. Hierdoor is de mogelijkheid voor KPN om zich onafhankelijk te gedragen van zijn afnemers naar alle waarschijnlijkheid niet geheel weggenomen. Het moet daarom worden afgewacht hoe KPN in de komende reguleringsperiode in de praktijk toepassing zal geven aan de overeenkomst en in hoeverre de overeenkomst andere marktpartijen in staat stelt een effectieve en duurzame concurrentiedruk op KPN uit te oefenen. Aangezien de overeenkomst onder druk van regulering tot stand kwam, deze niet alle problemen oplost, en de uitvoering onzeker is, neemt ACM de WLR-overeenkomst niet mee bij het uitvoeren van de concurrentieanalyse van de retailmarkt.

B.7.1 Marktaandelen

967. In deze paragraaf schetst ACM eerst de ontwikkeling van de huidige marktaandelen op de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken in aanwezigheid van regulering. Daarna geeft ACM de verwachte ontwikkeling hiervan tot en met 2018 eveneens in aanwezigheid van alle regulering. Vervolgens maakt ACM een inschatting van de huidige en verwachte marktaandelen in afwezigheid van regulering.

968. Het marktaandeel wordt vaak gebruikt als indicatie van markmacht. Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie vormt een zeer groot marktaandeel – meer dan 50 procent –– op zichzelf reeds het bewijs van een machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. In de beschikkingspraktijk van de Commissie is er doorgaans pas sprake van gevaar voor een individuele machtspositie als een onderneming een marktaandeel van meer dan 40 procent heeft. Een onderneming met een groot marktaandeel mag worden geacht over AMM te beschikken wanneer zijn marktaandeel over langere tijd stabiel is gebleven. Het feit dat een onderneming met een groot marktaandeel op een bepaalde markt geleidelijk marktaandeel verliest, kan erop wijzen dat de markt concurrerender wordt, maar hoeft niet uit te sluiten dat AMM wordt vastgesteld.[527]

969. Idealiter zouden de marktaandelen gelet op de marktafbakening in dit besluit op basis van aansluitingen en verkeer gezamenlijk bepaald worden. Verkeer en aansluitingen zitten immers in dezelfde markt. Door enerzijds gebrek aan data over verkeersvolumes per aanbieder op de afgebakende markten,[528] en anderzijds het effect dat CPS-regulering heeft,[529] kiest ACM

[526] KPN (2014), Raamovereenkomst voor de levering van de dienst wholesale line rental, 30 juni 2014.

[527] Richtsnoeren marktanalyse, blz. 15, randnummer 75.

[528] Mede doordat niet alle aanbieders deze gegevens op dat niveau uit hun administratie kunnen onttrekken.

voor de vaststelling en voorspelling van marktaandelen op basis van het aantal aansluitingen voor de situaties in afwezigheid van regulering. ACM acht marktaandelen op basis van aansluitingen voldoende representatief voor aansluitingen en verkeer tezamen, dit gelet op het feit dat afnemers over het algemeen hun aansluiting en verkeer van dezelfde aanbieder afnemen.

970. Echter, voor IP-telefoniediensten in de markten voor twee- en meervoudige gesprekken acht ACM een berekening op basis van aansluitingen niet geschikt. Hierbij kan namelijk met een enkele aansluiting een variabel aantal gelijktijdige gesprekken worden gerealiseerd. Hosted Voice wordt zelfs niet in aansluitingen geregistreerd, maar in aantal werkplekken. Om een marktaandeel te berekenen dat de juiste marktverhouding weergeeft, zijn de verschillende diensten gewogen op basis van het aantal gelijktijdige gesprekslicenties. Aansluitingen zijn op basis van het mogelijke aantal gelijktijdige gesprekken omgerekend naar aantal gesprekslicenties. Bij Hosted Voice zijn het aantal seats eveneens omgerekend naar aantal gesprekslicenties.[530]

Huidige marktaandelen

971. Tabel 15 geeft het verloop van de marktaandelen in aanwezigheid van alle regulering weer over de afgelopen periode. Uit de tabel volgt dat het marktaandeel van KPN is gedaald van 85-90 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** in Q2 2012 tot 80-85 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** in Q2 2014. De grootste concurrent van KPN op deze markt is UPC/Ziggo. Het marktaandeel van UPC/Ziggo is gestegen van 5-10 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** in Q2 2012 tot 10-15 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** in Q2 2014.

[529] In aanwezigheid van Carrier Pre-Select regulering kunnen klanten met een klassieke aansluiting van KPN een andere aanbieder kiezen voor slechts hun verkeer. In aanwezigheid hiervan is het aandeel van KPN in verkeer over het algemeen daarom ook lager dan in aansluitingen.

[530] In paragraaf B.6.2.2 gaat ACM in op de omrekening van seats naar licenties.

openbaar	**Q2 2012**	**Q3 2012**	**Q4 2012**	**Q1 2013**	**Q2 2013**	**Q3 2013**	**Q4 2013**	**Q1 2014**	**Q2 2014**
KPN	85-90%	85-90%	85-90%	85-90%	85-90%	80-85%	80-85%	80-85%	80-85%
UPC/ZIGGO	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	10-15%	10-15%	10-15%
TELE2	0-5%	0-5%	0-5%	5-10%	5-10%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
PRETIUM	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Overig	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%

Tabel 15. Ontwikkeling daadwerkelijke marktaandelen in aanwezigheid van regulering. Tot en met Q2 2013 betreft dit marktaandelen in aansluitingen ISDN1/2 en VoB2t/m12. Vanaf Q3 2013 betreft dit marktaandelen in gesprekslicenties ISDN1/2, VoB2t/m12 en Hosted Voice t/m100 seats. Bron: berekening op basis van ACM Telecommonitor en aanvullende gesprekslicentiedata van aanbieders.

972. ACM beschikt niet over afzetgegevens van partijen met betrekking tot Hosted Voice in de periode voor Q3 2013. De berekende marktaandelen tot Q3 2013 zijn daarom exclusief Hosted Voice. Voor Q3 2013 speelde Hosted Voice een zeer beperkte rol op de markt, waardoor het niet meenemen van Hosted Voice in de marktaandelen in die periode naar verwachting van ACM slechts een beperkte invloed heeft op de uitkomsten.

Verwachte marktaandelen

973. ACM dient prospectieve marktontwikkelingen mee te wegen in haar marktanalyses. In opdracht van ACM heeft Dialogic daarom eind 2013 onderzoek gedaan naar toekomstige relevante marktontwikkelingen en deze in marktaandelen gekwantificeerd. Uitgangspunt voor het onderzoek van Dialogic was de marktafbakening van het op het moment van onderzoek geldende marktanalysebesluit.

974. Na het afronden van het onderzoek van Dialogic is ACM gekomen tot een afbakening die tevens Hosted Voice omvat (zie vorig hoofdstuk). ACM kan voor haar analyse daardoor niet zonder meer uitgaan van de onderzoeksresultaten van Dialogic. ACM heeft, met gebruikmaking van de analyse van Dialogic, een eigen marktmodellering gemaakt. Nu Hosted Voice onderdeel is van de relevante markt, is deze toegevoegd aan de modellering van de markt en in de berekening van marktaandelen. Hiervoor heeft ACM extra gegevens opgevraagd bij aanbieders.

975. Ten opzichte van het model van Dialogic heeft ACM gebruik gemaakt van vier kwartalen extra gegevens uit de Telecommonitor (Q3 2013 t/m Q2 2014). Enerzijds maken deze recente door ACM toegevoegde data de voorspelling van marktaandelen aan het eind van de reguleringsperiode in het model accurater, omdat het model ontwikkelingen in marktaandelen (lineair) extrapoleert. Bovendien is de voorspelde periode vier kwartalen korter dan in de berekening van Dialogic.

976. Anderzijds kennen de verwachtingen een bepaalde mate van onzekerheid. De gegevens over Hosted Voice beslaan een periode van vier kwartalen.[531] Extrapolatie van deze getallen heeft het gevaar in zich dat tijdelijke pieken als een trend worden gemodelleerd. Het rekenmodel is door de korte historie van Hosted Voice gevoelig voor onjuiste inschatting van de groei van Hosted Voice.

977. Het model van Dialogic is voor een deel gebaseerd op data van ACM's Telecommonitor. Deze data is gebaseerd op het aantal aansluitingen. Zoals eerder aangegeven, geven de diensten in de markt aanleiding om een nieuwe telling te hanteren op basis van gesprekslicenties.

978. In Tabel 16 worden de resultaten van de berekeningen van ACM weergegeven. Zoals de tabel weergeeft, is de belangrijkste ontwikkeling in de komende reguleringsperiode dat het marktaandeel van KPN in aanwezigheid van regulering naar verwachting daalt naar 50-60 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** in 2018. Voornamelijk UPC/Ziggo profiteert hiervan: zijn marktaandeel zal naar verwachting groeien naar 15-25 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]**. Ook overige aanbieders groeien gezamenlijk mogelijk snel.

openbaar	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**Ultimo 2018**
KPN	75-85%	70-80%	65-75%	55-70%	50-60%
UPC/ZIGGO	10-15%	10-15%	15-20%	15-20%	15-25%
TELE2	0-10%	0-10%	0-5%	0-5%	0-5%
PRETIUM	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Overig	0-5%	5-10%	5-15%	10-20%	15-30%

Tabel 16. Verwachte marktaandelen in aanwezigheid van regulering per einde jaar. Bron: berekening ACM, september 2014, op basis van model Dialogic (maart 2014).

979. Net als Dialogic concludeert ACM ook op basis van het model met meer recente gegevens inclusief Hosted Voice dat zij in de tweevoudige markt de komende jaren een daling van het marktaandeel van KPN verwacht en een stijging van dat van UPC/Ziggo.

980. Het traditionele segment (ISDN) krimpt, zowel door overstap als rationalisatie. De verwachtingen ten aanzien van de groei van de volumes van VoB en Hosted Voice zijn sterk afhankelijk van dezelfde factoren. ACM beschikt slechts over data van een relatief korte meetperiode met overstap naar Hosted Voice. Het is moeilijk om op basis van vier kwartalen de snelheid van de overstap vast te stellen. De extrapolatie van deze gegevens bevat daardoor een bepaalde onzekerheid.

[531] Betrouwbare, vergelijkbare data voor eerdere periodes is door diverse aanbieders niet met terugwerkende kracht uit hun administratie te verkrijgen.

981. Ook Dialogic plaatst de kanttekening dat het volume in deze markt sterk daalt en de geprognosticeerde marktaandelen hierdoor een bepaalde mate van onzekerheid kennen.[532]

982. De krimpende markt is een belangrijke oorzaak voor het dalende marktaandeel van KPN. KPN heeft veruit de grootste afzet in het ISDN-segment. Bovendien treedt rationalisatie naar verwachting meer op bij afnemers die al lange tijd ISDN hebben en klant zijn bij KPN, dan bij afnemers van andere aanbieders die recenter zijn overgestapt. ACM stelt op grond daarvan vast dat KPN deels marktaandeel verliest zonder dat de concurrentie daadwerkelijk is toegenomen.

983. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van Tabel 17, waarin zichtbaar wordt dat in de afgelopen kwartalen ISDN-aansluitingen het grootste deel van de verloren aansluitingen uitmaakten en dat daarnaast het merendeel van de gewonnen aansluitingen VoB-diensten zijn.

	Q4 2012	Q1 2013	Q2 2013	Q3 2013	Q4 2013	Q1 2014
Aandeel ISDN in verloren aansluitingen	93%	90%	87%	86%	85%	85%
Aandeel VoB in verloren aansluitingen	7%	10%	13%	14%	15%	15%
Aandeel ISDN in gewonnen aansluitingen	32%	34%	33%	25%	21%	15%
Aandeel VoB in gewonnen aansluitingen	68%	66%	67%	75%	79%	85%
Netto krimp van aansluitingen ISDN+VoB	2%	3%	3%	3%	3%	2%

Tabel 17. Aandeel ISDN1/2- en VoB2t/m12-diensten in gewonnen en verloren aansluitingen. Exclusief Hosted Voice. Bron: ACM Telecommonitor.

984. Van Q3 2013 tot Q2 2014 zijn circa 28.000 gesprekslicenties gemigreerd van ISDN-diensten naar VoB-diensten. Daarnaast migreren sinds kort klanten naar Hosted Voice. Berekeningen van ACM op basis van de data laten zien dat eindgebruikers in de markt voor tweevoudig voor 55-65 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** van de overstappen naar IP voor KPN kiezen. Dit percentage is lager dan het marktaandeel van KPN medio 2014. In de prospectieve analyse ziet ACM het marktaandeel van KPN tot 2018 mede daarom dalen.

985. De verwachte groei van UPC/Ziggo wordt sterk gedreven door de groei die Ziggo de afgelopen jaren in zijn VoB2-afnemers behaalt. Andere partijen zoals Vodafone en Voiceworks groeien ook. Vodafone is net als in de markt voor meervoudige gesprekken vrij recent toegetreden en wint klanten met IP-telefoniediensten in de markt voor tweevoudige gesprekken. Voiceworks daarentegen is een partij die zowel op ISDN-diensten (op basis van WLR) als op IP-telefoniediensten groeit. Beide partijen veroveren daarom naar verwachting een deel van migrerende ISDN-klanten.

[532] Dialogic (maart 2014), blz. 74.

Marktaandelen in afwezigheid van regulering

986. In de analyse van de marktaandelen in afwezigheid van regulering gaat ACM ervan uit dat partijen geen gebruik meer kunnen maken van gereguleerde diensten. Het huidige marktaandeel dat partijen hebben gerealiseerd op basis van gereguleerde bouwstenen vervalt daardoor.[533] Bij de berekening van het marktaandeel in afwezigheid van regulering wordt deze afzet toegerekend aan de partijen met een (deels) eigen netwerk. Als verdeelsleutel is gebruikt het aandeel van partijen op basis van eigen netwerk gerealiseerde afzet.

987. Concurrenten van KPN in de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken beschikken slechts in beperkte mate over een eigen netwerk. Alleen UPC/Ziggo beschikt over een relatief uitgebreid eigen netwerk. Eurofiber beschikt over een aansluitnetwerk maar is een partij die niet actief is in de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken, maar die wel toegangsdiensten beschikbaar stelt aan derden. Eurofiber biedt echter alleen zakelijk glasvezel (FttO) aan en dit is vanwege de prijs economisch naar verwachting niet rendabel voor het aanbieden van diensten in het overgrote deel van de markt voor tweevoudige gesprekken. ACM verwacht dan ook niet dat er ondernemingen zijn die diensten op de markt voor tweevoudige gesprekken aan zullen bieden via het netwerk van Eurofiber. Dit betekent dat in afwezigheid van regulering slechts twee ondernemingen op de markt voor tweevoudige gesprekken actief zullen zijn: KPN en UPC/Ziggo.

988. In afwezigheid van alle regulering heeft ACM berekend dat KPN op eind 2014 een marktaandeel van 85-90 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** zou hebben in de markt voor tweevoudige gesprekken. In afwezigheid van regulering kunnen concurrenten van KPN niet langer gebruik maken van gereguleerde toegangsdiensten en zijn zij aangewezen op een eigen netwerk. Als zij dat niet hebben, dan kunnen zij niet op de markt actief zijn.

989. In Tabel 18 zijn de verwachte marktaandelen in afwezigheid van regulering weergegeven voor de komende reguleringsperiode. Uit deze tabel blijkt dat KPN naar verwachting over een marktaandeel van circa 70-80 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** zou beschikken aan het einde van de reguleringsperiode.

openbaar	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**Ultimo 2018**
KPN	85-90%	85-90%	80-85%	75-85%	70-80%
UPC/Ziggo	10-15%	10-15%	15-20%	20-25%	20-30%

Tabel 18. Verwachte marktaandelen tweevoudig in afwezigheid van regulering per einde jaar. Bron: berekening ACM, september 2014, op basis van model Dialogic (maart 2014).

990. De bovenstaande verwachte marktaandelen in afwezigheid van regulering geven een daling van het marktaandeel van KPN in de komende reguleringsperiode. De getoonde daling van het marktaandeel is voor een deel een gevolg van het krimpen van de markt, waarbij met

[533] Diverse retailaanbieders nemen (buiten hun eigen netwerk) gereguleerde toegangsproducten van KPN af om ISDN, VoB of Hosted Voice aan te bieden. Hiervoor wordt zowel ontbundelde toegang, wholesale breedbandtoegang en huurlijnen als wholesale line rental en carrier pre-select gebruikt.

name KPN volume verliest. Wel heeft Ziggo succesvol VoB2-klanten gewonnen; een trend die naar verwachting van Dialogic doorgezet zal worden.

Conclusie

991. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat het marktaandeel van KPN in afwezigheid van regulering op de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken ondanks een verwachte daling hoog blijft, en een sterke indicatie is van (het risico op) AMM van KPN.

B.7.2 Actuele concurrentie

992. Het bestaan van een machtspositie kan worden aangetoond aan de hand van een aantal criteria dat is beschreven in paragraaf 3.1 van de Richtsnoeren marktanalyse van de Europese Commissie. Criteria die een indicatie geven van de mogelijkheid van een onderneming om zich in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten, klanten en eindgebruikers te gedragen op de markt voor tweevoudige gesprekken, zijn de volgende:[534]

- Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur;
- Voordelen uit productdifferentiatie en -diversificatie;
- Het ontbreken van kopersmacht; en
- Het ontbreken van potentiële concurrentie.

993. In de Richtsnoeren marktanalyse wordt daarnaast een aantal andere indicatoren vermeld, zoals verticale integratie, schaal- en breedtevoordelen, de relatieve omvang van de totale onderneming, gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten of financiële middelen en technologische voorsprong of superioriteit, die zich als een voordeel van een aanbieder ten opzichte van concurrenten op verschillende manieren kunnen manifesteren. Deze criteria worden evenals in het voorgaande marktanalysebesluit niet verder geanalyseerd. ACM is van oordeel dat deze criteria in dit geval niet onderscheidend zijn voor het al dan niet bestaan van aanmerkelijke marktmacht.[535] Uit het onderzoek zijn ook geen aanwijzingen naar voren gekomen die erop duiden dat analyse van deze factoren leidt tot een andere conclusie ten aanzien van het risico op AMM. Het onderzoek heeft geen aanleiding gegeven tot nader onderzoek van deze indicatoren.

994. De overige, hier niet genoemde criteria, worden niet verder geanalyseerd. ACM is van mening dat deze in dit geval niet onderscheidend zijn voor het al dan niet bestaan van risico op aanmerkelijke marktmacht.

Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur

Netwerkdekking aanbieders

995. In de markt voor tweevoudige gesprekken zijn het koper-, coax- en FttH-netwerk relevant voor het leveren van diensten. Hoewel het mogelijk is om tweevoudige gespreksdiensten via

[534] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 78.

[535] Hoewel schaal- en breedtevoordelen in het vorige marktanalysebesluit wel zijn geanalyseerd, overweegt ACM dat deze criteria niet leiden tot een andere conclusie in dit geval.

FttO-infrastructuur te leveren, wordt deze naar verwachting hiervoor beperkt gebruikt vanwege de relatief hoge kosten en lage omzet. In Tabel 19 hieronder volgt de netwerkdekking van de partijen die in afwezigheid van regulering actief zijn in de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken. Naast deze partijen zijn er nog enkele kleine kabel- en consumentenglasvezelaanbieders (FttH) met een beperkt eigen netwerk, maar de omvang van deze partijen op de markt voor tweevoudige gesprekken is zeer beperkt.

996. Het gemaakte onderscheid tussen het zakelijke segment en het consumentensegment van de markt voor tweevoudige gesprekken is van belang, omdat ongeveer een derde van de markt voor tweevoudige gesprekken bestaat uit diensten die door consumenten worden afgenomen en de overige twee derde diensten door zakelijke afnemers worden afgenomen.[536]

Partij	Dekking koper	Dekking coax	Dekking FttH	Dekking FttO (<150m)
KPN	100%	-	7%[537]	80-85%
UPC/Ziggo	-	60-65%	-	65-70%
Eurofiber	-	-	-	40-45%

Tabel 19. Netwerkdekking van partijen ten opzichte van zakelijke bedrijfslocaties. Bron: onderzoek ACM op basis van netwerkgegevens van marktpartijen (januari 2014) en een Cendris bedrijvenbestand. Bij FttO inclusief nearnet tot 150m. [vertrouwelijk].

Partij	Dekking koper	Dekking coax	Dekking FttH
KPN	100%	-	25%[538]
UPC/Ziggo	-	Ruim 90%[539]	-

Tabel 20. Netwerkdekking van partijen ten opzichte van huishoudens in Q1 2014.

997. Uit bovenstaande tabel blijkt dat KPN als enige aanbieder beschikt over een kopernetwerk, waarmee hij tevens alle klanten kan bedienen. Voor zover afnemers zich in een FttH-gebied bevinden of diensten willen afnemen op basis van FttO heeft KPN ook in die gevallen veruit de grootste netwerkdekking. Vodafone heeft geen eigen netwerk maar maakt behalve gebruik van gereguleerde bouwstenen, net als andere aanbieders van vaste telefonie, tevens gebruik van FttO van Eurofiber. Zoals eerder aangegeven, speelt FttO in deze markt een beperkte rol.

---

[536] Geaggregeerde schriftelijke beantwoording van de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vraag 19. Meting Q3 2013, gemeten in aansluitingen ISDN en VoB.

[537] www.kpn-wholesale.com/campaigns/zakelijkethernet/maak-de-beste-keuze/infographic.aspx, onder 'Marktbereik', geraadpleegd 7 oktober 2014. Dit betreft volgens KPN het aandeel bereikte bedrijfsvestigingen met 1 of meer medewerkers van in totaal 1,3mln.

[538] Berekening ACM op basis van cijfers op websites Reggefiber en CBS.

[539] Zie 'Liberty Global to Acquire Ziggo, Strategic combination creates national Dutch cable operator', persbericht Liberty Global-Ziggo van 27 januari 2014, https://www.ziggo.com/nl/newsroom/persberichten/3853/liberty-global-to-acquire-ziggo.

998. De netwerkdekking van UPC/Ziggo met zijn coaxnetwerk is ten aanzien van consumenten zeer uitgebreid (ruim 90 procent) en relatief vergelijkbaar met KPN. Ten aanzien van zakelijke afnemers is de dekking aanzienlijk beperkter dan KPN, omdat een groot deel van de zakelijke afnemers zich op bedrijventerreinen bevindt waar vaak geen coax- of glasaansluitingen van kabelaanbieders aanwezig zijn, maar wel koperaansluitingen van KPN.

999. De glasvezelnetwerken van UPC/Ziggo bestaan net als de glasvezelnetwerken van KPN uit 'core'-netwerken en aansluitnetwerken. Core-netwerkdelen worden gebruikt om de wijkcentrales (een netwerkknooppunt in een HFC-netwerk) met daarop gekoppeld het coaxaansluitnet te verbinden met de rest van het netwerk. Op de core-netwerkdelen, ook wel transmissienetwerken, worden geen klantlocaties aangesloten. Vanuit de transmissienetwerken kunnen wel nieuwe aansluitringen worden aangelegd, van waaruit vervolgens klantaansluitingen gerealiseerd kunnen worden. Transmissienetwerken dragen derhalve slechts beperkt bij aan de netwerkdekking als zodanig.

1000. In Tabel 19 wordt bij het dekkingspercentage geen onderscheid gemaakt tussen aansluitnetwerken en transmissienetwerken. ACM beschikt niet over de hiervoor benodigde gegevens. Ter nuancering van de in aangegeven dekkingspercentages moet worden aangegeven dat bij kabelaanbieders de transmissienetwerken veel meer (bij Ziggo **[vertrouwelijk:** XXX procent**]**)[540] bijdragen aan de (glasvezel)netwerkdekking dan het geval is bij KPN (**[vertrouwelijk:** XXX procent**]**)[541] en andere aanbieders (bijvoorbeeld Tele2 en BT (**[vertrouwelijk:** XXX procent**]**)).[542]

1001. ACM verwacht niet dat dit verschil in netwerkdekking in de reguleringsperiode in belangrijke mate zal afnemen, omdat UPC/Ziggo **[vertrouwelijk:**
]. Hoewel KPN onder consumenten dus geen netwerkdekkingsvoordeel geniet ten opzichte van UPC/Ziggo (een derde van de markt, zoals genoemd onder randnummer 996), heeft hij dat voor het bereiken van zakelijke afnemers blijvend wel (twee derde van de markt). Dit vormt een concurrentievoordeel van KPN ten opzichte van zijn grootste concurrent.

1002. Het voordeel dat KPN ontleent aan deze uitgebreide netwerkdekking voor zakelijke afnemers wordt hieronder nader uiteengezet.

[540] Ziggo, Marktanalyse Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO), 28 december 2012, tabel 11, blz. 90, met kenmerk: OPTA/AM/2012/203110.

[541] KPN, antwoord op vraag 1 van de geografische vragenlijst d.d. 22 januari 2014 ten behoeve van de marktanalyse ZND, 4 februari 2014.

[542] Tele2, Marktanalyse Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO), 28 december 2012, tabel 11, blz. 90, met kenmerk: OPTA/AM/2012/203110. BT: Antwoorden per e-mail op vraag 1 van de geografische vragenlijst, e-mail van Speer-IT, namens BT aan ACM op 22-4-2014.

Multisite-afnemers

1003. In het onderzoek van Dialogic komt naar voren dat zakelijke afnemers die over meerdere vestigingen beschikken, zoeken naar een telefonieaanbieder die diensten kan leveren aan al deze vestigingen.[543] Hierdoor leidt een beperkte netwerkdekking tot een extra concurrentienadeel ten opzichte van aanbieders met een grotere netwerkdekking aangezien partijen die niet aan alle vestigingen kunnen leveren niet of nauwelijks worden overwogen.

1004. Om te kunnen inschatten hoe groot dit concurrentienadeel is, heeft Dialogic onderzoek gedaan naar het aantal multisite-afnemers en naar de producten die verschillende typen bedrijven afnemen.[544] De onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal multisite-afnemers in Nederland. Afnemers die over meerdere vestigingen beschikken zijn vooral te vinden in de categorie middenbedrijf (60 procent) of grootbedrijf (94 procent), maar ook bijna een derde van kleinbedrijf beschikt over meerdere vestigingen.

	Aantal bedrijven in Nederland	**Eén vestiging**	**Multisite**
SOHO	620.000	95%	5%
Kleinbedrijf	110.000	69%	31%
Middenbedrijf	12.000	40%	60%
Grootbedrijf	630	6%	94%

Tabel 21. Percentage multisite-afnemers per bedrijfsgrootte categorie in Nederland. Bron: Dialogic (april 2014).[545]

1005. De afnemers van tweevoudige gesprekken zijn divers en bestaan uit consumenten (circa een derde), SOHO, klein-, midden- en grootbedrijf (gezamenlijk circa twee derde). De tabel hieronder geeft een overzicht van de mate waarin verschillende typen zakelijke afnemers een bepaald product afnemen in de tweevoudige markt. Hieruit blijkt onder andere dat alle typen zakelijke afnemers tweevoudige telefonieproducten afnemen.

[543] Dialogic (april 2014), blz. 97-88.

[544] Dialogic (april 2014), blz. 65-66.

[545] Dialogic (april 2014), blz. 8 en 15.

	SOHO	Kleinbedrijf	Middenbedrijf	Grootbedrijf
ISDN-1	18%	13%	15%	10%
ISDN-2	24%	33%	25%	42%
ISDN-2 gestapeld	4%	11%	5%	13%
VoB 2 t/m 12	11%	16%	10%	5%
Hosted Voice	3%	7%	6%	10%

Tabel 22. Gebruik van verschillende diensten in de markt voor tweevoudige gesprekken door verschillende typen zakelijke afnemers. Bijvoorbeeld: 33% van alle kleinbedrijven nam ISDN2 af. Bron: Dialogic (april 2014).[546]

1006. De precieze verdeling van het volume aansluitingen en gesprekslicenties in de markt voor tweevoudige gesprekken is op basis van Tabel 21 en Tabel 22 niet om te rekenen tot een aandeel multisite-aansluitingen of gesprekslicenties aangezien het niet bekend is welk deel van de bedrijven zowel een tweevoudige aansluiting als meerdere vestingen hebben. ACM acht het op basis van bovenstaande cijfers in Tabel 21 en Tabel 22 wel aannemelijk dat een deel van de afnemers in de markt voor tweevoudige gesprekken een multisite-vraag heeft. Hierdoor acht ACM het aannemelijk dat het genoemde voordeel dat KPN geniet uit zijn netwerkdekking versterkt wordt.

Conclusie

1007. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat KPN's voordeel uit netwerkdekking een indicatie is van (het risico op) AMM van KPN.

Voordelen uit productdifferentiatie en -diversificatie

Voordelen uit productdifferentiatie – binnen de markt voor tweevoudige gesprekken
1008. KPN is in afwezigheid van regulering de enige aanbieder van traditionele ISDN2. ISDN2 neemt echter snel in volume en belang af in de markt door zowel overstap naar IP-telefoniediensten als rationalisatie. Daardoor neemt het voordeel af dat KPN nu heeft door het kunnen aanbieden van ISDN2.

1009. Naast ISDN2 biedt KPN IP-telefoniediensten aan voor twee tot en met twaalf gelijktijdige gesprekken. Andere aanbieders van IP-telefoniediensten zijn op dit moment minder goed in staat dan KPN om een volledig IP-productaanbod aan te bieden. Zo kan UPC/Ziggo op zijn coaxnetwerk medio 2014 **[vertrouwelijk:**

].[547] Echter, UPC heeft aangegeven **[vertrouwelijk:**

].[548] Ziggo

[vertrouwelijk:

].[549] Aangezien het nog onzeker is hoe

[546] Dialogic (april 2014), blz. 66.

[547] Email Ziggo, Eerste antwoorden, 11 juli 2014.

[548] Email UPC, vragen ACM – VT, 15 juli 2014.

[549] Email Ziggo, Eerste antwoorden, 11 juli 2014.

dit zich ontwikkelt, acht ACM het niet aannemelijk dat een andere partij dan KPN op korte termijn het gehele (IP-)productaanbod in de markt voor tweevoudige gesprekken zal bieden. Op basis van zakelijk glasvezel biedt UPC/Ziggo wel diensten aan tot en met twaalf gelijktijdige gesprekken,[550] maar FttO is vanwege de hoge kosten vaak niet geschikt voor het aanbieden van (alleen) telefoniediensten in de tweevoudige markt.

1010. KPN is in afwezigheid van regulering de enige partij in de markt voor tweevoudige gesprekken die alle diensten in de markt aanbiedt. Overige marktpartijen zijn hier niet toe in staat. KPN heeft daardoor een voordeel. ACM verwacht dat dit voordeel gedurende de reguleringsperiode langzaam afneemt, als ISDN2 zoals verwacht minder belangrijk wordt en UPC/Ziggo een breder aanbod IP-telefoniediensten ontwikkelt.

Voordelen uit productdiversificatie – bundels met diensten uit aanverwante markten

1011. In het algemeen geldt een trend onder zowel consumenten als bedrijven om meer telecomdiensten bij één aanbieder in te kopen, waardoor de positie van aanbieders in aanverwante markten steeds meer invloed heeft op de tweevoudige markt. Dialogic geeft aan dat de vraag naar mobiele communicatie, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten vaak via een enkel offerteverzoek wordt uitgezet in de markt, en dat alleen aanbieders overwogen worden die deze volledige vraag kunnen invullen.[551]

1012. Naast de sterkste positie binnen de markt voor tweevoudige gesprekken heeft KPN zowel in aanverwante vaste telefoniemarkten zoals PSTN en meervoudige gesprekken als in overige aanverwante markten zoals internettoegang, zakelijke netwerkdiensten een sterke positie.[552] UPC/Ziggo is in deze aanverwante markten, op internettoegang na, minder sterk of minder goed uitgerust dan KPN waardoor hij minder goed in staat is tot het doen van een concurrerend bundelaanbod voor met name zakelijke afnemers. Voor consumentendiensten overweegt ACM dat KPN geen voordeel heeft ten opzichte van UPC/Ziggo. Voor het bieden van zowel meervoudige gesprekken als zakelijke netwerkdiensten gelden daarentegen juist grotere netwerkdekkingsnadelen ten opzichte van KPN dan in de vorige paragraaf beschreven, onder meer omdat deze diensten niet tot nauwelijks op basis van coax worden geleverd.

1013. Een ander mogelijk voordeel van KPN is dat hij naast een vaste infrastructuur ook een mobiele infrastructuur bezit. UPC/Ziggo heeft zelf geen volledige mobiele infrastructuur, al heeft hij wel frequentiespectrum. Omdat UPC/Ziggo als MVNO actief is, beschikt UPC/Ziggo mogelijk over een technisch nadeel in de opkomst van vast-mobiel geïntegreerde diensten ten opzichte van aanbieders met vaste en mobiele netwerken onder eigen controle. Dit kan ertoe leiden dat hij minder goed geïntegreerde diensten kan ontwikkelen en implementeren.[553] De ontwikkeling

---

[550] **[vertrouwelijk:**

] Email Ziggo, Eerste antwoorden, 11 juli 2014. Email UPC, vragen ACM – VT, 15 juli 2014

[551] Dialogic (april 2014) blz. 98.

[552] Zie hiervoor de concurrentieanalyses van PSTN, meervoudige gesprekken en ZND in deze annex.

[553] Schriftelijke antwoorden Ziggo op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vraag 40.

van vast-mobiel geïntegreerde telefonie maakt dat de positie van aanbieders in mobiele telefonie belangrijker wordt voor de concurrentie in de tweevoudige markt.

Conclusie

1014. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat KPN's voordelen uit zowel productdifferentiatie als -diversificatie een indicatie zijn van (het risico op) AMM van KPN. Dit geldt met name voor zakelijke afnemers.

B.7.3 Het ontbreken van kopersmacht

1015. In deze paragraaf onderzoekt ACM of er sprake is van kopersmacht die een AMM-positie van KPN kan voorkomen.[554]

Analyse

1016. De tweevoudige markt bestaat uit consumenten, SOHO, klein-, midden- en grootzakelijke afnemers. Door deze grote verscheidenheid hebben de afnemers van tweevoudige telefonie weinig gemeenschappelijke belangen. De onderlinge organisatiegraad is beperkt en daarmee hun kopersmacht. Het is bij ACM in de praktijk ook niet gebleken dat deze afnemers georganiseerd zijn voor gezamenlijke inkoop en hierdoor kopersmacht kunnen uitoefenen.

1017. In paragraaf B.7.1 is vastgesteld dat er in de situatie in afwezigheid van regulering naast KPN maar één andere aanbieder is met enig bereik in de markt voor tweevoudige gesprekken, namelijk UPC/Ziggo. Zoals in Tabel 19 is weergegeven kan UPC/Ziggo een zeer groot deel van de consumenten bereiken, maar is zijn netwerkdekking wat betreft zakelijke afnemers veel beperkter.

1018. Hierdoor is er voor zakelijke afnemers buiten het UPC/Ziggo verzorgingsgebied vrijwel geen geschikt alternatief beschikbaar voor het aanbod van KPN. Hetzelfde geldt voor zakelijke afnemers die een behoefte hebben voor een product dat UPC/Ziggo niet kan leveren op zijn netwerk (zie randnummer 998). Dit maakt hen afhankelijk van het aanbod van KPN en maakt het uitoefenen van kopersmacht onmogelijk. Hierdoor kan geconcludeerd worden dat dit klantsegment onvoldoende kopersmacht heeft.

Conclusie

1019. ACM concludeert dat er een (zeer) beperkte mate van kopermacht is die niet voldoende is om een AMM-positie van KPN te voorkomen.

B.7.4 Het ontbreken van potentiële concurrentie

1020. In deze paragraaf onderzoekt ACM of er potentiële concurrentiedruk is van buiten de markt die een AMM-positie van KPN kan voorkomen. Dat kan het geval zijn als er geen hoge toetredingsdrempels zijn.[555]

[554] In paragraaf 4.4 is toegelicht waarom en hoe ACM kopersmacht analyseert.

[555] In paragraaf 4.5 is toegelicht waarom en hoe ACM potentiële concurrentie analyseert.

Analyse

1021. Door schaalvoordelen, die zich vooral voordoen in het realiseren van de voor alle vaste telefoniediensten noodzakelijke transmissie, oftewel het vaste netwerk, is het moeilijk om op een beperkte schaal toe te treden in afwezigheid van regulering. Dat zorgt voor hoge toetredingsdrempels. Dit wordt nog versterkt door de relatief geringe en krimpende omzet op tweevoudige gesprekken waardoor aansluitingen moeilijk rendabel te maken zijn. Door deze hoge toetredingsdrempels is er de komende reguleringsperiode geen nieuwe toetreding te verwachten en gaat er geen prijsdruk uit van potentiële toetreding.[556]

Conclusie

1022. ACM concludeert dat er geen potentiële concurrentie is om een AMM-positie van KPN te voorkomen.

B.7.5 Afweging en conclusie: risico op AMM van KPN

1023. In het voorgaande heeft ACM vastgesteld dat KPN in afwezigheid van regulering beschikt over een marktaandeel van 85-90 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** in Q1 2014 op de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken. De verwachting is dat dit marktaandeel in de komende periode zal dalen naar ongeveer 70-80 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** eind 2018 in afwezigheid van regulering. Ondanks deze daling blijft het marktaandeel hoog. Het hoge marktaandeel van KPN gedurende de hele reguleringsperiode is op zichzelf een sterke indicatie van een risico op AMM van KPN op deze markt.

1024. Dit wordt ondersteund door de andere criteria die door ACM zijn onderzocht. KPN beschikt de komende reguleringsperiode over een blijvend netwerkdekkingsvoordeel en voordelen uit productdifferentiatie en -diversificatie. Ook is er geen sprake van disciplinering als gevolg van kopersmacht en/of potentiële concurrentie. Dit zijn allen indicaties van (het risico op) AMM van KPN.

1025. ACM concludeert om bovenstaande redenen dat er in afwezigheid van regulering een risico bestaat dat KPN op de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken beschikt over AMM.

[556] In de aanwezigheid van eventuele bovenliggende regulering (ULL en HKWBT/HL) worden de schaalvoordelen op transmissie geadresseerd. De vraag of er in die situatie nog resterende toetredingsdrempels zijn, is hier niet aan de orde.

B.8 Afbakening retailmarkt voor meervoudige gesprekken

B.8.1 Startpunt afbakening, productbeschrijvingen en marktontwikkelingen

1026. In deze paragraaf licht ACM het startpunt voor de afbakening toe en beschrijft zij de belangrijkste producten. Daarna geeft ACM een overzicht van belangrijke marktontwikkelingen. Die marktontwikkelingen leiden tot de onderzoeksvragen in afbakening van de productmarkt (paragraaf B.6.2). Daarna bakent ACM de geografische markt af (paragraaf B.6.3).

Startpunt afbakening

1027. In het marktanalysebesluit VT2012 is de retailmarkt voor meervoudige gesprekken afgebakend voor de periode 2012 tot 2015.[557] Deze markt is ook opgenomen in Annex B van het besluit Marktanalyse Ontbundelde Toegang 2011.[558] In het marktanalysebesluit VT2012 is de afbakening gestart vanuit ISDN30 en is vastgesteld dat ISDN15/20 daartoe behoren en dat er verder geen substituten zijn.

1028. Op grond van het marktanalysebesluit VT2012 gelden voor ISDN15/20/30-aansluitingen verplichtingen die ACM op grond van artikel 6a.4 van de Tw moet heroverwegen. Daarom kiest ACM ISDN(15/20/)30-aansluitingen als startpunt, net als in het marktanalysebesluit VT2012, en onderzoekt zij of andere diensten een substituut zijn.[559] ISDN en IP-telefoniediensten worden ook geleverd via ontbundelde toegang, wholesale breedbandtoegang en wholesale huurlijnen.

1029. ISDN15- en ISDN20-aansluitingen zijn afgeknepen ISDN30-aansluitingen waarbij ISDN30 geleverd wordt met gedeactiveerde kanalen. Voor ISDN15/20-aansluitingen geldt dat zij materieel hetzelfde zijn als ISDN30 en tegen dezelfde kosten geproduceerd worden, waarbij vervolgens een aantal functionaliteiten (kanalen) door de aanbieder is gedeactiveerd. Om deze redenen bepaalde ACM in het marktanalysebesluit VT2012 dat ISDN15/20 tot dezelfde markt behoren als ISDN30. Het CBb heeft dit oordeel in stand gelaten.[560] Er zijn ACM tijdens het onderzoek geen feiten of omstandigheden bekend geworden die tot heroverweging van dit standpunt zouden moeten leiden.

1030. In de marktanalysebesluiten VT2008[561] en VT2012 is bepaald dat de relevante retailmarkten voor vaste telefonie elk bestaan uit de telefonieaansluiting en het verkeer daarover.[562] Enkele typen verkeer zijn uitgesloten van de retailmarkten VT, namelijk: internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten.[563] Voor de onderhavige analyse geven vrijwel alle partijen aan geen verandering te zien op deze punten die aanleiding zouden kunnen geven tot

557 OPTA (2012), Marktanalyse Vaste Telefonie, 1 mei 2012, kenmerk: OPTA/AM/2012/201189.

558 OPTA (2011), Marktanalyse Ontbundelde Toegang, 29 december 2011, kenmerk: OPTA/AM/2011/202886.

559 ACM onderzoekt deze markt als aanleiding voor het besluit ontbundelde toegang en om in het besluit vaste telefonie de telefonie-specifieke verplichtingen te heroverwegen.

560 CBb 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342.

561 OPTA (2008), Marktanalyse Vaste Telefonie, 19 december 2008, kenmerk: OPTA/AM/2008/202721.

562 Dit punt is in het beroep tegen de marktanalysebesluiten VT2008 en VT2012 niet bestreden.

563 Gespreksopbouw voor deze typen verkeer behoort wel tot de wholesalemarkten VT.

heroverweging.[564,565] ACM neemt daarom als startpunt ISDN30-aansluitingen en het verkeer daarover.

1031. In de marktanalysebesluiten VT2008 en VT2012 is ook bepaald dat de relevante retailmarkten voor vaste telefonie elk bestaan uit vaste telefoniediensten die zowel los als in een bundel met andere elektronische communicatiediensten worden verkocht. Tot slot heeft ACM in de marktanalysebesluiten VT2008 en VT2012 bepaald dat vergelijkbare vaste telefoniediensten over zowel koper-, coax- als glasvezelnetwerken steeds tot dezelfde markt behoren.[566] Er zijn ACM tijdens het onderzoek geen feiten of omstandigheden bekend geworden die tot heroverweging van dit standpunt zouden moeten leiden. ACM richt de substitutievragen daarom op de verschillende producten en niet op de verschillende vaste infrastructuren via welke deze worden aangeboden.[567]

1032. Op basis van het voorgaande behoren ISDN15/20/30-aansluitingen en het verkeer daarover, los verkocht of als onderdeel van een bundel met andere elektronische communicatiediensten, via koper-, coax- en glasvezelnetwerken, tot de productmarkt voor ISDN30, hierna kortweg gezamenlijk: ISDN30.

Productbeschrijvingen

1033. ACM heeft in paragraaf B.6.1 verschillende vaste telefoniediensten beschreven die worden aangeboden en relevant zijn voor de afbakening vanuit ISDN2. Dezelfde soort diensten zijn relevant voor de afbakening vanuit ISDN30. Hierin komt naar voren dat ACM twee categorieën vaste telefoniediensten onderscheidt: klassieke telefoniediensten (PSTN en ISDN) en IP-telefoniediensten (zoals Voice-over-Broadband (VoB) en Hosted Voice). IP-telefoniediensten zijn verder onder te verdelen in enerzijds diensten waarbij de aanbieder van de telefoniedienst controle heeft over de onderliggende capaciteit van de verbinding en daarmee controle over de kwaliteit en waarbij voor spraak de beschikbaarheid en kwaliteit gegarandeerd wordt (‘managed’) en anderzijds diensten waarbij dit niet het geval is (‘best effort’, wat ACM onder Over-the-top (OTT) schaart).

Marktontwikkelingen

1034. De belangrijkste ontwikkelingen sinds het marktanalysebesluit VT2012 en verwachtingen voor de komende jaren zijn de volgende.

---

[564] Behalve KPN, die net als bij voorgaande analyses van mening is dat het verkeer naar alle nummers (dus ook naar internationale nummers, informatienummers en persoonlijke assistentiediensten) tot de retailmarkt behoort. Het ACM standpunt is echter reeds door het CBb bevestigd.

[565] Schriftelijke antwoorden BT, CAIW, Colt, Delta, Euronet, Tele2, NLTM, MTTM, Pretium, Verizon, Vodafone, Ziggo op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vragen 30a en b.

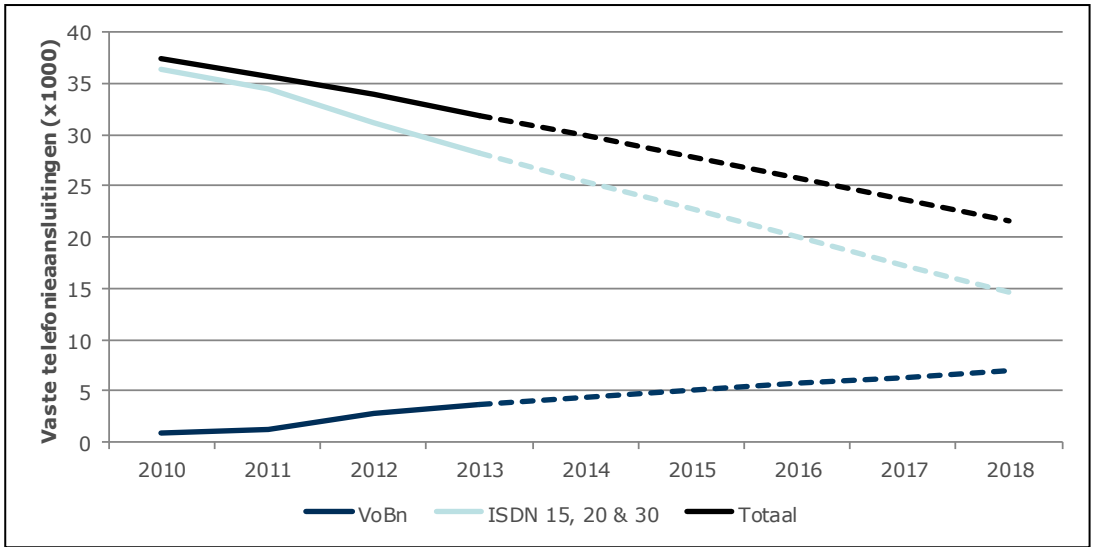
[566] Dit punt is in het beroep tegen de marktanalysebesluiten VT2008 en VT2012 niet bestreden.

[567] ACM overweegt dat hoewel er in 2014 nog geen telefoniediensten voor meervoudige gesprekken via coaxnetwerken worden aangeboden, deze **[vertrouwelijk:**

]. ACM behandelt daarom ook de netwerkdekking van coaxnetwerken in de concurrentieanalyse, met dezelfde nuancering.

1035. Het aantal ISDN30-aansluitingen krimpt de afgelopen jaren en volgens Dialogic ook de komende jaren, zoals weergegeven in Figuur 5. Dit komt enerzijds door overstap van ISDN naar IP-telefoniediensten zoals VoB>12 (VoBn in de figuur ofwel VoB meervoudig). Anderzijds krimpt het aantal ISDN30-aansluitingen door rationalisatie ofwel het opzeggen van inmiddels overbodig gebleken aansluitingen door afnemers, zonder dat deze door een vergelijkbare dienst worden vervangen. Hierdoor krimpt ook het gezamenlijke volume van ISDN15/20/30- en VoB>12-aansluitingen, zoals weergegeven in Figuur 8.

1036. ACM overweegt dat de krimp van ISDN-aansluitingen zonder dat wordt overgestapt naar een andere telefoniedienst het resultaat is van een lange termijn trend van afnemend belang van vaste telefonie. De krimp is niet ingegeven door een prijsstijging van een product op dit moment, maar door een afnemende behoefte aan gesprekscapaciteit. Het volume aan verkeer via vaste telefoonaansluitingen neemt al lange tijd af.[568] ACM overweegt dat afnemers per individueel gesprek substitueren naar mobiel, email, sms, fax, social media en andere communicatiemogelijkheden, maar de vaste aansluiting zeggen afnemers niet op. Ook bij deze trend van rationalisatie houden bedrijven een vaste aansluiting, maar kijken zij kritisch naar hun behoefte aan antal aansluitingen of gesprekslicenties die zij nodig hebben.



Figuur 8. Daadwerkelijke en verwachte ontwikkeling ISDN30 – VoB*n*, geteld in aansluitingen. Exclusief hosted voice. Bron: Dialogic (maart 2014).[569]

1037. In het marktanalysebesluit VT2012 heeft ACM geconcludeerd dat VoB nog geen vraagsubstituut is voor ISDN30, omdat er nog nauwelijks sprake was van daadwerkelijke en verwachte overstap naar VoB. Deze overstap naar en groei van VoB is vanaf 2012 op gang gekomen, zoals blijkt uit Figuur 5. Dialogic geeft voorts aan dat het vervangen van meervoudige ISDN-aansluitingen door een meervoudige VoB-aansluiting (in de praktijk vaak een SIP-trunk), technisch uitvoerbaar en kosteneffectief is, met name wanneer ook de eigen PBX wordt

[568] ACM Telecommonitor.

[569] Dialogic (maart 2014), blz. 49.

vervangen. Dialogic verwacht dat deze omschakeling zijn tijd zal nemen, aangezien afnemers van ISDN15/20/30-aansluitingen veelal te maken hebben met langlopende contracten, complexe applicaties en een zeer groot belang bij de beschikbaarheid van de verbinding (bijvoorbeeld callcenters).[570] ACM onderzoekt daarom in paragraaf B.6.2.1 substitutie naar VoB.

1038. Dialogic noemt naast VoB meervoudig ook Hosted Voice als opkomende IP-telefoniedienst waar ISDN-afnemers naar overstappen.[571] Aanbieders noemen deze ontwikkeling ook. Ontwikkelingen die gepaard gaan met Hosted Voice zijn onder meer de nieuwe aanvullende mogelijkheden van integratie van vaste en mobiele telefonie, met kantoorautomatisering (zoals Microsoft Lync) en het uitbesteden van het beheer van een telefooncentrale. ACM onderzoekt daarom substitutie naar Hosted Voice in paragraaf B.6.2.2 en weegt mogelijkheden voor integratie van vast en mobiel mee in de concurrentieanalyse onder productdiversificatie.

1039. Ook geven Dialogic en aanbieders aan dat de term aansluiting in IP-telefonie weinig zegt over het volume van de markt, omdat bijvoorbeeld 1x VoB90 gelijk staat aan 3x ISDN30. ACM heeft daarom aanvullende data opgevraagd in termen van aantal gelijktijdige gesprekslicenties. Hierop gaat ACM nader in in paragraaf B.6.2.2. In Tabel 23 hieronder is de ontwikkeling van het aantal aansluitingen en het aantal gesprekslicenties voor verschillende verzamelingen diensten voor meervoudige gesprekken weergegeven. Ook in gesprekslicenties en met VoB en Hosted Voice erbij blijkt het volume meervoudige gesprekken af te nemen. Door de krimp van ISDN30 stijgt daarnaast het aandeel IP-diensten inmiddels relatief snel.

[570] Dialogic (maart 2014), blz. 49.

[571] Dialogic (maart 2014), blz. 47.

Verzameling diensten	Aantal of aandeel	Q3 2012	Q1 2013	Q3 2013	Q1 2014
ISDN15/20/30 (huidige meervoudige markt)	Aantal aansluitingen	30.000	28.000	27.000	25.000
	Aantal gesprekslicenties	813.000	772.000	737.000	689.000
ISDN15/20/30 en VoB>12	Aantal aansluitingen	32.000	31.000	31.000	30.000
	Aandeel IP-telefonie in aansluitingen	6%	10%	13%	15%
ISDN15/20/30, VoB>12 en Hosted Voice >100 seats (nieuwe meervoudige markt)	Aantal gesprekslicenties			885.000	855.000
	Aandeel IP-telefonie in gesprekslicenties			16%	19%

Tabel 23. Ontwikkeling aantal aansluitingen, aantal gesprekslicenties en aandeel IP-telefoniediensten in meervoudige gesprekken. Bron: berekening op basis van ACM Telecommonitor en aanvullende gesprekslicentiedata van aanbieders.

1040. De toename van het aandeel IP-diensten in de markt voor meervoudige gesprekken is ook terug te zien in informatie over aanbestedingstrajecten voor vaste telefonie de afgelopen jaren.[572] In deze trajecten is er een toenemende vraag naar IP-diensten zichtbaarbij diverse partijen. Bij KPN is het aandeel van VoIP in maatwerktrajecten toegenomen van **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** in 2012 tot **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** in 2013 en dit aandeel neemt volgens KPN alleen maar verder toe in de tijd.[573] Ook bij **[vertrouwelijk:]** is er een ontwikkeling zichtbaar dat het belang van IP-telefoniediensten snel terrein wint ten koste van traditionele diensten.

1041. Verder constateert ACM dat een gecombineerde afname van bijvoorbeeld ISDN30 met PSTN en/of ISDN2 nog steeds van belang is in de concurrentie in de markt voor meervoudige gesprekken, zoals in het marktanalysebesluit VT2012 geconstateerd. KPN geeft aan dat in vrijwel alle aanbestedingstrajecten waarin klanten nog traditionele ISDN30 vragen, dit een **[vertrouwelijk:]**.[574] Aanbestedingen en bundels vormen echter niet de gehele markt voor meervoudige gesprekken. Bundeling met PSTN of ISDN2 neemt ook af wanneer ISDN30 wordt vervangen

[572] Schriftelijke antwoorden **[vertrouwelijk:** X, X, X en X**]** op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vragen 33-39.

[573] KPN, Ontwikkelingen op de zakelijke markt voor vaste telefonie, 25 augustus 2014, blz. 5.

[574] Schriftelijke antwoorden **[vertrouwelijk:** X**]** op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vraag 39.

door VoIP. ACM weegt bundeling met andere diensten daarom mee in de concurrentieanalyse, niet in de afbakening.

1042. Sinds het marktanalysebesluit VT2012 zijn diverse aanbieders toegetreden. Ook bieden inmiddels vrijwel alle aanbieders van ISDN-diensten tevens IP-telefoniediensten aan. Tabel 13 op pagina 229 geeft een niet-limitatief overzicht van verschillende aanbieders die actief zijn op de markten voor tweevoudige- en meervoudige gesprekken en de typen diensten die zij aanbieden. Naast deze partijen noemen aanbieders als toegetreden concurrenten onder meer RoutIT, SpeakUP, VoiPro en VB Telecom. Sommige aanbieders leggen meer nadruk op een bepaald segment in de markt, bijvoorbeeld grootzakelijke (multi-site) afnemers, terwijl andere aanbieders over de hele linie actief zijn.

1043. Een andere verwachte ontwikkeling is **[vertrouwelijk:**

].[575] Wat het effect van deze ontwikkeling zal zijn op het volume van ISDN30 en de markt voor meervoudige gesprekken is op dit moment onduidelijk.

1044. Daarnaast zet de in het marktanalysebesluit VT2012 gesignaleerde trend van abonnementen voor aansluitingen met 'onbeperkt bellen' door (flat fee), zowel voor consument als zakelijk. In 2012 was het percentage aansluitingen dat een (gedeeltelijke) flat fee afgekochte bundel voor verkeer had op de telefoniemarkten (gezamenlijk) **[vertrouwelijk:** XXX procent**]**. Markpartijen geven aan een verdere toename van deze bundeling te zien.[576] ACM ziet hierin een bevestiging voor de keuze dat het startpunt voor de analyse de aansluiting inclusief het verkeer daarover betreft.

B.8.2 Productmarkt vanuit startpunt ISDN30

1045. In deze paragraaf bakent ACM de relevante productmarkt af vanuit het startpunt ISDN30. Als eerste behandelt ACM VoB, als meest nabijgelegen mogelijke substituut. Daarna onderzoekt ACM of andere diensten een substituut vormen. Om de relevante productmarkt af te bakenen onderzoekt ACM de volgende vragen:

- Vraag 1: Behoort VoB tot de markt voor ISDN30? (paragraaf *B.6.2.1*);
- Vraag 2: Behoort Hosted Voice tot de markt van ISDN30? (paragraaf *B.6.2.2*);
- Vraag 3: Behoort ISDN2 tot de markt van ISDN30? (paragraaf *B.6.2.3*);
- Vraag 4: Behoort PSTN tot de markt van ISDN30? (paragraaf *B.6.2.4*);
- Vraag 5: Behoort mobiele telefonie tot de markt van ISDN30? (paragraaf *B.6.2.5*);
- Vraag 6: Behoort OTT-telefonie tot de markt van ISDN30? (paragraaf *B.6.2.6*).

[575] Presentatie KPN NetCo aan ACM, **[vertrouwelijk:** **]**, 28 april 2014.

[576] Schriftelijke antwoorden **[vertrouwelijk:** X, X, X**]**, UPC en Tele2 op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vragen 31 en 32.

B.8.2.1 Behoort VoB tot markt voor ISDN30?

1046. In deze paragraaf onderzoekt ACM of VoB tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN30.[577] Hieronder volgt een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie.

Vraagsubstitutie

Objectieve kenmerken en functionaliteiten

1047. Zowel VoB als ISDN30 biedt de mogelijkheid om een aantal gelijktijdige telefoongesprekken te voeren over een vast netwerk. Kenmerkend voor deze diensten is het kunnen bellen en gebeld worden met meerdere gelijktijdige gesprekken via een of meer telefoonnummers over een vast netwerk op een vaste locatie. Daarnaast worden vergelijkbare aanvullende telefoniefaciliteiten geboden, zoals wisselgesprekken, (intern) doorschakelen en voicemail. ACM constateert dan ook dat VoB vergelijkbare functionaliteiten heeft als ISDN. Wat betreft de schaalbaarheid van beide diensten constateert ACM dat, zoals in de productbeschrijving beschreven, VoB flexibeler is in het inzetten van gelijktijdige gesprekscapaciteit dan bij de klassieke telefoniediensten waar de uitbreidingen stapsgewijs plaatsvinden (per 2 of 15 kanalen). Hierdoor kan benodigde capaciteit eenvoudiger worden aangepast aan veranderingen in de behoefte van een afnemer.

1048. Ook komen de (technische) mogelijkheden van de verschillende typen telefooncentrales overeen, die als randapparatuur op de dienst worden aangesloten.[578] Zowel bij ISDN als bij VoB wordt voor het afwikkelen van verkeer gebruik gemaakt van een (bedrijfs)telefooncentrale (PBX*).* Zowel bij ISDN als bij VoB heeft de afnemer de (bedrijfs)telefooncentrale in eigen beheer. Het verschil is dat bij VoB de traditionele telefooncentrale (PBX met ISDN-interface) is vervangen door een IP-variant (IP-PBX). Dialogic geeft aan te verwachten dat bedrijven voor een VoB-aansluiting zullen kiezen, tenzij er een zwaarwegende reden is om niet naar een IP-gebaseerde PBX met VoB-aansluiting over te stappen, bijvoorbeeld vanwege 'legacy'-toepassingen of zorgen ten aanzien van betrouwbaarheid en beschikbaarheid.[579] Daarbij geeft Dialogic aan dat hoewel veel bedrijven aangeven traditionele ISDN-aansluitingen volledig te zullen gaan vervangen, er sprake is van koudwatervrees.[580] ACM oordeelt dat de kenmerken en functionaliteiten van VoB en ISDN30 overeenkomen.

Prijsstelling en prijsbewegingen

1049. Gezien de grote mate van maatwerk in de markt voor meervoudige gesprekken zijn de prijzen lastig te vergelijken. Echter, afnemers en aanbieders geven aan dat de prijzen voor VoB

[577] Inclusief diensten gebaseerd op VoDSL, SIP en NCS, waarbij de kwaliteit en de verbinding gegarandeerd is, zoals gedefinieerd in de productbeschrijving bij de markt voor tweevoudige gesprekken.

[578] Zie ook de productbeschrijving in paragraaf B.6.1.

[579] Dialogic (maart 2014), blz. 50.

[580] Dialogic (april 2014), blz. 82. Dialogic geeft aan dat in de interviews diverse partijen aangaven zich bij de overstap naar een modernere technologie (Hosted Voice of VoB) zorgen te maken over de mate waarin deze technologieën zich hebben bewezen en het kwaliteitsniveau van (bijvoorbeeld) ISDN kunnen evenaren. Dialogic (april 2014), blz. 85.

over het algemeen lager liggen dan de prijzen voor ISDN30.[581] Ook Dialogic noemt prijsvoordeel als reden voor overstap naar VoB. ACM gaat daarom uit van een prijsverschil tussen ISDN30- en VoB-diensten waarbij de prijzen voor VoB lager liggen dan voor ISDN30, terwijl de productkenmerken en het gebruik vergelijkbaar zijn. Dit zal naar verwachting de overstap van ISDN30 naar VoB bevorderen.

Feitelijk en verwacht overstapgedrag

1050. Uit eindgebruikersonderzoek van Dialogic onder zakelijke afnemers blijkt dat ISDN30-afnemers inmiddels daadwerkelijk en in grote aantallen overstappen naar VoB met meer dan 12 gelijktijdige gesprekken (VoB>12), circa 52 procent van de overstappers. [582] Naar inzicht van ACM is dit ook te verwachten bij een gelijkblijvende behoefte aan een bepaald aantal gelijktijdige gesprekken. VoB>12 heeft in belangrijke mate productkenmerken die vergelijkbaar zijn met ISDN30 en is, zoals hierboven aangegeven, een goedkoper alternatief.

1051. Daarnaast heeft Dialogic een inschatting gemaakt van de te verwachte overstap tot eind 2018. Verwacht wordt dat de overstap vanuit ISDN30 naar VoBn (ofwel VoB>12) de komende jaren verder doorzet evenals de krimp van het totale volume meervoudige aansluitingen.[583] ACM constateert dat er de laatste jaren overstap was van ISDN30 naar VoB>12 en verwacht dat dit doorzet. Op basis van de daadwerkelijke en verwachte overstap, tezamen met de overeenkomst in kenmerken en de prijsstelling, concludeert ACM dat VoB>12 een substituut is voor ISDN30.

1052. Daarnaast zijn er ISDN30-afnemers die overstappen naar VoB2t/m12 (circa 17 procent van de overstappers), en naar VoB1 (circa 6 procent van de overstappers). Deze overstap is te verklaren doordat afnemers van ISDN30 een behoefte hebben gekregen aan minder gelijktijdige gesprekken (zie ook randnummer 1035 over rationalisatie). Aangezien de behoefte verandert en er bij de betreffende aanbieder minder capaciteit nodig is, wat een belangrijk functioneel kenmerk van de dienst is, ziet ACM deze overstap niet als vraagsubstitutie naar een vergelijkbare dienst binnen de markt voor ISDN30.

1053. Zoals besproken in randnummer 1037 heeft ACM in het marktanalysebesluit VT2012 geconcludeerd dat VoB nog geen vraagsubstituut is voor ISDN30, omdat er nog nauwelijks sprake was van daadwerkelijke en verwachte overstap naar VoB. Zoals uit het voorgaande blijkt is dit beeld de afgelopen jaren gewijzigd. De overstap van ISDN30 naar VoB>12 is vanaf 2012 op gang gekomen, zoals blijkt uit Tabel 12. De afgelopen jaren is de overstap van ISDN30 naar VoB>12 hoger dan in de periode ervoor en is de overstap substantieel. Daarnaast heeft

[581] Prijsvergelijking van websites van aanbieders en schriftelijke antwoorden op vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vraag 1.

[582] Het gaat om de overstap die is gemeten over de afgelopen twee jaar gecombineerd met de te verwachte overstap voor het komende jaar. Dialogic (april 2014), blz. 78. Voor een classificatie van VoB naar VoB1, VoB2t/m12 en VoB>12, Dialogic (april 2014), blz. 63.

[583] Dialogic (maart 2014), blz. 50.

Dialogic duidelijke aanwijzingen dat de overstap zich de komende jaren doorzet, zoals hierboven beschreven.[584]

Grens tussen 12 en 13 gelijktijdige gesprekken bij VoB

1054. Bij de afbakening van de markt voor tweevoudige gesprekken heeft ACM in randnummer 905 beschreven dat afnemers van ISDN een specifieke behoefte hebben aan een bepaald aantal gelijktijdige gesprekken, en hoe dit leidt tot een grens tussen 12 en 13 gelijktijdige gesprekken tussen de markten voor twee- en meervoudige gesprekken. Het CBb heeft in zijn uitspraak op het marktanalysebesluit VT2012 de onderverdeling van de retailmarkt op basis van het aantal gevraagde aansluitlijnen onderschreven.[585]

1055. ACM ziet voor deze analyse vanuit het startpunt ISDN30 geen redenen om hiervan af te wijken.[586] Een ISDN30-aansluiting wordt gebruikt om in een behoefte van meer dan 12 gelijktijdige gesprekken te voorzien. Bij een gelijkblijvende behoefte aan meer dan 12 gelijktijdige gesprekken zal een afnemer van ISDN30 primair overstappen naar een VoB-equivalent met dus 13 of meer gesprekken. ACM stelt daarom vast dat VoB>12 een alternatief vormt voor ISDN30.[587,588]

Subconclusie vraagsubstitutie

1056. ACM concludeert dat op basis van kenmerken en functionaliteiten, prijsstelling en daadwerkelijke en verwachte overstap dat VoB>12 een vraagsubstituut vormt voor ISDN30, maar VoB1 en VoB2t/m12 niet.

Aanbodsubstitutie

1057. In de afbakening van de markt voor tweevoudige gesprekken is in randnummer 909-910 geconcludeerd dat er geen sprake is van aanbodsubstitutie tussen VoB>12 en VoB2t/m12. Diezelfde argumentatie en conclusie geldt eveneens voor VoB2t/m12 ten opzichte van ISDN30. Ook via aanbodsubstitutie behoort VoB2t/m12 niet tot dezelfde relevante productmarkt als ISDN30.

[584] Dialogic (maart 2014), blz. 50.

[585] OPTA (2008), Marktanalyse Vaste Telefonie, blz. 168.

[586] CBb, 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342.

[587] Zie voor een uitgebreidere onderbouwing van de grens tussen 12 en 13 gelijktijdige gesprekken de analyse van de marktafbakening bij de markt voor tweevoudige gesprekken.

[588] In reactie op de hypothese van ACM tijdens de Industry Group van 19 mei 2014 dat VoB, SIP en Hosted Voice tot dezelfde markt behoren als ISDN2, hebben diverse aanbieders aangegeven dat zij voor ISDN2 een aparte relevante markt zien door een gebonden groep afnemers, vergelijkbaar met PSTN. Bron: Hypothesesessie marktanalyses van 19 mei 2014 – ACM vaste telefonie, Gezamenlijke reactie aanbieders, 13 juni 2014, namens Ziggo, Pretium, Tele2, Voiceworks, Nox, VB, NLTM, MttM en Dean Connect. ACM deelt dit standpunt niet. ACM heeft ten eerste geen concrete signalen dat voor ISDN2 in grote mate sprake is van een gebonden groep afnemers, vergelijkbaar met PSTN. Ten tweede concludeert ACM dat VoB2/tm12 voor de gehele reguleringsperiode een vraagsubstituut vormt voor ISDN2 en dus tot dezelfde relevante markt behoort.

Conclusie

1058. ACM concludeert dat VoB>12 gelijktijdige gesprekken (inclusief diensten gebaseerd op VoDSL, SIP en NCS)[589] tot dezelfde relevante productmarkt behoren als ISDN30.

B.8.2.2 Behoort Hosted Voice tot de markt van ISDN30?

1059. In deze paragraaf onderzoekt ACM of Hosted Voice[590] tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN30. Hieronder volgt een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie.

Vraagsubstitutie

Objectieve kenmerken en functionaliteiten van de diensten

1060. Zoals bij de afbakening van de markt voor tweevoudige gesprekken is beschreven in randnummer 915 heeft ACM vastgesteld dat de kenmerken en functionaliteiten van Hosted Voice overeenkomen met die van ISDN2 en VoB2t/m12. ACM oordeelt op basis van dezelfde argumentatie dat de kenmerken en functionaliteiten van Hosted Voice en ISDN30 en VoB>12 overeenkomen.

Prijsstelling

1061. ACM heeft bij de afbakening van de tweevoudige markt in randnummer 916 aangegeven dat de prijsstructuur van Hosted Voice-diensten verschilt met die van VoB en ISDN. ACM stelt dat dit tevens geldt ten opzichte van ISDN30. Daarbij acht ACM het relevant dat aanbieders en Dialogic ook aangeven dat afnemers op Hosted Voice overstappen omdat dit goedkoper is.[591]

Feitelijk en verwacht overstapgedrag

1062. Uit het onderzoek van Dialogic blijkt dat zakelijke afnemers ook overstappen van ISDN30 naar Hosted Voice.[592] In zowel 2012 en 2013 en naar verwachting ook in 2014 bedraagt de overstap van de zakelijke afnemers van ISDN30 naar Hosted Voice circa 19 procent van de overstappers.[593] Daarnaast is de verwachting dat de overstap van ISDN30 naar Hosted Voice de komende jaren intensiveert door toenemende acceptatie van Hosted Voice in de markt. Het is een relatief nieuw product dat inmiddels door alle traditionele aanbieders wordt aangeboden. Dialogic geeft aan dat het zakelijke segment Hosted Voice in de komende jaren snel accepteert.

---

[589] VoB>12 inclusief diensten gebaseerd op VoDSL, SIP en NCS, waarbij de kwaliteit en de verbinding gegarandeerd is, zoals gedefinieerd in de productbeschrijving bij de markt voor tweevoudige gesprekken.

[590] Hosted Voice waarbij garanties ten aanzien van kwaliteit en beschikbaarheid van de verbinding worden afgegeven ('managed').

[591] Dialogic geeft dat de nieuwe diensten zoals Hosted Voice leiden tot aanzienlijke prijsvoordelen. Dialogic (april 2014), blz. 83. Antwoorden KPN op vragenlijst VT2015, 20 januari 2014, blz. 47, waarin KPN verwijst naar teksten van aanbieders van Hosted Voice die wijzen op gemak, lage kosten en niet de onhandigheid om met 2 of 15, 20 of 30 kanalen te gelijk uit te breiden, zoals bij traditionele telefonie het geval is.

[592] Het gaat om de overstap die is gemeten over de afgelopen twee jaar gecombineerd met de te verwachte overstap voor het komende jaar.

[593] Dialogic (april 2014), blz. 78.

Daarbij geeft Dialogic aan dat de acceptatie van Hosted Voice invloed zal hebben op de volumes van meervoudige aansluitingen.[594] Op basis van de daadwerkelijke en verwachte overstap, tezamen met de overeenkomst in kenmerken en de prijsstelling, concludeert ACM dat Hosted Voice een substituut is voor ISDN30.

Omrekening van seats naar licenties en grens op 12 licenties

1063. Zoals in randnummer 1039 onder marktontwikkelingen is aangegeven, laten VoB en Hosted Voice zich niet meten in het aantal aansluitingen, maar in het maximaal aantal gelijktijdige gesprekken (ofwel gesprekslicenties) respectievelijk het aantal werkplekken (ofwel seats). ACM heeft daarbij een grens bepaald tussen 12 en 13 gelijktijdige gesprekken voor de behoefte in de tweevoudige respectievelijk meervoudige markt. Zoals in randnummers 918-920 beschreven in de afbakening van de markt voor tweevoudige gesprekken, heeft ACM bepaald dat die grens vertaald naar Hosted Voice op circa 100 seats ligt.

Subconclusie vraagsubstitutie

1064. ACM concludeert dat de functionaliteiten en kenmerken van ISDN30 en Hosted Voice overeenkomen en er daadwerkelijke en verwachte overstap is. ACM concludeert ook dat een afnemer een Hosted Voice-dienst voor meer dan 12 gelijktijdige gesprekken in de regel een bedrijfsomvang van meer dan 100 werknemers heeft, en dus een Hosted Voice product met meer dan 100 seats af zal nemen. Hierdoor constateert ACM dat een Hosted Voice >100 seats een vraagsubstituut voor ISDN30, maar Hosted Voice t/m100 seats niet.

Aanbodsubstitutie

1065. In deze alinea onderzoekt ACM of Hosted Voice t/m100 seats op basis van aanbodsubstitutie tot de productmarkt van ISDN30 gerekend moet worden. Evenals bij VoB onderkent ACM dat aanbieders vanwege de schaalbaarheid van Hosted Voice beide segmenten[595] op korte termijn en zonder significante investeringen kunnen bedienen. Echter, omdat vrijwel alle partijen die actief zijn in het aanbieden van Hosted Voice t/m100 seats ook actief zijn in het aanbieden van >100 seats bedienen daarmee al het hele spectrum en zijn daardoor geen potentiële toetreders tot het ene of andere segment, wat volgens het CBb een noodzakelijk vereiste is om aan aanbodsubstitutie te voldoen.[596] ACM oordeelt dat Hosted Voice t/m100 seats ook op basis van aanbodsubstitutie niet tot de markt van ISDN30 gerekend wordt.

Conclusie

1066. ACM concludeert dat Hosted Voice >100 seats tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN30.

---

[594] Dialogic (maart 2014), blz. 50.

[595] ≤12 gelijktijdige gesprekken en >12 gelijktijdige gesprekken.

[596] Het CBb geeft in randnummer 10 van de uitspraak aan dat het wijzen op een louter hypothetische substitutie aan de aanbodzijde niet volstaat in het kader van de marktafbakening. Het CBb stelt: 'KPN gaat er aan voorbij dat de huidige aanbieders van VoB1 nu al VoB2 aanbieden, zodat zij niet voldoen aan het voor aanbodsubstitutie noodzakelijke criterium dat zij potentiële toetreders zijn'. CBb 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342.

B.8.2.3 Behoort ISDN2 tot de markt van ISDN30?

1067. In deze paragraaf onderzoekt ACM of ISDN2 tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN30. Hieronder volgt een analyse van vraag-, aanbod- en ketensubstitutie.

Vraagsubstitutie

1068. In het marktanalysebesluit VT2012 heeft ACM geoordeeld dat ISDN2 en ISDN30 geen vraagsubstituten zijn van elkaar, omdat ISDN30 een grotere capaciteit aanbiedt als functionaliteit en afnemers een specifieke behoefte hebben aan een bepaald aantal gelijktijdige gesprekken. Dit is voor de komende reguleringsperiode nader onderbouwd in randnummers 925-928 in de afbakening van de markt voor tweevoudige gesprekken. Dezelfde onderbouwing is van toepassing in deze paragraaf en ACM komt tot dezelfde conclusie. ACM oordeelt daarom dat ISDN2 geen vraagsubstituut is voor ISDN30.

Aanbodsubstitutie

1069. ACM acht het onwaarschijnlijk dat ISDN2-aanbieders gemakkelijk ISDN30 kunnen aanbieden. Voor een dergelijke toetreding zijn aanzienlijke investeringen nodig, zoals toegelicht voor ISDN2 in randnummer 929 in de afbakening van de markt voor tweevoudige gesprekken. Op basis van dezelfde argumentatie concludeert ACM dat ISDN2 ook op basis van aanbodsubstitutie niet tot de productmarkt van ISDN30 behoort, gelijk aan de conclusie in het marktanalysebesluit VT2012.

Ketensubstitutie

1070. ISDN2 kan tot de markt van ISDN30 behoren via ketensubstitutie, als er een keten van overstap is van ISDN30 naar IP-diensten en vanaf IP-diensten naar ISDN2. Uit het onderzoek van Dialogic blijkt echter dat er geen overstap plaatsvindt van afnemers van VoB of Hosted Voice terug naar ISDN, zowel niet naar ISDN2 als niet naar ISDN30.[597] Dit leidt ertoe dat er geen sprake kan zijn van ketensubstitutie.

Conclusie

1071. ACM concludeert dat ISDN2 niet tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN30.

B.8.2.4 Behoort PSTN tot de markt van ISDN30?

1072. In deze paragraaf onderzoekt ACM of PSTN (analoge telefonie) tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN30. Hieronder volgt een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie.

Vraagsubstitutie

1073. In randnummers 933-936 heeft ACM in de afbakening van de markt voor tweevoudige gesprekken geoordeeld dat PSTN niet tot de productmarkt behoort van ISDN2 aangezien het

[597] Dialogic (april 2014), blz. 78. Uit Dialogic blijkt dat afnemers van VoB of Hosted Voice niet teruggaan naar ISDN (0 procent).

een andere techniek betreft en afnemers een specifieke behoefte hebben aan een bepaald aantal gelijktijdige gesprekken.[598] Dezelfde argumentatie is van toepassing op de substitutievraag tussen PSTN en ISDN30.[599] ACM komt daarom tot dezelfde conclusie en oordeelt dat PSTN geen vraagsubstituut is van ISDN30.

Aanbodsubstitutie

1074. In afwezigheid van regulering is KPN de enige aanbieder van PSTN. Omdat KPN reeds actief is op alle op basis van vraagsubstitutie te onderscheiden diensten gaat van KPN vanuit de aanbodzijde geanalyseerd geen extra concurrentiedruk uit. Er is geen sprake van concurrentiedruk door toetreding die leidt tot een verbreding van de productmarkt. ACM concludeert daarom dat ISDN30 en PSTN geen aanbodsubstituten zijn van elkaar, net als in het marktanalysebesluit VT2012.

Conclusie

1075. ACM concludeert dat PSTN niet tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN30.

B.8.2.5 Behoort mobiele telefonie tot de markt van ISDN30?

1076. In deze paragraaf onderzoekt ACM of mobiele telefonie tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN30. Hieronder volgt een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie.

Vraagsubstitutie

1077. In het marktanalysebesluit VT2012 heeft ACM geoordeeld dat mobiele telefonie niet tot de productmarkt behoort aangezien het een ander technisch platform betreft en andere functionaliteiten en gebruik kent.[600] Daarnaast is geconcludeerd dat de prijs niet bijdraagt aan substitutie.

1078. ACM komt ook nu tot dezelfde conclusie, mede op basis van onderzoek van Dialogic naar overstapgedrag. In randnummers 941-945 van de afbakening van de markt voor tweevoudige gesprekken heeft ACM vastgesteld dat mobiel geen vraagsubstituut is van ISDN2 op basis van de kenmerken en functionaliteiten, alsmede prijs en overstapgedrag. Op basis van dezelfde argumentatie concludeert ACM dat mobiel tevens geen vraagsubstituut is voor ISDN30.

Aanbodsubstitutie

1079. ACM oordeelt dat er geen sprake is van aanbodsubstitutie aangezien mobiele telefonie en ISDN30 een andere techniek, infrastructuur en platform betreffen waarvoor ook andere kennis nodig is. Een mobiele aanbieder moet om ISDN30 aan te bieden aanzienlijke investeringen doen in een vast netwerk. Hierdoor is ACM van oordeel dat mobiele telefonie niet

[598] Zie OPTA (2012), Marktanalyse Vaste Telefonie, blz. 52.

[599] ACM behandelt het effect van bundeling van ISDN30 met PSTN in de concurrentieanalyse.

[600] OPTA (2012), Marktanalyse Vaste Telefonie, blz. 63.

op basis van aanbodsubstitutie tot de productmarkt kan worden gerekend, net als in het marktanalysebesluit 2012.

Conclusie

1080. ACM concludeert dat mobiele telefonie niet tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN30.

B.8.2.6 Behoort OTT-telefonie tot de markt van ISDN30?

1081. In deze paragraaf onderzoekt ACM of OTT-telefonie tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN30. Hieronder volgt een analyse van vraag- en aanbodsubstitutie.

Vraagsubstitutie

1082. In het marktanalysebesluit VT2012 heeft ACM geoordeeld dat OTT-telefonie niet tot de dezelfde productmarkt behoort aangezien het andere functionaliteiten en gebruik kent dan ISDN30. Dit is in de afbakening van de markt voor tweevoudige gesprekken nader uitgewerkt in randnummers 949-952. Op basis van dezelfde argumentatie oordeelt ACM dat OTT-telefonie geen vraagsubstituut is van ISDN30.

Aanbodsubstitutie

1083. ACM oordeelt dat er geen sprake is van aanbodsubstitutie aangezien OTT-telefonie en ISDN30 om andere faciliteiten, kennis- en expertise vragen. Een OTT-telefonieaanbieder heeft geen eigen infrastructuur. Een OTT-telefonieaanbieder moet daarom om ISDN30 aan te bieden aanzienlijke investeringen doen. Hierdoor wordt OTT-telefonie niet op basis van aanbodsubstitutie tot de productmarkt van ISDN30 gerekend.

Conclusie

1084. ACM concludeert dat OTT-telefonie niet tot dezelfde relevante productmarkt behoort als ISDN30.

B.8.2.7 Conclusie productmarkt

1085. Gelet op het voorgaande bepaalt ACM dat de relevante productmarkt bestaat uit ISDN15/20/30-aansluitingen en IP-telefoniediensten met een gegarandeerde verbinding voor meer dan 12 gelijktijdige gesprekken, zijnde VoB>12 en Hosted Voice met meer dan 100 seats.

B.8.3 Geografische markt

1086. In deze paragraaf bakent ACM de relevante geografische markt af. Daarvoor is van belang wat het dekkingsgebied is van de diensten en of de concurrentieomstandigheden daarbinnen voldoende homogeen zijn.

Analyse

1087. In het voorgaande is een productmarkt voor meervoudige gesprekken afgebakend. Deze diensten worden alle onder meer aangeboden via het landelijk dekkende koperaansluitnetwerk

van KPN. Het startpunt voor de geografische marktafbakening is het dekkingsgebied van deze diensten. Dit betreft heel Nederland.

1088. Hoewel er in delen van Nederland andere aanbieders een FttO-netwerk hebben, zijn prijzen toch nationaal bepaald door de grote mate van multisite-aanbiedingen in de meervoudige markt.[601] Het is hierbij niet waarschijnlijk dat al deze vestigingen zich binnen één enkele stad of regio bevinden. Als de individuele vraag van bedrijven naar zakelijke netwerkdiensten in Nederland bij elkaar wordt opgeteld ontstaat een nationale vraagstructuur. Het is daarom niet aannemelijk dat er binnen Nederland geografische gebieden te onderscheiden zijn waar de concurrentiesituatie van deze dienst (significant) afwijken van de nationale concurrentiesituatie.

1089. Daarnaast geven aanbieders aan dat zij voor alle vaste telefoniediensten niet geografisch differentiëren in prijzen en/of geen verschil in concurrentieomstandigheden ervaren (in aanwezigheid van regulering).[602] Ook zijn in de voorgaande marktanalysebesluiten VT de geografische markten steeds bepaald als zijnde nationaal. ACM ziet geen aanleiding om nu tot een andere conclusie te komen.

Conclusie

1090. Gelet op het voorgaande bepaalt ACM dat de relevante geografische markt nationaal is.

B.8.4 Conclusie nationale markt voor meervoudige gesprekken

1091. Gelet op het voorgaande bepaalt ACM dat de relevante markt bestaat uit de diensten ISDN15/20/30-aansluitingen en IP-telefonie met een gegarandeerde verbinding voor meer dan 12 gelijktijdige gesprekken,[603] zijnde VoB>12 en Hosted Voice diensten voor meer dan 100 seats.

1092. De markt betreft deze diensten geleverd via zowel koper-, coax- en glasvezelnetwerken, geleverd zowel los als in bundels met andere elektronische communicatiediensten, inclusief het verkeer hierover, uitgezonderd internationaal verkeer, verkeer naar informatienummers en verkeer naar nummers voor persoonlijke assistentiediensten (hierna: de markt voor meervoudige gesprekken). ACM bepaalt dat de markt nationaal is.

B.9 Concurrentieanalyse retailmarkt voor meervoudige gesprekken

1093. In deze paragraaf analyseert ACM de concurrentiesituatie op de afgebakende meervoudige markt in afwezigheid van regulering. Eerst gaat ACM hieronder in op de WLR-overeenkomst van juli 2014. Vervolgens gaat ACM in op:

---

[601] Zie over multisite paragraaf B.9.2.

[602] Schriftelijke antwoorden van BT, **[vertrouwelijk:** X, X, X, X**]**, Delta, KPN, MTTM, NLTM, Pretium, Tele2, UPC, Voiceworks en Ziggo op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vragen 55 en 56.

[603] Het gaat om een verbinding waarbij de aanbieder controle heeft over de bandbreedte voor spraak waardoor de beschikbaarheid en de kwaliteit gegarandeerd wordt.

- Marktaandelen (paragraaf B.9.1);
- Actuele concurrentie (paragraaf B.9.2);
- Kopersmacht (paragraaf B.9.3); en
- Potentiële concurrentie (paragraaf B.9.4).

WLR-overeenkomst

1094. In een marktsituatie zonder regulering abstraheert ACM van aanbieders die afhankelijk zijn van toegang van KPN op de retailmarkt. ACM acht het aannemelijk dat KPN in afwezigheid van regulering geen commercieel aantrekkelijke vorm van toegang aan alternatieve aanbieders aanbiedt op basis waarvan zij effectieve en duurzame concurrentiedruk op KPN kunnen uitoefenen.

1095. De overeenkomst die KPN met zijn WLR-afnemers per 1 juli 2014 is aangegaan over de tarieven en voorwaarden waaronder KPN WLR-toegang verleent voor PSTN, ISDN1/2 en ISDN15/20/3 maakt dit niet anders. Deze overeenkomst is aangegaan naar aanleiding van meerdere geschilprocedures en een handhavingstraject van ACM. Deze overeenkomst geldt weliswaar ongeacht of sprake is van regulering door ACM waarbij de overeenkomst eindigt de facto op het moment dat KPN (ook retail) de PSTN- en/of ISDN-dienstverlening definitief en onvoorwaardelijk beëindigt, maar niet eerder dan 1 januari 2018.[604]

1096. ACM overweegt echter dat de WLR-overeenkomst onder druk van de bestaande regulering tot stand is gekomen. ACM stelt vast dat de betreffende overeenkomst de positie van KPN op de wholesalemarkten niet wezenlijk verandert. KPN blijft de enige partij die de betreffende traditionele diensten landelijk kan aanbieden. De overeenkomst remedieert bovendien niet alle in het marktanalysebesluit VT2012 vastgestelde potentiële mededingingsproblemen. Zo wordt bijvoorbeeld het probleem van marge-uitholling in de overeenkomst niet geadresseerd. Hierdoor is de mogelijkheid voor KPN om zich onafhankelijk te gedragen van zijn afnemers naar alle waarschijnlijkheid niet geheel weggenomen. Het moet daarom worden afgewacht hoe KPN in de komende reguleringsperiode in de praktijk toepassing zal geven aan de overeenkomst en in hoeverre de overeenkomst andere marktpartijen in staat stelt een effectieve en duurzame concurrentiedruk op KPN uit te oefenen. Aangezien de overeenkomst onder druk van regulering tot stand kwam, deze niet alle problemen oplost, en de uitvoering onzeker is, neemt ACM de WLR-overeenkomst niet mee bij het uitvoeren van de concurrentieanalyse van de retailmarkt.

B.9.1 Marktaandelen

1097. In deze paragraaf schetst ACM eerst de ontwikkeling van de huidige marktaandelen en mate van overstap op de retailmarkt voor meervoudige gesprekken. Daarna geeft ACM de verwachte ontwikkeling hiervan tot en met 2018, beide in aanwezigheid van alle regulering. Vervolgens maakt ACM een inschatting van de huidige en verwachte marktaandelen in afwezigheid van regulering.

[604] KPN (2014), Raamovereenkomst voor de levering van de dienst wholesale line rental, 30 juni 2014.

1098. Het marktaandeel wordt vaak gebruikt als indicatie van markmacht. Volgens de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie vormt een zeer groot marktaandeel – meer dan 50 procent –– op zichzelf reeds het bewijs van een machtspositie, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. In de beschikkingspraktijk van de Commissie is er doorgaans pas sprake van gevaar voor een individuele machtspositie als een onderneming een marktaandeel van meer dan 40 procent heeft. Een onderneming met een groot marktaandeel mag worden geacht over AMM te beschikken wanneer zijn marktaandeel over langere tijd stabiel is gebleven. Het feit dat een onderneming met een groot marktaandeel op een bepaalde markt geleidelijk marktaandeel verliest, kan erop wijzen dat de markt concurrerender wordt, maar hoeft niet uit te sluiten dat AMM wordt vastgesteld.[605]

1099. Om dezelfde redenen als toegelicht in randnummers 969-970 voor de markt voor tweevoudige gesprekken, gaat ACM voor de marktaandelen uit van het aantal gesprekslicenties.

Huidige marktaandelen

1100. Tabel 24 geeft het verloop van de marktaandelen in aanwezigheid van alle regulering weer over de afgelopen periode. Zoals in de tabel te zien is, is het marktaandeel van KPN gedaald van 60-65 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** in Q2 2012 tot 45-50 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** in Q1 2014. Het marktaandeel van Tele2, de grootste concurrent van KPN in deze markt is in dezelfde periode gestegen van 15-20 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** naar 20-25 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]**. Het marktaandeel van UPC/Ziggo blijft nagenoeg stabiel, terwijl het marktaandeel van Vodafone het meest stijgt in deze periode.

[605] Richtsnoeren marktanalyse, blz. 15, randnummer 75.

openbaar	Q2 2012	Q3 2012	Q4 2012	Q1 2013	Q2 2013	Q3 2013	Q4 2013	Q1 2014	Q2 2014
KPN	60-65% [X%]	55-60% [X%]	55-60% [X%]	55-60% [X%]	50-55% [X%]	45-50% [X%]	45-50% [X%]	45-50% [X%]	45-50% [X%]
TELE2	15-20% [X%]	15-20% [X%]	20-25% [X%]	20-25% [X%]	20-25% [X%]	20-25% [X%]	20-25% [X%]	20-25% [X%]	20-25% [X%]
UPC/ZIGGO	10-15% [X%]	10-15% [X%]	10-15% [X%]	10-15% [X%]	10-15% [X%]	10-15% [X%]	10-15% [X%]	10-15% [X%]	10-15% [X%]
VODAFONE	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]	5-10 [X%]
VERIZON	5-10% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]
BT	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]
Overig	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]

Tabel 24. Ontwikkeling daadwerkelijke marktaandelen in aanwezigheid van regulering o.b.v. gesprekslicenties (ACM Telecommonitor). Tot en met Q2 2013 betreft dit marktaandelen in aansluitingen ISDN15/20/30 en VoB>12. Vanaf Q3 2013 betreft dit marktaandelen in gesprekslicenties ISDN15/20/30, VoB>12 en Hosted Voice >100 seats. Bron: berekend op basis van ACM Telecommonitor en aanvullende gesprekslicentiedata van aanbieders. [vertrouwelijk].

1101. ACM beschikt niet over afzetgegevens van partijen met betrekking tot Hosted Voice in de periode voor Q3 2013. De berekende marktaandelen tot Q3 2013 zijn daarom exclusief Hosted Voice. Voor Q3 2013 speelde Hosted Voice een zeer beperkte rol op de markt, waardoor het niet meenemen van Hosted Voice in de marktaandelen in die periode naar verwachting van ACM slechts een beperkte invloed heeft op de uitkomsten.

Verwachte marktaandelen in aanwezigheid van regulering

1102. ACM dient prospectieve marktontwikkelingen mee te wegen in haar marktanalyses. In opdracht van ACM heeft Dialogic daarom eind 2013 onderzoek gedaan naar toekomstige relevante marktontwikkelingen en deze in marktaandelen gekwantificeerd. In randnummers 973-977 van de analyse van de markt voor tweevoudige gesprekken heeft ACM uitgelegd dat zij het model van Dialogic heeft aangepast aan de nieuwe marktafbakening en telling in gesprekslicenties met aanvullende en recentere data. Dit geldt ook voor meervoudige gesprekken. Ook heeft ACM toegelicht dat de verwachtingen alsnog een bepaalde mate van onzekerheid kennen.

1103. In haar model is ACM uitgegaan van het werkelijk aantal meervoudige gelijktijdige gesprekken (15, 20 of 30), wat een andere weging geeft dan wanneer elke aansluiting als 1 telt. Deze aanpassing heeft een drukkend effect op het marktaandeel van KPN, omdat KPN relatief veel ISDN15 en ISDN20 verkoopt. In Tabel 25 worden de resultaten van dit model weergegeven. Zoals de tabel weergeeft zijn de voornaamste bewegingen in de komende reguleringsperiode dat het marktaandeel van KPN naar verwachting verder daalt naar 30-40

procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** in 2018, terwijl groei zichtbaar is voor partijen als UPC/Ziggo (van 10-15 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** naar 15-20 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]**) en Vodafone (van 5-10 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** naar 15-20 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]**).

openbaar	2014	2015	2016	2017	2018
KPN	45-50%	40-50%	40-45%	35-40%	30-40%
TELE2	15-25%	20-25%	20-30%	20-30%	20-30%
UPC/ZIGGO	10-15%	10-15%	15-20%	15-20%	15-20%
VODAFONE	5-10%	5-10%	10-15%	10-15%	15-20%
BT	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Overige	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%

Tabel 25. Verwachte ontwikkeling marktaandelen in aanwezigheid van regulering. Bron: berekend op basis van model Dialogic (maart 2014).

1104. In de prospectieve analyse daalt het marktaandeel van KPN. Wel zal KPN ook aan het eind van de reguleringsperiode nog steeds het hoogste marktaandeel hebben. De belangrijkste oorzaak voor het dalend marktaandeel is de overstap naar VoB en Hosted Voice. Circa 25-35 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** van de naar IP overstappende klanten kiest voor KPN. Dit percentage is lager dan het marktaandeel van KPN medio 2014. In de prospectieve analyse ziet ACM het marktaandeel van KPN tot 2018 mede daarom dalen. De grootste concurrenten van KPN, te weten Tele2, UPC/Ziggo en Vodafone winnen marktaandelen.

1105. Dialogic geeft in zijn rapport aan dat de marktaandelen voor de markt voor meervoudige gesprekken met een zekere mate van onzekerheid zijn omgeven. Dialogic stelt dat de toekomstige marktaandelen van meervoudige aansluitingen niet eenvoudig zijn te bepalen. Dit komt ten eerste doordat er sprake is van kleine en teruglopende volumes. Kleine absolute aantallen kunnen zo een relatief grote impact hebben.

1106. Daarnaast worden meervoudige aansluitingen vaak aanbesteed; wanneer er op een gegeven moment een nieuwe aanbesteding plaatsvindt, krijgt de winnaar hiervan ineens een flink aantal aansluitingen erbij. Ook Dialogic geeft aan dat in sommige gevallen de volumes sterk worden beïnvloed door grote aanbestedingen (vgl. OT2010), waardoor het modelleren van (de uitkomst van) dergelijke gebeurtenissen simpelweg niet mogelijk is.[606] ACM overweegt daarom dat de weergegeven verwachte marktaandelen nog steeds onzeker zijn, maar zij geven wel een duidelijke indicatie van de posities.

Marktaandelen in afwezigheid van regulering

1107. In de analyse van de marktaandelen in afwezigheid van regulering gaat ACM ervan uit dat partijen geen gebruik meer kunnen maken van gereguleerde diensten. Het huidige marktaandeel dat partijen hebben gerealiseerd op basis van gereguleerde bouwstenen vervalt

[606] Dialogic (maart 2014), blz. 74.

daardoor.[607] Bij de berekening van het marktaandeel in afwezigheid van regulering wordt deze afzet toegerekend aan de partijen met een (deels) eigen netwerk. Als verdeelsleutel is gebruikt het aandeel van partijen op basis van eigen netwerk gerealiseerde afzet.

1108. In afwezigheid van alle regulering heeft ACM berekend dat KPN aan het eind van 2014 een marktaandeel van 75-80 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** zou hebben in de markt voor meervoudige gesprekken. In afwezigheid van regulering kunnen concurrenten van KPN geen gebruik maken van gereguleerde diensten en zijn zij aangewezen op hun eigen netwerk of eventueel de levering van diensten door andere partijen met een eigen netwerk.

1109. Tele2 is KPN's grootste concurrent in de retailmarkt voor meervoudige gesprekken, maar beschikt niet over een eigen kopernetwerk en slechts in beperkte mate over een eigen glasvezelnetwerk. UPC/Ziggo beschikt wel over eigen netwerken, maar maakt ook gebruik van diverse gereguleerde bouwstenen op KPN's netwerken.

1110. In Tabel 26 zijn de verwachte marktaandelen van partijen in afwezigheid van regulering weergegeven voor de komende reguleringsperiode. Uit deze tabel blijkt dat KPN naar verwachting in afwezigheid van regulering over een marktaandeel van 60-70 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** zou beschikken aan het einde van de reguleringsperiode.

openbaar	2014	2015	2016	2017	2018
KPN	75-80%	70-75%	65-70%	60-70%	60-70%
UPC/ZIGGO	10-15%	10-15%	10-20%	15-20%	15-20%
BT	0-5%	0-5%	0-10%	5-10%	5-10%
TELE2	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Overige	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%

Tabel 26. Verwachte marktaandelen in afwezigheid van alle regulering. Bron: berekening op basis van model Dialogic (maart 2014).

Conclusie

1111. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat het marktaandeel van KPN in afwezigheid van regulering op de retailmarkt voor meervoudige gesprekken ondanks een verwachte daling hoog blijft, en een sterke indicatie is van (het risico op) AMM van KPN.

B.9.2 Actuele concurrentie

1112. Het bestaan van een machtspositie kan worden aangetoond aan de hand van een aantal criteria dat is beschreven in paragraaf 3.1 van de Richtsnoeren marktanalyse van de Europese Commissie. Criteria die een indicatie geven van de mogelijkheid van een onderneming om zich

[607] Diverse retailaanbieders nemen (buiten hun eigen netwerk) gereguleerde toegangsproducten af om ISDN, VoB of Hosted Voice aan te bieden. Hiervoor wordt zowel ontbundelde toegang, wholesale breedbandtoegang en huurlijnen als wholesale line rental en carrier pre-select gebruikt.

in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten, klanten en eindgebruikers te gedragen op de markt voor tweevoudige gesprekken, zijn de volgende:[608]

- Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur;
- Voordelen uit productdifferentiatie en -diversificatie;
- Het ontbreken van kopersmacht; en
- Het ontbreken van potentiële concurrentie.

1113. In de Richtsnoeren marktanalyse wordt daarnaast een aantal andere indicatoren vermeld, zoals verticale integratie, schaal- en breedtevoordelen, de relatieve omvang van de totale onderneming, gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten of financiële middelen en technologische voorsprong of superioriteit, die zich als een voordeel van een aanbieder ten opzichte van concurrenten op verschillende manieren kunnen manifesteren. Deze criteria worden evenals in het voorgaande marktanalysebesluit niet verder geanalyseerd. ACM is van oordeel dat deze criteria in dit geval niet onderscheidend zijn voor het al dan niet bestaan van aanmerkelijke marktmacht.[609] Uit het onderzoek zijn ook geen aanwijzingen naar voren gekomen die erop duiden dat analyse van deze factoren leidt tot een andere conclusie ten aanzien van het risico op AMM. Het onderzoek heeft geen aanleiding gegeven tot nader onderzoek van deze indicatoren.

1114. De overige, hier niet genoemde criteria, worden niet verder geanalyseerd. ACM is van mening dat deze in dit geval niet onderscheidend zijn voor het al dan niet bestaan van risico op aanmerkelijke marktmacht.

Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur

Netwerkdekking aanbieders

1115. In de markt voor meervoudige gesprekken zijn de koper- en FttO-netwerken relevant voor het leveren van diensten. Ook via FttH-netwerken kunnen technisch meervoudige gesprekken worden geleverd, al zijn grootzakelijke afnemers hier vaak niet op aangesloten. Op dit moment worden meervoudige gesprekken niet aangeboden via coaxnetwerken. ACM overweegt dat dit mogelijk ontwikkeld kan worden.[610] In Tabel 27 hieronder volgt de netwerkdekking van de verschillende partijen die in afwezigheid van regulering actief zijn in de retailmarkt voor meervoudige gesprekken.

[608] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 78.

[609] Hoewel schaal- en breedtevoordelen in het vorige marktanalysebesluit wel zijn geanalyseerd, overweegt ACM dat deze criteria niet leiden tot een andere conclusie in dit geval.

[610] Zie hierover randnummer 1009 in de concurrentieanalyse van de markt voor tweevoudige gesprekken.

Partij	*Dekking koper*	*Dekking FttO (<150m)*	*Dekking FttH*	*Dekking coax*
KPN	100%	80-85%	7%[611]	-
UPC/Ziggo	-	65-70%	-	60-65%
Eurofiber	-	40-45%	-	-
BT		25-30%		
Tele2		20-25%		

Tabel 27. Netwerkdekking van partijen ten opzichte van zakelijke bedrijfslocaties. Bron: onderzoek ACM op basis van netwerkgegevens van marktpartijen (januari 2014) en een Cendris bedrijvenbestand. [vertrouwelijk].

1116. Uit bovenstaande tabel blijkt dat KPN als enige aanbieder beschikt over een kopernetwerk en nagenoeg landelijk dekkend FttO-glasvezelnetwerk, waarmee hij alle klanten kan bedienen. Voor zover afnemers zich in een FttH-gebied bevinden heeft hij ook daar veruit de grootste netwerkdekking. UPC/Ziggo heeft zowel een uitgebreid coaxnetwerk als een uitgebreid glasvezelnetwerk, maar heeft daarmee het netwerk van KPN slechts gedeeltelijk gerepliceerd. Vodafone heeft geen eigen netwerk maar maakt behalve gebruik van gereguleerde bouwstenen, net als andere aanbieders van vaste telefonie, tevens gebruik van FttO van Eurofiber.

1117. Ten aanzien van zakelijke afnemers is de netwerkdekking van UPC/Ziggo beperkter dan van KPN, omdat een groot deel van de zakelijke afnemers zich op bedrijventerreinen bevindt waar vaak geen coax- of glasaansluitingen van kabelaanbieders aanwezig zijn, maar wel koperaansluitingen en in veel gevallen ook glasaansluitingen van KPN.

1118. De glasvezelnetwerken van de UPC/Ziggo bestaan net als de glasvezelnetwerken van KPN uit ‘core’ netwerken en aansluitnetwerken. Corenetwerkdelen worden gebruikt om de wijkcentrales (een netwerkknooppunt in een HFC-netwerk) met daarop gekoppeld het coaxaansluitnet te verbinden met de rest van het netwerk. Op de corenetwerkdelen, ook wel transmissienetwerken worden geen klantlocaties aangesloten. Vanuit de transmissienetwerken kunnen wel nieuwe aansluitringen worden aangelegd, van waaruit vervolgens klantaansluitingen gerealiseerd kunnen worden. Transmissienetwerken dragen derhalve slechts beperkt bij aan het dupliceren van de infrastructuur.

1119. In Tabel 27 wordt bij het dekkingspercentage geen onderscheid gemaakt tussen aansluitnetwerken en transmissienetwerken. ACM beschikt niet over de hiervoor benodigde gegevens. Ter nuancering van de in aangegeven dekkingspercentages moet worden aangegeven dat bij kabelaanbieders de transmissienetwerken veel meer (bij Ziggo

[611] KPN, www.kpn-wholesale.com/campaigns/zakelijkethernet/maak-de-beste-keuze/infographic.aspx, onder ‘Marktbereik’, geraadpleegd 7 oktober 2014. Dit betreft volgens KPN het aandeel bereikte bedrijfsvestigingen met 1 of meer medewerkers van in totaal 1,3mln.

[vertrouwelijk: XXX procent**]**)[612] bijdragen aan de (glasvezel)netwerkdekking dan het geval is bij KPN (**[vertrouwelijk:** XXX procent**]**)[613] en andere aanbieders (bijvoorbeeld Tele2 en BT (**[vertrouwelijk:** XXX procent**]**)).[614]

1120. Het voordeel dat KPN ontleent aan deze uitgebreide netwerkdekking wordt hieronder nader uiteengezet.

Multisite-afnemers

1121. In het onderzoek van Dialogic komt naar voren dat zakelijke afnemers die over meerdere vestigingen beschikken zoeken naar een telefonieaanbieder die diensten kan leveren aan al deze vestigingen.[615] Hierdoor leidt een beperkte netwerkdekking tot een extra concurrentienadeel ten opzichte van aanbieders met een grotere netwerkdekking aangezien partijen die niet aan alle vestigingen kunnen leveren niet of nauwelijks worden overwogen.

1122. Om in te kunnen schatten hoe groot dit concurrentienadeel is heeft Dialogic onderzoek gedaan naar het aantal multisite-afnemers en naar de producten die verschillende typen bedrijven afnemen.[616] De onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal multisite-afnemers in Nederland. Afnemers die over meerdere vestigingen beschikken zijn vooral te vinden in de categorie middenbedrijf (60 procent) of grootbedrijf (94 procent).

	Aantal bedrijven in Nederland	**Eén vestiging**	**Multisite**
SOHO	620.000	95%	5%
Kleinbedrijf	110.000	69%	31%
Middenbedrijf	12.000	40%	60%
Grootbedrijf	630	6%	94%

Tabel 28. Percentage multisite-afnemers per bedrijfsgrootte categorie in Nederland. Bron: Dialogic (april 2014).[617]

1123. Afnemers van meervoudige gesprekken zijn doorgaans bedrijven met meer dan 50 werknemers. De tabel hieronder geeft een overzicht van het percentage per type zakelijke afnemer dat een bepaald product afneemt in de markt voor meervoudige gesprekken. Hieruit

[612] Ziggo, Marktanalyse Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO), 28 december 2012, tabel 11, pag 90, met kenmerk: OPTA/AM/2012/203110.

[613] KPN, antwoord op vraag 1 van de geografische vragenlijst d.d. 22 januari 2014 ten behoeve van de marktanalyse ZND, 4 februari 2014.

[614] Tele2, Marktanalyse Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO), 28 december 2012, tabel 11, pag 90, met kenmerk: OPTA/AM/2012/203110. BT: Antwoorden per e-mail op vraag 1 van de geografische vragenlijst, e-mail van Speer-IT, namens BT aan ACM op 22-4-2014.

[615] Dialogic (april 2014) blz.97-98.

[616] Dialogic (april 2014) blz. 65-66.

[617] Dialogic (april 2014), blz. 8, 15.

blijkt dat voornamelijk het midden- en grootbedrijf verschillende meervoudige telefonieproducten afnemen.

	SOHO	Kleinbedrijf	Middenbedrijf	Grootbedrijf
ISDN-15	2%	5%	6%	16%
ISDN-20	1%	3%	6%	5%
ISDN-30	0%	4%	38%	68%
VoB - meervoudig	1%	2%	15%	34%
Hosted Voice	3%	7%	6%	10%

Tabel 29. Gebruik van verschillende diensten in de markt voor meervoudige gesprekken door verschillende typen afnemers. Bijvoorbeeld: 68% van alle grootbedrijven nam ISDN30 af. Bron: Dialogic (april 2014).

1124. De precieze verdeling van het volume aansluitingen en gesprekslicenties in de meervoudige markt is op basis van Tabel 28 en Tabel 29 niet om te rekenen tot een aandeel multisite-aansluitingen of -gesprekslicenties aangezien het niet bekend is welk deel van de bedrijven zowel een meervoudige aansluiting als meerdere vestingen hebben. ACM acht het op basis van bovenstaande cijfers in Tabel 28 en Tabel 29 waarschijnlijk dat een groot deel van de afnemers in de meervoudige markt een multisite-vraag heeft. Hierdoor acht ACM het aannemelijk dat het genoemde voordeel dat KPN geniet uit zijn netwerkdekking versterkt wordt.

Conclusie

1125. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat KPN's voordeel uit netwerkdekking een indicatie is van (het risico op) AMM van KPN.

Voordelen uit productdifferentiatie en –diversificatie

Voordelen uit productdifferentiatie – binnen de meervoudige mark

1126. Naast KPN bieden in afwezigheid van regulering diverse andere aanbieders zowel ISDN30, VoB>12 en Hosted Voice >100 seats over een eigen glasnetwerk. Binnen de meervoudige markt heeft KPN daarom geen voordeel door productdifferentiatie.

Voordelen uit productdiversificatie – bundels met diensten uit aanverwante markten

1127. In het algemeen geldt een trend onder bedrijven om meer telecomdiensten bij één aanbieder in te kopen, waardoor de positie van aanbieders in aanverwante markten steds meer invloed heeft op de meervoudige markt. Dialogic geeft aan dat de vraag naar mobiele communicatie, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten vaak via een enkel offerteverzoek wordt uitgezet in de markt, en dat alleen aanbieders overwogen worden die deze volledige vraag kunnen invullen.

1128. Naast de sterkste positie binnen de markt voor meervoudige gesprekken heeft KPN zowel in aanverwante vaste telefoniemarkten zoals PSTN en tweevoudige gesprekken als in

overige aanverwante markten zoals zakelijke netwerkdiensten een sterke positie.[618] Andere aanbieders zoals UPC/Ziggo, BT en Tele2 zijn in afwezigheid van regulering niet of minder goed in staat om bundels met PSTN, tweevoudige gesprekken of zakelijke netwerkdiensten aan te bieden, omdat zij niet over het juiste netwerk beschikken of aanzienlijk minder netwerkdekking hebben dan KPN.

1129. Een ander mogelijk voordeel van KPN is dat hij naast een vaste infrastructuur ook een mobiele infrastructuur bezit. Hoewel diverse overige aanbieders als MVNO actief zijn of (deels) een eigen mobiel netwerk hebben, beschikken zij mogelijk over een technisch nadeel met de opkomst van vast-mobiel geïntegreerde diensten. Aangezien ze niet zelf over het mobiele netwerk beschikken, kan dit ertoe leiden dat zij minder goed in staat zijn om geïntegreerde diensten te ontwikkelen en te implementeren.[619] De ontwikkeling van vast-mobiel geïntegreerde telefonie maakt dat de positie van aanbieders in mobiele telefonie belangrijker wordt voor de concurrentie in de meervoudige markt.

Conclusie

1130. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat KPN's voordeel uit productdiversificatie een indicatie is van (het risico op) AMM van KPN.

B.9.3 Het ontbreken van kopersmacht

1131. In deze paragraaf onderzoekt ACM of er sprake is van kopersmacht die een AMM-positie van KPN kan voorkomen.[620]

Analyse

1132. In de analyse hierboven is vastgesteld dat er naast KPN andere aanbieders zijn in de meervoudige markt, echter zij kunnen in afwezigheid van regulering allen aanzienlijk minder afnemers bereiken met eigen netwerk. In de meervoudige markt beschikt een groot deel van de afnemers over verschillende vestigingen die zij het liefst door één aanbieder willen laten aansluiten. Een groot deel van de multisite-afnemers zal daarom niet (kunnen) kiezen voor een andere aanbieder dan KPN. Dit maakt hen afhankelijk van het aanbod van KPN en maakt het uitoefenen van kopersmacht onmogelijk. Hierdoor kan geconcludeerd worden dat dit klantsegment onvoldoende kopersmacht heeft.

1133. Hoewel te verwachten is dat grootzakelijke afnemers in de meervoudige markt enige kopersmacht hebben gezien de omvang van de contracten, betrof het grootste contract in de meervoudige markt (OT2010) bij de laatste aanbesteding slechts **[vertrouwelijk:** XXX procent**]**

[618] Zie hiervoor de concurrentieanalyses van PSTN, meervoudige gesprekken en ZND in deze annex.

[619] Schriftelijke antwoorden Ziggo op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vraag 40.

[620] In paragraaf 4.4 is toegelicht waarom en hoe ACM kopersmacht analyseert.

van de aansluitingen ISDN en VoB op dat moment.[621] De meeste afnemers zijn daarnaast niet grootschalig georganiseerd in inkoopcollectieven die kopersmacht kunnen versterken.

Conclusie

1134. ACM concludeert dat er een (zeer) beperkte mate van kopermacht is die niet voldoende is om een AMM-positie van KPN te voorkomen.

B.9.4 Het ontbreken van potentiële concurrentie

1135. In deze paragraaf onderzoekt ACM of er potentiële concurrentiedruk is van buiten de markt die een AMM-positie van KPN kan voorkomen. Dat kan het geval zijn als er geen hoge toetredingsdrempels zijn.[622]

Analyse

1136. Door schaalvoordelen, die zich vooral voordoen in het realiseren van de voor vaste telefonieaansluitingen noodzakelijke transmissie, is het moeilijk om op een beperkte schaal toe te treden en dat zorgt voor hoge toetredingsdrempels. Hoewel toetreding via commerciële toegang tot het FttO-netwerk van Eurofiber voor meervoudige gesprekken denkbaar is, biedt Eurofiber een beperktere netwerkdekking dan KPN, waardoor slechts beperkte druk kan uitgaan van dergelijke toetreding. Hierdoor acht ACM het niet aannemelijk dat er prijsdruk uitgaat van potentiële toetreding.

Conclusie

1137. ACM concludeert dat er geen potentiële concurrentie is om een AMM-positie van KPN te voorkomen.

B.9.5 Afweging en conclusie: risico op AMM van KPN

1138. In het voorgaande heeft ACM vastgesteld dat KPN in afwezigheid van regulering beschikt over een marktaandeel van 75-80 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** aan het eind van 2014 op de retailmarkt voor meervoudige gesprekken. De verwachting is dat dit marktaandeel in de komende periode zal dalen naar ongeveer 60-70 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** eind 2018. Ondanks deze daling blijft het marktaandeel hoog. Het hoge marktaandeel van KPN gedurende de hele reguleringsperiode is op zichzelf een sterke indicatie van risico op AMM van KPN op deze markt.

1139. Dit wordt ondersteund door de andere criteria die door ACM zijn onderzocht. KPN beschikt over een blijvend netwerkvoordeel en voordeel uit productdiversificatie. ACM verwacht

[621] Ministerie van BZK (2010), Staatscontract End User Devices OT2010, Appendix IIa+b, Tarieflijst + tariefwegingslijst v1.0.

[622] In paragraaf 4.5 is toegelicht waarom ACM potentiële concurrentie analyseert.

dat deze voordelen niet in significante mate zullen verminderen in de komende reguleringsperiode. Ook is er geen sprake van disciplinering als gevolg van kopersmacht of potentiële concurrentie. Dit zijn allen indicaties van (het risico op) AMM van KPN.

1140. ACM concludeert om bovenstaande redenen dat er in afwezigheid van regulering een risico bestaat dat KPN op de retailmarkt voor meervoudige gesprekken beschikt over AMM.

B.10 Afbakening retailmarkt zakelijke netwerkdiensten

1142. In dit hoofdstuk bakent ACM de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten af. In de reguleringsperiode 2012-2014 heeft ACM in het voorgaande marktanalysebesluit[623] - evenals in het marktanalysebesluit hoge kwaliteit wholesale breedbandtoegang en wholesale huurlijnen van 28 december 2012[624] - de retailmarkt afgebakend als de markt voor klassieke huurlijnen, datacommunicatiediensten en dark fiber (inclusief lichtpaden). Deze markt was nationaal van omvang. ACM heeft destijds tevens geconcludeerd dat er geen nader onderscheid dient te worden gemaakt op basis van verschillen in productkenmerken zoals capaciteit, kwaliteit en infrastructuur.

1143. In de volgende paragrafen bakent ACM de relevante productmarkt en geografische markt af voor zakelijke netwerkdiensten.

B.10.1 Productbeschrijving en belangrijkste marktontwikkelingen

Productbeschrijving

1144. Een zakelijke netwerkdienst is een dienst die een zakelijke afnemer gebruikt voor elektronische communicatie binnen het bedrijf. Zakelijke afnemers gebruiken deze diensten om op veilige, betrouwbare en vaak snelle wijze hun verschillende zakelijke locaties te koppelen voor interne communicatie, zoals het uitwisselen van data, telefoonverkeer, PIN- en alarmverkeer en het voeren van videoconferenties tussen verschillende bedrijfslocaties.

1145. Afhankelijk van de benodigde bandbreedte, de gewenste kwaliteit en betrouwbaarheid van verbindingen, de mate waarin een zakelijke afnemer beschikt over de kennis, middelen en de behoefte om zelf het beheer en de invulling van een intern bedrijfsnetwerk te verzorgen, worden diensten ingekocht bij aanbieders van elektronische communicatiediensten om de verschillende zakelijke locaties te koppelen voor interne datacommunicatie. Deze diensten worden door aanbieders in hun marketing (bijvoorbeeld op websites) aangeduid als ‘bedrijfsnetwerken’, ‘netwerkdiensten’, ‘business connectivity services’, ‘corporate network services’, etc.

1146. Omdat voor de verschillende locaties van zakelijke afnemers vaak verschillende behoeften bestaan met betrekking tot bijvoorbeeld capaciteit, beschikbaarheid en betrouwbaarheid, neemt een zakelijke afnemer vaak verschillende typen zakelijke netwerkdiensten af. Welk type dienst wordt afgenomen, is bovendien ook afhankelijk van de omvang van de zakelijke afnemer en het gebruik van zakelijke netwerkdiensten op basis van organisatorische inrichting, zoals communicatie tussen een hoofdkantoor en nevenlocatie, tussen gelijksoortige bedrijfslocaties en tussen een kantoor en onbemande bedrijfslocaties. Het type netwerkdienst dat een zakelijke afnemer afneemt, is hierbij niet noodzakelijkerwijs gerelateerd aan de omvang van deze afnemer. Zo zijn er kleine bedrijven die behoefte hebben aan hoogwaardige diensten en grote bedrijven waarvoor dit niet hoeft. Aanbieders van zakelijke

[623] OPTA (2011), Marktanalyse Ontbundelde toegang, kenmerk: OPTA/AM/2011/202886.

[624] OPTA (2012), Marktanalyse Hoge kwaliteit wholesalebreedbandtoegang en wholesale huurlijnen, kenmerk: OPTA/AM/2012/203111.

netwerkdiensten bieden hierdoor aan zakelijke afnemers een gedifferentieerde verzameling van diensten aan die vaak door middel van maatwerk worden samengesteld. In de praktijk bestaat een zeer gediversifieerd aanbod van zakelijke netwerkdiensten, waarbij aanbieders vaak tientallen verschillende producten aanbieden met een waaier aan variatie van productkenmerken.

1147. Onder zakelijke netwerkdiensten kunnen de volgende diensten worden onderscheiden: klassieke huurlijnen, Ethernet-VPN's en IP-VPN's (hierna gezamenlijk gesloten VPN's), dark fiber en lichtpaden, en open VPN's. VPN staat hierbij voor *virtual private network*. Een omschrijving van de verschillende diensten volgt hieronder.

1148. Klassieke huurlijnen: Een klassieke huurlijn is een verbinding tussen twee bedrijfslocaties, waarbij de volledige capaciteit ten behoeve van deze verbinding is gereserveerd. Een klassieke huurlijn kan zowel een analoge als een digitale huurlijn zijn. Bij analoge huurlijnen wordt een signaal dat continu variabel is verstuurd (een analoog signaal) en bij digitale huurlijnen bestaat het signaal uit een opeenvolging van een beperkt aantal discrete waarden (in de praktijk is een digitaal signaal een opeenvolging van de waarden 0 en 1).[625] Voor klassieke huurlijnen worden verbindingen gerealiseerd met bepaalde klassieke circuitgeschakelde technieken, met name met de twee digitale technieken: PDH (over koperaansluitingen) en SDH (over glasvezelaansluitingen). Klassieke huurlijnen zijn altijd point-to-pointverbindingen (hierna: PtP). Dat wil zeggen dat zij alleen communicatie tussen locaties A en B toelaten. Voor communicatie met locatie C moet een andere verbinding worden gebruikt.

1149. Gesloten VPN's: Zakelijke eindgebruikers gebruiken gesloten VPN's voor het koppelen van verschillende bedrijfslocaties. Dit gaat via een pakketgeschakeld netwerk waarvoor verschillende technieken worden gebruikt, met name Ethernet (Ethernet-VPN) en Internet Protocol (IP-VPN). Een zakelijke afnemer die een gesloten VPN afneemt, kan datapakketten die zijn voorzien van een bepaald adres aan het netwerk aanbieden. Het netwerk levert dit pakket af op de juiste locatie. Op die manier kunnen alle locaties die zijn aangesloten op het netwerk datapakketten met elkaar uitwisselen. Daarom kunnen gesloten VPN's zowel PtP als PtM (point-to-multipoint) zijn. Met gesloten VPN's kunnen verbindingen met (nagenoeg) vergelijkbare functionaliteit als klassieke huurlijnen worden gerealiseerd. De vraag naar gesloten VPN's is altijd een samengestelde vraag naar het verbinden van meerdere locaties. Gesloten VPN's worden dus verkocht als een bundel van meerdere aansluitingen. Dergelijke bundels omvatten veelal verbindingen met verschillende capaciteiten en kwaliteitsniveaus, die geleverd worden over aansluitingen op verschillende infrastructuren (momenteel bijna altijd glasvezel of koper). Ten slotte dient aangetekend te worden dat ACM in het onderhavig besluit de term datacommunicatiediensten, zoals deze in eerdere besluiten werd gehanteerd niet meer zal gebruiken. ACM vervangt de term datacommunicatiediensten, die in dezelfde besluiten ook wel VPN's werden genoemd, door de beter aansluitende term gesloten VPN's zodat ook een duidelijk onderscheid met de hieronder beschreven open VPN's wordt gemaakt.

[625] Per 1 januari 2015 zal de dienst analoge huurlijnen niet meer bestaan omdat deze door de enige aanbieder KPN wordt afgeschakeld.

1150. Dark fiber en lichtpaden: De dienst ‘dark fiber’ omvat de huur van een glasvezelkabel tussen twee bedrijfslocaties. Een ‘lichtpad’ (ook wel DWDM genoemd) omvat de huur van een stukje spectrum op een glasvezelkabel tussen twee bedrijfslocaties. Om deze passieve glasvezels daadwerkelijk te gebruiken, moeten de afnemers van deze diensten de kabels zelf voorzien van actieve apparatuur. Dark fiber en lichtpaden worden ook gebruikt voor het verbinden van zakelijke locaties, waarbij eindgebruikers ervoor kiezen om zelf actieve verbindingen tussen locaties te realiseren en het bedrijfsnetwerk zelf op te zetten.

1151. Open VPN’s: Open VPN’s zijn bedrijfsnetwerken die gebouwd zijn op openbare internetverbindingen. Omdat bedrijven en hun bedrijfslocaties momenteel vaak aangesloten zijn op het (publieke) internet door middel van een zakelijke internetaansluiting kan een bedrijf er voor kiezen interne communicatie en de permanente uitwisseling van data tussen deze bedrijfslocaties te realiseren via een zogenaamde open VPN. Hierbij wordt geen aparte vaste VPN-aansluiting gerealiseerd zoals bij gesloten VPN’s, maar wordt het publieke internet gebruikt voor het permanent koppelen van de verschillende locaties van het bedrijf. Een open VPN bestaat uit een combinatie van een publieke zakelijke internetaansluiting en een open VPN-verbinding tussen bedrijfslocaties, waarbij beide diensten afzonderlijk ingekocht kunnen worden. Open VPN’s omvatten geen *remote access*, een toepassing die ervoor zorgt dat een enkele gebruiker (bijvoorbeeld een thuiswerker of mobiele werker) tijdelijk en locatieonafhankelijk met een bedrijfsnetwerk verbonden kan worden door middel van een verbinding met software (VPN-client). ACM gebruikt in het onderhavig besluit niet de term internet-VPN’s, die in eerdere besluiten werd gehanteerd, maar heeft deze term vervangen door de betere passende term open VPN’s, ter onderscheiding van gesloten VPN’s.

1152. Een belangrijk kenmerk van de in deze analyse beschouwde diensten is de (transmissie-) capaciteit of bandbreedte[626]. De capaciteit geeft aan hoeveel informatie er per tijdseenheid kan worden verzonden. Bij digitale verbindingen gaat het om het aantal bits dat per seconde kan worden verzonden. Dit aantal wordt uitgedrukt in kilo (duizend), mega (miljoen) of giga (miljard) bits per seconde. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen upload- en downloadcapaciteit. Er bestaan asymmetrische verbindingen (ADSL(2+), VDSL2 en Docsis) waarbij de downloadcapaciteit hoger is dan de uploadcapaciteit en symmetrische verbindingen waarbij de upload- en downloadcapaciteit gelijk zijn (klassieke huurlijnen, SDSL en glasvezel).

1153. Een ander belangrijk kenmerk is kwaliteit. Het gaat hierbij onder meer om de mate waarin de capaciteit van een verbinding gegarandeerd is. Voor DSL-verbindingen worden capaciteitsgaranties meestal uitgedrukt in termen van ‘overboeking’. Een overboekingsfactor van 1:1 betekent dat de capaciteit van de verbinding volledig is gegarandeerd. Een overboekingsfactor van 1:10 betekent dat een tiende deel van de capaciteit volledig is gegarandeerd: met een verbinding van 10 Mbit/s wordt dan altijd gegarandeerd minimaal 1 Mbit/s geleverd. Voor op ethernet gebaseerde diensten wordt vaak geen overboeking vermeld, maar worden termen zoals *Premium* en *Entry* gebruikt die respectievelijk volledige en lage capaciteitsgaranties aanduiden. Diensten zonder capaciteitsgaranties, zowel op koper als glasvezel, worden ‘best-effortdiensten’ genoemd.

[626] De termen bandbreedte en capaciteit worden door elkaar gebruikt in deze tekst.

1154. Andere belangrijke kwaliteitskenmerken van netwerkdiensten zijn beschikbaarheids-garanties (bijvoorbeeld 99,9 procent van de tijd in een vastgestelde periode is de verbinding beschikbaar) en storingsoplossingen (bijvoorbeeld binnen acht uur worden storingen verholpen). Kwaliteitsafspraken worden (bijna) altijd via *Service Level Agreements* (hierna: SLA's) met boetebeding verkocht.

1155. Zakelijke netwerkdiensten worden geleverd over aansluitingen die verschillende vaste infrastructuren gebruiken. In principe kunnen koper, glasvezel en coaxaansluitingen worden gebruikt om zakelijke netwerkdiensten te leveren. Het aandeel van zakelijke netwerkdiensten over coax was en is zeer beperkt, koper en glasvezel zijn veruit het belangrijkst, waarbij het aandeel van glasvezel de afgelopen jaren is gegroeid ten koste van koper.[627]

1156. In Tabel 30 worden de belangrijkste kenmerken van de verschillende hierboven beschreven diensten weergegeven.

[627] ACM Telecommonitor, Q3 2013.

Kenmerk	Gesloten VPN's	Klassieke huurlijnen	Dark fiber en lichtpaden	Open VPN's
Capaciteit symmetrie	Symmetrisch en asymmetrisch	Symmetrisch	Symmetrisch	Symmetrisch en asymmetrisch
Uploadcapaciteit	Tussen 64 kbit/s en 10 Gbit/s. In principe alles tussen 64 kbit/s en 10 Gbit/s mogelijk. Veel gebruikte capaciteiten: 64kbit/s, 512 kbit/s, 1 Mbit/s, 2 Mbit/s, 5 Mbit/s, 10 Mbit/s, 20 Mbit/s, 50 Mbit/s, 100 Mbit/s, 200 Mbit/s, 1 Gbit/s, 10 Gbit/s	Tussen 2 Mbit/s en 10 Gbit/s. Meest gebruikte capaciteiten: 2 Mbit/s, 34 Mbit/s en 155 Mbit/s	Vanaf 1 Gbits/s	Afhankelijk van de gebruikte internetaansluiting, tussen 64 kbit/s en 1 Gbit/s
Beschikbaarheid garantie	Altijd met garanties, tussen 97 procent en (bijna) 100 procent	Altijd met garanties, tussen 99 procent en (bijna) 100 procent	Altijd met garanties, tussen 99 procent en (bijna) 100 procent	Uitwerking is afhankelijk van de gebruikte internetaansluiting en eventueel op VPN functionaliteit
Capaciteitsgarantie (overboeking)	Verschillende garanties mogelijk, Veel verkochte overboeking: 1:1 1:4, 1:5, 1:10, 1:20, 1:50, geen garanties. In veel gevallen wordt geen overboeking vermeld, maar wordt kwaliteit anders beschreven, bijvoorbeeld: premium (vergelijkbaar met 1:1), lite (vergelijkbaar met 1:10), basic en entry (lage of geen capaciteitsgaranties)	1:1 (geen overboeking, volledige bandbreedte gegarandeerd en gereserveerd)	1:1 (geen overboeking, volledige bandbreedte gegarandeerd)	Uitwerking is afhankelijk van de gebruikte internetaansluiting met overboeking en eventueel op VPN functionaliteit
Kwaliteit van de service (SLA)	Verschillende SLA mogelijk. In de praktijk altijd een afspraak over storingsopheffing	Verschillende SLA mogelijk	Idem	Afhankelijk van de gebruikte internetaansluiting
Netwerk	Virtueel gedeeld netwerk; P2P, P2MP	Gescheiden netwerk; P2P	Gescheiden netwerk; P2P	Virtueel gedeeld netwerk

Tabel 30. Verschillende diensten en belangrijkste kenmerken. Bron: ACM.

1157. De grootste aanbieders van de verschillende zakelijke netwerkdiensten zijn KPN, Tele2, Vodafone en Eurofiber. Andere aanbieders zijn – in alfabetische volgorde – BT, Colt, UPC/Ziggo en Verizon.[628]

Marktontwikkelingen

1158. ACM heeft onderzoek gedaan naar de belangrijkste marktontwikkelingen sinds de vorige marktanalyse en naar de ontwikkelingen die naar verwachting de komende jaren van belang zullen zijn. Deze ontwikkelingen geven ACM richting welke afbakeningsvragen nader onderzocht dienen te worden.

1159. Op basis van de antwoorden op de vragenlijst[629], interviews met marktpartijen en het prospectieve onderzoek van Dialogic[630] komen de volgende – deels samenhangende – marktontwikkelingen als de belangrijkste naar voren:

- Vraag naar hogere en/of meer bandbreedte: Alle aanbieders van zakelijke netwerkdiensten verwachten een vraag naar hogere bandbreedte (meer capaciteit). Volgens enkele marktpartijen[631] (Tele2 en Eurofiber) is de opkomst van de cloud en het gebruik van clouddiensten (zoals rond opslag, back-up en beveiliging; deze ontwikkeling wordt hieronder toegelicht) een belangrijke oorzaak voor deze groeiende vraag.
- Toename van de internetcapaciteit: De vraag naar hogere bandbreedte gaat gepaard met het aanbod hiervan: uit de Telecommonitor van ACM volgt dat de up- en downloadcapaciteit van het aanbod aan internettoegang de afgelopen twee jaren verder is toegenomen.[632] Uit de publicatie voor het eerste kwartaal van 2014 volgt dat halverwege 2012 ruim 60 procent van de afnemers van internettoegang een aanbod afnam van meer dan 10Mbit/s. In het eerste kwartaal van 2014 was dit al ruim 80 procent en was het aantal afnemers dat meer dan 100Mbit/s afnam ruwweg verdrievoudigd, deels als gevolg van de groei van internettoegang via glasvezel.[633]
- Integratie en convergentie van diensten en technologieën: Een groot deel van de bevraagde marktpartijen (Vodafone, UPC, Tele2, Colt, BT, Eurofiber en KPN) noemt in verschillende bewoordingen de verdere integratie van verschillende diensten (zoals telefonie, internettoegang en zakelijke netwerkdiensten en ICT

[628] ACM Telecommonitor, Q3 2013.

[629] Antwoorden van marktpartijen op vragen van ACM van 29 november 2013.

[630] Dialogic, Prospectief onderzoek naar de marktaandeelontwikkeling op de telecommunicatiemarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten, 18 maart 2014.

[631] Antwoord van Tele2 van 3 januari 2014 op vraag 4 van ACM van 29 november 2013 en antwoord van Eurofiber van 17 januari 2014 op vraag 4.

[632] ACM Telecommonitor, Q1 2014.

[633] In Q2 van 2012 had nog maar 3 procent van de internetaansluitingen een capaciteit boven 100 Mbit/s, in Q1 2014 is dat 9 procent. Het aantal aansluitingen tussen de 30 Mbit/s en 100 Mbit/s is diezelfde periode eveneens gestegen, van 24 procent naar 33 procent.

diensten).[634] Dialogic noemt in zijn prospectief onderzoek[635] een toenemende convergentie van elektronische communicatiediensten en -technologieën als belangrijke trend. Volgens Dialogic wordt steeds vaker gebruik gemaakt van één gedeelde infrastructuur (veelal op IP gebaseerd) voor verschillende diensten, zowel aan de zijde van de afnemer als de aanbieder, waarbij veel diensten kunnen worden geleverd over een willekeurige onderliggende infrastructuur zolang deze aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet.

- Opkomst van de '*cloud*': Een groot deel van de marktpartijen noemt ook de opkomst van het werken via de *cloud*[636] (zoals het gebruik van *software as a service*[637]) als belangrijke ontwikkeling. De *cloud* houdt in dat bedrijven hun data en applicaties op afstand hebben staan en deze draaien op servers in datacenters buiten hun eigen locaties en die door middel van netwerkdiensten benaderen vanuit bedrijfslocaties.
- Groei van VDSL: De groei van VDSL[638] wordt door een aantal marktpartijen (KPN, Vodafone en UPC)[639] genoemd als belangrijke ontwikkeling in de markt voor zakelijke netwerkdiensten. De verdere uitrol en grotere dekking van het VDSL-netwerk zal resulteren in een groter aanbod van relatief goedkope bandbreedte.
- Groei van lage kwaliteits- en internetgebaseerde diensten en het belang van open VPN's: Volgens KPN vormen lagekwaliteitsdiensten en open VPN's steeds vaker een alternatief voor andere zakelijke netwerkdiensten.[640] Ook Dialogic[641] merkt op dat open VPN's steeds vaker een alternatief vormen voor VPN's. Dialogic baseert zich hierbij onder meer op de gesprekken met enkele geïnterviewde marktpartijen die stellen dat open VPN's voor zakelijke afnemers steeds vaker een serieus alternatief vormen voor IP-VPN's en Ethernet VPN's (ofwel gesloten VPN's). De achterliggende reden is volgens Dialogic dat de kwaliteit van internetconnectiviteit (zie de hiervoor gemelde ontwikkeling) steeds verder toeneemt en open VPN's hierdoor steeds aantrekkelijker worden. Een ander patroon dat Dialogic identificeert is de vervanging van bandbreedte van IP- of Ethernet-VPN's door bandbreedte van open VPN's. Dit betekent dat afnemers wel hun hoogwaardige IP-VPN of Ethernet-VPN aanhouden, maar steeds meer verkeer via een open VPN routeren. Hierdoor ontstaat een hybride vorm van een bedrijfsnetwerk waarbij voor een gedeelte van de aansluitingen wordt gekozen voor een open VPN in plaats van een gesloten VPN. Naar verwachting van Dialogic speelt de opkomst van open VPN's vooral in

[634] Antwoorden van marktpartijen op vragen 4 en 6 tot en met 11 van de vragenlijst van 29 november 2013.

[635] Dialogic, (maart 2014), blz. 64.

[636] Antwoorden van BT, Colt, KPN en Tele2 op vraag 4 van vragenlijst van ACM van 29 november 2013, van BT, KPN en Vodafone op vraag 6 en Colt en Vodafone op vraag 8.

[637] Pb7 Research, Internet VPN en de markt voor zakelijke netwerkdiensten, blz. 23.

[638] VDSL is de afkorting van Very-high-bitrate Digital Subscriber Line en is een techniek om hogere up- en downloadcapaciteit te realiseren over een koperen aansluitnetwerk.

[639] Antwoorden van KPN, UPC en Vodafone op vraag 6, 12 en 13 op vragenlijst van ACM van 29 november 2013.

[640] Antwoord van KPN van 20 december 2013 op vraag 4, 8, 9 en 10 op vragenlijst van ACM van 29 november 2013.

[641] Dialogic, (maart 2014), blz. 63.

het lagere segment een rol, dat wil zeggen voor minder kritische diensten.[642] Deze ontwikkeling is ook naar voren gekomen in een aantal gesprekken van ACM met marktpartijen.[643]

1160. Uit deze marktontwikkelingen maakt ACM op dat voor de onderzoeksvragen ten aanzien van marktafbakening de toegenomen capaciteit van internettoegang en het belang van open VPN's het meest relevant zijn.

B.10.2 Productmarkt

1161. In deze paragraaf bakent ACM de relevante productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten af.

1162. Het uitgangspunt voor het startpunt van de marktafbakening is gelijk aan dat in het besluit marktanalyse ontbundelde toegang 2011. In dat besluit werden de diensten klassieke huurlijnen en gesloten VPN's als startpunt voor de marktafbakening genomen. De reden hiervoor was dat zakelijke afnemers beide diensten gebruiken om zakelijke locaties te koppelen voor interne communicatie. Daarbij worden voor deze diensten bouwstenen gebruikt die volgens de Aanbeveling relevante markten van de Europese Commissie in aanmerking komen voor ex-anteregulering. Ook in het marktanalysebesluit voor hoge kwaliteit wholesale breedbandtoegang en wholesale huurlijnen van 28 december 2012, waarin de retailanalyse van zakelijke netwerkdiensten een jaar na het hierboven vermelde besluit is herhaald, is dit als startpunt genomen. ACM ziet geen aanleiding om in dit onderhavige besluit af te wijken van het gekozen startpunt uit de voorgaande besluiten.

1163. ACM onderzoekt tijdens de marktafbakening of er sprake is van vraagsubstitutie. ACM stelt zich daarbij de vraag of producten of diensten voldoende uitwisselbaar zijn op grond van hun gebruiksdoel, functionaliteiten ofwel objectieve kenmerken, prijs en prijsontwikkeling, de mate waarin afnemers de producten of diensten als alternatief voor elkaar beschouwen en het overstapgedrag tussen de producten of diensten. Vervolgens onderzoekt ACM zo nodig, in het geval diensten geen vraagsubstituten zijn, of er sprake is van aanbodsubstitutie. Er is sprake van aanbodsubstitutie als een aanbieder van product B relatief gemakkelijk, op relatief korte termijn en tegen relatief lage kosten zijn productie zodanig kan aanpassen dat hij ook product A kan aanbieden.

1164. Om de relevante productmarkt af te bakenen beantwoordt ACM de volgende vragen:

[642] Dialogic (maart 2014), blz. 63.

[643] Zie gespreksverslag van het interview met Verizon van 20 januari 2014, blz.5; gespreksverslag van het interview met Vodafone van 14 januari 2014, blz. 3; gespreksverslag van het interview met Tele2 van 31 januari 2014, blz. 8; gespreksverslag van het interview met Ziggo van 28 januari 2014, blz. 4.

- vraag 1: Is er sprake van substitutie tussen klassieke huurlijnen en gesloten VPN's? (paragraaf B.10.2.1);
- vraag 2: Behoren dark fiber en lichtpaden tot dezelfde relevante productmarkt als klassieke huurlijnen en gesloten VPN's? (paragraaf B.10.2.2);
- vraag 3: Behoren open VPN's tot dezelfde relevante productmarkt als klassieke huurlijnen en gesloten VPN's? (paragraaf B.10.2.3);
- vraag 4: Dient er een nader onderscheid te worden gemaakt tussen producten op basis van productkenmerken (capaciteit van de verbinding, capaciteitsgaranties, beschikbaarheidsgaranties, SLA's)? (paragraaf B.10.2.4).

1165. In het meest recente marktanalysebesluit[644] zijn de hierboven vermelde afbakeningsvragen eveneens geanalyseerd. Gelet op de hierboven beschreven belangrijkste marktontwikkelingen – de toegenomen capaciteit van internet en het belang van open VPN's – ligt het zwaartepunt van de marktafbakening in het onderhavige besluit op de derde afbakeningsvraag.

1166. In het voorgaande marktanalysebesluit is bij de afbakening van de relevante productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten tevens onderzocht of er aanleiding was om een nader onderscheid te maken naar infrastructuur (koper, glasvezel en coax).[645] ACM concludeerde destijds op basis van vraagsubstitutie dat een nader onderscheid naar infrastructuur niet aan de orde was en dat diensten op basis van verschillende infrastructuren tot dezelfde relevante markt voor zakelijke netwerkdiensten behoren. Uit de marktontwikkelingen, het bestaande dienstenaanbod in de markt en de reacties van marktpartijen op vragen van ACM[646] volgt dat er in de huidige marktanalyse geen aanleiding is om dit nader onderscheid naar infrastructuur nogmaals grondig te onderzoeken. ACM concludeert dat - evenals in het voorgaande marktanalysebesluit - zakelijke netwerkdiensten geleverd over koper, glasvezel en coax tot dezelfde relevante productmarkt behoren.

B.10.2.1 Is er sprake van substitutie tussen klassieke huurlijnen en gesloten VPN's?

1167. In deze paragraaf onderzoekt ACM of klassieke huurlijnen en gesloten VPN's tot dezelfde relevante productmarkt behoren.

1168. Zoals uitgelegd in B.10.1 zijn klassieke huurlijnen point-to-pointverbindingen met een volledig gereserveerde capaciteit, en zijn er zowel analoge als digitale klassieke huurlijnen.

[644] Marktanalysebesluit hoge kwaliteit wholesale breedbandtoegang en wholesale huurlijnen van december 2012.

[645] OPTA (december 2012), blz. 413.

[646] Antwoorden van marktpartijen op vragen van ACM van 29 november 2013, vraag 6.

1169. Per 1 januari 2015 schakelt KPN analoge huurlijnen en digitale huurlijnen met een capaciteit tot 2 Mbit/s af en bestaat de dienst van analoge huurlijnen vanaf dat moment niet meer.[647]

1170. Onder gesloten VPN's vallen, zoals besproken in B.10.1, de diensten IP-VPN en Ethernet-VPN, waarmee zowel point-to-point- als point-to-multipointverbindingen kunnen worden gerealiseerd.

Analyse vraagsubstitutie

1171. ACM concludeerde in de marktanalysebesluiten van december 2011 en december 2012 dat klassieke huurlijnen en gesloten VPN's tot dezelfde relevante markt behoren, omdat de diensten een vergelijkbare functionaliteit kennen en er sprake was van daadwerkelijke substitutie van klassieke huurlijnen naar gesloten VPN's.[648] Die conclusie werd destijds door alle marktpartijen onderschreven.

1172. ACM heeft marktpartijen in het kader van de huidige analyse gevraagd welke relevante ontwikkelingen zich sinds de vorige analyse hebben voorgedaan. Marktpartijen hebben geen ontwikkelingen genoemd die van belang zijn voor de vraag of klassieke huurlijnen en gesloten VPN's tot dezelfde relevante productmarkt behoren.[649] De situatie is daarmee niet in belangrijke mate veranderd sinds de vorige analyse.

1173. In het onderstaande onderbouwt ACM op basis van het onderzoek dat zij in het kader van de huidige analyse gedaan heeft haar antwoord op de vraag of klassieke huurlijnen en gesloten VPN's nog steeds tot dezelfde relevante productmarkt behoren. Zij gaat hierbij in op het gebruiksdoel, functionaliteiten, prijzen, de mate waarin zakelijke afnemers klassieke huurlijnen en gesloten VPN's als alternatief voor elkaar beschouwen, en de overstap tussen klassieke huurlijnen en gesloten VPN's.

(i) Gebruiksdoel

1174. Sinds het voorgaande marktanalysebesluit is het gebruiksdoel van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's niet veranderd; beide diensten worden gebruikt voor het koppelen van bedrijfslocaties van zakelijke afnemers om zo bedrijfsnetwerken voor interne datacommunicatie in te richten. Ook heeft geen van de ondervraagde marktpartijen aangegeven dat er veranderingen hebben plaatsgevonden met betrekking tot het gebruiksdoel van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's.[650] ACM concludeert daarom dat het gebruiksdoel van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's nog steeds overeenkomt.

[647] Bestaande huurlijnen met een capaciteit van <2Mbit/s worden door KPN momenteel enkel nog ondersteund, maar maken geen deel uit van het productportfolio van KPN.

[648] OPTA (december 2012), blz. 385 en OPTA (december 2011), blz. 358.

[649] Zie de antwoorden van marktpartijen op vragen 4, 6, 7, 8, 9, 10 en 11 van de vragenlijst van ACM van 29 november 2013.

[650] Zie de antwoorden van marktpartijen op vraag 8 van de vragenlijst van ACM van 29 november 2013.

(ii) Functionaliteiten

1175. Klassieke huurlijnen en gesloten VPN's kunnen op basis van verschillende functionaliteiten met elkaar worden vergeleken, te weten de up- en downloadcapaciteit, de kwaliteit van de verbinding (beschikbaarheids- en capaciteitsgaranties), en de servicekwaliteit (SLA's).

1176. De up- en downloadcapaciteit liggen voor zowel klassieke huurlijnen als gesloten VPN's tussen 64 kbit/s en 10 Gbit/s. Met gesloten VPN's kunnen dus vergelijkbare capaciteiten worden geboden als met klassieke huurlijnen. Beide zakelijke netwerkdiensten kunnen worden geleverd met symmetrische snelheden, waarbij gesloten VPN's ook geleverd kunnen worden met asymmetrische snelheden.

1177. Beschikbaarheidsgaranties van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's liggen tussen de 97 en (bijna) 100 procent, waarbij gesloten VPN's een grotere bandbreedte aan beschikbaarheid kennen. Daarnaast is de capaciteit van klassieke huurlijnen altijd volledig gegarandeerd (overboeking van 1:1). Gesloten VPN's kunnen geleverd worden in verschillende variëteiten, met overboekingen van 1:1 tot 1:20 of zonder capaciteitsgaranties. Met gesloten VPN's kunnen dus dezelfde beschikbaarheidsgaranties gerealiseerd worden als met klassieke huurlijnen. Ook kunnen beide diensten een volledig gegarandeerde capaciteit bieden.

1178. De servicekwaliteit van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's varieert per specifieke dienst en per aanbieder, maar van concrete, duidelijk afwijkende verschillen tussen SLA's met betrekking tot klassieke huurlijnen en SLA's met betrekking tot gesloten VPN's is vrijwel geen sprake. Beide diensten worden veelal aangeboden met hersteltijden van 4 of 8 uur. Ook de servicekwaliteit van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's komt daarom grotendeels overeen.

1179. Uit het bovenstaande concludeert ACM, evenals in voorgaande besluiten, dat gesloten VPN's vergelijkbare functionaliteiten kunnen bieden als klassieke huurlijnen.

(iii) Prijzen

1180. In de vorige analyseronde heeft ACM uitgebreid onderzoek gedaan naar de tarieven van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's. Destijds is gebleken dat de lijstprijzen van klassieke huurlijnen met een vergelijkbare capaciteit 33 procent tot 67 procent hoger lagen dan voor gesloten VPN's.[651] De prijsverschillen tussen klassieke huurlijnen en gesloten VPN's resulteerden in een door prijs gedreven migratie van klassieke huurlijnen naar gesloten VPN's.[652]

1181. Ten tijde van de voorgaande marktanalyseronde gaven marktpartijen aan dat kortingen op zakelijke netwerkdiensten werden gegeven variërend van 5 tot 40 procent van de lijstprijs.[653] Marktpartijen hebben in de huidige marktanalyseronde aangegeven dat de kortingen die gegeven worden op zakelijke netwerkdiensten de afgelopen jaren zijn gestegen en kunnen

[651] OPTA (december 2012), blz. 384 en verder.

[652] OPTA (december 2012), blz. 384.

[653] Zie bijvoorbeeld de antwoorden op aanvullende vragen van ACM **[vertrouwelijk:** X, X, X en X**]** in de vorige analyse.

oplopen tot meer dan **[vertrouwelijk**: XXX procent**]** van de lijstprijs.[654] De lijstprijzen van zakelijke netwerkdiensten zijn daarbij volgens bij ACM beschikbare informatie sinds de vorige marktanalyse vrijwel ongewijzigd gebleven.[655] Dit resulteert erin dat de lijstprijzen en daadwerkelijke betaalde prijzen door zakelijke afnemers nu meer zullen uiteenlopen dan ten tijde van de vorige analyseronde het geval was.[656] De kortingen worden bovendien veelal gegeven op een basis van de totale contractwaarde, en steeds vaker op een bundel van verschillende zakelijke diensten (data, pin, alarm en eventueel vaste telefonie en aanvullende IT-diensten)[657], waardoor niet goed is te bepalen welke prijs een zakelijke afnemer daadwerkelijk betaalt voor (individuele) zakelijke netwerkdiensten. Deze twee factoren tezamen maken het vrijwel onmogelijk om een betrouwbare uitspraak te doen over de huidige verschillen tussen de daadwerkelijk betaalde prijzen voor zakelijke netwerkdiensten, zoals gesloten VPN's en klassieke huurlijnen, op basis van de beschikbare lijstprijzen. Daarom wordt thans geen conclusie getrokken over de prijzen van klassieke huurlijnen in relatie tot de prijzen van gesloten VPN's.

(iv) Reëel alternatief en overstap

1182. Dialogic heeft in opdracht van ACM een eindgebruikersonderzoek onder zakelijke afnemers uitgevoerd om onder meer te bepalen in hoeverre zakelijke afnemers bij een overstap de ene zakelijke netwerkdienst een reëel alternatief vinden voor een andere zakelijke netwerkdienst.[658] De resultaten geven een indicatie in hoeverre verschillende diensten, in afwezigheid van een prijsverhoging, als reëel alternatief voor elkaar worden gezien door zakelijke afnemers. Uit het onderzoek blijkt dat 21 procent van de afnemers van klassieke huurlijnen gesloten VPN's beschouwt als reëel alternatief. Andersom beschouwt 21 procent van de afnemers van gesloten VPN's klassieke huurlijnen als reëel alternatief.[659]

1183. In een vergelijkbaar eindgebruikersonderzoek in 2010, uitgevoerd door Dialogic, waren deze percentages respectievelijk 7 procent en 24 procent.[660] De verschillen tussen de resultaten uit het meest recente onderzoek van Dialogic en de resultaten uit het onderzoek uit 2010 laten zich gedeeltelijk verklaren door de uitfasering van een deel van de klassieke huurlijnen, waardoor zakelijke afnemers klassieke huurlijnen thans in mindere mate als een

---

[654] Antwoorden van **[vertrouwelijk:** X op vragenlijst van ACM van 29 november 2013; antwoorden van X op vragenlijst van ACM van 29 november 2013**]**

[655] Zie het verslag van het gesprek met **[vertrouwelijk:** X en met X**]**, een vergelijking van een selectie van lijstprijzen zoals verstrekt door marktpartijen bij de antwoorden op de vragenlijst van ACM van 29 november 2013 en de prijsinformatie ten tijde van de vorige analyse, en de verstrekte overzichten van de prijzen van KPN in het kader van de beoordeling van non-discriminatie en marge-uitholling van de tarieven van KPN.

[656] Gespreksverslag interview met Tele2 van 31 januari 2014, blz. 4.

[657] Door aanbieders zoals KPN, Vodafone en Tele2 worden (geïntegreerde) pakketoplossingen en cloudoplossingen aangeboden die vaak een zakelijke netwerkdienst herbergen. KPN biedt bijvoorbeeld KPN Een aan, een totaaloplossing voor de zakelijke markt die haar aanbod moet versimpelen.

[658] Dialogic (april 2014), Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie.

[659] Dialogic (april 2014), blz. 48.

[660] Dialogic (mei 2011), Eindgebruikersonderzoek zakelijke marktsegmenten, blz. 57.

geschikt alternatief zien voor gesloten VPN's. De uitfasering van klassieke huurlijnen maakt ook dat zakelijke afnemers naar verwachting (noodgedwongen) overstappen op gesloten VPN's, waardoor deze in toegenomen mate als alternatief gezien worden voor klassieke huurlijnen.

1184. De migratie van klassieke huurlijnen naar gesloten VPN's, die ten tijde van het voorgaande marktanalysebesluit geobserveerd werd, zet verder door; 5 procent van de afnemers van digitale huurlijnen en 13 procent van de afnemers van analoge huurlijnen stapte in de periode van 2012 tot aan begin 2014 over naar een gesloten VPN[661], tegenover respectievelijk 11 procent en 2 procent in 2010[662]. De overstap van digitale huurlijnen naar gesloten VPN's is daarmee afgenomen (van 11 procent naar 5 procent), terwijl de overstap van analoge huurlijnen naar gesloten VPN's sterk is toegenomen (van 2 procent naar 13 procent). De toegenomen overstap van analoge huurlijnen naar gesloten VPN's is te verklaren door de uitfasering van alle analoge huurlijnen vanaf 1 januari 2015. Voor de afgenomen overstap van digitale huurlijnen naar gesloten VPN's bestaat geen duidelijke verklaring. Dialogic[663] suggereert dat de afzwakkende daling te maken kan hebben met een kleine groep gebruikers, waarvoor de voordelen van het overstappen van klassieke huurlijnen naar gesloten VPN's momenteel niet opwegen tegen de omschakelkosten die zij ervaren. Deze omschakelkosten kunnen voortkomen uit bedrijfsprocessen die ingericht zijn op oudere technieken. Het gaat om een beperkte groep afnemers van digitale huurlijnen met een beperkt aantal aansluitingen (in Q4 2013). Voor bijna de helft van deze aansluitingen wordt vanaf 1 januari 2015 de dienstverlening als gevolg van de uitfasering stopgezet, zodat afnemers dan alsnog de keuze moeten maken om over te stappen op andere diensten, zoals een gesloten VPN of een dark fiber.

1185. Er is overigens geen sprake van overstap van gesloten VPN's naar klassieke huurlijnen, omdat een groot gedeelte van de klassieke huurlijnen niet langer actief op de markt wordt aangeboden. Bestaande huurlijnen met een capaciteit van <2 Mbit/s worden momenteel enkel nog ondersteund, maar maken al enkele jaren geen deel meer uit van het productportfolio van KPN. Zoals gezegd zullen analoge huurlijnen en digitale huurlijnen met een capaciteit tot 2 Mbit/s vanaf 1 januari 2015 tevens niet meer worden ondersteund.

1186. Uit de Telecommonitor van ACM volgt ook dat het aantal klassieke huurlijnen de afgelopen jaren sterk is gedaald en het aantal gesloten VPN's is toegenomen. Dialogic verwacht dat klassieke huurlijnen de komende jaren sterk in aantal zullen blijven afnemen[664] en in toenemende mate vervangen zullen worden door modernere alternatieven[665]. Hierbij valt te denken aan gesloten VPN's en dark fiber.

[661] Dialogic (april 2014), blz. 46.

[662] Dialogic (mei 2011), blz. 55.

[663] Dialogic (april 2014), blz. 35.

[664] Dialogic (april 2014), blz. 69.

[665] Dialogic (april 2014), blz. 70.

1187. Uit het bovenstaande maakt ACM op, evenals in voorgaande besluiten, dat gesloten VPN's een reëel alternatief blijven voor klassieke huurlijnen en dat de overstap van de traditionele klassieke huurlijnen naar gesloten VPN's de komende jaren blijft doorgaan.

Conclusie

1188. ACM concludeert, in overeenstemming met de marktanalysebesluiten van december 2011 en december 2012 en alles overwegende, dat gesloten VPN's en klassieke huurlijnen tot dezelfde relevante productmarkt behoren. ACM komt tot deze conclusie op grond van de overeenkomsten in het gebruik en de functionaliteiten van gesloten VPN's en klassieke huurlijnen en het gegeven dat een aanzienlijk deel van de zakelijke afnemersgesloten VPN's als reëel alternatief voor klassieke huurlijnen blijft beschouwen. Ook de informatie over de feitelijke overstap van klassieke huurlijnen naar gesloten VPN's wijst op migratie en (asymmetrische) substitutie.

B.10.2.2 Behoren dark fiber en lichtpaden tot dezelfde relevante markt als klassieke huurlijnen en gesloten VPN's?

1189. In deze paragraaf onderzoekt ACM of dark fiber en lichtpaden tot dezelfde relevante productmarkt behoren als klassieke huurlijnen en gesloten VPN's.

1190. Zoals uitgelegd in B.10.1 huurt een zakelijke afnemer van dark fiber een glasvezelkabel tussen twee locaties. Een afnemer van lichtpaden huurt een stukje spectrum op een glasvezelkabel tussen twee locaties. Met dark fiber en lichtpaden kunnen diensten met alle mogelijke productkenmerken op het gebied van capaciteit, beschikbaarheid en kwaliteit worden gerealiseerd.

Analyse vraagsubstitutie

1191. ACM concludeerde in het marktanalysebesluit van december 2011 en december 2012 dat dark fiber en lichtpaden tot dezelfde relevante markt behoren als klassieke huurlijnen en gesloten VPN's. Tot deze conclusie kwam ACM op basis van overeenkomsten in het gebruiksdoel, functionaliteiten en de kwaliteit van de diensten, en de vergelijkbare prijzen bij hoge capaciteiten en op korte afstanden.[666] Ook baseerde ACM zich op onderzoek van Dialogic waaruit bleek dat zakelijke afnemers klassieke huurlijnen en gesloten VPN's enerzijds en dark fiber anderzijds in grote mate als alternatieven voor elkaar beschouwen.[667]

1192. In het onderstaande onderbouwt ACM op basis van het onderzoek dat zij in het kader van de huidige analyseronde gedaan heeft haar antwoord op de vraag of dark fiber en lichtpaden tot dezelfde relevante productmarkt behoren als klassieke huurlijnen en gesloten VPN's. Zij gaat hierbij in op gebruiksdoel, functionaliteiten, prijzen, de mate waarin zakelijke afnemers dark fiber en lichtpaden als reëel alternatief beschouwen voor klassieke huurlijnen en gesloten VPN's, en de overstap tussen klassieke huurlijnen en gesloten VPN's enerzijds en

[666] OPTA (december 2012), blz. 391 en verder.

[667] Dialogic (mei 2010), blz. 57.

dark fiber en lichtpaden anderzijds. Hierbij worden door marktpartijen genoemde ontwikkelingen sinds de voorgaande analyse ten aanzien van dark fiber en lichtpaden betrokken.[668]

(i) Gebruiksdoel

1193. Dark fiber en lichtpaden worden, evenals klassieke huurlijnen en gesloten VPN's, door zakelijke afnemers gebruikt voor het onderling verbinden van bedrijfslocaties om zo bedrijfsnetwerken voor interne datacommunicatie in te richten. Marktpartijen hebben aangegeven dat dark fiber door de opkomst van clouddiensten steeds vaker gebruikt wordt voor het verbinden van bedrijfslocaties met datacenters. Er is uit de reacties van marktpartijen niet gebleken van andere belangrijke relevante ontwikkelingen met betrekking tot het gebruiksdoel van dark fiber en lichtpaden.[669]

(ii) Functionaliteiten

1194. Dark fiber en lichtpaden kunnen op basis van verschillende functionaliteiten worden vergeleken met klassieke huurlijnen en gesloten VPN's, te weten de up- en downloadcapaciteit, de kwaliteit van de verbinding (beschikbaarheids- en capaciteitsgaranties), en de servicekwaliteit (SLA's).

1195. Op dark fiber en lichtpaden kunnen zoals gemeld diensten met alle mogelijke productkenmerken worden gerealiseerd. Met behulp van dark fiber en lichtpaden kunnen evenals bij klassieke huurlijnen en gesloten VPN's dataverbindingen met alle mogelijke capaciteiten worden gerealiseerd. In de praktijk worden dark fiber en lichtpaden vooral gebruikt voor verbindingen met een hoge capaciteit. Een onderscheid hierbij tussen dark fiber en lichtpaden enerzijds en klassieke huurlijnen en gesloten VPN's anderzijds is dat dark fiber en lichtpaden passieve verbindingen betreffen, waarop door een zakelijke afnemer een actieve verbinding gerealiseerd dient te worden.

1196. Omdat bij dark fiber de gehele lijn en bij lichtpaden een kleur in het spectrum volledig gereserveerd wordt voor de verbinding van één zakelijke afnemer, is de capaciteit bij dark fiber en lichtpaden volledig gegarandeerd. Dit geldt eveneens voor klassieke huurlijnen waarbij ook capaciteitsgaranties gelden; voor gesloten VPN's kan de capaciteit ook volledig gegarandeerd zijn. Beschikbaarheidsgaranties op dark-fiberverbindingen en lichtpaden zijn grotendeels vergelijkbaar met de beschikbaarheidsgaranties op gesloten VPN's en klassieke huurlijnen. In de praktijk zijn zij hoger voor dark fiber en lichtpaden dan voor gesloten VPN's, omdat dark fiber en lichtpaden minder storingsgevoelig zijn.

1197. De servicekwaliteit en de SLA's van dark fiber en lichtpaden bestaan in verschillende variëteiten en lijken op de SLA's van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's uit het hogere kwaliteitssegment.

[668] Zie de antwoorden van marktpartijen op vragen 4, 6, 7, 8, 9, 10 en 11 van de vragenlijst van ACM van 29 november 2013.

[669] Zie de antwoorden van marktpartijen op vraag 8 van de vragenlijst van ACM van 29 november 2013.

1198. De functionaliteiten van dark fiber en lichtpaden komen grotendeels overeen met die van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's, met name in het hogere kwaliteitssegment. Daarom concludeert ACM dat met dark fiber en lichtpaden vergelijkbare functionaliteiten gerealiseerd kunnen worden als met klassieke huurlijnen en gesloten VPN's.

(iii) Prijzen

1199. Ten tijde van de vorige analyseronde heeft ACM uitgebreid onderzoek gedaan naar de prijzen van dark fiber in relatie tot de prijzen van gesloten VPN's en klassieke huurlijnen. Uit dat onderzoek blijkt dat dark fiber voor zakelijke afnemers een kostenefficiënt alternatief is voor gesloten VPN's wanneer de capaciteitsbehoefte hoog is (vanaf 10 tot 20 Mbit/s) en de te verbinden locaties zich binnen een straal van 50 kilometer van elkaar bevinden.[670] Voor klassieke huurlijnen, die duurder zijn dan gesloten VPN's, blijkt dark fiber ook op langere afstanden dan 50 kilometer en bij een lagere capaciteitsbehoefte dan 10 tot 20 Mbit/s al een kostenefficiënt alternatief voor zakelijke afnemers. Het is daarom waarschijnlijk dat een voldoende grote groep van afnemers van gesloten VPN's en klassieke huurlijnen met een capaciteit vanaf 10 tot 20 Mbit/s op dark fiber over zou stappen bij een significante prijsverhoging om deze prijsverhoging voor aanbieders van gesloten VPN's en klassieke huurlijnen niet winstgevend te maken.

1200. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat de prijzen van dark fiber en lichtpaden in relatie tot de prijzen van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's sinds de voorgaande analyse in belangrijke mate veranderd zijn. Uit de antwoorden van marktpartijen is niet gebleken van voor deze afbakeningsvraag relevante veranderingen in de relatieve prijsstelling van de diensten.[671] De aanwezigheid van kortingen van meer dan **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** op lijstprijzen maakt het daarbij vrijwel onmogelijk om een betrouwbare uitspraak te doen over de ontwikkeling van de daadwerkelijk door zakelijke afnemers betaalde tarieven. Dit is hiervoor reeds uitgelegd.

(iv) Reëel alternatief en overstap

1201. Uit het eindgebruikersonderzoek van Dialogic blijkt dat zakelijke afnemers dark fiber in aanzienlijke mate, in afwezigheid van een prijsverhoging, als reëel alternatief zien voor klassieke huurlijnen en gesloten VPN's; 21 procent van de afnemers van zowel gesloten VPN's als klassieke huurlijnen geeft aan dark fiber als reëel alternatief te beschouwen. Andersom beschouwt 6 procent van de afnemers van dark fiber gesloten VPN's als reëel alternatief, en beschouwt 26 procent van de afnemers van dark fiber klassieke huurlijnen als een reëel alternatief.[672] Uit het eindgebruikersonderzoek blijkt ook dat er sprake is van daadwerkelijke overstap van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's naar dark fiber: 14 procent van de afnemers met een analoge huurlijn, 10 procent van de afnemers met een digitale huurlijn en 3 procent van de afnemers van gesloten VPN's stapte in de periode 2012 tot aan begin 2014 over

[670] OPTA, december 2011, blz. 360 en verder en december 2012, blz. 388.

[671] Zie antwoorden van marktpartijen op vraag 10 van de vragenlijst van ACM van 29 november 2013.

[672] Dialogic (april 2014), blz. 48.

op dark fiber.[673] Dialogic laat dan ook zien dat klassieke huurlijnen de afgelopen jaren zijn vervangen door zowel gesloten VPN's als dark fiber.[674]

1202. Uit het prospectief onderzoek van Dialogic blijkt dat de vraag naar dark fiber groeit als gevolg van de toenemende vraag vanuit grote institutionele partijen en partijen uit de utiliteitssector. Verbindingen met bruggen, sluizen, pompen en andere utiliteiten die voorheen door middel van klassieke huurlijnen werden gerealiseerd, worden nu gerealiseerd op basis van dark fiber. Daarnaast groeit de vraag naar dark fiber vanwege de behoefte aan het koppelen van datacenters (ten behoeve van clouddiensten). Dialogic verwacht dat het aantal dark-fiberaansluitingen in de komende jaren zal blijven groeien als gevolg van deze ontwikkelingen.[675]

Conclusie

1203. In lijn met het marktanalysebesluiten van december 2011 en december 2012 concludeert ACM dat dark fiber en lichtpaden tot dezelfde relevante productmarkt behoren als klassieke huurlijnen en gesloten VPN's. Deze conclusie trekt ACM op grond van overeenkomsten in het gebruiksdoel en de functionaliteiten, met name voor het hogere kwaliteitssegment, het gegeven dat dark fiber en lichtpaden door een aanzienlijk deel van de zakelijke afnemers als reëel alternatief beschouwd worden voor klassieke huurlijnen en gesloten VPN's, en de daadwerkelijke overstap van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's naar dark fiber en lichtpaden.

B.10.2.3 Behoren open VPN's tot dezelfde relevante productmarkt als klassieke huurlijnen en gesloten VPN's?

1204. In deze paragraaf onderzoekt ACM of open VPN's tot dezelfde relevante productmarkt behoren als klassieke huurlijnen en gesloten VPN's.

1205. Zoals reeds toegelicht in B.10.1 zijn open VPN's bedrijfsnetwerken gebouwd over publieke internetverbindingen. Open VPN's bestaan daarom uit een bundel van een internetverbinding en een open VPN-verbinding.

1206. Open VPN's gebundeld met een internettoegangsdienst dienen overigens te worden onderscheiden van internettoegang *an sich* (zonder dat deze gebundeld is met een open VPN). Zoals toegelicht in het besluit marktanalyse ontbundelde toegang 2011[676], voorziet een internettoegangsdienst in een heel andere behoefte dan een open VPN, namelijk externe communicatie (met apparaten die zich buiten het (bedrijfs-)netwerk bevinden) in plaats van interne communicatie (met apparaten die zich binnen het bedrijfsnetwerk bevinden). Bij de afbakening van de relevante productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten wordt

[673] Dialogic (april 2014), blz. 46.

[674] Dialogic (april 2014), blz. 45.

[675] Dialogic (maart 2014), blz. 65.

[676] OPTA (december 2011), randnummer 1470, en OPTA (december 2012), randnummer 1543.

internettoegang zonder dat deze gebundeld is met een open VPN, daarom bij voorbaat niet betrokken.

1207. In het onderstaande zal ACM de vraag beantwoorden of open VPN's die door zakelijke afnemers op permanente basis gebruikt worden voor het verbinden van bedrijfslocaties voor interne datacommunicatie een substituut zijn voor klassieke huurlijnen en gesloten VPN's.

Analyse vraagsubstitutie

1208. ACM concludeerde in de marktanalysebesluiten van december 2011 en december 2012 dat open VPN's niet tot dezelfde relevante productmarkt behoren als klassieke huurlijnen en gesloten VPN's. Tot deze conclusie kwam ACM op basis van een vergelijking van de productkenmerken van open VPN's en andere diensten, de resultaten uit het eindgebruikersonderzoek van Dialogic en de antwoorden van marktpartijen op vragen van ACM over open VPN's.[677] Van belang voor deze conclusie was tevens het ontbreken van voldoende feiten die wezen op daadwerkelijke overstap van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's naar open VPN's.[678] Ten slotte werden open VPN's door geen van de marktpartijen, behalve KPN[679], gezien als een reëel alternatief voor andere zakelijke netwerkdiensten.[680]

1209. In de huidige marktanalyse betoogt KPN opnieuw dat open VPN's (door KPN nog internet-VPN's genoemd) een substituut vormen voor zakelijke netwerkdiensten. In het antwoord op de vragenlijst van ACM stelt KPN: "*De vraag vanuit klanten naar een op internet-gebaseerde netwerkdienst neemt steeds meer toe. Het aanbod waaruit klanten tegenwoordig kiezen bestaat niet meer uit alleen het zakelijke netwerkdiensten portfolio, zoals gedefinieerd door ACM, maar de klant ziet de internet-VPN ook als mogelijkheid. De door de klant gepercipieerde kwaliteit is voldoende voor de klant. De verwachting vanuit KPN is dan ook dat het aandeel internet-VPN verder zal groeien in de markt en dat dit ten koste zal gaan van het aantal aansluitingen met een zakelijke netwerkdienst, zoals nu door de ACM gedefinieerd.*"[681] Als redenen voor de toenemende populariteit van open VPN's noemt KPN goedkope internettoegang in combinatie met de toenemende internetsnelheid en *"het geloof dat een internet-VPN beter aansluit bij de huidige Cloud-ontwikkeling"*.[682] Ook in de reactie van KPN van 21 augustus 2014 die gaat over de rol en de betekenis van open VPN's, bevestigt KPN nogmaals op basis van een interne analyse en een onderzoek van Pb7 Research dat hij concludeert dat open VPN's een volwaardig substituut zijn voor gesloten VPN's.[683]

[677] OPTA (december 2012), blz. 395.

[678] OPTA (december 2012), blz. 395.

[679] OPTA (december 2012), blz. 394.

[680] Zie de antwoorden van marktpartijen op de aanvullende vragen m.b.t. internet-VPN's van OPTA van 27 september 2011.

[681] Antwoorden KPN van 20 december 2013 op vragenlijst ACM van 29 november 2013, blz. 11.

[682] Antwoorden KPN van 20 december 2013 op vragenlijst ACM van 29 november 2013, blz. 13.

[683] KPN paper, rol en betekenis van intenet VPN, 21 augustus 2014, en Pb7 Research, Internet VPN en de markt voor zakeljke netwerkdiensten, in opdracht van KPN, 8 juli 2014.

1210. Naast KPN stellen in de huidige marktanalyse ook BT en Verizon dat zakelijke afnemers open VPN's in toenemende mate als alternatief beschouwen voor gesloten VPN's nu de internetcapaciteit toeneemt en zakelijke afnemers op zoek zijn naar mogelijkheden om kosten te besparen.[684]

1211. Andere marktpartijen stellen dat open VPN's (voor de meeste zakelijke afnemers) geen alternatief vormen voor klassieke huurlijnen en gesloten VPN's.[685] Zij noemen tekortkomingen op het gebied van kwaliteit, garanties, stabiliteit, veiligheid en dienstverlening als belangrijkste redenen hiervoor. Vodafone en Tele2 stellen dat open VPN's voor veel zakelijke afnemers geen optie zijn vanwege lage betrouwbaarheid en beschikbaarheid. Volgens Tele2 zijn open VPN's geen substituut voor klassieke huurlijnen en gesloten VPN's, omdat het publieke internet geen enkele capaciteitsgarantie kan bieden in het geval van congestie.[686] Ziggo stelt dat open VPN's geen alternatief zijn wanneer kwaliteit of SLA's van belang zijn. Tele2 en Colt stellen dat open VPN's alleen afgenomen worden als aanvulling op gesloten VPN's, voor met name kleinere locaties.

1212. ACM heeft onderzocht of open VPN's tot dezelfde relevante productmarkt behoren als klassieke huurlijnen en gesloten VPN's. In het onderstaande licht ACM haar onderzoek en de uitkomsten ervan toe. Zij gaat daarbij in op het gebruiksdoel van open VPN's, de functionaliteiten van open VPN's, de prijzen van open VPN's, de mate waarin zakelijke afnemers open VPN's beschouwen als reëel alternatief voor klassieke huurlijnen en gesloten VPN's, en de daadwerkelijke overstap van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's naar open VPN's.

(i) Gebruiksdoel

1213. Open VPN's worden gebruikt om bedrijfslocaties met elkaar te verbinden, met interne datacommunicatie als doel. Hierbij valt te denken aan het gebruik van open VPN's door winkelketens voor het onderling verbinden van vestigingen. ACM concludeert daarom dat het gebruiksdoel van open VPN's overeenkomt met dat van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's.

(ii) Functionaliteiten

1214. Open VPN's kunnen op basis van verschillende functionaliteiten worden vergeleken met klassieke huurlijnen en gesloten VPN's, te weten de up- en downloadcapaciteit, de kwaliteit van de verbinding (beschikbaarheids- en capaciteitsgaranties) en de servicekwaliteit (SLA's). Omdat verschillende partijen bij ACM hebben aangegeven dat open VPN's minder veilig zijn dan gesloten VPN's en klassieke huurlijnen, zal ACM tevens ingaan op de veiligheid van de verbinding.

1215. De up- en downloadcapaciteit, de kwaliteit van de verbinding (beschikbaarheids- en capaciteitsgaranties) en de servicekwaliteit (SLA's) van open VPN's zijn grotendeels afhankelijk

[684] Antwoorden van BT van 28 januari 2014 en Verizon 8 januari 2014 op vragenlijst van ACM van 29 november 2013 en het verslag van het gesprek met BT en Verizon van 4 februari 2014 respectievelijk 20 januari 2014.

[685] Antwoorden van marktpartijen op de vragenlijst van ACM van 29 november 2013.

[686] Reactie van Tele2 van 13 juni 2014 op de hypothesesessie van ACM van 19 mei 2014, blz. 5-6.

van de onderliggende internetverbinding, aangezien de open VPN-verbinding via het publieke internet tot stand wordt gebracht.

1216. Internetaansluitingen kunnen worden geleverd met dezelfde up- en downloadcapaciteit, beschikbaarheids- en capaciteitsgaranties en SLA's als klassieke huurlijnen en gesloten VPN's. Daarom is het mogelijk een open VPN te realiseren die qua functionaliteit in redelijke mate lijkt op een gesloten VPN.

1217. Om beschikbaarheids- en capaciteitsgaranties te kunnen bieden is het overigens wel van belang dat de verbinding gaat over het netwerk van één aanbieder. Voor het deel van de verbinding dat over het publieke internet gaat, en zich dus buiten de controle van de aanbieder van de internetaansluiting bevindt, kunnen geen garanties gegeven worden. Daarnaast zal het internetverkeer op de internetaansluiting concurreren met het verkeer op de open VPN-aansluiting over dezelfde verbinding. In de praktijk zal de beschikbare capaciteit op een open VPN over een internetaansluiting met capaciteitsgaranties dus vaak minder zijn dan die op een gesloten VPN. Door de toegenomen capaciteit en kwaliteit van het internet hoeft dit voor zakelijke afnemers echter geen reden te zijn om niet te kiezen voor open VPN's; voor een deel van de zakelijke afnemers is de capaciteit van de internetverbinding in verhouding tot de benodigde capaciteit voor het verkeer zodanig veel hoger dat capaciteitsgaranties voor hen niet noodzakelijk zijn.

1218. Uit het onderzoek van ACM is gebleken dat afnemers van open VPN's deze ook afnemen over internetaansluitingen met beperkte garanties en SLA's. Open VPN's kunnen over internetverbindingen van alle kwaliteitsniveaus worden gerealiseerd, van lage tot de hoogste kwaliteit verbindingen. Daarom zullen de functionaliteiten van open VPN's in de praktijk uiteenlopen.

1219. Een verschil tussen open VPN's en gesloten VPN's is dat open VPN's door eindgebruikers als minder veilig kunnen worden beschouwd, omdat ze via het publieke internet worden gerouteerd. Dit maakt dat bedrijfsnetwerken mogelijkerwijs door hackers via het openbare internet te benaderen zijn.[687] Voor gesloten VPN's geldt dit in mindere mate, omdat het verkeer via een IP-VPN wordt gescheiden van het overige verkeer. Ethernet-VPN's zijn over het algemeen veiliger dan IP-VPN's en open VPN's, omdat de datacommunicatie via een (virtueel) gescheiden pad plaatsvindt ten opzichte van het overige verkeer. Klassieke huurlijnen zijn tot slot het veiligst en helemaal niet benaderbaar van buitenaf, omdat ze bestaan uit fysiek separate lijnen.

1220. In het kader van het onderzoek naar open VPN's heeft ACM een aantal afnemers van open VPN's geïnterviewd. Uit deze interviews blijkt dat open VPN's een alternatief kunnen

[687] Zie bijvoorbeeld gespreksverslag van interview met **[vertrouwelijk:** X**]** van 27 maart 2014, blz. 1.

vormen voor het onderling verbinden van bedrijfslocaties, bijvoorbeeld voor minder tijds- en veiligheidskritische toepassingen.[688]

1221. KPN, BT, EDPnet en **[vertrouwelijk]** geven aan dat groeiende internetsnelheden ervoor zorgen dat open VPN's in toenemende mate als alternatief kunnen dienen voor gesloten VPN's, omdat een hogere capaciteit kan compenseren voor een lagere beschikbare en/of niet-gegarandeerde capaciteit op open VPN's.[689]

1222. Uit het onderzoek van ACM is ook gebleken dat eindgebruikerspercepties met betrekking tot functionaliteiten ook een rol kunnen spelen bij de vraag of open VPN's als alternatief beschouwd kunnen worden voor klassieke huurlijnen en gesloten VPN's. Zo geven verschillende marktpartijen aan dat zakelijke afnemers open VPN's beschouwen als beter passend bij de reeds in B.10.1 geïdentificeerde trend van het werken in de *cloud* dan klassieke huurlijnen en gesloten VPN's.[690] De gedachte achter deze opvatting is dat het werken via de *cloud*, dat direct over het publieke internet gaat, omslachtiger tot stand komt via een gesloten VPN of klassieke huurlijn dan via een open VPN. De data op een gesloten VPN of klassieke huurlijn moeten immers eerst naar een centraal deel in het bedrijfsnetwerk worden getransporteerd, vanwaar de connectie met het internet kan worden gemaakt. ACM acht het daarom mogelijk dat de opkomst van het werken in de *cloud* een extra impuls geeft aan de vraag naar open VPN's die ten koste kan gaan van de vraag naar gesloten VPN's.

1223. Uit het bovenstaande blijkt dat de functionaliteiten van open VPN's redelijk vergelijkbaar kunnen zijn met de functionaliteiten van gesloten VPN's en klassieke huurlijnen, wanneer een open VPN wordt opgezet over een zakelijke internetverbinding met capaciteits- en beschikbaarheidsgaranties en SLA's.

(iii) Prijzen

1224. ACM heeft onderzoek gedaan naar de prijzen van open VPN's. ACM heeft daartoe een aantal marktpartijen gevraagd naar de (belangrijkste) aanbieders van open VPN's. ACM heeft de partijen die in de antwoorden op deze vraag genoemd werden gevraagd naar de prijzen van open VPN's. Ook heeft ACM een aantal telecomadviseurs gevraagd naar de prijzen van open VPN's. Op basis van de antwoorden van de bevraagde partijen blijkt dat de prijs van een open VPN bestaat uit drie componenten: de prijs van de router, de prijs van de internetaansluiting en eventueel de prijs van de software waarmee de VPN-verbinding tot stand gebracht wordt. De prijs van een voor open VPN's geschikte router lijkt te beginnen bij circa € 100[691] en kan

[688] Zie het gespreksverslag van interview met **[vertrouwelijk:** X**]** van 14 april 2014, blz. 1 en **[vertrouwelijk:** X**]** van 10 april 2014, blz. 1.

[689] Gespreksverslag van interview met EDPnet van 26 maart 2014, blz. 1; gespreksverslag van interview met **[vertrouwelijk:** X**]** van 20 maart 2014, blz. 1.

[690] Antwoorden van KPN van 20 december 2013, van BT van 28 januari 2014 en van Verizon van 8 januari 2014 op vragenlijst ACM van 29 november 2013.

[691] Gespreksverslag van interview met EDPnet van 26 maart 2014 en gespreksverslag van interview met Zoranet van 2 april 2014.

oplopen tot € 1.000[692]. De prijs van de internetaansluiting begint bij € 25[693] maar kan, naar gelang de kwaliteit van de verbinding en service toeneemt, sterk oplopen. De prijs van de software voor het tot stand brengen van de VPN-verbinding, tot slot, varieert en bedraagt volgens de bevraagde partijen € 5[694] tot enkele tientallen euro's per maand[695]. Daarnaast worden – afhankelijk van de SLA's – kosten voor het beheer van de verbinding in rekening gebracht.

1225. Uit het bovenstaande blijkt dat de totaalprijs van een open VPN vrij sterk kan variëren. De sterke variatie in prijs sluit aan bij de prijzen van gesloten VPN's die afhankelijk zijn van de kwaliteit van de verbinding en service. Door vrijwel alle marktpartijen wordt het standpunt gedeeld dat de prijs van een open VPN lager ligt dan de prijs van gesloten VPN's en andere zakelijke netwerkdiensten bij een vergelijkbare capaciteit. Uit de beschikbare informatie maakt ACM op dat de prijzen van open VPN's gemiddeld lager liggen dan voor gesloten VPN's. Zoals ACM hierna toelicht, draagt deze lagere prijs van open VPN's bij aan de substitueerbaarheid met gesloten VPN's.

(iv) Overstap en reëel alternatief

1226. Ten tijde van de vorige analyse heeft ACM op basis van het ontbreken van feiten die wezen op daadwerkelijke overstap naar open VPN's geconcludeerd dat open VPN's niet tot dezelfde markt behoorden als klassieke huurlijnen en gesloten VPN's. Uit het eindgebruikersonderzoek van Dialogic en uit de antwoorden van marktpartijen op de vragen van ACM was niet gebleken van voldoende feiten die wezen op de substitueerbaarheid van open VPN's met gesloten VPN's en klassieke huurlijnen. Hoewel KPN heeft betoogd dat open VPN's wel tot die markt behoorden, heeft KPN hiervoor destijds geen overtuigend bewijs kunnen leveren in de vorm van concrete overstapgegevens.

1227. In de huidige analyseronde heeft KPN een lijst aangeleverd van **[vertrouwelijk:** XXX**]** grote afnemers met allen een groot aantal bedrijfslocaties die de afgelopen tijd (al dan niet voor een gedeelte van de aansluitingen) zijn overgestapt van een gesloten VPN naar een open VPN, en van **[vertrouwelijk:** XXX**]** grote afnemers die recent bij KPN hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn in het afnemen van open VPN-aansluitingen.[696] Daarnaast geeft KPN aan dat zijn afnemers van gesloten VPN's steeds vaker in gesprekken aansturen op open VPN's.

1228. ACM heeft een aantal afnemers uit de eerstgenoemde groep geïnterviewd. Deze groep bestaat uit afnemers uit de detailhandel, horeca en de uitzendbranche. Een deel van de afnemers neemt open VPN's af voor het koppelen van een gedeelte van de bedrijfslocaties, en een deel neemt open VPN's af voor het koppelen van al hun bedrijfslocaties. Elk van de ondervraagde afnemers geeft aan open VPN's te beschouwen als een voldoende alternatief

[692] Gespreksverslag van interview met **[vertrouwelijk:** X**]** van 27 maart 2014 en gespreksverslag van interview met **[vertrouwelijk:** X**]** van 2 april 2014.

[693] Gespreksverslag van interview met **[vertrouwelijk:** X**]** van 27 maart 2014.

[694] Gespreksverslag van interview met **[vertrouwelijk:** X**]** van 2 april 2014.

[695] Gespreksverslag van interview met Delta Telecomadvies van 31 maart 2014.

[696] Klantenlijst met internet-VPN, bijlage bij e-mail van KPN d.d. 2 april 2014.

voor de gesloten VPN's die zij eerder afnamen. Geen van de afnemers ervaart de kwaliteit of veiligheid van de open VPN-verbinding als onvoldoende in vergelijking met de kwaliteit van de gesloten VPN-verbinding. Wel neemt het merendeel van de afnemers de open VPN af via internetaansluitingen over het netwerk van één aanbieder, waardoor de kwaliteit van de verbinding van de open VPN beter gegarandeerd kan worden dan bij een open VPN over een internetverbinding die via het netwerk van verschillende aanbieders gaat. De belangrijkste reden die genoemd wordt voor de overstap van een gesloten VPN naar een open VPN is de lagere prijs.

1229. Uit het eindgebruikersonderzoek van Dialogic blijkt dat een gedeelte van de zakelijke afnemers open VPN's als alternatief beschouwt voor gesloten VPN's en dat er sprake is van daadwerkelijke overstap: 21 procent van de afnemers van gesloten VPN's en 16 procent van de afnemers van klassieke huurlijnen beschouwt open VPN's als alternatief voor de huidige dienst.[697] Daarnaast is 5 tot 6 procent van de afnemers van klassieke huurlijnen en 2 procent van de afnemers van gesloten VPN's in de periode van 2012 tot 2014 daadwerkelijk overgestapt naar een open VPN.[698] Ten tijde van de vorige analyseronde lag het percentage zakelijke afnemers dat een open VPN als reëel alternatief zag weliswaar hoger, echter was dit percentage vanwege de lage respons (140 respondenten) niet significant; dit laatste in tegenstelling tot de percentages in het huidige onderzoek (gebaseerd op een steekproef onder 276 respondenten).[699]

1230. ACM heeft marktpartijen gevraagd in hoeverre zij zien dat gesloten VPN's en andere zakelijke netwerkdiensten door zakelijke afnemers worden vervangen door open VPN's. Uit de antwoorden van partijen blijkt overwegend dat open VPN's in toenemende mate een alternatief vormen voor (een deel van de) afnemers van klassieke huurlijnen en/of gesloten VPN's. BT observeert dat open VPN's door een groeiend deel van de zakelijke afnemers worden gezien als alternatief voor de minder bedrijfskritische processen.[700] Verizon en Vodafone zien dat open VPN's enkel voor kleinzakelijke afnemers of voor het verbinden van kleinere of moeilijk te bereiken locaties een alternatief kunnen vormen voor gesloten VPN's en geven aan dat het om een stijgende trend gaat.[701] Tele2 en Ziggo zien open VPN's zelden tot niet gebruikt worden als alternatief voor gesloten VPN's.[702] Tot slot geeft UPC aan 'aan de bovenkant van de markt' in elk geval geen migratie naar open VPN's te zien, en geen zicht te hebben op de rest van de markt.[703] Ook Eurofiber geeft aan geen zicht te hebben op de invloed van open VPN's op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. Van de voorgenoemde marktpartijen geven er drie aan concurrentiedruk te ondervinden van open VPN's.

---

[697] Dialogic (april 2014), blz. 48.

[698] Dialogic (april 2014), blz. 46.

[699] Dialogic (mei 2011), blz. 52 en OPTA (december 2012), blz. 397.

[700] Gespreksverslag van interview met BT van 4 februari 2014, blz. 4.

[701] Gespreksverslag van interview met Verizon van 20 januari 2014, blz. 5; Gespreksverslag van interview met Vodafone van 14 januari 2014, blz. 3.

[702] Gespreksverslag van interview met Tele2 van 31 januari 2014, blz. 8; Gespreksverslag van interview met Ziggo van 28 januari 2014, blz. 4.

[703] Gespreksverslag van interview met UPC van 27 januari 2014, blz. 4.

1231. Uit het bovenstaande blijkt dat het merendeel van de ondervraagde marktpartijen (KPN, BT, Colt, Verizon, Vodafone en Ziggo) in de huidige analyseronde aangeeft dat open VPN's voor in elk geval een gedeelte van de zakelijke afnemers en/of een gedeelte van de verbindingen een alternatief vormen voor zakelijke netwerkdiensten. In de vorige analyseronde was dit niet het geval.[704] Ook gaf geen van de marktpartijen, met uitzondering van KPN[705], in de vorige analyseronde aan concurrentiedruk van open VPN's te ondervinden.[706]

1232. Van de kleinere marktpartijen en telecomadviseurs die ACM heeft gesproken (Into Telecom, Delta Telecomadvies, EDPnet, De Telecomadviseur, Unet en Zoranet) zien alle partijen behalve Into Telecom en Delta Telecomadvies dat met name kleinzakelijke afnemers en afnemers met locaties in het buitenland open VPN's in toenemende mate beschouwen als alternatief voor zakelijke netwerkdiensten. Zij zijn gevoelig voor de lagere prijzen van open VPN's en maken een afweging tussen de lagere prijzen en eventuele eisen op het gebied van veiligheid, kwaliteit en betrouwbaarheid. Sommige afnemers kiezen ervoor een deel van de bedrijfslocaties te koppelen met open VPN's en een deel van hun bedrijfslocaties met gesloten VPN's. Ook BT ziet dat grootzakelijke afnemers steeds meer gebruik maken van een hybride oplossing, waarbij het meest performance- en veiligheidsgevoelige verkeer via gesloten VPN's wordt gerouteerd en het overige verkeer via open VPN's.[707] Dat afnemers niet direct voor al hun bedrijfslocaties over hoeven te stappen naar open VPN's en er ook voor kunnen kiezen deze voor een deel van de locaties te gebruiken (hybride oplossing), verlaagt naar het oordeel van ACM de drempel voor afnemers om over te stappen op open VPN's.

1233. Tot slot geeft Dialogic in het prospectief onderzoek aan dat open VPN's steeds vaker een alternatief vormen voor gesloten VPN's, door de toenemende capaciteit van het internet en doordat de kwaliteit van een open VPN die over het netwerk van eenzelfde internetaanbieder gaat, niet veel verschilt met die van een gesloten VPN met vergelijkbare kenmerken. Ook ACM ziet dat de capaciteit van internetverbindingen toeneemt. Dialogic verwacht dat de opkomst van open VPN's voornamelijk in het "lagere" segment een rol speelt (dat wil zeggen dat open VPN's vooral een alternatief vormen voor afnemers die relatief lage eisen stellen aan de kwaliteit van de verbinding).[708] Deze visie wordt gedeeld door **[vertrouwelijk:**

].[709] Volgens Dialogic zal de groei van het aantal gesloten

309/482

[704] Zie de reacties van Vodafone en Tele2 op vragen internet-VPN's van OPTA van 27 september 2011.

[705] Reactie van KPN van 7 oktober 2011 op vragen internet-VPN's van OPTA van 27 september 2011, blz. 4.

[706] Zie reacties van overige partijen op vragen internet-VPN's van OPTA van 27 september 2011.

[707] Zie antwoorden van BT van 28 januari 2014 van op de vragen van ACM van 29 november 2013, vraag 6.

[708] Dialogic (maart 2014), blz. 63-64.

[709] **[vertrouwelijk:**

].

VPN's met 1 procent per jaar afnemen als gevolg van de groeiende inzet van open VPN's.[710] Dialogic verwacht dat dit percentage over de jaren toe zal nemen, tot 3 procent in 2018.[711]

Conclusie

1234. Uit het bovenstaande blijkt dat open VPN's hetzelfde gebruiksdoel hebben als klassieke huurlijnen en gesloten VPN's. De functionaliteiten van open VPN's zijn grotendeels afhankelijk van de onderliggende internetverbinding. Veiligheid, capaciteitsgaranties en beschikbaarheidsgaranties van open VPN's zijn veelal minder dan van gesloten VPN's en klassieke huurlijnen. Desondanks, en mede vanwege het verschil in prijs tussen open VPN's enerzijds en klassieke huurlijnen en gesloten VPN's anderzijds, is er sprake van daadwerkelijke overstap van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's naar open VPN's. Door de lagere prijs van open VPN's en de toegenomen capaciteit van internetverbindingen is een deel van de zakelijke afnemers bereid de mindere garanties en veiligheid van open VPN's voor lief te nemen. Zij zien open VPN's als reëel alternatief voor het verbinden van bedrijfslocaties ten behoeve van met name minder kritische interne datacommunicatie. Kwaliteitsverschillen met gesloten VPN's en klassieke huurlijnen zijn bovendien te beperken door middel van een open VPN-verbinding over een internetverbinding met gegarandeerde capaciteit, beschikbaarheid en SLA's.

1235. Hoewel enkele signalen die wijzen op substitutie van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's naar open VPN's ten tijde van de vorige analyseronde ook aanwezig waren, is in de vorige analyseronde niet gebleken van daadwerkelijke overstap en werd ook door geen van de marktpartijen, met uitzondering van KPN, substitutie naar of concurrentiedruk vanuit open VPN's bemerkt. Ook speelt een rol dat de kwaliteit van het internet sinds de vorige analyseronde is toegenomen, wat het kwaliteitsverschil tussen gesloten VPN's en open VPN's verkleint en wat de vraag naar open VPN's als gevolg doet toenemen.

1236. ACM concludeert dat open VPN's (de bundel van een open VPN-verbinding en de onderliggende zakelijke internetverbinding) thans behoren tot dezelfde relevante productmarkt als klassieke huurlijnen en gesloten VPN's. Doorslaggevend voor deze conclusie zijn overeenkomsten in het gebruiksdoel, de mate waarin zakelijke afnemers open VPN's beschouwen als reëel alternatief voor klassieke huurlijnen en gesloten VPN's en de aangetoonde (prijsgedreven) migratie van afnemers van klassieke huurlijnen en gesloten VPN's naar open VPN's.

B.10.2.4 Dient er een nader onderscheid gemaakt te worden tussen producten op basis van productkenmerken?

1237. Uit de voorgaande beschrijving en analyse blijkt dat er een grote variëteit aan producten bestaat op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. Het gaat om producten met verschillen in capaciteit en in kwaliteit (capaciteitsgaranties, beschikbaarheidsgaranties en SLA's). Daarnaast verschillen deze producten in prijs. In deze paragraaf stelt ACM de vraag of er op basis van

[710] Dialogic (maart 2014), blz. 67.

[711] Dialogic (maart 2014), blz. 64.

productkenmerken een nader onderscheid moet worden gemaakt tussen verschillende zakelijke netwerkdiensten.

1238. In het voorgaande marktanalysebesluit heeft ACM geconcludeerd dat er in de productmarktafbakening geen nader onderscheid moet worden gemaakt op basis van productkenmerken. ACM heeft hiervoor gekeken naar de capaciteit van de verbinding, capaciteitsgaranties, beschikbaarheidsgaranties en SLA's.[712]

1239. De capaciteitsverschillen tussen producten met opeenvolgende capaciteit waren ten tijde van de voorgaande marktanalyse klein. Daarbij liepen de prijzen van aansluitingen geleidelijk en met relatief kleine verschillen op naarmate de capaciteit van de producten hoger werd. Door de kleine verschillen in prijs tussen producten met kleine verschillen in capaciteit oefenden deze producten concurrentiedruk op elkaar uit. Hierdoor was sprake van indirecte concurrentie (ketensubstitutie) tussen producten met de hoogste en laagste capaciteit. Hetzelfde patroon gold ook voor producten met verschillende capaciteitsgaranties. Daarnaast bleek uit de analyse dat verschillende producten met een hoge capaciteit en geen of beperkte capaciteitsgaranties uitwisselbaar waren met producten met een lage capaciteit maar met capaciteitsgaranties, hetgeen de onderlinge substitueerbaarheid versterkte. De verschillen tussen verschillende zakelijke netwerkdiensten voor wat betreft SLA's en beschikbaarheidsgaranties waren ten tijde van het voorgaande marktanalysebesluit klein, waardoor een nader onderscheid naar SLA's en beschikbaarheidsgaranties niet gerechtvaardigd was.

1240. Uit het aanbod van de aanbieders van de verschillende producten en de antwoorden van marktpartijen op de vragen van ACM is niet gebleken van veranderingen op de markt voor zakelijke netwerkdiensten die aanleiding geven om de conclusie uit het voorgaande marktanalysebesluit te herzien.[713] De verschillen in productkenmerken tussen de verschillende producten met opeenvolgende capaciteit en/of capaciteitsgaranties zijn nog steeds klein, zoals ook volgt uit tabel 30 in B.10.1. Ook is het aannemelijk dat, evenals ten tijde van de voorgaande marktanalyse, de prijsverschillen klein zijn en er een grote mate van overlap bestaat tussen de prijzen van de verschillende producten met opeenvolgende capaciteit en/of capaciteitsgaranties. In reactie op een prijsverhoging kunnen afnemers van zakelijke netwerkdiensten, ongeacht de capaciteit en kwaliteit van hun huidige product, overstappen naar producten met vergelijkbare kenmerken. Gesloten en open VPN's, klassieke huurlijnen en dark fiber en lichtpaden met verschillende capaciteiten en/of capaciteitsgaranties oefenen daardoor direct of indirect prijsdruk op elkaar uit omdat deze diensten in zowel capaciteit en/of capaciteitsgaranties als prijs over de gehele linie met elkaar overlappen. Ook zijn de verschillen in de aangeboden SLA's en beschikbaarheidsgaranties op zakelijke netwerkdiensten nog altijd klein, zodat een nader onderscheid naar SLA's en/of beschikbaarheidsgaranties niet gemaakt kan worden.

1241. In de huidige analyse concludeert ACM dat open VPN's tot dezelfde relevante productmarkt behoren als gesloten VPN's en klassieke huurlijnen. ACM heeft onderzocht of de

[712] OPTA (2011), blz. 379, 380 en 386.

[713] Antwoorden van marktpartijen op de vragen van ACM van 29 november 2013, vraag 3, en vraag 6 tot en met 11.

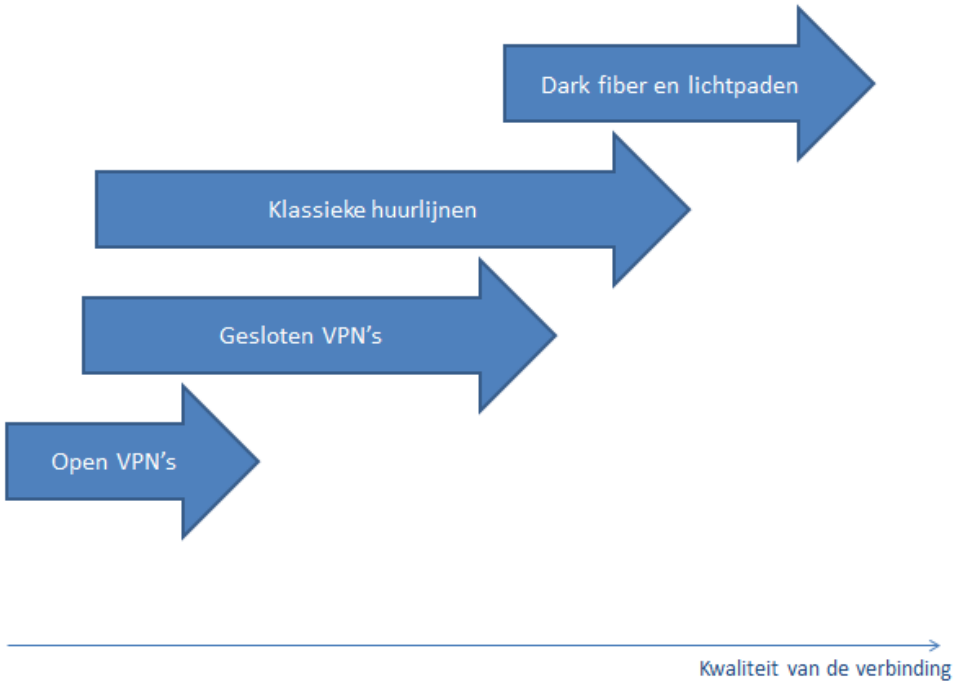
toevoeging van open VPN's aan de markt voor zakelijke netwerkdiensten aanleiding geeft tot het maken van een nader onderscheid op basis van productkenmerken. ACM komt tot de conclusie dat dit niet het geval is, omdat open VPN's onderdeel uitmaken van de eerder beschreven substitutieketen. Onderstaand licht ACM deze conclusie toe.

1242. Zoals uiteengezet in paragraaf B.10.2.3 is de capaciteit en de kwaliteit van een open VPN aanbod afhankelijk van de onderliggende zakelijke internetaansluiting, en kan een zakelijke internetaansluiting geleverd worden met dezelfde capaciteit, beschikbaarheidsgaranties, capaciteitsgaranties en SLA's als gesloten VPN's en klassieke huurlijnen. Hierdoor bestaat er weinig verschil tussen open VPN's over een zakelijke internetaansluiting van hoge kwaliteit en gesloten VPN's en klassieke huurlijnen met vergelijkbare kwaliteitskenmerken.

1243. Het enige aspect op basis waarvan open VPN's, onafhankelijk van de gekozen zakelijke internetaansluiting, kunnen verschillen van gesloten VPN's en klassieke huurlijnen betreft de (door eindgebruikers gepercipieerde) veiligheid van de verbinding. Zoals hierboven toegelicht kunnen open VPN's door eindgebruikers worden beschouwd als minder veilig dan gesloten VPN's, omdat de data die verzonden worden via een open VPN mogelijkerwijs door hackers via het publieke internet benaderd kunnen worden. Echter, voor niet alle toepassingen waarvoor zakelijke netwerkdiensten worden gebruikt, is een hoge mate van veiligheid een vereiste. De uitwisseling van data tussen locaties van een retailer vereist waarschijnlijk een andere mate van beveiliging dan het verkeer tussen bankkantoren. Voor sommige afnemers zal de mate van veiligheid een kleine rol spelen in het keuzeproces, of is de (gepercipieerde) veiligheid die open VPN's bieden voldoende hoog. In het zakelijke eindgebruikersonderzoek van Dialogic geeft slechts 1 procent van de respondenten aan dat de mate van veiligheid van open VPN's een reden is om ze niet te zien als alternatief voor de huidige dienst.[714] Het ligt daarnaast voor de hand dat door een deel van de zakelijke afnemers een grote mate van (gepercipieerde) veiligheid zal worden afgewogen tegen andere aspecten van een zakelijke netwerkdienst, zoals een lage prijs. Tot slot is de daadwerkelijke veiligheid van een open VPN afhankelijk van de wijze waarop het verkeer over het VPN wordt versleuteld. Het is daarom niet zo dat een open VPN altijd onveiliger is dan een gesloten VPN. ACM maakt hieruit op dat de mate van (gepercipieerde) veiligheid van open VPN's niet wegneemt dat open VPN's onderdeel zijn van de substitutieketen van zakelijke netwerkdiensten.

1244. Op basis van het bovenstaande concludeert ACM dat er sprake is van een keten van substitutie op de markt van zakelijke netwerkdiensten, die ervoor zorgt dat producten met verschillende productkenmerken prijsdruk op elkaar uitoefenen. Open VPN's met een relatief lage capaciteit en kwaliteit oefenen prijsdruk uit op open VPN's met een hoge capaciteit en kwaliteit. Open VPN's met een hogere capaciteit en kwaliteit oefenen prijsdruk uit op gesloten VPN's en klassieke huurlijnen. Gesloten VPN's en klassieke huurlijnen met een hogere kwaliteit en capaciteit oefenen vervolgens prijsdruk uit op dark fiber en lichtpaden. Deze keten van substitutie is hieronder schematisch weergegeven.

[714] Dialogic (maart 2014), blz. 49.



Figuur 9. Schematische weergave van de substitutieketen.

Conclusie

1245. ACM concludeert op basis van de substitutieketen dat er geen aanleiding is de markt voor zakelijke netwerkdiensten nader te onderscheiden op basis van productkenmerken (capaciteit, capaciteitsgaranties, beschikbaarheidsgaranties en SLA's).

B.10.2.5 Conclusie productmarkt

1246. Gelet op het voorgaande bepaalt ACM dat de relevante productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten bestaat uit klassieke huurlijnen, gesloten VPN's, dark fiber en lichtpaden, en open VPN's.

B.10.3 Geografische markt

1247. In deze paragraaf bakent ACM de relevante geografische markt af.

1248. Evenals bij de afbakening van de productmarkt moet bij de afbakening van de geografische markt eerst worden gekeken naar vraagsubstitutie en, indien nodig, vervolgens naar aanbodsubstitutie. In het kader van een geografische marktafbakening in elektronische communicatiemarkten is vraagsubstitutie veelal niet aannemelijk. Afnemers zullen immers over het algemeen niet verhuizen als gevolg van een prijsverhoging van een dienst met 5-10 procent.

1249. Voor aanbodsubstitutie is vereist dat aanbieders die nu niet in een bepaald gebied actief zijn op relatief korte termijn en met relatief geringe investeringen in dat gebied actief zouden moeten kunnen worden. Voor de segmenten waarin marktpartijen alleen actief kunnen zijn op

basis van een eigen netwerk geldt dat dit niet het geval is, gezien de hoge investeringen die de aanleg van een elektronisch communicatienetwerk vergt.[715] Met betrekking tot open VPN's geldt dat een aanbieder wel relatief eenvoudig en snel actief kan worden in een ander gebied, door gebruik te maken van bestaande zakelijke internetaansluitingen in een ander geografisch gebied en daar zelf een VPN-functionaliteit over te realiseren. Op basis hiervan is aanbodsubstitutie in een ruimer geografisch gebied mogelijk.

1250. In het kader van de geografische marktafbakening is het in aanvulling op het analyseren van vraag- en aanbodsubstitutie gebruikelijk om gebieden samen te voegen waarbinnen de concurrentieomstandigheden op elkaar lijken of voldoende homogeen zijn en die van aangrenzende gebieden kunnen worden onderscheiden doordat daar duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen.[716]

1251. Het startpunt van de analyse van de relevante geografische markt wordt gevormd door het gebied waarbinnen de betrokken ondernemingen actief zijn als aanbieder van zakelijke netwerkdiensten. De betrokken ondernemingen zijn de ondernemingen waarvan het vermoeden bestaat dat zij marktmacht hebben. Gegeven de conclusies in het vorige marktanalysebesluit is dit op de markt voor zakelijke netwerkdiensten KPN, die een landelijk dekkend aanbod heeft.

1252. Uit de Richtsnoeren volgt dat in de elektronische communicatiesector de omschrijving van de relevante geografische markt traditioneel plaatsvindt op basis van de volgende twee criteria:[717]

1. het gebied dat door een netwerk wordt bestreken, en
2. het bestaan van wettelijke en andere regelgevingsinstrumenten.

1253. Hierna onderzoekt ACM of de concurrentievoorwaarden binnen Nederland voldoende homogeen zijn of dat er binnen Nederland gebieden zijn te onderscheiden waartussen duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen. ACM analyseert hiertoe eerst de vraagstructuur en daarna de aanbodstructuur.

Analyse

1254. In Nederland geldt, voor zover hier van belang, uitsluitend nationale wet- en regelgeving. Deze hebben derhalve geen invloed op de afbakening van de relevante geografische markt.

1255. Afnemers van zakelijke netwerkdiensten bevinden zich in heel Nederland. Zakelijke netwerkdiensten worden gebruikt voor het opzetten van interne bedrijfsnetwerken tussen

[715] Wel kan er aanbodsubstitutie plaatsvinden van partijen die wel al in een geografische gebied actief zijn met een eigen infrastructuur, maar in dit gebied de producten op de relevante markt nog niet aanbieden.

[716] Europese Commissie (2002), Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, PbEG 2002 C 165/03 (hierna: richtsnoeren marktanalyse), randnummer 56.

[717] Europese Commissie, Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 59.

verschillende geografisch van elkaar gescheiden locaties. Afnemers kiezen in hoofdzaak voor één aanbieder voor een zakelijke netwerkdienst. De vraagstructuur is derhalve een gebundelde vraag naar twee of meer aansluitingen, plus een tussenliggende verbinding. Voorbeelden hiervan zijn winkelketens die via zakelijke netwerkdiensten zijn aangesloten op een magazijn, of detaillisten die gebruikmaken van pindiensten. Deze locaties kunnen zich verspreid door geheel Nederland bevinden. Zeker voor de grotere afnemers van zakelijke netwerkdiensten is dit het geval, aangezien zij vaak behoefte hebben aan een bedrijfsnetwerk waarbij meer dan twee vestigingen worden aangesloten. Het is hierbij niet waarschijnlijk dat al deze vestigingen zich binnen één enkele stad of regio bevinden. Als de individuele vraag van bedrijven naar zakelijke netwerkdiensten in Nederland bij elkaar wordt opgeteld ontstaat een nationale vraagstructuur.

1256. Als de aanbodstructuur als uitgangspunt wordt genomen, dan hanteren de meeste grote aanbieders op de markt voor zakelijke netwerkdiensten (onder meer KPN, Tele2 en Vodafone) een landelijk aanbod met diensten. Partijen zoals Tele2 en Vodafone zijn voor dit landelijke aanbod deels afhankelijk van (gereguleerde) toegang tot het netwerk van derden. In afwezigheid van regulering vindt de concurrentie plaats tussen aanbieders met een eigen infrastructuur, namelijk KPN en partijen met een eigen glasvezelinfrastructuur, zoals Eurofiber.

1257. In de komende reguleringsperiode zal een nationaal aanbod van KPN op basis van koper beschikbaar blijven. Daarnaast heeft KPN een vrijwel landelijk aanbod op basis van glasvezel. Andere aanbieders hebben individueel een beperkte geografische dekking, maar hebben gezamenlijk een met KPN vergelijkbare geografische dekking op glasvezel. Dat betekent dat in ieder geval in de gebieden waar veel economische activiteiten plaatsvinden naast KPN over het algemeen minimaal één andere aanbieder van zakelijke netwerkdiensten op glasvezel een aanbod kan doen. In sommige gebieden ligt het aantal aanbieders hoger.

1258. De vraag is of het verschil in het aantal aanbieders dat in een gebied door middel van glasvezel zakelijke netwerkdiensten kan aanbieden leidt tot de aanwezigheid van verschillen in concurrentieomstandigheden. Een indicatie hiervoor zouden grote verschillen in de prijzen van zakelijke netwerkdiensten zijn.

1259. ACM heeft geen aanwijzingen dat aanbieders van zakelijke netwerkdiensten prijsverschillen hanteren tussen verschillende regio's, die niet verklaard kunnen worden vanuit kostenverschillen.[718] Daarnaast zorgt de aard van zakelijke netwerkdiensten ervoor dat geografische kostenverschillen niet ontstaan. De markt voor zakelijke netwerkdiensten wordt immers gekenmerkt door de multi-site vraag van eindgebruikers. Dit heeft tot gevolg dat tarieven worden bepaald voor een verzameling van bedrijfslocaties op verschillende plekken in Nederland. Door de nationale structuur van vraag en aanbod worden de concurrentievoorwaarden op die verschillende plekken in Nederland zodanig met elkaar vermengd, dat eventuele lokale verschillen in de mate van concurrentie worden uitgemiddeld.

[718] Antwoorden van marktpartijen op vraag 1 en 12 van de vragenlijst van 29 november 2013.

1260. Tenslotte hebben marktpartijen, die in hun antwoord op de vragenlijst van ACM[719] zijn in gegaan op de relevante geografische markt aangegeven dat er sprake is van een nationale markt voor zakelijke netwerkdiensten.

B.10.3.1 Conclusie geografische markt

1261. Gelet op het voorgaande bepaalt ACM dat de relevante geografische markt voor zakelijke netwerkdiensten nationaal is.

B.10.4 Conclusie relevante markt

1262. Gelet op het voorgaande bepaalt ACM dat de relevante markt voor zakelijke netwerkdiensten bestaat uit klassieke huurlijnen, gesloten VPN's, open VPN's en dark fiber en lichtpaden en dat de relevante markt nationaal is.

[719] Antwoorden van marktpartijen op vraag 12 van de vragenlijst van 29 november 2013.

B.11 Concurrentieanalyse retailmarkt zakelijke netwerkdiensten

1263. In deze paragraaf onderzoekt ACM op grond van artikel 6a.2 of er in afwezigheid van regulering een risico bestaat op AMM van KPN op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. Een onderneming met AMM kan zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en eindgebruikers gedragen.

1264. In een marktsituatie zonder regulering abstraheert ACM van aanbieders die afhankelijk zijn van toegang van KPN op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. ACM acht het aannemelijk dat KPN in afwezigheid van regulering geen commercieel aantrekkelijke vorm van toegang aan alternatieve aanbieders aanbiedt op basis waarvan zij effectieve en duurzame concurrentiedruk op KPN kunnen uitoefenen.[720] ACM abstraheert om deze reden van alternatieve aanbieders wanneer zij de concurrentie in afwezigheid van regulering analyseert.

1265. De richtsnoeren aanmerkelijke marktmacht geven een opsomming van criteria die kunnen worden gebruikt om de marktmacht van een onderneming vast te stellen. ACM heeft de criteria geïdentificeerd welke naar haar oordeel een goed inzicht geven in de concurrentieverhoudingen op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. De criteria die door ACM niet in haar beoordeling zijn betrokken, hebben niet een dermate grote invloed op de analyse dat de conclusie van ACM daardoor verandert.

1266. ACM onderzoekt achtereenvolgens:

- Marktaandelen (B.11.1);
- Actuele concurrentie (B.11.2);
- Het ontbreken van kopersmacht (B.11.3); en
- Het ontbreken van potentiële concurrentie (B.11.4).

B.11.1 Marktaandelen

1267. ACM onderzoekt in deze paragraaf de marktaandelen op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. Deze geven een indicatie van de concurrentieverhoudingen op de markt voor zakelijke netwerkdiensten.

1268. Tabel 31 biedt eerst een overzicht van het bestaande aanbod aan zakelijke netwerkdiensten door de belangrijkste aanbieders van zakelijke netwerkdiensten. De aanbieders bieden niet allemaal hetzelfde productportfolio aan zakelijke netwerkdiensten aan.

[720] Zie voor een nadere toelichting sectie B.3.1 in de concurrentieanalyse voor de retailmarkt internettoegang. Een indicatie hiervoor vormt de hoogte van de tarieven voor wholesale breedbandtoegangsdiensten over koper die gemiddeld significant daalden toen tariefregulering werd ingevoerd op basis van de marktanalyse hoge kwaliteit wholesale breedbandtoegang en wholesale huurlijnen tariefregulering. Zonder tariefregulering zou KPN waarschijnlijk toegangstarieven hanteren die het dubbele zijn van de gereguleerde tarieven.

Wel voeren bijna alle aanbieders een portfolio met meerdere zakelijke netwerkdiensten met veelal een breed scala aan capaciteiten en kwaliteitsniveaus.

Belangrijkste aanbieders	Analoge huurlijnen	Digitale huurlijnen	IP-VPN	E-VPN	Lichtpaden	Dark fiber	Open VPN's
KPN	X	X	X	X	X	X	
Tele2		X	X	X		X	
Eurofiber				X	X	X	
Vodafone			X				
UPC/Ziggo		X	X	X		X	
BT		X	X	X	X	X	X
Colt		X	X	X	X	X	
Verizon		X	X	X	X		

Tabel 31. Huidig aanbod van zakelijke netwerkdiensten per aanbieder. Bron: ACM op basis van informatie marktpartijen

1269. In B.11.1.1 schetst ACM de ontwikkeling van de huidige marktaandelen op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. In B.11.1.2 maakt ACM een inschatting van de marktaandelen in afwezigheid van regulering. In B.11.1.3 voert ACM een prospectieve analyse uit van de ontwikkeling van de marktaandelen tot 2018.

B.11.1.1 Huidige marktaandelen

1270. Bij de marktafbakening voor zakelijke netwerkdiensten is geconcludeerd dat de relevante markt voor zakelijke netwerkdiensten klassieke huurlijnen, dark fiber en lichtpaden, gesloten VPN's en open VPN's omvat.

1271. Een groot deel van de markt voor zakelijke netwerkdiensten in Q4 2013 betreft (gesloten) VPN-aansluitingen **[vertrouwelijk:** circa XXX**]**. Het aantal klassieke huurlijnaansluitingen betreft **[vertrouwelijk:** XXX**]** en het aantal aansluitingen van dark fiber en lichtpaden betreft **[vertrouwelijk:** XXX**]**.[721] Het aantal open VPN-aansluitingen is niet precies bekend omdat in de ACM Telecommonitor dit type aansluitingen niet wordt uitgevraagd.

1272. Volgens KPN bedraagt het aantal open VPN-aansluitingen momenteel naar schatting 50.000-60.000.[722] KPN komt tot deze inschatting op basis van een extern uitgevoerd onderzoek door Pb7 Research. Dit bureau komt tot een schatting van 54.000 open VPN's.[723] Onderzoeksbureau IDC schat het aantal open VPN-aansluitingen eind 2013 beduidend lager in en wel op circa 18.000 stuks.[724]

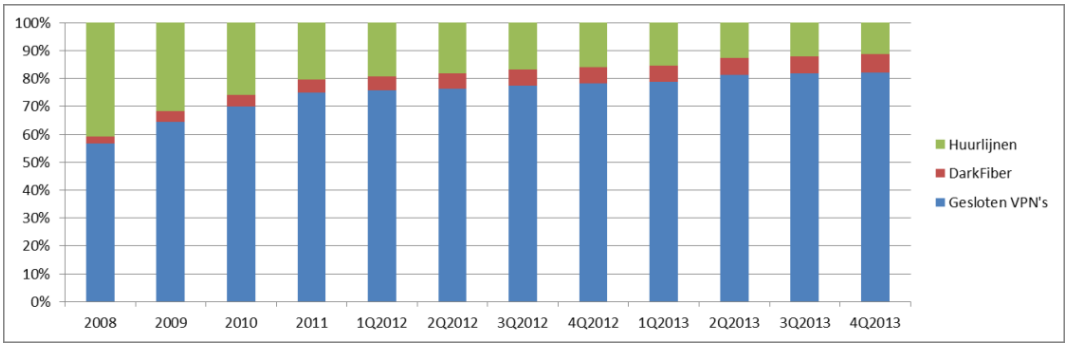
[721] ACM Telecommonitor

[722] KPN paper rol en betekenis van internet VPN, 21 augustus 2014

[723] Pb7 Research, Internet VPN en de markt voor zakelijke netwerkdiensten, 8 juli 2014

[724] IDC, EMEA Telecoms Services Database, 2013. Het KPN paper over de rol en betekenis van internet VPN van 21 augustus 2014 refereert ook aan een inschatting van het aantal open VPN's door IDC. Zie blz. 10.

1273. Uit het onderzoek van ACM volgt een veel lagere inschatting van het aantal open VPN's dan het geschatte aantal van KPN. ACM heeft hiertoe vragen gesteld aan de grootste afnemers van WBT-diensten en de belangrijkste door KPN genoemde aanbieders van open VPN's over het aantal door hen aangeboden open VPN's. Hieruit volgt dat diverse (volgens KPN) grote open VPN-aanbieders (veel) minder aansluitingen hebben dan gerapporteerd door Pb7 Research. Van een groot deel van de aanbieders van open VPN's is het aantal bedrijfslocaties dat zij voorzien van een open VPN slechts een fractie van de aantallen die Pb7 Research noemt. Ook noemt Pb7 Research bedrijven die open VPN's zouden aanbieden, maar die bij ACM hebben aangeven geen open VPN's aan te bieden. ACM sluit bij de bepaling van het aantal open VPN's daarom aan bij het door IDC genoemde aantal open VPN-aansluitingen van 18.000 stuks. Op basis van het onderzoek van ACM onder de (vermeende) aanbieders van open VPN's lijkt dit ACM een ruime schatting. Met inbegrip van open VPN's omvat de totale markt voor zakelijke netwerkdiensten derhalve circa 162.000 aansluitingen (Q4 2013).



Figuur 10. Ontwikkeling van segmenten binnen de markt voor zakelijke netwerkdiensten (exclusief open VPN's). Bron: ACM Telecommonitor.

1274. In Figuur 10 wordt de relatieve verdeling van de verschillende typen aansluitingen (exclusief open VPN-aansluitingen) over de afgelopen jaren weergegeven.[725] In de afgelopen twee jaren is de omvang van het aantal aansluitingen (exclusief open VPN's) afgenomen, van circa 155.000 aansluitingen (Q1 2012) naar circa 144.000 aansluitingen (Q4 2013).[726]

1275. In Tabel 32 worden de ontwikkelingen in het marktaandeel van de belangrijkste aanbieders van zakelijke netwerkdiensten, exclusief open VPN's, gepresenteerd. Open VPN's worden hierna besproken. In absolute aantallen is het aantal aansluitingen van Eurofiber en Vodafone licht gestegen, Tele2 is qua aantal aansluitingen ongeveer gelijk gebleven en het aantal aansluitingen van KPN is de laatste twee jaren stabiel.

[725] ACM heeft geen gedetailleerde informatie over het historische aantal open VPN-aansluitingen.

[726] ACM Telecommonitor Q4 2013.

Aanbieder	Q2 2011	Q4 2011	Q2 2012	Q4 2012	Q2 2013	Q4 2013
KPN	55-60% [X%]	55-60% [X%]	55-60% [X%]	55-60% [X%]	55-60% [X%]	55-60% [X%]
Tele2	10-15% [X%]	10-15% [X%]	10-15% [X%]	10-15% [X%]	10-15% [X%]	10-15% [X%]
Vodafone	5-10% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]
Eurofiber	0-5% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]
Overig	15-20% [X%]	15-20% [X%]	15-20% [X%]	15-20% [X%]	10-15% [X%]	10-15% [X%]

Tabel 32. Marktaandeel belangrijkste aanbieders zakelijke netwerkdiensten in aanwezigheid van regulering op basis van aantal aansluitingen (exclusief open VPN's). Bron: ACM Telecommonitor. (vertrouwelijk)

1276. Geen van de in Tabel 32 genoemde aanbieders geeft aan open VPN's aan te bieden. Het aantal ingeschatte open VPN's dient derhalve opgeteld te worden bij de categorie 'Overig' voor de bepaling van het marktaandeel. In de bovenstaande tabel is dit vanwege de afwezigheid van historische informatie over het aantal open VPN's niet opgenomen.

Aanbieder	Marktaandeel (openbaar)
KPN	45-50%
Eurofiber	10-15%
Tele2	10-15%
Vodafone	5-10%
UPC/Ziggo	5-10%
BT, Colt, Delta, Verizon en overig (gezamenlijk)	10-15%
Aanbieders van open VPN's (gezamenlijk)	0-5%

Tabel 33. Marktaandelen incl. open VPN's, Q4 2013. Bron: ACM op basis van ACM Telecommonitor. (vertrouwelijk)

1277. Tabel 33 laat de marktaandelen van aanbieders zien waarbij open VPN's wel zijn meegerekend. De marktaandelen zijn berekend op basis van afzetgegevens (aantallen aansluitingen) die door marktpartijen zijn aangeleverd[727] en op basis van de inschatting van het aantal open VPN-aansluitingen. Hieronder wordt aangegeven op welke wijze deze marktaandelen berekend zijn.

[727] ACM Telecommonitor Q4 2013.

1278. In aanwezigheid van regulering heeft KPN in het vierde kwartaal van 2013 met 45-50 procent **[vertrouwelijk**: XXX procent**]** het grootste marktaandeel op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. KPN wordt gevolgd door Eurofiber met een marktaandeel van 10-15 procent **[vertrouwelijk**: XXX procent**]**. Hierna volgt Tele2 met 10-15 procent **[vertrouwelijk**: XXX procent**]** en Vodafone met 5-10 procent **[vertrouwelijk**: XXX procent**]**. De overige marktpartijen hebben ieder een marktaandeel van minder dan 5 procent. De vele aanbieders van open VPN's hebben een gezamenlijk marktaandeel van 0-5 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]**, en ieder afzonderlijk een (zeer) beperkt marktaandeel.

Marktaandelen op basis van aantallen aansluitingen
1279. Net als in eerdere marktanalyses van zakelijke netwerkdiensten is ook in deze analyse uitgegaan van marktaandelen op basis van aantallen aansluitingen.

1280. In theorie kunnen marktaandelen worden berekend op basis van aantallen of op basis van omzet. De criteria die moeten worden gehanteerd om de marktaandelen van de betreffende ondernemingen te meten, zijn afhankelijk van de kenmerken van de betrokken markt. In het algemeen zal voor bulkproducten het beste kunnen worden gemeten naar aantallen, ofwel volume, terwijl voor gedifferentieerde producten (zoals in de betreffende heterogene markt voor zakelijke netwerkdiensten met verschillende diensten en productkenmerken) het beste naar omzet kan worden gemeten. Er kan beter worden uitgegaan van aantallen of volumegegevens als er geen grote prijsverschillen zijn. Hiermee worden de verschillen tussen de resultaten op basis van aantallen of volumegegevens en de resultaten op basis van omzetgegevens tot een minimum beperkt. Als er wel aanmerkelijke prijsverschillen zijn, zouden berekeningen op basis van aantallen of volumegegevens een vertekend beeld kunnen geven van de positie en de economische betekenis van de marktpartijen.

1281. Op de markt voor zakelijke netwerkdiensten is er sprake van gedifferentieerde producten met grote prijsverschillen. Zo zijn de prijzen van hoogcapacitaire producten (klassieke huurlijnen en gesloten VPN's met een capaciteit van >20 Mbits/s) en dark fiber gemiddeld hoger dan de prijzen van laagcapacitaire producten (klassieke huurlijnen en gesloten VPN's met een capaciteit van ≤20 Mbits/s). Hierdoor hebben hoogcapacitaire producten gemiddeld genomen een hoger aandeel in de verkoopwaarde dan laagcapacitaire producten. Marktaandelen afmeten naar waardegegevens zou op basis van de bovenstaande reden dus de voorkeur genieten boven het afmeten van marktaandelen op basis van aantallen.

1282. ACM heeft echter in de vorige marktanalysebesluiten besloten om de marktaandelen te berekenen door het optellen van de aantallen aansluitingen van alle categorieën zakelijke netwerkdiensten. De voornaamste reden is dat volgens ACM de ontvangen omzetcijfers ten behoeve van de Telecommonitor van ACM onderling onvoldoende consistent zijn; onder andere omdat zakelijke netwerkdiensten vaak in bundels van verschillende zakelijke netwerkdiensten en in bundels met andere diensten worden geleverd, waardoor de precieze omzet van zakelijke netwerkdiensten moeilijk toe te rekenen is. Vanwege de maatwerktarifering van een aanbod aan een zakelijke afnemer is het eveneens niet mogelijk om een nauwkeurige schatting van de omzet te maken.

Weging bij de berekening van de marktaandelen

1283. ACM heeft geanalyseerd op welke wijze open VPN's, als dienst die in vergelijking met het vorige marktanalysebesluit nu tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten behoort, naast de andere zakelijke netwerkdiensten meegerekend moet worden bij de berekening van de marktaandelen. Zoals in paragraaf B.10.2.3 is beschreven vormt een zakelijke internetaansluiting in combinatie met een open VPN-functionaliteit een substituut voor gesloten VPN's. De open VPN-aansluiting kan ook worden gerealiseerd op een bestaande zakelijke internetaansluiting. Het is dus niet nodig dat de internetaansluiting en de VPN-functionaliteit bij dezelfde aanbieder worden afgenomen. Volgens ACM dient bij het berekenen van de marktaandelen rekening gehouden te worden met het verschil of een aanbieder beide diensten levert, of uitsluitend een VPN-functionaliteit. Daarnaast dient bij de bepaling van het marktaandelen rekening gehouden te worden met hierboven vermelde aandeel in de verkoopwaarde van laagcapacitaire en hoogcapacitaire producten.

1284. ACM licht nu de mogelijke methodes toe om open VPN's mee te wegen bij de berekening van de marktaandelen op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. Daarna licht ACM toe welke van de methodes haar voorkeur heeft.

1285. In methode 1 worden alle open VPN-aansluitingen evenals de aansluitingen van andere producten aan zakelijke netwerkdiensten 1-op-1 meegeteld. Deze rekenwijze is in het voorgaande marktanalysebesluit ook toegepast. Deze methode heeft als nadeel dat het gewicht van een open VPN-aansluiting in de berekening van de marktaandelen wordt overschat, omdat de open VPN-aansluiting vaak gerealiseerd wordt over een bestaande internetaansluiting. In dat geval weegt het leveren van een VPN-functionaliteit zonder de daarvoor benodigde internetaansluiting even zwaar als het leveren van beide componenten. Dat lijkt daarmee een overschatting van de marktpositie van de aanbieder die een VPN-functionaliteit biedt zonder een internetaansluiting. Bovendien is de omzet die gegenereerd wordt met een open VPN-aansluiting veel lager dan bij hoogcapacitaire aansluitingen en dark fiber. Wanneer open VPN-aansluitingen even zwaar meetellen als de andere aansluitingen, wordt hiermee een relatief te grote marktmacht toegekend aan de levering van open VPN-aansluitingen.

1286. In methode 2 worden de verschillende zakelijke netwerkdiensten gewogen op basis van hun tariefverhoudingen. Hoogcapacitaire diensten en dark fiber wegen in deze berekening drie keer zo zwaar als laagcapacitaire diensten. Op basis van tarieflijsten van KPN blijken hoogcapacitaire diensten circa drie keer zo duur te zijn als laagcapacitaire diensten. Open VPN's hebben een derde van het gewicht gekregen van een laagcapacitaire dienst. Als benadering van het tarief voor een open VPN (inclusief internetaansluiting) is het tarief genomen van Epacity Basic, het goedkoopste product van KPN.

1287. In methode 3 worden de diensten eveneens gewogen op basis van de tariefverhoudingen, en wordt bovendien gecorrigeerd voor de waarde van de internetaansluiting, die vaak niet door een open VPN-aanbieder wordt geleverd maar door een aanbieder van zakelijk internettoegang.

1288. Methode 2 geeft volgens ACM een betere weergave van de werkelijke verhoudingen in de markt dan methode 1 omdat de afzet van aanbieders niet op dezelfde manier verdeeld is over de verschillende segmenten. Hiervoor wordt in methode 2 gecorrigeerd. Zo heeft KPN relatief een hoog aandeel in het segment laagcapacitaire aansluitingen, en is Eurofiber uitsluitend actief op het hoogcapacitaire segment en dark fiber. In methode 3 wordt gecorrigeerd voor de marktpositie van aanbieders vanwege het feit dat de aanbieders van de open VPN functionaliteit en de aanbieders van zakelijke internetaansluitingen veelal niet dezelfde aanbieders zijn.

1289. Hoewel naar het oordeel van ACM methode 3 de meest correcte methode is om de marktaandelen te bepalen, heeft deze methode een zodanig effect op het gezamenlijk marktaandeel van de aanbieders van open VPN's dat dit marktaandeel zeer klein wordt. Met het oog op de toekomstige ontwikkelingen en rekening houdend met de verwachte groei van het aantal open VPN's doet de berekening op basis van methode 2 naar het oordeel van ACM het meeste recht aan de rol die aanbieders van open VPN's op de markt van zakelijke netwerkdiensten kunnen gaan spelen.

1290. Bij de berekening van het marktaandeel is ACM daarom uitgegaan van methode 2. Deze methode geeft volgens ACM de beste weerspiegeling van de bijdrage die open VPN-aansluitingen leveren aan de bepaling van de marktpositie.

1291. De uitkomsten van de berekeningen op basis van de drie verschillende methoden zijn weergegeven in de onderstaande Tabel 34. Zoals hiervoor is aangegeven beschouwt ACM de tweede methode als de beste methode om het marktaandeel te berekenen. Uit de tabel blijkt dat de uitkomst van de andere methodes niet sterk afwijkt van de uitkomsten van de tweede methode.

Openbaar

Marktaandelen incl. open VPN-aansluitingen	Methode 1: open VPN's volledig meetellen	Methode 2: alle diensten gewogen op tarief	Methode 3: open VPN's gewogen op waarde excl. internetaansluiting
KPN	50-55% [X%]	45-50% [X%]	45-50% [X%]
Eurofiber	5-10% [X%]	10-15% [X%]	10-15% [X%]
Tele2	10-15% [X%]	10-15% [X%]	10-15% [X%]
Vodafone	5-10% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]
UPC/Ziggo	0-5% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]
BT, Colt, Delta, Verizon en overig (gezamenlijk)	5-10% [X%]	10-15% [X%]	10-15% [X%]
Open VPN-aanbieders (gezamenlijk)	10-15% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]

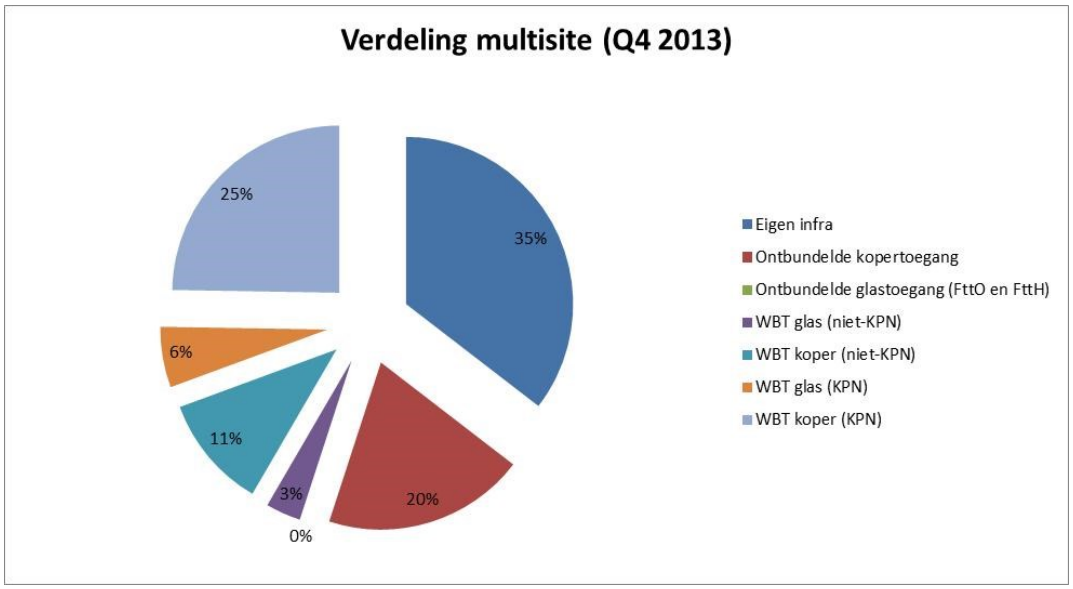
Tabel 34. Marktaandeel aanbieders van zakelijke netwerkdiensten Q4 2013 in aanwezigheid van regulering bij de verschillende wegingsmethoden. Bron: ACM op basis van ACM Telecommonitor. (vertrouwelijk)

1292. Tabel 34 laat zien dat het marktaandeel van KPN, uitgaande van 18.000 open VPN-aansluitingen, tussen 45 - 50 procent **[vertrouwelijk**: XXX procent**]** en 50 - 55 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** ligt. Het marktaandeel van KPN en zijn grootste concurrenten is daarmee minder gevoelig voor de keuze van berekeningsmethode dan het gezamenlijk marktaandeel van de open VPN-aanbieders.

B.11.1.2 Marktaandelen in afwezigheid van regulering

1293. Uit het voorgaande volgt dat KPN in de huidige marktsituatie, en dus in aanwezigheid van regulering, een hoog marktaandeel heeft. Vervolgens schat ACM de huidige marktaandelen in afwezigheid van regulering in.

1294. De marktaandelen van concurrenten van KPN zijn voor een groot deel gerealiseerd door de inkoop van bouwstenen bij KPN, zoals ontbundelde toegang en wholesale breedbandtoegang (hierna: WBT) en wholesale huurlijnen (hierna: ILL). Ook maken partijen gebruik van bouwstenen van aanbieders die op hun beurt weer gebruik maken van gereguleerde diensten van KPN. Het gaat dan bijvoorbeeld om WBT-diensten van Tele2, gebaseerd op ontbundelde toegang van KPN. Voor de zakelijke netwerkdiensten klassieke huurlijnen, gesloten VPN's, en dark fiber en lichtpaden gaat het om de volgende verhouding van de gebruikte bouwstenen, zoals gepresenteerd in Figuur 11.



Figuur 11. Verdeling aansluitingen aan zakelijk netwerkdiensten (uitgezonderd KPN) over type inkoop en eigen infrastructuur. Bron: ACM Telecommonitor (Q4 2013).

1295. ACM acht het aannemelijk dat KPN in afwezigheid van regulering aan afnemers – zoals thans Tele2 – geen (vrijwillige) toegang tot zijn netwerk (ontbundelde toegang en WBT) zal aanbieden, althans niet tegen zodanige commerciële voorwaarden dat daarop een duurzame en effectief concurrerende business case kan worden gebaseerd.[728]

1296. Ten opzichte van de situatie ten tijde van het vorige marktanalysebesluit (Q3 2012) zijn geen grote veranderingen zichtbaar met betrekking tot de verhoudingen waarin aanbieders diensten leveren op basis van eigen infrastructuur en/of op basis van ingekochte wholesalebouwstenen. Gegeven de beperkte verschuivingen is een groei zichtbaar van het aandeel glasvezel (een toename van WBT over glasvezel ten koste van WBT over koper) en het aandeel eigen infrastructuur. Deze groei gaat ten koste van het aandeel WBT over koper,

[728] Zie ook de opmerkingen aan het begin van deze paragraaf.

zowel van KPN als van andere aanbieders. De afhankelijkheid van KPN voor alternatieve aanbeiders is op basis van het voorgaande sinds Q3 2012 vrijwel niet veranderd.

1297. De hypothese is dat in afwezigheid van regulering het huidige marktaandeel van afnemers van ontbundelde toegang en WBT/ILL evenredig met het marktaandeel dat is gerealiseerd met behulp van een eigen infrastructuur verdeeld kan worden over KPN en concurrenten met een eigen aansluitnetwerk. In afwezigheid van regulering zou het marktaandeel dat Tele2 heeft op basis van ontbundelde toegang 5-10 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** komen te vervallen. Ditzelfde geldt voor het gezamenlijk marktaandeel van 10-15 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** van afnemers van WBT/ILL, dat deels gebaseerd is op de inkoop van ontbundelde toegang door Tele2. In afwezigheid van regulering zouden op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten dus naast KPN alleen aanbieders leveren die niet afhankelijk zijn van KPN, omdat ze beschikken over een eigen aansluitnetwerk of omdat ze kunnen inkopen bij een partij met een eigen aansluitnetwerk.

1298. Om de marktaandelen (inclusief open VPN's) in afwezigheid van regulering vast te stellen, heeft ACM het marktaandeel van KPN berekend volgens de drie hierboven beschreven methoden, waarbij afzet die is gerealiseerd op basis van gereguleerde wholesale bouwstenen is toegerekend aan partijen met (deels) een eigen netwerk en aan de aanbieders van open VPN's.

Aanbieders	Methode 1	Methode 2	Methode 3
KPN	65-70% [X%]	60-65% [X%]	60-65% [X%]
Eurofiber	5-10% [X%]	15-20% [X%]	15-20% [X%]
UPC/Ziggo	0-5% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]
Tele2	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]
Vodafone	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]
BT, Colt, Delta, Verizon en overig (gezamenlijk)	5-10% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]
Open VPN aanbieders (gezamenlijk)	10-15% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]

Tabel 35. Marktaandelen aanbieders van zakelijke netwerkdiensten Q4 2013 in afwezigheid van regulering, op basis van verschillende wegingsmethoden. Bron: ACM op basis van ACM Telecommonitor (vertrouwelijk)

1299. Tabel 35 geeft de marktaandelen van de verschillende aanbieders van zakelijke netwerkdiensten in afwezigheid van regulering weer. Uitgaande van methode 2 heeft KPN veruit het grootste marktaandeel in afwezigheid van regulering. De overige aanbieders hebben een zeer beperkt marktaandeel, met uitzondering van Eurofiber. Het marktaandeel van KPN ligt bij de berekening van het marktaandeel op basis van de andere twee methodes op een vergelijkbaar niveau.

1300. ACM acht het overigens aannemelijk dat in afwezigheid van regulering het huidige marktaandeel van glasvezelaanbieders lager zal zijn. Vanwege het multi-site karakter van zakelijke netwerkdiensten is een landelijke dekking van netwerken van groot belang voor

aanbieders (zie ook hieronder ‘controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur’). Een aantal glasvezelaanbieders heeft deels kunnen groeien door een combinatie van gebruik van hun eigen infrastructuur en inkoop op basis van gereguleerde toegang. Hierdoor acht ACM het aannemelijk dat het berekende marktaandeel van KPN in afwezigheid van regulering eerder nog een onderschatting is.

Conclusie

1301. ACM concludeert dat in afwezigheid van regulering het huidige marktaandeel van KPN op de markt voor zakelijke netwerkdiensten tussen 60 – 65 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** ligt.

B.11.1.3 Prognose: ontwikkelingen marktaandelen 2015-2018

1302. ACM maakt tenslotte een inschatting van de hoogte van de marktaandelen in afwezigheid van regulering in de komende reguleringsperiode (2015-2018).

1303. ACM heeft Dialogic opdracht gegeven onderzoek te verrichten naar te verwachten ontwikkelingen in - onder meer - de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. De doelstelling van het onderzoek was tweeledig: (1) het in kaart brengen van trends in de markt voor zakelijke netwerkdiensten, en (2) op basis van deze trends, het uitvoeren van een analyse van te verwachten ontwikkeling van de marktaandelen van aanbieders.

1304. Samengevat zijn de trends die door Dialogic zijn geïdentificeerd en van belang zijn voor het bepalen van de hoogte van de toekomstige marktaandelen van aanbieders van zakelijke netwerkdiensten: (1) het door KPN uitfaseren van analoge huurlijnen en van digitale huurlijnen tot 2 Mbit/s per 1 januari 2015, (2) de migratie van klassieke huurlijnen naar modernere technieken, en (3) het toenemend gebruik van open VPN’s.[729]

1305. De eerste twee trends houden niet alleen een overstap van diensten in, maar betreffen ook een verkleining van het marktvolume door efficiëntie en rationalisaties bij de herinrichting van bedrijfsnetwerken. De derde trend leidt in het rapport eveneens tot een vermindering van de marktomvang, omdat er in het onderzoek van Dialogic vanuit werd gegaan dat open VPN’s niet tot de relevante productmarkt gerekend zouden worden. Dialogic gaat er in zijn onderzoek vanuit dat jaarlijks een groeiend percentage (1 procent in 2014 tot 3 procent in 2018) IP- en/of E-VPN’s (gesloten VPN’s) wordt vervangen door open VPN’s.[730] Dialogic verwacht hierbij geen groei van het aantal te verbinden zakelijke locaties door middel van zakelijke netwerkdiensten.[731]

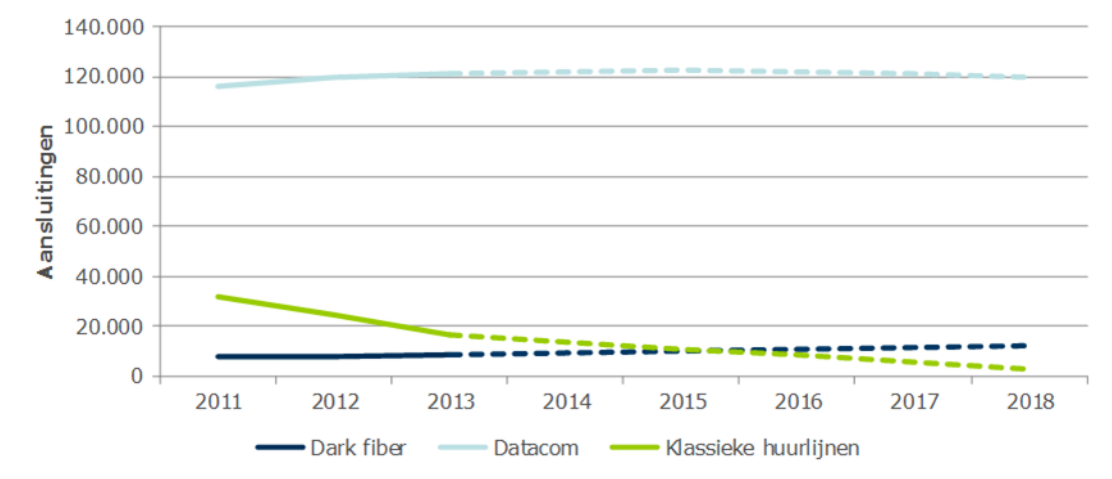
1306. Volgens Dialogic zal het aantal klassieke huurlijnen verder dalen (van **[vertrouwelijk:** XXX naar XXX**]** aansluitingen), het aantal dark fiberaansluitingen en lichtpaden verder doorgroeien (van **[vertrouwelijk:** XXX naar XXX**]** aansluitingen) en het aantal gesloten VPN’s

[729] Dialogic (maart 2014), tabel 18, blz. 62.

[730] Dialogic (maart 2014), blz. 64.

[731] Dialogic (maart 2014), blz. 62.

licht dalen (van **[vertrouwelijk:** XXX naar XXX**]** aansluitingen). Het aantal open VPN's zal – uitgaande van een groeiend percentage aan substitutie voor gesloten VPN's zoals bepaald door Dialogic en uitgaande van de hierboven genoemde inschatting van het aantal open VPN's – stijgen van een aantal van 18.000 aansluitingen in 2013 naar circa 30.000 in 2018. De ontwikkelingen van het aantal aansluitingen (exclusief open VPN's) worden geschetst in Figuur 12.



Figuur 12. Inschatting ontwikkeling omvang zakelijke netwerkdiensten (exclusief open VPN's). Bron: Dialogic (2014).[732]

1307. Dialogic heeft een prognose van de marktaandelen van de belangrijkste aanbieders van zakelijke netwerkdiensten (exclusief open VPN's) gemaakt voor de periode van 2014 tot en met 2018. In aanwezigheid van regulering daalt het marktaandeel van KPN volgens Dialogic de komende jaren licht van 55-60 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** in Q4 2013 naar 50-55 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** in 2017. Eurofiber groeit volgens Dialogic sterk op dark fiber en ook Vodafone groeit door. Op aanbiederniveau constateert Dialogic dat de marktaandelen als gevolg van inertie in de markt en langzame verschuivingen tussen de verschillende typen diensten nauwelijks zullen gaan afwijken.

1308. ACM verwacht dat in afwezigheid van regulering marktpartijen die momenteel grotendeels afhankelijk zijn van regulering, zoals Vodafone, een te verwaarlozen marktaandeel zullen hebben. Het verlies aan gereguleerde toegang zouden zij slechts voor een klein gedeelte kunnen opvangen door meer wholesale breedbandtoegang op basis van glasvezel af te nemen bij andere partijen dan KPN, zoals Eurofiber.[733] Eurofiber ondervindt echter nadelen ten opzichte van KPN bij de levering hiervan, omdat zij in tegenstelling tot KPN geen landelijk dekkend aansluitnetwerk op koper en glasvezel heeft. Tele2 kan mogelijk dankzij het eigen glasvezelnetwerk zijn marktaandeel nog voor een deel behouden (10-20 procent), maar ondervindt tevens een groot nadeel door zijn beperkte netwerkdekking in afwezigheid van ontbundelde toegang. Aangezien Eurofiber retaildiensten levert via zijn eigen infrastructuur

[732] De in de figuur genoemde term datacom betreft gesloten VPN's.

[733] Zie ook A.3.2.1 voor een overzicht van netwerkdekking door verschillende partijen en een uiteenzetting van het belang van landelijke netwerkdekking.

[vertrouwelijk:], kan ook hij in afwezigheid van regulering zijn marktaandeel behouden.

1309. ACM heeft op basis van de resultaten van Dialogic berekend wat de verwachte marktaandelen zijn in afwezigheid van regulering wanneer open VPN's zijn opgenomen in de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. ACM gaat hierbij uit van de inschatting van Dialogic dat jaarlijks een groeiend percentage (1 procent in 2014 tot 3 procent in 2018) van de gesloten VPN's wordt vervangen door open VPN's, en van een aantal open VPN's van 18.000 aansluitingen in Q4 2013. Tabel 36 geeft een overzicht van de marktaandelen van de verschillende aanbieders in 2018 op basis van de eerder beschreven drie wegingsmethoden.

1310. ACM schat in dat KPN in afwezigheid van regulering prospectief over een marktaandeel van tussen 55 – 60 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** en 55 – 60 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** zal beschikken in 2018. Uit de berekeningen van ACM blijkt dat er weinig verschil is tussen de drie methodes wat betreft de omvang van het marktaandeel van KPN. De marktaandelen van andere aanbieders van zakelijke netwerkdiensten laten soms wel (grote) verschillen zien als gevolg van de weging van de verschillende producten aan zakelijke netwerkdiensten.

1311. Het marktaandeel van KPN op de markt voor zakelijke netwerkdiensten zal de komende jaren in afwezigheid van regulering jaarlijks licht dalen van 60 – 65 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** eind 2013 tot 55 – 60 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** in 2018, met name als gevolg van de groei van het aantal open VPN's. Hierbij wordt aangenomen dat KPN en de andere aanbieders van zakelijke netwerkdiensten met een eigen infrastructuur geen open VPN's zullen gaan aanbieden.

1312. ACM acht de hoogte van het ingeschatte marktaandeel van KPN in 2018 en de lichte daling van het marktaandeel in de komende jaren van een dermate niveau dat KPN nog steeds een machtige positie op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten blijft innemen.

Aanbieder	Methode 1	Methode 2	Methode 3
KPN	55-60% [X%]	55-60% [X%]	55-60% [X%]
Eurofiber	10-15% [X%]	20-25% [X%]	25-30% [X%]
UPC/Ziggo	0-5% [X%]	5-10% [X%]	5-10% [X%]
Tele2	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]
Vodafone	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]
Overige aanbieders gezamenlijk (BT, Colt, Delta, Verizon, overig)	0-5% [X%]	0-5% [X%]	0-5% [X%]
Open VPN aanbieders (gezamenlijk)	20-25% [X%]	5-10% [X%]	0-5% [X%]

Tabel 36. Marktaandelen aanbieders zakelijke netwerkdiensten in afwezigheid van regulering in 2018. Bron: Berekening ACM op basis van Dialogic (2014). (vertrouwelijk)

Conclusie

1313. ACM verwacht dat het marktaandeel van KPN eind 2018 in afwezigheid van regulering tussen 55 – 60 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** ligt. ACM concludeert dat het licht dalende, maar nog steeds grote marktaandeel van KPN in 2018 in afwezigheid van regulering een belangrijke indicatie is van (het risico op) AMM van KPN op de markt voor zakelijke netwerkdiensten.

B.11.2 Actuele concurrentie

1314. Het bestaan van een machtspositie kan naast het marktaandeel ook worden aangetoond aan de hand van een aantal criteria die zijn beschreven in paragraaf 3.1 van de Richtsnoeren

marktanalyse van de Europese Commissie. De criteria die een indicatie geven van de mogelijkheid van een onderneming om zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en eindgebruikers te gedragen op de markt voor zakelijke netwerkdiensten en er voor zorgen dat er een concurrentievoordeel is voor KPN als grootste aanbieder ten opzichte van andere aanbieders zijn de volgende:[734]

- de controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur;
- verticale integratie;
- schaal- en breedtevoordelen; en
- product-/dienstendiversificatie.

1315. In de Richtsnoeren marktanalyse wordt daarnaast een aantal andere indicatoren vermeld, zoals de relatieve omvang van de totale onderneming, gemakkelijke of bevoorrechte toegang tot kapitaalmarkten of financiële middelen en technologische voorsprong of superioriteit, die zich als een voordeel van een aanbieder ten opzichte van concurrenten op verschillende manieren kan manifesteren. Deze criteria worden evenals in het voorgaande marktanalysebesluit niet verder geanalyseerd. Uit het onderzoek zijn ook geen aanwijzingen naar voren gekomen die erop duiden dat deze indicatoren nader onderzocht dienen te worden.

1316. In B.11.2.1 analyseert ACM of KPN de controle heeft over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur. In B.11.2.2 onderzoekt ACM de voordelen als gevolg van verticale integratie. In B.11.2.3 en B.11.2.4 komen de schaal- en breedtevoordelen en product-/dienstendiversificatie aan de orde.

B.11.2.1 Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur

1317. Een partij heeft controle over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur wanneer deze partij een (omvangrijk) netwerk in eigendom heeft waarvan de aanleg voor een concurrent gepaard zou gaan met aanzienlijke investeringen en aanzienlijke tijd zou vergen. ACM beoordeelt of de relevante infrastructuur (het relevante netwerk) binnen de termijn van de herziening van het onderhavige besluit economisch rendabel kan worden gerepliceerd. Specifiek onderzoekt ACM in welke mate de geografische reikwijdte van het netwerk (netwerkdekking) wordt (of kan worden) gerepliceerd. Een aanbieder met een grote netwerkdekking is in het voordeel ten opzichte van een aanbieder met een kleinere netwerkdekking, zeker indien de klantvraag niet lokaal is geconcentreerd maar meerdere – geografisch gespreide – locaties omvat.

1318. In Tabel 37 zet ACM de netwerkdekking van de verschillende aanbieders op de markt voor zakelijke netwerkdiensten tegen elkaar af. In deze tabel staat alleen de huidige dekking van partijen op basis van hun eigen infrastructuur, en niet de dekking die partijen op basis van ingekochte infrastructuur hebben gerealiseerd. De beschreven netwerkdekking is de netwerkdekking in heel Nederland en betreft het percentage bedrijfslocaties dat binnen een bepaalde afstand van het netwerk van een aanbieder ligt. Als maatstaf voor dekking hanteert

[734] Europese Commissie, Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 78.

ACM hier het percentage van de bedrijven dat rendabel kan worden aangesloten. Het betreft dus niet het percentage van de oppervlakte van Nederland.

1319. Of het aansluiten van een bedrijfslocatie voor een aanbieder rendabel is, hangt af van de kosten en opbrengsten. Indien bij een bedrijfslocatie nog geen fysieke aansluiting aanwezig is, zal het grootste deel van de aansluitkosten bestaan uit aanlegkosten. De hoogte van deze aanlegkosten is grotendeels afstandsafhankelijk, vanwege de benodigde graafwerkzaamheden. Omdat een relatief klein aantal bedrijfslocaties op glasvezelnetwerken is aangesloten (on-net), analyseert ACM de dekking van deze netwerken op vijf afstanden van het netwerk tot de bedrijfslocaties, namelijk 150, 250, 400, 500 en 1000 meter.

1320. Voor koper en coax geldt dat de huidige gerealiseerde uitrol relevant is, en niet de afstand tot het koper- of coaxnetwerk. Vrijwel alle locaties in Nederland zijn aangesloten op het koperaansluitnetwerk van KPN. De dekking hiervan is dus praktisch 100 procent. Indien een locatie niet is aangesloten op het koperaansluitnetwerk en een aansluiting moet worden gerealiseerd, dan zal dit doorgaans op basis van glasvezel gebeuren. Hetzelfde geldt voor locaties die geen coaxaansluiting hebben, maar die toch willen worden aangesloten op het netwerk van de kabelaanbieders. Ook zij zullen doorgaans, zo mogelijk, worden voorzien via een glasvezelaansluiting. Tabel 37 toont derhalve alleen de werkelijk aangesloten locaties, en niet de locaties binnen een bepaalde graafafstand.[735]

[735] Het percentage op coax aangesloten bedrijfslocaties is berekend op basis van het aantal locaties binnen het verzorgingsgebied van de kabelaanbieder(s). Hierbij is verondersteld dat alle bedrijfslocaties binnen het verzorgingsgebied van de kabelaanbieder(s) op coax zijn aangesloten.

	Bedrijven met 5 of meer werknemers (158.102 bedrijven)				
	(on-net en near-net klanten) <150 meter	(near-net klanten) <250 meter	(near-net klanten) <400 meter	(near-net klanten) <500 meter	(near-net klanten) <1000 meter
KPN (koper)	**100%**				
KPN (glas)	**80-85%**	**85-90%**	**90-95%**	**95-100%**	**95-100%**
Eurofiber	**40-45%**	**50-55%**	**55-60%**	**60-65%**	**70-72%**
Tele2	**20-25%**	**30-35%**	**35-40%**	**40-45%**	**50-55%**
BT	**25-30%**	**30-35%**	**40-45%**	**45-50%**	**55-60%**
UPC/Ziggo (glas)	**65-70%**	**75-80%**	**80-85%**	**85-90%**	**90-95%**
UPC/Ziggo (coax)	**60-65%**				

Tabel 37. Netwerkdekking als percentage van aansluitbare bedrijven in geheel Nederland op basis van eigen infrastructuur. Bron: onderzoek ACM op basis van netwerkgegevens van marktpartijen (januari 2014) en een Cendris bedrijvenbestand. (vertrouwelijk)

1321. Kolom 1 in Tabel 37 geeft een overzicht van het percentage bedrijven binnen een afstand van 150 meter van het aansluitnetwerk van de verschillende aanbieders, en bevat tevens aangesloten klanten waarvoor niet hoeft te worden gegraven. Bij on-net en near-net <150 meter heeft KPN met zijn glasvezelnetwerk de grootste dekking, waarmee zij 80-85 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** van bedrijfslocaties in Nederland kan bedienen. Ten opzichte van de grootste concurrenten is de glasvezeldekking van KPN twee (ten opzichte van Eurofiber) tot drie (ten opzichte van Tele2 en BT) keer zo groot. Ook op grotere near-net afstanden is KPN de partij met de grootste glasvezeldekking. De grootste concurrenten van KPN op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten hebben een veel lagere dekking op basis van eigen netwerken.

1322. De enige partijen die nog op enige schaal investeren in de uitrol van zakelijk glasvezel zijn Eurofiber en KPN. Het verschil in netwerkdekking tussen KPN en Eurofiber als aanbieders die het meest investeren in glasvezel is in de afgelopen jaren licht afgenomen. Figuur 13 presenteert de ontwikkeling van de netwerkdekking van beide aanbieders. Eurofiber heeft zijn netwerkdekking vergroot, onder meer door de overname van Isilinx en Unet.

[vertrouwelijke figuur]

Figuur 13. Ontwikkeling van de dekking van het glasvezelaansluitnetwerk van KPN en Eurofiber op basis van een afstand van <250 meter tot bedrijven met meer dan 5 werknemers. Bron: onderzoek ACM op basis van netwerkgegevens van marktpartijen. (vertrouwelijke figuur)

1323. Kabelaanbieders hebben de netwerken van KPN (zowel met coax als met glas) voor een groot deel gerepliceerd, maar zijn slechts beperkt actief op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. De kabelaanbieders hebben hun investeringen in het verglazen van bedrijventerreinen enkele jaren geleden gestaakt. Zij lijken zich meer te richten op het verder benutten van hun coax-netwerk voor kleinzakelijke afnemers.

1324. De markt voor zakelijke netwerkdiensten wordt gekenmerkt door afnemers met een multi-site vraag. Dat wil zeggen dat bedrijven meerdere locaties willen ontsluiten. Het gaat in deze markt om het koppelen van meerdere bedrijfslocaties via een zakelijke netwerkdienst. Een gemiddeld contract voor gesloten VPN's in Nederland bestond ten tijde van het voorgaande marktanalysebesluit uit ongeveer acht aansluitingen.[736] Op basis van informatie van KPN volgt dat in 2013 een gemiddeld contract voor gesloten VPN's bestaat uit ongeveer **[vertrouwelijk:** XXX**]** aansluitingen.[737]

1325. Om zakelijke afnemers een aanbod te kunnen doen, is het voor aanbieders belangrijk om vanwege de dekking van de bestaande glasvezelnetwerken een gecombineerd aanbod van koper en glasvezel te kunnen doen teneinde bedrijfslocaties te kunnen ontsluiten. In het geval van een multi-sitecontract is veelal sprake van verschillende bedrijfslocaties met verschillende behoeften. Om mee te kunnen doen in een aanbesteding moet een aanbieder in staat zijn om op alle locaties van deze aanbesteding een passende aansluiting te leveren. Uit Tabel 37 blijkt dat KPN beschikt over een landelijk dekkend koperaansluitnetwerk en over een bijna landelijk dekkend glasvezelnetwerk. KPN hoeft daarom geen complementaire dekking in te kopen en kan dus in afwezigheid van regulering alle bedrijfslocaties op zijn eigen netwerk aansluiten.

[736] OPTA (december 2012), randnummer 158.

[737] Antwoorden van KPN van 17 maart 2014 op vragen van ACM van 13 februari 2014.

1326. Dit geldt niet voor andere partijen. Op basis van het marktaandeel, in de situatie zonder regulering, is Tele2 de grootste concurrent van KPN. Tele2 heeft ongeveer 20-25 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** van het aantal zakelijke locaties binnen bereik (<150 meter) en iets meer dan de helft van alle bedrijfslocaties op minder dan één kilometer. Omdat Tele2 niet beschikt over een landelijk dekkend netwerk kan hij dus, in afwezigheid van regulering, aan veel minder potentiële afnemers een aanbod doen op basis van zijn eigen netwerk. Dat wordt inzichtelijk gemaakt met Tabel 38.

	Aantal locaties van één zakelijke eindgebruiker				
Netwerkdekking	**2**	**5**	**8**	**10**	**50**
10%	1%	0%	0%	0%	0%
20%	4%	0%	0%	0%	0%
30%	9%	0%	0%	0%	0%
40%	16%	1%	0%	0%	0%
50%	25%	3%	0%	0%	0%
60%	36%	8%	2%	1%	0%
70%	49%	17%	6%	3%	0%
80%	64%	33%	17%	11%	0%
90%	81%	59%	43%	35%	1%
100%	100%	100%	100%	100%	100%

Tabel 38. Kans dat een bepaald aantal bedrijfslocaties van één zakelijke eindgebruiker kan worden ontsloten bij een bepaalde netwerkdekking. Bron: ACM.

1327. Uit Tabel 38 volgt dat de kans dat een aanbieder met een netwerkdekking van 30 procent acht locaties van eenzelfde zakelijke eindgebruiker kan aansluiten afgerond 0 procent is.[738]

1328. Om een retailaanbod te kunnen doen, zijn alternatieve aanbieders daarom afhankelijk van de mogelijkheid om complementaire dekking in te kopen bij andere aanbieders. Andere partijen met eigen infrastructuur in het aansluitnetwerk, maar met een lager marktaandeel dan Tele2, zijn de kabelaanbieders en Eurofiber. UPC/Ziggo biedt zakelijke netwerkdiensten meestal aan via glasvezelnetwerken, niet via kabelnetwerken. Wel biedt UPC/Ziggo gesloten VPN's over coax aan, maar dit wordt vooralsnog zeer beperkt afgenomen. Daarnaast is een beperking van de coaxnetwerken[739] dat deze in veel gevallen niet zijn uitgerold op bedrijventerreinen. Coaxnetwerken hebben derhalve een beperktere dekking dan het koperaansluitnetwerk van KPN (zie Tabel 37).

1329. Het glasvezelnetwerk van UPC/Ziggo bestaat net als de glasvezelnetwerken van KPN uit 'core' netwerken en aansluitnetwerken. Core netwerkdelen worden gebruikt om de wijkcentrales

[738] Berekend volgens 0,30 * $(0,30)^{n-1}$, waarbij n het aantal locaties is.

[739] Ook wel hybrid fiber coax (HFC) genoemd, omdat slechts het aansluitdeel (enkele honderden meters) van coax is, en de rest van het netwerk uit glasvezel bestaat.

(een netwerkknooppunt in een HFC-netwerk) met daarop gekoppeld het coaxaansluitnetwerk te verbinden met de rest van het netwerk. Op de corenetwerkdelen, ook wel transmissienetwerken, worden geen klantlocaties aangesloten. Vanuit de transmissienetwerken kunnen wel nieuwe aansluitringen worden aangelegd. Transmissienetwerken dragen derhalve slechts beperkt bij aan het dupliceren van de infrastructuur.

1330. In Tabel 37 wordt bij het dekkingspercentage op basis van graafafstand geen onderscheid gemaakt tussen aansluitnetwerken en transmissienetwerken. Ter nuancering van de in Tabel 37 aangegeven dekkingspercentages moet worden aangegeven dat bij UPC/Ziggo de transmissienetwerken veel meer (**[vertrouwelijk:** XXX procent**])** bijdragen aan de (glasvezel)netwerkdekking dan het geval is bij KPN (**[vertrouwelijk:** XXX procent**])** en andere aanbieders (bij Tele2 en BT: **[vertrouwelijk:** XXX procent**]**).

1331. Eurofiber is beperkt actief op de retailmarkt en vooral actief op de wholesalemarkt, waar hij aan partijen als Vodafone levert. Eurofiber beschikt niet over een koperaansluitnetwerk, maar uitsluitend over een glasvezelnetwerk dat een beperktere dekking heeft dan dat van KPN.

1332. In het bovenstaande is de netwerkdekking geanalyseerd van de partijen met een eigen netwerk. Vodafone heeft geen eigen vast aansluitnetwerk en is daardoor afhankelijk van inkoop bij andere aanbieders, zoals KPN, Tele2 en Eurofiber. Vodafone koopt op koper actieve diensten (WBT) in. Omdat Tele2 op zijn beurt weer grotendeels afhankelijk is van toegang tot het koperaansluitnetwerk van KPN, is Vodafone indirect grotendeels afhankelijk van KPN. Glasvezelaansluitingen koopt Vodafone zowel bij KPN als bij Eurofiber in. Eurofiber heeft een minder uitgebreid netwerk dan KPN, zodat Vodafone voor een goede concurrentiepositie grotendeels afhankelijk is van KPN.

1333. KPN heeft vanuit zijn landelijke kopernetwerk en het grootste glasvezelnetwerk voordelen ten opzichte van zijn grootste concurrenten bij het aansluiten van multi-sitecontracten met zakelijke afnemers, omdat KPN alle bedrijfslocaties kan aansluiten op koper en nagenoeg alle bedrijfslocaties op glasvezel. De grootste concurrenten van KPN hebben een aanzienlijk kleiner netwerk en/of zijn zonder regulering vaak niet in staat om meerdere locaties van eenzelfde zakelijke afnemer op hun eigen netwerk aan te sluiten.

Conclusie
1334. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat de grotere netwerkdekking van KPN een indicatie is van (het risico op) AMM van KPN in een situatie zonder regulering.

B.11.2.2 Verticale integratie

1335. Een aanbieder is verticaal geïntegreerd als deze actief is in meerdere opeenvolgende stadia van de productie- of distributieketen. Verticale integratie kan de marktmacht van een verticaal geïntegreerde aanbieder versterken, indien deze aanbieder de toegang tot wholesalebouwstenen controleert en tegelijk actief is op de onderliggende retailmarkt. Hierdoor kan de verticaal geïntegreerde aanbieder marktmacht overhevelen van de wholesale- naar de

retailmarkt, bijvoorbeeld door toegang te weigeren, door strategisch prijsgedrag of door strategisch gedrag ten aanzien van het verlenen van toegang onafhankelijk van de prijs.

1336. KPN is verticaal geïntegreerd. Hij is actief op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten en maakt daarvoor uitsluitend gebruik van zijn eigen netwerken. KPN is hiermee de enige partij die alle diensten over zijn eigen netwerk aanbiedt. KPN biedt bovendien ook wholesalediensten aan.

1337. Een aanbieder zoals Tele2, die in afwezigheid van regulering de grootste concurrent is van KPN, is voor een groot deel afhankelijk van het netwerk van derden en daardoor in mindere mate verticaal geïntegreerd. Kabelaanbieders beschikken weliswaar over eigen netwerken, maar zakelijke netwerkdiensten worden slechts zeer beperkt afgenomen over coaxnetwerken. Daarnaast is in B.7.2.1. al aangegeven dat de dekking van de glasvezelaansluitnetwerken van deze aanbieders beperkt is. Eurofiber heeft een uitgebreid glasvezelnetwerk met minder dekking dan KPN, en biedt hierover beperkt retaildiensten aan; hij levert voornamelijk (nog) via een wholesalemodel. Eurofiber is derhalve beperkt verticaal geïntegreerd.

1338. KPN is meer verticaal geïntegreerd dan de meeste andere marktpartijen, waarbij KPN controle heeft over een landelijk dekkend koperaansluitnetwerk en een nagenoeg landelijk dekkend glasvezelnetwerk (wat betreft zakelijke locaties). In de situatie zonder regulering kan KPN toegang tot deze aansluitnetten weigeren of strategisch gedrag vertonen ten aanzien van het verlenen van toegang.

1339. In de situatie zonder regulering profiteert KPN van voordelen uit verticale integratie, omdat KPN als enige partij op deze retailmarkt beschikt over zowel een landelijk dekkend koper- als een glasvezelnetwerk en derhalve niet afhankelijk is van netwerken van derden.

Conclusie
1340. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat de verticale integratie van KPN een indicatie is van (het risico op) AMM van KPN in een situatie zonder regulering.

B.11.2.3 Schaal- en breedtevoordelen

1341. Van schaalvoordelen is sprake wanneer door een hogere productie de gemiddelde kosten per eenheid product afnemen. Schaalvoordelen doen zich sterker voor bij een productieproces met hoge vaste kosten en lage variabele en/of marginale kosten. Breedtevoordelen doen zich voor wanneer de gemiddelde kosten voor een bepaald type product lager zijn doordat dezelfde onderneming ook een ander, gelijksoortig product produceert. Breedtevoordelen doen zich vaak voor in netwerksectoren, aangezien de capaciteit van het netwerk voor meerdere producten kan worden ingezet. Schaal- en breedtevoordelen kunnen een toetredingsdrempel vormen voor nieuwe aanbieders en kunnen een voordeel zijn voor een aanbieder ten opzichte van bestaande concurrenten.

1342. Zoals in de vorige paragrafen is uiteengezet, heeft KPN een groter marktaandeel dan zijn concurrenten en beschikt KPN over een grotere netwerkdekking. Door dit grotere marktaandeel

en daaruit volgende klantenbestand profiteert KPN van kostenvoordelen omdat een groot deel van de kosten, zoals de netwerkkosten, vaste kosten zijn en dus niet afhankelijk zijn van verkochte aantallen. De kosten per eenheid zijn voor KPN lager. Dit voordeel kan KPN inzetten bij het verder aansluiten van (nieuwe) klanten en bedrijventerreinen op glasvezel. Deze schaalvoordelen kunnen er zo toe leiden dat KPN op meer locaties een aanbod zal kunnen doen dan concurrenten, zoals Eurofiber en UPC/Ziggo.

1343. KPN heeft daarnaast in beperkte mate breedtevoordelen omdat hij verschillende elektronische communicatiediensten te weten vaste telefonie, internettoegang en zakelijke netwerkdiensten aanbiedt via zijn netwerk. De capaciteit van het netwerk van KPN wordt hierdoor efficiënter benut, wat KPN kostenvoordelen oplevert uit hoofde van deze diversificatie. De hoge vaste kosten die KPN moet maken voor zijn netwerk kunnen worden gespreid over de verschillende diensten die over het netwerk worden aangeboden.

1344. Ten opzichte van KPN heeft Tele2 een iets beperkter aanbod aan elektronische communicatiediensten. Daarbij heeft Tele2 net als KPN ook een wholesaleportfolio. Vodafone heeft, anders dan KPN en Tele2, geen wholesaleportfolio en evenals Tele2 een iets beperkter aanbod aan elektronische communicatiediensten. Eurofiber biedt alleen diensten aan zakelijke afnemers op basis van zijn zakelijke glasvezelaansluitnetwerk. Eurofiber is van oorsprong een wholesaleaanbieder en heeft een beperkter (wholesale- en) retailaanbod dan KPN. Eurofiber levert wholesale en retail uitsluitend dark fiber en lichtpaden, en gesloten VPN's, en daarnaast aan partners wholesaletoegang. UPC/Ziggo bieden een vergelijkbaar aanbod aan elektronische communicatiediensten aan als KPN.

1345. ACM constateert dat de markt voor zakelijke netwerkdiensten in een situatie zonder regulering wordt gekenmerkt door schaal- en breedtevoordelen waardoor de grootste aanbieder, KPN, een kostenvoordeel heeft ten opzichte van andere, kleinere aanbieders. Daarbij heeft KPN een zeer beperkt breedtevoordeel in vergelijking met de meeste van zijn belangrijkste concurrenten.

Conclusie

1346. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat de schaalvoordelen en de zeer beperkte breedtevoordelen van KPN een indicatie zijn van (het risico op) AMM van KPN in een situatie zonder regulering.

B.11.2.4 Product-/dienstendiversificatie

1347. Er is sprake van product- en dienstendiversificatie (hierna: diversificatie) wanneer een portfolio met aanverwante diensten (of producten) wordt aangeboden. Wanneer concurrenten niet in staat zijn hetzelfde assortiment diensten aan te bieden is het mogelijk dat de dreiging van deze concurrenten afneemt, bijvoorbeeld omdat een alternatieve aanbieder zonder hetzelfde assortiment niet in staat is om alle klantgroepen te bedienen. Diversificatie heeft dezelfde oorzaak als breedtevoordelen, namelijk het aanbieden van verschillende (aanverwante) producten. Bij breedtevoordelen gaat het echter om de kostenvoordelen die daaruit voortvloeien, bij diversificatie gaat het om de niet-kostengerelateerde voordelen.

1348. Een geconstateerde marktontwikkeling betreft de verdere integratie en convergentie van diensten en technologieën. Dialogic noemt in zijn prospectief onderzoek een toenemende convergentie van elektronische communicatiediensten en -technologieën als belangrijke trend, waarbij steeds vaker gebruik wordt gemaakt van één gedeelde infrastructuur voor verschillende diensten.[740] KPN heeft hier met zijn gediversifieerd aanbod aan elektronische communicatiediensten in combinatie met zijn aanbod van ICT-diensten en werkplekbeheer (door middel van Getronics) een beperkt voordeel ten opzichte van andere aanbieders van zakelijke netwerkdiensten, met uitzondering van BT. Hierbij is het relevant dat ICT-diensten en aanpalende diensten zoals PIN- en alarmdiensten ingekocht kunnen worden bij concurrerende leveranciers, waardoor het voordeel van productdiversificatie beperkt zal zijn.

1349. ACM constateert dat KPN een beperkt voordeel ontleent aan een grotere productdiversificatie dan zijn concurrenten.

Conclusie
1350. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat de productdiversificatie van KPN in beperkte mate een indicatie is van (het risico op) AMM van KPN in een situatie zonder regulering.

B.11.3 Het ontbreken van kopersmacht

1351. De aanwezigheid van afnemers met een sterke onderhandelingspositie kan van invloed zijn op de mate waarin een onderneming zich onafhankelijk van haar afnemers kan gedragen. Het criterium kopersmacht kan een doorslaggevende factor vormen bij de beoordeling of sprake is van AMM. Kopersmacht beperkt de marktmacht van de aanbieder en kan er, afhankelijk van de situatie, toe leiden dat geen sprake is van AMM.[741]

1352. Kopersmacht wordt in het algemeen bepaald door de omvang van de vraag en afname van de grootste vragers te vergelijken met de totale afzet van de onderneming. Als een klein aantal afnemers een groot deel van de totale vraag voor zijn rekening neemt, kan sprake zijn van kopersmacht. Grote klanten zijn in bepaalde gevallen in staat om bij hun leveranciers betere voorwaarden te bedingen dan kleinere klanten. Van belang is of de vragers een alternatief hebben en of de overstap naar een concurrerende aanbieder of vervangende dienst een geloofwaardige dreiging is.

1353. De markt voor zakelijke netwerkdiensten is een markt met vele afnemers. De meeste bedrijven van enige omvang nemen zakelijke netwerkdiensten in enigerlei vorm af van de belangrijke aanbieders van zakelijke netwerkdiensten. Zelfs de grootste afnemers van zakelijke netwerkdiensten met op zijn hoogst een paar duizend zakelijke locaties hebben in het totaal van de markt voor zakelijke netwerkdiensten dus slechts een zeer beperkt inkoopaandeel.

1354. Door middel van vraagbundeling zouden zakelijke afnemers desondanks meer gunstige condities bij aanbieders kunnen bedingen. In de markt voor zakelijke netwerkdiensten is echter

[740] Dialogic (maart 2014), blz. 64.

[741] Zie in dit verband bijvoorbeeld CBb 29 augustus 2006, LJN: AY7997 (MTA-uitspraak).

in beperkte mate sprake van concrete vraagbundeling, en vindt deze vraagbundeling met name plaats in de publieke sector. Voorbeelden hiervan zijn de aanbestedingstrajecten van elektronische communicatiediensten voor de Rijksoverheid. Eerder bleek al dat afnemers van zakelijke netwerkdiensten uit de private sector in veel mindere mate belangstelling hebben voor vraagbundeling.[742]

1355. Een alternatief betreft de inkoop van zakelijke netwerkdiensten bij telecomadviseurs en 'system integrators', die als tussenpersoon door grote volumes in te kopen bij aanbieders in staat zijn voordelen te bedingen. Deze bedrijven kopen zakelijke netwerkdiensten in voor zakelijke eindgebruikers, en bundelen deze vaak met aanvullende ICT-diensten en werkplekbeheer. Uit het eindgebruikersonderzoek van Dialogic blijkt dat bijna tweederde van de zakelijke afnemers zich in zekere mate laat adviseren bij de selectie van een aanbieder.[743] De mate waarin telecomadviseurs en 'system integrators' worden ingezet kan echter slechts beperkt bijdragen aan een betere onderhandelingspositie voor zakelijke afnemers, omdat de heterogeniteit in de vraag naar zakelijke netwerkdiensten zo groot is dat het moeilijk is om volumevoordelen te behalen. De totale afzet van KPN op de markt voor zakelijke netwerkdiensten is daarbij groot en omvat een groot aantal zakelijke klanten. Geen van de telecomadviseurs en system integrators neemt hier een groot deel van het volume af.

1356. Voor het bestaan van kopersmacht is het tenslote cruciaal dat grote afnemers een alternatief hebben en dat de overstap naar een concurrerende aanbieder een reële dreiging is. In de afwezigheid van regulering zal deze situatie zich echter beperkt voordoen. Alternatieve aanbieders die in de afwezigheid van regulering actief zijn, hebben een aanzienlijk kleiner netwerk dan KPN en zullen in veel gevallen niet in staat zijn om alle vestigingen van een zakelijke afnemer op hun eigen netwerk aan te sluiten. De afwezigheid van volwaardige alternatieven zorgt er daarom voor dat er van een geloofwaardige dreiging tot overstap onvoldoende sprake is.

1357. ACM constateert dat er een (zeer) beperkte mate van kopersmacht op de markt voor zakelijke netwerkdiensten is die niet voldoende is om AMM te voorkomen.

Conclusie

1358. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat het ontbreken van afdoende kopersmacht een indicatie is van het (risico op) AMM van KPN in een situatie zonder regulering.

B.11.4 Het ontbreken van potentiële concurrentie

1359. In deze paragraaf onderzoekt ACM of er concurrentiedruk van buiten de markt is op de aanbieders van zakelijke netwerkdiensten binnen de relevante markt. Deze druk is minder als er sprake is van toetredingsdrempels en het ontbreken van potentiële concurrentie.

1360. In de markt voor zakelijke netwerkdiensten bestaan toetredingsdrempels om actief te kunnen worden in deze markt. In afwezigheid van regulering betekent het dat een potentiële

[742] Zie bijv. Dialogic (2007), par. 4.4.

[743] Dialogic (mei 2014), blz. 61.

toetreder tot de markt de beschikking dient te hebben over een aansluitnetwerk waarmee hij een zakelijke afnemer kan bedienen. De aanleg en uitrol van een aansluitnetwerk brengen echter hoge vaste kosten met zich mee om voldoende schaal te bereiken om te kunnen concurreren. Het is niet aannemelijk dat in de komende periode een potentiële aanbieder van zakelijke netwerkdiensten zal opstaan die zal toetreden door middel van de uitrol van een eigen aansluitnetwerk.

1361. Potentiële concurrentie kan ook afkomstig zijn vanuit toetreding op termijn van aanbieders uit aanpalende markten voor elektronische communicatie. In dit geval zijn er al aanbieders met een eigen aansluitnetwerk die hiermee deze aanpalende diensten aanbieden. De meest geëigende vorm van toetreding tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten betreft het aanbod vanuit zakelijk internettoegang. Potentiële concurrentie vanuit aanpalende markten voor elektronische communicatie in afwezigheid van regulering is echter niet grootschalig te verwachten. De belangrijkste aanbieders van zakelijk internettoegang betreffen dezelfde partijen als de belangrijkste aanbieders van zakelijke netwerkdiensten. Voor deze aanbieders is er prikkel om actief de bestaande afzet aan zakelijke netwerkdiensten – uitgezonderd open VPN's – actief in te ruilen voor open VPN's niet aanwezig.

1362. Zakelijke aanbieders van internettoegang die voor zover bekend niet actief zijn op het gebied van zakelijke netwerkdiensten, maken gebruik van gereguleerde toegang tot de netwerken om hun diensten aan te bieden. Potentiële toetreders tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten in afwezigheid van gereguleerde toegang zijn zakelijke aanbieders die op basis van hun eigen aansluitnetwerk momenteel internettoegang aanbieden, maar geen zakelijke netwerkdiensten. In de praktijk beperkt het aantal aanbieders dat zich in deze situatie bevindt hoogstens tot enkele lokale zakelijke glasvezelaanbieders die slechts in de afwezigheid van regulering in zeer beperkte mate, gelet op het multi-site karakter van zakelijke netwerkdiensten, open VPN's in combinatie met een internetaansluiting zouden kunnen aanbieden.

1363. Tenslotte is toetreding mogelijk van aanbieders van open VPN's die alleen een VPN-functionaliteit aanbieden. In afwezigheid van regulering is het - evenals in de huidige marktsituatie - voor potentiële aanbieders van een open VPN al mogelijk om toe te treden door hun diensten aan te bieden aan zakelijke eindgebruikers die al internettoegang afnemen bij andere aanbieders. ACM schat in, gelet op de omvang van de individuele aanbieders van open VPN's in de huidige markt, dat potentiële toetreding van aanbieders van een open VPN-functionaliteit in afwezigheid van regulering slechts in beperkte mate concurrentiedruk zal uitoefenen op de zittende aanbieders van zakelijke netwerkdiensten.

1364. ACM constateert dat er een beperkte mate van potentiële concurrentie is die niet voldoende is om AMM te voorkomen.

Conclusie

1365. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat het ontbreken van afdoende potentiële concurrentie een indicatie is van het (risico op) AMM van KPN in een situatie zonder regulering.

B.11.5 Afweging en conclusie

1366. In het voorgaande heeft ACM vastgesteld dat KPN in afwezigheid van regulering eind 2013 over een marktaandeel van 60-65 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** beschikt op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. Aan het einde van deze reguleringsperiode beschikt KPN naar schatting over een marktaandeel van 55-60 procent **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. ACM concludeert dat het licht dalende, maar nog steeds grote marktaandeel van KPN in 2018 in afwezigheid van regulering een belangrijke indicatie is van (het risico op) AMM van KPN op de markt voor zakelijke netwerkdiensten.

1367. ACM is van oordeel dat een dergelijk hoog marktaandeel een bewijs vormt van (een risico op) AMM van KPN, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Uit het onderzoek van ACM is niet gebleken dat zich dergelijke omstandigheden in afwezigheid van regulering zullen voordoen.

1368. Wel heeft ACM vastgesteld dat er factoren zijn die bevestigen dat zonder regulering het risico bestaat dat KPN beschikt over AMM op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. Zo heeft ACM vastgesteld dat KPN op deze markt die zich kenmerkt door het multi-site karakter van de vraag in meer of mindere mate kan profiteren van concurrentievoordelen ten opzichte van zijn concurrenten, zoals de controle over een landelijk dekkende, en niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur, voordelen uit verticale integratie, schaalvoordelen en, in mindere mate, breedtevoordelen en productdiversificatie. ACM heeft verder geconstateerd dat er sprake is van zeer beperkte kopersmacht en eveneens beperkte potentiële concurrentie, die onvoldoende tegenwicht kunnen bieden aan de marktmacht van KPN.

1369. ACM komt op basis hiervan tot de conclusie dat in afwezigheid van regulering het risico bestaat dat KPN in de komende reguleringsperiode zal beschikken over AMM op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten.

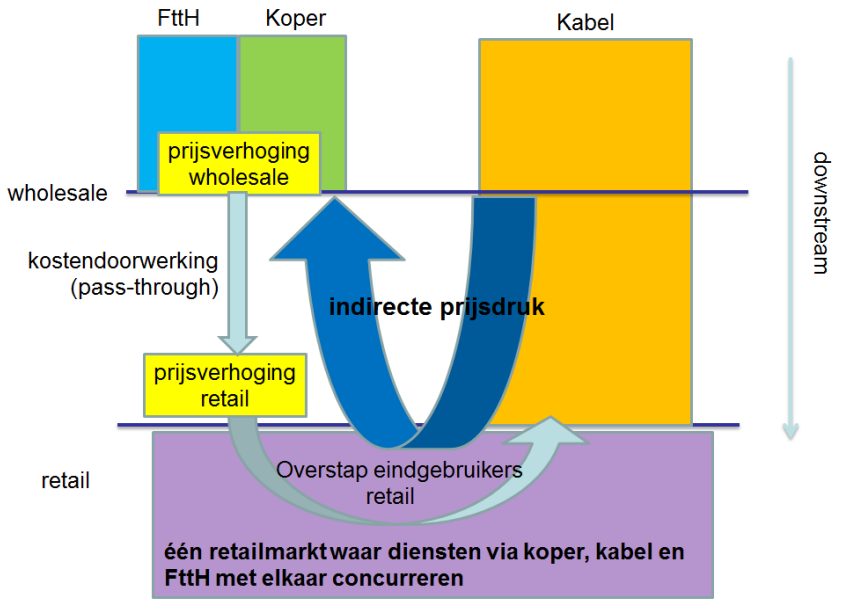
Annex C Analyse indirecte prijsdruk kabel

C.1 Inleiding

1370. In de wholesale marktafbakening (zie paragraaf 3.3.3) is geconcludeerd dat er geen sprake is van directe substitutie tussen kabeltoegang en ontbundelde toegang tot koper- en glasvezelnetwerken. Er is dus geen sprake van directe prijsdruk tussen kabeltoegang en ontbundelde toegang. In deze Annex onderzoekt ACM of er sprake is van indirecte substitutie tussen kabeltoegang en ontbundelde toegang als gevolg van indirecte concurrentiedruk via de retailmarkten.

C.2 Beschrijving mechanisme indirecte prijsdruk

1371. Op retailniveau vormen diensten die geleverd worden via kabel-, koper- en glasvezelnetwerken substituten van elkaar. Een verhoging van het wholesale ontbundelde toegangstarief werkt door in de retailprijzen voor op koper- en glasvezelnetwerken gebaseerde diensten. Deze prijsverhoging op retailniveau kan vervolgens overstap van op koper- en glasvezelnetwerken gebaseerde diensten naar op kabelnetwerken gebaseerde diensten uitlokken. Indien deze overstap in voldoende mate plaatsvindt, is er sprake van indirecte prijsdruk op wholesaleniveau van kabeltoegang op ontbundelde toegang. In dit geval zorgt de (potentiële) overstap op retailniveau er voor dat aanbieders van ontbundelde toegang op wholesaleniveau niet winstgevend hun tarieven kunnen verhogen. Kabel behoort dan tot de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang.



Figuur 14. Schematische weergave indirecte prijsdruk

1372. Om te bepalen of er sprake is van indirecte prijsdruk wordt er een SSNIP-test[744] uitgevoerd. Dat betekent dat een hypothetische monopolist van een bepaalde toegangsdienst

[744] SSNIP staat voor small but significant non-transitory increase in price. Als een hypothetische monopolist van een bepaald product zijn prijs significant (met 5-10%) en over een langere periode winstgevend kan verhogen terwijl de

zijn prijzen met 10 procent laat stijgen, terwijl de prijzen van alle andere producten gelijk blijven. Een SSNIP-test vindt plaats vanuit het competitieve prijsniveau. In deze analyse wordt de onderliggende kostprijs van de toegangsdienst als benadering gebruikt voor de competitieve prijs. Een afnemer van wholesaletoegang wordt dus geconfronteerd met een 10 procent prijsstijging van zijn toegangsdienst. Om te bezien in welke mate deze wholesaleprijsstijging leidt tot overstap op retailniveau dient ook op retailniveau te worden uitgegaan van een competitieve marktsituatie. Dat wil zeggen dat de retailprijs gelijk is aan het competitieve prijsniveau. Als gevolg hiervan zal een (10 procent) kostenstijging op wholesaleniveau volledig worden doorgegeven aan de retailafnemers. De mate van doorgifte is dus 100 procent. Doordat de retailprijs hoger is dan de wholesaleprijs zal een 10 procent prijsverhoging op wholesaleniveau resulteren in een lagere procentuele prijsstijging op retailniveau (verdunning). De vraag die in het kader van de indirecte prijsdrukanalyse onderzocht moet worden is of deze 10 procent prijsstijging op wholesaleniveau zorgt voor een zodanige mate van overstap op retailniveau van op koper- en glasvezelnetwerken gebaseerde diensten naar op kabelnetwerken gebaseerde diensten dat deze prijsstijging op wholesaleniveau niet winstgevend is.

1373. Er is sprake van voldoende indirecte prijsdruk als de actual loss (het aantal afnemers dat feitelijk overstapt als gevolg van de 10 procent prijsstijging) groter is dan de critical loss (het aantal afnemers dat minimaal moet overstappen van op koper- en glasvezelnetwerken gebaseerde diensten naar op kabelnetwerken gebaseerde diensten om de prijsverhoging niet winstgevend te maken).

1374. De formule om de critical loss uit te rekenen is:

$$critical\ loss = \frac{prijsverhoging}{(prijsverhoging + initiële\ marge^{745})} = \frac{10\%}{(10\% + 96\%^{746})} = 9{,}4\%$$

1375. De formule om de actual loss uit te rekenen is:

$$actual\ loss = \Delta p^{747} * verdunning^{748} * doorgifte * prijselasticiteit$$

1376. In het navolgende wordt een indirecte prijsdruk analyse uitgevoerd vanuit (i) koper en (ii) glas. Vervolgens worden de conclusies uit deze twee analyses samengenomen om een

---

prijzen van alle andere producten gelijk blijven dan is er sprake van een aparte relevante markt voor dat product. Consumenten stappen immers niet in voldoende mate over naar alternatieven om de prijsstijging niet winstgevend te laten zijn.

[745] De initiële marge is berekend als: (prijs -marginale kosten)/prijs.

[746] Berekening ACM op basis van de (gereguleerde) wholesaleprijzen van KPN. In de berekening is aangenomen dat de maandelijkse abonnementsprijs bestaat uit volledig vaste kosten en de (eenmalige) aansluitprijs bestaat uit volledig variabele kosten.

[747] Δp staat voor de procentuele prijsstijging van de wholesaleprijs. In dit geval 10 procent.

[748] $Verdunning = {}^{competitieve\ wholesaleprijs}/_{gemiddelde\ retailprijs}$

conclusie te trekken over de mate waarin koper- en glasvezelnetwerken tezamen indirecte prijsdruk ondervinden van kabelnetwerken.

C.3 Is er sprake van voldoende indirecte prijsdruk van kabel op koper?

1377. Een hypothetische monopolist van ontbundelde toegang op koper verhoogt zijn tarief met 10 procent. De competitieve wholesaleprijs is gelijk aan het gereguleerde tarief. Het gereguleerde tarief is immers gebaseerd op de onderliggende kostprijs en is daarmee een goede benadering van de competitieve wholesaleprijs.[749]

1378. Zoals hiervoor uiteengezet zal de prijsstijging van ontbundelde kopertoegang volledig worden doorgeven in de retailprijs. Om de retailprijs te bepalen wordt uitgegaan van een gewogen gemiddelde van alle retaildiensten die geleverd kunnen worden met ontbundelde kopertoegang. Concreet gaat het om vaste internettoegang al dan niet geleverd in een bundel met vaste telefonie en televisie en om de traditionele vaste telefoniediensten.

1379. De berekening wordt separaat uitgevoerd voor vaste internettoegang al dan niet geleverd in een bundel, en PSTN en ISDN. Dit zijn de belangrijkste producten die op basis van ontbundelde kopertoegang worden geleverd.[750] Deze separate berekening is noodzakelijk omdat elke categorie van diensten een eigen elasticiteit heeft.

Vaste internettoegang

1380. De gewogen gemiddelde retailprijs voor vaste internettoegang via het kopernetwerk is € 38,72. Deze prijs is berekend door de prijzen van de verschillende producten naar de verhouding van de marktaandelen (op basis van het aantal verkochte producten) te wegen.

[749] Dit stelt ook de Commissie in haar richtsnoeren: “Wordt een dienst of product evenwel tegen een gereguleerde, aan de kosten gerelateerde prijs aangeboden, dan wordt, zonder blijk van het tegendeel, ervan uitgegaan dat die prijs is vastgesteld op wat anders een concurrerend niveau zou zijn, en moet deze prijs dienen als uitgangspunt voor de toepassing van de test van de „hypothetische monopolist”.” Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht in het bestek van het gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten, *PbEG* 2002 C 165/03.

[750] Bovendien is het aannemelijk dat de indirecte prijsdruk van de kabel het grootst is op de consumentendiensten. Indien uit een berekening van de indirecte prijsdruk vanuit deze diensten al blijkt dat er onvoldoende prijsdruk uitgaat van de retailmarkten naar de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang dan is niet te verwachten dat het betrekken van de zakelijke diensten in deze berekening die uitkomst zal veranderen.

Aanbieder[751]	Dienst	Q[752]	P[753]	Marktaandeel
CANALDIGITAAL	BB	XXX	€ 20,66	XXX%
CANALDIGITAAL	BB+VT	XXX	€ 24,79	XXX%
CANALDIGITAAL	BB+TV	XXX	€ 39,63	XXX%
CANALDIGITAAL	BB+TV+VT	XXX	€ 39,63	XXX%
KPN	BB	XXX	€ 35,12	XXX%
KPN	BB+VT	XXX	€ 35,12	XXX%
KPN	BB+TV	XXX	€ 48,76	XXX%
KPN	BB+TV+VT	XXX	€ 48,76	XXX%
KPN	BB+TV+VT+M	XXX	€ 48,76	XXX%
SCARLET	BB+VT	XXX	€ 33,57	XXX%
SCARLET	BB+TV+VT+M	XXX	€ 49,55	XXX%
TELE2	BB	XXX	€ 20,66	XXX%
TELE2	BB+VT	XXX	€ 20,66	XXX%
TELE2	BB+TV	XXX	€ 28,93	XXX%
TELE2	BB+TV+VT	XXX	€ 28,93	XXX%
VODAFONE	BB	XXX	€ 22,73	XXX%
VODAFONE	BB+VT	XXX	€ 24,79	XXX%
VODAFONE	BB+TV+VT	XXX	€ 35,12	XXX%

Tabel 39. Berekening gewogen gemiddelde retailprijs[754] vaste internettoegang via koper. Bron: ACM Telecommonitor (Q1 2014). (vertrouwelijk)

1381. De actual loss van een 10 procent prijsstijging op wholesaleniveau is 4,3 procent op retailniveau.

Competitieve wholesaleprijs	€ 7,79
Prijsstijging wholesale procentueel	10%
Prijsstijging wholesale absoluut	€ 8,57
Initiële marge	96%
Doorgifte	100%
Verdunning	20,12%
Gemiddelde retailprijs	€ 38,72
Retailprijs na wholesale prijsstijging	€ 39,50
Procentuele stijging retailprijs	2,01%
Retailprijselasticiteit	2,14[755]
Actual loss	**4,3%**
Critical loss	**9,4%**

Tabel 40. Berekening actual loss vaste internettoegang via koper.

[751] In deze analyse gaat ACM uit van de meest verkochte producten. Voor koper is dit het vaste internettoegangsproduct met een snelheid van circa 50 Mbit/s en voor glas van circa 100 Mbit/s.

[752] Aantallen x1000. Bron: ACM Telecommonitor Q1 2014.

[753] Retailprijs per maand excl. BTW (excl. eventuele kortingen). Bron: websites aanbieders 30-7-2014, 7-8-2014 en 16-9-2014.

[754] $Gewogen\ gemiddelde\ retailprijs = \sum(P_i * m_i)$

[755] De retailprijselasticiteit van vaste internettoegang. Bron: Blauw (2014, internet), blz. 41.

PSTN en ISDN

1382. De gewogen gemiddelde retailprijs voor PSTN via het kopernetwerk is € 15,97. De gewogen gemiddelde retailprijs voor ISDN via het kopernetwerk is € 25,48. Deze prijs is berekend door de prijzen van de verschillende producten naar de verhouding van de marktaandelen (op basis van het aantal verkochte producten) te wegen.

PSTN

Aanbieder	Dienst	Q[756]	P[757]	Marktaandeel
KPN	PSTN	XXX	€ 15,97	100,00%

ISDN 1 & 2

Aanbieder	Dienst	Q[758]	P[759]	Marktaandeel
KPN	ISDN1	XXX	€ 21,35	XXX%
KPN	ISDN2	XXX	€ 25,62	XXX%
Tele2	ISDN2	XXX	€ 19,83	XXX%

Tabel 41. Berekening gewogen gemiddelde retailprijs PSTN en ISDN. (vertrouwelijk)

1383. De gemiddelde retailprijs is slechts gebaseerd op de kosten van de aansluiting. De gesprekskosten zijn daarbij in het geheel buiten beschouwing gelaten. Hierdoor is de procentuele prijsstijging op retailniveau in onderstaande berekening hoger dan het geval zou zijn als ook de gesprekskosten zouden worden meegenomen (en er vanuit wordt gegaan dat de gesprekskosten gelijk zouden blijven). Dit zorgt voor een overschatting van de actual loss. In werkelijkheid zal de actual loss dus lager liggen dan uit onderstaande berekening volgt.

1384. De actual loss van PSTN bij een 10 procent prijsstijging op wholesaleniveau is 11,6 procent op retailniveau.

[756] Aantallen x1000. Bron: ACM Telecommonitor Q1 2014.

[757] Retailprijs per maand excl. BTW (excl. eventuele kortingen). Bron: websites aanbieders 30-7-2014, 7-8-2014 en 16-9-2014.

[758] Aantallen x1000. Bron: ACM Telecommonitor Q1 2014.

[759] Retailprijs per maand excl. BTW (excl. eventuele kortingen). Bron: websites aanbieders 30-7-2014, 7-8-2014 en 16-9-2014.

PSTN

Competitieve wholesaleprijs	€ 7,79
Prijsstijging wholesale procentueel	10%
Prijsstijging wholesale absoluut	€ 8,57
Initiële marge	96%
Doorgifte	100%
Verdunning	48,79%
Gemiddelde retailprijs	€ 15,97
Retailprijs na wholesale prijsstijging	€ 16,75
Procentuele stijging retailprijs	4,88%
Retailprijselasticiteit	2,37[760]
Actual loss	**11,6%**
Critical loss	**9,4%**

Tabel 42. Berekening actual loss PSTN.

1385. De actual loss van ISDN bij een 10 procent prijsstijging op wholesaleniveau is 11,9 procent op retailniveau.

ISDN1 & 2

Competitieve wholesaleprijs	€ 7,79
Prijsstijging wholesale procentueel	10%
Prijsstijging wholesale absoluut	€ 8,57
Initiële marge	96%
Doorgifte	100%
Verdunning	30,57%
Gemiddelde retailprijs	€ 25,48
Retailprijs na wholesale prijsstijging	€ 26,26
Procentuele stijging retailprijs	3,06%
Retailprijselasticiteit	3,89
Actual loss	**11,9%**
Critical loss	**9,4%**

Tabel 43. Berekening actual loss ISDN.

Actual loss ontbundelde kopertoegang

1386. De actual loss voor respectievelijk vaste internettoegang, PSTN en ISDN is 4,3 procent, 11,6 procent en 11,9 procent. Deze percentages dienen gewogen te worden op basis van het procentuele aandeel dat deze retaildiensten hebben in de afname van ontbundelde kopertoegang. Het gewogen gemiddelde van de actual loss voor ontbundelde kopertoegang is 7,0 procent.

[760] Deze elasticiteit is vastgesteld op basis van een consumentenonderzoek begin 2014. De reacties van zakelijke klanten zijn dus niet meegenomen in de vaststelling van deze elasticiteit. Bovendien acht ACM het waarschijnlijk. dat er een relatief groeiende groep gebonden PSTN gebruikers overblijft (zie paragraaf B.4.2.1). Op basis van het bovenstaande verwacht ACM dat de prijselasticiteit in werkelijkheid lager ligt (en de komende jaren verder daalt) dan door Blauw is vastgesteld, dit leidt echter niet tot andere conclusies.

	Actual loss	Aantal aansluitingen[761]	Aandeel in ULL
PSTN	11,6%	XXX	XXX%
ISDN	11,9%	XXX	XXX%
Internet	4,3%	XXX	XXX%

Tabel 44. Berekening actual loss ontbundelde kopertoegang. (vertrouwelijk)

De actual loss is dus kleiner dan de critical loss (7,0% < 9,4%). Op basis van de indirecte prijsdrukanalyse blijkt dat er dus sprake is van onvoldoende indirecte prijsdruk van op kabelnetwerken gebaseerde diensten naar diensten gebaseerd op ontbundelde kopertoegang.

C.4 Is er sprake van voldoende indirecte prijsdruk van kabel op glasvezel?

1387. Een hypothetische monopolist van glasvezel verhoogt zijn ontbundelde toegangstarief met 10 procent. De competitieve wholesaleprijs is gelijk aan het gereguleerde tarief. Het gereguleerde tarief is immers gebaseerd op de onderliggende kostprijs en is daarmee een proxy van de competitieve wholesaleprijs.

1388. Zoals hiervoor uiteengezet, zullen afnemers van ontbundelde glastoegang deze wholesaleprijsstijging volledig doorgeven in hun retailprijs. Om de retailprijs te bepalen wordt uitgegaan van een gewogen gemiddelde van alle retaildiensten die geleverd kunnen worden met ontbundelde glastoegang. Concreet gaat het dan om vaste internettoegang al dan niet geleverd in een bundel met vaste telefonie en televisie. Dit zijn de belangrijkste producten die op basis van ontbundelde glasvezeltoegang worden geleverd.

Vaste internettoegang

1389. De gewogen gemiddelde retailprijs voor vaste internettoegang via het glasvezelnetwerk al dan niet geleverd in een bundel is € 42,18.

[761] Aantallen x1000. Bron: ACM Telecommonitor Q1 2014.

Aanbieder	Dienst	Q[762]	P[763]	Marktaandeel
CAIW	BB	XXX	€ 43,39	XXX%
CAIW	BB+TV+VT	XXX	€ 43,39	XXX%
KPN	BB	XXX	€ 35,12	XXX%
KPN	BB+VT	XXX	€ 35,12	XXX%
KPN	BB+TV	XXX	€ 48,76	XXX%
KPN	BB+TV+VT	XXX	€ 48,76	XXX%
KPN	BB+TV+VT+M	XXX	€ 48,76	XXX%
TELE2	BB	XXX	€ 43,39	XXX%
TELE2	BB+VT	XXX	€ 43,39	XXX%
TELE2	BB+TV	XXX	€ 45,45	XXX%
TELE2	BB+TV+VT	XXX	€ 45,45	XXX%
VODAFONE	BB	XXX	€ 35,12	XXX%
VODAFONE	BB+VT	XXX	€ 37,19	XXX%
VODAFONE	BB+TV+VT	XXX	€ 47,52	XXX%

Tabel 45. Berekening gewogen gemiddelde retailprijs[764] vaste internettoegang via glasvezel al dan niet in een bundel. (vertrouwelijk)

1390. De actual loss van een 10 procent prijsstijging op wholesaleniveau is 8,4 procent op retailniveau.

Competitieve wholesaleprijs	€ 17,54
Prijsstijging wholesale procentueel	10%
Prijsstijging wholesale absoluut	€ 19,30
Initiële marge	96%
Doorgifte	100%
Verdunning	41,59%
Gemiddelde retailprijs	€ 42,18
Retailprijs na wholesale prijsstijging	€ 43,93
Procentuele stijging retailprijs	4,16%
Retailprijselasticiteit	2,01
Actual loss	**8,4%**
Critical loss	**9,4%**

Tabel 46. Berekening actual loss vaste internettoegang al dan niet in een bundel via glasvezel.

1391. De actual loss is dus kleiner dan de critical loss (8,4% < 9,4%). Op basis van de indirecte prijsdrukanalyse blijkt dus dat er geen sprake is van voldoende indirecte prijsdruk van op kabelnetwerken gebaseerde diensten naar diensten gebaseerd op ontbundelde glastoegang.

[762] Aantallen x1000. Bron: ACM Telecommonitor Q1 2014.

[763] Retailprijs per maand excl. BTW (excl. eventuele kortingen). Bron: websites aanbieders 30-7-2014, 7-8-2014 en 16-9-2014.

[764] $Gewogen\ gemiddelde\ retailprijs = \sum(P_i * m_i)$

C.5 Is er sprake van voldoende indirecte prijsdruk van kabel op glasvezel en koper?

1392. In het bovenstaande heeft ACM geconcludeerd dat er (i) onvoldoende indirecte prijsdruk uitgaat van op kabelnetwerken gebaseerde diensten naar diensten gebaseerd op ontbundelde kopertoegang en (ii) onvoldoende indirecte prijsdruk uitgaat van op kabelnetwerken gebaseerde diensten naar op diensten gebaseerd op ontbundelde glasvezeltoegang.

1393. Deze berekeningen zijn gebaseerd op het aantal klanten dat bij een 10 procent prijsverhoging van ontbundelde toegang via (i) kopernetwerken of (ii) glasvezelnetwerken overstapt naar respectievelijk glasvezelnetwerken en kabelnetwerken of kopernetwerken en kabelnetwerken. Omdat reeds is vastgesteld dat ontbundelde kopertoegang en ontbundelde glasvezeltoegang (FttH) tot dezelfde markt behoren, is de vraag die ACM moet beantwoorden, of het voor een hypothetische monopolist van diensten via zowel kopernetwerken als glasvezelnetwerken winstgevend is om zijn prijzen (van beide infrastructuren tegelijkertijd) met 10 procent te verhogen. De overstap van retailklanten van op kopernetwerken gebaseerde diensten naar op glasvezelnetwerken gebaseerde diensten en vice versa dient daarbij buiten beschouwing te blijven aangezien de hypothetische monopolist beide infrastructuren bezit.

1394. Het is niet duidelijk of de klanten die hebben aangegeven in het geval van een prijsstijging van diensten via koper- óf glasvezelnetwerken te zullen overstappen ook zullen overstappen bij een gelijktijdige prijsverhoging van diensten via koper- én glasvezelnetwerken. In het meest extreme geval zullen alle klanten die hebben aangegeven bij een prijsverhoging van diensten gebaseerd op koper- óf glasvezelnetwerken bij een prijsverhoging van diensten gebaseerd op koper- én glasvezelnetwerken overstappen naar diensten gebaseerd op kabelnetwerken. Voorzichtigheidshalve wordt in onderstaande berekening uitgegaan van deze aanname.[765]

Actual loss ontbundelde toegang

1395. Om de totale actual loss voor ontbundele toegang te bepalen weegt ACM de parameters van de actual loss van de individuele diensten op basis van het aandeel dat deze diensten hebben in de afname van ontbundelde toegang.

[765] Deze aanname zorgt voor een overschatting van de overstap bij een 10% prijsverhoging van op koper- en glasvezelnetwerken gebaseerde diensten naar op kabelnetwerken gebaseerde diensten. Dit leidt tot een hogere prijselasticiteit en derhalve sneller tot een ruimere markt voor ontbundelde toegang. Hierdoor is sprake van een veilige aanname.

	Aantal aansluitingen	Aandeel in ULL
PSTN	XXX	XXX%
ISDN	XXX	XXX%
Koper	XXX	XXX%
FttH	XXX	XXX%

Tabel 47. Weging van de verschillende diensten binnen ontbundelde toegang. (vertrouwelijk)

1396. De actual loss van een 10 procent prijsstijging op wholesaleniveau van zowel ontbundelde kopertoegang als ontbundelde glastoegang (ODF-access FttH) is 6,3 procent op retailniveau.

Competitieve wholesaleprijs	€ 8,83
Prijsstijging wholesale procentueel	10%
Prijsstijging wholesale absoluut	€ 9,71
Initiële marge	96%
Doorgifte	100%
Verdunning	27,07%
Gemiddelde retailprijs	€ 32,61
Retailprijs na wholesale prijsstijging	€ 33,49
Procentuele stijging retailprijs	2,71%
Retailprijselasticiteit	2,34
Actual loss	**6,3%**
Critical loss	**9,4%**

Tabel 48. Berekening actual loss voor diensten geleverd over het koper- en glasvezelnetwerk (ODF-access FttH).

1397. De actual loss is dus kleiner dan de critical loss (6,3% < 9,4%). Op basis van de indirecte prijsdrukanalyse blijkt dat er dus geen sprake is van voldoende indirecte prijsdruk van op kabelnetwerken gebaseerde diensten naar op koper- en glasvezelnetwerken gebaseerde diensten. ACM concludeert daarom dat kabelnetwerken niet tot de markt voor ontbundelde toegang gerekend dienen te worden.

C.6 Gevoeligheidsanalyse

1398. In aanvulling op de hierboven gepresenteerde analyses heeft ACM ook enkele gevoeligheidsanalyses uitgevoerd om de robuustheid van de resultaten te toetsen. De uitkomsten van deze analyses met wijzigingen in parameters die het meeste invloed hebben op de resultaten worden hieronder beschreven.

1399. In de analyse zoals hierboven gepresenteerd, rekent ACM met de listprijzen van aanbieders exclusief BTW. Indien de tijdelijke introductiekortingen die aanbieders vaak geven aan nieuwe klanten worden meegenomen[766] in de bovenstaande berekening dan leidt dit tot

[766] De korting wordt dan verrekend met de listprijzen over een periode van 3 jaar. Dit is de gemiddelde contractduur voor consumenten.

een lichte stijging van de actual loss. De actual loss is pas groter dan de critical loss bij een kortingspercentage van meer dan 32 procent. Geen van de aanbieders hanteert echter een gemiddeld kortingspercentage dat zo hoog ligt.

1400. In reactie op de vraag van Blauw of klanten bij een 10 procent prijsstijging van hun huidige infrastructuur zouden overstappen naar een andere infrastructuur antwoordde een relatief grote groep 'weet niet'. Onder verwijzing naar wetenschappelijke literatuur heeft Blauw er in zijn oorspronkelijke onderzoek voor gekozen om bij de berekening van de prijselasticiteit vanuit te gaan dat de groep die 'weet niet' antwoordde in zijn geheel niet zal overstappen. ACM heeft Blauw een nadere analyse laten uitvoeren naar de kenmerken waarop deze groep significant afwijkt van de groep die de vraag wel kon beantwoorden. Uit de analyse van Blauw komt naar voren dat de groep die 'weet niet' antwoordde in reactie op deze vraag, minder betrokken (minder goed geïnformeerd) is en minder snel neigt om van aanbieder te wisselen dan de groep die de vraag wel wist te beantwoorden. Dit maakt de aanname dat de groep die 'weet niet' antwoordde niet zal overstappen als gevolg van een prijsstijging aannemelijk.

1401. Er kan echter niet worden uitgesloten dat een deel van de 'weet niet' groep alsnog zal overstappen als gevolg van een 10 procent prijsverhoging. De uitkomsten uit de bovenstaande analyse zijn robuust zolang niet meer dan 39 procent van de 'weet niet' groep overstapt als gevolg van een prijsstijging. Indien ACM met een kortingspercentage van 4 procent[767] op de retailprijs rekent dan nog moet meer dan 34 procent van de 'weet niet' groep overstappen als gevolg van een prijsstijging.

1402. Op basis van een analyse van het overstapgedrag van de groep respondenten die wel bovengenoemde vraag kon beantwoorden blijkt dat 67 procent van deze groep niet overstapt als gevolg van een 10 procent prijsstijging van hun huidige infrastructuur. Aangezien uit de kenmerkenanalyse die Blauw heeft uitgevoerd naar voren komt dat de groep die 'weet niet' antwoordde minder betrokken (minder goed geïnformeerd) is en minder snel neigt om van aanbieder te wisselen dan de groep die de vraag wel wist te beantwoorden, acht ACM het aannemelijk dat niet meer dan 39 procent van de 'weet niet' groep zal overstappen.

1403. ACM heeft een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd op de meest gevoelige parameters. Zoals in het voorgaande is beschreven, concludeert ACM op basis van deze gevoeligheidsanalyses dat de resultaten uit de indirecte prijsdrukberekening robuust zijn.

[767] Dit is het gewogen gemiddelde kortingspercentage (3,9%) dat aanbieders hanteren op single breedband, dual play (internet en vaste telefonie) en triple playbundels.

Annex D Nota van Bevindingen

D.1 Inleiding

1404. ACM heeft op 31 oktober 2014 het ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang gepubliceerd. Overeenkomstig artikel 6b.1 van de Tw zijn belanghebbenden gedurende zes weken in de gelegenheid gesteld hun zienswijze op het ontwerpbesluit bij ACM kenbaar te maken. Op 17 juli 2015 heeft ACM een aangepast ontwerpbesluit aan marktpartijen voorgelegd in een tweede consultatieronde.

1405. De volgende belanghebbenden hebben een schriftelijke zienswijze naar voren gebracht:

- BCPA (samenwerking BT Nederland, Colt Technology Services en Verizon Nederland B.V. op het gebied van regelgeving en toezicht);
- CAIW Diensten B.V. (hierna: CAIW);
- Eurofiber B.V. (hierna: Eurofiber);
- Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN);
- M7 Group S.A. (hierna: M7);
- Nederlandse Publieke Omroep en Vereniging van Commerciële Omroepen (hierna: NPO/VCO);
- T-Mobile Nederland B.V. (hierna: T-Mobile);
- Tele2 Nederland B.V. (hierna: Tele2);
- UPC Nederland B.V. en Ziggo B.V. (hierna: UPC/Ziggo)[768];
- Vodafone Libertel B.V. (hierna: Vodafone);
- YouCa B.V. (hierna: Youca).

KPN kan zich niet vinden in het voornemen van ACM om KPN te reguleren op de markt voor ontbundelde toegang. KPN vindt namelijk dat ACM er niet in is geslaagd om een gelijk speelveld te creëren tussen KPN en UPC/Ziggo. Bovendien beperken de door ACM opgelegde verplichtingen KPN in het upgraden van zijn kopernetwerk. UPC en Ziggo zijn in hun zienswijze kritisch ten aanzien van de analyse van de concurrentiesituatie op de retailmarkt voor internettoegang. Daarnaast benadrukken ze dat ontbundelde toegang tot het kabelnetwerk economisch en technisch niet haalbaar is. De zienswijzen van CAIW, Youca, M7 en NPO/VCO hebben met name betrekking op de rol van kabel in de marktafbakening. Volgens deze partijen is toegang tot het kabelnetwerk een alternatief voor ontbundelde toegang. De focus in de zienswijze van Eurofiber, Tele2 en Vodafone ligt op de invulling van de verplichtingen, aangezien zij het op hoofdlijnen eens zijn met de marktafbakening en dominantieanalyse.

[768] UPC Nederland B.V. en Ziggo B.V. hebben in reactie op de eerste consultatie een identieke zienswijze en bijlage ingediend. Op het aangepaste ontwerpbesluit heeft Ziggo een zienswijze gegeven.

Eurofiber merkt op dat uit de opgelegde verplichtingen niet duidelijk is wat de visie van ACM is. Volgens Eurofiber hebben bepaalde verplichtingen een ongewenst effect op de concurrentiesituatie. Tele2 heeft met name opmerkingen over hoe de verplichtingen verscherpt zouden moeten worden. Ook Vodafone maakt hierover opmerkingen. Daarnaast mist Vodafone hoe ACM ervoor wil zorgen dat nieuwe toetreders toetreden. Ook BCPA maakt enkele opmerkingen over verplichtingen en geeft in zijn zienswijze commentaar op de analyse van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. T-Mobile geeft in een korte zienswijze aan dat hij gebruik maakt van HKWBT-diensten en maakt geen specifieke opmerkingen ten aanzien van het ontwerpbesluit.

Verwerking van reacties

1406. Hieronder zal ACM ingaan op de zienswijzen van de verschillende partijen. Daarbij zal de structuur van het besluit worden aangehouden. In paragraaf D.2 volgen eerst de zienswijzen en reacties op een aantal algemene punten over de wijze waarop ACM de marktanalyse uitvoert. Daarna volgen zienswijzen en reacties op de wholesale marktafbakening (paragraaf D.3) en de invulling van verplichtingen (paragraaf D.4). Vervolgens geeft ACM de zienswijzen op de retailanalyses weer en reageert ze hierop (paragraaf D.5 tot en met D.7).

1407. ACM wijst erop dat de zienswijzen van partijen voor haar aanleiding hebben gevormd om haar ontwerpbesluit op een aantal onderdelen aan te passen. In deze gevallen heeft ACM in haar reactie op de betreffende zienswijze aangegeven wat deze wijzigingen inhouden.

D.2 Algemeen

1408. In deze paragraaf behandelt ACM onderdelen uit de zienswijzen die met name betrekking hebben op de wijze waarop ACM marktanalyses uitvoert en hierbij het Europese reguleringskader hanteert.

Belang zakelijke retailmarkten

1409. **KPN** is van mening dat door ACM te veel gewicht wordt toegekend aan de downstreammarkten voor vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten. Volgens KPN hebben deze markten slechts een geringe relevantie voor de markt voor ontbundelde toegang. De omvang van het traditionele telefonieaanbod en de markt voor zakelijke netwerkdiensten is beperkt in vergelijking met de retailmarkt voor internettoegang. Alleen deze laatste markt heeft volgens KPN voldoende relevantie voor de markt van ontbundelde toegang. KPN concludeert dat er vanuit de analyses van de retailmarkten geen reden is tot onderzoek naar de upstream markt.[769]

1410. **ACM** deelt deze conclusie niet. Uit onderzoek van ACM is gebleken dat de zakelijke markten van onmiskenbaar belang zijn. Deze markten zijn op basis van het aantal aansluitingen wellicht beperkter van omvang dan de markt voor vaste internettoegang, maar op basis van omzet van grotere omvang. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de jaarcijfers van KPN dat de omzet van KPN in 2014 voor consumer residential 1.916 miljoen euro is terwijl de omzet van KPN voor

[769] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 2, blz. 14-15.

business 2.920 miljoen euro is (2.149 miljoen euro exclusief draadloze diensten). Dit beeld wordt tevens onderstreept door Tele2. In reactie op vragen van ACM merkt Tele2 op dat het voor een grootschalige uitrol op lokaal niveau wat hem betreft cruciaal is dat Tele2 zowel consumenten als zakelijke locaties kan bereiken. Dit wordt met name veroorzaakt door de gemiddeld hogere opbrengst van een zakelijke aansluiting in vergelijking met een consumentenaansluiting.[770] Daarnaast wijst ACM KPN op de uitspraak van het CBb van 25 april 2013 waarin het college heeft overwogen dat het uitgangspunt heeft te gelden dat ACM de bevoegdheid heeft om de markt voor ontbundelde toegang te reguleren, indien er een risico bestaat dat er op één of meer onderliggende retailmarkten een onderneming over AMM beschikt.[771] De omvang van de markten waarop een risico van AMM bestaat, acht het CBb geen factor die afbreuk doet aan het geconstateerde risico op AMM en is daarmee niet doorslaggevend voor de bevoegdheid van ACM om te reguleren.

1411. De markt voor ontbundelde toegang is bovendien opgenomen op de Aanbeveling Relevante Markten van de Europese Commissie. ACM is derhalve verplicht om deze markt binnen twee jaar na inwerkingtreding van de aanbeveling de markt voor ontbundelde toegang te onderzoeken. Ook het feit dat ACM in 2011 verplichtingen heeft opgelegd op deze markt is aanleiding voor ACM om deze markt te onderzoeken.

Analyse televisiemarkt

1412. **Youca** en **NPO/VCO** vinden dat ACM ten onrechte de situatie op de televisiemarkt buiten beschouwing heeft gelaten bij de beoordeling van de situatie op de downstreammarkten in afwezigheid van regulering.[772, 773] NPO/VCO stelt dat ontbundelde toegang evenzeer een input voor deze retailmarkt is. Opvallend is dat ACM deze retailmarkt in het concentratiebesluit KPN/Reggefiber wel heeft geanalyseerd. Daarnaast meent NPO/VCO dat ACM een analyse van de (drivers van de) bundelmarkt had moeten uitvoeren, omdat er in afwezigheid van regulering een mogelijkheid van gezamenlijke AMM tussen KPN en Ziggo zou bestaan.

1413. **ACM** herkent dat ontbundelde toegang als bouwsteen gebruikt kan worden voor het aanbieden van televisiediensten op retailniveau. ACM had een analyse van de televisiemarkt kunnen betrekken bij haar retailanalyses voor de markt voor ontbundelde toegang. Echter, aangezien ACM reeds op basis van de retailmarkten voor zakelijke netwerkdiensten, vaste internettoegang en vaste telefonie voldoende aanleiding had om de markt voor ontbundelde toegang te onderzoeken, zou het betrekken van de retailmarkt voor televisie als zodanig geen effect hebben op de uitkomsten uit de analyse van de markt voor ontbundelde toegang. Ditzelfde geldt voor een retailanalyse van een mogelijke bundelmarkt. Overigens neemt ACM

[770] Tele2, Reactie op de vragenlijst van ACM inzake kabeltoegang, 7 juli 2014, blz. 2 en 3.

[771] CBb, 25 april 2013, ECLI:NL:CBB:2013:BZ8522, paragraaf 5.3.2.

[772] Zienswijze Youca (2014), blz. 1.

[773] Zienswijze NPO/VCO (2014), paragraaf 2, blz. 3-4.

bundels mee in haar analyse van de internetmarkt. Uit onderzoek van Blauw[774] blijkt dat vaste internettoegang voor consumenten de belangrijkste dienst in een bundel betreft.

1414. In reactie op de consultatie van het gewijzigde ontwerpbesluit merkt **KPN** op dat ACM nauwelijks aandacht schenkt aan de markten voor televisie en content. Dit terwijl bijvoorbeeld de Commissie er wel aandacht aan heeft besteed in de concentratie LG-Ziggo en uit persuitingen blijkt dat de contentmarkten concurrentie op retailniveau kunnen beinvloeden.[775] Ook **NPO/VCO** vindt dat ACM meer aandacht aan content had moeten schenken en stelt dat ACM moet onderzoeken of er op deze markt ook sprake is van een risico op gezamenlijke AMM in afwezigheid van regulering. NPO/VCO zegt dat aanwijzingen voor gezamenlijke AMM op de retailmarkt voor internettoegang ook aanwezig zijn op de markt voor televisiedistributie.[776]

1415. **ACM** merkt op dat de doelstelling van deze marktanalyse is om te onderzoeken of er regulering nodig is op de markt voor ontbundelde toegang. Op basis van ontbundelde toegang kunnen inderdaad ook diensten op de markt voor televisiedistributie worden aangeboden. ACM had deze markt dan ook kunnen betrekken in haar analyse. Op basis van een analyse van de markt voor internettoegang (inclusief internettoegang die wordt geleverd in bundels samen met bijv. televisiediensten), de markt voor zakelijke netwerkdiensten en de markten voor vaste telefonie heeft ACM al voldoende rechtvaardiging gevonden om de markt voor ontbundelde toegang te reguleren. Een extra analyse van de retailmarkt voor televisiedistributie verandert de conclusie dat er een rechtvaardiging voor regulering op de markt voor ontbundelde toegang is niet, ongeacht de uitkomst.[777] Uit ACM's telecommonitor blijkt namelijk dat in 86% van de bundels met vaste internettoegang ook televisie wordt afgenomen. Dit is in totaal 64% van de retailmarkt voor televisiedistributie.

1416. Ontbundelde toegang is geen bouwsteen voor de contentmarkt. Het onderzoeken van de contentmarkt is dan ook geen logische stap om te bekijken of regulering van de markt voor ontbundelde toegang nodig is. De reden dat de Europese Commissie in het kader van de concentratie UPC/Ziggo deze markt heeft onderzocht, is dat beide partijen actief waren op deze markt en er dus een mogelijk mededingingsbeperkend effect als gevolg van de concentratie zou kunnen optreden op de contentmarkt na goedkeuring van de concentratie. KPN maakt niet duidelijk hoe de concurrentiesituatie op content de concurrentiesituatie op de markt voor ontbundelde toegang beinvloedt. Het beeld dat in de persuitingen die KPN aanhaalt wordt geschetst over de rol van content op de retailmarkten neemt ACM mee in de beoordeling van eventuele breedtevoordelen.

[774] Blauw (2014), Consumentenonderzoek: aanschaf- en overstapgedrag vast internet, B16511-3, 12 maart 2014.

[775] Zienswijze KPN (2015), blz. 22.

[776] Zienswijze NPO/VCO (2015), vanaf blz. 2.

[777] Overigens wijst ACM erop dat zij in 2011 al concludeerde dat de televisiemarkt zonder regulering naar concurrentie neigt, wat door het CBb is bevestigd. Begin 2015 heeft ACM op verzoek van Tele2 geoordeeld dat er op basis van de huidige marktontwikkelingen geen aanleiding is voor een andere conclusie (zie besluit in zaak 15.0232.53, Afwijzing verzoek Tele2 om marktanalyse televisie, 18 maart 2015).

Interpretatie Europees kader

1417. **Youca** vindt dat ACM verkeerde keuzes maakt en het Europese kader te strikt interpreteert door kabel niet te reguleren. Youca verzoekt ACM om de juridische mogelijkheden te verkennen om kabel alsnog te reguleren.

1418. **ACM** is gehouden aan het Europese kader. Dit kader schrijft voor dat zij op basis van vraag- en aanbodsubstitutie onderzoekt welke diensten deel uitmaken van de markt voor ontbundelde toegang. Dit heeft ACM gedaan. Daarbij is zij tot de conclusie gekomen dat kabel niet tot deze markt behoort.

1419. Regulering (van kabel dan wel van het netwerk van KPN) is geen doel op zich. Regulering is alleen passend als uit een analyse van de markt voor ontbundelde toegang blijkt dat dit nodig is om concurrentie op de onderliggende retailmarkten te bevorderen. Uit die analyse blijkt dat kabel niet tot de markt voor ontbundelde toegang behoort. Daarmee heeft ACM geen mogelijkheid de kabel in het voorliggende besluit te reguleren.

Rol van schaal- en breedtevoordelen in de analyse

1420. **KPN** merkt op dat ACM schaal- en breedtevoordelen voor het vaststellen van een risico op aanmerkelijke marktmacht selectief heeft onderzocht en geen eenduidige en consistente weging is gehanteerd. Specifiek wijst KPN op de voordelen van UPC/Ziggo op de markt voor televisiedistributie en op de contentmarkten waarvoor ACM te weinig aandacht heeft gehad.[778]

1421. **ACM** herkent dat UPC/Ziggo wegens zijn traditionele positie op televisie over een voordeel beschikt ten opzichte van KPN. ACM stelt echter vast dat de mate waarin UPC/Ziggo over een voordeel beschikt, afneemt. Uit de cijfers van de telecommonitor[779] komt duidelijk naar voren dat KPN zijn positie op de markt voor televisiedistributie de laatste jaren heeft weten te versterken ten opzichte van UPC/Ziggo. Daarnaast is het aanbod van beide partijen vergelijkbaar.

1422. De contentmarkten die KPN noemt (de markten waar programma's worden afgenomen), hebben geen directe relatie met de markt voor ontbundelde toegang. Regulering van de markt voor ontbundelde toegang zal immers eventuele problemen op een contentmarkt niet oplossen.

Bestaande wholesaleovereenkomsten

1423. In de zienswijzen op het aangepaste ontwerpbesluit verwijst een aantal partijen naar recent gesloten wholesaleovereenkomsten tussen KPN en afnemers van toegang. **KPN** stelt in zijn zienswijze dat ACM onvoldoende rekening heeft gehouden met de overeenkomsten die hij voor een periode van zeven jaar met M7, Tele2 en Vodafone heeft gesloten, op basis waarvan hij vrijwillig toegang tot zijn kopernetwerken verleent. Daarnaast geeft KPN aan dat hij al jaren vrijwillig WBT aanbiedt. KPN vindt het daarom onbegrijpelijk dat ACM in de analyse van de

[778] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 2, blz. 15.

[779] Telecommonitor derde kwartaal 2014, blz. 39.

retailmarkten abstraheert van afnemers van toegang. Volgens KPN kan ACM in de huidige marktsituatie afzien van regulering en volstaat ex post toezicht.[780]

1424. **Tele2** geeft in zijn zienswijze aan dat de onlangs gesloten overeenkomst over vrijwillige toegang slechts tot stand kwam omdat KPN wat 'uit te ruilen had'. Immers, nu KPN overeenkosten over VULA heeft gesloten kan hij uitrollen naar de binnenringen. Tele2 wijst ACM erop dat KPN in het (recente) verleden bij vrijwillige overeenkomsten eenzijdig de voorwaarden heeft gewijzigd en schetst een aantal voorbeelden van situaties waarin KPN niet op een gewenste manier met vrijwillige toegang is omgegaan.[781]

1425. **Vodafone** benadrukt in zijn zienswijze dat de druk van regulering een doorslaggevende rol heeft gespeeld in de recente onderhandelingen over wholesaletoegang met KPN. Vodafone stelt dat ACM in haar besluit moet verduidelijken dat het VULA-aanbod en/of het WBA-aanbod niet tot stand zouden zijn gekomen zonder regulering. Bij KPN bestond een prikkel om er met afnemers uit te komen omdat KPN zonder redelijk alternatief fysieke toegang zou moeten continueren. Bovendien kon KPN door 'er met marktpartijen uit te komen' voorkomen dat er voor VULA een uitgebreid implementatietraject inclusief kostenbeoordeling gestart zou worden.[782]

1426. Ook **M7** stelt dat bestaande regulering tot concurrentie heeft geleid en dat hij zonder de discussies over VULA geen goede afspraken met KPN had kunnen maken. M7 wijst erop dat aanvullende maatregelen van ACM nodig zijn om te voorkomen dat marktaandelen van alternatieve aanbieders verder krimpen.[783]

1427. **ACM** overweegt dat de nieuw geintroduceerde toegangsvorm op het kopernetwerk enkel tot stand is gekomen in een situatie van dreigende regulering. Zij wijst erop dat KPN pas over VULA met afnemers in gesprek is gegaan nadat ACM het ontwerpbesluit in oktober 2014 naar buiten bracht. Tot dat moment was KPN enkel bereid tot het leveren van WBT-diensten tegen voorwaarden waarmee afnemers geen daadwerkelijke concurrentiedruk konden uitoefenen (zie paragraaf B.3.1). Met VULA kan dit wel. De zienswijzen van toegangsvragers bevestigen dit beeld. Daarnaast wijst ACM erop dat de overeenkomsten over toegang tussen KPN en afnemers alleen over VULA gaan. MDF-toegang en ontbundelde glastoegang (ODF-FttH) vormen geen onderdeel van de overeenkomst.

1428. In de retailanalyses hanteert ACM een greenfieldbenadering. Hierbij bekijkt zij de concurrentieomstandigheden op basis van de marktstructuur in een situatie zonder gedragsbeperkingen die door (dreiging van) regulering tot stand zijn gekomen. Het meenemen van deze overeenkomsten zou leiden tot vervuiling van de greenfieldbenadering. ACM houdt wel rekening met deze overeenkomsten bij het opleggen van verplichtingen.

[780] Zienswijze KPN (2015), paragraaf 3.1 – 3.3, blz. 10 – 13 .

[781] Zienswijze Tele2 (2015), paragraaf 5.1, blz 5.

[782] Zienswijze Vodafone (2015), paragraaf 3.5, blz. 7 – 9.

[783] Zienswijze M7 (2015), blz. 2.

D.3 Marktafbakening

D.3.1 Algemeen

1429. **KPN** stelt dat ACM nog uitgaat van de oude Aanbeveling Relevante Markten bij het bepalen van het startpunt van de marktafbakening. De instructie en omschrijving van de Aanbeveling geven duidelijk aan dat een techniekneutrale invulling moet worden gekozen. ACM had een techniekonafhankelijke afbakening moeten uitvoeren van 'een vorm van wholesale toegang op lokaal niveau ten behoeve van mass market downstream diensten'.[784]

1430. **ACM** wijst KPN erop dat de marktafbakening dient te starten vanaf de kleinst mogelijke markt. Vanaf die mogelijke markt wordt nagegaan wat substituten zijn. Een logisch startpunt is de fysieke ontbundelde toegang die op het netwerk van KPN mogelijk is. Anders dan KPN van mening is, heeft ACM wel degelijk de nieuwe Aanbeveling als uitgangspunt genomen in haar analyse. Uit de Explanatory Note bij de herziene Aanbeveling Relevante Markten blijkt dat ontbundelde toegang in de ogen van de Commissie nog steeds binnen markt 3a valt. Door technologische ontwikkelingen is fysieke ontbundeling niet altijd meer mogelijk. Daarom kunnen volgens de Commissie binnen de nieuwe aanbeveling ook virtuele toegangsproducten, mits deze aan strikte criteria voldoen, tot de markt voor ontbundelde toegang behoren. Dit heeft ACM ook onderzocht in haar analyse van de markt voor ontbundelde toegang. ACM is daarbij tot de conclusie gekomen dat virtuele toegangsproducten via het koper en glasvezelnetwerk (ODF-access FttH) ook tot de markt voor ontbundelde toegang behoren. In die zin heeft ACM wel degelijk de techniekonafhankelijke afbakening uitgevoerd waar KPN op doelt.

D.3.2 FttO

1431. **Tele2** is van mening dat ACM ten onrechte concludeert dat FttO niet tot de relevante wholesalemarkt behoort. Tele2 verwijst naar de argumentatie die hij in de beroepsprocedure tegen het voorgaande marktanalysebesluit naar voren bracht en stelt dat ACM haar conclusie onvoldoende heeft onderbouwd. Vervolgens stelt Tele2 dat het materiële belang van een aangepaste marktafbakening komt te vervallen als door ACM aan KPN verplichtingen voor toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken worden opgelegd.[785]

1432. **ACM** merkt op dat Tele2 geen nieuwe inhoudelijke argumenten naar voren brengt op basis waarvan geconcludeerd zou kunnen worden dat FttO een substituut is voor ontbundelde kopertoegang en FttH. Zoals beschreven in paragraaf 3.4.2 acht ACM het niet aannemelijk dat er substitutie plaatsvindt tussen FttH en FttO. Belangrijkste reden hiervoor is dat de onderliggende kosten van FttH en FttO dermate van elkaar verschillen dat het niet aannemelijk is dat afnemers van FttH naar FttO zouden overstappen bij een 5 – 10% prijsverhoging. Uit de zienswijze blijkt dat Tele2 het vooral van belang acht dat ontbundelde toegang tot zakelijk glas wordt gereguleerd en dat de marktafbakening van secundair belang is. ACM wijst erop dat zij inmiddels een nieuwe analyse van de markt voor FttO is gestart. In deze analyse wordt onderzocht of er aanleiding is voor regulering van FttO.

---

[784] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 3.1, blz. 27.

[785] Zienswijze Tele2 (2014), paragraaf 3, blz. 5.

D.3.3 Kabeltoegang

Spectrumtoegang

1433. De conclusie dat kabelinfrastructuur niet tot de relevante markt behoort, is volgens **KPN** onjuist. Met betrekking tot spectrumtoegang merkt KPN op dat ACM onvoldoende heeft onderbouwd dat inefficiënties ertoe leiden dat deze vorm van toegang geen alternatief is voor ontbundelde toegang. De beperkte capaciteit van het spectrum is volgens KPN geen probleem omdat er in de markt hooguit ruimte is voor één of twee partijen. KPN meent dat ontbundelde toegang tot het kopernetwerk ook niet tot de relevante markt behoort als beperkte capaciteit al een reden zou mogen zijn om een bepaalde toegangsvorm buiten markt 3a van de Aanbeveling te houden. Het kopernetwerk kampt immers ook met capaciteitsbeperkingen.[786]

1434. **NPO/VCO** meent onder verwijzing naar een rapport van TNO dat spectrumcapaciteit kan worden vergroot door efficiëntere technieken en afschakeling van analoge doorgifte, de uitrol van switched digital video en door node splitting.[787]

1435. **CAIW** stelt dat spectrumdeling beperkingen kent, maar dat er mogelijkheden zijn om het beschikbare spectrum te vergroten. CAIW wijst op de uitspraak uit de presentatie van WIK dat er bij voldoende vraag ondersteuning voor wholesalediensten in DOCSIS ingebouwd kan worden.[788]

1436. **UPC/Ziggo** onderschrijft de conclusie van ACM dat kabeltoegang niet tot de relevante markt behoort. Over het rapport van TNO waar ACM in het besluit naar verwijst, stelt UPC/Ziggo dat hierin niet voldoende bij de nadelen van spectrumdeling wordt stilgestaan. Daarnaast worden de commercieel-economisch aspecten van spectrumdeling in het rapport buiten beschouwing gelaten en ook ACM gaat hier niet volledig op in. UPC/Ziggo benadrukt dat er niet is voorzien in een standaard voor spectrumdeling binnen de specificaties van HFC-netwerken en dat spectrumdeling de noodzakelijke uitrol van DOCSIS 3.1 zou belemmeren.[789]

1437. **ACM** merkt op dat toegang tot het kabelspectrum een toegangsvorm is die fysiek verschilt van ontbundelde toegang. Bij ontbundelde toegang wordt de individuele aansluitlijn naar een huishouden overgenomen, terwijl bij spectrumtoegang op een hoger niveau in het netwerk gekoppeld moet worden en de capaciteit vanaf dat punt wordt gedeeld. Om specifieke kritiekpunten uit de zienswijzen te adresseren heeft ACM aan WIK enkele aanvullende vragen gesteld, onder meer over de mogelijkheid van kabeltoegang via spectrumdeling.

1438. Toegang tot het kabelspectrum komt er op neer dat een kabelaanbieder (tenminste) een upstream- en downstreamkanaal moet afstaan aan een alternatieve aanbieder. Als de actieve apparatuur (CMTS) en de modem bij de eindgebruiker al geschikt zijn om verschillende kanalen aan verschillende subsets van eindgebruikers toe te delen, vermindert het alloceren van een

[786] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 3.2, blz. 30-33.

[787] Zienswijze NPO/VCO (2014), paragraaf 4, blz. 16-18.

[788] Zienswijze CAIW (2014), blz. 2.

[789] Zienswijze UPC/Ziggo (2014), paragraaf 8.

upstream- en downstreamkanaal[790] aan een alternatieve aanbieder de upstreamcapaciteit en downstreamcapaciteit van de gevestigde kabelaanbieder. De gevestigde kabelaanbieder wordt nu negatief beïnvloed in zijn productaanbod omdat hij minder hoge pieksnelheden kan aanbieden en daarmee significant beperkt wordt in zijn mogelijkheden om het productaanbod voor de individuele eindgebruiker te upgraden. Deze problemen doen zich voor ongeacht het aantal alternatieve aanbieders dat gebruik maakt van deze toegangsvorm. Op kopernetwerken doet dit probleem zich niet in dezelfde mate voor, omdat daar slechts de backhaulverbinding wordt gedeeld. De capaciteit van de backhaulverbinding wordt niet beïnvloed bij ontbundelde toegang.[791]

1439. Daarnaast merkt ACM op dat een eventuele afnemer van deze vorm van kabeltoegang slechts beperkte snelheden kan aanbieden (afhankelijk van het aantal kanalen waartoe de afnemer beschikking krijgt) waardoor de concurrentiedruk die uitgaat van deze toegangsvorm beperkt is. Dit maakt dat deze toegangsvorm voor alternatieve aanbieders weinig aantrekkelijk is.

1440. Een ander belangrijk nadeel van kabeltoegang is dat het kabelnetwerk slechts in beperkte mate geschikt is voor het leveren van gegarandeerde bandbreedtes voor met name zakelijke eindgebruikers die vergelijkbaar zijn met de op koper haalbare gegarandeerde bandbreedtes.[792] Doordat bij spectrumtoegang het beschikbare spectrum ook nog eens verdeeld wordt tussen aanbieders is het leveren van non-overboekte verbindingen van voldoende bandbreedte via spectrumtoegang niet realistisch te noemen.[793]

1441. Ontbundelde toegang stelt alternatieve aanbieders in staat om per individuele klant de keuze te maken om deze aan te sluiten en daarmee de kosten voor deze individuele klant te maken. De kosten vanaf de MDF zijn in het geval van ontbundelde toegang klantspecifiek. Bij spectrumtoegang kan deze beslissing niet op individueel klantniveau gemaakt worden en zal een alternatieve aanbieder de totale kosten voor het spectrum dat voor hem gereserveerd is, moeten dragen. Dit leidt tot relatief hoge up front kosten voor een alternatieve aanbieder. In tegenstelling tot ontbundelde toegang dient een alternatieve aanbieder bij spectrumtoegang dus de gehele kosten van zijn mogelijke gebruik al up front te betalen.

1442. Het door NPO/VCO genoemde node-splitting als mogelijkheid om de capaciteit te vergroten, leidt ertoe dat minder eindgebruikers een verbinding hoeven te delen. Echter, de capaciteit blijft gelijk. Node-splitting leidt er dus niet toe dat de capaciteit voor hoge kwaliteit

[790] WIK stelt dat er momenteel maximaal 6 upstreamkanalen bestaan die gecombineerd kunnen worden tot een kanaal met in totaal 90 Mbit/s upstreamcapaciteit. Doorgaans zijn er maximaal 8 kanalen voor downloadcapaciteit beschikbaar, waarop de maximumsnelheid 400 Mbit/s bedraagt als alle kanalen worden gecombineerd.

[791] WIK, Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA, 30-1-2015, blz. 11-12.

[792] WIK (2015), Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA, 30-1-2015, blz. 8.

[793] WIK (2015), Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA, 30-1-2015, blz. 23.

verbindingen voor zakelijke eindgebruikers toeneemt. Bovendien is het introduceren van node-splitting in een kabelnetwerk relatief duur.[794,795]

1443. De benutting van de spectrumcapaciteit in een kabelnetwerk kan toenemen als DOCSIS 3.1 wordt geïntroduceerd. Bij een eventuele introductie van DOCSIS 3.1 blijven de hiervoor benoemde nadelen van spectrumdeling bestaan, zij het op een kleinere schaal.[796] Een toename van het aantal aanbieders zal ook dan leiden tot minder beschikbare capaciteit per aanbieder.

1444. De kenmerken van spectrumtoegang zijn dus dermate verschillend van de kenmerken van ontbundelde toegang dat er geen sprake kan zijn van substituten. Spectrumtoegang behoort dan ook niet tot de relevante markt voor ontbundelde toegang.

1445. **NPO/VCO** is kritisch over de presentatie van WIK en is van mening dat de presentatie niet concludent is en aanknopingspunten biedt voor conclusies die tegenovergesteld zijn aan die van ACM. Daarnaast gaan WIK en ACM te weinig in op de specifieke omstandigheden op de Nederlandse markt. Volgens NPO/VCO gaat ACM zonder toelichting voorbij aan voorbeelden van toegang zoals die in de praktijk worden verleend en duiden op de mogelijkheid van bruikbare toegang.[797]

1446. Onderzoeksbureau Stratix geeft ook namens NPO/VCO commentaar op de analyse van ACM en bespreekt waarom ACM's behandeling van toegang via spectrumdeling en haar omgang met de VULA-toets technisch geen hout snijden als men een remedie zoekt tegen dominantie op de consumentenmarkt van internettoegang. Stratix geeft praktijkvoorbeelden van kabeltoegang op basis van spectrumdeling, wederverkoop, smartcard en bitstream/VULA. Zo beschrijft Stratix dat bij CAI Harderwijk twee CMTS'en naast elkaar opereren waarop meerdere aanbieders actief zijn. Ook bij KabelNoord bestond tot 1 april 2014 een situatie met meerdere dienstaanbieders van internet en telefonie, die hun aanbod realiseerden over één DOCSIS-platform.[798]

1447. **ACM** merkt op dat zij zich niet alleen op de presentatie van WIK baseert maar ook op de onderzoeksresultaten die uit vragenrondes in deze en voorgaande marktanalysebesluiten naar voren kwamen. In het kader van de marktanalyse moet ACM nagaan of er een vorm van kabeltoegang is die tot de markt voor ontbundelde toegang behoort. De door Stratix genoemde toegangsvormen wederverkoop, smartcard en bitstream-toegang behoren evident niet tot deze markt, met name omdat er bij deze toegangsvormen minder mogelijkheden voor differentiatie zijn en hiermee niet tot nauwelijks (afhankelijk van de specifieke toegangsvorm) concurrentiedruk op gevestigde aanbieders kan worden uitgeoefend.

---

[794] Om node-splitting te realiseren zijn ondergrondse bouwwerkzaamheden en het verdubbelen van netwerknodes en interfaces noodzakelijk, terwijl het kopernetwerk kan volstaan met het upgraden van de backhaul.

[795] WIK (2015), Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA, 30-1-2015, blz. 9, 14-15.

[796] WIK (2015), Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA, 30-1-2015, blz. 15-16.

[797] Zienswijze NPO/VCO (2014), paragraaf 4, blz. 16-18.

[798] Bijlage II bij Zienswijze NPO/VCO, blz. 1-3.

1448. ACM heeft WIK gevraagd de andere toegangsvormen die Stratix heeft genoemd nader te onderzoeken. Uit dit onderzoek blijkt dat, alhoewel er binnen DOCSIS geen standaard is voor de door Stratix aangeduide samenwerking tussen twee CMTS'en, het in beginsel niet onmogelijk is om op deze manier het spectrum tussen meerdere aanbieders te verdelen. Het hanteren van twee CMTS'en naast elkaar gaat echter gepaard met hoge kosten (o.a. omdat het een complexe coördinatie vereist om de frequenties te verdelen en voor verschillende aanbieders te koppelen in de apparatuur, wat leidt tot grote administratieve inspanningen). Bovendien is deze toegangsvorm ook een vorm van spectrumdeling. De hiervoor genoemde nadelen ten aanzien van spectrumdeling (inefficiëntie, lage snelheden, geen garanties mogelijk, hoge up front kosten) gelden dus ook in deze situatie. Daarom is ACM van oordeel dat de door Stratix genoemde toegangsvormen niet tot de markt voor ontbundelde toegang behoren. Dit geldt overigens ook voor de situatie in Waalre, die door NPO/VCO wel wordt genoemd maar niet toegelicht.[799] In Waalre is sprake van deling van het kabelspectrum, waarbij Kabeltelevisie Waalre het televisieaanbod verzorgt. Voor internet kunnen consumenten kiezen uit Ziggo en Claranet, waarbij Ziggo ook telefoniediensten kan verzorgen.[800] De website van Kabeltelevisie Waalre vermeldt expliciet dat op zijn netwerk geen interactieve televisie van Ziggo kan worden afgenomen.

Virtuele toegang

1449. Over virtuele toegang (VULA) tot het kabelnetwerk stelt **KPN** dat ACM te veel waarde toekent aan het leveren van transparante verbindingen. KPN stelt dat VULA over koper ook niet tot de relevante markt zou behoren omdat hierop net als bij kabel niet op een bedrijfseconomisch verantwoorde wijze transparante verbindingen kunnen worden geleverd. Specifiek over multicast TV stelt KPN dat het sowieso inefficiënt is dat meerdere wholesaleafnemers dezelfde TV-kanalen over dezelfde verbinding met schaarse capaciteit leiden. Dit geldt niet alleen bij VULA over kabel maar ook bij VULA over koper. Multicast over kabel is bovendien in België al als verplichting aan kabelaanbieders opgelegd.[801]

1450. **ACM** merkt op dat een toegangsproduct pas een substituut is voor ontbundelde toegang als dit toegangsproduct over dezelfde onmisbare producteigenschappen beschikt als ontbundelde toegang, waardoor de producten voor afnemers uitwisselbaar zijn.[802] Dit wordt bevestigd door (potentiële) afnemers van ontbundelde toegang. De mogelijkheid tot het leveren van transparante verbindingen is een van deze producteigenschappen van ontbundelde toegang, zodat afnemers hiermee zowel zakelijke klanten als consumenten kunnen bedienen. Ook de Europese Commissie stelt de mogelijkheid tot het leveren van transparante verbindingen als een van de drie cumulatieve criteria voor een toegangsproduct wil een toegangsproduct een substituut vormen voor ontbundelde toegang: "*Access is generic and*

[799] Zienswijze NPO/VCO (2015), randnummer 36, blz. 9.

[800] Website Kabeltelevisie Waalre, zie http://www.kabeltelevisiewaalre.nl/providers-en-diensten/.

[801] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 3.2 b, blz. 31-32.

[802] Richtsnoeren marktanalyse, randnummer 44.

provides access seekers with a service-agnostic transmission capacity uncontended in practice".[803]

1451. Het is niet zo dat bij VULA over koper net als bij kabeltoegang niet op een bedrijfseconomisch verantwoorde wijze transparante verbindingen kunnen worden geleverd, zoals KPN schetst. Waar op een kabelnetwerk slechts symmetrische verbindingen met zeer beperkte capaciteit aan de zakelijke markt kunnen worden geleverd, geeft WIK aan dat op het kopernetwerk bij de huidige stand van de techniek symmetrische snelheden tot 30 Mbit/s kunnen worden geleverd, afhankelijk van de afstand tot de bedrijfslocatie. Deze zakelijke verbindingen kunnen in het kopernetwerk op andere apparatuur worden aangesloten dan consumentenlijnen. Pas vanaf de DSLAM op de toegangslocatie wordt de verbinding (van tenminste 1 Gbit/s symmetrisch) gedeeld. Bovendien is het veel eenvoudiger en hierdoor goedkoper om de backhaulcapaciteit in het kopernetwerk te upgraden.[804]

1452. Een aanwijzing voor het feit dat het leveren van transparante verbindingen via het kopernetwerk bedrijfseconomisch verantwoord is, kan ook gevonden worden in KPN's huidige HKWBT-aanbod. KPN biedt op relatief grote schaal transparante verbindingen aan voor zakelijke eindgebruikers. Daarbij is het aannemelijk dat de business case van VULA over koper bedrijfseconomisch aantrekkelijker is dan de business case voor HKWBT omdat je met VULA, in tegenstelling tot HKWBT, alle typen dienstverlening kan aanbieden aan circa 8 miljoen eindgebruikerslocaties. De VULA-verplichting die ACM aan KPN oplegt, zal bovendien op MC-niveau geleverd dienen te worden. Uit de afname van HKWBT-diensten blijkt al dat alternatieve aanbieders daar een business case voor hebben. Bovendien heeft ACM de VULA-verplichting zo ingestoken dat alternatieve aanbieders samen met KPN een VULA-aanbod moeten overeenkomen. Voorwaarde voor deze overeenkomst zal vanuit de alternatieve aanbieders zijn dat zij op basis van deze dienst bedrijfseconomisch verantwoord diensten kunnen aanbieden.

1453. Ten aanzien van KPN's bemerkingen ten aanzien van multicast, merkt ACM op dat de verplichtingen die in België zijn opgelegd, niet vergelijkbaar zijn met de invulling van VULA zoals door ACM in dit besluit beschreven. De Belgische NRI verplicht kabelaanbieders het doorverkopen van het analoge televisieaanbod (wederverkoop) en daarnaast toegang tot het digitale televisieplatform als verplichting op de markt voor wholesale breedbandtoegang. Alternatieve aanbieders kunnen weliswaar zelf enkele tv-zenders toevoegen, maar moeten gebruik maken van het TV-platform van de kabelaanbieder en kunnen hiertoe op één landelijk interconnectiepunt inkoppelen op het kabelnetwerk. ACM voorziet bij haar invulling van VULA (die op lokaal niveau wordt afgenomen) een multicast functionaliteit die afnemers mogelijkheden tot differentiatie geeft. De verplichting die de Belgische NRI heeft opgelegd voldoet volgens ACM niet aan de criteria voor VULA.

1454. Nadat **KPN** overeenkomsten over virtuele toegang met Tele2 en Vodafone heeft gesloten, stelt hij in zijn zienswijze op het aangepaste ontwerpbesluit dat deze diensten ook via

[803] Europese Commissie (2014), *explanatory note* bij de herziene Aanbeveling relevante markten, blz. 43, beschikbaar via: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=4190.

[804] WIK (2015), blz. 9.

het kabelnetwerk te realiseren zijn. KPN verwijst naar een onderzoek dat TNO[805] voor KPN heeft uitgevoerd en stelt dat Nederlandse kabelbedrijven binnen de komende reguleringsperiode een wholesaledienst kunnen bieden waarmee afnemers effectief kunnen concurreren op de internet- en multiplay-massamarkten.[806]

1455. Meer specifiek beschrijft TNO dat toegang op kabelnetwerken zou kunnen worden afgenomen op CMTS-locaties op een vergelijkbare manier als in het KPN-netwerk. Als mogelijk nadeel van kabeltoegang wordt genoemd dat afnemers van toegang niet altijd zelf kunnen bepalen welk modem ze voor hun eindgebruikers willen inzetten. Daarnaast is het kabelnetwerk volgens TNO minder geschikt om hoge uploadsnelheden te bieden (al zijn downloadsnelheden vaak wel hoger) dan het kopernetwerk. Voor consumentenmarkten concludeert TNO dat kabelnetwerken een equivalent kunnen aanbieden van de virtuele toegangsdienst die tussen KPN en afnemers is overeengekomen.[807]

1456. **Vodafone** merkt net als TNO op dat kabelnetwerken meer beperkingen ervaren bij het verhogen van uploadsnelheden, terwijl upload steeds belangrijker wordt door onder meer de opkomst van cloudtoepassingen. Vodafone nuanceert het beeld dat kabelnetwerken zonder noemenswaardige inspanningen de bandbreedte op consumentenmarkten kunnen verhogen en stelt dat zij beperkingen ervaren bij het waarborgen van voldoende capaciteit en stabiliteit per eindgebruiker. Verder onderschrijft Vodafone in zijn reactie de conclusie van WIK Consult dat het aannemelijk is dat het nog minstens tien jaar duurt tot kabeltoegang een volwaardig substituut kan bieden. Vodafone baseert zich hierbij op expertise bij recent verworven kabelbedrijven. Daarnaast benadrukt Vodafone dat de mogelijkheden om coax in te zetten voor zakelijke toepassingen uiterst beperkt zijn door de beperkte uitrol naar zakelijke klanten en de karakteristieken (o.a. shared medium) van een kabelnetwerk. Specifiek over vaste telefonie beschrijft Vodafone dat het kabelnetwerk niet geschikt is voor het aanbieden van ISDN- en PSTN-diensten.[808]

1457. Zoals eerder door **ACM** beschreven, kan een VULA-dienst alleen een substituut voor ontbundelde toegang vormen als deze dienst voor afnemers van de toegang een realistisch alternatief is waarmee ze hun (potentiële) klanten op alle onderliggende retailmarkten kunnen bedienen. Voor afnemers van ontbundelde toegang is het juist belangrijk ook op zakelijke markten actief te zijn, zie hiervoor randnummer 1410. Precies om die reden volgt ACM de criteria van de Commissie zo nauwgezet en is zij van mening dat het met VULA ook mogelijk moet zijn om hoogwaardige gegarandeerde en symmetrische verbindingen voor zakelijke eindgebruikers te leveren. In dat licht is het relevant dat in de inleiding van het TNO-rapport als onderzoeksvraag wordt genoemd of via de Nederlandse kabelnetwerken een wholesale VULA-dienst voor *consumentenmarkten* gerealiseerd kan worden. ACM erkent dat er toegangsvormen

[805] TNO (2015), "*Dutch VULA consumer market services over Cable".* Onderzoek in opdracht van KPN, 14 september 2015, online beschikbaar via http://publications.tno.nl/publication/34618512/MQac0q/TNO-2015-R11198.pdf.

[806] Zienswijze KPN (2015), blz. 28.

[807] TNO (2015), blz. 10, 11 en 14, online beschikbaar via http://publications.tno.nl/publication/34618512/MQac0q/TNO-2015-R11198.pdf.

[808] Zienswijze Vodafone (2015), blz. 4, 6 en 7.

op kabelnetwerken mogelijk zijn, waarmee toegangsvragers op retailniveau diensten kunnen bieden aan consumenten maar daarmee vormt kabeltoegang nog geen substituut voor ontbundelde toegang. Bovendien blijft er ook in dat geval sprake van toegang waarbij een deel van het netwerk (coaxdeel) gedeeld is. Dat beperkt de capaciteit van het netwerk daar waar dat bij KPN niet het geval is.

1458. **NPO/VCO** is van mening dat een VULA-dienst op kabel aan de criteria van de Europese Commissie voldoet en daarom onderdeel van de markt voor ontbundelde toegang zou moeten zijn. Zij stelt dat vooral consumenten de afnemers zijn op de televisiedistributiemarkt. Voor deze retailmarkt is het gewicht dat ACM hecht aan gegarandeerde bandbreedtes ten behoeve van zakelijke eindgebruikers niet relevant. Ook als alternatieve afnemers minder goed zelf de kwaliteit van hun dienstverlening kunnen bepalen, zou VULA nog steeds een proportioneel alternatief kunnen zijn om de mededingingsproblemen op de onderliggende retailmarkt(en) te remediëren. ACM heeft onvoldoende onderzocht of van kabelaanbieders verlangd kan worden hun eigen technische en economische bedrijfsvoering zo in te richten dat toegang niet belemmerd wordt. De huidige schaarste aan capaciteit op het kabelnetwerk kan niet los gezien worden van de historische investerings- en netwerkutilisatiebeslissingen van de kabelmaatschappijen.[809]

1459. **ACM** merkt op dat het feit dat vooral consumenten afnemers zijn op de televisiedistributiemarkt niet relevant is voor de afbakening van de markt voor ontbundelde toegang. Televisiedistributie is een retailproduct dat geleverd kan worden op basis van ontbundelde toegang. De retailmarkten waar ACM in afwezigheid van regulering een probleem ziet, betreffen onder meer producten waaraan zakelijke afnemers wel degelijk belang hechten (zakelijke netwerkdiensten, zakelijke vaste telefonie). Alleen producten die over dezelfde onmisbare producteigenschappen beschikken als ontbundelde toegang kunnen een substituut vormen voor deze toegangsvorm. Dit wordt ook herkend door de Europese Commissie die aan mogelijke substituten van ontbundelde toegang drie cumulatieve eisen stelt.

1460. Wil een toegangsdienst daadwerkelijk een substituut zijn voor een ontbundelde toegangslijn dan moet de afnemer van toegang vergelijkbare mogelijkheden hebben als met ontbundelde toegang. De producteigenschappen van ontbundelde toegang zijn dat het product op lokaal niveau afneembaar is, dat het de mogelijkheid biedt tot het leveren van transparante verbindingen en dat afnemers kunnen differentiëren en innoveren. Deze belangrijke eigenschappen zijn niet allemaal terug te vinden bij kabeltoegang. Daarom behoort kabeltoegang niet tot de relevante markt voor ontbundelde toegang.

1461. De stelling van NPO/VCO dat ACM niet heeft onderzocht of van kabelaanbieders verlangd kan worden dat zij hun netwerk aanpassen, past niet binnen de systematiek van de marktregulering. Eerst dient ACM de relevante markt af te bakenen en te analyseren of er sprake is van AMM. Pas daarna zijn mogelijke verplichtingen aan de orde die zouden kunnen inhouden dat een operator verplicht wordt om de bedrijfsvoering zodanig in te richten dat toegang mogelijk is.

[809] Zienswijze NPO/VCO (2014), paragraaf 4, blz. 21-22.

1462. **M7** is van mening dat toegang tot de multitap geen substituut is voor ontbundelde toegang en dat spectrumdeling niet efficiënt is. Echter, een met VULA vergelijkbare virtuele toegangsverplichting op kabel sluit M7 niet uit. Toegang op CMTS-niveau is volgens M7 een substituut als alternatieve aanbieders de snelheid en kwaliteit van de dienstverlening aan klanten in ruime mate zelf kunnen bepalen. ACM heeft volgens M7 de criteria van de Commissie te strikt geïnterpreteerd. M7 meent dat kabeltoegang een gepaste en proportionele verplichting is om aan UPC/Ziggo op te leggen.[810]

1463. **ACM** merkt op dat de argumentatie van M7 uiterst summier is. Zoals ook hierboven al door ACM is beargumenteerd, voldoet de door M7 beschreven vorm van kabeltoegang niet aan de criteria die aan VULA worden gesteld. ACM is van oordeel dat zij het door de Commissie beschreven toetsingskader juist heeft gehanteerd om te beoordelen of (een vorm van) kabeltoegang tot de relevante markt van ontbundelde toegang behoort. Daarvan is sprake als aan de drie door de Commissie geformuleerde voorwaarden is voldaan. ACM volgt slechts de Aanbeveling. Van een te strikte interpretatie van de criteria van de Commissie is volgens ACM geen sprake. Voor de argumentatie waarom toegang op CMTS-niveau geen substituut is voor ontbundelde toegang verwijst ACM naar randnummers 1437 - 1444.

1464. In zijn reactie op het aangepaste ontwerpbesluit in 2015 stelt **M7** dat het huidige VULA-aanbod op DSL technisch gezien een WBT-product is met uitkoppeling op 161 punten. Daarnaast brengt M7 naar voren dat als een bepaalde bestaande of nieuwe provider zich richt op consumenten, deze gebaat is bij een netwerktoegang met uitkoppeling op een hoger netvlak zonder hoge SLA-eisen die nodig zijn voor zakelijke eindgebruikers. Volgens M7 kan dit ook op kabelnetwerken.[811]

1465. Volgens **ACM** is er een belangrijk verschil tussen het VULA-aanbod en WBT-diensten. Dit komt onder meer door de introductie van de “wide-open” functionaliteit en de mogelijkheid van eigen tv-streams voor afnemers van toegang. Dat sommige afnemers de voorkeur geven aan toegang op een hoger niveau onderschrijft ACM. M7 die zich met name op consumenten richt, **[vertrouwelijk:**

]. WBT is inderdaad ook op kabelnetwerken mogelijk.[812]

1466. Ook **KPN** merkt op dat de vraag gesteld moet worden of alleen toegangsvormen die strikt voldoen aan de drie eigenschappen die de Commissie aan VULA verbindt, tot de relevante markt behoren. Volgens KPN moet meer bij de mededingingsrechtelijke principes worden aangesloten en is het noodzakelijk dat een SSNIP-test wordt uitgevoerd. Volgens KPN zal de

[810] Zienswijze M7 (2014), blz. 3.

[811] Zienswijze M7 (2015), blz. 3.

[812] OPTA (2012), Besluit Marktanalyse Lage Kwaliteit Wholesalebreedbandtoegang, 27 april 2012, paragraaf 4.4.3.

kostprijs van een toegangsproduct op kabel niet ver buiten de range van andere producten binnen de relevante markt vallen en mag directe prijsdruk van kabel worden verwacht. [813]

1467. Gerelateerd hieraan stelt ook **NPO/VCO** dat ACM moet beoordelen of de functionele kenmerken van een toegangsdienst een substituut voor ontbundelde toegang vormen en dat de uitspraak dat aan virtuele toegangsvormen “strikte voorwaarden” gesteld moeten worden, dit miskent.[814]

1468. In reactie op de zienswijzen van KPN en NPO/VCO merkt **ACM** op dat haar analyse gestoeld is op mededingingsrechtelijke principes. ACM is op basis van de criteria die de Commissie in haar aanbeveling noemt, nagegaan of kabeltoegang een vraagsubstituut vormt voor ontbundelde toegang. Uit die analyse bleek dat er geen sprake is van directe substitutie, met name omdat de kenmerken van kabeltoegang wezenlijk anders zijn dan de kenmerken van ontbundelde toegang. De “strikte voorwaarden” die ACM volgens NPO/VCO hanteert, zijn de belangrijkste eigenschappen van ontbundelde toegang. Wil een vorm van kabeltoegang een substituut vormen voor ontbundelde toegang dan zullen de belangrijkste kenmerken van beide producten overeen moeten komen, anders zal een afnemer van ontbundelde toegang niet overstappen naar aanleiding van een prijsverhoging van 5 – 10%.

1469. In zijn zienswijze op het aangepaste ontwerpbesluit stelt **KPN** dat ACM te veel met een technisch vergrootglas naar de eigenschappen van VULA heeft gekeken. KPN stelt dat ACM in elk geval de interne leveringen op het kabelnetwerk tot de markt had moeten rekenen.[815]

1470. Naar het oordeel van **ACM** kunnen interne leveringen tot de markt worden gerekend als er daadwerkelijk concurrentiedruk van deze leveringen uitgaat. Er moet dan wel sprake zijn van een realistische toegangsmogelijkheid. Overigens wijst ACM erop dat ook in het door KPN meegestuurde onderzoeksrapport van Plum wordt gesteld dat VULA op kabelnetwerken “challenging” is, maar dat dit niet betekent dat er geen mogelijkheden voor WBT op kabelnetwerken bestaan.[816] ACM beaamt deze conclusie van Plum. ACM wijst er verder op dat de robuustheidsanalyse een hypothetisch scenario bevat waarin kabeltoegang tot de relevante markt wordt gerekend. Deze analyse leidt niet tot andere conclusies over de dominantie van KPN.

1471. Met betrekking tot virtuele toegangsvormen stelt **UPC/Ziggo** dat een vorm van actieve toegang op het kabelnetwerk niet mogelijk is. Actieve toegang is op het kabelnetwerk slechts theoretisch en is commercieel-economisch onhaalbaar.[817]

[813] Zienswijze KPN (2014), blz. 32-33.

[814] Zienswijze NPO/VCO (2014), paragraaf 4.28, blz. 20.

[815] Zienswijze KPN (2015), blz, 28.

[816] Plum Consulting (2015), “The case for lifting ex-ante regulation of wholesale local access in the Netherlands, a report for KPN”. September 2015.

[817] Zienswijze UPC/Ziggo (2014), paragraaf 8.

1472. Volgens **ACM** is er wel degelijk een vorm van actieve toegang op het kabelnetwerk denkbaar, namelijk op een meer centraal niveau in het netwerk dan bij (virtuele) ontbundelde toegang. Het is echter op grond van de kenmerken van deze toegangsvorm dat ACM concludeert dat deze toegangsvorm geen alternatief is voor ontbundelde toegang.

Wederverkoop

1473. **Youca** vindt dat ACM's stelling dat van wholesaleverkoop of wederverkoop van producten op het kabelnetwerk geen concurrentiekracht zou kunnen uitgaan niet juist is en ook niet zomaar economisch kan worden onderbouwd. Uit het rapport van TNO (*Third-Party Service Providers' options for reselling cable services and cable access)* blijkt dat kabel technisch geschikt is voor toegang.[818]

1474. In reactie op de opvatting van Youca merkt **ACM** op dat de concurrentiekracht van wederverkoopdiensten beperkt is omdat potentiële afnemers van deze diensten zich niet kunnen onderscheiden van de diensten die de netwerkeigenaar zelf aanbiedt. Dit leidt ertoe dat er van deze toegangsvorm nauwelijks concurrentiedruk uitgaat op de bestaande aanbieders. ACM is het met Youca eens dat er vormen van toegang mogelijk zijn op het kabelnetwerk. De vormen van toegang die mogelijk zijn op het kabelnetwerk kennen echter wezenlijke beperkingen ten opzichte van ontbundelde toegang zoals die mogelijk is op het koper- en glasvezelnetwerk.

D.3.4 Indirecte prijsdruk kabel

1475. **CAIW** merkt op dat de inschattingen en berekeningen die aan de indirecte prijsdrukanalyse ten grondslag liggen voor CAIW niet te controleren zijn. Bovendien spelen naast prijs andere productkenmerken (zoals internetsnelheid) een rol bij het overstapgedrag van consumenten.[819]

1476. Zoals uit Annex C blijkt, gebruikt **ACM** voor de berekening individuele bedrijfsgegevens. Om deze reden is een groot deel van de berekening als vertrouwelijk aangemerkt. ACM kan aanbieders daarom niet meer inzicht geven in de berekening die ten grondslag ligt aan de indirecte prijsdrukanalyse dan dat zij reeds heeft gedaan in Annex C. De individuele stappen om te komen tot haar conclusie over het al dan niet bestaan van indirecte prijsdruk heeft ACM echter wel inzichtelijk gemaakt.

1477. In de indirecte prijsdrukanalyse onderzoekt ACM of er sprake is van indirecte substitutie tussen kabeltoegang en ontbundelde toegang op wholesaleniveau als gevolg van indirecte concurrentiedruk via de retailmarkten. In deze analyse wordt nagegaan in hoeverre een (hypothetische) prijsverhoging van ontbundelde toegang op wholesaleniveau zorgt voor overstap op retailniveau van diensten gebaseerd op ontbundelde toegang naar diensten gebaseerd op kabelnetwerken. Als deze prijsverhoging op wholesaleniveau niet meer winstgevend is, is er sprake van indirecte concurrentiedruk op wholesaleniveau tussen

[818] Zienswijze Youca (2014), blz. 3.

[819] Zienswijze CAIW (2014), blz. 2.

ontbundelde toegang en kabel. Andere productkenmerken zoals de internetsnelheid worden niet meegenomen in deze indirecte prijsdrukanalyse. In de directe substitutieanalyse zijn deze kenmerken wel meegenomen. In de retailanalyse van vaste internettoegang heeft ACM bijvoorbeeld onderzocht of er een nader onderscheid gemaakt dient te worden op basis van de snelheid van de internetverbinding. ACM heeft geconcludeerd dat dit niet het geval is.

1478. **KPN** is van mening dat over de hoogte van de critical loss geen discussie is, maar vindt dat de actual loss hoger is dan door ACM is berekend. Specifiek stelt KPN dat de ARPU voor breedband 20% lager is dan het getal waarmee ACM heeft gerekend. Ook had ACM volgens KPN de wholesaletarieven voor bijbehorende faciliteiten mee moeten nemen in de berekening. Daarnaast merkt KPN op dat de prijselasticiteit veel lager is dan in vorige marktanalyses omdat de categorie 'weet niet' uit het onderzoek van Blauw als niet-overstapper wordt beschouwd. KPN berekent dat aanpassing van al deze punten leidt tot een actual loss groter dan de critical loss.[820]

1479. Ook meent KPN dat het gereguleerde MDF-tarief niet als competitieve wholesaleprijs kan worden beschouwd, omdat ACM discutabele ingrepen heeft gedaan in de kostprijsrapportage van KPN. Een deel van deze ingrepen is door het CBb teruggedraaid. Ook werpt KPN de vraag op of het kostprijsplafond niet hoger zou zijn als de methodiek uit de NGA Aanbeveling van de Europese Commissie wordt gehanteerd. Bovendien zullen marktontwikkelingen en innovaties ertoe leiden dat MDF vervangen zal worden door VULA. De kostprijs hiervoor moet nog worden vastgesteld, maar zal significant hoger moeten worden om voor KPN voldoende investeringsprikkels te houden. De indirecte prijsdruk wordt hierdoor aannemelijker.

1480. **ACM** heeft in de analyse van de indirecte prijsdruk gerekend met een retailprijs van € 38,72. Deze gewogen gemiddelde retailprijs is gebaseerd op de afzetgegevens die partijen hebben opgeleverd in het kader van ACM's telecommonitor. Voor de bijbehorende prijzen is ACM uitgegaan van de producten die volgens de websites van de verschillende aanbieders als 'meest verkocht' worden aangeduid. KPN wijst ACM erop dat dit niet overeenkomt met de producten die daadwerkelijk het meest verkocht worden en dat daarom de ARPU 20% lager zou liggen. Echter uit de jaarcijfers over 2014 van KPN blijkt dat de gemiddelde ARPU per klant (consumer residential) € 44,- bedraagt (de ARPU is in 2014 met 4,8% gestegen ten opzichte van 2013).[821] Zelfs als ACM aanneemt dat de retailprijs inderdaad 20% lager ligt dan in haar oorspronkelijke berekening, verandert dit de uitkomst dat er geen sprake is van voldoende indirecte prijsdruk niet. Ook in dit geval blijft de actual loss onder de critical loss.

1481. ACM is het niet eens met KPN dat zij de wholesaletarieven voor bijbehorende faciliteiten mee had moeten nemen in de berekening van indirecte prijsdruk. De indirecte prijsdruk-berekening wordt uitgevoerd om te bepalen of kabel onderdeel uitmaakt van de markt voor ontbundelde toegang. Onder ontbundelde toegang verstaat ACM het verlenen van lokale

[820] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 3.2 c. blz. 33.

[821] KPN (2015), Presentatie jaarcijfers 2014. Factsheets online beschikbaar via: http://corporate.kpn.com/web/file?uuid=2579937e-fa6b-40ea-8ab2-c8b4dece18a6&owner=b73f0607-7478-4c47-a497-60674ddbb53a.

toegang op wholesale niveau tot het aansluitnetwerk. In haar berekening gaat ACM dan ook uit van de kosten voor het gebruik van deze toegangsvorm. Om deze toegangsvorm daadwerkelijk te kunnen afnemen moeten aanbieders verschillende technische voorzieningen treffen om bijvoorbeeld de locaties waar ontbundelde toegang wordt afgenomen te verbinden met hun kernnetwerk. Deze voorzieningen maken echter geen deel uit van de markt voor ontbundelde toegang. Overigens merkt ACM op dat KPN niet consequent is ten aanzien van de aanvullende tarieven die in de berekening zouden moeten worden meegenomen. Immers, aan de retailzijde laat ACM ook verschillende tarieven buiten beschouwing zoals aansluittarieven, monteurstarieven, administratiekosten, variabele tarieven van telefoongesprekken.

1482. Ten aanzien van de opmerking van KPN over de elasticiteiten die ACM gebruikt in haar berekening, merkt ACM op dat zij om de robuustheid van de door haar gepresenteerde uitkomsten te garanderen een aantal gevoeligheidsanalyses heeft uitgevoerd (zie paragraaf C.6). Zo heeft ACM ook een aanvullende analyse uitgevoerd waarin een deel van de 'weet niet' groep alsnog zal overstappen als gevolg van een 10 procent prijsverhoging. Uit die analyse bleek dat de resultaten van de berekening robuust zijn zolang niet meer dan 39 procent van de 'weet niet' groep overstapt. Overigens wordt in de wetenschappelijke literatuur[822] genoemd dat personen die niet weten of ze zullen gaan reageren op een verandering (in dit geval een prijsstijging) dit over het algemeen niet zullen doen. Om dit principe te toetsen voor de respondenten uit het consumentenonderzoek heeft Blauw Research in opdracht van ACM een analyse uitgevoerd waarbij de kenmerken van de groep 'weet niet' zijn afgezet tegen de kenmerken van de groep die wel een antwoord heeft gegeven.[823] Op basis van de vergelijking van de kenmerken concludeert Blauw dat het erop lijkt dat de betrokkenheid van de groep 'weet niet' bij het onderwerp en de switchgeneigdheid inderdaad lager is dan de groep die wel een antwoord heeft gegeven. Volgens Blauw maakt dit het aannemelijk dat de groep 'weet niet' niet zal reageren op een prijsstijging. Gegeven de kenmerken van deze groep vindt ACM een overstap van meer dan 39 procent van de groep 'weet niet' onaannemelijk.

1483. Het gereguleerde MDF-tarief waarmee ACM rekent, is afkomstig uit het herstelbesluit in opdracht van het CBb in het beroep tegen het besluit wholesale price caps (2009-2011). De opmerking van KPN dat dit tarief discutabel is, kan ACM dan ook niet plaatsen. Dit gereguleerde tarief is het tarief dat (ten tijde van het ontwerpbesluit en) nu in de markt staat. Het is dan ook niet logisch om zoals KPN suggereert te rekenen met een hoger tarief. Overigens stelt de Europese Commissie in de NGA Aanbeveling waarnaar KPN verwijst te verwachten dat het tarief voor ontbundelde toegang tussen de 8 en de 10 euro zal liggen.[824] Het huidige tarief waarmee ACM heeft gerekend wijkt daar niet significant van af.

---

[822] Zie bijvoorbeeld Annex 5 literatuurstudie hypothetische bias en construal level theory bij Ecorys rapport, Marktanalyses derde reguleringsperiode (vaste telefonie), 10 augustus 2012.

[823] Blauw Research, Aanschaf- en overstapgedrag vast internet aanvulling: focus op Vodafone, Tele2 en Online en profiel 'weet niet' bij prijsstijging, 15 augustus 2014.

[824] European Commission, Recommendation on non-discrimination and costing methodologies, 11 september 2013, randnummer 41. Beschikbaar via: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0466&from=EN

1484. In zijn zienswijze op het ontwerpbesluit van 2015 stelt **KPN** dat de indirecte prijsdrukanalyse niet automatisch zou moeten leiden tot de conclusie dat interne leveringen van de kabel buiten beschouwing moeten blijven. BEREC hecht hier te veel waarde aan in zijn opinie in de tweede fase van het eerste ontwerpbesluit bij de Europese Commissie. Volgens KPN komt het door de jarenlange regulering dat indirecte prijsdruk onaannemelijk is. Door deze regulering is er een grote ruimte ontstaan tussen de prijsniveaus op de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang en de retail prijsniveaus. KPN vraagt zich daarnaast af of een dergelijke indirecte prijsdrukanalyse een goed beeld geeft van de dynamiek op de wholesalemarkt als gevolg van de situatie op de retailmarkt. KPN kan zich niet voorstellen dat in een situatie waarin hij op retailniveau een marktaandeel heeft van 30% en Ziggo van 70%, KPN nog steeds gereguleerd wordt vanwege een gebrek aan indirecte prijsdruk. Daarnaast merkt KPN op dat de elasticiteiten waarmee ACM rekent, te laag zijn en dat er met het VULA-tarief gerekend zou moeten worden in plaats van met het MDF-tarief. Daarbij dient ACM ook rekening te houden met de betrouwbaarheidsintervallen van de prijselasticiteiten.[825]

1485. **ACM** merkt op dat de indirecte prijsdrukanalyse wordt gebaseerd op de competitieve wholesaleprijs. Als proxy voor de competitieve wholesaleprijs neemt ACM het gereguleerde kostengeoriënteerde tarief. Uitgaan van een hogere prijs zou een *cellophane fallacy* creëren waardoor de markt te breed wordt afgebakend. Het feit dat er al jarenlang regulering is op de markt voor ontbundelde toegang heeft dus geen effect op de uitkomsten van de indirecte prijsdrukanalyse. ACM kan zich niet voorstellen dat een situatie waarin Ziggo op retailniveau een marktaandeel heeft van 70% zich op korte termijn zal voordoen. Ten aanzien van de gebruikte prijselasticiteiten merkt ACM op dat zij hiervoor reeds een robuustheidsanalyse had uitgevoerd. Ook indien ACM rekent met de door KPN berekende prijselasticiteiten en zij uitgaat van het VULA-tarief verandert de conclusie over indirecte prijsdruk niet. Overigens merkt ACM op dat zij een analyse heeft toegevoegd voor het hypothetische scenario dat kabel indirecte prijsdruk uitoefent op ontbundelde toegang. ACM verwijst voor deze analyse naar de robuustheidstoets van haar dominantieanalyse (hoofdstuk 5).

D.4 Robuustheidstoets dominantieanalyse

1486. **KPN** is kritisch op de door ACM uitgevoerde robuustheidstoets. KPN noemt de conclusie opmerkelijk omdat er op de retailmarkt voor internettoegang geen dominante positie bestaat. Volgens KPN zou de analyse moeten leiden tot de conclusie dat er ook op de wholesalemarkt in de komende jaren geen sprake is van dominantie. Verder ontbreekt er volgens KPN een onderzoek naar de marges, waarbij hij erop wijst dat UPC/Ziggo in 2012 en 2013 hogere marges behaalde dan KPN.

1487. **ACM** constateert dat KPN alleen verwijst naar de retailmarkt voor internettoegang en niets zegt over de andere retailmarkten waarop KPN in afwezigheid van regulering over AMM beschikt. Doordat de wholesaleinput als bouwsteen voor meerdere retaildiensten wordt gebruikt, is het zeer wel mogelijk dat de concurrentiesituatie op wholesaleniveau afwijkt van de situatie op een van de retailmarkten in afwezigheid van regulering. Bovendien is er op de retailmarkt voor internettoegang in afwezigheid van regulering ook geen sprake van effectieve

[825] Zienswijze KPN (2015), blz. 28 en bijlage 5.

concurrentie (zie paragraaf B.3.4). ACM heeft geen analyse uitgevoerd van de marges, maar wijst erop dat deze via veel factoren kunnen worden beinvloed en doorgaans fluctueren. Het is dus maar de vraag of deze een goed beeld geven van de concurrentieverhoudingen. Overigens worden marges ook niet genoemd als dominantiecriterium in de SMP-guidelines van de Commissie. ACM heeft de meest relevante criteria besproken waarop KPN en UPC/Ziggo van elkaar verschillen en zij een voordeel ten opzichte van elkaar kunnen behalen, zoals ook uitgelegd in randnummer 143. Op basis van hetgeen KPN inbrengt, ziet ACM geen redenen om haar conclusies te wijzigen.

1488. Volgens **Vodafone** is er door de robuustheidstoets sprake van een ongebruikelijke toevoeging aan het marktanalysebesluit, die strikt genomen niet vereist is binnen het marktanalysekader. Vodafone spreekt van een overbodige analyse. Hoewel Vodafone de robuustheidstoets als extra onderbouwing beschouwt die de conclusies van ACM onderstreept, vervult de analyse volgens Vodafone geen schragende functie binnen het besluit.[826]

1489. **ACM** bevestigt dat de robuustheidsanalyse een aanvullende onderbouwing van ACM's conclusies vormt. De zienswijze van Vodafone geeft geen aanleiding om de besluittekst aan te passen.

1490. **NPO/VCO** meent dat ACM in de robuustheidsanalyse op wholesaleniveau had moeten vaststellen dat er sprake is van een significant risico op gezamenlijke AMM, aangezien dat risico ook op de retailmarkt voor internettoegang bestaat.[827]

1491. **ACM** wijst erop dat de retailmarkt voor internettoegang, waarop in afwezigheid van regulering sprake is van consumentenschade, niet de enige aanleiding is om de wholesalemarkt te onderzoeken. Op de zakelijke retailmarkten vindt ACM een risico op AMM van KPN in afwezigheid van regulering. De analyses van individuele retailmarkten leiden niet automatisch tot conclusies over de concurrentiesituatie op wholesaleniveau. ACM moet in een wholesaleanalyse daadwerkelijk vaststellen of er sprake is van (gezamenlijke) AMM. ACM concludeert dat KPN individueel dominant is op deze wholesalemarkt, ook in een hypothetische situatie waarin kabeltoegang tot deze markt behoort.

1492. Door **Tele2** wordt opgemerkt dat ACM zich in de robuustheidsanalyse beperkt tot het aanbod van consumentenbreedband. Tele2 benadrukt dat het kabelnetwerk niet geschikt is voor MDF-toegang en dienstverlening op de zakelijke markt, omdat kabel geen technisch vergelijkbare toegang biedt voor traditionele telefonie en nauwelijks beschikbaar is op bedrijventerreinen. Voor toegangsvragers is toegang tot KPN's netwerk dan ook essentieel.[828]

1493. In de robuustheidsanalyse heeft **ACM** de concurrentiesituatie op de wholesalemarkt beoordeeld. Het is niet zo dat zij zich in de robuustheidsanalyse specifiek heeft gericht op consumentenbreedband. Het beeld dat het netwerk van KPN beter dan kabelnetwerken

[826] Zienswijze Vodafone (2015), blz. 4

[827] Zienswijze NPO/VCO (2015), blz. 15 – 16.

[828] Zienswijze Tele2 (2015), paragraaf 4, blz. 4.

geschikt is voor een aantal belangrijke retaildiensten wordt door ACM in het ontwerpbesluit bevestigd.

1494. **KPN** brengt naar voren dat ACM tot een onjuiste berekening van marktaandelen is gekomen. Volgens KPN is het marktaandeel op basis van aantallen uit de SMM te hoog omdat traditionele meervoudige koperlijnen voor telefonie onterecht meerdere keren zijn geteld.[829]

1495. In reactie hierop licht **ACM** haar methodologie nader toe. Er is geen sprake van een overschatting van het marktaandeel van KPN. ACM heeft de door KPN gerapporteerde aantallen als uitgangspunt gebruikt. De vaste telefonieaansluitingen van PSTN, ISDN1, ISDN2, zijn allemaal als één geteld. De opgegeven aantallen voor ISDN15, ISDN20 en ISDN30 heeft ACM als twee geteld, omdat deze op symmetrische 2Mb-dragers worden gebouwd. Hiervoor zijn doorgaans meerdere koperlijnen nodig. In feite zal er op deze wijze eerder sprake zijn van een lichte onderschatting van het marktaandeel dan van een overschatting, omdat **[vertrouwelijk:].**

1496. De marktaandelen op basis van retailomzetten worden ook door **KPN** in twijfel getrokken. In de eerste plaats is volgens KPN de vraag of de retailomzetten relevant zijn, nu het gaat om de analyse van een wholesalemarkt. Daarnaast heeft ACM volgens KPN de omzetcijfers onjuist geinterpreteerd en zou hij net zo groot zijn als Ziggo als bepaalde zakelijke inkomsten buiten beschouwing worden gelaten.

1497. **Vodafone** onderschrijft de sterkere positie van KPN op basis van marktaandelen en heeft zelf ook een berekening uitgevoerd. Volgens Vodafone was de omzet van KPN (inclusief mobiel) in 2013 tweeenhalf keer zo groot als die van UPC/Ziggo. Volgens Vodafone geeft dit een belangrijk inzicht vanwege het belang van geconvergeerde diensten (vast/mobiel).[830]

1498. Volgens **ACM** heeft het analyseren van de omzetten op retailniveau toegevoegde waarde nu het niet mogelijk is om voor KPN en UPC/Ziggo wholesaleomzetten te vergelijken. Immers als alleen naar de omzet op het niveau van ontbundelde toegang zou worden gekeken, zou KPN een marktaandeel van nagenoeg 100% bezitten, aangezien UPC/Ziggo geen ontbundelde toegang biedt.

1499. Ten aanzien van de omzetcijfers, merkt ACM op dat ook indien rekening wordt gehouden met de specifieke opmerkingen van KPN, het marktaandeel van KPN ongeveer 10% boven dat van Ziggo ligt. Om aan KPN's kritiek tegemoet te komen heeft ACM de robuustheidstoets op dit punt aangepast (zie randnummer 142). De posten IT-solutions, wireless services en other revenues zijn nu door ACM buiten beschouwing gelaten, hoewel ACM niet uitsluit dat er binnen deze posten retailinkomsten vallen die gebaseerd zijn op de bouwsteen van ontbundelde toegang. Bovendien zitten er mogelijk ook in de inkomsten van Ziggo bedragen die niet rechtstreeks gerelateerd kunnen worden aan een wholesalebouwsteen van de infrastructuur.

[829] Zienswijze KPN (2015), paragraaf 5.3, blz. 29 – 30.

[830] Zienswijze Vodafone (2015), paragraaf 3.3, blz. 5.

ACM heeft een inschatting gemaakt van de omzetten op basis van openbaar beschikbare bronnen en de Telecommonitor.

1500. De analyse van de netwerkdekking wordt door **KPN** suggestief genoemd. KPN wijst ondermeer op netwerken van kleinere kabelaanbieders en glasvezelaanbieders. Daarnaast wijst KPN erop dat er maar 864.258 zakelijke vestigingen zijn in Nederland, terwijl er een dekkingsverschil is van 1,5 miljoen adressen. Onder de aanname dat dekking voor bedrijven van nul tot één werkzame persoon vergelijkbaar is met de dekking van huishoudens dan heeft Ziggo volgens KPN een dekking van 82-84% op de zakelijke vestigingen. Dat verklaart niet het grote verschil van 1,5 miljoen adressen.[831]

1501. **ACM** is het met KPN eens dat het dekkingsverschil niet alleen wordt verklaard door de sterkere aanwezigheid van KPN op bedrijfslocaties. Een andere belangrijke verklaring is inderdaad dat er in bepaalde regio's kleinere aanbieders actief zijn op locaties waar het netwerk van UPC/Ziggo niet ligt. ACM past in de robuustheidsanalyse aan dat het verschil in netwerkdekking *mede* (in plaats van *voornamelijk)* verklaard wordt door de dekking op bedrijfslocaties.

1502. **KPN** stelt verder dat ACM beweert dat KPN over schaalvoordelen beschikt ten opzichte van Liberty Global en dat ACM dat vooral baseert op de marktaandeelcijfers en dekkingscijfers, waarover KPN bedenkingen heeft geuit. Daarnaast wijst KPN op niet benoemde voordelen van Liberty Global, zoals bij de ontwikkeling van nieuwe diensten en de inkoop van content.[832]

1503. In de robuustheidsanalyse illustreert **ACM** dat KPN noch UPC/Ziggo een doorslaand voordeel heeft vanwege schaalvoordelen. Een mogelijk voordeel op het gebied van nieuwe dienstontwikkeling brengt hierin geen verandering. Het voordeel dat Liberty Global heeft op het gebied van content, is door ACM bij de analyse van breedtevoordelen betrokken. ACM kan zich niet vinden in de opmerkingen van KPN dat de marktaandeelcijfers en dekkingscijfers geen goed beeld geven, zoals hiervoor al beschreven.

1504. Over breedtevoordelen stelt **KPN** dat hij deze analyse onjuist en ongeloofwaardig vindt, omdat ACM de kostenvoordelen van KPN ten opzichte van Liberty Global niet heeft gekwantificeerd.[833]

1505. **Vodafone** benadrukt het breedtevoordeel dat KPN heeft doordat hij beschikt over een vast en mobiel netwerk. ACM heeft dit volgens hem niet nadrukkelijk meegenomen in de analyse. Vodafone is van mening dat KPN zich beter commercieel kan onderscheiden in het licht van de toenemende convergentie tussen vast en mobiel. In de komende jaren gaat dit KPN

[831] Zienswijze KPN (2015), blz. 31 – 32.

[832] Zienswijze KPN (2015), blz. 33 – 34.

[833] Zienswijze KPN (2015), blz. 33 – 34.

een structureel voordeel opleveren ten opzichte van concurrenten die hun vaste of mobiele diensten bij een derde partij moeten inkopen.[834]

1506. **ACM** is van mening dat het aannemelijk is dat KPN op de markt voor ontbundelde toegang over grotere breedtevoordelen beschikt dan Liberty Global. Bij breedtevoordelen gaat het om kostenvoordelen die een aanbieder behaalt vanwege de productie van gelijksoortige producten. Diensten als mobiele telefonie, zakelijke netwerkdiensten en internet zijn naar het oordeel van ACM gelijksoortige producten omdat deze diensten allen in bepaalde mate gebruik maken van het netwerk (ontbundelde toegang). Het breedtevoordeel dat Liberty Global uit content behaalt is beperkt, omdat de inkoopkosten voor content niet direct raken aan de markt voor ontbundelde toegang. De voordelen die KPN ten opzichte van UPC/Ziggo heeft doordat hij over een mobiel netwerk beschikt, zoals door Vodafone wordt onderstreept, spelen hierbij net als de positie van KPN op de zakelijke diensten een grotere rol.

1507. Volgens **KPN** laat ACM ten onrechte onbesproken dat het kabelnetwerk in het grootste deel van Nederland op dit moment de hogere snelheden behaalt dan KPN als zij concludeert dat het netwerk van KPN technologisch superieur is. Daarnaast is de stelling dat KPN meer kan differentieren in zijn televisie-aanbod onjuist.[835]

1508. **Vodafone** stelt in zijn zienswijze dat de analyse van de superioriteit van het netwerk van KPN niet volledig is. Vodafone wijst op de superieure mogelijkheden van het intern geleverde toegangsproduct van KPN en benoemt dat de mogelijkheden om coax in te zetten voor zakelijke toepassingen uiterst beperkt zijn.[836]

1509. In de analyse van de technologische mogelijkheden heeft **ACM** niet zozeer gefocust op snelheidsverschillen, omdat hieruit niet direct een superioriteit van KPN of UPC/Ziggo blijkt. Naar verwachting kunnen de netwerken van beide partijen in de komende jaren nog ruimschoots in behoeften van afnemers voorzien en zowel op het kabelnetwerk, als op koper als op glas zijn in de komende jaren nog substantiele snelheidsverhogingen mogelijk. ACM acht het netwerk van KPN superieur vanwege de mate waarin het gegarandeerde verbindingen kan leveren en verbindingen met symmetrische up- en downloadsnelheden, waar ook Vodafone op wijst. Ten aanzien van de differentiatiemogelijkheden voor televisie wijst ACM erop dat *toegang* tot het kabelnetwerk minder mogelijkheden tot differentiatie biedt. Uiteraard kan een kabelaanbieder die zelf een eigen netwerk beschikt bepalen welke televisiediensten hij aan welke eindgebruiker levert. Echter, de mogelijkheden voor differentiatie zijn beperkt op het moment dat meerdere partijen een televisiedienst aan eindgebruikers willen aanbieden, vanwege de gedeelde capaciteit van het kabelnetwerk.

1510. Gerelateerd hieraan stelt **Tele2** in een opmerking over overstapdrempels, dat zelfs als een aanbieder zou overstappen naar toegang op het kabelnetwerk, hij zich waarschijnlijk niet volledig kan onderscheiden van de kabelaanbieder omdat bijvoorbeeld wel dezelfde tv-kanalen

[834] Zienswijze Vodafone (2015), paragraaf 3.4, blz. 5 – 6.

[835] Zienswijze KPN (2015), blz. 34.

[836] Zienswijze Vodafone (2015), paragraaf 3.4, blz. 6.

moeten worden aangeboden. Verder zegt Tele2 dat er ook bij een eventueel virtueel of ontbundeld aanbod op kabelnetwerken hoge kosten gemoeid zijn met de uitrol naar toegangslocaties in het kabelnetwerk.[837]

1511. In de analyse van overstapdrempels zou ACM volgens **KPN** moeten abstraheren van de tegenwerking die eigenaren van kabelnetwerk als het gaat om toegang tot hun netwerken. Bovendien zijn er volgens KPN ook overstapdrempels van MDF-toegang naar ODF FttH-toegang en andersom.[838]

1512. **ACM** benadrukt dat de eventuele tegenwerking van kabelaanbieders die door KPN wordt gesignaleerd geen rol speelt bij de beoordeling van de hoogte van de overstapdrempels. Dat er ook overstapdrempels tussen MDF-toegang en ODF-FttH bestaan, heeft niet direct gevolgen voor de analyse van de positie van KPN ten opzichte van UPC/Ziggo aangezien KPN beide aansluitnetwerken bezit. Overigens meent ACM dat deze drempels minder hoog zijn dan de overstapdrempel om naar een eventuele toegangsvorm op kabelnetwerken over te stappen vanwege bijvoorbeeld de vergelijkbare technieken, netwerktopologie en toegangslocaties.

D.5 Verplichtingen

D.5.1 Algemeen

1513. **KPN** stelt dat ACM met de voorgenomen verplichtingen die ze aan KPN oplegt, KPN benadeelt ten opzichte van Liberty Global. Dit leidt niet tot een gelijk speelveld tussen KPN en Liberty Global. Deze ongelijkheid komt het sterkst naar voren voor enerzijds VULA en anderzijds de verdere verzwaring van reeds bestaande verplichtingen.[839]

1514. **ACM** herhaalt dat uit de Tw volgt dat verplichtingen in een marktanalysebesluit uitsluitend kunnen worden opgelegd aan een onderneming met AMM. De verplichtingen zijn bedoeld om de voordelen uit de AMM-positie van deze onderneming te compenseren. Daarmee beperken verplichtingen naar hun aard de onderneming met AMM in haar mogelijkheden. Het is aan ACM om door middel van de proportionaliteit van verplichtingen tot passende regulering te komen. Dit betekent dat ACM rekening houdt met de netwerktopologie, systemen en investeringsplannen van KPN en zo licht mogelijke verplichtingen oplegt om de geconstateerde problemen op te lossen.

1515. Zo is volgens ACM de verplichting tot het leveren van VULA niet zoals KPN stelt een verzwaring, maar een verlichting van de reeds geldende verplichtingen. Daarmee wordt het KPN – in tegenstelling tot het voorgaande marktanalysebesluit Ontbundelde toegang – toegestaan om koperupgrades toe te passen, ook als dit onvermijdbaar de dienstverlening op basis van MDF-access (zoals VDSL2) verstoort. Ook de equivalence of input verplichting voor ODF-access FttH is niet zoals KPN stelt een verzwaring. Voor zover ACM dat kan overzien, voldoet de levering van ODF-access FttH door Reggefiber reeds aan de equivalence of input

[837] Zienswijze Tele2 (2015), blz. 4.

[838] Zienswijze KPN (2015), blz. 35.

[839] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.1, blz. 34

norm. Dit wordt ook door KPN bevestigd in zijn antwoordenbrief: "*Op passief niveau is KPN van mening dat bij het FttH aanbod van Reggefiber sprake is van EoI, zelfs meer dan dat*".[840]

1516. **Eurofiber** stelt dat ACM vooralsnog geen initiatief toont om op termijn de koperprijs te verhogen, waardoor op de (zakelijke) retailmarkt migratie naar glas gefaciliteerd wordt. Eurofiber acht dit een gemiste kans om de penetratie naar next generation networks te bevorderen in plaats van de doorontwikkeling op een feitelijk al verouderde drager van diensten. Eurofiber vraagt zich daarom af wat de strategie van ACM is en verzoekt ACM om die strategie bekend te maken.[841]

1517. **ACM** stelt voorop dat als glasvezelaanbieders zoals Eurofiber willen blijven groeien, zij zelf zullen moeten blijven investeren in een aantrekkelijk en competitief glasvezelaanbod voor telecomaanbieders en eindgebruikers. Hoewel ACM haar regulering zo tracht vorm te geven dat dit de investeringen in telecomnetwerken zo min mogelijk belemmert, is het uiteindelijk aan telecomaanbieders om een investeringsstrategie te bepalen. Zo heeft KPN de afgelopen jaren meerdere malen aangegeven juist meer te zullen investeren in zijn kopernetwerk. Met deze koperupgrades kan KPN op korte termijn meer eindgebruikers hogere internetsnelheden bieden dan alleen met investeringen in glasvezel mogelijk zou zijn. ACM heeft niet – zoals Eurofiber impliceert – tot doel de kopertarieven te verhogen. In zowel het ontwerpbesluit als in het voorgaande marktanalysebesluit Ontbundelde toegang, heeft ACM overwogen dat het juist van belang is dat de gereguleerde kopertarieven zoveel mogelijk stabiel en voorspelbaar zijn. Daarom is ACM ook voor deze reguleringsperiode voornemens om hiervoor de zogenoemde safety caps te hanteren.

1518. **Eurofiber** stelt dat ACM in de randnummers 187 – 188 van het ontwerpbesluit een voorschot neemt op de marktanalyse voor HKWBT/HL nog voordat deze analyse is uitgevoerd. Met de hier geplaatste opmerkingen wordt naar de mening van Eurofiber toegegeven dat het niet gelijktijdig uitvoeren van een marktanalyse van deze markten geen goed idee was.[842]

1519. Voor een analyse van de markt voor ontbundelde toegang neemt **ACM** rekenschap van de concurrentiesituatie op de daaraan downstream gelegen markten. ACM heeft in de bijlagen van het onderhavige marktanalysebesluit expliciet de analyses van de retailmarkten opgenomen. In het besluit loopt ACM op geen enkele wijze vooruit op de marktanalyse voor HKWBT/HL.

1520. **Tele2** stelt dat ACM overstappen als aparte te remediëren mededingingsproblematiek zou moeten opvoeren in haar besluit. Tele2 ziet de overstapproblemen zowel in de zakelijke als in de consumentenmarkt.[843]

[840] Antwoordenbrief KPN, kenmerk: L/14/U/004, 13 januari 2014, blz. 6.

[841] Zienswijze Eurofiber (2014), paragraaf Remedies, Transitie van koper naar glasvezel, blz. 4.

[842] Zienswijze Eurofiber (2014), paragraaf Specifieke punten, Samenhang HKWBT/HL, blz. 5.

[843] Zienswijze Tele2 (2014), randnummers 81, 82, 84.

1521. **ACM** ziet niet de relatie tussen de door Tele2 veronderstelde problematiek op de retailmarkten en het onderhavige marktanalysebesluit Ontbundelde toegang. Op basis van het marktanalysebesluit worden de mededingingsproblemen op de relevante wholesalemarkt geadresseerd. Eventuele regulering van retailmarkten valt naar oordeel van ACM dan ook buiten de scope van het marktanalysebesluit. Marktpartijen hebben bovendien onderling afspraken gemaakt over het verlagen van de overstapdrempels.

1522. **Tele2** stelt in zijn tweede zienswijze concreet voor om in het marktanalysebesluit de verplichting op te nemen dat (i) zakelijke eindgebruikers na het verlopen van hun initiële contractduur zonder afkoopsom kunnen overstappen en (ii) KPN voor al zijn klanten moet aangeven wanneer het contract verloopt.[844]

1523. **ACM** vindt het belangrijk dat overstapproblemen worden opgelost. ACM benadrukt dat het onderhavige marktanalysebesluit verplichtingen oplegt op de wholesalemarkt voor Ontbundelde toegang. ACM kan geen verplichtingen opleggen voor de zakelijke en consumentenretailmarkten tenzij deze markten niet concurrerend worden bevonden in aanwezigheid van regulering op hoger gelegen wholesalemarkten. Het is daarom in dit besluit niet mogelijk om KPN voor te schrijven hoe zijn retailcontracten dienen te luiden en hoe hij concurrenten daarover moet informeren.

1524. **KPN** stelt zich tijdens de consultatie van het aangepaste ontwerpbesluit op het standpunt dat de toegangsverplichting en de tariefregulering in zijn geheel niet meer gerechtvaardigd en proportioneel zijn. Volgens KPN garandeert de inmiddels met partijen gesloten VULA-overeenkomst al dat alternatieve aanbieders toegang kunnen verkrijgen tot het netwerk van KPN en tegen welke tarieven. ACM had moeten onderzoeken welke mededingingsproblemen nog resteren met inachtneming van de VULA-overeenkomst en had alleen daarvoor verplichtingen aan KPN mogen opleggen. KPN vindt overigens dat er geen mededingingsproblemen meer resteren aangezien de VULA-overeenkomst aan alle doelstellingen van de Tw voldoet. Ten slotte meent KPN dat hij extra wordt benadeeld ten opzichte van Ziggo. KPN moet in tegenstelling tot Ziggo aan allerlei verplichtingen voldoen die de introductie en uitfasering van diensten belemmeren. Daarvoor verwijst KPN onder meer naar de recente uitrol van VDSL in de binnenringen.[845]

1525. **ACM** wijst erop dat KPN onder druk van regulering een VULA-aanbod heeft geïntroduceerd (zie ook randnummers 1427 en 1428). KPN heeft gedurende het onderhandelingstraject met partijen meerdere keren bij ACM aangegeven dat hij de noodzaak niet zag om partijen een omvangrijk aanbod te doen. **[vertrouwelijk:**

]. Doordat ACM aan de verplichtingen van het marktanalysebesluit vasthield, zag KPN zich genoodzaakt om aan partijen een aanbod

[844] Zienswijze Tele2 (2015), randnummers 122 tot en met 131.

[845] Zienswijze KPN (2015), paragraaf 6.1, blz. 36 en 37.

te doen. Dat KPN het nieuwe gereguleerde VULA-aanbod heeft vastgelegd in een civiele overeenkomst doet daar niets aan af. Alle gereguleerde diensten van KPN worden immers uiteindelijk in civiele overeenkomsten vertaald. Met het sluiten van dergelijke civiele overeenkomsten ontstaat dus niet per definitie een volledig vrijwillig aanbod.

1526. Ten tweede heeft KPN slechts een deel van de gereguleerde diensten in het VULA-aanbod opgenomen. KPN heeft verzoeken van partijen om eveneens een langjarig contract te sluiten voor diensten zoals MDF-access en ODF-access FttH geweigerd.

1527. Ten slotte herkent ACM niet de door KPN geschetste belemmeringen specifiek bij de uitrol van VDSL in de binnenringen. Het marktanalysbesluit heeft KPN alleen verplicht om MDF-afnemers tijdig een alternatief aanbod te doen en afspraken te maken over de migratie. KPN heeft partijen een dergelijk migratieaanbod gedaan en vervolgens in juli 2015 de uitrol van VDSL in de binnenringen aangekondigd. Dit is conform de planning zoals KPN bij ACM heeft aagegeven.

D.5.2 Toegang

D.5.2.1 MDF-access

1528. **KPN** wil met marktpartijen die nu MDF-access afnemen duidelijkheid creëren over het migratieproces naar nieuwe toegangsvormen. KPN merkt op dat zij geen plannen heeft om op de korte of middellange termijn grootschalig MDF-locaties te gaan uitfaseren, wel om upgrades in straatkasten in de binnenringen uit te voeren. Volgens KPN kunnen de voorgenomen verplichtingen van ACM deze koperupgrades vertragen. ACM zou KPN bovendien moeten toestaan om MDF-locaties en achterliggende straatkasten te upgraden in die specifieke gebieden waar externe wholesale afnemers geheel geen MDF-access afnemen en naar redelijkheid niet kan worden aangenomen dat zij de investeringsbeslissing hebben genomen daar alsnog naar uit te rollen.[846]

1529. KPN meent verder dat doordat ACM de voorwaarde stelt dat KPN pas koperupgrades mag doorvoeren zodra er een afneembaar VULA-product is, KPN onder druk wordt gezet om met de marktpartijen hierover tot een overeenkomst te komen. KPN ziet het als een risico dat betrokken marktpartijen dit proces kunnen vertragen, en dat KPN dan niet met de noodzakelijke snelheid verder kan met de geplande verbetering van zijn kopernetwerk. Dit geldt in het bijzonder voor de geplande upgrades in de zogenoemde binnenringen.[847]

1530. Daarnaast is KPN van mening dat om de problemen omtrent infrastructuurconcurrentie te voorkomen, ACM de MDF-access verplichting dient te beperken tot het spectrumgebruik voor ADSL en SDSL, i.e. frequenties boven de 2,2 MHz uit te sluiten van de MDF-access verplichting.[848] Hiermee wordt de inzet van VDSL beperkt en het grootste probleem opgelost.

---

[846] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2a, blz. 35.

[847] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2a, blz. 35/36.

[848] Zienswijze KPN (2014), paragraag4.2a, blz. 37.

1531. **Vodafone** acht van belang dat MDF-access niet in de weg staat aan de modernisering van KPN's netwerk. Vodafone wijst echter ook op het belang van MDF-access voor de zakelijke markt. Voor zover KPN in staat wordt gesteld om in gerechtvaardigde gevallen de levering van MDF-access op bepaalde locaties stop te zetten, is het van belang dat het geboden alternatief voldoende mogelijkheden biedt om zowel residentiële als zakelijke klanten te bedienen.[849]

1532. Verder verzoekt Vodafone ACM in het definitieve besluit een meer gedetailleerde planning op te nemen, die niet alleen aangeeft op welke termijn KPN een referentieaanbieding voor VULA moet publiceren, maar ook wat de streeftermijn is voor een beoordeling van het referentieaanbod (waarbij ook ruimte is voor input van marktpartijen) en wat de vereiste implementatietermijn is voor het VULA-aanbod.[850] Vodafone acht het namelijk niet zeker dat KPN zelf een dergelijke planning opstelt. **[vertrouwelijk:**

]. Daarnaast ziet Vodafone het risico dat de tariefplafonds voor VULA relatief laat worden vastgesteld, wat tot onzekerheid leidt voor potentiële afnemers van VULA. Vodafone acht het daarom van belang dat ACM meer inzicht geeft in de planning van het tariefbeoordelingstraject. Vodafone merkt op dat KPN mogelijk onder druk van regulering op een kortere termijn een voorstel aan partijen doet.

1533. **ACM** acht het van belang dat de regulering alternatieve aanbieders in staat stelt om tegen concurrerende voorwaarden toegang te verkrijgen tot het netwerk van KPN. Ook is het van belang dat KPN in staat is te blijven investeren in zijn netwerk. Om die reden heeft ACM in het besluit VULA als toekomstvaste toegangsverplichting opgelegd. Marktpartijen zijn sinds 2014 met KPN in overleg over een alternatieve vorm van toegang tot KPN's netwerk en de uitrol van VDSL in de binnenringen. Als KPN met alle potentiële afnemers van VULA een overeenkomst sluit over de toekomstvaste dienst zal ACM niet meer ambtshalve een implementatietraject te starten voor VULA. ACM neemt daarbij aan dat KPN en marktpartijen een dergelijke overeenkomst aantrekkelijker vinden dan de implementatie van VULA. Voor KPN kan het voordeel zijn dat hij sneller kan starten met de upgrade van zijn netwerk. Voor marktpartijen kan het voordeel liggen in eerdere en langdurigere zekerheid over de afname van de toegangsdienst. ACM faciliteert een dergelijk scenario door de verplichting op onderdelen te wijzigen en deze als volgt vorm te geven:

- KPN blijft verplicht om binnen een maand na inwerkingtreding van het marktanalysebesluit een referentieaanbod bekend te maken voor VULA;

- ACM zal niet ambtshalve de in het referentieaanbod opgenomen overeengekomen dienst en het bijbehorende tarief beoordelen. Dit betekent dat ACM evenmin

[849] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.2, blz. 11.

[850] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.6.3, blz. 21.

ambtshalve een tariefbesluit zal nemen. De eventueel tussen KPN en alternatieve aanbieders overeengekomen tarieven kunnen als tariefplafonds gelden;

- ACM kan op verzoek van potentiële afnemers van VULA een implementatietraject starten om VULA te implementeren en in een tariefbesluit de tariefplafonds vaststellen. Ook hier geldt dat ACM waar mogelijk voortbouwt op onderdelen waar KPN met marktpartijen al een overeenkomst heeft bereikt, teneinde de implementatietermijn zo kort mogelijk te houden;

- In alle gevallen mag KPN direct bij de inwerkingtreding van het marktanalysebesluit starten met koperupgrades in die locaties waar externe wholesale afnemers geheel geen MDF-access afnemen en daartoe evenmin een redelijk verzoek tot toegang hebben gedaan; en

- KPN mag in de overige gebieden zijn netwerk upgraden onder de voorwaarde dat KPN hierover overeenstemming heeft bereikt met bestaande MDF-afnemers of een daadwerkelijk afneembaar VULA-aanbod heeft geïmplementeerd en een redelijke uitfaseringstermijn hanteert voor reeds verleende MDF-access die zal worden verstoord.[851]

1534. ACM acht het ten slotte niet noodzakelijk om – zoals Vodafone voorstelt – op voorhand verder uitgewerkte implementatietermijnen in het marktanalysebesluit op te nemen. Zowel KPN als marktpartijen hebben op basis van de in dit marktanalysebesluit opgenomen verplichtingenkader voldoende prikkels om snel tot overeenstemming te komen over de invulling van het referentieaanbod voor VULA, al dan niet door middel van commerciële onderhandelingen of een implementatietraject van ACM. ACM heeft bovengenoemde aanpassing van de verplichtingen voor dupliek aan marktpartijen voorgelegd, zie hiervoor randnummer 1555 en verder.

1535. **Vodafone** is van mening dat de verplichting tot het verlenen van SDF-access in beginsel onverminderd een passende en proportionele verplichting is. De enige overtuigende argumentatie voor ACM om de verplichting tot SDF-access in te trekken is de garantie dat er een redelijk alternatief ter beschikking wordt gesteld.[852]

1536. **ACM** verwijst naar onder meer randnummer 257 van het marktanalysebesluit. Daarin concludeert ACM dat VULA in voldoende mate een alternatief is voor zowel MDF-access als SDF-access. Daarmee is ACM van oordeel dat de toegangsverplichting tot VULA geschikt is om het mededingingsprobleem van toegangsweigering op de markt voor ontbundelde toegang op te heffen. Daarbij komt dat het aannemelijk is dat er een business case is voor alternatieve aanbieders om VULA op een landelijke schaal af te nemen, terwijl de business case voor SDF-access hooguit lokaal bestaat. Dit maakt dat VULA een effectievere verplichting is dan SDF-access.

[851] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast (zie randnummer 241).

[852] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.1, blz. 10.

D.5.2.2 VULA

1537. **KPN** stelt dat de door ACM gemaakte koppeling tussen VULA en de uitfasering van MDF-locaties onjuist is, aangezien KPN op de korte termijn geen plannen heeft om de MDF-locaties uit te faseren.[853]

1538. Verder stelt KPN dat de criteria voor VULA nu te breed zijn geformuleerd, met name het tweede criterium[854] moet geen ruimte bieden voor een onbeperkt 'wensenlijstje'.[855] KPN is van oordeel dat alleen relatief eenvoudig te realiseren aanpassingen moeten worden meegenomen in het implementatietraject voor VULA. KPN stelt daarom voor om met VULA expliciet aan te sluiten bij de huidige mogelijkheden van KPN's netwerk en architectuur. Dit zal volgens KPN ook de snelheid van de ontwikkeling van VULA ten goede komen.[856]

1539. **ACM** is het eens met de strekking van KPN's betoog in zoverre dat verzoeken van potentiële afnemers redelijk dienen te zijn, zoals onder meer genoemd in paragraaf 6.3.7 van de toegangsverplichting.[857]

1540. **KPN** stelt dat de verplichting tot het leveren van VULA ook moet kloppen met het Europese regelgevend kader. Daaruit volgt volgens KPN dat VULA voor grote wholesalepartijen als een op MDF gelijkend alternatief moet worden beschouwd. Het eerste criterium dat ACM voor VULA hanteert (uitkoppelen op MC-niveau) kan, volgens KPN, op gespannen voet staan met de Aanbeveling.[858]

1541. **Eurofiber** stelt dat ACM met VULA toegang tot hogere netwerkvlakken reguleert in plaats van lagere, met als gevolg dat partijen die met KPN concurreren op het hogere netwerkniveau, zoals Eurofiber, uit de markt gedrukt zullen worden. ACM zou moeten overwegen om KPN te verplichten VULA uitsluitend aan te bieden op een netwerkniveau niet hoger dan de MDF-locaties.[859]

1542. **ACM** is van oordeel dat de voorgeschreven uitkoppeling van VULA op MC-locaties in lijn is met de Aanbeveling. ACM wijst erop dat in de Aanbeveling staat dat VULA op of dichtbij de MDF-locaties moet worden uitgekoppeld. In de Aanbeveling is expliciet benadrukt dat het aantal netwerklocaties voor VULA niet noodzakelijkerwijs gelijk hoeft te zijn aan het aantal MDF-locaties:

---

[853] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2b, blz. 38.

[854] ACM noemt in het ontwerpbesluit als tweede criterium voor VULA dat het beschikbaar dient te zijn met alle bandbreedtes, overboekingsfactoren (inclusief non-overboekt) en alle overige parameters binnen de technische mogelijkheden van de betreffende onderliggende aansluitlijn en actieve apparatuur. Daarnaast dient KPN een multicast functionaliteit aan te bieden.

[855] Ontwerpbesluit (2014) randnummer 232.

[856] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2b, blz. 38.

[857] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt verduidelijkt (zie randnummer 257).

[858] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2b, blz. 38.

[859] Zienswijze Eurofiber (2014), paragraaf Remedies, VULA, blz. 4.

"*Access occurs locally. This means that traffic is handed over at a level which is much closer to the customer premises than access at the national or regional level as generally granted with traditional bitstream access. Such "localness" is typically given in a scenario where access is granted at or close to the central office/MDF (including newly built ODF) or the street cabinet. However, while the virtual access product should aim to replicate LLU effectively, the number of interconnection points does not necessarily need to be equivalent to the copper network's points of interconnection*."

ACM heeft al in randnummer 232 (ad 1) toegelicht dat de MC-locaties in het netwerk van KPN de toekomstvaste netwerklocaties zijn die zich relatief dicht bij de eindgebruiker bevinden en daarmee geschikt zijn voor VULA. Ten overvloede wijst ACM erop dat ook met een uitkoppeling op MC-niveau partijen als Eurofiber met KPN kunnen concurreren om de levering van backhaulverbindingen.

1543. **KPN** stelt dat het aantal locaties waarop zij VULA dient aan te bieden niet op voorhand concreet genoemd moet worden, maar ruimer moet worden gedefinieerd. ACM dient het aantal voorgeschreven MC-locaties van 196 daarom te vervangen met bijvoorbeeld de term 'toekomstvaste MC-locaties'[860].

1544. **ACM** wijst erop dat KPN zelf in zijn zogenoemde White Paper heeft toegelicht dat alhoewel er minder MC-locaties extern worden aangeboden, sprake is van 196 "toekomstbestendige" MC-locaties:

[vertrouwelijk:

].[861]

ACM is daarom van oordeel dat in beginsel op al deze 196 MC-locaties VULA moet worden aangeboden, tenzij KPN op objectieve wijze kan aantonen dat er meer of minder toekomstvaste MC-locaties in zijn netwerk zijn opgenomen.[862] Daarmee wordt VULA zo lokaal mogelijk uitgekoppeld op locaties die niet op korte of middellange termijn worden uitgefaseerd.
[vertrouwelijk:

].[863] Voor zover KPN vervolgens op lange termijn MC-locaties uitfaseert, kan dat met inachtneming van de uitfaseringsvoorschriften. Zoals KPN ook zelf in paragraaf 4.2b van zijn zienswijze erkent, is ook door de Europese Commissie voorgeschreven dat VULA zo lokaal mogelijk wordt aangeboden.

[860] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2b, blz. 38.

[861] White paper van Netco Fixed Operations KPN, *De vaste KPN infrastructuur*, 27 november 2012, blz. 5, paragraaf 4.3.

[862] Dat zou KPN bijvoorbeeld kunnen aantonen met bestaande concrete uitfaseringsplannen voor specifieke MC-locaties.

[863] White paper van Netco Fixed Operations KPN, *De vaste KPN infrastructuur*, 27 november 2012, blz. 5, paragraaf 4.3.

Dat KPN alternatieve aanbieders liever toegang biedt tot minder netwerklocaties doet daar niet aan af.[864]

1545. **Tele2 en M7** onderschrijven de analyse van ACM dat VULA als alternatief voor de verplichting tot het leveren van ontbundelde toegang (via MDF- en SDF-access) moet worden opgelegd. Wel merkt Tele2 op dat ACM aan het besluit zou kunnen toevoegen dat de co-invest tariefstructuur een mogelijke invulling is van de tariefstructuur voor VULA. Daarnaast verzoekt Tele2 ACM om in het besluit te verduidelijken dat VULA zo wordt vormgegeven dat gedwongen afname / bundeling van KPN's Wholesale TV dienst met de VULA-dienst voorkomen wordt en beide diensten onafhankelijk van elkaar kunnen worden afgenomen.[865]

1546. **KPN** stelt dat de tariefstructuur voor VULA vergelijkbaar moet zijn met die voor MDF-access. VULA is immers een alternatief voor fysieke ontbundeling voor bestaande MDF-afnemers en potentiële wholesaleafnemers met voldoende schaalgrootte. Dit zijn partijen die hebben of zullen investeren in de uitrol van een eigen infrastructuur. Dat betekent volgens KPN dat de tariefstelling voor VULA rekening moet houden met de relatief hoge investeringen van MDF-afnemers. Daarmee wordt geborgd dat VULA niet een soort 'instapdienst' of substituut voor WBT wordt.[866]

1547. **Vodafone** onderschrijft dat de VULA-dienst, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, de functionaliteiten van fysieke toegang moet overnemen. Vanuit het perspectief van een nieuwe toetreder gaat het erom dat de toegangsvorm hem in staat stelt om op prijs, kwaliteit en functionaliteit te concurreren.[867] Voor de ontwikkeling van de VULA-dienst acht Vodafone in algemene zin van belang dat VULA (i) dienst-agnostisch is, (ii) wholesaleafnemers vrijheid geeft in de keuze van de overboekingsfactor van de dienst en (iii) wholesaleafnemers controle geeft over de toegangsdienst en de CPE.[868] Daarnaast noemt Vodafone in detail de volgens hem relevante TV-, toegang- en prijskarakteristieken van de VULA-dienst.[869]

1548. **BCPA** onderschrijft de door ACM genoemde criteria voor VULA en wordt in een later stadium graag betrokken bij de beoordeling van alle voor afnemers relevante aspecten van deze nieuwe dienst. BCPA vraagt zich af in hoeverre VULA een geschikt alternatief voor MDF-access zou kunnen zijn indien mocht blijken dat het tarief voor VULA uitkomt boven de safety cap voor MDF-access.[870]

1549. **ACM** sluit zich op hoofdlijnen aan bij de door partijen genoemde algemene criteria voor VULA. ACM wijst erop dat die criteria reeds onderdeel zijn van randnummer 232 van het marktanalysebesluit. ACM acht het evenals Tele2, KPN en BCPA van belang dat VULA ook

[864] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast (zie randnummer 257).

[865] Zienswijze Tele2 (2014) randnummers 54-57.

[866] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2b, blz. 38.

[867] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.3, blz. 11.

[868] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.3, blz. 12.

[869] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.3, blz. 12-13.

[870] Zienswijze BCPA (2014), paragraaf 3, blz. 7.

qua tarief(structuur) een substituut dient te zijn voor MDF- en SDF-access. Daarbij wijst ACM erop dat de VULA-dienst weliswaar lokaal is, maar minder uitkoppelpunten kent dan MDF- en SDF-access en derhalve naar verwachting een hoger tarief zal hebben.[871]

1550. Verder verwijst ACM specifiek naar randnummer 232 (Ad 2) waarin is gemotiveerd dat het van belang is dat afnemers van VULA zich ook specifiek met de TV-functionaliteit zoveel mogelijk kunnen differentiëren. Dit betekent concreet dat afnemers van VULA zich op zijn minst kunnen aansluiten bij de multicast en unicast streams van KPN, maar eventueel ook kunnen verzoeken om het gebruik van eigen streams of de kwaliteit van de bestaande streams via verschillende parameters kunnen beïnvloeden. Dergelijke verzoeken dient KPN te beoordelen op redelijkheid. Dit heeft ACM verduidelijkt in de tekst van het marktanalysebesluit.[872]

1551. Ten slotte overweegt ACM dat de overige door met name Vodafone ingebrachte karakteristieken voor de VULA-dienst tijdens de implementatiefase tussen KPN en marktpartijen (en indien nodig ACM) besproken kunnen worden. ACM acht het wel van belang om al op voorhand in het marktanalysebesluit meer in detail op te nemen dat alternatieve aanbieders de mogelijkheid moeten krijgen om alle randapparatuur bij de eindgebruiker (niet alleen de modem) zelf te leveren.[873]

1552. **M7** vindt dat de volgende voorwaarden moeten gelden voor VULA. In de eerste plaats mag KPN voor co-locatie op de MC-locaties alternatieve aanbieders niet belemmeren bij de keuze voor backhaul-leveranciers. Daarnaast moet alternatieve aanbieders worden toegestaan om actieve transmissieapparatuur te plaatsen in de MC co-locaties voor het aggregeren van bijvoorbeeld glasvezelverbindingen en zakelijke verbindingen.[874]

1553. **ACM** wijst erop dat de door M7 voorgestelde voorwaarden al van toepassing zijn. Zo is in randnummer 257 g van het marktanalysebesluit opgenomen dat KPN geen onredelijke voorwaarden mag verbinden aan het verlenen van ontbundelde toegang of bijbehorende faciliteiten. Verder is meer specifiek in randnummer 257 l opgenomen dat KPN ontbundelde toegang en bijbehorende faciliteiten niet zonder objectieve rechtvaardiging mag bundelen met andere diensten (zoals backhaul). Bovendien heeft ACM zelfs expliciet in voetnoot 105 van het marktanalysebesluit als voorbeeld opgenomen dat KPN het alternatieve aanbieders moet toestaan om zaken als co-locatie voor meerdere doeleinden te gebruiken zodat dit kosten voor apparatuur en backhaul uitspaart.

1554. **KPN** bevestigt dat hij zijn kopernetwerk wil upgraden en dit ervoor zal zorgen dat MDF-afnemers in bepaalde gebieden geen VDSL meer kunnen inzetten. Voor zover VULA hiervoor het alternatief zou moeten worden, stelt KPN dat de implementatie van VULA geen vertraging mag veroorzaken voor de upgrade van het kopernetwerk.[875] KPN stelt in dat licht dat de door

[871] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast (zie randnummer 426).

[872] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt verduidelijkt (zie randnummer 257).

[873] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt verduidelijkt (zie randnummer 257).

[874] Zienswijze M7 (2014), paragraaf 1, blz.1.

[875] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2b, blz. 38.

ACM in het ontwerpbesluit voorgeschreven migratietermijn van 12 maanden vanaf de introductie van VULA niet redelijk en noodzakelijk is. Volgens KPN kan een MDF-afnemer veel sneller migreren.[876] KPN stelt dat het onredelijk is dat zij zich moet houden aan vaste uitfaseringstermijnen en andere uitfaseringsregels.[877]

1555. **ACM** heeft naar aanleiding van KPN's zienswijze op dit punt dupliek aan marktpartijen gevraagd, omdat er onderhandelingen tussen KPN en afnemers plaatsvonden rondom het zogenoemde Open Wholesale Model. ACM zal het VULA Referentieaanbod van KPN niet ambtshalve toetsen als KPN met marktpartijen tot een overeenkomst komt, zoals ook beschreven in randnummer 1532. Bovendien stelt ACM dat KPN direct bij de inwerkingtreding van het marktanalysebesluit mag starten met koperupgrades op die locaties waar externe wholesaleafnemers geen MDF-access afnemen en daartoe evenmin een verzoek tot toegang hebben gedaan. In de overige gebieden mag KPN zijn netwerk upgraden onder de voorwaarde dat KPN (i) hierover overeenstemming heeft met bestaande MDF-afnemers of (ii) een daadwerkelijk afneembaar VULA-aanbod heeft geïmplementeerd en een redelijke uitfaseringstermijn hanteert voor reeds verleende MDF-access die zal worden verstoord. KPN heeft dus mogelijkheden om de snelheid van de migratie zelf positief te beïnvloeden.

1556. **KPN, M7, Vodafone en Tele2** hebben in dupliek aangegeven zich in grote lijnen te kunnen vinden in bovengenoemde voornemens van ACM. Ook **BCPA** kan zich er in vinden, ervan uitgaande dat alle partijen die een redelijk belang hebben bij het betreffende referentieaanbod hun handtekening onder die overeenkomst hebben gezet.

1557. Ten aanzien van de opmerking van BCPA merkt **ACM** op dat zij niet ambtshalve het VULA-aanbod gaat toetsen als KPN een overeenkomst heeft met potentiële afnemers die ook daadwerkelijk een voornemen hebben om de dienst af te nemen.

1558. Een element waarin **Tele2 en M7** zich niet kunnen vinden, is ACM's voornemen om het KPN direct toe te staan het kopernetwerk te upgraden op locaties waar nu geen MDF-access wordt afgenomen. M7 vindt dat KPN hoe dan ook een uitfaseringstermijn van 12 maanden moet hanteren, aangezien M7 mogelijk in de toekomst nieuwe investeringen in MDF-locaties doet. Tele2 geeft aan geen investeringsbeslissing te kunnen nemen zolang KPN geen duidelijkheid verschaft over de exacte lijst van MDF-locaties die de status van MC-locatie krijgen. Tele2 vindt dat in redelijkheid kan worden aangenomen dat hij naar elke locatie uitrolt die als MCL of MBL kan worden aangewezen.

1559. **ACM** acht het van belang dat KPN in de concurrentiestrijd met UPC/Ziggo niet onnodig wordt beperkt bij het upgraden van zijn netwerk. Daarom mag KPN direct starten met netwerkupgrades op die locaties waar alternatieve aanbieders geen MDF-access afnemen en daartoe evenmin een redelijk verzoek hebben gedaan. Hiervoor acht ACM een uitfaseringstermijn van 12 maanden overbodig.

---

[876] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2a, blz. 35.

[877] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2a, blz. 37.

1560. **Vodafone** benadrukt in dupliek dat het onderhandelde VULA-aanbod geen beperkingen mag opwerpen ten aanzien van het type afnemer en vindt dat het aanbod voldoende concreet moet zijn, alle relevante onderdelen moet omvatten uit het referentieaanbod ontbundelde toegang en er ruimte moet zijn voor aanvullende elementen, voor zover redelijk. Bovendien moet het te allen tijde mogelijk zijn om onderdelen uit het referentieaanbod aan ACM ter beoordeling voor te leggen.

1561. In reactie hierop bevestigt **ACM** dat een VULA-aanbod een substituut dient te zijn voor ontbundelde toegang en dus alle belangrijke eigenschappen van ontbundelde toegang moet bevatten. Hoewel ACM er vanuit gaat dat de eventuele uitkomsten van de onderhandelingen in een referentieaanbod terecht komen waarin alle potentiële afnemers zich kunnen vinden, blijft het mogelijk voor partijen om redelijke verzoeken tot toegang te doen en daarmee het referentieaanbod aan te vullen.

1562. **Tele2** juicht in haar zienswijze uit september 2015 toe dat inmiddels in onderhandeling tussen KPN en partijen een VULA-overeenkomst inclusief tarieven is afgesloten. In het geval er tijdens de komende reguleringsperiode nieuwe of uitbreidingen van bestaande gereguleerde diensten beschikbaar komen, verzoekt Tele2 ACM om ook hiervoor in eerste instantie partijen de gelegenheid te geven tariefplafonds uit te onderhandelen met KPN. In het geval op deze wijze geen overeenstemming wordt bereikt, kan ACM alsnog zelf de tariefplafonds vaststellen.[878]

1563. **KPN** noemt de brief van 28 juli 2015 waarin ACM onder meer aangeeft dat zij het tussen partijen en KPN overeengekomen VULA-aanbod accepteert als nieuwe gereguleerde dienst en dat zij daarom geen implementatietraject start.[879] KPN stelt dat dit dan ook zou moeten betekenen dat ACM afziet van een nadere beoordeling van het VULA-aanbod indien een (potentiële) toegangsvrager daar expliciet een verzoek tot doet.[880]

1564. **ACM** bevestigt – zoals ook in reactie op de eerdere zienswijzen van partijen – dat het voor partijen mogelijk blijft om redelijke verzoeken tot toegang te doen op basis waarvan het referentieaanbod voor VULA kan worden aangevuld. Ook in de brief van 28 juli 2015 heeft ACM benadrukt dat zij "*op dit moment*" geen aanleiding ziet om ambtshalve een beoordelingstraject te starten voor de implementatie van VULA. In de bijlage van die brief is als voorbeeld genoemd dat toegangsvragers om een aanpassing van het tariefmodel kunnen verzoeken indien er toetredingsdrempels bestaan. KPN dient dergelijke verzoeken te beoordelen op redelijkheid. Als KPN daarbij met toegangsverzoekers overeenstemming bereikt, ziet ACM geen aanleiding om eventuele aanpassingen van het VULA-aanbod ambtshalve te beoordelen. Indien KPN echter met toegangsverzoekers geen overeenstemming bereikt, kan ACM op verzoek het VULA-aanbod nader beoordelen en op onderdelen indien nodig tariefplafonds vaststellen.

[878] Zienswijze Tele2 (2015), randnummers 73 en 132.

[879] ACM/DTVP/2015/203921.

[880] Zienswijze KPN (2015), paragraaf 6.2, blz. 37.

1565. **KPN** vindt dat het voorstel van ACM niet ver genoeg gaat. Omdat KPN vertraging bij zijn netwerkupgrades oploopt als hij niet tot overeenstemming komt met afnemers, wordt hij in dat geval geschaad in zijn concurrentiepositie met UPC/Ziggo. Om dit te voorkomen stelt KPN voor om WBT tegen MDF-tarieven te leveren, zolang VULA nog niet afneembaar is, zodat KPN toch kan starten met upgrades van de binnenringen.

1566. **ACM** stelt voorop dat het KPN is toegestaan om tot uitrol over te gaan in de binnenringen als KPN hierover met de bestaande MDF-afnemers overeenstemming heeft bereikt. Mocht KPN niet tot overeenstemming komen met partijen, dan zal ACM op verzoek een implementatietraject voor VULA starten. ACM acht VULA een volwaardig alternatief als dit voldoet aan de in dit besluit opgenomen criteria. WBT voldoet niet aan die criteria en is dus geen volwaardig alternatief voor MDF- en SDF-access.

1567. **M7** stelt dat de migratietermijn van 12 maanden pas kan ingaan nadat VULA volledig is gedefinieerd en geïmplementeerd. Dat geldt niet alleen voor de technische specificaties en serviceniveaus, maar ook voor de prijzen. Zolang de prijzen niet bekend zijn, kunnen alternatieve aanbieders geen business case doorrekenen voor de migratie naar VULA.[881]

1568. **BCPA** meent dat een aankondigingstermijn van tenminste twee jaar nodig blijft. Een migratieperiode van 12 maanden, die in gaat op het moment waarop VULA daadwerkelijk het licht ziet, is te kort.[882]

1569. **ACM** overweegt dat reeds in de voorgaande reguleringsperiodes een migratietermijn van 12 maanden gold. Het betreft dus niet een wijziging van de termijn. ACM acht echter een aankondigingstermijn van 24 maanden voor de uitfasering of inperking van MDF-access niet langer noodzakelijk indien er reeds een daadwerkelijk afneembaar aanbod van VULA is geïmplementeerd.[883]

1570. **Vodafone** stelt dat ACM ervoor dient te zorgen dat de VULA-verplichting zich ook uitstrekt tot FttH-gebieden voor zover het evident is dat ODF-access FttH in een bepaald gebied voor een efficiënte toetreder economisch niet mogelijk is.[884]

1571. **ACM** heeft in paragraaf 6.3.5 gemotiveerd dat de verplichting tot het leveren van ODF-access FttH geschikt is. Zowel op basis van de analyse van NERA als de daadwerkelijke uitrol van onder meer Vodafone blijkt dat er een business case bestaat om op basis van ODF-access FttH op grote schaal toegang te verkrijgen tot het netwerk van KPN. Er bestaat daarom geen grond om een alternatieve vorm van toegang als VULA op te leggen voor KPN's FttH-netwerken. Een dergelijk alternatief zou zelfs de investeringen in ODF-access FttH kunnen afremmen, nog voordat is gebleken of er wel daadwerkelijk gebieden zijn waar uitrol op basis van ODF-access FttH bedrijfseconomisch niet haalbaar is.

[881] Zienswijze M7 (2014), paragraaf 1, blz.1.

[882] Zienswijze BCPA (2014), paragraaf 3, blz. 9.

[883] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt verduidelijkt (zie randnummer 291).

[884] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.5.1, blz. 18.

D.5.2.3 ODF-access FttH

1572. **KPN** beschouwt ODF-access FttH als een zware verplichting die tot ernstige belemmeringen leidt; WBT-toegang zou beter zijn. KPN stelt dat hij onvoldoende inzicht heeft gekregen in de analyse van de business case voor ODF-access FttH, welke is uitgevoerd door NERA in opdracht van ACM. De onderliggende cijfers van dit model zijn niet allemaal aan marktpartijen ter beschikking gesteld. KPN is van mening dat hij daardoor de door ACM opgelegde ODF-access FttH verplichting onvoldoende kan beoordelen.[885]

1573. **Vodafone** onderschrijft dat de verplichting om ODF-access FttH aan te bieden geschikt en noodzakelijk is. De geschiktheid blijkt doordat ODF-access FttH als vorm van ontbundelde toegang toetreders dwingt tot grote investeringen in hun eigen netwerk en hen daardoor in staat stelt om zich te differentiëren ten opzichte van concurrenten zoals KPN. De noodzakelijkheid is er omdat in FttH-gebieden de investeringen in het upgraden van het kopernetwerk uitblijven.[886]

1574. **ACM** heeft KPN eerder uitgelegd dat zij weliswaar alle belangrijke parameters van het model van NERA in de openbare versie van het onderzoeksrapport heeft kunnen opnemen, maar het ACM niet is toegestaan om verder in detail de achterliggende kostengegevens en overige informatie kenbaar te maken aan alle partijen. Telecomaanbieders hebben in het kader van het onderzoek concurrentiegevoelige informatie ter beschikking gesteld aan NERA. Om te voorkomen dat deze informatie bij concurrenten bekend wordt, heeft ACM niet kenbaar gemaakt welke specifieke parameters naar welke bron herleidbaar zijn. Dit maakt het nog wel mogelijk voor KPN om de in het rapport opgenomen parameters te verifiëren op basis van zijn eigen business case. ACM merkt op dat KPN in zijn zienswijze geen inhoudelijke opmerkingen maakt bij het rapport van NERA. Tot slot wijst ACM erop dat een grootschalige business case voor ODF-access FttH niet alleen in theorie door NERA aannemelijk is gemaakt, maar ook in de praktijk mogelijk blijkt. ACM verwijst onder meer naar randnummer 240 waarin staat dat Vodafone al naar een miljoen huishoudens is uitgerold op de glasvezelnetwerken van KPN.

1575. **Tele2** stelt dat de regulering van ODF-access FttH al twee reguleringsperiodes niet effectief is gebleken. In de komende reguleringsperiode zal daar volgens Tele2 geen verandering in komen als ACM de verplichtingen op dit vlak niet aanpast. Ten eerste is Tele2 kritisch over het NERA-rapport. Tele2 stelt dat hij geen inzicht heeft gekregen in het onderliggende model waarop de conclusies zijn gebaseerd. In hoofdlijnen heeft Tele2 vier kritiekpunten bij het NERA-rapport:

i. de tijdshorizon die NERA hanteert (25 jaar) is volgens Tele2 veel te lang;
ii. relevante kostencomponenten zijn niet in de business case opgenomen;
iii. de aannames over de het aantal huishoudens per Area-Pop en het aantal Area-Pops per City-Pop lijken onrealistisch; en
iv. de door NERA gehanteerde marktaandelen zijn onrealistisch.

[885] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2c, blz. 39.

[886] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.4, blz. 14.

Tele2 zegt dat hij moet vaststellen dat hij geen levensvatbare business case ziet op basis van ODF-access FttH.[887] Ten tweede stelt Tele2 dat ACM de continuering van de bestaande verplichting tot ODF-access FttH slechts baseert op de aankondiging van één aanbieder (Vodafone) om toe te treden op basis van ODF-access FttH, terwijl Vodafone zomaar van strategie zou kunnen wisselen.[888]

1576. **ACM** verwijst ten eerste naar het memo van NERA van 14 oktober 2014 zoals gepubliceerd op de website van ACM en toegezonden aan marktpartijen, waarin onder meer de vragen van Tele2 al zijn geadresseerd.[889] Ten tweede wijst ACM erop dat inmiddels meerdere partijen ODF-access FttH afnemen. Vodafone heeft zelfs medegedeeld begin 2015 op basis van ODF-access FttH circa een miljoen huishoudens te kunnen bedienen. Een dergelijke uitrol vergt grote investeringen door Vodafone die – zoals Tele2 erkent – een lange terugverdientermijn kennen. Een partij als Vodafone zal dus niet snel deze strategie verlaten.

1577. **Tele2** herhaalt bovengenoemde argumentatie in zijn zienswijze van september 2015. Daar voegt Tele2 aan toe dat het niet waarschijnlijk is dat Vodafone uitsluitend van autonome groei afhankelijk wil zijn en Vodafone daarom alleen een substantiele positie op de vaste markt kan verkrijgen door Ziggo of KPN over te nemen. In dat geval zal Vodafone zijn business case op ODF-access FttH niet continueren.[890]

1578. **ACM** constateert dat Vodafone heeft toegelicht dat hij de nummer drie wil worden op de vaste markt achter UPC/Ziggo en KPN. Binnen vijf jaar moet het marktaandeel van Vodafone zijn gegroeid naar 10%.[891] Tegenover de speculatie over de overname van UPC/Ziggo door Vodafone staat dat – zoals Tele2 ook zelf erkent – Vodafone in de praktijk daadwerkelijk investeert in de grootschalige uitrol op ODF-access FttH.

1579. **Tele2** ondersteunt de verplichting tot het leveren van ODF-access FttH, maar stelt dat ACM de verplichting dient aan te passen om toetreding van alternatieve aanbieders mogelijk te maken. Hier ziet Tele2 twee manieren voor. ACM kan KPN verplichten een bepaalde netwerktopologie te hanteren om de business case voor toetreding te faciliteren. De huidige netwerktopologie (met relatief veel kleine netwerklocaties) leidt er namelijk toe dat toetreders met een beperkt marktaandeel de hoge vaste kosten niet kunnen terugverdienen. Echter, zelfs al zou ACM een dergelijke verplichtingen aan KPN opleggen, dan zal het nog vele jaren duren voordat deze effect kunnen sorteren.[892] De andere mogelijkheid om toetreding op ODF-access FttH te faciliteren, bestaat uit de aanpassing van de tariefregulering (zie paragraaf D.4.9).

[887] Zienswijze Tele2 (2014), randnummers 58-65.

[888] Zienswijze Tele2 (2014), randnummers 67-70 en 76-77.

[889] NERA Responses to Questions from Dutch Telecom Operators, 14 oktober 2014, onder meer antwoorden 4, 22, 26 en 28.

[890] Zienswijze Tele2 (2015), randnummers 33 tot en met 55.

[891] Financiele Dagblad (2015), http://fd.nl/ondernemen/1094510/telecombedrijven-drukken-upc-en-ziggo-in-het-defensief, 27 februari 2015.

[892] Zienswijze Tele2 (2014), randnummers 78 – 80.

1580. **CAIW** deelt de mening van ACM in randnummer 58 van het marktanalysebesluit, dat het grootschalig afnemen van onder meer ODF-access FttH slechts interessant is voor partijen met een relatief groot klantenbestand. In aanvulling daarop stelt CAIW dat gereguleerde ODF-access FttH niet alleen van belang is voor partijen die gebruik maken van MDF- en SDF-access, maar dat CAIW daar ook gebruik van zou willen maken. De regulering van ODF-access FttH zou daarom zodanig moeten worden vormgegeven, dat deze ook voor initiële kleinschalige afnames toereikend is.

1581. **Vodafone** onderschrijft daarentegen de hoofdconclusie van NERA dat grootschalige toetreding op basis van ODF-access FttH mogelijk is. Daarbij merkt Vodafone wel op dat de marges laag zijn, de risico's hoog zijn en de terugverdientijd ongewoon lang is.[893]

1582. **ACM** erkent dat de veelal kleine netwerklocaties in het glasvezelnetwerk van Reggefiber ertoe leiden dat de business case voor ODF-access FttH lastig is. Daarom is in paragraaf 6.3.6.1 van het besluit gespecificeerd dat ODF-backhaul in gevallen ook kan worden uitgekoppeld op MC-locaties. Dat neemt niet weg dat zowel uit het onderzoek van NERA als de grootschalige uitrol van Vodafone blijkt, dat er reeds een business case bestaat op basis van de verplichtingen zoals vormgegeven in het voorgaande marktanalysebesluit Ontbundelde toegang. Daarom acht ACM het niet noodzakelijk om deze toegangsverplichting aan te passen. ACM wijst er bovendien op dat toetreding van kleine ODF-afnemers in de praktijk mogelijk is gebleken. Er zijn al geruime tijd meerdere kleinere telecomaanbieders actief op basis van ODF-access FttH.

1583. **Tele2** herhaalt bovengenoemde argumentatie in zijn zienswijze van september 2015. Daar voegt Tele2 aan toe dat het beschikbaar komen van ODF-backhaul op MC-locaties (alhoewel hij de maatregel verwelkomt) te weinig effect heeft op de totale business case voor ODF-access FttH. Tele2 verzoekt daarom ACM om met verdergaande maatregelen te komen. Daarbij benadrukt Tele2 dat er nog geen enkel zicht is op de door NERA gemodelleerde toetreding op ODF-access FttH.[894]

1584. **ACM** constateert dat Tele2 geen nieuwe maatregelen voorstelt ten opzichte van zijn eerdere zienswijze en evenmin nieuwe argumenten aanvoert. Verder acht ACM het van belang om toe te lichten dat NERA een model heeft opgesteld om in te schatten in hoeverre in Nederland toetreding mogelijk is op basis van ODF-access FttH. Dat hoeft dus niet te betekenen dat dit zich in de praktijk op exact dezelfde wijze manifesteert. Op dit moment is echter wel degelijk sprake van toetreding door Vodafone en meerdere kleinere aanbieders zoals Solcon. Dat Tele2 niet één van die aanbieders is, doet daar niets aan af. Regulering heeft immers niet tot doel om de toetreding van een specifieke marktpartij te faciliteren.

1585. **KPN** is het niet eens met de stelling van ACM dat een deel van de huidige CityPop's relatief klein is en/of geen aggregatiefunctie heeft en daarmee geen onderdeel zou uitmaken van het lokale netvlak. De CityPoP's van Reggefiber liggen op het niveau dat vergelijkbaar is

[893] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.4, blz. 13.

[894] Zienswijze Tele2 (2015), randnummers 56 tot en met 61.

met het MDF-niveau. Een kleiner bereik van een CityPoP betekent niet dat het geen lokaal netvlak is. Daarbij gaat ACM voorbij aan het feit dat het glasvezelnetwerk nog in de groei is terwijl het kopernetwerk een (nagenoeg) landelijk bereik heeft. De MDF-centrales zullen daarom over het algemeen een grotere omvang hebben dan veel van de CityPoP's.[895]

1586. Verder is KPN van oordeel dat het onredelijk zwaar is om hem te verplichten in bepaalde gevallen een ODF-backhaul te leveren op een MC-locatie.[896] Zelfs al zou ACM kunnen concluderen dat bepaalde CityPoP's zich niet op het lokale netvlak bevinden, dan is KPN van mening dat zij de ODF-backhaul zou mogen uitkoppelen op de eerste netwerklocatie ná de CityPoP. Dit zou wellicht een MC-locatie kunnen zijn, maar het kan ook een MDF-locatie betreffen. MDF-locaties vallen volgens KPN overigens per definitie onder het 'lokale netvlak'. Het ontwerpbesluit is volgens KPN echter onvoldoende duidelijk over de situaties waarin KPN verplicht is tot levering van een ODF-backhaul naar een MC-locatie.[897]

1587. KPN stelt daarnaast dat als uitbreiding van de verplichting tot het leveren van een ODF-backhaul al aan de orde is, deze op maat ingevuld moet kunnen worden. Het zou disproportioneel zijn als KPN verplicht wordt om ODF-backhaul op MC-locaties altijd te leveren door middel van dark fiber. Dark fibers kunnen alleen door KPN worden geleverd indien er voldoende vezelparen aanwezig zijn.[898]

1588. **Vodafone** onderschrijft dat KPN in bepaalde gevallen ODF-backhaul dient te leveren tot aan MC-locaties. Vodafone stelt voor dat ACM een formule hanteert om te berekenen in welke gevallen de uitkoppeling van backhaul op City-PoP's tot te hoge kosten leidt voor toetreders.[899]

1589. **ACM** is het niet eens met KPN dat de kleine omvang van CityPoP's vooral toe te schrijven is aan het gegeven dat het glasvezelnetwerk nog moet groeien. Het aantal CityPoP's is nu al groter dan voor heel Nederland was voorzien. **[vertrouwelijk:**

]. Het is daarmee dus al duidelijk dat de CityPoP's nooit de omvang zullen hebben waar in 2009 vanuit werd gegaan, bij het opleggen van de verplichting tot het leveren van ODF-backhaul. Dit onderstreept het belang van ODF-backhaul op MC-locaties.

1590. ACM kan zich vinden in de strekking van KPN's betoog dat voor te kleine CityPoP's KPN alleen verplicht moet worden om ODF-backhaul te leveren op het volgende knooppunt in het netwerk. ACM stelt echter voorop dat het daarbij moet gaan om een toekomstvaste locatie in KPN's netwerk. Zoals KPN zelf meerdere malen heeft aangegeven, zal het merendeel van de MDF-locaties in de toekomst worden uitgefaseerd. Zoals in randnummer 257 door ACM is

[895] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2c, blz. 39.

[896] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2c, blz. 39.

[897] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2c, blz. 39.

[898] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2c, blz. 40.

[899] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.5.1, blz. 17 .

toegelicht, zijn de circa 200 MC-locaties de toekomstvaste locaties die zich het dichtst bij de eindgebruiker bevinden. Om diezelfde reden zijn deze locaties ook geschikt voor de uitkoppeling van ODF-backhaul.

1591. Daarnaast wijst ACM erop dat voor zover er op een specifieke MC-locatie onvoldoende dark fiber beschikbaar zou zijn, KPN een dergelijk verzoek tot ODF-backhaul zou kunnen afwijzen. Daarvoor gelden onverminderd de voorwaarden voor het behandelen van verzoeken tot toegang zoals opgenomen in paragraaf 6.3.7.

1592. Tot slot is ACM het eens met KPN en Vodafone dat een nadere invulling van de verplichting tot het leveren van ODF-backhaul gewenst is. ACM heeft reeds in het ontwerpbesluit geconcludeerd dat het leveren van ODF-backhaul beneden het lokale netvlak een passende verplichting is. Daarbij dient KPN de ODF-backhaul vanaf de ODF-locatie aan te bieden op het lokale netvlak. Afhankelijk van de betreffende netwerklocatie bevindt de CityPoP of de MC-locatie zich op het lokale netvlak. ACM heeft in het ontwerpbesluit verder geconcludeerd dat een verzoek tot ODF-backhaul op een MC-locatie redelijk is, mits de uitrol van alternatieve aanbieders naar (een deel van) de onderliggende CityPoP's in hetzelfde dekkingsgebied van de betreffende MC-locatie is uitgebleven en daar evenmin een redelijk verzoek toe is gedaan. Daaraan voegt ACM toe dat het bovendien moet gaan om kleine City-PoP's van maximaal 10.000 aansluitlijnen.[900]

1593. **Eurofiber** acht het niet verantwoord en niet geschikt om KPN te verplichten ODF-backhaul te leveren op MC-locaties. Eurofiber geeft aan zelf diensten te leveren die als substituut kunnen worden gebruikt voor een dergelijke backhaul. Hij stelt dat dit in strijd is met het tot op heden geldende principe dat enkel niet of moeilijk dupliceerbare netwerkelementen aan regulering onderhevig zullen zijn. Volgens Eurofiber zou een nieuw afgebakende markt voor ODF-backhaul de 3-criteria-test bovendien niet doorstaan.[901] Als alternatief stelt Eurofiber voor dat ACM KPN verplicht om toegang te geven op verschillende netvlakken. Afhankelijk van de economische haalbaarheid daarvan zouden toetreders dan toegang kunnen vragen tot respectievelijk de Area PoP, CityPoP of de MC-locatie.

1594. **ACM** merkt op dat er niet – zoals Eurofiber stelt – sprake is van een markt voor ODF-backhaul. ODF-backhaul is al meerdere reguleringsperiodes een bijbehorende faciliteit voor ODF-access FttH. De verplichting tot het leveren van ODF-backhaul wordt evenmin opgerekt. In randnummer 517 van het voorgaande marktanalysebesluit Ontbundelde toegang is reeds opgenomen:

> "*Het college is van oordeel dat ODF-backhaul voor wat betreft het gedeelte tussen de ODF-locatie en een netwerkniveau vergelijkbaar met het MDF (het lokale netvlak), een bijbehorende faciliteit bij ODF-access FttH is. De functie van backhaul is het ontsluiten van netwerklocaties. In het geval van* ODF-*backhaul zijn dat ODF-locaties. Zonder*

[900] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast (zie randnummer 280).

[901] Zienswijze Eurofiber (2014), paragraaf Remedies, ODF backhaul, blz. 4.

ODF-backhaul voorziening kan er geen dienstverlening op basis van ODF-access aan eindgebruikers worden aangeboden." (onderstreping toegevoegd)

In voorgaande marktanalysebesluiten is niet verder gespecificeerd welke netwerklocaties tot het lokale netwerkniveau behoren. In het onderhavige besluit vult ACM dit wel verder in op basis van een nadere analyse. ACM benadrukt dan ook dat zij daarmee niet onnodig extra delen van het netwerk reguleert die anders door concurrenten als Eurofiber aangelegd kunnen worden. De verplichting tot het leveren van ODF-backhaul strekt zich alleen tot MC-locaties in specifieke gevallen. In die gevallen is de uitrol naar de betreffende CityPoP vaak al meerdere reguleringsperiodes niet mogelijk gebleken, ook niet op basis van ODF-backhaul van Eurofiber of andere concurrenten van KPN.

1595. ACM licht toe dat het bij de levering van ODF-backhaul op MC-locaties, voor alternatieve aanbieders mogelijk blijft om hun eigen backhaul aan te leggen (of te laten aanleggen) naar netwerklocaties dichter bij de eindgebruiker. Zo kan het bijvoorbeeld in de praktijk in een enkel geval voorkomen dat een Area-PoP toevalligerwijs dichtbij een netwerk van een alternatieve aanbieder ligt en daardoor makkelijker te ontsluiten is dan de bovenliggende CityPoP of MC-locatie.[902]

D.5.2.4 Voorschriften aan toegangsverplichting

1596. **Vodafone** onderkent dat aan KPN als investeerder een significante mate van vrijheid dient toe te komen in beslissingen over hoe hij zijn netwerk uitrolt en moderniseert. Echter, bij gelijke geschiktheid of bijna gelijke geschiktheid van verschillende nieuwe uitrol- of moderniseringsstrategieën heeft KPN mogelijk de prikkel om te kiezen voor de mogelijkheid die toegang voor derden het meest beperkt of verhindert. Vodafone verzoekt ACM in het marktanalysebesluit duidelijker te maken dat KPN bij de uitrol of upgrade van zijn netwerk een proportionele afweging moet maken waarbij de belangen van toegangsvragers ook worden meegewogen.[903]

1597. **ACM** is het eens met Vodafone dat KPN in beginsel de vrijheid heeft om te beslissen op welke wijze hij zijn netwerken uitrolt en upgradet. KPN is echter vanuit het marktanalysebesluit verplicht om toegang te leveren tot zijn netwerken (MDF-access, VULA en ODF-access). Ten eerste heeft ACM in paragraaf 6.3.7 voorschriften opgenomen waarmee wordt gegarandeerd dat KPN redelijke voorwaarden hanteert voor deze vormen van toegang. Indien de uitrol of een upgrade van de netwerken van KPN er desondanks toe leidt dat de verschillende gereguleerde vormen van toegang worden belemmerd of onmogelijk worden gemaakt, zal KPN de in paragraaf 6.3.7 m. genoemde uitfaseringsvoorschriften in acht moeten nemen.[904]

1598. In reactie hierop stelt **KPN** dat ACM hiermee de verplichtingen van toepassing verklaart op nog aan te leggen netwerken. Dit is volgens KPN in strijd met het Europese kader en

[902] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt verduidelijkt (zie randnummer 281).

[903] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.6.2, blz. 19-20.

[904] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt verduidelijkt (zie randnummer 289).

versterkt het ongelijke speelveld dat ACM creëert. KPN acht de verplichting bovendien disproportioneel omdat het netwerkupgrades kan beperken. **[vertrouwelijk:**

].[905]

1599. **ACM** is het niet eens met KPN dat de verplichtingen de facto in de weg staan aan netwerkupgrades. KPN is alleen verplicht om tijdig dergelijke upgrades aan te kondigen. Dat geldt temeer als de betreffende upgrades alternatieve aanbieders belemmeren bij het verkrijgen van toegang tot KPN's netwerken. Zo hebben de voorschriften uit het marktanalysebesluit ertoe geleid dat alternatieve aanbieders bij de introductie van VDSL in de binnenringen tijdig een migratieaanbod hebben gekregen en een alternatieve toegangsdienst met KPN konden bespreken, zonder dat dit de uitrol van nieuwe upgrades voor KPN beperkte of vertraagde. Indien KPN niet aan dergelijke voorschriften zou zijn gehouden, zou het risico bestaan dat KPN zijn netwerkplannen zo lang mogelijk achterhoudt voor derden waardoor alleen zijn eigen retailorganisatie daarop kan anticiperen. **[vertrouwelijk:**

].

Redelijke voorwaarde (voorschrift g)

1600. **Tele2** meent dat KPN onredelijke betalingsvoorwaarden hanteert voor bepaalde gereguleerde tarieven. Uit de zienswijze van Tele2 is niet te herleiden om welke tarieven het zou gaan. Desalniettemin lijkt Tele2 te stellen dat KPN hiermee in strijd handelt met voorschrift g van de toegangsverplichting. Tele2 verzoekt ACM dit op te lossen door KPN in het marktanalysebesluit voor te schrijven specifieke factu rerings- en betalingsprocedures te hanteren.[906]

1601. **ACM** kan uit de zienswijze van Tele2 niet opmaken naar welke gereguleerde dienst en bijbehorende betalingsvoorwaarden Tele2 verwijst. ACM merkt op dat Tele2 indien zij van oordeel is dat KPN onredelijke voorwaarden hanteert voor gereguleerde toegang, dit te allen tijden aanhangig kan maken bij ACM. ACM is bevoegd om bijvoorbeeld in een geschil- of handhavingsprocedure de door KPN gehanteerde voorwaarden te beoordelen zo nodig in te grijpen.

1602. **Tele2** stelt voor dat ACM de verplichtingen van het marktanalysebesluit zodaning aanpast dat daarmee 'slamming' wordt voorkomen. 'Slamming' is een verschijnsel waarbij een telecomaanbieder bij het netwerkbedrijf van KPN een bestelling plaats voor een verbinding terwijl diezelfde telecomaanbieder in werkelijkheid geen overeenkomst heeft met de

[905] Zienswijze KPN (2015), paragraaf 6.2, blz. 38 en 39.

[906] Zienswijze Tele2 (2015), randnummers 116 en 117.

eindgebruiker op dat adres. Zo kunnen telecomaanbieders eindgebruikers tegen hun wil overnemen in de hoop dat die eindgebruikers klant blijven en de nieuwe facturen betalen. Tele2 doet de suggestie om in het marktanalysebesluit op te nemen dat KPN geen toegang hoeft te leveren aan telecomaanbieders die onredelijke verzoeken tot toegang doen. Volgens Tele2 zou een bestelling van een telecomaanbieder die 'slamt' en dus geen overeenkomst heeft met de eindgebruiker, dan gezien moeten worden als een onredelijk verzoek tot toegang.[907]

1603. **ACM** stelt voorop dat slamming zeer ongewenst is en er zoveel mogelijk gedaan moet worden om dit te stoppen. De door Tele2 gevraagde aanpassingen van het marktanalysebesluit zijn echter al van kracht in zowel het voorgaande als onderhavige marktanalysebesluit Ontbundelde toegang en de overige thans geldende marktanalysebesluiten. Slamming kan niet gezien worden als een redelijk verzoek tot toegang en KPN hoeft geen onredelijke verzoeken tot toegang te honoreren. Deze verplichtingen hebben tot op heden echter niet slamming kunnen voorkomen. Een belangrijke reden daarvoor is dat alternatieve aanbieders niet bij het plaatsen van bestellingen verplicht zijn het netwerkbedrijf van KPN vooraf aan te tonen dat zij beschikken over een overeenkomst met de eindgebruiker. Een dergelijke bewijslast zou namelijk eveneens voor een aanbieder als Tele2 leiden tot aanzienlijk meer administratieve lasten.

1604. Het staat een latende aanbieder evenmin in de weg om KPN te verzoeken om een lijn te weigeren of de levering van een lijn in te trekken. Voor KPN ontstaat dan echter het risico dat de latende partij ten onrechte de verkrijgende partij beschuldigt en KPN juist een redelijk verzoek weigert. In dat geval riskeert KPN handhaving. Dit overwegende acht ACM het onverstandig om KPN te verplichten om elk verzoek van een latende partij tot het weigeren of terugdraaien van een bestellingen, direct te verlenen. Het door Tele2 voorgestelde proces zou op zijn minst verder uitgewerkt moeten worden in overleg met KPN, andere marktpartijen en zo nodig ACM. Het marktanalysebesluit staat daaraan niet in de weg.

SLA's, parameter schedules en boetes (voorschrift h)

1605. **Vodafone** merkt op dat in paragraaf 6.3.7 onder voorschrift h de suggestie wordt gewekt dat de SLA's en parameter schedule voor VULA en ODF-access FttH volkomen identiek dienen te zijn aan hetgeen voor MDF-access geldt. Vodafone gaat ervan uit dat ACM bedoelt dat deze 'vergelijkbaar' dienen te zijn met MDF-access.[908]

1606. Het is voor **KPN** niet duidelijk op welke grond ACM van oordeel is dat voor ODF-access FttH en VULA dezelfde kwaliteitsniveaus (SLA's en KPI's) dienen te worden gehanteerd als voor MDF-access. Dit voorschrift is volgens KPN niet passend, omdat MDF-access technisch verschilt (andere systemen, andere overeenkomsten met leveranciers, etc.) van ODF-access FttH en VULA. KPN wijst er daarbij nog op dat VULA in tegenstelling tot MDF-access meer zal omvatten dan alleen de passieve koperen aansluitlijn. Als een bepaalde storing voor VULA zich niet voordoet in de passieve koperen aansluitlijn, maar in een hoger gelegen netvlak, dan zou

[907] Zienswijze Tele2 (2015), randnummers 118 tot en met 121.

[908] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.6.1, blz. 18.

het moeilijk of zelfs niet mogelijk zijn om dezelfde kwaliteitsniveaus te behalen als voor MDF-access. Bovendien meent KPN dat de huidige kwaliteit van ODF-access FttH geen enkele aanleiding geeft tot verzwaring van het voorschrift.[909] Ten slotte maakt voorschrift h het volgens KPN onmogelijk om de kwaliteitsniveaus aan te passen aan veranderende omstandigheden. ACM dient in het marktanalysebesluit de ruimte te bieden om zonder vooraf opgelegde minimumnormen met wholesaleafnemers afspraken te maken over aanpassing van de kwaliteitsnormen.[910]

1607. **ACM** volgt Vodafone en KPN dat de voor ODF-access FttH en VULA geldende SLA's en het parameter schedule niet volledig identiek hoeven te zijn aan die voor MDF-access. Als er objectiveerbare redenen zijn, kan dit aanleiding geven om weliswaar vergelijkbare, maar verschillende kwaliteitsparameters te hanteren. Indien vervolgens zowel KPN als wholesaleafnemers op basis van veranderde omstandigheden overeenkomen dat de bestaande SLA's en parameters schedule dienen te worden aangepast, moet dat ook mogelijk zijn. [911]

1608. **KPN** is daarnaast van mening dat ACM met voorschrift h ten onrechte vooruitloopt op de implementatie van VULA zoals aangegeven in voetnoot 139 bij het ontwerpbesluit. Met deze voorschriften beïnvloedt ACM de mogelijkheid om tot overeenstemming te komen negatief[912].

1609. **ACM** is van mening dat zij met voorschrift h niet de onderhandelingen over VULA belemmert. ACM wijst op randnummer 1532 waarin is toegelicht dat ACM niet ambtshalve de in het referentieaanbod opgenomen overeengekomen dienst (inclusief kwaliteitsniveaus) beoordeelt indien KPN hierover met alternatieve aanbieders tot een overeenkomst is gekomen.

1610. **KPN** acht het disproportioneel dat ACM in voorschrift h heeft opgenomen dat KPN pro-actief boetes moet uitkeren aan wholesaleafnemers als zij de minimum kwaliteitsniveaus niet haalt. Ten eerste is volgens KPN door ACM niet aangetoond dat KPN bepaalde minimum kwaliteitsniveaus structureel niet zou realiseren.[913] Ten tweede stelt KPN dat ACM niet heeft onderzocht wat de administratieve en financiële lasten zijn van de invoering van een nieuw systeem voor het pro-actief uitkeren van boetes. ACM heeft niet onderzocht of een dergelijk nieuw systeem wel leidt tot een verbetering van de dienstverlening. Ten derde stelt KPN dat zij mede afhankelijk is van de kwaliteit van de orderinleg door MDF-afnemers. Mocht KPN al verplicht worden tot het pro-actief uitkeren van boetes, dan zouden MDF-afnemers omgekeerd verplicht moeten zijn om boetes uit te keren als zij bijvoorbeeld ten onrechte storingen melden. KPN acht bovendien een implementatietermijn van één maand te kort voor de implementatie van een pro-actief boetesysteem.[914, 915]

---

[909] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2d, blz. 40.

[910] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2d, blz. 41.

[911] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast (zie randnummer 285.h).

[912] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2d, blz. 40.

[913] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2d, blz. 41.

[914] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2d, blz. 41/42.

[915] Zienswijze KPN (2015), paragraaf 6.2, blz. 38.

1611. **Vodafone** is van mening dat het de effectiviteit van de verplichtingen zeer ten goede komt wanneer KPN gehouden is om bij overschrijding van de SLA's pro-actief de betreffende boetes uit te keren.[916]

1612. **ACM** wijst er ten eerste op dat in 2014 uit onderzoek van ACM is gebleken dat KPN bepaalde minimum kwaliteitsniveaus structureel niet realiseert. Het betreft in ieder geval enkele onderdelen van de zogenoemde 'KPI-5'. Ten tweede overweegt ACM dat in het verleden uit Industry Group trajecten is gebleken dat het huidige boetesysteem van KPN niet of in beperkte mate functioneert, omdat MDF-afnemers zelf per geval moeten aantonen wanneer zij recht hebben op een boetebedrag. Daarbij komt dat ACM geen zwaarwegende redenen ziet om op dit onderwerp af te wijken van de ND-aanbeveling en de BEREC common position. Dergelijke redenen worden evenmin door KPN aangedragen. Ten derde is ACM van mening dat KPN uiteraard niet boetes hoeft uit te keren in het specifieke geval van een onjuiste orderinleg van MDF-afnemers. Ten slotte verlengt ACM op basis van de zienswijze van KPN de implementatieperiode voor het pro-actief uitkeren van boetes van één maand naar zes maanden.[917]

1613. **Tele2** licht toe dat telecomaanbieders op basis van gewijzigde wetgeving verplicht zullen worden om bij storingen van de dienstverlening hun retailklanten te compenseren. Tele2 kan deze financiële compensatie echter niet verhalen op KPN als wholesaleaanbieder. Dit kan volgens Tele2 leiden tot hoge kosten voor wholesaleafnemers terwijl KPN in veel gevallen als netwerkeigenaar verantwoordelijk is voor de storing in de dienstverlening. Tele2 stelt daarom dat ACM dit 'recht op regres' richting KPN mee moet nemen in de verplichtingen.[918]

1614. **ACM** overweegt dat KPN op basis van het marktanalysebesluit verplicht is om op basis van redelijke voorwaarden toegang te verlenen aan alternatieve aanbieders. Onderdeel van die voorwaarden is dat KPN SLA's en KPI's opstelt over onder meer de kwaliteit van de geleverde verbindingen en storingsafhandelingen. Indien zich storingen voordoen binnen het netwerkdomein van KPN die niet binnen de afgesproken termijnen worden verholpen, is KPN op basis van de bestaande SLA's verplicht om boetes uit te keren aan de betreffende wholesaleafnemers. Voor zover Tele2 of andere wholesaleafnemers een andere of verdergaande invulling van deze afspraken redelijk achten, dienen zij daartoe een gemotiveerd verzoek te doen bij KPN. Indien KPN dit afwijst, kunnen partijen dit voorleggen aan ACM in bijvoorbeeld een geschil- of handhavingsprocedure. ACM meent daarom dat het niet noodzakelijk is om de verplichtingen op dit onderdeel te wijzigen.

Gedetailleerde kwaliteitsrapportage (voorschrift i)

1615. **KPN** acht het niet nodig om zijn kwaliteitsrapportages zodanig in te richten dat deze een vergelijking mogelijk maken tussen de realisatie van serviceniveaus tussen verschillende wholesaleafnemers. Bovendien loopt er nog een onderzoek van ACM over dit onderwerp waar

[916] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.6.1, blz. 18.

[917] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast (zie randnummer 285.h).

[918] Zienswijze Tele2 (2015), randnummer 133.

volgens KPN nog niet op vooruit gelopen mag worden.[919] KPN beargumenteert daarbij dat zijn processen sowieso gelijk zijn ingericht voor interne en externe wholesaleafnemers waardoor er geen discriminatie plaats kan vinden op de kwaliteit van de dienstverlening. Daarnaast wijst KPN erop dat er geen statistisch significante verschillen bestaan tussen de kwaliteit van de dienstverlening aan interne en externe wholesaleafnemers. Tot slot meent KPN dat deze door ACM verlangde aanpassingen van de kwaliteitsrapportages disproportioneel zijn. Zo zijn kosten voor implementatie hoog en wordt de betekenis van MDF-access steeds beperkter.[920]

1616. **ACM** heeft inmiddels het betreffende toezichtsonderzoek afgerond. Daaruit blijkt dat de kwaliteitsrapportages van KPN in eerste instantie geen juiste vergelijking mogelijk maken tussen de aan interne en externe MDF-afnemers geleverde kwaliteit. Uit dit onderzoek is gebleken dat KPN wel gecorrigeerde kwaliteitsrapportages kan opleveren op basis waarvan is vast te stellen of hij non-discriminatoir heeft gehandeld. Dit is met name van belang voor de specifieke kwaliteitsrapportages (KPI-5) waarover ACM met regelmaat klachten ontvangt van partijen. ACM moet immers kunnen vaststellen of KPN dezelfde kwaliteit dienstverlening realiseert voor zichzelf als voor concurrenten. KPN wordt daarom verplicht om ten minste één maal per jaar dergelijke aangepaste rapportages aan ACM op te leveren voor in ieder geval KPI-5. Dit laat onverlet dat ACM bij de uitoefening van haar toezichtstaak ook op andere momenten en kwaliteitsrapportages van andere KPI's bij KPN kan opvragen.[921]

Uitfasering (voorschrift m)

1617. **KPN** stelt dat ACM voornemens is om hem te verbieden MDF-access uit te faseren zolang hij op de betreffende netwerklocatie daar zelf gebruik van maakt. Volgens KPN is het in dat kader onredelijk als ACM zegt dat de diensten PSTN (WLR) en zakelijke netwerkdiensten op basis van koper (ILL-smallband en WEAS over koper) – virtueel – gebaseerd zijn op MDF-access en KPN daarom niet tot uitfasering mag overgaan.[922] Bovendien acht KPN dit voorschrift in strijd is met randnummer 263 uit het ontwerpbesluit waarin staat dat KPN – met inachtneming van een aankondigingstermijn van 12 maanden – MDF-access op specifieke locaties geheel mag uitfaseren zodra er een landelijk dekkend aanbod voor VULA is.

1618. **Tele2** vindt het belangrijk dat ACM erop toeziet dat KPN MDF-access en/of MDF-centrales niet uitfaseert voor externe wholesaleafnemers, terwijl KPN de koperlijnen en/of locaties blijft inzetten voor zijn eigen dienstverlening. Tele2 noemt als voorbeeld een toekomstige situatie waarin KPN MDF-centrales zou uitfaseren voor externe wholesaleafnemers, terwijl KPN diezelfde netwerklocaties blijft gebruiken voor zijn FttH-netwerk.[923]

[919] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2d, blz. 42-43

[920] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2d, blz. 43-44.

[921] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast (zie randnummer 285.i).

[922] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.2d, blz. 45.

[923] Zienswijze Tele2 (2015), randnummer 134.

1619. **ACM** is inderdaad van mening dat de door KPN genoemde diensten gebaseerd zijn op de interne levering van MDF-access door KPN. In die gevallen is KPN verplicht om ook MDF-access aan derden te blijven bieden. Voor zover KPN echter in de toekomst in bepaalde gebieden alleen nog maar gebruik maakt van ODF-access FttH en/of SDF-access – en daar ook gebruik van maakt voor zijn actieve toegangsdiensten – is het denkbaar dat KPN MDF-access geheel uitfaseert voor zowel hemzelf als externe wholesaleafnemers. In dat geval kan KPN ook de betreffende MDF-centrales uitfaseren voor zover deze evenmin ingezet (zullen) worden voor andere gereguleerde toegangsdiensten zoals ODF-access FttH en klassieke telefoniediensten. ACM acht dit voorschrift niet in strijd met randnummer 263 uit het ontwerpbesluit. Daarin is namelijk toegelicht onder welke voorwaarden KPN een kortere termijn kan hanteren voor het doorvoeren van koperupgrades en eventueel het geheel uitfaseren van MDF-access. Dit laat onverlet dat KPN voor de uitfasering van MDF-access of andere gereguleerde diensten moet voldoen aan de overige voorschriften van de toegangsverplichting.

1620. **Tele2** meent dat KPN in ieder geval de volgende informatie aan afnemers van ontbundelde toegang dient te verstrekken omtrent de planning van de uitrol en upgrade van zijn netwerken:

- informatie over de verdeling van het totaal aantal huishoudens over de verschillende technologieën;
- per kwartaal een (middel)lange-termijn planning met een tijdshorizon van minimaal drie jaar;
- informatie over de toename van bandbreedte door nieuwe technologieën (voor iedere access-technologie inzichtelijk maken welke bandbreedte geleverd kan worden aan welke hoeveelheid huishoudens); en
- informatie over KPN's plannen voor netwerklocaties (nieuwe locaties/uitfaseringen, wijziging van functie in het netwerk, uitbreiding van functie in het netwerk, etc.) met een tijdshorizon van vijf jaar.[924]

1621. **ACM** is het eens met Tele2 dat het voor afnemers van ontbundelde toegang van belang is dat zij informatie hebben over de uitbreidingen en wijzigingen in KPN's netwerken voor de middellange en langetermijn. Een aantal bestaande verplichten en voorschriften dient dit te garanderen. ACM is van oordeel dat deze verschillende voorschriften betekenen dat KPN informatie over geplande netwerkwijzigingen die leiden tot een wijziging in het referentieaanbod minimaal twee maanden van tevoren dient aan te kondigen (zie randnummer 357 b); en dat KPN informatie over geplande netwerkwijzigingen die nog niet zeker zijn in ieder geval tijdig en volledig moet verstrekken aan afnemers van ontbundelde toegang (zie randnummer 285 b). KPN dient deze informatie pro-actief en op verzoek te verstrekken aan afnemers, waarbij duidelijk moet zijn hoe zeker de plannen zijn en op welke wijze zij nog kunnen worden aangepast. Daarbij zullen vanzelfsprekend interne en externe wholesaleafnemers op gelijke wijze en gelijktijdig van informatie moeten worden voorzien (zie randnummer 308 f).

[924] Zienswijze Tele2 (2014), randnummers 26 tot en met 37.

1622. **Tele2** herhaalt in zijn zienswijze in september 2015 zijn suggesties voor meer concrete voorschriften omtrent de informatieverstrekking van KPN aan alternatieve aanbieders over zijn netwerkplanning. Tele2 meent dat zonder een verdere invulling en concretisering van de bestaande verplichtingen de volgens hem reeds zichtbare mededingingsproblemen onvoldoende worden weggenomen.[925]

1623. **ACM** acht de door Tele2 voorgestelde concretisering van de informatieverstrekking over KPN's netwerk(planning) op voorhand niet onredelijk. Echter, ACM is van oordeel dat het onwenselijk is om al in het marktanalysebesluit dergelijke operationele afspraken in detail uit te werken. Daarmee zou namelijk het risico ontstaan dat (een deel van) de voorschriften praktisch niet uitvoerbaar is. ACM meent dan ook dat Tele2 en/of andere alternatieve aanbieders op basis van bestaande verplichtingen (zie met name de in randnummer 1621 genoemde voorschriften) met KPN tot concrete afspraken kunnen komen over de informatieverstrekking over KPN's netwerk(planning). Voor zover alternatieve aanbieders hierover niet met KPN tot overeenstemming kunnen komen, kunnen zij zich wenden tot ACM. ACM is vervolgens bevoegd om op basis van bijvoorbeeld geschilbeslechting of handhaving te beoordelen of KPN voldoende invulling heeft gegeven aan de op hem rustende verplichtingen.

D.5.3 Non-discriminatieverplichting – Equivalence of Input

1624. **KPN** stelt dat de verplichting om Equivalence of Input te hanteren voor ODF-access FttH minder vrijheid geeft voor de (her)inrichting van zijn processen. Daarnaast stelt KPN dat ACM afwijkt van de ND-aanbeveling door in aanvulling op Equivalence of Input eveneens tariefregulering op te leggen voor ODF-access FttH. KPN merkt op dat de door ACM aangedragen zwaarwegende redenen om af te wijken van de ND-aanbeveling slechts summier zijn onderbouwd. KPN ziet daarom het opleggen van zowel Equivalence of Input als tariefregulering als verzwaring van de verplichtingen.[926]

1625. **Vodafone** acht van groot belang dat ACM ervoor kiest om Equivalence of Input op te leggen voor de toegang tot het FttH-netwerk.[927] Vodafone geeft aan dat ACM in redelijkheid niet tot een andere afweging kon komen, omdat in de huidige situatie bij Reggefiber reeds sprake is van Equivalence of Input.

1626. **ACM** benadrukt dat Equivalence of Input de doeltreffendste manier is om non-discriminatie te bereiken, zoals de Commissie ook verwoordt in de ND-aanbeveling. Daarbij stelt de Commissie dat NRI's om te bepalen of Equivalence of Input proportioneel is, onder meer moeten overwegen dat de incrementele kosten voor de naleving naar verwachting laag zijn als er nieuwe systemen worden ontworpen en dus geen bestaande systemen opnieuw moeten worden ontworpen. ACM heeft geconstateerd dat KPN met zijn bestaande systemen reeds voldoet aan Equivalence of Input voor ODF-access FttH. Zoals KPN ook zelf aangeeft, zou de Equivalence of Input norm er hooguit toe kunnen leiden dat KPN minder keuzes heeft bij de implementatie van nieuwe systemen en processen. Hiervoor draagt KPN overigens geen

[925] Zienswijze Tele2 (2015), randnummers 18 tot en met 32.

[926] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.3a, blz. 45.

[927] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.7, blz. 22.

concreet voorbeeld aan. Ook Reggefiber heeft in het verleden gekozen voor systemen die zich verhouden met Equivalence of Input ondanks dat hij daartoe nog niet was verplicht. Volgens ACM is er dan ook geen sprake van een verzwaring van de verplichtingen. Met het opleggen van de Equivalence of Input norm wordt de bestaande praktijk van Reggefiber bestendigd in het marktanalysebesluit.

1627. ACM wijst er daarnaast op dat de ND-aanbeveling niet voorschrijft dat NRI's direct moeten afzien van tariefregulering op het moment dat Equivalence of Input van kracht is. In de ND-aanbeveling staat dat daarvoor aan een aantal expliciete voorwaarden moet worden voldaan. Volgens de Commissie moet onder meer een ex ante economische repliceerbaarheidstoets worden uitgevoerd. KPN heeft herhaaldelijk bij ACM aangegeven dat hij een dergelijke toets (die in de praktijk veel lijkt op de ND-5 verplichting) niet wenselijk acht. KPN heeft er daarbij met name op gewezen dat een ND-5 verplichting leidt tot verminderde investeringen in FttH-netwerken en hem belemmert in de concurrentie met kabelaanbieders. ACM heeft dan ook afgezien van het opleggen van een repliceerbaarheidstoets of ND-5 verplichting naar de markt voor retail internettoegang. Om desondanks het potentiële mededingingsprobleem van buitensporig hoge prijzen op te lossen, acht ACM een tariefverplichting noodzakelijk.

1628. In reactie hierop stelt **KPN** dat Equivalence of Input ondanks dat dit een bestendiging van de huidige praktijk betreft, nog wel toekomstige mogelijke synergievoordelen kan beperken.[928]

1629. **ACM** overweegt dat KPN geen concreet voorbeeld noemt waaruit zou blijken dat Equivalence of Input in de weg staat aan innovaties voor ODF-access FttH. Het is ACM ook niet duidelijk waarom dergelijke innovaties niet non-discriminatoir zouden kunnen worden geïmplementeerd. De afgelopen zeven jaar heeft Reggefiber regelmatig haar aanbod verbeterd zonder dat dit leidde tot een afbreuk aan Equivalence of Input.

1630. **Vodafone** verwijst naar randnummer 305 waarin ACM stelt dat het niet proportioneel is om Equivalence of Input op te leggen voor MDF-access en VULA. Vodafone stelt zich op het standpunt dat juist bij een nieuwe dienst als VULA geldt dat Equivalence of Input eerder proportioneel is dan bij een bestaande dienst zoals MDF-access. ACM wordt dan ook door Vodafone verzocht om nader te onderzoeken in hoeverre Equivalence of Input voor VULA inderdaad niet proportioneel is voor KPN.[929]

1631. Zoals **ACM** in randnummer 305 al heeft gemotiveerd, zal bij de implementatie van VULA zo veel mogelijk moeten worden aangesloten bij de bestaande systemen en processen van KPN voor de diensten op zijn kopernetwerk. Voor VULA worden daarom naar verwachting geen of beperkt nieuwe systemen en processen opgezet. Dit maakt dat de proportionaliteitsafweging voor Equivalence of Input voor VULA niet wezenlijk anders uitvalt dan voor MDF-access.

---

[928] Zienswijze KPN (2015), paragraaf 6.2, blz. 39.

[929] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.7.1, blz. 23.

D.5.4 Non-discriminatieverplichting – ND-5

1632. **KPN** stelt dat ACM de scope voor ND-5 wijzigt. ND-5 zal op deze manier ook gelden voor zakelijke netwerkdiensten die worden geleverd via ODF-access FttH en LKWBT, VoB en hosted voice diensten. De motivering voor deze verzwaring is in de ogen van KPN minimaal en onlogisch. De verplichtingen zouden zich moeten richten op de verhouding met de direct downstream gelegen wholesale markten, waarvoor ontbundelde toegang een wholesale bouwsteen vormt. Als ACM dan toch van mening is dat het gerechtvaardigd is om een toets van ontbundelde toegang naar de retailmarkt op te leggen, dan had ACM volgens KPN niet een generieke ND-5 verplichting moeten opleggen voor alle diensten op de retailmarkten voor zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie, maar had zij dit proportioneel moeten doen.[930]

1633. **ACM** benadrukt dat KPN de afgelopen jaren juist heeft gepleit tegen een ND-5 verplichting van ontbundelde toegang naar de downstream gelegen wholesalemarkten. Zo heeft de ND-5 toetsing van deze wholesalediensten er in de vorige reguleringsperiode toe geleid dat de tarieven voor met name LKWBT over SDF aanzienlijk zijn gestegen ten nadele van zowel KPN als alternatieve aanbieders. Dat is voor het CBb een belangrijke aanleiding geweest om dit deel van het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang te vernietigen. Voor ACM is dit een reden geweest om de bestaande ND-5 verplichting specifiek op dit onderdeel te heroverwegen. ACM heeft dan ook in randnummers 212 tot en met 214 gemotiveerd waarom zij geen noodzaak ziet om een ND-5 verplichting op te leggen van ontbundelde toegang naar de downstream gelegen wholesalemarkten. Daarin licht ACM toe dat juist de afnemers van ontbundelde toegang hun business case met name baseren op de retailmarkt. Het risico op marge-uitholling doet zich daarom in beginsel voor tussen de tarieven op de retailmarkten en de tarieven voor ontbundelde toegang. ACM heeft in randnummers 209 en 210 gemotiveerd in hoeverre het noodzakelijk is om naar de verschillende retailmarkten een ND-5 verplichting op te leggen. ACM heeft er dus niet voor gekozen om de ND-5 verplichting generiek op te leggen, maar heeft per markt aan proportionaliteitsafweging gemaakt. Als daar in gevallen aanleiding toe bestaat, maakt ACM ook de afweging in hoeverre ND-5 proportioneel is voor de verschillende diensten binnen retailmarkten (zie voetnoot 96).

1634. **Tele2** onderschrijft de noodzaak van de ND-5 verplichting naar retaildiensten.[931]

1635. **Vodafone** merkt op dat ACM de scope van de ND-5-verplichting motiveert door het risico op marge-uitholling te beoordelen voor de verschillende retailmarkten. Vodafone ziet echter juist ook een risico op marge-uitholling doordat KPN hogere wholesaletarieven aan externe afnemers rekent dan aan zijn eigen retailorganisatie. De voorgestelde tariefregulering geeft KPN allerhande mogelijkheden om tarieven voor externe wholesaleafnemers hoger te laten zijn dan de interne levering. Daarbij wijst Vodafone onder meer op het naar zijn oordeel te hoge tariefplafond voor ODF-access FttH en de niet kostengeoriënteerde safety cap voor MDF-access.[932]

[930] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.3b, blz. 46.

[931] Zienswijze Tele2 (2014), randnummers 100, 101.

[932] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.7.5, blz. 29.

1636. **M7** sluit zich aan bij de stelling van Vodafone dat de tariefplafonds voor MDF-access te hoog zouden zijn en daardoor ook leiden tot marge-uitholling. Doordat KPN alleen de variabele kosten van MDF-access hoeft terug te verdienen, maar alternatieve aanbieders de MDF-tariefplafonds moeten doorbelasten aan hun klanten, zijn alternatieve aanbieders niet in staat om de acquisitie- en retentieaanbiedingen van KPN op de consumentenmarkten te evenaren. M7 verzoekt ACM hier onderzoek naar te doen.[933]

1637. **ACM** erkent dat zij voor het bepalen van de scope van de ND-5-verplichting uitgegaan is van het risico op marge-uitholling op de individuele retailmarkten. ACM ziet geen risico op marge-uitholling als gevolg van buitensporig hoge wholesaletarieven. Er gelden immers tariefplafonds voor ontbundelde toegang waarmee buitensporig hoge prijzen worden voorkomen. Voor zover Vodafone en M7 van oordeel zijn dat die tariefplafonds de potentiële mededingingsproblemen niet remediëren, dienen zij zich tegen de invulling van die tariefplafonds te richten. De scope en invulling van de ND-5-verplichting staat daar in beginsel los van.

1638. **BCPA** maakt uit het ontwerpbesluit op dat de motivatie om de retailmarkt voor internettoegang uit te zonderen van de ND-5 verplichting, is gelegen in het disciplineringsmechanisme van de kabelaanbieders.[934] Dit disciplineringsmechanisme zou volgens BCPA echter geen rol spelen bij internettoegang voor het corporate segment (wel bij internettoegang voor consumenten). Dit is op zichzelf een reden om opnieuw te overwegen of retailmarkten uitgezonderd moeten worden van de ND-5 verplichting.

1639. **ACM** stelt voorop dat klanten in het corporate segment internettoegang meestal afnemen in combinatie met zakelijke diensten die wel onder de reikwijdte van de ND-5 verplichting vallen. Daardoor worden deze diensten vrijwel altijd als een onderdeel van een bundel getoetst aan deze verplichting.

1640. **Vodafone** merkt op dat KPN en de kabel er beiden belang bij kunnen hebben om scherpe retentie-aanbiedingen te doen die tot marge-uitholling leiden, zodanig dat alternatieve partijen geen voet aan de grond kunnen krijgen.[935] Vodafone roept ACM op om hier bij de invulling van ND-5 voor de retailmarkt voor internettoegang rekening mee te houden.

1641. **M7** stelt in zijn zienswijze dat alternatieve aanbieders momenteel al problemen ondervinden doordat KPN retail FttH-diensten levert tegen de prijs van DSL-diensten. Daardoor wordt de marge tussen de door KPN aangeboden FttH wholesalediensten en retaildiensten kleiner. M7 verzoekt ACM daarom om onderzoek te verrichten naar de WBT-prijzen voor FttH.[936]

---

[933] Zienswijze M7 (2015), blz. 2.

[934] Zienswijze BCPA (2014), paragraaf 1, blz. 2.

[935] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.7.2, blz. 24.

[936] Zienswijze M7 (2015), blz. 2.

1642. **ACM** verwijst naar randnummer 209 waarin hij heeft gemotiveerd geen risico op marge-uitholling te zien op de retailmarkt voor internettoegang.

1643. **Eurofiber** stelt dat de in randnummer 213 opgenomen stelling dat afnemers van ontbundelde toegang niet uit de markt zullen worden gedrukt als KPN alleen de prijzen voor HKWBT/HL verlaagt, niet af doet aan het feit dat KPN die prikkel wel degelijk kan hebben. ACM zou zich hiervan bewust moeten zijn en dit risico op marge-uitholling moeten adresseren.[937]

1644. **ACM** heeft in randnummer 213 op basis van meerdere argumenten gemotiveerd dat KPN geen prikkel heeft om marge-uitholling toe te passen middels prijsverlagingen van onder meer HKWBT/HL. ACM constateert dat Eurofiber geen van deze argumenten adresseert in zijn zienswijze en ziet dan ook geen reden haar analyse op dit onderdeel te herzien. Eurofiber beargumenteert dat er een risico op marge-uitholling bestaat, omdat KPN concurrenten heeft met een eigen infrastructuur (zoals Eurofiber). ACM overweegt dat de vanuit het onderhavige besluit opgelegde verplichtingen alternatieve aanbieders in staat dienen te stellen om onder concurrerende voorwaarden toegang te verkrijgen tot het netwerk van KPN. De ND-5 verplichting garandeert vervolgens dat deze alternatieve aanbieders op basis van de gereguleerde wholesalediensten kunnen concurreren met KPN, zonder dat hun marges daarbij worden uitgehold. De verplichtingen uit het marktanalysebesluit hebben niet tot doel om KPN te beperken in de concurrentie met andere infrastructuurpartijen zoals Eurofiber.

1645. **Tele2** is het niet eens met de stelling van ACM in randnummer 213 dat er geen risico op marge-uitholling bestaat voor WBT-diensten. Op zichzelf onderschrijft Tele2 dat er geen business case bestaat om op basis van ontbundelde toegang louter wholesalediensten aan te bieden. Volgens Tele2 ziet ACM echter over het hoofd dat ook wholesalediensten zoals WBT bijdragen aan de benodigde schaal om ontbundelde toegang af te nemen. Tele2 stelt verder dat in het verleden gebleken is dat KPN wel degelijk een prikkel heeft om de marges van concurrenten uit te hollen door de prijzen voor HKWBT/HL te verlagen. Tele2 is van mening dat ACM ten onrechte niet opmerkt dat dat de uittreding van BBned juist in belangrijke mate is veroorzaakt door selectieve onderbiedingen van KPN voor HKWBT/HL. Tele2 stelt bovendien dat ACM in het voorgaande marktanalysebesluit ontbundelde toegang tot de conclusie kwam dat KPN de prikkel tot marge-uitholling heeft op de HKWBT/HL-markt. Volgens Tele2 verklaart ACM nu niet waarom zij opeens van mening is dat dit risico is verdwenen. Tele2 meent dat dit vergaande gevolgen kan hebben, zoals het moeten sluiten van een centrale. Om marge-uitholling te voorkomen, pleit Tele2 er voor om een ND-5 verplichting te laten bestaan van het gereguleerde ontbundelde toegangsniveau naar de verschillende downstreamdiensten inclusief de zakelijke wholesalediensten.[938] Tele2 herhaalt dit standpunt in zijn zienswijze in september 2015.[939]

1646. **Vodafone** meent eveneens dat de meest doeltreffende bescherming tegen marge-uitholling eruit bestaat dat zowel de marges tussen tarieven voor ontbundelde toegang en WBT

[937] Zienswijze Eurofiber (2014), paragraaf Specifieke punten, Samenhang HKWBT/HL, blz. 5.

[938] Zienswijze Tele2 (2014), randnummer 89 -99.

[939] Zienswijze Tele2 (2015), randnummer 98 -115.

als de marges tussen ontbundelde toegang en retaildiensten worden beschermd. Als alternatief beschouwt Vodafone een situatie waarbij in ieder geval de marge tussen tarieven voor ontbundelde toegang en retaildiensten zou worden beschermd. Het uitsluitend toetsen van de marges tussen ontbundelde toegang en WBT noemt Vodafone contra-productief.[940]

1647. **ACM** onderkent het belang voor afnemers van ontbundelde toegang van de concurrentie op de WBT-markten. ACM is echter van oordeel dat dergelijke wholesalediensten een aanvulling vormen op de door retaildiensten gedreven business case van alternatieve aanbieders. ACM is daarom van oordeel dat het niet nodig is de business case voor deze wholesalediensten te beschermen tegen marge-uitholling. ACM ziet niet het risico dat KPN alternatieve aanbieders uit de markt drukt door alleen de tarieven voor WBT te verlagen. ACM constateert overigens dat **[vertrouwelijk:**

]. Ook hieruit leidt ACM af dat KPN geen prikkel heeft om met lage tarieven voor HKWBT/HL concurrenten uit de markt te drukken.

1648. **KPN** ziet meerdere inconsistenties met betrekking tot ND-5 in het ontwerpbesluit. Zo heeft ACM volgens KPN bepaald dat de retailkosten moeten worden gedifferentieerd tussen grootzakelijke en kleinzakelijke klanten. ACM heeft echter voorheen bepaald dat KPN de ND-5 verplichting moet toepassen op iedere individuele dienst. KPN meent daarom dat ACM afwijkt van haar eigen principe. Een tweede inconsistentie zit in het samenlopen van het onderhavige marktanalysebesluit met het eerdere besluit om de markt voor LKWBT niet te reguleren. KPN wijst erop dat ACM in het LKWBT-besluit heeft geconcludeerd dat er geen risico op marge-uitholling is voor zakelijke netwerkdiensten die zijn gebaseerd op LKWBT. Volgens KPN kan het daarom niet zo zijn dat dezelfde retaildiensten wel op basis van ND-5 moeten worden getoetst vanuit het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang. Tot slot acht KPN het inconsistent dat ACM in randnummer 301 in het ontwerpbesluit voorschrijft dat de retailkosten op basis van EDC-minus moeten worden vastgesteld, terwijl diezelfde retailkosten voor de verkoop van bijvoorbeeld mobiele diensten en clouddiensten moeten worden vastgesteld op basis van de LRIC-kostenmethodiek. KPN stelt dat het niet erg praktisch is om dezelfde retailactiviteiten vast te stellen op basis van verschillende methodieken.[941]

1649. Ten eerste wijkt **ACM** niet af van de zogenoemde dienstdefinitie. De dienstdefinitie blijft leidend bij de toepassing van de ND-5 verplichting. Zo wordt KPN voorgeschreven om in het kader van ND-5 een kostprijs te bereken per individuele dienst. Deze kostprijs bestaat uit zowel de wholesale- als retailkosten. Ten tweede acht ACM het LKWBT-besluit hier niet van belang. In dat besluit heeft ACM onderzocht en geconcludeerd dat KPN geen AMM heeft op de markt voor LKWBT. KPN is derhalve niet verplicht om te garanderen dat zijn retaildiensten repliceerbaar zijn op basis van de LKWBT-tarieven. In het onderhavige besluit heeft ACM geconcludeerd dat KPN AMM heeft op de markt voor ontbundelde toegang. Hij heeft de prikkel om de marges uit te hollen van afnemers van ontbundelde toegang. Daarom dienen de

[940] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.7.2, blz. 24.

[941] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.3b, blz. 46/47.

retaildiensten van KPN prijstechnisch repliceerbaar te zijn op basis van het gehanteerde tarief voor ontbundelde toegang. Tot slot benadrukt ACM dat in het kader van ND-5 de retailkosten worden vastgesteld op basis van één en dezelfde methodologie, namelijk EDC-minus. De stelling van KPN dat hij de LRIC-kostensystematiek dient te hanteren voor de retailactiviteiten van mobiele diensten en clouddiensten (voor zover deze onderdeel zijn van een reguleerde dienst), is dus onjuist. Ook in voorgaande reguleringsperiodes is KPN voorgeschreven om al zijn retailactiviteiten op basis van dezelfde kostenmethodiek vast te stellen. Zo werd KPN verplicht om de incrementele retailkosten die samenhangen met de individuele dienst, in ND-5 mee te nemen. Die norm handhaaft ACM in het onderhavige besluit, waarbij alleen de voorgeschreven kostenmethodiek wijzigt naar EDC-minus.

1650. Verder ziet **KPN** ook inhoudelijk meerdere verzwaringen van de ND-5 verplichting.[942] Zo constateert KPN dat ND-5 niet zou gelden voor retaildiensten in de markt voor internettoegang, maar dat ND-5 wel werking zou hebben voor diensten op onder meer de retailmarkt voor tweevoudige gesprekken. ACM verliest volgens KPN echter uit het oog dat ook consumenten die internettoegang afnemen de mogelijkheid hebben om twee gelijktijdige gesprekken te voeren (op basis van VOB2). Bij letterlijke lezing van het ontwerpbesluit volgt daarom dat de triple play aanbieding van KPN op de consumentenmarkt aan ND-5 onderworpen zouden zijn. Dit is volgens KPN een inconsistentie die moet worden hersteld in de definitieve versie van het marktanalysebesluit.

1651. **ACM** heeft deze stelling van KPN ter dupliek aan marktpartijen voorgelegd.

1652. **Vodafone**[943] en **M7**[944] stellen in hun zienswijze primair dat marge-uitholling niet uitgesloten kan worden op de consumentenmarkt en ND-5 daarom ook op die markt van toepassing moet zijn. In dupliek hebben deze marktpartijen echter aangegeven het zich vanuit consistentieoverwegingen te kunnen voorstellen dat specifiek VoB2 wordt uitgesloten van ND-5. **Tele2**[945] zegt niet te zien dat KPN actief VoB2-producten aan consumenten verkoopt en daarom geen noodzaak te zien om op dit punt aan KPN tegemoet te komen.

1653. **ACM** heeft in randnummer 209 overwogen dat in retailmarkten waar (in afwezigheid van regulering) naast KPN ook kabelaanbieders een aanzienlijk deel van de markt bedienen, er minder mogelijkheden voor KPN bestaan om de retailtarieven (selectief) te verlagen. Daarom heeft ACM geoordeeld dat er geen reëel risico is op marge-uitholling op de markt voor retail internettoegang. ACM meent dat eenzelfde analyse opgaat specifiek voor het VoB2-segment.[946]

---

[942] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.3b, blz. 47.

[943] Zienswijze op dupliek Vodafone, blz. 3.

[944] Zienswijze op dupliek M7, blz. 1.

[945] Zienswijze op dupliek Tele2, blz. 3.

[946] Het betreft bijvoorbeeld de VoB2-producten die KPN binnen haar triple-playconsumentenbundels aanbiedt. Dit maakt het voor consumenten mogelijk om twee gesprekken tegelijk te voeren.

Ook voor deze diensten ondervindt KPN relatief veel concurrentiedruk van kabelaanbieders. ACM heeft derhalve in dit besluit VoB2 uitgezonderd van de ND-5-verplichting.[947]

1654. Verder herhaalt **KPN** het argument dat hij in de eerder gevoerde beroepsprocedures tegen ND-5 heeft ingebracht.[948] KPN is mede op basis van een rapport van Charles River Associates van oordeel dat het niet passend is om KPN te verplichten voor de toepassing van ND-5 de kostprijs per dienst te berekenen. Voor zover ACM wel dit uitgangspunt hanteert voor ND-5 acht KPN inconsistent en onjuist dat hij verplicht is om de ongereguleerde kosten op basis van EDC-minus te berekenen. EDC-minus bevat volgens KPN marktkosten die niet samenhangen met de individuele dienst.

1655. **Vodafone** ondersteunt de toetsing van ND-5 op dienstniveau. Wanneer het aggregatieniveau van de toets te hoog wordt, biedt dit voor KPN mogelijkheden om aan bepaalde klanten relatief hoge, en aan andere klanten zeer lage tarieven te vragen. Dit leidt volgens Vodafone tot selectieve prijsonderbieding.[949]

1656. **ACM** acht het van belang dat ND-5 op dienstniveau bescherming biedt tegen marge-uitholling. KPN heeft namelijk de prikkel en de mogelijkheid om concurrenten selectief te onderbieden bij die specifieke klanten en segmenten waar hij relatief veel concurrentie ondervindt. Daarbij kan KPN een dusdanig lage retailprijs hanteren dat het gereguleerde tarief voor ontbundelde toegang niet kan worden terugverdiend. Afnemers van ontbundelde toegang zouden daardoor niet op prijs kunnen concurreren met KPN, zelfs als zij dezelfde schaal- en breedtevoordelen zouden kennen. ACM schrijft al meerdere reguleringsperiodes deze methodiek voor in het kader van ND-5. Sinds de voorgaande reguleringsperiode geldt ook de norm om op basis van de EDC-minus kostensystematiek de ongereguleerde kosten te bepalen. EDC-minus schrijft KPN voor om alleen de directe en indirecte kosten in de ND-5 kostprijs te betrekken voor zover deze op causale basis toegerekend kunnen worden aan meerdere diensten. De marktbrede kosten die geen enkel verband hebben met de individuele diensten vallen derhalve buiten deze systematiek.

1657. **KPN** meent dat ACM de ND-5 toets verzwaart door voor te schrijven dat de retailkosten niet langer op basis van incrementele kosten moeten worden meegenomen, maar op basis van EDC-minus.[950] De reden voor deze fundamentele koerswijziging ontbreekt volgens KPN. KPN wijst daarbij wederom op de eerder aangehaalde argumenten uit het rapport van Charles River Associates. KPN stelt dat het daarom eveneens onjuist is dat de retailkosten op basis van EDC-minus moeten worden berekend. KPN stelt dat ACM deze wijziging van ND-5 onvoldoende heeft gemotiveerd. Een update van de bestaande retailopslagen had meer voor de hand gelegen.

[947] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast (zie randnummers 209 en 339).

[948] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.3b, blz. 48.

[949] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.7.3, blz. 25.

[950] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.3b, blz.'s 48 en 49.

1658. **Tele2** is voorstander van het verlaten van de uniforme retailopslag en vervanging daarvan door de werkelijke retailkosten. Tele2 verzoekt ACM om in het definitieve besluit uitdrukkelijk op te nemen dat ook bundels waarvan zakelijke telefonie- en/of netwerkdiensten deel uitmaken, moeten voldoen aan de ND-5 verplichting.[951]

1659. Ook **Vodafone** onderschrijft de keuze van ACM om af te stappen van de uniforme opslagpercentages. Op deze manier kan recht worden gedaan aan de verschillen in incrementele kosten tussen verschillende type diensten, waarbij EDC-minus als uitgangspunt wordt gehanteerd.[952]

1660. **BCPA** steunt de waardering van de (ongereguleerde) retailkosten op basis van EDC-minus.[953]

1661. **ACM** verwijst naar randnummer 329 waarin zij meerdere argumenten geeft om de retailkosten op basis van EDC-minus vast te stellen. ACM constateert dat KPN in zijn zienswijze niet beargumenteert waarom er verschillende kostenmethodologieën zouden moeten gelden voor enerzijds de wholesalekosten en anderzijds de retailkosten. Evenmin bestrijdt KPN dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de hoogte van de retailkosten van verschillende diensten. Een uniforme retailopslag doet onvoldoende recht aan deze kostenverschillen en komt daarmee op gespannen voet te staan met het uitgangspunt dat iedere downstreamdienst te allen tijde en overal prijstechnisch repliceerbaar moet zijn. Daarvoor is het immers van belang dat de kostprijs per dienst realistisch wordt weergegeven. ACM wijst er ten slotte op dat de huidige invulling van de ND-5 verplichting KPN al verplicht om bundels van diensten te toetsen. De door Tele2 gevraagde verduidelijking van de besluittekst is derhalve niet noodzakelijk.

1662. **KPN** wijst op randnummer 325 waarin staat dat voor de toepassing van ND-5 moet worden uitgegaan van de wijze waarop KPN de diensten voortbrengt en niet van de voortbrengingswijze van de (grootste) efficiënte concurrent. Dit uitgangsprincipe staat volgens KPN in schril contrast met randnummer 327 waarin ACM stelt dat KPN moet afwijken van zijn eigen voortbrengingswijze indien KPN technisch niet exact dezelfde gereguleerde wholesale bouwsteen gebruikt.

1663. **Vodafone** onderschrijft juist dat het noodzakelijk is voor de effectiviteit van de ND-5 verplichting dat wordt uitgegaan van de gereguleerde wholesaletarieven, ook daar waar KPN in werkelijkheid niet exact dezelfde faciliteiten gebruikt. ACM wijst er volgens Vodafone terecht op dat zowel Equivalence of Input als Equivalence of Output ertoe strekken dat de diensten voor interne en externe wholesaleafnemers gelijk of gelijkwaardig zijn, ook in termen van prijs.[954]

1664. **ACM** acht de inhoud van de door KPN aangehaalde randnummers niet tegenstrijdig. Naar oordeel van ACM is het van belang dat de ND-5 kostprijs wordt berekend op basis van de

[951] Zienswijze Tele2 (2014), randnummers 100, 101.

[952] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.7.5, blz. 29.

[953] Zienswijze BCPA (2014), paragraaf inleiding, blz. 1.

[954] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.7.4, blz. 25.

voortbrengingswijze en de bijbehorende kosten van KPN. Dat voorkomt dat de ND-5 kostprijs hoger uitvalt doordat alternatieve aanbieders bijvoorbeeld niet de schaal- en breedtevoordelen van KPN realiseren. Dit neemt echter niet weg dat de tarieven van de gereguleerde diensten onderdeel zijn van de ND-5 kostprijs. ND-5 heeft immers tot doel te voorkomen dat KPN zichzelf voor die gereguleerde diensten discriminatoir een lager tarief rekent dan aan externe wholesaleafnemers. Dat is dan ook de reden dat KPN al meerdere reguleringsperiodes wordt voorgeschreven om bijvoorbeeld de gereguleerde tarieven voor WLR mee te nemen in de ND-5 kostprijs, ondanks dat KPN technisch zelf geen gebruik maakt van de WLR-dienst. Daarbij komt nog dat de tarieven voor gereguleerde diensten gebaseerd zijn op de kosten van KPN. ACM constateert verder dat KPN niet inhoudelijk ingaat op de in randnummer 327 aangedragen argumenten.

1665. **KPN** wijst op randnummer 336 waarin hem wordt voorgeschreven om de niet in rekening gebrachte afkoopsommen in het geval van een voortijdige overstap binnen KPN of zijn groepsmaatschappijen als kosten te betrekken in de ND-5 toets. KPN acht dit een disproportionele verzwaring van de ND-5 toets. KPN stelt dat concurrenten ongetwijfeld eenzelfde strategie volgen door bestaande klanten die een nieuw contract afsluiten geen afkoopsom in rekening te brengen. Bovendien acht KPN het een correctere methode om het door de klant verkregen voordeel van een vroegtijdige overstap te verrekenen in de ND-5-toets.

1666. **ACM** heeft op basis van concrete klachten van concurrenten vastgesteld dat KPN de afgelopen jaren wel afkoopsommen in rekening brengt als een bestaande klant overstapt naar een concurrent, maar deze afkoopsommen kwijtscheldt als de betreffende klant overstapt naar een andere dienst van KPN of zijn groepsmaatschappijen (zoals Telfort Zakelijk en XS4ALL). KPN duidt deze strategie als ‘de groene overstap’. In gevallen wordt dit door KPN ingezet als retentie-aanbod nadat een klant heeft aangegeven naar een concurrent te willen overstappen. In deze gevallen is het retailaanbod van KPN prijstechnisch niet repliceerbaar zolang KPN niet verplicht is om de afkoopsom in ND-5 te betrekken. Een concurrent zal immers evengoed de afkoopsom van KPN moeten verwerken in zijn aanbod aan de klant. ACM acht het daarbij niet van belang of concurrenten omgekeerd eenzelfde strategie kunnen voeren. Voor deze concurrenten geldt niet de verplichting om ontbundelde toegang te leveren tegen dusdanige voorwaarden dat er geen marge-uitholling optreedt.

1667. **KPN** stelt verder dat de implementatietermijn voor ND-5 van vier maanden te kort is. Daarbij acht KPN het met name van belang dat er nog een EDC-minus model moet worden ontwikkeld voor de retailkosten.

1668. **ACM** acht een termijn van vier maanden voor de implementatie van ND-5 niet onredelijk. ACM erkent dat KPN de retailkosten opnieuw moet berekenen. Daar staat echter tegenover dat ND-5 in voorgaande reguleringsperiodes al meerdere malen is geïmplementeerd. Dit maakt dat de methodiek om de wholesalekosten te bepalen al bekend is en dus minder werkzaamheden zal vragen. Ook het gegeven dat KPN zijn bestaande contracten niet opnieuw hoeft te toetsen aan de ND-5 verplichting, leidt tot aanzienlijk minder werkzaamheden dan de implementatie van ND-5 in voorgaande reguleringsperiodes.

1669. **KPN** merkt op dat ACM de methodiek van 'benefits received' lijkt uit te sluiten bij de implementatie van ND-5. Volgens KPN heeft deze methodiek heeft in het verleden de nodige marktconforme prijsflexibiliteit gerealiseerd bij de implementatie van verplichtingen. Daar bovenop komt dat KPN straks twee ND-5 toetsen moet uitvoeren: één op basis van het marktanalysebesluit Ontbundelde toegang en één op basis van het marktanalysebesluit HK-WBT/HL. Ook dit maakt het volgens KPN van belang dat tijdens de implementatie van ND-5 een beroep gedaan kan worden op 'benefits received' en de prijsflexibiliteit die dat met zich meebrengt.

1670. Het is correct dat **ACM** de benefits received methodiek als implementatiewijze voor EDC-minus uitsluit. ACM acht een dergelijke methode niet geschikt voor invulling van de ND-5 verplichting. De diensten van KPN zijn namelijk alleen prijstechnisch repliceerbaar als de incrementele kosten daadwerkelijk op basis van kostencausaliteit aan de betreffende diensten worden toegerekend en diensten elkaar dus niet subsidiëren op basis van het benefits received principe. ND-5 heeft immers tot doel te voorkomen dat KPN diensten selectief onder zijn kostprijs aanbiedt. Overigens sluit ACM niet uit dat er bij de implementatie van ND-5 methodes gehanteerd kunnen worden waarmee de EDC-minus kosten op causale basis (bijvoorbeeld op basis van gebruik) worden toegerekend aan de verschillende individuele diensten.

1671. Tot slot heeft **KPN** op 20 maart 2015 een opnieuw een rapport van Charles River Associates ingebracht. In dit rapport zijn conclusies getrokken die een nadere onderbouwing vormen van de zienswijze van KPN. Aanvullend daarop doet Charles River Associates aanbevelingen voor de ex-antetest op de economische dupliceerbaarheid uit de ND-aanbeveling.[955]

1672. **ACM** constateert dat het door KPN ingebrachte rapport een ondersteuning vormt van de door KPN ingebrachte argumenten tegen de huidige invulling van de ND-5 verplichting. ACM heeft dat onderdeel van de zienswijze van KPN reeds hiervoor geadresseerd. Daarnaast overweegt ACM dat de aanbevelingen van Charles River Associates voor de ex-antetest op de economische dupliceerbaarheid niet van toepassing zijn op het onderhavige marktanalysebesluit. ACM maakt in dit marktanalysebesluit Ontbundelde toegang immers expliciet de keuze voor tariefregulering van de FttH-netwerken van KPN. Dat brengt met zich mee dat ACM aan KPN geen ex-antetest op de economische dupliceerbaarheid oplegt. De ND-5 verplichting heeft weliswaar in de praktijk overeenkomsten met de test, maar heeft andere uitgangspunten. Overigens heeft ACM besloten dat de ND-5 verplichting niet van toepassing zal zijn tussen het gereguleerde ODF-access FttH en de retailmarkt voor internettoegang.

1673. **KPN** merkt in zijn zienswijze van september 2015 op dat ACM het inmiddels overeengekomen VULA-aanbod ten onrechte niet heeft betrokken bij de invulling van de ND-5 verplichting. Volgens KPN hebben alternatieve aanbieders door het ondertekenen van deze overeenkomsten kennelijk vertrouwen dat zij voor de komende zeven jaar onder concurrerende voorwaarden de markt kunnen bedienen. Verder is daarmee volgens KPN eveneens bewezen dat zich geen consumentenschade kan voordoen in de vorm van bovencompetitieve prijzen.

[955] Charles River Associates (2015), *Economic Replicability Testing for NGA Services*, 18 maart 2015.

KPN kan immers de prijsstelling van die alternatieve aanbieders niet bepalen. Ten slotte wijst KPN erop dat de met alternatieve aanbieders gesloten overeenkomsten hen in staat stellen om hoogwaardige zakelijke netwerkdiensten te realiseren en dus ook de zakelijke retailmarkten te bedienen.[956]

1674. **ACM** heeft van alternatieve aanbieders begrepen dat zij maatregelen willen tegen marge-uitholling, maar dat dergelijke (prijs)afspraken geen onderdeel kunnen vormen van de overeenkomsten. Daaruit maakt ACM op dat alternatieve aanbieders niet met het ondertekenen van de overeenkomst hebben aangegeven dat het risico op marge-uitholling zich niet langer voordoet. Verder is ACM het met KPN eens dat de toetreding van alternatieve aanbieders de prijzen van KPN en UPC/Ziggo disciplineert en consumentenschade tegen gaat. Dit is immers uiteindelijk het doel van regulering.

1675. Ten slotte merkt **KPN** in zijn tweede zienswijze op dat ACM had moeten onderzoeken wat het effect van ND-5 is geweest op onder meer de door KPN inmiddels verloren aanbestedingen UWV en ON2013. Volgens KPN had ACM daaruit kunnen opmaken welk effect de voorgenomen aanpassing van ND-5 zal hebben. KPN stelt dat de aanpassing van invulling van ND-5 zal leiden tot een hoger prijsniveau in de zakelijke markt. Daarbij speelt volgens KPN een belangrijke rol dat alle ongereguleerde diensten – voor zover deze gebundeld worden aangeboden met gereguleerde verbindingen – eveneens getoetst moeten worden aan ND-5. Volgens KPN heeft ACM bij de invulling van ND-5 met name onvoldoende rekening gehouden met concurrenten met een eigen zakelijk glasvezelnetwerk. In sommige regio's ondervindt KPN meer concurrentiedruk van deze infrastructuurconcurrenten dan in andere regio's. KPN pleit er daarom voor om de invulling van ND-5 geografisch te differentiëren.[957]

1676. **ACM** heeft de toepassing van ND-5 voor de ON2013 aanbestedingen de afgelopen jaren tot in detail met KPN besproken. ACM herkent zich daarom niet in de stelling dat zij daar onvoldoende kennis van zou hebben genomen. Verder overweegt ACM dat de voorgenomen aanpassingen van ND-5 tot doel hebben om de kosten van KPN realistisch weer te geven. Voor de ongereguleerde onderdelen van bundels dient KPN alleen de directe en indirecte kosten dan wel de lange termijn incrementele kosten in ND-5 op te nemen. De overheadkosten hoeven op die manier niet op elk bod terugverdiend te worden. Dit hoeft geen prijsopdrijvend effect te hebben zolang KPN zijn diensten niet onder haar (in)directe kosten in de markt zet. Daarnaast merkt ACM op dat het verliezen van een aanbesteding door KPN niet direct duidt op een onjuiste invulling van ND-5. Alternatieve aanbieders kunnen KPN onderbieden door op onderdelen (kosten)efficiënter te opereren dan KPN. Dat kan al dan niet door het ongereguleerde deel van de bundel in te kopen bij concurrenten van KPN.

1677. Ten slotte overweegt ACM dat het verzoek van KPN om geografische differentiatie mogelijk op basis van het verbod op tariefdifferentiatie kan worden ingevuld. KPN kan immers op basis van die verplichting voorstellen tot tariefdifferentiatie ter goedkeuring aan ACM

[956] Zienswijze KPN (2015), paragraaf 6.3, blz. 39 en 40.

[957] Zienswijze KPN (2015), paragraaf 6.3, blz. 40 en 41.

voorleggen. ACM keurt dergelijke voorstellen goed indien is aangetoond dat deze de mededinging niet belemmeren.

D.5.5 Transparantieverplichting en referentieaanbod

1678. **KPN** meent dat de continuering van de bestaande transparantieverplichting hem achter stelt in de strijd met de kabel en een serieuze bedreiging is voor het gelijke speelveld met Liberty Global. Zo is KPN eraan gehouden om minimaal twee maanden van tevoren elke nieuwe of gewijzigde dienst aan te kondigen, terwijl kabelaanbieders direct van start kunnen gaan. Er doen zich volgens KPN bovendien situaties voor met nieuwe of gewijzigde diensten waarbij een aankondigingstermijn geheel niet noodzakelijk is.[958,959]

1679. **ACM** heeft de aankondigingstermijn van twee maanden voor nieuwe of gewijzigde diensten al meerdere reguleringsperiodes voorgeschreven aan KPN. Het CBb heeft zich hier reeds over uitgesproken in de beroepsprocedure tegen het voorgaande marktanalysebesluit. Bovendien heeft KPN de mogelijkheid om een kortere aankondigingstermijn te hanteren als wholesaleafnemers daar unaniem mee instemmen.

D.5.6 Tariefregulering – algemeen

1680. **KPN** vindt de eis dat hij bij iedere rapportage een accountantsrapportage moet overleggen niet proportioneel en deze invulling is veel te generiek. In de praktijk zou dit kunnen betekenen dat KPN voor elk nieuw tariefelement dat wordt geïntroduceerd een accountantsverklaring moet overleggen. ACM zou ook zelf de juistheid van de rapportage kunnen vaststellen op basis van de opgeleverde informatie.[960]

1681. **ACM** is van oordeel dat KPN altijd een accountantsrapportage dient op te leveren bij een kostenrapportage. De functie hiervan is een extra (externe) controle op de juistheid van de rapportage en de aansluiting op de financiële administratie van KPN. ACM kan zich voorstellen dat dit bij kleine dienstaanpassingen niet altijd nodig is. Deze uitzonderingen kan KPN aan ACM voorleggen. Indien KPN in het concrete geval kan onderbouwen dat een accountantscontrole disproportioneel is, kan ACM hem in die specifieke situaties toestaan om geen externe accountantscontrole uit te laten voeren.[961]

1682. **KPN** constateert dat in randnummer 549 van Annex A in het kader van de WPC/EDC-systematiek wordt voorgeschreven dat de tariefplafonds jaarlijks in juli ingaan. KPN stelt dat het logischer is om de jaarlijkse wijzigingen van de tariefplafonds van deze nieuwe diensten gelijk te

[958] Aanbeveling van de Europese Commissie van 11 september 2013 over consistente verplichtingen tot non-discriminatie en kostenmethodologieën om de concurrentie te bevorderen en investeringen in breedband aantrekkelijker te maken, (2013/466/EU).

[959] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.4, blz. 51.

[960] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.5a, blz. 52.

[961] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast (zie randnummers 409, 430 en 446).

laten lopen met de verhoging van de safety caps voor bestaande diensten in januari van elk jaar.[962]

1683. **ACM** meent dat het tijdspad waarmee bepaalde tariefplafonds jaarlijks wijzigen onderdeel kan zijn van de specifieke tariefvoorstellen die KPN in de vorm van kostenrapportages aan ACM voorlegt. KPN kan bij nieuwe tariefvoorstellen het voorstel doen om de tariefplafonds jaarlijks gelijktijdig met de safetycaps te laten wijzigen. Volgens ACM staat randnummer 549 daaraan niet in de weg. Bij wijze van voorbeeld verwijst ACM naar het tariefbesluit MDF Pair Bonding waar deze werkwijze is gehanteerd.[963]

D.5.7 Tariefregulering – MDF-access

1684. **Tele2** meent dat voor de vaststelling van de tariefplafonds voor MDF-access de BULRIC+ methodiek de voorkeur geniet vanwege een grotere transparantie dan de WPC/EDC (safety cap) methodiek.[964] Tele2 ziet echter in dat het mogelijk een te zware exercitie zou zijn om een geheel nieuw kostenmodel te creëren voor MDF-diensten. Hij acht dit ook niet noodzakelijk om de mededingingsproblemen te remediëren. Tele2 stelt daarom voor de bestaande safety caps voor MDF-access op de volgende wijze aan te passen[965]:

- ACM zou hebben verzuimd om evidente fouten in het kostenmodel te repareren. De WPC-IIa procedure is nog in behandeling bij het CBb. In het geval dat het tarief na de uitspraak van het CBb hoger uitvalt dan het huidige tarief dient ACM de tariefplafonds opnieuw vast te stellen op basis van een BULRIC+ methodiek;[966]

- Tele2 stelt dat bij de bepaling van de co-locatiekosten en de SEV-kosten, de extra kosten die KPN aan de marktpartijen voor het elektriciteitsverbruik in rekening brengt, onjuist zijn meegenomen. Per saldo brengt KPN daardoor tweemaal elektriciteitskosten in rekening. Dit is in strijd met het uitgangspunt bij kostentoerekening dat kosten slechts eenmaal toegerekend mogen worden. Ook dit moet worden gerepareerd door de safety caps aan te passen;

- KPN zou marktpartijen ten onrechte kosten in rekening brengen voor een Premium SLA voor het oplossen van bovengrondse storingen, aangezien deze dienstverlening al onder de standaard SLA moet worden aangeboden. ACM dient KPN te verplichten deze dienstverlening onder de standaard SLA te leveren en het tarief voor de Premium SLA te verlagen; en

- ACM staat KPN toe MDF-access versneld uit te faseren. Volgens Tele2 heeft dit tot gevolg dat de schaalvoordelen van MDF-afnemers snel en abrupt afnemen. Daardoor kan Tele2 onder meer de vaste kosten voor co-locatie op den duur niet

[962] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.5a, blz. 52.

[963] Tariefbesluit MDF Pair Bonding, ACM/DTVP/2013/204815, 25 november 2013 .

[964] Zienswijze Tele2 (2014), randnummers 105, 106.

[965] Zienswijze Tele2 (2014), randnummers 110.

[966] Zienswijze Tele2 (2014), randnummers 107, 108.

meer terugverdienen. Tele2 verzoekt ACM dit op te lossen door het tarief voor co-locatie te versleutelen in het tarief voor MDF-access per aansluitlijn. Daarnaast dient het migratieaanbod van KPN voor MDF-access recht te doen aan de positie van de migrerende MDF-afnemers.

1685. **ACM** heeft in paragraaf 6.6.2.2 gemotiveerd waarom zij de safety cap systematiek ook voor de komende reguleringsperiode een passende invulling acht voor de tariefregulering van MDF-access. ACM overweegt daarbij dat een keuze voor safety caps inherent met zich meebrengt dat er geen sprake is van strikte kostenoriëntatie. De safety caps zijn gebaseerd op in het verleden vastgestelde kostengeoriënteerde tariefplafonds. Voor zover Tele2 zich niet kan vinden in die tariefplafonds, kan hij beroep instellen tegen de betreffende tariefbesluiten. ACM verwijst in dit verband naar deels nog lopende beroepsprocedures.

1686. **Tele2** herhaalt bovengenoemde argumenten in zijn zienswijze van september 2015. Daar voegt Tele2 aan toe dat het huidige tarief voor MDF-access inclusief verschillende bijbehorende faciliteiten € 10,81 per maand bedraagt. Tele2 meent dat dit buiten de door de Europese Commissie genoemde bandbreedte valt en ACM daarom de BULRIC-systematiek moet toepassen om een nieuw tarief te bepalen voor MDF-access.

1687. Ten slotte stelt Tele2 dat KPN verplicht dient te worden om Premium SLA's in zijn referentieaanbod op te nemen waarmee alternatieve aanbieders op gelijke voet kunnen concurreren met de retailorganisatie van KPN.[967]

1688. **ACM** wijst erop dat de Europese Commissie in de ND-aanbeveling het huidige tarief voor MDF-access niet als voorwaarde hanteert voor de implementatie van BULRIC. De Europese Commissie schat alleen in dat in Europa de meeste tarieven voor MDF-access zich na de toepassing van BULRIC zullen bevinden tussen circa € 8 en € 10 per maand (overigens op basis van het prijspeil 2012). In de ND-aanbeveling wordt expliciet gewaarschuwd dat hieruit niet moet worden afgeleid dat de toepassing van BULRIC tot een tarief moet leiden binnen deze bandbreedte. De Europese Commissie stelt vervolgens dat de ND-aanbeveling op dit punt voor alle NRI's geldt, maar dat NRI's met een bestaand tarief voor MDF-access tussen circa € 8 en € 10 per maand tot en met 2016 mogen wachten met de implementatie van BULRIC. De ND-aanbeveling is op dit onderdeel dus inmiddels achterhaald, omdat een eventuele implementatie van BULRIC überhaupt niet eerder dan in 2016 zou kunnen aanvangen. ACM heeft los hiervan in paragraaf 6.6.2.2 gemotiveerd waarom zij de safety cap systematiek ook voor de komende reguleringsperiode een passende invulling acht voor de tariefregulering van MDF-access. Het is NRI's toegestaan om gemotiveerd af te wijken van de ND-aanbeveling.

1689. Ten slotte overweegt ACM dat KPN reeds verplicht is om de in zijn referentieaanbod opgenomen diensten non-discriminatoir te leveren aan zijn eigen retailorganisatie. ACM houdt actief toezicht op de naleving van deze non-discriminatieverplichting.

[967] Zienswijze Tele2 (2015), randnummers 68 – 71.

1690. **Tele2** stelt dat op basis van de huidige tariefplafonds voor MDF pair bonding voor alternatieve afnemers geen levensvatbare business case bestaat. Volgens Tele2 maken de relatief hoge eenmalige tarieven dat alternatieve aanbieders onvoldoende zekerheid krijgen om hun hoge investeringen in MDF pair bonding te kunnen terugverdienen. Deze onzekerheid voor Tele2 is des te groter nu voor hem onduidelijk is wanneer en op welke schaal KPN zijn netwerk op basis van pairbonding verder upgradet met bonded vectoring en phantoming. Als oplossing stelt Tele2 dat de eenmalige kosten van pair bonding moeten worden gekapitaliseerd en over de verwachte levensduur van het kopernetwerk worden afgeschreven. Daarmee dalen de eenmalige tarieven wat leidt tot een stijging van de maandelijkse tarieven.[968, 969]

1691. **Vodafone** en **M7** stellen eveneens voor (een deel van) de eenmalige kosten voor pair bonding toe te rekenen aan de maandelijkse tarieven, evenals andere investeringen in het kopernetwerk. Volgens M7 is KPN in staat als wholesaleaanbieder dan wel retailaanbieder om deze eenmalige kosten over een periode van meer dan tien jaar terug te verdienen, terwijl alternatieve aanbieders nu genoodzaakt worden om als retailaanbieder binnen drie á vier jaar dezelfde kosten terug te verdienen. Op deze manier bestaat er volgens M7 voor alternatieve aanbieders geen business case om pair bonding commercieel in te zetten voor de consumentenmarkt.[970, 971]

1692. De door Tele2 en Vodafone ingebrachte bezwaren richten zich volgens **ACM** niet als zodanig tegen de in het marktanalysebesluit voorgeschreven methodiek om de tariefplafonds vast te stellen. De argumenten van partijen zijn gericht tegen de nadere invulling van tariefplafonds voor pair bonding, zoals vastgesteld in het tariefbesluit. Tele2 heeft tegen dit tariefbesluit beroep aangetekend bij het CBb.

1693. **Vodafone** en andere partijen hebben in hun zienswijze notie genomen van randnummer 402 van het marktanalysebesluit waarin ACM bepaalt dat de projectkosten voor pair bonding geen onderdeel maken van het gereguleerde tariefplafond nadat zij zijn afgeschreven. Partijen uiten hier geen bezwaar tegen.[972]

1694. **ACM** merkt op dat deze in randnummer 402 opgenomen regel uiteraard ook van toepassing is op eventuele andere maandelijkse tarieven die de voorgaande reguleringsperiode zijn vastgesteld en waarin nog eenmalige projectkosten worden afgeschreven.[973]

1695. **Vodafone** benadrukt daarnaast in zijn zienswijze dat de safety cap voor pair bonding zich in ieder geval niet kan uitstrekken tot de eenmalige kosten. Over de ontwikkeling van die eenmalige kosten bestaan volgens Vodafone nog grote onzekerheden, omdat pair bonding zich (met name ten tijde van het vaststellen van de thans geldende tarieven) nog aan het begin van

[968] Zienswijze Tele2 (2014), randnummers 42 – 53.

[969] Zienswijze Tele2 (2015), randnummers 74 – 89.

[970] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.8.1, blz. 32.

[971] Zienswijze M7 (2015), blz. 5 en 6.

[972] Zienswijze Vodafone (2015), blz. 9.

[973] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast (zie randnummer 402).

zijn levenscyclus bevond. Vodafone vermoedt dat deze kosten nog sterk fluctueren en pas stabiel zullen worden naarmate KPN pair bondig de komende periode op grote schaal zal inzetten. Vodafone verzoekt ACM dan ook om – alvorens zij zou overgaan tot het instellen van een safety cap voor de tarieven voor pair bonding – de eenmalige kosten van KPN voor pair bonding opnieuw op te vragen.[974]

1696. **Tele2** stelt eveneens dat de tarieven voor pair bonding inmiddels achterhaald zijn. Tele2 draagt daarvoor aan dat de kostengegevens op basis waarvan de gereguleerde tarieven zijn vastgesteld, afkomstig zijn uit een periode waarin pair bonding zich nog in een beginfase bevond. Tele2 acht het daarom nog te prematuur om de thans geldende tariefplafonds voor pair bonding de volgende periode op basis van de safety cap te continueren.

1697. **ACM** heeft in paragraaf 7.6.2.2 van het marktanalysebesluit uitgebreid gemotiveerd waarom de safety cap methodologie passend is voor MDF-access. Daarbij heeft ACM met name overwogen dat de kosten van oude koperdiensten aan het eind van hun levenscyclus met relatief veel onzekerheid zijn omgeven. Zo heeft ACM in randnummer 387 toegelicht dat de onzekerheid over de kosten van MDF-access voortkomen uit zowel de ontwikkelingen van de kosten als in de ontwikkeling van volumes die samen de kostprijs van koperaansluitingen bepalen. ACM heeft meer concreet in randnummer 388 uitgelegd dat de onzekerheid over de kosten wordt bepaald doordat onder meer (i) het niet duidelijk is wanneer delen van het kopernetwerk worden uitgefaseerd, (ii) de hoogte van de investeringen wezenlijk zullen afwijken door de transitie naar nieuwe technologieen, (iii) de onderhoudskosten aan het eind van de levencyclus minder voorspelbaar worden en (iv) de volumes onzeker zijn door de migratie van koper naar glasvezel.

1698. ACM constateert dat bovengenoemde overwegingen gebaseerd zijn op toegangsdiensten die zich aan het einde van hun levenscylcus bevinden. Dit terwijl – zoals Vodafone en Tele2 terecht opmerken – pair bonding juist een nieuwe toegangsdienst is. KPN heeft deze dienst geïntroduceerd om te kunnen voldoen aan de toenemende vraag naar bandbreedte in gebieden. KPN heeft zijn aandeelhouders uitgelegd dat investeringen in dergelijke koperupgrades betekenen dat de investeringen in de uitrol van FttH-netwerken kunnen worden beperkt. Pair bonding zal – zeker gecombineerd met andere koperupgrades – in een steeds groter deel van Nederland de Next-Generation-Access worden. Op basis van pair bonding en vectoring kan KPN momenteel al snelheden tot 200 Mbit/s leveren.

1699. ACM komt daarom tot de conclusies dat de safety cap nog niet passend is voor deze relatief nieuwe technologie. Het is aannemelijk dat de tarieven voor pair bonding op het moment dat zij werden vastgesteld nog niet representatief waren voor de kosten gedurende de levenscyclus van dit toegangsproduct. Het gaat daarbij meer specifiek om de kosten voor de activatie van pair bonding. Deze kosten vormen de basis voor de eenmalige tarieven voor pair bonding. ACM concludeert dat voor het vaststellen van deze tariefplafonds niet de safety cap systematiek, maar de WPC/EDC-kostensystematiek passend is. De afweging voor de WPC/EDC-kostensystematiek ten opzichte van de BULRIC+ systematiek heeft ACM reeds

[974] Zienswijze Vodafone (2015), blz. 9 tot en met 12.

gemotiveerd in randnummer 424 van het marktanalysebesluit en randnummers 1711 tot en met 1716 van deze Nota van Bevindingen.

1700. Ten slotte overweegt ACM dat bovengenoemde niet afdoet aan de passendheid van de safety cap systematiek voor de maandelijkse tariefcomponenten van pair bonding. Deze maandelijkse tarieven zijn immers grotendeels gebaseerd op safety caps voor MDF-access.[975]

D.5.8 Tariefregulering – VULA

1701. **Vodafone** deelt de opvatting van ACM dat er geen zwaarwegende redenen zijn om af te wijken van de Aanbevelingen van de Europese Commissie en dat de BULRIC+ kostenmethodiek daarom een passende en proportionele invulling vormt voor het vaststellen van de tariefplafonds voor VULA. Wanneer BULRIC+ op een correcte wijze wordt geïmplementeerd, ontstaat volgens Vodafone een transparant kostenmodel dat recht doet aan de kosten die een aanbieder zoals KPN heeft.[976]

1702. **Vodafone** en **Tele2** zijn van oordeel dat bij het opstellen van het BULRIC+ model de bestaande activa van de koperen aansluitlijn moet worden meegenomen op basis van historische kosten en met inbegrip van de historische afschrijvingen die hebben plaatsgevonden op de betreffende activa.[977, 978]

1703. **KPN** acht het onlogisch dat ACM in het ontwerpbesluit ervoor kiest om de tariefplafonds voor VULA vast te stellen op basis van de BULRIC+ methodiek. Volgens KPN leidt dit tot meerdere inconsistenties.[979] Ten eerste is VULA een alternatief voor MDF- en SDF-access. Voor die beide diensten gelden safety caps die in het verleden zijn gebaseerd op de WPC/EDC-kostensystematiek. Door het VULA-tarief vast te stellen op basis van BULRIC+, ontstaat er een discrepantie met deze tarieven. Ten tweede merkt KPN op dat ACM zelf erkent dat BULRIC+ en EDC in hoge mate als vergelijkbaar kunnen worden beschouwd. Ook dit is een reden om EDC eveneens te hanteren voor het vaststellen van het VULA-tarief. Ten derde wijst KPN erop dat ACM in het Marktanalysebesluit HKWBT/HL heeft geoordeeld dat de BULRIC-systematiek alleen geschikt is voor de regulering van vaste en mobiele gespreksafgifte. Tot slot ziet KPN het risico dat het opzetten van een nieuw BULRIC+ kostenmodel ertoe leidt dat er inconsistenties ontstaan tussen de tariefplafonds voor enerzijds VULA en anderzijds HKWBT/HL. De gereguleerde tariefplafonds voor HKWBT/HL zijn immers gebaseerd op EDC. KPN pleit er dan ook voor om de tariefplafonds voor VULA eveneens vast te stellen op basis van de EDC-systematiek.

[975] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast (zie randnummer 404).

[976] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.8.1, blz. 31.

[977] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.8.1, blz. 32.

[978] Zienswijze Tele2 (2014), randnummer 111.

[979] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.5b, blz. 52 en 53.

Dupliek tariefregulering VULA

1704. ACM heeft naar aanleiding van bovenstaande reacties van marktpartijen ter dupliek aangegeven welke kostenmethodieken zij overweegt voor het vaststellen van de tariefplafonds voor VULA. Zoals beschreven in randnummer 1533 zal ACM het tarief vaststellen als partijen hierover niet zelf tot een overeenkomst komen. ACM heeft overwogen om in dat geval de tariefplafonds voor VULA vast te stellen op basis van:

A. de BULRIC+ methodiek;

B. de EDC-systematiek; of

C. de bestaande tarieven (safety caps) voor MDF- en SDF-access vermeerderd met de overige kosten op basis van de EDC-systematiek.

1705. In dupliek merkt **BCPA** op dat de door KPN naar voren gebrachte redenen om de EDC-systematiek te hanteren voor de VULA tariefplafonds en daarmee af te wijken van de ND-aanbeveling zeer summier zijn uitgewerkt en niet overtuigen. Volgens BCPA zijn de redenen voor ACM om van de ND-aanbeveling af te wijken dan ook onvoldoende zwaarwegend.

1706. **M7** geeft in dupliek aan geen expliciete mening te hebben over de keuze tussen BULRIC+ of EDC, maar stelt dat tariefplafonds voor VULA die voortbouwen op de huidige safety caps in elk geval zeer onwenselijk zijn. De safety caps zijn volgens M7 niet kostengeoriënteerd.

1707. In dupliek geeft **Tele2** in aanvulling op zijn reactie in de consultatie aan dat hij het in elk geval van belang acht dat VULA-tarieven snel worden vastgesteld en dat de huidige safetycap tarieven als uitgangspunt kunnen dienen. Wel moeten deze safety cap tarieven gecorrigeerd worden, zoals aangeven in randnummer 1684. Daarnaast acht Tele2 het van belang dat ACM bij het vaststellen van de tariefplafonds uitgaat van een tariefstructuur die de business case en investeringen van MDF-afnemers weerspiegelt.

1708. **Vodafone** zegt in dupliek dat EDC voor hem niet transparant is en het ook de vraag is hoe dit in de praktijk zou worden toegepast. Daarom is het op voorhand voor Vodafone niet te bepalen welke kostensystematiek het meest geschikt is. Vodafone stelt voorop dat ACM in elk geval de economische repliceerbaarheid moet waarborgen en dat daarvoor in theorie zowel EDC als BULRIC+ geschikt kunnen zijn. Verder dient ACM te garanderen dat de betreffende kostenmethodiek niet leidt tot een tarief dat boven de kosten uitstijgt en de methodiek daarom de afschrijvingen van de koperen aansluitlijn in acht moet nemen. Ten slotte acht Vodafone het van belang dat bij het vaststellen van het tarief wordt gecorrigeerd voor bepaalde suboptimale bezettingsgraden van netwerkonderdelen.

1709. In dupliek bevestigt **KPN** zijn eerdere reactie en zijn voorkeur voor de EDC-methodiek. Hierbij benadrukt KPN wel dat alle safety cap tarieven dienen te worden gehanteerd, ook voor de bijbehorende faciliteiten (zoals bijvoorbeeld co-locatie).

1710. **ACM** heeft naar aanleiding van deze reacties van marktpartijen uit de consultatie en dupliek opnieuw overwogen welke kostenmethodiek passend is voor het vaststellen van de VULA-tariefplafonds. Zij maakt daarbij de volgende afwegingen.

1711. ACM houdt zoveel mogelijk rekening met de ND-aanbeveling en wijkt hier alleen van af als daar voldoende zwaarwegende redenen voor zijn. ACM is van oordeel dat toepassing van de BULRIC+ methodiek voor de vaststelling van de VULA-tarieven een aantal nadelen met zich meebrengt. Ten eerste is ACM het eens met de verschillende marktpartijen dat de ontwikkeling van een BULRIC+ kostenmodel door een extern onderzoeksbureau naar verwachting relatief veel tijd in beslag zal nemen. Dit heeft tot gevolg dat de tariefplafonds voor VULA lange tijd onbekend zijn. De onzekerheid die dit met zich meebrengt, kan een negatief effect hebben op de investeringen van zowel wholesaleafnemers als KPN. Ten tweede erkent ACM dat – zoals door KPN is ingebracht – de toepassing van BULRIC+ voor VULA tot inconsistenties leidt met de overige gereguleerde tariefplafonds die zijn gebaseerd op de EDC- en/of safety cap systematiek (voor koperdiensten) en de DCF-systematiek (voor ODF-access FttH). Dit kan leiden tot onjuiste verhoudingen tussen de tarieven van de verschillende gereguleerde wholesalediensten van KPN.

1712. ACM constateert dat een invulling van de tariefregulering voor VULA op basis van het bestaande tarief (safety cap) voor MDF-access vermeerderd met de meerkosten van VULA op basis van de EDC-systematiek bovengenoemde nadelen in belangrijke mate wegneemt. Daarbij handelt ACM nog steeds in lijn met de doelstellingen van het regelgevingskader en de uitgangspunten van de ND-aanbeveling. Zo motiveert de Commissie de keuze voor BULRIC+ als volgt in de ND-aanbeveling:

> **"***(25) Om de doelstellingen van het regelgevingskader te bereiken, moet een kostenmethodologie worden toegepast die leidt tot toegangsprijzen die zo dicht mogelijk bij de verwachte prijzen op een markt met daadwerkelijke mededinging liggen. Een dergelijke kostenmethodologie dient te zijn gebaseerd op een modern efficiënt netwerk, dient de behoefte aan langdurig stabiele en voorspelbare wholesaleprijzen voor kopertoegang te weerspiegelen, waardoor sterke schommelingen en schokken worden voorkomen, om te zorgen voor een duidelijk kader voor investeringen, en dient in staat te zijn om kostengeoriënteerde wholesaleprijzen voor kopertoegang te genereren, die als anker dienen voor NGA-diensten en op toepasselijke en consistente wijze rekening houden met het effect van afnemende volumes als gevolg van de overgang van koper naar NGA-netwerken, dat wil zeggen dat een kunstmatige stijging van wholesaleprijzen voor kopertoegang wordt vermeden, die anders plaats zal vinden doordat klanten naar de NGA-netwerken van de AMM-exploitant migreren.*
>
> […]
>
> *(27) Een kostenmethodologie waarvan het juiste „bouwen of kopen"-signaal uitgaat, dient het goede evenwicht te vinden tussen het waarborgen van efficiënte toegang en voldoende prikkels om te investeren en in het bijzonder om NGA-netwerken aan te*

leggen en daardoor nieuwe, snellere en betere breedbanddiensten te leveren."
(onderstreping ACM)

ACM constateert dat de safety cap systematiek bij uitstek tot maximaal voorspelbare en stabiele tarieven leidt. Safety caps voorkomen dat de wholesaletarieven kunstmatig fluctueren door de effecten van enerzijds afnemende volumes en anderzijds afschrijvingen van de koperen aansluitlijn. Dit in tegenstelling tot de situatie waarbij de kosten van de aansluitlijn worden bepaald op basis van de EDC-systematiek. De indexering van de safety caps zorgt er juist voor dat de wholesaletarieven op het koperen netwerk van KPN jaarlijks navenant stijgen met de eveneens geïndexeerde tarieven van ODF-access FttH. Dit garandeert dat de verhouding tussen de koper- en glasvezeltarieven niet wordt verstoord en het juiste 'bouwen of kopen-signaal' wordt gegeven aan alternatieve aanbieders.

1713. Bovengenoemde eigenschappen blijven behouden door de bestaande safety caps op te nemen in de tariefplafonds voor VULA. ACM acht het passend om vervolgens de safety caps te vermeerderen met de meerkosten voor VULA op basis van de EDC-systematiek. Dit leidt er namelijk toe dat de VULA-tarieven consistent zijn met de overige op basis van EDC vastgestelde wholesaletarieven. EDC-kostenrapportages zijn bovendien op redelijk korte termijn op te leveren. Daarmee geeft het zowel KPN als wholesaleafnemers van VULA meer (investerings)zekerheid dan de BULRIC+ systematiek. Overigens leidt de toepassing van EDC op de meerkosten voor VULA naar verwachting niet tot de eerder genoemde onzekerheden. De kosten voor dit specifieke deel van het netwerk kennen namelijk – in tegenstelling tot de kosten van de aansluitlijn – minder fluctuaties. Het betreft een deel van de backbone van het netwerk. Dit netwerkdeel wordt niet geconfronteerd met grote schommelingen in volumes, omdat het voor meerdere koper- en glasvezeldiensten wordt ingezet. De backbone is bovendien verglaasd en bevat daarom geen afgeschreven koperen onderdelen.

1714. ACM is van oordeel dat er geen noodzaak bestaat om de bestaande safety cap tarieven over te nemen voor andere kosten dan de kosten die vallen onder de maandelijkse vergoeding voor het MDF-lijntarief. Het betreft bijvoorbeeld de installatie- en leveringskosten. ACM acht het daarbij van belang dat dit kosten betreft van activiteiten die overwegend operationeel van aard zijn. Het gaat dus niet om langjarige investeringskosten (CAPEX) waarvoor stabiliteit en voorspelbaarheid van groot belang zijn. Een ander argument is dat deze kosten sterk onderhevig zijn aan efficiencyverbeteringen. ACM acht het van belang dat die efficiencyverbeteringen door KPN worden doorgegeven via het gereguleerde wholesaletarief. ACM acht het ook vanuit het oogpunt van consistentie wenselijk om deze eenmalige tarieven op basis van EDC vast te stellen. Deze systematiek hanteert ACM eveneens voor ODF-access FttH, waardoor ook op dat punt een grotere mate van consistentie in het tarievenbouwwerk wordt gerealiseerd. ACM acht het alleen niet noodzakelijk om nieuwe tarieven vast te stellen als het gaat om bijbehorende faciliteiten voor VULA die op exact dezelfde wijze al worden aangeboden in het referentieaanbod voor MDF-access en waarvoor derhalve al een tariefplafond is vastgesteld. Dit laatste geldt onder meer voor co-locatie.

1715. ACM verwijst voor Tele2's bezwaren tegen de huidige safety cap tarieven naar randnummer 1685.

1716. Ten slotte is ACM het eens met Vodafone dat bij de toepassing van de EDC-systematiek voor de VULA-tariefplafonds rekening kan worden gehouden met eventuele tijdelijk lage bezetting van het netwerk voor bepaalde nieuwe (of oude) technologieën. In de EDC-systematiek kan dit door toepassing van bijvoorbeeld meerjarenvensters. Op het moment dat deze verplichting wordt toegepast in een tariefbesluit, zal ACM beoordelen in hoeverre het noodzakelijk is om gebruik te maken van een dergelijke systematiek.[980]

D.5.9 Tariefregulering – ODF-access FttH

1717. **KPN** stelt dat de methode voor inflatiecorrectie zoals beschreven in randnummer 395 afwijkt van de beschreven methode voor de inflatiecorrectie in het tariefbesluit FttH van 2012. KPN gaat er vanuit dat de methode zoals beschreven in het tariefbesluit leidend is.[981]

1718. **ACM** herkent het verschil in methodiek dat KPN beschrijft niet. In het tariefbesluit FttH is meer specifiek beschreven dat de tariefplafonds jaarlijks per 1 januari worden verhoogd met de CPI-jaarmutatie van september van het voorafgaande kalenderjaar. Daarbij geldt nog steeds dat de inflatie over het voorgaande kalenderjaar wordt genomen om de inflatiecorrectie voor het huidige jaar te bepalen. ACM acht dit een geschikte methodiek voor de indexering zowel de tarieven voor ODF-access FttH als de safety caps.[982]

1719. **Vodafone** is van mening dat ACM het risico dat KPN de tarieven voor ODF-access verhoogt tot aan de tariefplafonds, ten onrechte niet heeft geadresseerd in het ontwerpbesluit. ACM heeft ervoor gekozen om de geconstateerde problematiek niet in het concentratiebesluit op te lossen, maar juist in het marktanalysebesluit. Het is daarom wenselijk dat ACM in het marktanalysebesluit enige begrenzing stelt aan de mate en het tempo waarmee KPN na de volledige overname van Reggefiber het verschil huidige tarief en het tariefplafond mag verkleinen.[983]

1720. **ACM** heeft kostengeoriënteerde tariefplafonds vastgesteld voor ODF-access FttH. KPN mag maximaal deze tariefplafonds in rekening brengen. Daarmee is het risico op buitensporig hoge tarieven volgens ACM voldoende geadresseerd.

D.5.10 Verzoek om nadeelcompensatie

1721. **KPN** is van mening dat, mocht de constatering juist zijn dat KPN en Liberty Global gezamenlijk over AMM beschikken of dat een risico op gezamenlijke dominantie bestaat en dat dient te worden geremedieerd, ACM de onevenredige nadelen van asymmetrische regulering dient te remediëren. KPN stelt dat hij vanwege de regulering kosten moet maken om zijn netwerk toegankelijk te maken voor derden. Concurrenten hebben deze kosten niet. KPN is verder van mening dat hij geremd wordt in de innovatie van zijn netwerk omdat ACM de (verdere) upgrading van het kopernetwerk afhankelijk heeft gesteld van een afneembaar VULA-aanbod waar noodzakelijkerwijs de nodige tijd overheen gaat. KPN wijst in zijn zienswijze op

[980] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast (zie randnummers 395 en 435).

[981] Zienswijze KPN (2014), paragraaf 4.5c, blz. 53.

[982] ACM heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast (zie randnummers 420 tot en met 426).

[983] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 5.2.8.2, blz. 33.

het te doorlopen onderhandelingstraject en de migratietermijn van twaalf maanden. Dit zou KPN belemmeren in de concurrentiestrijd met de kabel.

1722. KPN is van oordeel dat ACM met het voorgaande rekening had moeten houden door een analyse uit te voeren op de proportionaliteit van de verplichtingen en door in het besluit een voorstel tot nadeelcompensatie op te nemen. Voor dat laatste ziet KPN het egalité-beginsel als grondslag. Dit beginsel komt er kortweg op neer dat de nadelige gevolgen van een rechtmatig overheidsbesluit niet ten laste dienen te komen van een beperkte groep van personen, maar gelijkelijk verdeeld moeten worden over de gemeenschap. KPN heeft dit betoog tijdens de consultatie van het aangepaste marktanalysebesluit nogmaals ingediend.[984]

1723. Voor nadeelcompensatie in het nieuwe marktanalysebesluit is naar het oordeel van **ACM** geen aanleiding. KPN miskent in zijn argumentatie dat de regulering betrekking heeft op de markt voor ontbundelde toegang waarvan kabel, zoals gemotiveerd in het ontwerpbesluit, geen onderdeel uitmaakt. Uit de analyse van de markt voor ontbundelde toegang volgt dat alleen KPN beschikt over AMM. Uit de Tw en de jurisprudentie volgt dat ACM in een dergelijk geval moet reguleren. Daarbij kan zij slechts de verplichtingen inzetten waarin de wetgever in de Tw heeft voorzien.

1724. Uit de Tw volgt dat verplichtingen in een marktanalysebesluit uitsluitend gelden voor de onderneming met AMM. De verplichtingen zijn bedoeld om mogelijk misbruik van een AMM-positie te voorkomen. Daarmee beperken verplichtingen naar hun aard de onderneming met AMM in zijn mogelijkheden, met mogelijk nadeel tot gevolg. Uit de systematiek van de Tw volgt derhalve dat de wetgever juist heeft beoogd om de lasten uitsluitend aan de onderneming met AMM op te leggen. De wetgever heeft daarbij niet voorzien in een wettelijke compensatieregeling. Gelet op de bedoelingen van de wetgever is compensatie van nadeel in het marktanalysebesluit dan ook niet aan de orde.[985]

1725. Wel is het aan ACM om tot passende regulering te komen, dat wil zeggen dat verplichtingen zijn afgestemd op de aard van de geconstateerde problemen en deze proportioneel en gerechtvaardigd zijn. Daarmee kunnen eventuele nadelen voor KPN, binnen de mogelijkheden van ACM, zoveel mogelijk worden beperkt. Anders dan KPN van oordeel is, is dit in het besluit wel degelijk gedaan. Ten aanzien van KPN's opmerking over upgrades van het kopernetwerk en de relatie met VULA en onderhandelingen met afnemers hierover, merkt ACM op dat zij de toegangsverplichting heeft aangepast (zie randnummer 1533).

D.6 Analyse retailmarkt internettoegang

D.6.1 Afbakening retailmarkt voor internettoegang

1726. **Vodafone** en **BCPA** zijn van mening dat ACM onvoldoende heeft onderbouwd dat er geen nader onderscheid dient te worden gemaakt in internettoegang voor consumenten en

[984] Zienswijze KPN (2015), blz. 41.

[985] Vgl. ook de opmerkingen hierover in de memorie van toelichting bij de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten, Kamerstukken II, 2010-2011, 32621, nr 3, blz 13.

zakelijke eindgebruikers. Vodafone benadrukt dat internetproposities voor zakelijke klanten volstrekt anders zijn dan consumentendiensten in de manier waarop ze worden aangeboden en gedistribueerd. Ook is de dynamiek op het zakelijke segment anders dan op het consumentensegment, bijvoorbeeld door de afwezigheid van concurrentiedruk van kabel.[986] Dit wordt ook door BCPA gesignaleerd.[987]

1727. Uit de analyse van **ACM** blijkt dat er geen duidelijk onderscheid gemaakt kan worden tussen de productkenmerken van zakelijke internetdiensten en consumenteninternetdiensten. In reactie op een prijsverhoging lijken zakelijke afnemers uit de verschillende segmenten te kunnen overstappen naar een qua service en kwaliteit nabijgelegen alternatief. ACM stelt daarmee overigens niet dat alle vormen van internettoegang direct met elkaar concurreren. Voor de groep allergrootste corporate klanten merkt ACM in haar analyse op dat er mogelijk wel sprake is van een aparte relevante markt. De aanwijzingen die ACM hier voor heeft zijn echter niet voldoende overtuigend. Los daarvan zal het onttrekken van deze groep aan de relevante markt voor vaste internettoegang geen effect hebben op de conclusie over de concurrentiesituatie op deze markt.

Geografische markt

1728. **CAIW** plaats vraagtekens bij de geografische marktafbakening van de retailmarkt voor internettoegang door ACM. Omdat CAIW niet landelijk actief is, kan er volgens CAIW voor hem geen sprake zijn van een nationale markt. CAIW stelt dat als hij op prijswijzigingen van landelijke aanbieders reageert dit nog niet tot de conclusie leidt dat de geografische markt als nationaal moet worden afgebakend.[988]

1729. Het feit dat CAIW zijn prijzen aanpast als gevolg van het prijsbeleid van landelijke aanbieders, geeft volgens **ACM** aan dat hij concurrentiedruk ervaart van deze landelijke aanbieders. Aangezien deze landelijke aanbieders actief zijn in heel Nederland en CAIW zijn prijzen als gevolg van de concurrentiedruk van deze landelijke aanbieders aanpast, beschouwt ACM ook voor CAIW de relevante geografische markt nationaal.

D.6.2 Concurrentieanalyse retailmarkt voor internettoegang

1730. In opdracht van **KPN** maakt RBB[989] opmerkingen over de prospectieve analyse van marktaandelen die door Dialogic is uitgevoerd. RBB heeft twijfels over de afwijkingen van de trends die door Dialogic in de analyse zijn meegenomen. Specifiek merkt RBB op dat hij de

---

[986] Zienswijze Vodafone (2014), paragraaf 6.3, blz. 35-38.

[987] Zienswijze BCPA (2014), blz. 2-6.

[988] Zienswijze CAIW, blz. 1.

[989] KPN heeft bij haar zienswijze twee rapporten van onderzoeksbureau RBB Economics gevoegd. Een van deze rapporten ("It takes two to tango", oktober 2014) is al geschreven voordat ACM het ontwerpbesluit publiceerde en beschrijft in algemene zin het risico op gezamenlijke AMM op de breedbandmarkt. Het tweede rapport ("Joint dominance on the Dutch retail market for internet access", december 2014) borduurt voort op het eerste rapport en gaat specifiek in op de analyse van AMM uit het ontwerpbesluit van oktober 2014. Wanneer in de nota van bevindingen naar RBB wordt verwezen, wordt dit laatste rapport bedoeld, tenzij anders is vermeld.

afname van de groei van kabelaanbieders niet begrijpt, omdat zij steeds zijn gegroeid terwijl glasuitrol plaatsvond. Daarnaast hebben de koperupgrades die KPN in de afgelopen jaren uitvoerde niet geleid tot een vermindering van de DSL-krimp. Ook de trendbreuk in de groei van glas is onverklaarbaar aangezien er volgens RBB geen wijzigingen in de glasuitrol en de groei van penetratieratio's hebben plaatsgevonden. Tenslotte heeft Dialogic onterecht geen rekening gehouden met de introductie van DOCSIS 3.1, terwijl Ziggo de upgrade begin 2016 gaat uitvoeren.[990]

1731. **ACM** is van oordeel dat de trends en trendbreuken die door Dialogic zijn geanalyseerd, hebben geleid tot een goede indicatie van de marktaandeelontwikkelingen in de komende jaren. De trends en trendbreuken zijn uitgebreid onderbouwd in het rapport van Dialogic en marktpartijen hebben volop de gelegenheid gekregen om input op de analyse te geven. Uit de analyse blijkt dat zowel UPC/Ziggo als KPN in de komende reguleringsperiode geleidelijk verder groeien op de retailmarkt voor internettoegang. De trendafwijkingen zijn goed te verklaren. Zo heeft KPN duidelijk te kennen gegeven dat de mate van glasuitrol in de komende jaren een iets lager tempo zal kennen en dat zij zich volop richt op het upgraden van zijn kopernetwerk. Hoewel RBB zegt dat koperupgrades in de afgelopen jaren niet tot een trendbreuk hebben geleid, meent ACM dat de echte grootschalige significante upgrades pas in de komende reguleringsperiode zullen plaatsvinden, zoals ook blijkt uit de voornemens die KPN in zijn zienswijze schetst. Ook Dialogic's aanname dat de penetratie op het glasnetwerk gaat groeien, is logisch. KPN stimuleert de penetratie door in gebieden waar zij geen koperupgrades uitvoert de migratie naar glas te bespoedigen, bijvoorbeeld door geen hogere tarieven voor internettoegang via glasvezel te rekenen en nieuwe klanten altijd op glas aan te sluiten. De ontwikkelingen met betrekking tot DOCSIS 3.1 zijn door Dialogic meegenomen in het onderzoek[991], maar leiden in de komende reguleringsperiode niet tot een trendbreuk.

1732. **KPN/RBB** is het niet eens met de analyse in paragraaf B.3.1 waarin ACM concludeert dat er in afwezigheid van regulering geen vrijwillige toegang tegen competitieve voorwaarden wordt geboden. KPN/RBB stelt dat door ACM aangehaalde visie van afnemers van toegang over de aantrekkelijkheid van vrijwillige toegang, geen bewijs vormt dat KPN geen prikkel heeft om vrijwillig toegang te leveren.[992]

1733. **ACM** stelt vast dat het in het betreffende randnummer 647 om meer gaat dan een stelling van afnemers van toegang. Het gaat er bijvoorbeeld ook om dat Vodafone daadwerkelijk overstapt van het vrijwillige aanbod van LKWBT over glas naar het gereguleerde ODF-FttH en het dalende gebruik van het vrijwillige aanbod van LKWBT over koper. Dit wijst erop dat het vrijwillige aanbod van KPN minder concurrerend is dan het gereguleerde aanbod.

1734. **KPN/RBB** constateert dat ACM in haar ontwerpbesluit niet kwantitatief analyseert of KPN een prikkel tot uitsluiting heeft en acht daarmee niet voldoende aangetoond dat KPN een prikkel tot uitsluiting heeft. Een dergelijke kwantitatieve analyse is wel aanwezig is het KPN-Reggefiber

[990] RBB-rapport, blz. 14.

[991] Dialogic (2014), blz. 77.

[992] RBB-rapport, blz. 3.

concentratiebesluit.[993] KPN/RBB betwist de juistheid van de kwantitatieve analyse in het KPN-Reggefiber-concentratiebesluit. KPN/RBB's kritiek richt zich ten eerste op de waarde van de actual diversion ratio.[994] Ten tweede op het feit dat ACM slechts uitsluiting beoordeelt op het niveau van ontbundelde toegang en voor de huidige daadwerkelijke mix van aansluitingen op het niveau van ontbundelde toegang en WBT. Volgens KPN/RBB zou ACM echter ook specifiek moeten onderzoeken of KPN een prikkel heeft toegang te weigeren op WBT-niveau. Immers, die prikkel om specifiek toegang te weigeren op WBT-niveau is lager, omdat de absolute[995] bruto marge die KPN op WBT-niveau maakt hoger is dan op het niveau van ontbundelde toegang. KPN verliest dus meer geld door verloren WBT-aansluitingen dan door verloren aansluitingen op het niveau van ontbundelde toegang. In het kader van de analyse van de retailmarkt is het noodzakelijk te onderzoeken wat de prikkel tot uitsluiting is voor het toegangsproduct waar die prikkel het laagst is. Ten derde richt KPN/RBB's kritiek zich op het feit dat in de berekening in het KPN-Reggefiber-concentratiebesluit niet wordt meegenomen wat de invloed is van het niet langer leveren van toegang op de retailprijzen in de markt. In het KPN-Reggefiber concentratiebesluit en het ontwerpbesluit wordt de invloed op de retailprijs alleen kwalitatief meegenomen. KPN/RBB acht dat laatste echter onvoldoende temeer daar volgens KPN/RBB de theoretische literatuur erop wijst dat partijen vrijwillige toegang zullen leveren.[996]

1735. **ACM** onderschrijft de zienswijze van KPN/RBB in zoverre dat een kwantitatieve analyse de beoordeling kan verduidelijken. ACM zal daarom hierna een kwantitatieve analyse uitvoeren waarin ACM de kritiekpunten van KPN/RBB adresseert.

1736. De prikkel tot uitsluiting voor KPN op ULL niveau is duidelijk. KPN heeft zelf bevestigd dat hij in afwezigheid van regulering geen prikkel heeft om ontbundelde toegang te leveren. Op WBT niveau liggen de marges voor KPN echter hoger. Daardoor is het zinvol om de prikkel tot uitsluiting op WBT-niveau nader te onderbouwen.

1737. ACM gaat in haar berekening dus na of KPN alternatieve aanbieders uitsluit op LKWBT niveau. Op basis van informatie van KPN[997] en Telecompaper[998] komt ACM tot een gemiddelde wholesaleprijs van € 19,77 voor LKWBT.[999] Als KPN toegang verleent, krijgt hij de marges van

---

[993] ACM/DM/2014/206230, KPN-Reggefiber concentratiebesluit, 31 oktober 2014.

[994] De actual diversion ratio is het percentage van de wholesaleaansluitingen waarvan de eindgebruikers overstappen naar retaildiensten van KPN in het geval KPN niet langer toegang levert.

[995] Het gaat hier om de absolute bruto marge in euro's en niet om de bruto marge als percentage van de retailprijs. Immers, bij verloren wholesale aansluitingen gaat het om hoeveelheid verloren omzet en niet om het percentage verloren omzet ten opzichte van de prijs van het wholesaleproduct.

[996] RBB-rapport, blz. 4 tot en met 9.

[997] KPN, L/14/U/028, Antwoorden op ACM vragen d.d. 24 juni 2014, in het kader van de vergunningaanvraag KPN-Reggefiber, 28 juli 2014. Zie blz. 10.

[998] Bron: Telecommonitor, 2014Q3.

[999] Gemiddelde wholesaleprijs = ([aantal LK WBT lijnen over koper] x [prijs LK WBT over koper] + [aantal LK WBT lijnen over glas] x [prijs LK WBT over glas]) / ([aantal LK WBT lijnen over koper] + [aantal LK WBT lijnen over glas]) = **[vertrouwelijk:]** = 19,77.

de externe levering van LKWBT-toegang, naast zijn eigen retailmarges. Indien hij besluit geen toegang te leveren, ontvangt KPN niet langer de LKWBT-marges. Een deel van de klanten die via LKWBT-toegang was aangesloten zal overstappen naar KPN. Op basis van onderzoek van Blauw Research blijkt dat dit geldt voor 52% van deze klanten. In de situatie zonder toegang ontvangt KPN alleen de retailmarges van zijn bestaande klanten en deze nieuwe klanten. In het scenario dat KPN toegang weigert vermindert de concurrentie op retailniveau. Dit leidt tot een stijging van de retailprijzen. ACM gaat daarbij uit van een kleine maar significante verhoging van de retailprijzen van 10 procent.

1738. Uit de berekening in Tabel 50 volgt dat de marge van KPN toeneemt door het intrekken van toegang.

Parameter	**Eenheid**	
Gemiddelde prijs retail[1000]	euro/maand	38,72
Gemiddelde prijs wholesale (LK WBT)	euro/maand	19,77
Aantal eigen retaildiensten KPN[1001]	aantal	**[vertrouwelijk]**
Aantal wholesalediensten[1002]	aantal	**[vertrouwelijk]**
Bruto marge retail	%	70%
Bruto marge wholesale	%	89%
Actual diversion ratio	%	52%
Retail prijsverandering bij intrekken van toegang	%	10%
Winst bij toegang	euro/maand	**[vertrouwelijk]**
Winst bij uitsluiting	euro/maand	**[vertrouwelijk]**
Procentuele verandering in marge bij intrekken toegang	%	**[XXX%]**

Tabel 50. Berekening verandering van winstmarge bij intrekken van toegang. (vertrouwelijk)

Consumentenschade

1739. Volgens **KPN** blijkt uit de herziene Aanbeveling Relevante Markten dat er meer nodig is dan een theoretisch risico op consumentenschade. KPN is van mening dat ACM op z'n minst

[1000] Bron: zie analyse indirecte prijsdruk in randnummer 1380.

[1001] Bron: Telecommonitor 2014Q3.

[1002] Bron: Telecommonitor 2014Q3.

aannemelijk moet maken dat die consumentenschade zich daadwerkelijk zal voordoen of dat KPN dominant is in afwezigheid van regulering. De prijs/kwaliteit analyse van ACM is volgens KPN onjuist en te suggestief. Het belangrijkste argument van KPN is dat in afwezigheid van regulering er nog steeds alternatieve aanbieders in de markt zullen zijn om KPN en UPC/Ziggo te disciplineren. Daarbij wijst KPN op de wholesaleovereenkomsten die hij onlangs met een aantal alternatieve aanbieders heeft gesloten. Alternatieve aanbieders kunnen met deze VULA-overeenkomst beter concurreren op de retailmarkten waardoor het niet aannemelijk is dat de prijs voor bundels zal stijgen.[1003]

1740. **Vodafone** merkt daarentegen juist op dat ACM met haar analyse van consumentenschade op de retailmarkt nauwer aansluit op de wijze waarop volgens de Commissie de retailmarkten moeten worden onderzocht. Volgens de Toelichting op de Aanbeveling Relevante markten is het optreden van consumentenschade op de retailmarkt bij afwezigheid van regulering op zichzelf voldoende rechtvaardiging om de meest upstream gelegen markt nader te onderzoeken.[1004]

1741. **ACM** komt op basis van haar analyse tot de conclusie dat een aantal kenmerken van de markt voor internettoegang in afwezigheid van regulering bevorderlijk is voor het ontstaan van gezamenlijke AMM. Hierdoor is het aannemelijk dat er in afwezigheid van de concurrentiedruk van alternatieve aanbieders consumentenschade ontstaat op deze markt. Dit is in lijn met de uitleg van de Europese Commissie in de Explanatory Note bij de Aanbeveling Relevante Markten:

> *"An initial view that a retail market is effectively competitive must be tested in order to determine whether SMP would be likely in the event that existing regulation is removed at wholesale and, if applicable, at retail level. In this respect NRAs should analyse all existing and potential relevant competitive constraints and the possibility of consumer harm.*[1005]*"*

1742. In reactie op KPN merkt ACM op dat het nieuw geïntroduceerde VULA enkel tot stand is gekomen onder druk van regulering. KPN was op basis van het marktanalysebesluit medio 2015 verplicht om een alternatieve toegangsvorm voor MDF- en SDF-access overeen te komen (zie bijv. ook randnummers 1427 en 1428). Zonder een dergelijke alternatieve toegangsvorm zou het KPN niet zijn toegestaan om deze vormen van fysieke ontbundeling verder te beperken. KPN had in voorgaande jaren evengoed een dergelijk VULA-aanbod met marktpartijen kunnen overeenkomen. Alternatieve aanbieders hadden de afgelopen jaren immers in toenemende mate moeite om op basis van de traditionele technologieën MDF-access en SDF-access de retailproposities van KPN te evenaren, zoals KPN ook zelf erkent. KPN heeft echter nagelaten zo'n aanbod in de markt te zetten aangezien zij daar op basis van regulering nog niet toe

[1003] Zienswijze KPN (2015), blz. 15.

[1004] Zienswijze Vodafone (2015), blz. 12.

[1005] European Commission (2014), *Explanatory note* bij de herziene Aanbeveling Relevante Markten, beschikbaar via: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=7056.

verplicht was. Daarnaast wijst ACM erop dat de overeenkomst die KPN met afnemers heeft gesloten op VULA ziet en niet op MDF-toegang en ontbundelde glastoegang (ODF FttH).

1743. Volgens **KPN** is ACM in haar analyse selectief geweest door maar één Telfort aanbieding te noemen. Bovendien vindt KPN dat ACM niet alleen moet kijken naar de prijsniveaus maar ook naar wat er voor die prijs geboden wordt. Tot slot wijst KPN ACM op een aantal volgens hem ontbrekende ontwikkelingen en onterechte aannames in de analyse van ACM zoals de aanname dat de prijs voor FttH omhoog zal gaan in afwezigheid van regulering, dat de kwaliteit van de dienstverlening omlaag zal gaan in afwezigheid van regulering, het effect van OTT-diensten op prijs en het groeiende belang van 4G.[1006]

1744. **ACM** benadrukt dat haar prijs/kwaliteit analyse is gebaseerd op alle triple-playbundels die de verschillende aanbieders ten tijde van deze analyse op hun website hadden staan. Voor Telfort zijn niet één maar vijf aanbiedingen in de analyse opgenomen. Voor KPN en XS4All gaat het ieder om vier aanbiedingen. ACM merkt op dat KPN overigens niet bestrijdt dat zijn prijsvechtersmerk Telfort met name een reactie is op de lage prijzen van alternatieve aanbieders en dat het daarmee aannemelijk is dat het huidige lage prijsniveau van Telfort in afwezigheid van regulering niet zal worden gehandhaafd.

1745. Verder volgt ACM niet dat de geobserveerde prijsverschillen kunnen worden verklaard door het feit dat alternatieve aanbieders op basis van MDF-access minder snelle en goedkopere bundels kunnen aanbieden. ACM heeft immers de bundels van alternatieve aanbieders met lagere snelheden vergeleken met vergelijkbare bundels van KPN en UPC/Ziggo. Voor dit verschil in snelheden is derhalve al gecorrigeerd in de analyse.

1746. Voor zover KPN heeft ingebracht dat ACM in haar prijsanalyse meer rekening had moeten houden met kwaliteitsverschillen, merkt ACM het volgende op. Uit onderzoek van Blauw Research blijkt dat internettoegang de belangrijkste dienst binnen de bundel is. Consumenten kiezen voornamelijk op basis van de kwaliteit van hun internetverbinding. ACM heeft dit derhalve als uitgangspunt genomen door alleen de prijzen met elkaar te vergelijken van bundels met vergelijkbare internetsnelheden. Aanvullend daarop heeft ACM de vergelijkbaarheid van de aanbiedingen gewaarborgd door alleen triple-playbundels te selecteren. Dit soort bundels wordt momenteel het meest aan klanten geleverd. ACM heeft daarbij overigens bundels met zo min mogelijk add-ons in haar analyse betrokken. Ook dat beperkt de mate waarin de inhoud van de aanbiedingen uiteen loopt. Binnen deze standaard triple-playbundels worden de meest bekeken zenders (NPO, RTL, SBS etc.) door alle aanbieders aangeboden.[1007] Dit wordt ook bevestigd door een aantal marktpartijen.[1008] Ten slotte heeft ACM ervoor gewaakt dat FttH-diensten in haar analyse niet worden vergeleken met diensten op de koper- en kabelnetwerken. Met FttH-diensten wordt namelijk doorgaans de gegarandeerde maximum snelheid aangeboden, terwijl de geadverteerde diensten op de koper- en kabelnetwerken regelmatig voor huishoudens niet haalbaar blijken door congestie tijdens de

[1006] Zienswijze KPN (2015), blz. 15.

[1007] SKO kijkonderzoek, 2015.

[1008] Zienswijze M7 en Tele2, 2015.

piekuren en/of de kwaliteit/lengte van individuele aansluitingen. Zelfs op basis van alle bovengenoemde uitgangspunten zijn de geanalyseerde triple-playbundels uiteraard nog steeds niet geheel homogeen. Het is echter onwaarschijnlijk dat de nog resterende verschillen in functionaliteit de prijsverschillen van tientallen procenten (oplopend tot 56%) geheel kunnen verklaren.

1747. Het effect van 4G op de retailmarkt voor vaste internettoegang heeft ACM wel degelijk onderzocht. ACM verwijst hiervoor naar paragraaf B.2.1.1. **[vertrouwelijk:**

].

1748. Voor zover KPN stelt dat meerdere factoren van invloed kunnen zijn op de prijsstelling van partijen, erkent ACM dit. De belangrijkste factor die hierbij een rol speelt is echter de concurrentiedruk van andere aanbieders. ACM acht het dan ook aannemelijk dat het wegvallen van de concurrentiedruk van alternatieve aanbieders een substantieel effect heeft op de prijzen van de overgebleven aanbieders. Ten aanzien van OTT-diensten wijst ACM erop dat deze worden geleverd *over* het internet. Deze diensten kunnen dan ook geen disciplinerende werking op de internettoegangsdienst zelf uitoefenen. Uit de analyse van ACM van bijvoorbeeld de vaste telefoniemarkt blijkt bovendien dat de eventuele concurrentiedruk die uitgaat van OTT-diensten onvoldoende is om partijen op die markt te disciplineren.

1749. **NPO/VCO** begrijpt niet hoe ACM haar analyse van consumentenschade mede kan baseren op de effecten van de retail televisiedistributiediensten zonder deze markt onderzocht te hebben. Daarnaast is het volgens de omroepen onduidelijk hoe ACM ondanks zeer sterke aanwijzingen voor gezamenlijke AMM zonder enige onderbouwing kan stellen dat deze uitvoerig onderbouwde situatie toch met te veel onzekerheid omgeven zou zijn om te kunnen spreken van gezamenlijke AMM in afwezigheid van regulering.[1009] Ook **Tele2** merkt op dat de afzwakking van de conclusie van de gezamenlijke AMM analyse niet nodig is volgens hem. De toevoeging ten aanzien van consumentenschade acht Tele2 wel nuttig.[1010]

1750. Zoals eerder aangegeven, onderzoekt **ACM** de concurrentiesituatie op de markt voor internettoegang inclusief internettoegang dat geleverd wordt in bundels met bijvoorbeeld TV. Ook haar analyse van consumentenschade is daarop gebaseerd. De conclusie van de analyse van een risico op gezamenlijke AMM heeft ACM gewijzigd naar aanleiding van discussies,

[1009] Zienswijze NPO/VCO (2015), blz. 7.

[1010] Zienswijze Tele2 (2015), blz. 25.

onder meer met de Europese Commissie, tijdens de notificatieprocedure. ACM heeft de feiten anders gewogen en vindt dat zij niet kan concluderen dat er een risico is op gezamenlijke AMM, hoewel ze wel duidelijke aanwijzingen heeft gevonden dat de markt een aantal kenmerken heeft die bijdragen aan het onstaan van gezamenlijke AMM. Echter dit is met te veel onzekerheid omgeven om te spreken van een risico op gezamenlijke AMM in afwezigheid van regulering. Wel heeft ACM voldoende aanwijzingen gevonden om te kunnen concluderen dat een afname in de concurrentiedruk op retailniveau leidt tot consumentenschade in afwezigheid van regulering.

1751. **Ziggo** merkt in zijn zienswijze van september 2015 op dat er inmiddels bijna een jaar is verstreken sinds de publicatie van het eerste Ontwerpbesluit. ACM had op basis van de feitelijke situatie die zich in deze periode heeft voorgedaan het risico op gezamenlijke AMM gemotiveerd dienen te onderbouwen. Ziggo heeft zelf kort een dergelijke analyse uitgevoerd en vindt daarbij geen feitelijke gedragingen die wijzen op gezamenlijke AMM. Ook heeft ACM het commentaar van de Europese Commissie op haar gezamenlijke AMM analyse volledig genegeerd. Tot slot is Ziggo erg verbaasd over de uitspraak van ACM dat de retailanalyses geen wettelijk vereiste zijn, aangezien ACM deze systematiek al jaren toepast. [1011]

1752. De analyse van de retailmarkten voert **ACM** uit in afwezigheid van regulering. De feitelijke marktsituatie in het afgelopen jaar was er een met regulering. De gedragingen van Ziggo en KPN in aanwezigheid van regulering zijn daarom niet bepalend voor de analyse van ACM. ACM heeft het commentaar van de Europese Commissie wel degelijk meegenomen in haar aangepaste analyse. Waar zij in het eerdere ontwerpbesluit nog concludeerde dat er een risico op gezamenlijke AMM bestaat op de retail internetmarkt in afwezigheid van regulering, concludeert ACM nu dat er sprake is van consumentenschade. Ten slotte merkt ACM op dat de retailanalyses volgens haar inderdaad geen wettelijk vereiste zijn. Dat laat onverlet dat ACM de retailanalyses belangrijk vindt voor de analyse van de wholesalemarkt. Om deze reden voert ACM alvorens aan de wholesaleanalyse te beginnen altijd een analyse uit van de retailmarkten. Als er op onderliggende retailmarkten in afwezigheid van regulering geen sprake is van effectieve concurrentie dan is dat een belangrijke aanleiding om de wholesalemarkt te onderzoeken. Het CBb heeft dit uitgangspunt bevestigd (zie randnummer 1410).

[1011] Zienswijze Ziggo (2015), blz. 2.

D.7 Analyse retailmarkten vaste telefonie

D.7.1 Algemene opmerkingen bij retailmarkt vaste telefonie

D.7.1.1 Aanleiding onderzoek

1753. **KPN** betwijfelt of de retailmarkten voor vaste telefonie relevant zijn voor de wholesale markt voor lokale toegang, verzorgd op een vaste locatie. ACM lijkt het onderzoek naar de retailmarkten vaste telefonie vooral aan het ontwerpbesluit ULL te hebben toegevoegd als haakje voor de verzwaarde ND-5 toets. Volgens KPN tracht ACM op deze manier een hoge ondergrens voor vaste telefonie in de zakelijke markt te bereiken, zonder een discussie aan te hoeven gaan over het wel of niet slagen van een drie-criteriatoets in de oude markten 1 en 2 van de Aanbeveling relevante markten van 2007.

1754. KPN geeft aan dat PSTN/ISDN niet als downstream markt van ontbundelde toegang gezien kan worden aangezien er geen dienstaanbod voor traditionele telefonie op basis van ontbundelde toegang in relevante omvang bestaat. Telefoniediensten via PSTN/ISDN behoren alleen tot de downstream markt van 'ontbundelde toegang' als die één markt zijn met VoB telefoniediensten.[1012]

1755. **ACM** kan zich niet vinden in het standpunt van KPN. Op basis van afname van ULL worden niet enkel VoB-diensten aangeboden, maar ook telefoniediensten op basis van PSTN en ISDN. ULL wordt dus gebruikt als bouwsteen voor het leveren van PSTN- en ISDN-aansluitingen. Er worden momenteel **[vertrouwelijk:**
] op basis van ontbundelde toegang geleverd.[1013]

1756. **KPN** heeft dit punt ook geadresseerd in zijn reactie op het gewijzigde ontwerpbesluit, en aangegeven dat ACM het belang van telefoniediensten voor de te reguleren toegangsmarkt overdrijft omdat het over minder dan **[vertrouwelijk**: XXX**]** lijnen gaat.[1014]

1757. **ACM** is het niet eens met KPN en verwijst hiervoor ook naar randnummer 1410 van dit besluit.

D.7.1.2 Strijd met Aanbeveling relevante markten 2014; drie-criteriatoets

1758. **KPN** wijst erop dat de oude markten 1 en 2 niet meer in de Aanbeveling relevante markten 2014 zijn opgenomen.[1015] Onder verwijzing naar overweging 25 van de Aanbeveling ziet KPN niet in waarom de door de EC genoemde ontwikkelingen niet voor Nederland zouden gelden. Aangezien de Nederlandse markt, met twee aanbieders met een landelijk dekkend netwerk, zich in de EU het best kwalificeert als concurrerende markt, vindt KPN de conclusie van ACM dat de retailmarkten voor vaste telefonie niet concurrerend zijn, opmerkelijk.

[1012] Zienswijze KPN (2014), blz. 14.

[1013] Q3 2014 Telecommonitor.

[1014] Zienswijze KPN (2015), blz. 24.

[1015] Zienswijze KPN (2014), blz. 18.

1759. KPN is van mening dat als ACM een grondslag ziet voor regulering op de vaste telefoniemarkten, als eerste stap een drie-criteriatoets uitgevoerd moet worden om vast te stellen of de markt voor vaste telefonie überhaupt in aanmerking kan komen voor ex ante maatregelen.[1016]

1760. **ACM** merkt op dat dit besluit de markt van ontbundelde toegang betreft. De vraag of de vaste telefoniemarkten voor regulering in aanmerking komen, wordt beantwoord in een afzonderlijk besluit, het marktanalysebesluit Vaste telefonie 2015.

1761. In dit verband biedt de Aanbeveling Relevante Markten lidstaten de ruimte om van de Aanbeveling af te wijken om specifieke markten ex-ante te reguleren, mits voldaan is aan de drie-criteriatoets voor de komende reguleringsperiode.[1017] KPN lijkt het moment van het uitvoeren van een drie-criteriatoets in de analyse van de relevante markten te willen adresseren. ACM voert de drie-criteriatoets voor de vaste telefoniemarkten uit in het geval zij van oordeel is dat specifieke nationale omstandigheden ex-ante regulering van de vaste telefoniemarkt op wholesaleniveau rechtvaardigen. Deze analyse voert ACM uit in het kader van het voornoemde besluit waarin zij de wholesale vaste telefoniemarkten en onderliggende retailmarkten analyseert.

1762. KPN lijkt te suggereren dat deze analyse reeds bij de beoordeling van de retailmarkten in afwezigheid van alle regulering (Greenfield benadering) dient plaats te vinden. Uit de toelichting op de Aanbeveling blijkt dat dit niet het geval is.[1018]

D.7.1.3 Vergelijking telefoniemarkt en televisiemarkt

1763. Het valt **KPN** op dat er een opvallende gelijkenis is tussen de ontwikkelingen op dit moment in de telefoniemarkt en de ontwikkelingen in de televisiemarkt ten tijde van het televisieoordeel van ACM uit 2011[1019]:

- de overgang van oude (analoge) technologie naar moderne digitale technologie;
- (de mogelijkheid tot) OTT-diensten; en
- de van oudsher sterkste aanbieders hebben een marktaandeel van 50% of meer met een sterk dalende trend.

[1016] Zienswijze KPN (2014), blz. 19.

[1017] Explanatory note, Commission Recommendation, Brussel 9.10.2014, blz. 27 en FAQ Recommendation on relevant markets on the question 'Why have markets 1 and 2 been deleted from this list'?

[1018] Explanatory Note, par. 2,3, blz. 11: "(…) NRAs should always carry out the three criteria test when they intend to regulate a market which is not listed in the Recommendation but which, in the light of specific national circumstances and *having conducted an analysis of competition at retail level* (cursivering ACM), could be susceptible to ex ante regulation."

[1019] Zienswijze KPN (2014), blz. 23-24.

Toch trekt ACM volgens KPN voor telefonie een andere conclusie dan destijds voor de televisiemarkt. Hierdoor is KPN van mening dat ACM aanbieders als Liberty Global en KPN ongelijk behandelt.

1764. **ACM** is van mening dat bepaalde ontwikkelingen in sommige telefoniemarkten en de ontwikkelingen destijds in de televisiemarkt weliswaar op sommige punten gelijkenissen vertonen, maar de algehele situatie niet. Op twee punten verschillen de markten fundamenteel. Ten eerste zijn de telefoniemarkten nu alle gereguleerd en vervalt een groot deel van de huidige telefonieconcurrentie geheel zonder de (verschillende vormen van) regulering, in de eerste plaats ontbundelde toegang. De televisiemarkt ontwikkelt zonder regulering al naar concurrentie. Ten tweede heeft ACM geen gebonden groep analoge televisiegebruikers geïdentificeerd en heeft zij daarom geen aparte markt voor de analoge dienst afgebakend, maar voor analoge telefonieaansluitingen wel. De rol van OTT-telefonie dan wel OTT-televisiediensten is inderdaad vergelijkbaar voor de televisie-, tweevoudige en meervoudige telefoniemarkten; OTT-diensten geven potentieel toekomstige concurrentiedruk, maar behoren niet tot de relevante markten en zijn complementaire diensten die afnemers en ACM niet als substituut zien.

D.7.1.4 Geen toetredingsdrempels

1765. **KPN** vermoedt dat ACM een groot aantal partijen buiten beschouwing laat.[1020] Veel van de partijen die VoIP aanbieden, doen dat op een breedband internet verbinding die door een andere partij geleverd wordt. Voor dit soort partijen volstaat een VoIP-platform. Volgens KPN is er dan ook geen sprake van significante toetredingsdrempels tot de telefoniemarkt.[1021]

1766. **ACM** is van mening dat KPN hiermee miskent dat de regulering van de (ontbundelde) toegang tot het netwerk van KPN, en ook andere vormen van regulering, zoals HKWBT, de toetreding van deze nieuwe partijen tot de retailmarkt mede mogelijk heeft gemaakt.

D.7.1.5 Deugdelijkheid van het onderzoek

1767. In zijn zienswijze gaat **KPN** in op de kwaliteit van Dialogic en het door Dialogic uitgevoerde onderzoek dat zij heeft uitgevoerd in opdracht van ACM, ten behoeve van onderhavige marktanalyse.

1768. In een aanvullend document[1022] gaat Dialogic in op de door KPN aangevoerde punten. **ACM** onderschrijft de reactie van Dialogic. In de onderstaande randnummers gaat ACM beknopt in op deze punten van KPN en verwijst zij daarbij zo nodig naar de reactie van Dialogic.

[1020] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 25.

[1021] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 26.

[1022] Dialogic, Reactie op de zienswijze van KPN betreffende het ontwerpbesluit ULL van ACM, 26 februari 2015.

Methodiek

1769. Dialogic heeft in zijn onderzoek gestreefd naar een minimum van zeventig respondenten. **KPN** meent dat als er minder dan honderd waarnemingen per segment worden gerealiseerd, conclusies met grote voorzichtigheid dienen te worden gepresenteerd.[1023] Dialogic heeft een betrouwbaarheidsniveau van 90% gehanteerd. KPN meent dat een betrouwbaarheidsniveau van 95% gebruikelijk is en standaard wordt gehanteerd.[1024] KPN meent dat de combinatie van een laag betrouwbaarheidsniveau met grote bandbreedtes, onvoldoende basis is om zware conclusies te trekken.[1025] Ook meent KPN dat Dialogic niet consequent een standaard werkwijze gebruikt om respondenten uit te sluiten, waar dit wel zou moeten. Tot slot stelt KPN dat Dialogic conclusies trekt over het Nederlandse bedrijfsleven zonder dat er gewogen is naar branche/grootteklasse.

1770. **ACM** is het niet eens met KPN. Dialogic heeft in zijn onderzoek aangegeven dat om statistisch significante uitspraken over een groep te kunnen doen in ieder geval zeventig random geselecteerde respondenten per groep nodig zijn om over die specifieke groep met 90% betrouwbaarheid en een maximale afwijking van plus of min 10% uitspraken te kunnen doen[1026]. Daarbij geeft Dialogic aan dat in wetenschappelijke kringen gewoonlijk wordt gewerkt met een betrouwbaarheid van 95%, maar dat bij het onderliggende marktonderzoek een betrouwbaarheid van 90% veel gebruikelijker is[1027]. In de gevallen dat de streefwaarde van zeventig niet is gehaald en er geen betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan, heeft Dialogic dit in het rapport gemarkeerd en heeft hij absolute getallen gebruikt. ACM heeft zich daar rekenschap van gegeven bij het gebruik van het Dialogic rapport. Overigens merkt ACM op dat Dialogic eenzelfde aanpak hanteert als die hij ten behoeve van het zakelijk eindgebruikersonderzoek dat hij voor ACM in 2011 heeft uitgevoerd, heeft gehanteerd.[1028] Ten aanzien van de weging van data in het onderzoek heeft Dialogic gemotiveerd waarom hij ervoor gekozen heeft om de data ongewogen te presenteren per grootteklasse. Ook hier heeft Dialogic eenzelfde aanpak gehanteerd als bij zijn eerdere onderzoek voor ACM in 2011.[1029]

1771. **KPN** stelt dat Dialogic twee onderzoeksmethodes (telefonisch en web-enquête) worden gehanteerd. KPN meent dat er verschillende vormen van vertekeningen (bias) kunnen ontstaan bij verschillende vormen van kwantitatief onderzoek, die bij een mix dwars door elkaar heen

[1023] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 4.

[1024] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 4.

[1025] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 4.

[1026] Dialogic (april 2014), blz. 7.

[1027] Dialogic (april 2014), blz. 7.

[1028] Dialogic eindgebruikersonderzoek zakelijke marktsegmenten, 2 mei 2011, blz. 7.

[1029] Reactie Dialogic, punten 1 tot en met 4.

gaan lopen. Bovendien zou het SOHO-segment ontbreken bij het kwalitatieve onderzoek naar vaste telefonie.[1030]

1772. **ACM** merkt op dat Dialogic, net als in zijn voorgaande onderzoek uit 2011, wederom twee kwantitatieve onderzoeksmethodes gebruikt (web enquête en telefonische enquête) en een kwalitatieve onderzoeksmethode (interviews). Ten aanzien van het kwantitatieve onderzoek wijst ACM erop dat de webenquête identiek was aan de telefonische enquête.[1031] Daarnaast merkt ACM op dat Dialogic in het kwalitatieve onderzoek er bewust voor heeft gekozen om de focus bij de interviews te leggen op vertegenwoordigers van het middelgrote en grootzakelijke segment, of in ieder geval een focus op organisaties die zelf een vrij uitgebreide kennis van telecom hebben. De reden die Dialogic hiervoor aangeeft, is dat het te weinig toegevoegde waarde heeft een SOHO met ADSL en ISDN2 uitgebreid te interviewen.[1032]

Kwaliteit bureau Dialogic

1773. **KPN** meent dat geen inzicht bestaat in de kwaliteit van de bureaus Dialogic en Conclusr omdat deze niet zijn aangesloten bij de MOA en derhalve ook niet bekend is in hoeverre zij marktonderzoeksrichtlijnen naleven.[1033]

1774. **ACM** vindt het opmerkelijk dat KPN zorgen heeft over de kwaliteit van het bureau Dialogic. ACM heeft dit bureau eerder ingeschakeld voor de marktanalyse ten behoeve van het marktbesluit VT2012, waarbij zij een vergelijkbaar eindgebruikersonderzoek heeft opgeleverd.[1034] ACM kan zich derhalve niet vinden in het standpunt van KPN. Overigens is Conclusr wel aangesloten bij MOA in tegenstelling tot wat KPN stelt.[1035]

Vragenlijst

1775. **KPN** meent dat de respondent door de vraagstelling en antwoordcategorieën in een bepaalde richting wordt gestuurd waardoor resultaten niet waarheidsgetrouw zijn, wat leidt tot onjuiste conclusies. KPN wijst er op dat Dialogic met de gehanteerde terminologie in tabel 57 stelt dat 22% (SOHO) – 49% (GB) van de respondenten niet-traditionele telefonie bezit, en meent dat dit een onwaarschijnlijk percentage is. Daarvoor verwijst hij naar TNS NIPO die rapporteert dat een aanzienlijk groter deel (65% de vestigingen) in de zakelijke markt niet-traditionele telefonie heeft. Telecompaper rapporteert voor de Consumentenmarkt dat 85% van

[1030] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 4.

[1031] Dialogic (april 2014), 7.

[1032] Dialogic (april 2014), blz. 6, en reactie van Dialogic, punten 4 en 5.

[1033] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 7.

[1034] Dialogic eindgebruikersonderzoek zakelijke marktsegmenten, 2 mei 2011.

[1035] Zie reactie Dialogic punt 24.

de VT-aansluitingen is gebaseerd op niet-traditionele technologie en 15% op traditionele technologie.[1036]

1776. **ACM** ontkent dat de respondent door de vraagstelling en antwoordcategorieën in een bepaalde richting wordt gestuurd waardoor resultaten niet waarheidsgetrouw zijn.[1037] ACM constateert dat het aandeel VoB de afgelopen jaren is gegroeid. Ook vergeleken met het Dialogic onderzoek uit 2011 is het aandeel VoB ten opzichte van 2010 in alle groottecategorieën flink toegenomen. Dit wordt ook bevestigd door Dialogic (tabel 57).[1038] Deze tabel geeft het type telefonieaansluitingen aan dat door organisaties wordt afgenomen. Het percentage van Dialogic dat KPN benoemt, is geënt op VoB en Hosted Voice als vormen van niet-traditionele telefonie. De categorie niet-traditionele aansluitingen is breder dan VoB en Hosted Voice zoals uit Dialogic volgt.[1039]

Conclusies uit Dialogic onderzoek

1777. **KPN** trekt een aantal uitkomsten uit het Dialogic onderzoek in twijfel. KPN geeft hierover onder andere het volgende aan. Dialogic rapporteert dat het bezit van vaste telefonie in SOHO stijgt van 66% (2010) naar 89% (2014). Deze forse stijging en dit resultaat acht KPN uiterst onwaarschijnlijk. TNS NIPO rapporteert juist een daling van het bezit van vaste telefonie in dit segment.[1040] Daarnaast meent KPN dat de beschikbaarheid van de telefonielijn als belangrijk besliscriterium wordt gezien, zoals weergegeven in box 12 van het Dialogic-rapport. KPN wijst er op dat dit echter slechts de uitkomst is van een kwalitatieve studie van slechts zeventien respondenten. Het standpunt wordt tegengesproken door het kwantitatieve onderzoek (van ruim zevenhonderd respondenten).[1041]

1778. **ACM** merkt in algemene zin hierover op dat zij op grond van de door Dialogic uitgevoerde onderzoek tot haar conclusies is gekomen en daarbij de voorzichtigheid heeft betracht die bij het gebruik van dergelijke onderzoeken in acht genomen dient te worden. ACM heeft geen reden om de resultaten van Dialogic in twijfel te trekken, mede gelet op de onderbouwingen die Dialogic heeft gegeven bij de tabellen. Het genoemde percentage is sterk afhankelijk van de gehanteerde definities. Mogelijk verklaart dat het verschil met de uitkomsten van het onderzoek van TNS/NIPO.[1042]

[1036] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 6.

[1037] Zie reactie Dialogic, punt 14.

[1038] Dialogic (april 2014), blz. 65.

[1039] Zie ook reactie Dialogic, punt 16.

[1040] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 7.

[1041] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 7.

[1042] Reactie Dialogic, punt 19.

1779. KPN gaat niet in op de door Dialogic gegeven toelichtingen. Bijvoorbeeld bij tabel 56 van het Dialogic onderzoek geeft Dialogic[1043] aan dat SOHO-organisaties door toegenomen bundeling er toch voor kiezen om een vaste telefonieaansluiting te nemen. Ten aanzien van de beschikbaarheid van de telefonielijn als een belangrijk besliscriterium merkt ACM het volgende op. Uit kwantitatief onderzoek volgt dat de beschikbaarheid van de verbinding een van de factoren is om tot een keuze van een dienst te komen. Maandelijkse kosten of de categorie 'anders' waarin antwoorden zijn gegeven die gerelateerd zijn aan beschikbaarheid, zoals betrouwbaarheid, redundantie en stabiliteit, scoren hoog in het kwantitatieve onderzoek.[1044] Dialogic geeft aan dat beschikbaarheid in beperkte mate (10-13%) een besliscriterium is in het SOHO, KB en MB. Dialogic stelt ook zelf dat dit opvallend genoeg voor het grootbedrijf minder relevant is (5%), wat de bevindingen uit de interviews tegenspreekt. Een mogelijke verklaring die zij geeft, is dat in het grootbedrijf telefonie veelal wordt aanbesteed. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen kick-outcriteria (de minimale eisen waar een aanbieding aan moet voldoen) en afwegingscriteria (de criteria op basis waarvan wordt gekozen tussen de verschillende gekwalificeerde aanbiedingen)[1045]. De vraagstelling gaat in dit geval specifiek in op de afwegingscriteria. KPN gaat daar in zijn reactie aan voorbij.

1780. **KPN** stelt dat Dialogic tabellen presenteert waarvan de uitkomsten in tegenspraak zijn met andere bronnen. KPN noemt een paar voorbeelden, waar ACM in de volgende randnummers op in zal gaan. ACM wijst er echter op dat het beeld voor ACM hetzelfde blijft. KPN geeft aan dat Dialogic stelt dat het bezit van vaste telefonie in SOHO stijgt van 66% (2010) naar 89% (2014). Deze forse stijging en dit resultaat acht KPN uiterst onwaarschijnlijk.[1046]

1781. **ACM** constateert dat KPN niet ingaat op de toelichting die Dialogic in zijn onderzoek hiervoor heeft gegeven, namelijk dat de SOHO-organisaties (die veelal gebruik maken van consumentendiensten voor internet en telefonie) door toegenomen bundeling ervoor kiezen om toch een vaste telefonieaansluiting te nemen. Dat beeld lijkt te worden bevestigd door de resultaten uit Tabel 57 van het Dialogic onderzoek te vergelijken met de resultaten uit 2010: het aandeel van VoB is in alle groottecategorieën flink toegenomen.[1047] Zie voor een verdere toelichting punt 16 van de reactie van Dialogic.

1782. **KPN** stelt dat zij het opvallend vindt hoe ACM het Dialogic-rapport in het ontwerpbesluit citeert en wijst daarbij op randnummer 946. Het gebruik van VoB en Hosted Voice is volgens tabel 19 relatief laag. In tabel 19 ontbreekt de 'anders'-categorie, welk percentage hoog te noemen is.[1048]

[1043] Dialogic (april 2014), blz. 65.

[1044] Dialogic (april 2014), blz. 68, reactie Dialogic, punt 21.

[1045] Dialogic (april 2014), blz. 68.

[1046] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 6-7.

[1047] Dialogic (april 2014), blz. 65.

[1048] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 7-8.

1783. **ACM** merkt op dat tabel 19 louter is gebruikt om aan te geven dat alle typen zakelijke afnemers tweevoudige telefonieproducten afnemen, en gelet op het gebruik van de verschillende typen tweevoudige telefonieproducten het aannemelijk is dat een deel van de afnemers in de markt voor tweevoudige gesprekken een multisite-vraag heeft. Dat er ook een categorie 'anders' is doet niets aan deze constatering van ACM af en leidt ook niet tot andere conclusies.

1784. **KPN** verwijst naar randnummer 952 van het ontwerpbesluit waarin ACM stelt dat er een trend is onder zowel consumenten als bedrijven om meer telecomdiensten bij één aanbieder te kopen. Daarvoor refereert ACM aan blz. 98 van het Dialogic-rapport. KPN meent dat ACM voorbij gaat aan de nuancering van dit standpunt, die in box 21 van het Dialogic-rapport wordt beschreven. Namelijk dat Dialogic ook bedrijven heeft gesproken die er nadrukkelijk voor kiezen om de telecombehoeften los in te kopen.[1049]

1785. **ACM** gaat hieraan niet voorbij, integendeel, zij geeft slechts aan dat op basis van Dialogic onderzoek het beeld naar voren komt dat de meeste bedrijven gebundeld inkopen of van plan zijn dit te doen. Dat er ook een losse behoefte bestaat, wordt niet ontkend en verandert niets aan de conclusies.

1786. **KPN** meent dat de resultaten van Dialogic die niet passen in het marktbeeld of de gewenste marktafbakening van ACM door ACM worden genegeerd of weggeschreven. KPN geeft als voorbeeld dat waar voor de markt van tweevoudige en meervoudige gesprekken uitvoerig geciteerd wordt vanuit Tabel 70 van het Dialogic-rapport (overstap naar andere type telefonie-verbinding), informatie uit tabel 70 ontbreekt als het gaat om overstap vanuit PSTN. KPN meent dat Dialogic stellige conclusies trekt die onvoldoende worden ondersteund door de onderzoeksresultaten. Zoals bij tabel 70 waar Dialogic stelt dat een 'aanzienlijk' deel van de analoge gebruikers niet overstapt, laat de tabel zien dat dit slechts 23% is, en dus 77% wel overstapt.[1050] ACM schrijft overstappercentages die een aanwijzing zijn voor substitutie weg met een vaag verhaal over veranderende behoeftes.[1051]

1787. **ACM** verwacht op basis van prospectief Dialogic onderzoek dat de daling van het aantal PSTN-aansluitingen de komende jaren niet lineair zal doorzetten. In de komende reguleringsperiode zal een afvlakking ontstaan van migratie van PSTN naar VoB1 doordat er een substantiële gebonden groep PSTN-afnemers is die niet wil of kan overstappen. Dialogic ziet dit ook als een trendbreuk, in tegenstelling tot de trendlijn die Dialogic ziet bij de migratie

[1049] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 8.

[1050] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 7.

[1051] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 8-9.

van ISDN naar VoB en Hosted Voice.[1052] ACM acht vanwege de verwachte toekomstige trendbreuk het gemeten gedrag in het verleden niet zinnig om haar analyse op te baseren.

D.7.2 Afbakening retailmarkten voor vaste telefonie

1788. **Tele2** heeft in zijn reactie op het gewijzigde ontwerpbesluit, evenals in zijn antwoorden op de vragenlijst van ACM[1053] herhaald dat hij van mening is dat er naast een separate PSTN markt ook een aparte VoB-markt enerzijds en een aparte ISDN-markt anderzijds dient te worden afgebakend. Dit omdat, zoals Tele2 meent, VoB-diensten geen substituut vormen voor vaste telefoniediensten over het koperen telefonienetwerk van KPN (PSTN/ISDN).[1054]

1789. **ACM** heeft dit standpunt reeds betrokken in haar analyse, en verwijst voor de marktafbakening van de retailmarkten voor vaste telefonie naar Annex B van dit besluit.

1790. In **KPN**'s zienswijze ten aanzien van vaste telefonie, bijlage 4, blz. 9 en verder, gebruikt KPN de term VoIP. In tegenstelling tot ACM maakt KPN daarbij geen onderscheid tussen VoB en Hosted Voice enerzijds, en VoIP-OTT anderzijds. Deze terminologie hanteert KPN in zijn zienswijze ten aanzien van de productmarktafbakening maar met name ten aanzien van de dominantieanalyse.

1791. Volgens **ACM** omvatten de relevante markten voor vaste telefonie tweevoudig en meervoudig telefoniediensten managed services. Bij een managed service heeft de aanbieder van de telefoniedienst controle over de onderliggende capaciteit van de verbinding en daarmee controle over de kwaliteit. Er is een vaste bandbreedte voor spraak waardoor de beschikbaarheid en kwaliteit gegarandeerd wordt.[1055] Deze beschikbaarheid en kwaliteit kan het best gegarandeerd worden op laag 2 niveau van het netwerk, maar in beperkte mate ook op op internet gerealiseerde telefonieaansluitingen. Deze laatste categorie is op dit moment zeer beperkt qua omvang. Deze diensten vallen dus binnen de door ACM afgebakende relevante markt. Voorbeelden van diensten zonder enig management en dus zonder garanties zijn Skype en Viber. Deze vallen derhalve buiten de door ACM afgebakende relevante markt.

1792. Doordat KPN de term VoIP gebruikt zowel voor tot de relevante markten behorende diensten als voor de diensten die daar vanwege kwaliteitsaspecten niet bij horen, kan in de hierna volgende paragrafen onduidelijkheid ontstaan. ACM zal in de onderstaande randnummers zo veel mogelijk op beide productgroepen ingaan.

1793. **KPN** vraagt zich in zijn reactie op het gewijzigde ontwerpbesluit af of de marktafbakening die ACM heeft uitgevoerd, voldoet aan Bekendmaking 97/C 372/03[1056] waarin staat beschreven welk bewijsmateriaal relevant is voor de marktafbakening. KPN twijfelt hieraan omdat, zoals hij

[1052] Dailogic, maart 2014, blz.50.

[1053] ACM vragenlijst van 4 december 2013.

[1054] Zienswijze Tele2 (2015), blz. 26.

[1055] Randnummer 821 van het ontwerpbesluit.

[1056] Bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht, (97/C 372/03), 9-12-1997.

stelt, de marktafbakening van ACM volledig gebaseerd is op toekomstvoorspellingen van ACM en Dialogic, en daarin zowel feitelijk overstapgedrag uit het recente verleden als recent (in opdracht van ACM uitgevoerd) marktonderzoek volledig negeert. Het in opdracht van ACM uitgevoerde Blauw onderzoek wordt bij de afbakening van de PSTN-markt in zijn geheel niet gebruikt.[1057]

1794. **ACM** kan zich niet vinden in het standpunt van KPN en wijst er op dat zij zich bij de marktafbakening heeft gebaseerd op meerdere onderzoeken, waaronder het prospectieve onderzoek van Dialogic, Blauw[1058] en Ecorys, reacties van marktpartijen en afnemers van verschillende diensten. Daarbij heeft ACM rekening gehouden met feitelijk en toekomstig overstapgedrag.[1059]

D.7.2.1 PSTN

Geen aparte markt voor PSTN

1795. **KPN** wijst erop dat ACM de uitkomst uit het Dialogic onderzoek negeert dat de meerderheid van zakelijke PSTN-gebruikers overstapt naar VoIP.[1060]

1796. **ACM** heeft op basis van prospectief onderzoek van Dialogic een inschatting gemaakt van de daadwerkelijke en verwachte ontwikkeling van PSTN (en VoB1) voor de komende reguleringsperiode. Daaruit is naar voren gekomen dat vanaf medio 2015 een afvlakking wordt verwacht met daarna tot medio 2018 een beperkte daling van het aantal PSTN-aansluitingen.

1797. **KPN** betoogt dat er onvoldoende bewijs is voor de afvlakking van overstap van PSTN naar VoB1 op korte termijn en voert in dit verband aan dat binnen KPN Zakelijke Markt slechts een minieme daling van de overstap zichtbaar is.[1061] Het aantal migraties in Q2 2014 is nauwelijks anders dan in Q2 2013. KPN stelt dat ACM zich hier achter de inschatting van Dialogic verschuilt, als zijnde de externe expert, terwijl ACM die expertise op een ander terrein juist in twijfel trekt, omdat het minder goed past in de onderbouwing die ACM zoekt. Zo schat Dialogic het aantal gebonden gebruikers veel hoger in dan ACM dat doet. Hier maakt ACM een eigen schatting, omdat ook ACM inziet dat bij de huidige daling van de PSTN-aantallen de schatting van Dialogic in de werkelijkheid thans al wordt onderschreden, waarmee zou blijken dat ‘gebonden gebruikers’ overstappen. Dit ondermijnt het concept van gebonden gebruikers.[1062]

[1057] Bijlage 3 – KPN Bij zienswijze van KPN op het ontwerpbesluit van ACM van 17 juli 2015, blz. 2-3.

[1058] Zie hiervoor onder meer randnummers 770 en 782 van dit besluit.

[1059] Zie hiervoor onder meer randnummers 772 en 778 van dit besluit.

[1060] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 14.

[1061] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 14.

[1062] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 15.

1798. **ACM** baseert zich wat betreft de ontwikkeling van de migratie van PSTN naar VoB1 op het prospectieve onderzoek van Dialogic. In dat onderzoek uit Dialogic verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van PSTN en VoB1 voor de komende jaren. Dialogic verwacht dat de daling van het aantal PSTN-aansluitingen zich niet lineair zal doorzetten, maar juist zal afzwakken. **[vertrouwelijk:**

].[1063]

1799. Ten eerste ligt het niet in de lijn der verwachtingen dat alle PSTN-aansluitingen zullen worden opgezegd, omdat PSTN nog voor een groot aantal specifieke toepassingen vereist blijft **[vertrouwelijk:]**. ACM heeft aanvullend onderzoek gedaan naar de verschillende specifieke toepassingen om het overkoepelende beeld van Dialogic, Ecorys, Tele2, Ziggo, Pretium en andere 'bottom up' nader te toetsen, in de wetenschap dat dit een bepalend aspect van de analyse is.

1800. Ten tweede verwacht Dialogic dat vanaf medio 2015 een afvlakking van de groei van het volume van VoB1 zal plaatsvinden. De groei van VoB1 vlakt af doordat de penetratie van vaste telefonie nauwelijks meer kan stijgen, omdat bij de meeste aanbieders het aantal klanten dat al triple-playpakketten afneemt, hoog is. Het aantal consumenten dat als gevolg van een overstap naar VoB1 de PSTN-aansluiting opzegt, zal als gevolg daarvan ook afnemen. Ook is er een groep consumenten die nooit zal overstappen op een ander type aansluiting.

1801. Ten derde constateert ACM dat er de afgelopen twee jaar al een lichte afvlakking in de krimp van het aantal PSTN-aansluitingen zichtbaar is. Anders dan KPN doet voorkomen, is inmiddels zichtbaar in ACM's Telecommonitor dat het aantal PSTN-aansluitingen in Q4 2012 afnam met 86 duizend, in Q4 2013 met 70 duizend en in Q3 2014 met 54 duizend. Tussenliggende kwartalen passen in deze afvlakkende trend, die dus inmiddels al zichtbaar is.

1802. **KPN** herhaalt in zijn reactie op het gewijzigde ontwerpbesluit zijn stelling dat de feitelijke informatie over overstapgedrag niet kan leiden tot de conclusie dat PSTN een aparte markt is. KPN meent dat uit porteringsgegevens blijkt dat er nog steeds veel wordt overgestapt van PSTN naar andere platforms, die in de regel VoIP-gebaseerd zijn. KPN constateert een dalende trend, maar stelt dat het enige dat uit de daling in het aantal porteringen met voldoende statistische relevantie kan worden afgeleid, is dat het aantal uitporteringen eind 2018 tussen de 0 en 8% per jaar zal bedragen. ACM verwijst op dit punt in haar eerdere zienswijze van KPN slechts naar een prognose die Dialogic begin 2014 heeft uitgevoerd, hetgeen voorbij gaat aan het hoge aantal uitporteringen van PSTN aan het begin van de reguleringsperiode. Dit is naar de mening van KPN onzorgvuldig en in strijd met het vereiste van een deugdelijke motivering.[1064]

1803. **ACM** verwijst naar haar reactie in randnummer 1798. Wat betreft de ontwikkeling van de migratie van PSTN naar VoB1 baseert zij zich op prospectief onderzoek van Dialogic. Dialogic

[1063] Schriftelijke antwoorden **[vertrouwelijk:** X**]** op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, blz. 8.

[1064] Bijlage 3 – KPN bij zienswijze van KPN op het ontwerpbesluit van ACM van 17 juli 2015, blz. 4-5.

heeft in haar onderzoek onderzocht hoeveel respondenten feitelijk zijn overgestapt en/of verwachten over te zullen stappen. Op basis van het prospectieve onderzoek is een afvlakking van het aantal migraties van PSTN naar VoB1 te verwachten gedurende de komende reguleringsperiode.

1804. **KPN** haalt aan dat op basis van porteringen binnen KPN Zakelijke Markt er nog geen afname van het aantal PSTN-overstappers zichtbaar is.

1805. **ACM** merkt op dat wat betreft het laatste jaar (Q3 2013 ten opzichte van Q3 2014) het aantal porteringen van PSTN (binnen KPN Zakelijke Markt) van **[vertrouwelijk:** XXX**]** is teruggegaan naar **[vertrouwelijk:]**[1065].

1806. ACM baseert zich op het totaal aantal PSTN-aansluitingen. ACM onderstreept dat de door KPN verstrekte nummerporteringen zien op de porteringen binnen KPN Zakelijke Markt. Op basis van die gegevens neemt het aantal uitporteringen van PSTN-nummers binnen KPN Zakelijke Markt af. De 3Q2014 cijfers voor de totale markt lijken een voorzichtige indicatie te vormen voor de start van de afvlakking van de PSTN afname (zie onderstaande tabel). Uit de tabel blijkt verder dat de procentuele daling (ten opzichte van de overgebleven groep) in 3Q2014 het laagst is sinds 3Q2012. Ook bedraagt de jaarlijkse daling **[vertrouwelijk:** (XXX procent)**]**, een lichte vertraging **[vertrouwelijk:** (XXX procentpunt)**]** ten opzichte van het jaar ervoor **[vertrouwelijk:** (XXX procent)**]**. Dit zijn naast het onderzoek van ACM voorzichtige indicaties die nu al wijzen op een verminderde uitstroom van PSTN-aansluitingen. Zoals gezegd, verwacht ACM op basis van prospectief onderzoek van Dialogic en het onderzoek van Ecorys[1066] en vrijwel alle reacties van bevraagde aanbieders[1067] dat in de komende reguleringsperiode een afvlakking ontstaat van migratie van PSTN naar VoB1 doordat er een substantiële gebonden groep PSTN-afnemers is die niet wil of kan overstappen.

	30-6-2012	30-9-2012	31-12-2012	31-3-2013	30-6-2013	30-9-2013	31-12-2013	31-3-2014	30-6-2014	30-9-2014
Totaal PSTN	1.954,9	1.881,1	1.794,7	1.700,4	1.624,7	1.545,1	1.475,5	1.406,6	1.341,0	1.286,6
		-74	-86	-94	-76	-80	-70	-69	-66	-54
		-3,8%	-4,6%	-5,3%	-4,5%	-4,9%	-4,5%	-4,7%	-4,7%	-4,1%
								gem laatste jaar		-4,5%

Tabel 51 Telecommonitor data ACM Q2 2012 - Q3 2014.

1807. Volgens **KPN** laat Dialogic zien dat wanneer de ontwikkelingen van PSTN worden doorgetrokken er per april 2018 geen PSTN-aansluitingen meer zijn.[1068] Het bevreemdt KPN dat Dialogic vervolgens de overstap dermate afvlakt dat er vanaf 2014 nagenoeg geen overstap meer plaatsvindt naar VoIP. Volgens KPN worden deze conclusies niet gesteund door de huidige trendmatige ontwikkelingen want er is nog volop overstap zichtbaar van de huidige traditionele telefonie platformen naar VoIP-gebaseerde platformen en er is nog geen serieuze

[1065] Zienswijze KPN (2014), blz. 14.

[1066] Ecorys (2014), Marktanalyse vierde reguleringsperiode - Vaste telefonie, 2 juni 2014, blz. 13.

[1067] Schriftelijke antwoorden aanbieders op de vragenlijst van ACM van 4 december 2013, vragen 13 en 14.

[1068] Zienswijze KPN (2014), blz. 19.

afname van het aantal overstappen waarneembaar. Volgens KPN blijkt dat onder andere uit het aantal nummerporteringen van de afgelopen jaren.[1069]

1808. **ACM** verwijst voor haar reactie over de afvlakking naar randnummer 1806. ACM voegt hieraan toe dat KPN in Figuur 3 van zijn reactie verwijst naar alle porteringen van traditionele spraak naar VoIP vanaf 2009, en niet alleen naar de PSTN-porteringen waar het hier om gaat. Onder traditionele spraak wordt niet alleen PSTN maar ook ISDN begrepen. Tevens volgt uit Figuur 3 van KPN dat uit deze trendlijn het aantal traditionele porteringen vanaf juli 2009 tot en met november 2013 tussen de 35.000 en 30.000 schommelde, maar het afgelopen half jaar is afgenomen naar 20.000 tot 25.000 porteringen.

1809. **KPN** wijst erop dat ACM ten overvloede in randnummer 780 stelt dat de Europese Commissie VoB1 niet op de lijst van te onderzoeken relevante markten heeft geplaatst. Datzelfde geldt volgens KPN natuurlijk ook voor PSTN en ISDN. Volgens de Aanbeveling relevante markten 2014 (overweging 25) kan ACM alleen nog telefoniemarkten reguleren als bijzondere marktsituaties daartoe leiden en na uitvoering van een drie-criteriatoets. Volgens KPN beargumenteert ACM echter niet waarom de situatie met betrekking tot PSTN als heel bijzonder is te beschouwen en heel afwijkend van de situatie in andere landen.

1810. In randnummers 1760 tot en met 1762 van deze Nota van Bevindingen is nader ingegaan op de rol van de drie-criteriatoets in het nog te nemen marktanalysebesluit Vaste telefonie 2015.

Geen gebonden gebruikersgroep PSTN

1811. **KPN** stelt dat de redenering van ACM over de gebonden gebruikersgroep een aantal gebreken bevat. Allereerst verzuimt ACM volgens KPN om voor de Nederlandse markt te bepalen wat de grenswaarde is van het aandeel 'gebonden' gebruikers in de PSTN markt waarboven een probleem ontstaat omdat een prijsverhoging van 10% dan winstgevend kan zijn. Deze grenswaarde zal volgens KPN in Nederland hoger liggen.[1070] Het Ecorys model, dat Europese gemiddelde cijfers bevat, gaat immers uit van een marktaandeel van 55% voor de incumbent op de VoIP markt. Vanwege de sterke concurrentie in Nederland ligt dat percentage hier veel lager, namelijk 37%. Dat zal betekenen dat voor Nederland het kritische percentage voor de 'gebonden' gebruikers hoger zal liggen. Immers, van de niet-gebonden groep zal een groter aandeel bij een prijsverhoging *niet* naar de incumbent c.q. KPN VoIP overstappen.[1071]

1812. De berekening van de algemene grenswaarde is gebaseerd op een model van Ecorys. Het Ecorysmodel gaat echter niet uit van een marktaandeel op de markt voor VoB van 55% van de incumbent, maar van 50%.[1072] Ecorys is tot 50% gekomen als een gemiddeld marktaandeel

[1069] Zienswijze KPN (2014), blz. 20 .

[1070] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 15.

[1071] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 15.

[1072] Zie regel 5 van blz. 189 van Future electronic communications markets subject to ex-ante regulation, Ecorys.

op breedbandinternettoegang als benadering voor het marktaandeel op VoB. KPN's marktaandeel op breedbandinternettoegang in afwezigheid van concurrentie ligt volgens **ACM** tussen 49-51%. KPN's marktaandeel op VoB-1 ligt op **[vertrouwelijk:** circa XXX procent**]**, waardoor de grenswaarde iets hoger dan 70% zal liggen.

1813. De Nederlandse grenswaarde zal vanwege andere parameterwaarden, waaronder een lager marktaandeel van KPN op VoB, een hogere waarde hebben. ACM heeft voor 2Q2014 vastgesteld dat de gebonden gebruikersgroep 62% is van de totale groep PSTN-gebruikers. Dit aandeel zal naar verwachting snel oplopen tot 100% aan het einde van de reguleringsperiode. ACM gaat daarom uit van een gebonden groep eindgebruikers op basis waarvan een aparte relevante markt voor PSTN kan worden afgebakend.

1814. **KPN** stelt in zijn reactie op het gewijzigde ontwerpbesluit, dat de analyse van ACM inconsistent is met eigen onderzoeken. Volgens KPN heeft ACM in haar gewijzigde ontwerpbesluit aangegeven dat zij uitgaat van een range van tussen de 67% en 75% gebonden PSTN gebruikers in 2014. De resultaten uit het onderzoek van Blauw die door ACM in Annex C van het ontwerpbesluit wel worden toegepast bij het vaststellen van de indirecte prijsdruk, worden echter door ACM niet gebruikt dan wel inconsistent toegepast bij de marktafbakening voor vaste telefonie. In dat onderzoek dat begin 2014 is uitgevoerd, komt Blauw namelijk op een prijselasticiteit voor PSTN van -2,37. Kennelijk was de PSTN markt in 2014 nog niet te monopoliseren, ondanks de aanwezigheid van 67-75% gebonden gebruikers. Nu ACM redeneert dat de prijselasticiteit in de komende reguleringsperiode tussen de 0 en -1 komt te liggen, zou het echter logisch en zorgvuldig zijn om het Blauw onderzoek nu (ruim een jaar later) opnieuw uit te laten voeren om vast te kunnen stellen of de prijselasticiteit inderdaad is afgenomen.[1073]

1815. Ten tweede stelt KPN in zijn reactie op het gewijzigde ontwerpbesluit, dat een vrij eenvoudige SSNIP-test op basis van de door ACM en Blauw geleverde gegevens tot de conclusie leidt dat, in tegenstelling tot hetgeen door ACM wordt aangenomen, gedurende de komende reguleringsperiode de PSTN-markt niet te monopoliseren is. KPN stelt dat aan de hand van de door ACM gebruikte gegevens over de gebonden PSTN-gebruikers kan worden berekend wat de prijselasticiteit eind 2018 zal zijn. KPN stelt dat ACM uitgaat van een prijselasticiteit van 0 voor de gebonden groep. De overstappers bij een 5 à 10% prijsverhoging moet dus volledig gezocht worden in de niet-gebonden groep. Voor het jaar 2014 komt ACM op een percentage gebonden gebruikers van 67% tot 75%. Uitgaande van de laagste waarde, zou de niet gebonden gebruikersgroep dan een prijselasticiteit moeten hebben van -7,1 om op marktniveau te komen tot het door Blauw genoemde resultaat. Er is geen reden om aan te nemen dat de prijselasticiteit van de niet-gebonden groep zal veranderen over de tijd, dus ook in 2018 zal deze niet-gebonden groep een prijselasticiteit van -7,1 hebben. ACM voorspelt vervolgens dat eind 2018 75% van de PSTN-gebruikers gebonden zal zijn, dus 25% ongebonden. Toepassing daarvan leidt echter tot een prijselasticiteit voor de hele markt van -1,8 eind 2018. Pas als ACM er in slaagt om gedegen te onderbouwen dat het percentage gebonden gebruikers eind 2018 groter wordt dan 86%, dan komt de prijselasticiteit uit tussen 0

[1073] Bijlage 3 – KPN bij zienswijze van KPN op het ontwerpbesluit van ACM van 17 juli 2015, blz. 3.

en -1. Ook in dat geval zal de prijselasticiteit gedurende het grootste deel van de reguleringsperiode echter kleiner zijn dan -1 en is de PSTN-markt niet te monopoliseren.[1074]

1816. **ACM** deelt de analyse van KPN niet. Blauw heeft, in het onderzoek dat zij hebben verricht in opdracht van ACM, weliswaar een prijselasticiteit berekend. Maar deze prijselasticiteit leent zich niet voor toepassing er van in een SSNIP-test. Een SSNIP-test dient uitgevoerd te worden op basis van evenwichtsprijzen in een markt die zich kenmerkt door volledig vrije mededinging. KPN heeft in de afgelopen jaren prijsverhogingen doorgevoerd die boven het inflatieniveau liggen (zie randnummer 774). Het is derhalve zeer waarschijnlijk dat geen sprake is van evenwichtsprijzen, die tot stand zijn gekomen in een markt die zich kenmerkt als volledig vrije mededinging, die nodig zijn voor het kunnen uitvoeren van een SSNIP-test. Ook is geen sprake van kostengeoriënteerde tarieven die daarvan een benadering kunnen zijn. Een SSNIP-test op basis van hogere prijzen resulteert in een te ruime marktafbakening (Cellophane fallacy). Er is derhalve geen sprake van inconsistentie met het onderzoek van Blauw dat zij heeft laten verrichten.

1817. Verder stelt ACM, volgens **KPN**, dat de groep 'gebonden' gebruikers in de loop van de reguleringsperiode afneemt. Dat is op zich al opmerkelijk, want blijkbaar zijn deze gebruikers helemaal niet zo gebonden. Bij het uitvoeren van een SSNIP test gericht op de komende drie jaar (i.c. de reguleringsperiode) kan er dus niet van uitgegaan worden dat deze klanten niet overstappen bij een 10% prijsverhoging.[1075]

1818. ACM gaat uit van een, in relatieve zin, stijgende omvang van de groep gebonden eindgebruikers. In absolute zin zal deze groep mogelijk iets afnemen. Deze klanten hebben geen behoefte meer aan PSTN door een verhuizing naar een verzorgingsinstelling of door overlijden. Zij stappen dus niet over op VoB. Bij deze gevallen wordt PSTN dus niet gedisciplineerd door VoB en is VoB geen substituut voor PSTN. Daarom beschouwt ACM ze als 'gebonden'. Dit heeft tot gevolg dat het aantal PSTN-afnemers licht daalt zonder dat er overstap plaatsvindt naar VoB. De voorstelling van KPN dat ACM stelt dat er gebonden gebruikers overstappen naar VoB is niet juist.

1819. **KPN** vindt de conclusie dat **[vertrouwelijk:**
] ook op het bestaan van een substantiële groep gebonden PSTN-afnemers wijst onbegrijpelijk. KPN geeft aan dat ACM niet lijkt te begrijpen dat **[vertrouwelijk:**

].[1076]

1820. **ACM** ziet in het feit dat **[vertrouwelijk:**
] een duidelijke indicatie dat er sprake is van een aparte relevante productmarkt. De PSTN-

[1074] Bijlage 3 – KPN bij zienswijze van KPN op het ontwerpbesluit van ACM van 17 juli 2015, blz. 3-4.

[1075] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 15.

[1076] Zienswijze KPN (2014), blz. 19.

emulatiedienst emuleert immers de PSTN-specifieke productkenmerken van de technisch gebonden eindgebruikers. **[vertrouwelijk:**

]

1821. **KPN** meent dat ACM de conclusie van een aparte PSTN-markt niet kan baseren op een inschatting van het aantal gebonden PSTN-afnemers aan het einde van de reguleringsperiode omdat het mogelijk onterecht is om deze klanten als 'gebonden' te beschouwen omdat ze wellicht kort na de reguleringsperiode zullen overstappen.

1822. **ACM** gaat uit van een groep gebonden eindgebruikers van ca. 700.000. ACM gaat ervan uit dat alle niet-gebonden gebruikers voor het einde van de reguleringsperiode zullen zijn gemigreerd naar VoB, zoals ook beschreven door Ecorys, die uitgaat van een niet-lineaire daling van het aantal PSTN-gebruikers.

1823. **KPN** schat, uitgaande van **[vertrouwelijk:**
]. De inschatting van het aantal 'gebonden' PSTN klanten eind 2018 is volgens ACM 700 duizend. Dat zou leiden tot een aandeel van het aantal 'gebonden' klanten op dit moment van **[vertrouwelijk:]**. Dit percentage is volgens KPN lager dan het percentage dat Ecorys in zijn rapport van 2013 noemt. Bij dit percentage in 2014 kan de PSTN-markt volgens KPN niet als afzonderlijke markt worden beschouwd.[1077]

1824. In randnummer 1813 van deze Nota van Bevindingen is nader ingegaan op de grenswaarde.

1825. **KPN** kan zich niet vinden in de prognose van 700 duizend 'gebonden' klanten eind 2018 en vindt dat aantal erg hoog gezien de nog steeds gelijkmatig voortzettende daling van het aantal PSTN-klanten, zo'n 50 duizend per kwartaal. Deze daling heeft zich ook gedurende 2014 voortgezet. Bij gelijkblijvende daling zou het aantal PSTN-klanten volgens KPN ultimo 2018 gelijk zijn aan 245 duizend. Als de daling halveert, zou het aantal PSTN-klanten ultimo 2018 gelijk zijn aan 695 duizend.[1078]

1826. **ACM** komt bij een extrapolatie van de daling in 2014 (gemiddeld 4,5% per kwartaal) naar het tweede kwartaal in 2018 uit op (afgerond) 650.000 PSTN-aansluitingen. Dit cijfer bevestigt de behoudende inschatting van ACM van 700.000 PSTN aansluitingen in 2018. Het verschil tussen de berekening van KPN en die van ACM is dat KPN een absolute daling (50.000) extrapoleert en ACM de relatieve daling (4,5 procent). ACM gaat hier echter niet van uit. Op basis van onderzoek van Dialogic heeft ACM de verwachting dat er zich een trendbreuk zal voordoen in 2015, namelijk een afvlakking van de daling. Mogelijk is de laatste SMM-meting, van het derde kwartaal 2014 reeds een eerste indicatie van een ingezette daling. Uit recente

[1077] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 16.

[1078] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 16.

SMM cijfers blijkt volgens ACM dat het totaal aantal PSTN-aansluitingen minder snel daalt, zie Tabel 51.

1827. **KPN** geeft in zijn reactie op het gewijzigde ontwerpbesluit aan dat ACM onjuiste aannames hanteert over gebonden gebruikers. KPN stelt dat de door Ecorys aangevoerde prognoses worden weersproken door feitelijke ontwikkelingen. Er zijn minder PSTN-klanten dan door Ecorys werd ingeschat, en een continu lineair dalende trend van het aantal PSTN-klanten is volgens KPN zichtbaar. Waar ACM in figuur 5 van haar ontwerpbesluit dus uitgaat van een afvlakking van de dalende trend vanaf Q3 2013, blijkt deze daling in werkelijkheid dus vrijwel lineair door te zetten. ACM kan en mag de onderbouwing van de door haar uitgevoerde marktafbakening ten aanzien van PSTN niet baseren op een voorspelling die inmiddels feitelijk onjuist is gebleken. ACM zal daarom een nieuwe analyse moeten uitvoeren waarbij zij rekening dient te houden met de meest recente cijfers en marktontwikkelingen.[1079]

1828. **ACM** heeft haar analyse op basis van meerdere onderzoeken, reacties van marktpartijen en afnemers van diensten gebaseerd. Een afwijking van hetgeen Ecorys in haar prospectieve onderzoek heeft voorspeld is voor ACM onvoldoende aanleiding om haar standpunt aan te passen.

1829. **KPN** meent dat de daling van PSTN op de zakelijke markt als gevolg van de overstap naar VoB1 niet afvlakt. Dit heeft hij in zijn paper over de ontwikkelingen op de zakelijke markt voor vaste telefonie van 25 augustus 2014 ook niet beweerd. KPN stelt in dat paper dat klanten de migratie alleen nog even uitstellen, om op een later moment (enkele maanden of een jaar) alsnog te migreren. Dit zegt volgens KPN niets over het wel of niet afvlakken van de migratie.[1080]

1830. **ACM** heeft in randnummer 725 verwezen naar een groot aantal bronnen waarop zij zich baseert bij de voorspelling dat de migratie naar VoB1 zal afvlakken. Een afvlakking van de migratie is een logisch gevolg van het bestaan van een groep gebonden eindgebruikers. Immers een relatief steeds grotere groep afnemers kan niet overstappen. Hierboven heeft ACM nogmaals uiteengezet waarom anders dan KPN beweert volgens haar wel sprake is van een groep gebonden eindgebruikers.

1831. **KPN** wijst erop dat ACM twee geheel verschillende soorten ‘gebonden gebruikers’ onderscheidt: zij die niet zouden willen overstappen naar VoB (vooral ouderen) en zij die bijzondere diensten afnemen (zoals pin en alarmering). De eerste groep betreft echte ‘telefonieklanten’; de tweede groep gaat voor een belangrijk deel over machine-to-machine toepassingen. Als ACM wil concluderen tot een aparte machine-to-machine markt op PSTN, dan zou daaraan een apart onderzoek en een aparte marktafbakening ten grondslag moeten liggen, omdat duidelijk is dat zowel vanuit vraag- als aanbodzijde ouderen en machines niet tot dezelfde markt behoren. Die markt bestaat niet alleen uit PSTN, maar ook uit mobiele en op IP

[1079] Bijlage 3 – KPN bij zienswijze van KPN op het ontwerpbesluit van ACM van 17 juli 2015, blz. 5-6.

[1080] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 16-17.

gebaseerde vaste diensten van vele aanbieders en kan pas worden gereguleerd na uitvoering van een drie-criteriatoets. ACM heeft die volgens KPN niet uitgevoerd en het is ook uiterst onaannemelijk dat uitvoering daarvan een grondslag voor regulering zou opleveren.[1081]

1832. **ACM** heeft de PSTN-markt niet afgebakend op basis van de techniek, of toepassing door machines of ouderen maar op basis van het bestaan van een groep eindgebruikers die zodanig gebonden is waardoor VoB1 niet disciplineert. Bovendien zou een eventueel nader onderscheid, als eenmaal de gebondenheid is vastgesteld, niet leiden tot een andere materiële beoordeling.

1833. **KPN** verwijst naar het rapport *Future electronic communications markets subject to ex-ante regulation* van Ecorys van 18 september 2013 in opdracht van DG Connect van de Europese Commissie. Hierin concludeert Ecorys volgens KPN dat de relevante productmarkt zowel PSTN als VoIP omvat. Ecorys geeft ook aan dat de markt neigt naar een gebonden PSTN-markt die steeds minder gedisciplineerd wordt door VoIP. KPN leidt hieruit af dat de conclusie van ACM voor de komende reguleringsperiode tot en met 2018 niet in lijn is met de breed gedragen visie van Ecorys en de EU lidstaten dat VoIP een substituut is voor traditionele telefonie.[1082]

1834. Zoals in het ontwerpbesluit aangegeven, verwacht **ACM** op basis van de inschattingen van zowel onderzoeken van Dialogic en Ecorys uit 2014 als haar eigen inschattingen voor de periode tot en met 2018 dat de PSTN markt zich binnen die periode ontwikkelt naar een markt met een gebonden groep afnemers. Aan deze verwachtingen ligt een gedegen onderzoek ten grondslag. Dit onderzoek sluit aan bij het door KPN genoemde rapport waarin de Nederlandse situatie wordt geanalyseerd, juist ten aanzien van de gebonden eindgebruikersgroep.[1083] In paragraaf 5.3 wordt bovendien geanalyseerd dat als de groep gebonden eindgebruikers voldoende groot is, de mogelijkheid bestaat om monopolieprijzen voor PSTN te hanteren.[1084] Dit is een belangrijk argument voor het afbakenen van een aparte relevante markt voor PSTN. Ook op dit punt sluit de analyse van ACM aan bij het door KPN aangehaalde rapport.

1835. **KPN** stelt in zijn reactie op het gewijzigde ontwerpbesluit dat het (vermeende) bestaan van gebonden gebruikers irrelevant is. ACM dient aan te tonen dat het (vermeende) bestaan van zo'n gebruikersgroep relevant is. Op basis van zowel de economische principes van marktafbakening als jurisprudentie is het bestaan van een gebonden gebruikersgroep volgens KPN als zodanig geen reden om aparte, kleine(re) markten te definiëren. Gebonden gebruikers

[1081] Zienswijze KPN (2014), blz. 22.

[1082] Zienswijze KPN (2014), blz. 20-21

[1083] *Future electronic communications markets subject to ex-ante regulation* van Ecorys van 18 september 2013 in opdracht van DG Connect van de Europese Commissie, paragraaf 14.2.4 Estimation of the size of the pool of captive users – A concrete example, blz.195.

[1084] *Future electronic communications markets subject to ex-ante regulation* van Ecorys van 18 september 2013 in opdracht van DG Connect van de Europese Commissie, paragraaf 5.3, Potential competition problems at retail level – dynamic change, blz. 90.

– oftewel gebruikers die geen andere keuze hebben – kunnen namelijk meeprofiteren van de concurrentiedruk die uitgaat van de consumenten die wel een keuze hebben.[1085]

1836. **ACM** wijst er als reactie op deze aanvullende zienswijze op dat KPN stelt dat consumenten concurrentiedruk uitoefenen. Dat is niet het geval. Concurrentiedruk kan uitsluitend worden uitgeoefend door concurrenten. Het bestaan van een gebonden gebruikersgroep kan volgens ACM wel degelijk een argument zijn voor de afbakening van de relevante markt. ACM verwijst in het besluit daarvoor naar o.a. Ecorys en de Europese Commissie.[1086] In de analyse van ACM is vastgesteld dat de gebonden gebruikersgroep in deze reguleringsperiode niet langer beschermd wordt door de disciplinaire werking van het bestaan van een niet-gebonden groep eindgebruikers die bij een prijsstijging zou overstappen. De groep niet-gebonden gebruikers is vanaf dat moment te klein om KPN te disciplineren. Vanaf dat moment kan de prijs winstgevend verhoogd worden.

Alle toepassingen over PSTN (en ISDN) kunnen ook over IP

1837. Volgens **KPN** bestaat er geen gebonden groep gebruikers die gebruik maken van PSTN en voor wie geen substituut bestaat. Als er al een aparte markt zou bestaan voor een vermeende gebonden groep gebruikers die gebruik maakt van specifieke toepassingen, dan kan deze marktafbakening zich niet beperken tot PSTN aangezien de desbetreffende specifieke toepassingen zowel PSTN als ISDN als drager kunnen hebben.[1087]

1838. In paragraaf B.4.2.1 heeft **ACM** geanalyseerd en vastgesteld dat er een gebonden groep PSTN-eindgebruikers bestaat. Alle beschreven groepen eindgebruikers ervaren overstapdrempels, veelal financieel of technisch, die hen ervan weerhoudt om over te stappen op deze alternatieven. Anders dan KPN beweert, is hier dus geen sprake van substituten.

1839. Het onderscheidende karakter tussen ISDN en PSTN is volgens ACM dat PSTN stroomonafhankelijke techniek biedt en die dus bij stroomuitval functioneert. Hierdoor is de betrouwbaarheid groter dan bij ISDN. Voor een groep afnemers is dit een doorslaggevend productkenmerk waardoor zij technisch gebonden zijn aan PSTN.

1840. **KPN** geeft aan dat de stelling dat er een aparte markt voor PSTN zou bestaan vanwege het belang van PSTN voor de zakelijke markt niet houdbaar is. Op basis van de feitelijke aantallen PSTN-aansluitingen en de verwachte afname van het gebruik van PSTN in de consumenten- en zakelijke markt, zouden gebruikers in de consumentenmarkt zelfs meer belang hechten aan de PSTN-aansluiting dan gebruikers in de zakelijke markt.[1088]

[1085] Bijlage 3 – KPN bij zienswijze van KPN op het ontwerpbesluit van ACM van 17 juli 2015, blz. 7.

[1086] Zie randnummer 821 van dit besluit.

[1087] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 17.

[1088] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 17.

1841. **ACM** wijst erop dat uit het ontwerpbesluit niet kan worden afgeleid dat ACM concludeert dat er een aparte PSTN-markt bestaat vanwege het belang van PSTN voor de zakelijke markt.

VoB en VoIP volwaardig substituut voor PSTN/ISDN

1842. **KPN** geeft aan dat klanten OTT-telefonie niet meer enkel als complementaire dienst afnemen voor een klein deel van hun telefonieverkeer.[1089] Volgens KPN is voor veel klanten OTT-telefonie al lang een alternatief en als de kwaliteit van deze diensten nog verder verbetert, zouden nog veel meer klanten helemaal kunnen overgaan naar dit soort diensten en geen gebruik meer maken van VoB.

1843. Middelgrote bedrijven maken volgens KPN nu de overstap. KPN heeft sinds een jaar met KPN EEN MKB ook een alternatief aanbod, maar klanten kunnen ook ruimschoots kiezen uit de aantrekkelijke aanbiedingen van de vele aanbieders op VoIP en Hosted Voice. Inmiddels is van de totale zakelijke markt al ruim **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** van alle bedrijfsvestigingen over op VoIP (niet alleen VoIP van KPN, maar van alle aanbieders). De penetratie van niet-traditionele vaste telefonie neemt dus in rap tempo toe. De penetratie VoIP is toegenomen van **[vertrouwelijk:]**.

1844. **ACM** deelt het standpunt van KPN dat veel klanten OTT-telefonie al lang als een alternatief beschouwen niet. In het ontwerpbesluit heeft ACM in paragrafen B6.2.6 en B8.2.6 onderbouwd dat unmanaged services (OTT-telefonie) niet tot de relevante productmarkten wordt gerekend. ACM heeft hiervoor verschillende redenen aangedragen, die zij in randnummer 890 en verder van het ontwerpbesluit heeft onderbouwd. ACM verwijst naar haar onderbouwing hiervoor en merkt op dat KPN hier verder niet inhoudelijk op ingaat. Ook het CBb heeft in zijn uitspraak op het marktanalysebesluit VT2012[1090] het oordeel van ACM in stand gelaten dat OTT-telefonie niet tot de relevante retailmarkten voor vaste telefonie behoort. Dit is nu niet anders. Overigens heeft ook recent onderzoek van Telecompaper Consumer Panel uitgewezen dat OTT-telefonie geen vervanger is van vaste telefonie of mobiel, maar door consumenten als complementaire dienst wordt gezien.[1091]

1845. Daarnaast vindt **KPN** dat ACM, met het onderscheid tussen VoB en VoIP op basis van garanties ten aanzien van kwaliteit en beschikbaarheid, de situatie in de markt miskent.[1092]

1846. In het besluit verwijst **ACM** naar de onderzoeken van Blauw, Dialogic, en Telecommonitor. Geen van de onderzoeken laten het door KPN geschetste beeld zien. Omdat KPN niet nader heeft onderbouwd dat OTT-telefonie voor veel klanten al lang een alternatief is, ziet ACM geen aanleiding om dit nader te onderzoeken.

[1089] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 19.

[1090] CBb 18 september 2014, ECLI:NL:CBB:2014:342, overweging 11.

[1091] http://www.telecompaper.com/achtergrond/ott-voice-vervangt-bellen-niet-maar-vult-het-aan--1061297.

[1092] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 19.

1847. **KPN** wijst er op dat ook uit marktonderzoek van TNS/NIPO blijkt dat **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** van de klanten aangeeft dat zij VoIP als volwaardig substituut van PSTN/ISDN gebruiken.[1093] Rekening houdend met rationalisatie en daarbij uitgaande van de door KPN beargumenteerde **[vertrouwelijk:** circa XXX procent**]** rationalisatie, zou het aantal VoIP-kanalen maar beperkt lager zijn dan het aantal traditionele spraakkanalen. Uit de aantallen kanalen op de tweevoudige markt die ACM rapporteert in haar analyse blijkt echter dat ACM tot slechts 34% van de kanalen als VoIP-kanalen komt: dit is dus veel te laag.

1848. **ACM** merkt op dat KPN in zijn analyse spreekt van VoIP, zonder daarbij onderscheid te maken tussen VoB en OTT.[1094] Het eindgebruikersonderzoek van Dialogic, waarbij dit onderscheid wel is gemaakt, ondersteunt de analyse van KPN en de uitkomsten van het marktonderzoek van TNS/NIPO niet.

Verplichtingen PSTN-markt

1849. Als er sprake is van een groep gebonden PSTN-afnemers, dan vindt **KPN** het opmerkelijk dat ACM in het ontwerpbesluit geen alternatieve, proportionele en tijdelijke maatregel oplegt die niet gebaseerd is op het AMM kader aangezien dit volgens KPN nadrukkelijk wordt voorgeschreven door de Europese Commissie. KPN stelt dat de verplichting die ACM voornemens is op te leggen hieraan niet lijkt te zijn getoetst.[1095]

1850. **ACM** wijst KPN erop dat ACM in het onderhavige besluit verplichtingen op de markt voor ontbundelde toegang oplegt. In een ander besluit wordt na analyse van de wholesalemarkt voor vaste telefonie beoordeeld of de op die markt geldende verplichtingen in stand worden gelaten of worden ingetrokken.

1851. **KPN** geeft in zijn reactie op het gewijzigde ontwerpbesluit aan dat ACM zelf ook kritische kanttekeningen heeft geplaatst bij het toepassen van zware mededingingsrechtelijke maatregelen – of ex-ante sectorspecifiek toezicht – in markten waar grote groepen inerte klanten aanwezig zijn. KPN verwijst naar een in 2013 gepubliceerd onderzoek naar gedragseconomie en mededingingstoezicht van ACM, waarin staat:

"An interesting policy issue highlighted by behavioural economics concerns situations in which firms may use consumer biases to extract more profits, in so called 'pockets of market power'. In these situations, (biased) consumers do not/no longer actively switch between suppliers even in the absence of switching costs. We believe that there is little reason to intervene in such situations if it is likely that dynamic learning effects on the part of consumers and/or institutional innovations will undermine such firm behaviour. When learning effects are limited, the relevant question, from a policy perspective, is whether or not to intervene and if intervention is warranted, which policy instrument (or which combination of instruments) is best suited to resolve the resulting market problems. We believe that such situations are better addressed by

[1093] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 21.

[1094] Zie ook randnummer 32 van deze Nota van Bevindingen.

[1095] Zienswijze KPN (2014), blz. 21.

consumer protection and policy aimed at empowering the consumers rather than competition law enforcement. Consumer protection laws and policy aimed at consumer empowerment have the advantage of being able to address the root causes of 'pockets of market power' caused by biases and can protect consumers in the long run by stimulating competition."[1096]

1852. In navolging hierop meent KPN dat consumentenbeschermingsregels in voldoende mate in de Telecommunicatiewet zijn verankerd en dat overstapdrempels in voldoende mate zijn weggenomen door maatregelen als nummerportabiliteit en afspraken die KPN en markpartijen maken en reeds hebben gemaakt binnen het FIST. Op basis hiervan concludeert KPN dat de door ACM voorgestane maatregelen ter bescherming van de vermeende 'gebonden gebruikers' van de PSTN-dienstverlening, onnodig en overbodig zijn.[1097]

1853. **ACM** meent dat het betoog van KPN onjuist is en verwijst hierbij in de eerste plaats naar haar standpunt zoals weergegeven in randnummer 1850. KPN stelt de PSTN-afnemers (sectorspecifiek) gelijk met de afnemers die in bovenstaand stuk van ACM bedoeld zijn zonder dit te onderbouwen. ACM meent dat deze afnemers niet zonder meer aan elkaar gelijk kunnen worden gesteld. Bij PSTN betreft het immers niet slechts *'consumer biases'* waarbij beperkte *'learning effects'* mogelijk zijn. Bij PSTN, zo heeft ACM in haar onderzoek vastgesteld, bestaan voor een groot deel van de afnemers onvoldoende alternatieven, of worden overstapdrempels ervaren.

D.7.2.2 Tweevoudig en meervoudig

Afbakening tweevoudige en meervoudige telefoniemarkt

1854. **KPN** heeft ernstige twijfels over de toegepaste methoden die ACM gebruikt om tot een inschatting te komen van de omvang van de zakelijke afnemers van telefoniediensten en de hoeveelheid aanbieders. KPN is van mening dat ACM zich ten onrechte vooral richt op de bekende traditionele aanbieders van vaste telefonie. Volgens KPN zijn er talrijke nieuwe spelers die ACM buiten beschouwing laat.[1098]

1855. Volgens KPN vindt er in de migratie naar VoIP ook een forse reductie plaats in het aantal mogelijk gelijktijdig te voeren gesprekken, waardoor een vergelijking tussen VoIP en PSTN/ISDN niet goed te maken is. Dit kan dan ook niet de basis vormen om de migratie naar VoIP uit af te leiden. Die is wel af te leiden uit de daling van het aantal PSTN/ISDN aansluitingen.[1099]

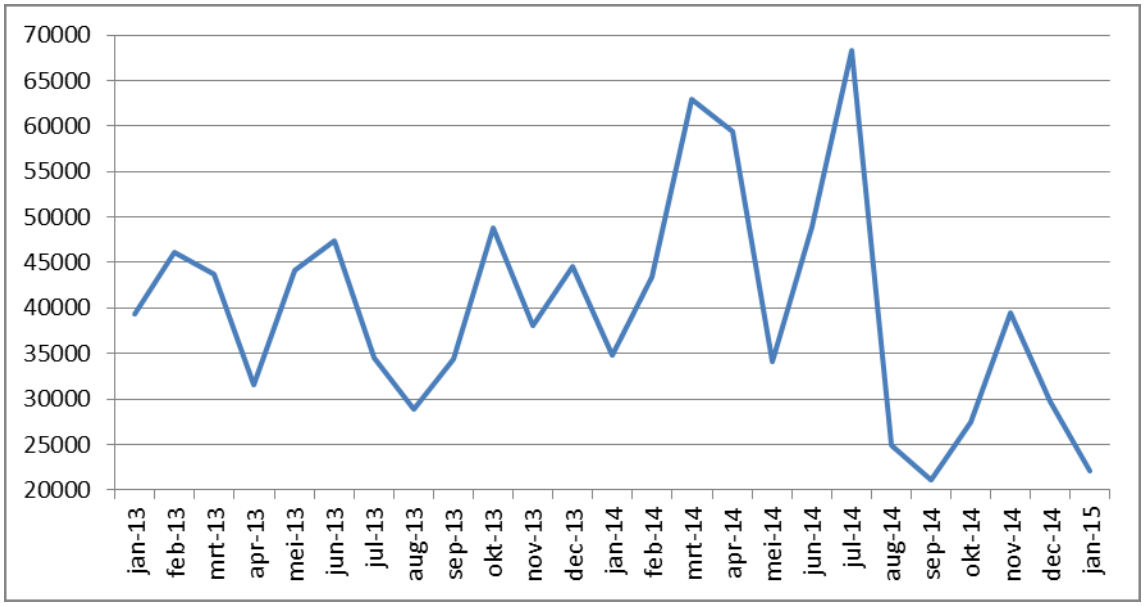
1856. Naar aanleiding van KPN's reactie heeft **ACM** bij de Stichting COIN navraag gedaan over de migraties van traditionele diensten naar op internet gebaseerde telefoniediensten de laatste twee jaar. Dit overzicht is hieronder opgenomen.

[1096] ACM (2013) 'Behavioural Economics and Competition Policy', blz. 3-4.

[1097] Bijlage 3 – KPN bij zienswijze van KPN op het ontwerpbesluit van ACM van 17 juli 2015, blz. 7.

[1098] Zienswijze KPN (2014) blz. 16. Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, Appendix 3.

[1099] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 9.



Figuur 15 Migraties van traditionele diensten naar op internet gebaseerde telefoniediensten, bron: COIN

1857. Uit deze COIN-gegevens blijkt dat 84% van alle KPN-nummermigraties van traditionele diensten (dus PSTN en ISDN) bestaat uit migraties naar in de SMM opgenomen partijen. Van de partijen die ACM niet meeneemt in de SMM-data vertegenwoordigen de grotere vijftien aanbieders circa 80% van deze nummermigraties. Dit zijn allemaal zakelijke (en wholesale) aanbieders van (onder meer) telefoniediensten.

1858. Op basis van nader onderzoek van deze vijftien grotere aanbieders heeft ACM vastgesteld dat zij zich primair richten op internet-gebaseerde diensten (zoals Hosted Voice en SIP-verbindingen) voor de klein- en middenzakelijke markt. Een deel van deze aanbieders (zoals MOTTO IP, Winitu Telecom etc.) richt zich specifiek op het wholesale aanbieden van een voice-platform voor zakelijke (internet) aanbieders (business partners, resellers etc.) en is dus als aanbieder aan eindgebruikers niet actief. Een ander deel richt zich ook op het direct bedienen van eindgebruikers (zoals bijvoorbeeld SpeakUp en X2COM). Dergelijke aanbieders bevinden zich dus specifiek in de markt voor tweevoudige gesprekken.

1859. De precieze marktaandelen van deze partijen zijn niet direct af te leiden uit de nummerporteringen. Zo is de markt voor telefonie gedefinieerd in licenties. Bijvoorbeeld bij de migratie van een ISDN30 kunnen soms wel honderden nummers worden gemigreerd. Ook bij ISDN2 aansluitingen worden vaak meer (typisch vier) telefoonnummers geporteerd. Daarnaast zegt het aantal nummermigraties ook niets over het absolute marktvolume van een aanbieder. Eveneens beperken de SMM-marktcijfers zich altijd enigszins in de totale omvang van de markt. De reden hiervoor is dat het uitvragen van alle aanbieders in de markt niet als proportioneel wordt gezien. De totale markt van zakelijke telefoniediensten (en dan met name de markt voor tweevoudige gesprekken) in aanwezigheid van regulering is dus iets groter dan de gerapporteerde aantallen uit de SMM.

1860. ACM heeft dan ook een kort nader onderzoek verricht naar het totale marktvolume van deze aanbieders. Hiervoor heeft zij aan de grotere vijftien aanbieders gevraagd hoeveel VoIP-licenties zij leveren aan zakelijke afnemers (retail en wholesale) en welk percentage hiervan op basis van bestaande internetverbindingen zijn gerealiseerd. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat elf van deze grotere aanbieders voor ongeveer 91.000 aan VoIP-licenties leveren aan zakelijke afnemers. Al deze licenties rekent ACM tot de afgebakende relevante markt. Daarvan bestaat 48% uit op internet gemanagede IP-telefonieaansluitingen. De overige 52% zijn gebaseerd op basis van inkoop van wholesale bouwstenen (WBT) of VPN-aansluitingen. Op basis daarvan heeft ACM berekend dat circa 170.000 licenties niet zijn meegenomen in de SMM-cijfers. Dit bedraagt circa 10% van de totale tweevoudige markt. Omdat 52% van deze licenties gebaseerd zijn op van regulering afhankelijke aansluitingen is slechts een klein percentage niet meegenomen. Deze leveringen hebben dus geen effect op de conclusie van dominantie van KPN op de relevante retailmarkten voor vaste telefonie.

1861. **KPN** stelt in zijn reactie op het gewijzigde ontwerpbesluit, dat gegevens over porteringen van ISDN1/2 het bestaan van een aparte markt voor tweevoudige gesprekken weerspreken. KPN heeft recent nadere analyses uitgevoerd voor het aantal porteringen van ISDN2 naar andere netwerken. Bij die analyses heeft KPN onderzocht hoeveel nummers er van een bepaalde ISDN aansluiting zijn geporteerd naar andere netwerken. Bij aansluitingen voor tweevoudige gesprekken worden in de regel meerdere nummers toegekend. Een ISDN2 aansluiting van KPN wordt doorgaans met vier nummers geleverd. Ook VOB2 aansluitingen kennen vrijwel altijd meer dan één nummer. Als een klant met een ISDN2 aansluiting overstapt naar een VOB2 aansluiting, dan zullen in de regel tenminste twee nummers worden geporteerd. Het is immers niet logisch om slechts één nummer te porteren en voor de andere telefoonlijn een nieuw nummer te nemen. Uit een analyse van alle porteringen tussen juli 2013 en november 2014 blijkt dat van **[vertrouwelijk** – XXX procent**]** van alle ISDN uitporteringen slechts één nummer werd geporteerd. Naar alle waarschijnlijkheid was in die gevallen dus sprake van een overstap naar VOB1. In andere gevallen werden meerdere nummers geporteerd en was er waarschijnlijk sprake van een overstap naar VOBn met n>=2. Uit deze analyse van gegevens uit het recente verleden blijkt dus dat er sterke aanwijzingen zijn dat ISDN1 en ISDN2 afnemers in groten getale overstappen naar VOB1 aansluitingen. Deze informatie vormt een sterke aanwijzing dat aan de juistheid van de door ACM uitgevoerde marktafbakening tussen eenvoudige en tweevoudige gesprekken moet worden getwijfeld, en bevestigt KPN's eerdere stelling dat ACM deze moet herzien in het ontwerpbesluit voor de komende periode.[1100]

1862. **ACM** is het niet met KPN eens dat deze berekening een sterke aanwijzing vormt dat de afbakening met betrekking tot eenvoudige en tweevoudige gesprekken onjuist is. De overstap van een product met twee lijnen naar een product met een enkele lijn is de overstap naar een wezenlijk ander product. De porteringsgegevens zouden ook een indicatie kunnen zijn dat de behoefte van eindgebruikers verandert. De extra lijn voor de fax wordt mogelijk opgezegd vanwege het toenemend gebruik van e-mail. Evenzo zouden de porteringsgegevens een bewijs kunnen zijn van de in het besluit uitvoerig geanalyseerde rationalisatie. ACM ziet in de

[1100] Bijlage 3 – KPN bij zienswijze van KPN op het ontwerpbesluit van ACM van 17 juli 2015, blz. 8.

berekening van KPN derhalve ook geen aanleiding haar conclusies met betrekking tot deze afbakening te herzien.

1863. Daarnaast stelt **KPN** in zijn reactie op het gewijzigde ontwerpbesluit dat ook het Blauw-onderzoek niet leidt tot de conclusie dat er een aparte markt voor tweevoudige gesprekken bestaat. Door middel van een eenvoudig rekenvoorbeeld aan de hand van de cijfers van het in opdracht van ACM uitgevoerde Blauw onderzoek wordt dit bevestigd. Blauw noemt voor ISDN 1 en 2 een prijselasticiteit van -3,89. Bij een prijsverhoging van 10% zal volgens Blauw 38,9% van de ISDN klanten overstappen of opzeggen. Daarvan zal 27% overstappen naar VOB en de rest naar andere alternatieven. Blauw maakt in zijn analyse geen onderscheid tussen VOB1 en VOB2. Op basis van bovenstaande eigen analyse van KPN is de verwachting dat **[vertrouwelijk:]** overstapt. Dit betekent dat bij een 10% prijsverhoging **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** van de ISDN1 en 2 klanten zal overstappen naar alternatieven, waarvan **[vertrouwelijk**: XXX procent**]** naar VOB1. Op grond van deze eenvoudige SSNIP test kan worden geconcludeerd dat ISDN en VOB1 tot dezelfde markt behoren en daarmee ook VOB1 en VOB2. Er is dus geen aparte markt voor tweevoudige gesprekken.[1101]

1864. Blauw heeft, in het onderzoek dat zij heeft verricht in opdracht van **ACM**, weliswaar een prijselasticiteit berekend. Maar deze prijselasticiteit leent zich niet voor toepassing ervan in een SSNIP-test. Een SSNIP-test dient uitgevoerd te worden op basis van evenwichtsprijzen in een markt die zich kenmerkt door volledig vrije mededinging. Daarvan is in deze markt geen sprake. Ook is geen sprake van kostengeoriënteerde tarieven die daarvan een benadering kunnen zijn. De ISDN1/2-tarieven liggen daar volgens gegevens van ACM ver boven. Een SSNIP-test op basis van hogere prijzen resulteert in een te ruime marktafbakening (cellophane fallacy). ACM kan dan ook niet anders dan de conclusie van KPN verwerpen.

Onterecht onderscheid naar aantal gelijktijdige gesprekken

1865. **KPN** vindt het onderscheid tussen 1, 2-12 en >12 gelijktijdige gesprekken gekunsteld en niet gebaseerd op enig gefundeerd onderscheid tussen de markten. Alle vormen van PSTN, ISDN en VoB kunnen worden gebruikt voor vast bellen en komen ook in alle samenstellingen voor bij zakelijke klanten met verschillende hoeveelheden vestigingen. Hierdoor vormt de marktafbakening van ACM geen afspiegeling van de markt.[1102] Uit Figuur 1 van KPN's zienswijze waarin de verdeling van aantal gelijktijdige gesprekken over bedrijfsvestigingen is weergegeven, blijkt volgens KPN dat er alleen een duidelijke sprong zichtbaar is bij ISDN30 en een veelvoud daarvan, maar bij de door ACM gekozen afbakeningsgrenzen (tussen 1 en 2 of tussen 12 en 13 gelijktijdige gesprekken) juist niet.[1103]

1866. **ACM** ziet geen aanleiding om haar standpunt te herzien op grond van de reactie van KPN. Het beeld van ACM is, op basis van de door KPN verstrekte nieuwe informatie, niet veranderd ten opzichte van de vorige analyse. De totstandkoming van deze samengestelde

[1101] Bijlage 3 – KPN bij zienswijze van KPN op het ontwerpbesluit van ACM van 17 juli 2015, blz. 8.

[1102] Zienswijze KPN (2014), blz. 22.

[1103] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 11.

vraag is een optelsom van aansluitingen die vaak door de jaren heen is ontstaan waarbij de klant geleidelijk groeide in zijn vaste telefonie behoefte. Daarnaast worden er verschillende typen aansluitingen (zoals PSTN en ISDN2) voor bepaalde toepassingen gebruikt door een zakelijke afnemer (zoals alarmering, pinnen en faxen etc).

1867. Bij een vervanging van een dergelijke locatie is dan ook vaak sprake van hybride oplossingen om deze aansluitingen te vervangen. Soms wordt er gekozen alle aansluitingen te vervangen door één nieuwe VoIP (SIP of HV) oplossing, maar vaak wordt ook PABX-en gebruikt om de conversie te verzorgen (van VoIP naar ISDN/PSTN). Ook blijven soms bepaalde aansluitingen (zoals een ISDN30) in gebruik (als back up of overloop). De vraag is of een vraag naar een bepaalde capaciteit aansluiting (bijvoorbeeld ISDN30) kan worden ingevuld met een ISDN2. ACM heeft eerder aangegeven dat dit niet het geval is. Mogelijkerwijs kan de vraag worden ingevuld met 15* ISDN2 of SIP 12+. Aangezien de functionaliteiten identiek zijn, kiezen klanten die behoefte hebben aan dertig spraakkanalen voor een ISDN30 en niet voor 15* een ISDN2-aansluiting. Ook op basis van de tariefstelling van ISDN2 en ISDN30 is het financieel aantrekkelijker om een ISDN30-aansluiting af te nemen dan 15* een ISDN2-aansluiting of 2* een ISDN15-aansluiting. Dit is ook in de vorige analyseronde toegelicht. ACM blijft daarom bij de eerdere indeling naar relevante markten.

1868. **KPN** herhaalt in zijn reactie op het gewijzigde ontwerpbesluit, dat ACM een onjuiste marktafbakening voor 13 of meer gelijktijdige gesprekken heeft vastgesteld. Uit een nadere analyse van KPN blijkt dat van de afnemers die aansluitingen met 13 tot en met 29 gelijktijdige gesprekken afnemen, 42% dit middels ISDN15-20-30 kanalen afneemt, en 58% dit doet door middel van gestapeld PSTN/ISDN2 kanalen. KPN meent dat de door ACM gestelde grens van 13 gelijktijdige gesprekken gekunsteld is.[1104]

1869. **ACM** verwijst naar haar reactie in bovenstaande randnummers 1866 en 1866. Zij ziet in KPN's aanvullende zienswijze geen aanleiding haar standpunt te herzien.

1870. **KPN** stelt in zijn reactie aan de hand van Figuur 1 dat er geen duidelijk onderscheid tussen 1, 2-12 en >12 waarneembaar is op basis van het aantal bedrijfsvestigingen. KPN is van mening dat alle vormen van PSTN, ISDN en VoB kunnen worden gebruikt voor vast bellen en in alle samenstellingen bij klanten voorkomen ter invulling van de vraag van gebruikers. De reactie van KPN geeft geen aanleiding tot heroverweging van het door ACM ingenomen standpunt.

1871. **ACM** constateert dat gebruikers, net als in de vorige ronde, een behoefte hebben aan een bepaald aantal gelijktijdige gesprekken om te kunnen bellen en/of te internetten. De vraag van gebruikers naar een bepaalde capaciteit is door de jaren heen niet veel veranderd[1105]. Dit is ingegeven door financiële redenen (prijsstelling van klassieke diensten door kostenverschillen)[1106] en benodigde functionaliteiten[1107]. Ook Dialogic onderzoek wijst uit dat bij

[1104] Bijlage 3 – KPN bij zienswijze van KPN op het ontwerpbesluit van ACM van 17 juli 2015, blz. 9.

[1105] IP-diensten als VoB en Hosted Voice zijn de afgelopen jaren in aandeel toegenomen (zie tabel 9 ontwerpbesluit).

[1106] Ontwerpbesluit, randnummer 868.

[1107] Ontwerpbesluit, randnummer 848.

een gelijkblijvende behoefte aan een aantal gelijktijdige gesprekken, een afnemer van bijvoorbeeld ISDN2 of ISDN30 primair zal overstappen naar een VoB-equivalent (een bepaalde capaciteit)[1108]. ACM heeft daarom geen redenen gezien om van haar standpunt af te wijken.

1872. Bovendien miskent KPN in zijn reactie dat gebruikers ook een vraag hebben naar losse producten en de aanbieders ook losse producten aanbieden. Daarnaast volgt uit Dialogic onderzoek dat (groot)zakelijke afnemers zowel diensten gebundeld inkopen bij een aanbieder als los inkopen bij hun keuze voor afname van diensten[1109]. Ook blijkt uit Dialogic gesprekken met afnemers dat PSTN en ISDN legacy toepassingen kennen (waaronder alarm en brandweer) en deze typen aansluitingen nog veel los worden afgenomen[1110].

1873. **KPN** geeft in dit verband aan dat de stelling van ACM in randnummer 867 onjuist is. ACM stelt in dat randnummer dat op basis van het tariefvoordeel er geen klantvestigingen zijn, die meer dan 10* ISDN2 afnemen. Klanten zouden op basis van het tariefvoordeel alleen nog maar ISDN30 afnemen. Aangezien de functionaliteiten identiek zijn, kiezen klanten die behoefte hebben aan dertig spraakkanalen altijd voor ISDN30 en nooit voor 15* ISDN2. Dit is volgens KPN niet het geval aangezien klanten bij een behoefte aan eenzelfde aantal gelijktijdige gesprekken kiezen uit ofwel n*PSTN/ISDN2 ofwel m*ISDN30 of een mix van PSTN, ISDN2 en ISDN30. Een indeling naar tweevoudig en meervoudig lijkt hiermee volgens KPN niet houdbaar. Daarnaast is een onderscheid in spraakkanalen vanuit de IP-techniek niet aan de orde en dus niet te onderbouwen. Volgens KPN staat de voorstelling van ACM, waarbij op basis van een tarieftabel gekeken wordt wat voor een vestiging de goedkoopste oplossing is, ver af van de praktijk.[1111]

1874. **ACM** stelt louter vast dat het op basis van de tariefstelling van ISDN2 en ISDN30 financieel aantrekkelijker is om een ISDN30-aansluiting af te nemen dan 15* een ISDN2-aansluiting of 2* een ISDN15-aansluiting[1112]. Dit is een heldere rekensom, die in het algemeen ook door gebruikers wordt gemaakt en geenszins van de praktijk afstaat. Dat er ook gebruikers zijn met een samengestelde vraag naar een mix van klassieke diensten onderkent ACM, echter dit doet niets aan het bovenstaande af.

1875. Daarnaast stelt KPN dat een onderscheid in spraakkanalen vanuit de IP-techniek niet aan de orde is. ACM onderkent dit in haar analyse en heeft dan ook onderbouwd dat IP-diensten zoals Hosted Voice zich beter laten uitdrukken in aantal licenties. IP-diensten kenmerken zich door hun flexibele inzet en schaalbaarheid, waarbij benodigde capaciteit eenvoudig kan worden aangepast aan veranderingen in de behoefte van de gebruiker. Om te komen tot een goede berekening van de marktverhoudingen rekent ACM dan ook alle diensten (PSTN, ISDN, VoB en Hosted Voice) om naar het aantal gesprekslicenties. Hierdoor is het

[1108] Dialogic (april 2014), blz. 78.

[1109] Dialogic (april 2014), paragraaf 4.5.2, blz. 97.

[1110] Dialogic (april 2014), blz. 89.

[1111] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 11-12.

[1112] Zie ontwerpbesluit, randnummer 868.

mogelijk om klassieke diensten en IP-diensten met elkaar te vergelijken. ACM heeft hiervoor een zorgvuldige uitvraag gedaan bij marktpartijen.[1113]

1876. **KPN** stelt met betrekking tot Hosted Voice dat het aanbod per definitie niet per vestiging wordt aangeboden of afgenomen. Dit maakt het volgens KPN lastig om de gevraagde inschatting of onderverdeling per vestiging te geven. Als gevolg hiervan wordt een onderscheid bij VoIP tussen 2 t/m 12 en >12 nog willekeuriger.[1114]

1877. **ACM** constateert dat bij IP-diensten zoals Hosted Voice het bepalen van een onderscheid niet zo helder is als bij de klassieke diensten. ACM heeft onderbouwd dat Hosted Voice een substituut is voor ISDN2 en ISDN30 op basis van overstapgedrag en functionaliteiten. Daarbij heeft ACM grote zorgvuldigheid betracht bij het omrekenen van seats naar gesprekslicenties en aan de hand van een uitvraag bij marktpartijen uiteindelijk bepaald welk Hosted Voice product gerekend in aantal seats overeenkomt met huidige grens tussen ISDN2t/m12 en ISDN>12. ACM verwijst hiervoor naar randnummer 860 e.v. in het ontwerpbesluit.

D.7.3 Concurrentieanalyse retailmarkten voor vaste telefonie

D.7.3.1 Concurrentiesituatie bij afwezigheid regulering

1878. **KPN** meent dat ACM er ten onrechte van uitgaat dat bij het wegvallen van regulering alleen partijen met een eigen netwerk nog vaste telefonie kunnen aanbieden.[1115] KPN meent dat er legio partijen zijn die voor hun dienstverlening gebruik maken van een bestaande internetaansluiting en dus niet afhankelijk zijn van regulering. Het is onjuist om te stellen dat bij afwezigheid van regulering alle aansluitingen en VoIP licenties van partijen die nu afhankelijk zijn van regulering, naar KPN zouden gaan. In een situatie zonder regulering zou er dan ook weinig veranderen aan de aandelen van alle partijen.

1879. In randnummer 32 van deze Nota van Bevindingen heeft **ACM** aangegeven dat KPN bij de term VoIP geen onderscheid maakt tussen managed en unmanaged services. VoIP-diensten die unmanaged zijn worden niet gerekend tot de relevante markten. ACM rekent deze diensten daardoor ook niet toe aan KPN, bij de analyse van de situatie in afwezigheid van regulering. Ten overvloede zij opgemerkt dat bij de berekening van marktaandelen niet alle aansluitingen die zijn gerealiseerd op basis van gereguleerde bouwstenen worden toegerekend aan KPN, maar dat die worden verdeeld over aanbieders met eigen infrastructuur naar rato van hun on-net aansluitingen.

[1113] Zie ontwerpbesluit, randnummer 860.

[1114] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyses vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 13.

[1115] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 26.

D.7.3.2 Onvolledig beeld aanbieders VoIP

1880. De marktaandelen komen volgens **KPN** extra hoog uit omdat ACM een belangrijk deel van de markt niet uitvraagt. KPN heeft de porteringen in 2014 onderzocht en stelt vast dat **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** van de netto uitporteringen naar partijen gaan die niet door ACM zijn uitgevraagd. ACM heeft dus een groot aantal aanbieders van VoIP niet in beeld. Volgens KPN is de markt dus groter dan waar ACM van uitgaat, en is het aandeel van KPN in die markt kleiner dan ACM vaststelt. Volgens KPN heeft ACM niet goed in beeld dat met name veel MKB-klanten de afgelopen periode al zijn overgestapt van ISDN2 naar VoIP.[1116]

1881. Uit het marktonderzoek van TNS/NIPO blijkt volgens KPN dat **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** van de klanten aangeeft dat zij VoB als volwaardig substituut van PSTN/ISDN gebruikt. Rekening houdend met **[vertrouwelijk:** circa XXX procent**]** rationalisatie, dan zou het aantal VoB kanalen maar beperkt lager zijn dan het aantal traditionele spraakkanalen. Uit de aantallen kanalen op de tweevoudige markt die ACM rapporteert in haar analyse blijkt volgens KPN dat ACM 34% van de kanalen als VoIP- kanalen aanmerkt. Dit is volgens KPN veel te laag en is een indicatie dat ACM een groot deel van de VoIP afname mist.[1117]

1882. Naar aanleiding van de zienswijze van KPN heeft **ACM** nader onderzoek verricht naar naar het totale marktvolume van deze aanbieders. Zie hiervoor randnummer 1858 tot en met 1860 van deze Nota van Bevindingen.

1883. **KPN** heeft in zijn reactie op het gewijzigde ontwerpbesluit, evenals in de vorige zienswijze aangegeven dat hij twijfelt of ACM wel de volledige markt in beeld heeft omdat KPN bijvoorbeeld Dean Connect en OneSX niet terug kan vinden in de lijst van uitgevraagde partijen voor de Structurele Marktmonitor. KPN verzoekt ACM om haar analyse op dit punt aan te vullen en waar nodig aan te passen.[1118]

1884. **ACM** heeft naar aanleiding van dit punt in de eerdere zienswijze van KPN nader onderzoek verricht. ACM verwijst hiervoor naar randnummer 1882. De aanbieders Dean Connect en OneSX zijn onder meer in dit onderzoek betrokken.

1885. **KPN** is van mening dat ACM er – in afwezigheid van regulering – ten onrechte van uitgaat dat een groot deel van de hele markt voor 2-12 gesprekken en een groot deel van de markt voor >12 gesprekken naar KPN gaat. Deze hypothese gaat ervan uit dat er bij afwezigheid van regulering geen wholesale aanbod meer zou zijn. Dit is onjuist gezien het bestaan van het bij overeenkomsten vastgelegde WLR- en CPS-aanbod.[1119]

[1116] Zienswijze KPN (2014), blz. 20.

[1117] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 21.

[1118] Bijlage 3 – KPN Bij zienswijze van KPN op het ontwerpbesluit van ACM van 17 juli 2015, blz. 10.

[1119] Zienswijze KPN (2014), blz. 23.

1886. In de analyse abstraheert **ACM** van de effecten van het WLR- en CPS-aanbod. ACM overweegt dat de WLR-overeenkomst onder druk van de bestaande regulering tot stand is gekomen. Zie randnummer 907 van het besluit.

1887. Volgens **KPN** houdt ACM te weinig rekening met het toenemend aantal aanbieders dat gebruik maakt van de bestaande breedband internetverbinding van de eindklant waardoor ook deze aanbieders in de markt zullen blijven. KPN schat in dat circa 10% van de netto uitporteringen in 2014 (tot eind november) naar partijen gaat die VoIP aanbieden op basis van de bestaande breedband internetverbinding van de eindklant. Volgens KPN moet ACM hier nader onderzoek naar doen.[1120]

1888. KPN is van mening dat als ACM wel zou vasthouden aan haar 'enge' definitie, de aantallen licenties die KPN heeft gerapporteerd aan ACM voor RoutIT, van KPN EEN MKB, waar VoIP ook niet in een bundel met internet wordt verkocht en het niet uitmaakt waar de klant de internet access afneemt, niet meegeteld mogen worden in de markt.[1121]

1889. **ACM** verwijst naar randnummer 1788 ten aanzien van de afbakening en randnummer 1858 tot en met 1860 van deze Nota van Bevindingen ten aanzien van het nader onderzoek.

1890. Zoals uiteengezet in randnummer 1791 vallen gemanagede op internet gebaseerde IP-telefonie diensten binnen de relevante markt. Slechts een beperkt deel van de over internet aangeboden telefoniediensten (zoals bijvoorbeeld Skype, Viber en GoogleTalk) zijn unmanaged. Het door KPN gemaakte onderscheid, waarbij een IP-telefoniedienst al dan niet in een commerciële bundel wordt verkocht met de internetaansluting, is niet bepalend voor de marktdefinitie. Doorslaggevend is of de dienst gemanaged is of niet. Zoals uit het aanvullende onderzoek blijkt, leveren VoIP-aanbieders ook diensten die vergelijkbaar zijn met die van KPN en neemt ACM deze aantallen ook mee in het bepalen van de totale omvang van de markt en de marktaandelen van partijen.

D.7.3.3 Overstap van traditioneel naar VoIP

1891. Volgens **KPN** gaat de overstap naar VoIP in een veel hoger tempo dan ACM en Dialogic voorzien.[1122] KPN onderbouwt dit door aan te geven dat in de tweede helft van 2013 **[vertrouwelijk:** XXX procent**]** van het aantal klant-specifieke deals op het gebied van vaste telefonie[1123] VoIP betrof. Het aandeel van VoIP is in het verloop van het aantal maatwerktrajecten over 2012 en 2013 toegenomen van **[vertrouwelijk:**

] en dit aandeel neemt alleen maar verder toe in de tijd.

[1120] Zienswijze KPN (2014), blz. 23.

[1121] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 21.

[1122] Bijlage 4 – KPN detailreactie op de retailanalyse vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten in het Annex B van het van het ontwerpbesluit ULL van ACM van 31 oktober 2014, blz. 24.

[1123] Zienswijze KPN (2014), blz. 21.

1892. Verder blijkt volgens KPN dat het aantal trajecten waarbij het standaard aanbod als gevolg van toenemende prijsconcurrentie niet meer voldoet, toeneemt en er een toename is te zien in het aantal maatwerkaanbiedingen. **[vertrouwelijk:**

]. Dat laatste is het gevolg van het feit dat de concurrentie op VoIP groter is dan bij traditionele telefonie en dat op VoIP veel meer partijen actief zijn dan op traditionele telefonie.[1124]

1893. **ACM** merkt op dat Dialogic de snelheid van de migratie heeft afgeleid van de monitorgegevens afkomstig van marktpartijen. Tevens heeft Dialogic dit bij marktpartijen getoetst. Het aantal 'won cases' van KPN geeft volgens ACM geen aanleiding om dat te herzien. Immers, het marktaandeel is berekend op basis van het aantal licenties, en niet op basis van het aantal won cases. Bovendien ligt het door ACM berekende 'markt'aandeel van KPN op de segmenten VoB/HV op hetzelfde niveau als de percentages 'won cases'. Weliswaar is de concurrentie op het niet-traditionele segment hoger, maar het marktaandeel van KPN op dat segment ligt nog ver boven de 50%, zodat de materiële beoordeling feitelijk niet door KPN bestreden wordt.

1894. **KPN** stelt in zijn reactie op het gewijzigde ontwerpbesluit, dat er geen risico op dominantie is van KPN op de telefoniedienst in afwezigheid van wholesale regulering. Daarnaast is er als gevolg van de recent gesloten wholesale overeenkomsten geen risico op dominantie van KPN. KPN herhaalt dat er in de vaste telefonie markt massaal wordt gemigreerd naar VoIP. KPN geeft aan dat de wholesale producten die KPN aanbiedt uitstekend geschikt zijn om allerlei VoIP-diensten in de markt te zetten.[1125]

1895. **ACM** verwijst naar haar reactie in randnummer 1893. Daarin is aangegeven dat de concurrentie op het niet-traditionele segment weliswaar hoger is, maar het marktaandeel van KPN op dat segment nog ver boven de 50% ligt, zodat de materiële beoordeling feitelijk niet door KPN bestreden wordt. ACM heeft derhalve terdege rekening gehouden met migratie naar VoIP en vastgesteld dat dit onvoldoende invloed heeft op de materiële beoordeling.

D.8 Analyse retailmarkt zakelijke netwerkdiensten

D.8.1 Afbakening retailmarkt zakelijke netwerkdiensten

Algemeen

1896. **Eurofiber** merkt op dat de retailanalyse van ACM te summier lijkt en de economische realiteit geen recht doet. Eurofiber kan het onderscheid tussen wholesale en retail niet maken, omdat de klant zelf bepaalt waarvoor de dienst wordt ingezet. Volgens Eurofiber moet dark fiber

[1124] Zienswijze KPN (2014), blz. 21.

[1125] Bijlage 3 – KPN bij zienswijze van KPN op het ontwerpbesluit van ACM van 17 juli 2015, blz. 9.

daarom worden beoordeeld naar potentieel (als bouwsteen voor andere te leveren diensten of als netwerkelement voor eigen gebruik).[1126]

1897. **ACM** heeft de retaildienst dark fiber tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten gerekend omdat zakelijke afnemers dark fiber als een alternatief zien voor onder meer klassieke huurlijnen en dark fiber gebruiken om bedrijfslocaties met elkaar te verbinden. Om deze reden vallen dark-fiberaansluitingen die door zakelijke eindgebruikers worden afgenomen voor de inrichting van een bedrijfsnetwerk onder de retailmarkt. Dat dark fibers die door Eurofiber worden aangelegd voor een telecomaanbieder (bijv. voor het verbinden van netwerklocaties) of een zakelijke eindgebruiker technisch niet of weinig onderscheidend zijn, doet hier niet aan af.

1898. **Eurofiber** kan daarnaast de bewering van ACM dat de markt voor zakelijke netwerkdiensten een multi-site karakter heeft niet ondersteunen. Eurofiber geeft aan dat een aanzienlijk deel van zijn klanten diensten afneemt die niet als multi-site dienst te karakteriseren zijn.[1127]

1899. **ACM** acht zakelijke netwerkdiensten per definitie multi-sitediensten, aangezien het gaat om diensten die gebruikt worden om bedrijfslocaties met elkaar te koppelen en om interne data-uitwisseling tot stand te brengen. Wanneer het gaat om diensten voor zakelijke afnemers met een ander gebruiksdoel, zijn de diensten waar Eurofiber naar refereert geen zakelijke netwerkdiensten.

Rol van open VPN's in de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten

1900. **ACM** heeft in het ontwerpbesluit voor het eerst open VPN's tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten gerekend. In de zienswijzen van marktpartijen is bij de afbakening van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten veel aandacht besteed aan de vraag of open VPN's tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten behoren. **BCPA**, **Eurofiber**, **KPN**, **Tele2** en **Vodafone** hebben in hun zienswijze opmerkingen gemaakt.

1901. **KPN** beaamt dat open VPN's tot dezelfde productmarkt behoren als gesloten VPN's en klassieke huurlijnen.[1128] **Tele2**, **Vodafone** en **Eurofiber** zijn van mening dat open VPN's geen alternatief vormen voor gesloten VPN's, klassieke huurlijnen en/of dark fiber en niet tot dezelfde relevante markt behoren. [1129, 1130, 1131] **BCPA** neemt ten aanzien van de conclusie van ACM dat open VPN's tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten behoren geen standpunt in.[1132]

[1126] Zienswijze Eurofiber (2014), blz. 2.

[1127] Zienswijze Eurofiber (2014), blz. 6.

[1128] Zienswijze KPN (2014), blz. 24.

[1129] Zienswijze Tele2 (2014), blz. 30.

[1130] Zienswijze Vodafone (2014), blz. 38.

[1131] Zienswijze Eurofiber (2014), blz. 2.

[1132] Ziensijwijze BCPA (2015), blz. 2-3.

1902. **KPN** merkt op dat de benaming “open VPN’s” de indruk wekt dat het gaat om een kwalitatief mindere dienst. Dit is volgens KPN onterecht, omdat open VPN’s beveiligd zijn door middel van sterke encryptie.[1133]

1903. **ACM** heeft met de benaming van open VPN’s een onderscheid willen maken tussen VPN’s die over een van het internet gescheiden (gesloten) verbinding worden gerouteerd (gesloten VPN’s) en VPN’s die over een internetverbinding worden gerouteerd (open VPN’s). De eerder door ACM gebruikte benaming “internet-VPN’s” in het voorgaande marktanalysebesluit kan worden verward met IP (Internet Protocol)-VPN’s, waardoor ACM ervoor heeft gekozen een andere term voor internet-VPN’s te gebruiken, namelijk open VPN’s. De aanduiding ‘open’ geeft als zodanig geen kwalificatie van hoe ACM de kwaliteit van de dienst van open VPN ziet.[1134]

1904. **Tele2** stelt dat ACM een duidelijke definitie van open VPN’s dient te geven. Tele2 vraagt zich af of medewerkers via een laptop met een VPN-client ook gebruikers zijn van open VPN’s.[1135] In reactie op de consultatie van het gewijzigde ontwerpbesluit verzoekt Tele2 om een verdere verduidelijking van de definitie van open VPN’s te geven.

1905. **ACM** heeft bij de beschrijving van VPN’s (randnummer 1092) en bij de afbakening (randnummer 1148) aangegeven dat open VPN’s worden gebruikt voor permanente uitwisseling van data tussen bedrijfslocaties. Het permanente en locatiegebonden karakter van VPN’s geldt zowel voor gesloten als voor open VPN’s. Hieruit volgt onder meer dat VPN-verbindingen op een laptop, ofwel *remote access*, als locatieonafhankelijke en meer tijdelijke verbindingen niet onder de definitie van open VPN’s vallen. In de besluittekst heeft ACM dit bij de beschrijving van open VPN’s verder verduidelijkt. ACM ziet in de aanvullende zienswijze van Tele2 geen aanleiding voor een (nog) verdere verduidelijking van de definitie van open VPN’s.

Behoren open VPN’s tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten?
1906. **Vodafone** wijst op verschillende eigenschappen die er volgens hem voor zorgen dat open VPN’s geen alternatief zijn voor de zakelijke netwerkdiensten die door Vodafone geleverd worden. Vodafone verwijst hierbij naar antwoorden die zij eerder op 7 oktober 2011 heeft gegeven in reactie op vragen van ACM over internet-VPN’s ten behoeve van het voorgaande marktanalysebesluit. Volgens Vodafone zijn internet VPN’s, kortweg gesteld, minder stabiel (vanwege de stabiliteit van het internet), minder veilig (DOS aanvallen; denial of service) en kennen zij geen garanties voor beschikbaarheid, capaciteit en *quality of service*.[1136]

1907. Volgens Vodafone is de stabiliteit van open VPN’s problematisch. De stabiliteit van een open VPN is afhankelijk van het publieke internet, en heeft grote invloed op de beschikbaarheid van een open VPN. Vodafone noemt als voorbeeld uit het verleden een *bug* in internet routers,

[1133] Zienswijze KPN (2014), blz. 24.

[1134] De marktpartijen die een zienswijze hebben ingediend gebruiken de term internet VPN’s. Deze term beschouwt ACM als uitwisselbaar met open VPN’s.

[1135] Zienswijze Tele2 (2014), blz. 32.

[1136] Zienswijze Vodafone (2014), blz. 38.

waarbij internetproviders massaal hun routers hebben geüpgraded en internetverbindingen gedurende 4-5 dagen continu weg vielen. Ook kunnen open VPN's volgens Vodafone door DOS-aanvallen platgelegd worden.[1137]

1908. Volgens **Tele2** en **Vodafone** zijn capaciteitsgaranties dermate cruciaal voor zakelijke eindgebruikers, dat zij open VPN's niet als alternatief zullen zien. In het geval van congestie zullen kritische applicaties mogelijk niet functioneren. Als voorbeeld van dergelijke applicaties noemt Vodafone VoIP (Voice over IP) en videoconferencing.[1138] Tele2 verwijst naar randnummer 1482 van het Marktanalysebesluit ontbundelde toegang van 2011, waarin door OPTA gesteld wordt dat internet-VPN's voor de meeste eindgebruikers geen volwaardig alternatief zijn voor klassieke huurlijnen en gesloten VPN's vanwege de lage uploadcapaciteit, een gebrek aan capaciteitsgaranties of beschikbaarheidsgaranties en lage SLA's van internettoegang.[1139] Tele2 herhaalt in zijn reactie op de consultatie van het gewijzigde ontwerpbesluit zijn bezwaar dat het bieden van capaciteitsgaranties cruciaal is en dat voor afnemers daardoor open VPN's geen alternatief zijn voor andere zakelijke netwerkdiensten.[1140] Tele2 benadrukt hierbij dat de aanwezigheid van een capaciteitsgarantie een bepalend kenmerk is van zakelijke netwerkdiensten.

1909. Zoals door **ACM** aangegeven in randnummer 1175 en 1176 van het ontwerpbesluit is de kwaliteit van het internet sinds de analyse van 2011 toegenomen, waardoor de hogere (upload)capaciteit van het internet kan compenseren voor minder capaciteitsgaranties. Eind 2012 lag de gemiddelde uploadcapaciteit van een aansluiting voor internettoegang rond 8Mbits/s, terwijl deze in Q3 2014 al tot boven 13Mbits/s was toegenomen.[1141] Een hogere capaciteit voor zakelijk internettoegang in combinatie met beperkte capaciteitsgaranties kan voor het dataverkeer in een bedrijfsnetwerk een alternatief zijn voor een gesloten VPN met een beperkte benodigde capaciteit. In het geval van congestie zal er voor diverse toepassingen met verkeer over het bedrijfsnetwerk voldoende capaciteit beschikbaar zijn voor netwerkverkeer. ACM wil hieraan – in reactie op de aanvullende zienswijze van Tele2 – toevoegen dat capaciteitsgaranties niet door alle afnemers van zakelijke netwerkdiensten als noodzakelijk beschouwd hoeven te worden, zoals Tele2 doet voorkomen. In de praktijk maakt de afnemer een afweging om te bepalen hoeveel zekerheid hij uiteindelijk krijgt over de daadwerkelijke bandbreedte voor uitwisseling van data tussen bedrijfslocaties. Dit kan in de praktijk betekenen dat een afnemer even goed af is bij een product met een lage capaciteit en een hoge capaciteitsgarantie als bij een product met een hoge capaciteit en een lage of geen capaciteitsgarantie.

1910. Met betrekking tot de stabiliteitsproblemen die Vodafone noemt, brengt ACM naar voren dat open VPN's door middel van firewalls, goede en verbeterde encryptie en andere beveiligingsmaatregelen tegen DOS-aanvallen beschermd kunnen worden. De ontwikkelingen

[1137] Zienswijze Vodafone (2014), blz. 39.

[1138] Zienswijze Vodafone (2014), blz. 39.

[1139] Zienswijze Tele2 (2014), blz. 30.

[1140] Zienswijze Tele2 (2015), blz. 29-30.

[1141] ACM berekeningen op basis van gegevens uit de Telecommonitor.

op het vlak van beveiliging van het internet staan niet stil en in de afgelopen jaren is er het nodige veranderd. Dat er verschillende (nieuwe) manieren zijn om een internetverbinding te beschermen tegen DOS-aanvallen, blijkt ook uit verschillende internetbronnen.[1142] Dat een open VPN in vergelijking met een gesloten VPN dermate instabiel is dat verbindingen frequent wegvallen en de beschikbaarheid van een open VPN dermate slecht is wordt niet gestaafd door de feiten, zeker in het geval dat een zakelijke eindgebruiker zakelijk internettoegang met garanties afneemt. Daarnaast kan een open VPN door middel van back-ups en redundante verbindingen voor zakelijke internettoegang in de praktijk zorgen voor afdoende garanties voor zakelijke afnemers. Hiermee worden ook problemen met congestie - voor zover die zich in de praktijk daadwerkelijk voordoen - voorkomen.

1911. **Vodafone** noemt verder dat het internetverkeer op een internetverbinding zal worden vermengd met het VPN-verkeer op diezelfde verbinding, en dat dit de verbinding onbetrouwbaar maakt. Zo kan het downloaden van een groot bestand er volgens Vodafone toe leiden dat al het VPN-verkeer wordt geblokkeerd.[1143]

1912. Dit punt wordt al in het ontwerpbesluit in randnummer 1158 benoemd. **ACM** geeft echter aan dat dit geen probleem hoeft te zijn: door de toegenomen capaciteit en kwaliteit van het internet zal de beschikbare capaciteit op een VPN-verbinding voor veel zakelijke eindgebruikers voldoende zijn. Wanneer VPN-verkeer op deze wijze ‘concurreert’ met het internetverkeer kan een zakelijke eindgebruiker er bijvoorbeeld voor kiezen internettoegang met een grotere capaciteit af te nemen.

1913. **Tele2** bestrijdt de constatering van Dialogic (maart 2014, blz. 63) en van ACM (randnummer 1157 van het ontwerpbesluit) dat de kwaliteit van een open VPN die van een gesloten VPN benadert zolang het verkeer van de open VPN niet buiten de grenzen van het netwerk van de aanbieder van de internetaansluiting treedt: aangezien het verkeer van de open VPN wordt samengevoegd met het internetverkeer van de overige gebruikers van de verbinding, kunnen geen garanties worden gegeven in het geval van congestie op het netwerk.[1144]

1914. **ACM** stelt in het besluit dat wanneer het verkeer binnen het netwerk van de aanbieder van de internetaansluiting blijft, de aanbieder de verbinding zelf kan beheren en managen. De aanbieder kan het netwerk zodanig inrichten, dat hier geen congestie optreedt. Wanneer een open VPN bovendien wordt gerealiseerd over een internetverbinding met capaciteitsgaranties, heeft congestie geen tot weinig invloed op het verkeer binnen een open VPN.

1915. **Vodafone** benadrukt dat gesloten VPN's voor de meeste klanten noodzakelijk zijn vanwege de eisen die worden gesteld aan de toepassingen. Alarm over IP ten behoeve van inbraak- en overvalalarm wordt volgens Vodafone niet toegestaan over verbindingen gebaseerd

[1142] Zie bijvoorbeeld http://www.isptoday.nl/achtergrond/goed-beschermd-tegen-een-denial-of-service-aanval/, http://www.software-innovators.nl/2013/05/29/beveiligingsmiddelen-tegen-ddos-aanvallen/.

[1143] Zienswijze Vodafone (2014), blz. 39.

[1144] Zienswijze Tele2 (2014), blz. 30.

op het publieke internet. Zakelijke PIN verbindingen moeten volgens Vodafone voldoen aan de eisen van Betaalvereniging Nederland en mogen niet met op internet gebaseerde verbindingen gerealiseerd worden.[1145]

1916. Uit interviews van **ACM** met verschillende partijen blijkt dat over open VPN's wel degelijk alarm-, beveiligings- en PIN-diensten kunnen en mogen worden gerealiseerd. Een telecomadviesbureau[1146] geeft aan dat dit enkele jaren geleden nog niet het geval was vanwege veiligheidseisen, maar dat deze diensten inmiddels wel over open VPN's kunnen worden geleverd. Verschillende winkelketens[1147] die open VPN's afnemen geven daarbij aan volledig te zijn overgestapt naar open VPN's, en dus ook geen gesloten VPN's te gebruiken voor alarm-, beveiligings- en PIN-diensten. Open VPN-aanbieder Simac geeft in een interview met ACM aan dat open VPN's steeds meer gebruikt worden door winkelketens, en hier de nieuwe standaard gaan vormen.[1148] Daarnaast is er een bestaand (gecertificeerd) aanbod van dienstverleners, bijvoorbeeld Xenosite en Interconnect voor alarm en pinnen over zakelijke internetaansluitingen[1149].

1917. **Tele2** en **Vodafone** verwijzen allebei naar een passage op bladzijde 63 van het Dialogic rapport (maart 2014), waarin onder meer wordt gesteld dat de bandbreedte van gesloten VPN's vervangen wordt door bandbreedte van internet VPN's. Dialogic stelt hier dat zakelijke afnemers wel hun hoogwaardige gesloten VPN's aanhouden, maar steeds meer verkeer via internet VPN of een open VPN routeren. Tele2 en Vodafone zien hierin een bevestiging dat open VPN's enkel een complement, en geen substituut zijn van gesloten VPN's. Hoewel Dialogic stelt dat een klein deel van de afnemers wel volledig over zal gaan naar open VPN's, is Tele2 van oordeel dat een SSNIP-test zou falen, en dat er geen sprake is van ketensubstitutie.[1150, 1151]. Tele2 herhaalt deze passage in zijn aanvullende zienswijze en stelt dat hij de vervanging van bandbreedte van gesloten VPN's door open VPN's niet op gang ziet komen.[1152]

1918. **ACM** wijst Tele2 en Vodafone erop dat Dialogic in diezelfde passage ook stelt dat open VPN's steeds vaker een alternatief vormen voor gesloten VPN's. Dialogic geeft ook aan dat naar verwachting een jaarlijks groeiend percentage (van 1% in 2014 naar 3% in 2018) aan aansluitingen voor gesloten VPN's door open VPN aansluitingen zal worden vervangen. Dat Dialogic open VPN's alleen als complement ziet voor gesloten VPN's klopt dus niet. Dat er sprake is van substitutie van gesloten VPN's en klassieke huurlijnen naar open VPN's blijkt ook uit het eindgebruikersonderzoek van Dialogic: 21 procent van de afnemers van gesloten VPN's

[1145] Zienswijze Vodafone (2014), blz. 39.

[1146] Interview met **[vertrouwelijk:** X] van 20 maart 2014, blz. 1.

[1147] Interviews met **[vertrouwelijk:** X**]** van 10 april 2014 en met **[vertrouwelijk:** X**]** van 14 april 2014.

[1148] Zie interview met Simac van 9 oktober 2014, blz. 1.

[1149] Zie https://www.xenosite.net/totaalpakketten/alarm-over-internet/ en http://www.interconnect.nl/Diensten/PIN-en-Alarm-over-IP en http://www.hipnet.nl/alarm-over-ip/

[1150] Zienswijze Tele2 (2014), blz. 30.

[1151] Zienswijze Vodafone (2014), blz. 41.

[1152] Zienswijze Tele2 (2015), blz. 32.

en 16 procent van de afnemers van klassieke huurlijnen geeft aan open VPN's als reëel alternatief voor hun huidige diensten te beschouwen. ACM ziet in de aanvullende zienswijze van Tele2 geen reden anders naar de uitkomsten van de onderzoeken van Dialogic te kijken.

1919. **Vodafone** geeft in zijn zienswijze op het ontwerpbesluit aan geen enkele bedreiging voor zijn marktpositie te ervaren vanuit open VPN's: open VPN's zijn geen alternatief voor klanten van Vodafone. Als open VPN's al een rol spelen, is deze rol complementair en worden ze bijvoorbeeld gebruikt als faciliteit voor thuiswerkers of ambulante werkers.[1153]

1920. **ACM** wijst Vodafone erop dat zij bij ACM[1154] heeft aangegeven **[vertrouwelijk**:

]. Vodafone heeft daarmee aangegeven druk te ervaren vanuit open VPN's om zijn prijzen te verlagen.

1921. Volgens **Vodafone** is het eindgebruikersonderzoek dat ACM onder afnemers van open VPN's gedaan heeft niet representatief, omdat het een zeer specifieke groep betreft (winkelketens). Ook geeft Vodafone aan dat de vraag naar open VPN's vanuit deze klantgroep niet moet worden overschat, omdat alarm-, beveiligings- en PIN-diensten aan bepaalde eisen moeten voldoen en daarom niet over open VPN's kunnen worden gerealiseerd.[1155]

1922. Met betrekking tot de representativiteit van het ACM onderzoek onder de afnemers van open VPN's is het niet de bedoeling van **ACM** geweest een representatief onderzoek onder alle type zakelijke eindgebruikers te doen (dit heeft Dialogic immers al gedaan met zijn eindgebruikersonderzoek onder zakelijke afnemers), maar om op basis van een aantal cases te zien hoe open VPN's in de praktijk gebruikt (kunnen) worden. Daarnaast moet deze afnemersgroep naar het oordeel van ACM ook niet onderschat worden; winkelketens beslaan een groot deel van alle multi-site bedrijvenlocaties.[1156] Bovendien legt ACM uit in randnummer 1916 dat alarm, beveiligings- en PIN-diensten wel degelijk over open VPN's kunnen worden gerealiseerd.

1923. Volgens **Vodafone** dient ACM zich af te vragen of de vervanging van gesloten VPN's door open VPN's een autonome ontwikkeling is, die zich voltrekt ongeacht het relatieve prijsniveau van de diensten. Volgens Vodafone houdt een dergelijke ontwikkeling in dat er niet

[1153] Zienswijze Vodafone (2014), blz. 40.

[1154] Interview van 14 januari 2014, blz. 3.

[1155] Zienswijze Vodafone (2014), blz. 40.

[1156] Zo is bijvoorbeeld in 2012 50 procent van alle schoenenwinkels, 31 procent van alle woonwinkels, 39 procent van alle modewinkels en 56 procent van alle sportwinkels onderdeel van een winkelketen met minstens zeven vestigingen. Ervan uitgaande dat deze percentages representatief zijn voor alle winkels in Nederland (dit waren er in 2012 106.100), waren er in 2012 46.684 winkellocaties die onderdeel uitmaken van een keten. Bron: Locatus, 2012, op de website van brancheorganisatie INretail (www.inretail.nl) en Locatus, 2012, op Detailhandel.info. Dit is bijna 30 procent van het aantal aansluitingen voor zakelijke netwerkdiensten. Overigens telt het CBS nog een groter aantal vestigingen voor de detailhandel. CBS komt tot een aantal van 168.000 vestigingen.

of in beperkte mate een disciplinerende werking uitgaat van de nieuwe dienstverlening op de oude dienstverlening. Dit zou volgens Vodafone betekenen dat er beperkte tot geen disciplinering uitgaat van open VPN's op gesloten VPN's.[1157]

1924. Ook dient ACM zich volgens Vodafone af te vragen of de markt wel juist is afgebakend, en of de laagwaardige vraag naar zakelijke netwerkdiensten die kennelijk wel deels substitueerbaar is zich niet op een andere markt afspeelt dan de hoogwaardige vraag naar netwerkdiensten.[1158]

1925. **ACM** brengt hier tegen in dat de migratie van gesloten VPN's naar open VPN's geen autonome ontwikkeling is. Dit zou betekenen dat het aantal aansluitingen aan gesloten VPN's zich op dezelfde wijze zou ontwikkelen als in de voorgaande jaren en niet zou worden beïnvloed bij een toename van het aantal open VPN's aansluitingen. Dit blijkt niet uit de ACM gegevens uit de Telecommonitor en hetgeen ACM opmaakt uit het onderzoek van Dialogic die duidelijk een groei van het aantal gesloten VPN's in de afgelopen jaren laten zien en een stabilisering hiervan de komende jaren. Uit deze informatie evenals uit het onderzoek onder zakelijke afnemers volgt dat gesloten VPN's (deels) nu en in de toekomst worden ingewisseld voor open-VPN's Bovendien geven afnemers van open VPN's aan dat de belangrijkste reden om over te stappen op open VPN's de lagere prijs is (Dialogic, maart 2014, blz. 37 en randnummer 1169 van het ontwerpbesluit).

1926. Daarnaast vraagt ACM zich af op welke markt voor laagwaardige netwerkdiensten Vodafone doelt. Zoals toegelicht in randnummers 1178 tot en met 1185 in het ontwerpbesluit, is er sprake van een keten van substituten waartoe ook open VPN's behoren. Er is geen sprake van een aparte markt voor open VPN's en "laagwaardige" gesloten VPN's en klassieke huurlijnen, omdat deze op basis van kleine verschillen in prijs en productkenmerken prijsdruk op meer "hoogwaardige" zakelijke netwerkdiensten uitoefenen.

1927. **Vodafone** stelt dat het onderzoek van ACM naar de prijzen van open VPN's onvolledig is geweest. Vodafone heeft in zijn antwoorden op de vragen van ACM van 6 oktober 2011 aangegeven dat de kosten van open VPN's vaak hoger uitvallen door bijkomende kosten voor apparatuur, installatie en support. Vodafone stelt dat de interesse van afnemers van gesloten VPN's van KPN die aansturen op open VPN's (zie randnummer 1168 van het ontwerpbesluit) snel zal afnemen wanneer zij op deze bijkomende kosten worden gewezen.[1159]

1928. **ACM** heeft gedurende haar onderzoek gesproken met afnemers van open VPN's. Geen van de afnemers heeft aangegeven vanwege bijkomende kosten duurder uit te zijn met een open VPN dan met een gesloten VPN.[1160] Bovendien blijkt ook uit de gesprekken met

[1157] Zienswijze Vodafone (2014), blz. 41.

[1158] Zienswijze Vodafone (2014), blz. 40.

[1159] Zienswijze Vodafone (2014), blz. 41.

[1160] Zie interviews met **[vertrouwelijk:** X, X, X, X.**]**

marktpartijen over de prijzen van open VPN's niet van bijkomende kosten die ervoor zorgen dat open VPN's (onverwacht) al met al duurder zijn dan gesloten VPN's.[1161]

1929. **Tele2** merkt op dat, nu open VPN's tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten behoren, dezelfde verbinding tot twee markten wordt gerekend, immers zowel tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten als tot de markt voor internettoegang.[1162]

1930. Het is **ACM** niet duidelijk welk bezwaar Tele2 hiertegen heeft. Dat verschillende diensten en toepassingen over dezelfde aansluitingen tot verschillende markten worden gerekend, gebeurt immers vaker. Zo behoort IP-televisie bijvoorbeeld ook niet tot dezelfde productmarkt als internettoegang.

Zakelijke netwerkdiensten en zakelijk internettoegang

1931. **BCPA** is van mening dat "*business grade*" maatwerk internettoegang voor corporate gebruikers deel uitmaakt van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten, en ziet dit bevestigd door constateringen van Roland Berger (2011), Dialogic (2013) en ACM (2014) dat er convergentie plaatsvindt tussen verschillende diensten en technologieën.[1163]

1932. **ACM** is het niet eens met het vermoeden van BCPA dat grootzakelijke internettoegang tot de retailmarkt van zakelijke netwerkdiensten zou kunnen behoren. ACM wil BCPA erop wijzen dat, zoals in randnummer 1147 van het ontwerpbesluit wordt toegelicht, internettoegang en zakelijke netwerkdiensten geen substituten voor elkaar vormen, omdat zij in verschillende behoeften voorzien. Internettoegang wordt gebruikt ten behoeve van externe communicatie (met apparaten die zich buiten het (bedrijfs-)netwerk bevinden), en zakelijke netwerkdiensten worden gebruikt voor interne communicatie (met apparaten die zich binnen het bedrijfsnetwerk bevinden). De kenmerken van een zakelijke netwerkdienst (het verbinden van bedrijfslocaties) zijn dus wezenlijk anders dan de kenmerken van een zakelijke internetdienst (verbinding met het internet) waardoor er van substitutie tussen deze verschillende diensten geen sprake is. Daarbij is er bij de analyse van de retailmarkt voor internettoegang onderzoek gedaan naar de vraag of er sprake is van een aparte markt voor grootzakelijke internettoegang. Deze vraag werd ontkennend beantwoord.

D.8.2 Concurrentieanalyse retailmarkt zakelijke netwerkdiensten

1933. In de zienswijzen van marktpartijen richt het commentaar zich op de bepaling van het aantal open VPN's in de markt, de gevolgen hiervan voor de bepaling van de marktaandelen, en de bepaling en het belang van netwerkdekking.

Bepaling aantal open VPN's

1934. **BCPA** merkt op dat de aantallen aansluitingen aan open VPN's variëren van 18.000 tot 60.000 in de verschillende vermelde bronnen in het ontwerpbesluit. BCPA stelt verder dat

[1161] Zie bijvoorbeeld interviews met Netco van 9 oktober 2014, met EDPnet van 26 maart 2014, met Into Telecom van 27 maart 2014, met de Telecomadviseur van 20 maart 2014, en met Zoranet van 2 april 2014.

[1162] Zienswijze Tele2 (2014), blz. 32.

[1163] Zienswijze BCPA (2014), blz. 4.

Dialogic in zijn eindgebruikersonderzoek meldt dat open VPN's beperkt worden ingezet, en dat niet duidelijk is wie ze aanbiedt. Op basis van deze tegenstrijdige en onbetrouwbare informatie meent BCPA dat er geen solide basis is voor een concurrentieanalyse. BCPA stelt dat het gebruik van open VPN's nader moet worden onderzocht, en dat het belang van open VPN's sterk genuanceerd moet worden op basis van de huidige informatie. BCPA merkt ook op dat – ondanks zijn standpunt over de onduidelijkheid over het aantal open VPN's – dit niet afdoet aan de conclusie dat KPN dominant is.[1164]

1935. Volgens **KPN** houdt ACM te weinig rekening met de concurrentiedruk vanuit open VPN's, en gaat ACM zonder deugdelijke motivering voorbij aan het rapport van PB7 Research (hierna: PB7) - dat in opdracht van KPN is opgesteld -, waarvan de schattingen over het aantal open VPN aansluitingen volgens KPN nog zeer conservatief zijn. In plaats daarvan steunt ACM volgens KPN op een drie jaar oud IDC-rapport voor de bepaling van het aantal open VPN's en laat zij het na zelf deugdelijk onderzoek te doen.[1165] In reactie op de consultatie van het gewijzigde ontwerpbesluit roept KPN ACM op om de omvang van de markt voor open-VPN's deugdelijk te onderzoeken en zich niet te beperken tot het bellen van enkele niet nader genoemde partijen.[1166]

1936. **ACM** heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar het belang van open VPN's. Zoals hieronder wordt toegelicht heeft ACM de omvang van het aantal open VPN-aansluitingen onderzocht om een betrouwbare inschatting te krijgen over het aantal open VPN aansluitingen. ACM kan zich niet vinden in de stelling van KPN dat zij zonder deugdelijke motivering voorbij gaat aan het rapport van PB7. ACM kan zich ook niet vinden in de stelling van BCPA dat er geen solide basis is voor een concurrentieanalyse vanwege vermeende onduidelijkheid over het aantal open VPN's.

1937. Voor de bepaling van het aantal open VPN's heeft ACM aan de grootste aanbieders van zakelijke netwerkdiensten, die rapporteren ten behoeve van de telecommonitor van ACM, gevraagd of zij open-VPN's aanbieden. Daarnaast heeft zij diverse andere (potentiële) aanbieders van open VPN's benaderd. Daarbij heeft ACM onderzoek gedaan naar bestaande studies over het aantal open VPN's, zoals schattingen van IDC. Zoals ACM in randnummer 1214 aangeeft, is zij daarnaast ook bij de grootste vermelde bedrijven uit het PB7 rapport nagegaan of zij daadwerkelijk open VPN's aanbieden en zo ja, hoeveel geleverde open VPN-aansluitingen het betreft. ACM vergaarde door deze verschillende onderzoeksporen veel informatie om een goede inschatting van het aantal open VPN aansluitingen te maken. De bewering van KPN dat ACM zich beperkt heeft tot het bellen van enkele niet nader genoemde partijen snijdt dan ook geen hout. Naar het oordeel van ACM is de thans beschikbare informatie dus ook solide om voor de concurrentieanalyse te gebruiken.

1938. ACM heeft de belangrijkste – in termen van het aantal gerapporteerde aansluitingen - vermelde aanbieders in dit rapport van PB7 bevraagd. In de meeste gevallen is het aantal open

[1164] Zienswijze BCPA (2014), blz. 6.

[1165] Zienswijze KPN (2014), blz. 24.

[1166] Zienswijze KPN (2015), blz. 26.

VPN's dat de door PB7 vermelde partijen leveren, slechts een klein gedeelte van het door PB7 genoemde aantal en in een aantal gevallen worden zelfs helemaal geen open VPN's geleverd. Op basis van het onderzoek onder de grootste aanbieders van open VPN's stelt ACM vast dat het door IDC genoemde aantal open VPN-aansluitingen van 18.000 naar verwachting een adequate schatting is, kleine aanbieders van open VPN's inbegrepen. Het door PB7 genoemde aantal open VPN aansluitingen wordt na het uitvoeren van een bottom-up onderzoek door ACM als niet realistisch geschat. De cijfers van IDC over het aantal aansluitingen zijn van eind 2013, en zijn dus niet drie jaar oud zoals KPN beweert. KPN verwijst overigens in een reactie in de onderzoeksfase[1167] zelf naar een rapport van IDC dat inderdaad drie jaar oud is.

1939. Volgens **BCPA** volgt uit tabel 28 van het ontwerpbesluit dat BT de enige aanbieder is van open VPN's. Uit tabel 29 van het eindgebruikersonderzoek van Dialogic (maart 2013) blijkt volgens BCPA echter dat KPN de grootste aanbieder van open VPN's is. BCPA vindt het niet onaannemelijk dat KPN open VPN's aanbiedt, aangezien KPN in het interview met ACM heeft opgemerkt dat afnemers steeds vaker aansturen op een open VPN. BCPA vraagt zich af of niet ten minste een deel van de open VPN's ook aan KPN moet worden toegerekend.[1168]

1940. ACM heeft in tabel 28 een lijst gepresenteerd van de "traditionele" aanbieders van zakelijke netwerkdiensten (die in elk geval klassieke huurlijnen, gesloten VPN's en/of dark fiber en lichtpaden aanbieden). De tabel is samengesteld op basis van de reacties op de vragenlijst aan aanbieders en uit interviews. Alleen BT heeft aangegeven open VPN's aan te bieden. De overige partijen bieden dit niet aan. Daarnaast zijn er andere aanbieders van open VPN's, maar deze zijn niet in tabel 28 vermeld. KPN heeft in zijn antwoorden op de vragenlijst van ACM en in het interview aangegeven geen open VPN's aan te bieden. De constatering dat deze aanbieders geen open VPN's aanbieden betekent overigens niet dat over zakelijke internetaansluitingen van deze aanbieders door andere aanbieders wel degelijk open VPN's gerealiseerd kunnen worden.

Bepaling marktaandelen

1941. **Vodafone** geeft aan het eens te zijn met de bepaling van de marktaandelen op basis van de waarde van de verbinding, en vindt het goed dat ACM verschillende methoden presenteert voor de berekening van de marktaandelen. Vodafone begrijpt echter niet waarom ACM voor methode 2 kiest, wanneer zij methode 3 de meest correcte methode vindt. Volgens Vodafone rechtvaardigt het gegeven dat het marktaandeel van aanbieders van open VPN's zeer klein wordt en mogelijk niet strookt met toekomstige veranderingen, de keuze voor methode 2 niet. Ook begrijpt Vodafone niet waarom ACM open VPN's in de berekening van de marktaandelen meeneemt zonder internetaansluiting. Bij de marktafbakening wordt de open VPN immers gezien als een bundel van de internetaansluiting en de open VPN-functionaliteit.[1169]

1942. **ACM** voert de marktanalyse uit met een inschatting voor de komende 3 jaar. Dialogic verwacht dat de komende jaren het aantal gesloten VPN's dat zal worden vervangen door een

[1167] Aanvullende zienswijze van KPN van 21 augustus 2014 n.a.v. de hypothesesessie, blz. 10.

[1168] Zienswijze BCPA (2014), blz. 6.

[1169] Zienswijze Vodafone (2014), blz. 43.

open VPN groeit. De verwachting is dat het aantal open VPN's stijgt van 18.000 eind 2013 tot 30.000 eind 2018. Vanwege het groeiende belang van open VPN's, en de rol die aanbieders van open VPN's momenteel spelen op de markt voor zakelijke netwerkdiensten, vindt ACM methode 2 vanuit conservatief oogpunt beter aansluiten bij de huidige situatie dan methode 3. Daarbij merkt ACM op dat zij niet voor niets drie methoden gebruikt om de gevoeligheid van de analyse te toetsen. Bij het gebruik van methode 3 zou de uitkomst van de analyse niet wezenlijk veranderen. Verder wijst ACM Vodafone erop dat zij bij de berekening van de marktaandelen in de verschillende methoden wel degelijk de internetaansluiting meeneemt bij de berekening van de waarde van de open VPN. Zo wordt ter illustratie in randnummer 1227 bij de toelichting van methode 2 voor de berekening van de marktaandelen expliciet gemeld dat de internetaansluiting wordt meegerekend: *"Als benadering van het tarief voor een open VPN (inclusief internetaansluiting), is het tarief genomen van Epacity Basic, het goedkoopste product van KPN."*

Belang netwerkdekking en afhankelijkheid van regulering

1943. **KPN** stelt dat ACM in haar ontwerpbesluit volledig voorbij gaat aan de netwerkdekking van UPC/Ziggo. Zij hebben, blijkens tabel 37, een dekking (graafafstand <150 meter) van tussen de 60 en 65 procent. Daarnaast is hun glasdekking volgens KPN inmiddels groter dan die van Eurofiber, en wordt de dekking van UPC/Ziggo in Nederland volgens KPN gecompenseerd doordat zij binnen Europa reeds 50 miljoen "adresses passed" hebben, waarmee internationale bedrijven door UPC/Ziggo beter kunnen worden bediend dan door KPN. Tot slot voegt KPN toe dat slechts **[vertrouwelijk:** XXX**]** procent van de aansluitingen voor zakelijke netwerkdiensten zich bevindt op bedrijventerreinen, zodat het overgrote deel van de aansluitingen binnen de netwerkdekking van UPC/Ziggo valt.[1170]

1944. **ACM** wijst KPN erop dat zij in randnummer 1264 van het ontwerpbesluit aangeeft dat de kabelaanbieders de netwerken van KPN met zowel coax als glas voor een groot deel hebben gerepliceerd. ACM zegt daar ook dat UPC/Ziggo slechts beperkt *actief* zijn op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. Hiermee zegt ACM dus niet alleen iets over de netwerkdekking van de partijen, maar ook over de mate waarin zij hun diensten op de markt voor zakelijke netwerkdiensten aanbieden. Deze beperkte activiteit van UPC/Ziggo blijkt uit het marktaandeel van 5-10 procent op de markt voor zakelijke netwerkdiensten[1171]. Een belangrijke oorzaak hiervoor zal gelegen zijn in de geschiktheid van het coaxnetwerk voor het (kunnen) aanbieden van zakelijke netwerkdiensten. In de interviews heeft Ziggo daarnaast aangegeven minder nadrukkelijk aanwezig te zijn op de zakelijke markt dan op de residentiële markt en geeft UPC aan dat zij zichzelf beschouwt als een kleine speler als het gaat om zakelijke netwerkdiensten.[1172]

1945. **KPN** stelt dat ACM bij het aanhalen van het belang van een grote netwerkdekking voorbij gaat aan de groeiende footprint van alternatieve aanbieders en de dalende afhankelijkheid van het netwerk van KPN. Ook hebben aanbieders van open VPN's geen eigen netwerk nodig om

[1170] Zienswijze KPN (2014), blz. 24 en 25.

[1171] Zie tabel 30 van het ontwerpbesluit.

[1172] Interview met Ziggo van 28 januari 2014, blz. 2; Interview met UPC van 27 januari 2014, blz. 1.

hun diensten te kunnen aanbieden. Volgens KPN werkt de concurrentiedruk van de markt voor internettoegang hierdoor volledig door in de markt voor zakelijke netwerkdiensten, ook in een situatie zonder regulering.[1173]

1946. **ACM** wijst KPN erop dat een groot deel van de aanbieders van zakelijke netwerkdiensten aangeeft voor minstens **[vertrouwelijk]** van hun retailcontracten afhankelijk te zijn van wholesaletoegang van KPN.[1174] Dit betreft ook aanbieders met een groot eigen netwerk. Als enige partij heeft KPN een volledig dekkend netwerk. Tabel 35 van het ontwerpbesluit laat zien dat zelfs een partij met een netwerkdekking van 90 procent problemen zal ondervinden bij het aansluiten van een zakelijke eindgebruiker met meer dan acht locaties. ACM is daarom van mening dat het belang van een landelijk dekkend netwerk onverminderd groot is op de markt voor zakelijke netwerkdiensten en dat KPN hier een duidelijk voordeel heeft ten opzichte van andere partijen.

1947. Het klopt dat aanbieders van open VPN's geen eigen netwerk nodig hebben om een VPN functionaliteit te kunnen aanbieden aan zakelijke afnemers. ACM vindt het echter niet waarschijnlijk dat eventuele concurrentiedruk vanuit de markt voor internettoegang "volledig doorwerkt" naar de markt voor zakelijke netwerkdiensten. Zoals ACM in randnummer 1304 van het ontwerpbesluit toelicht, zullen aanbieders van open VPN's gelet op hun beperkte individuele omvang slechts in beperkte mate concurrentiedruk kunnen uitoefenen op andere aanbieders van zakelijke netwerkdiensten.

1948. **Eurofiber** merkt op dat ACM in randnummer 1238 van het ontwerpbesluit stelt dat in de afwezigheid van regulering alleen aanbieders actief zouden zijn op de markt voor zakelijke netwerkdiensten die niet afhankelijk zijn van KPN, omdat ze beschikken over een eigen aansluitnetwerk of omdat ze kunnen inkopen bij een partij met een eigen aansluitnetwerk. Eurofiber vraagt zich af waarom dit volgens ACM problematisch zou zijn, omdat dit juist de bedoeling van regulering zou zijn.[1175]

1949. **ACM** is het met Eurofiber eens dat, indien in de afwezigheid van regulering aanbieders op basis van een eigen aansluitnetwerk met KPN concurreren, dit een goede zaak zou zijn. Echter, KPN heeft in de afwezigheid van regulering een AMM-positie, waardoor concurrentie op de markt voor zakelijke netwerkdiensten in de afwezigheid van regulering onvoldoende zal zijn. De door Eurofiber genoemde passage is bedoeld om een beeld te schetsen van de situatie op de markt voor zakelijke netwerkdiensten in afwezigheid van regulering.

1950. **Eurofiber** wijst verder op hetgeen ACM stelt in randnummer 1241:*"ACM acht het overigens aannemelijk dat in afwezigheid van regulering het* huidige *marktaandeel van glasvezelaanbieders, zoals Eurofiber, lager zal zijn. Vanwege het multi-site karakter van zakelijke netwerkdiensten is een landelijke dekking van netwerken van groot belang voor aanbieders (…). Glasvezelaanbieders hebben deels kunnen groeien door een combinatie van*

[1173] Zienswijze KPN (2014), blz. 25.

[1174] Zie de antwoorden van marktpartijen op de vragenlijst van ACM van 29 november 2013.

[1175] Zienswijze Eurofiber (2014), blz. 6.

gebruik van hun eigen infrastructuur en inkoop op basis van gereguleerde toegang. Hierdoor acht ACM het aannemelijk dat het berekende marktaandeel van KPN in afwezigheid van regulering eerder nog een onderschatting is." Eurofiber**[1176]** is het niet eens met de verwachting van ACM dat het marktaandeel van Eurofiber in de afwezigheid van regulering lager zal zijn. Eurofiber levert nu vrijwel uitsluitend over zijn eigen netwerkdiensten, en is in het verleden juist gegroeid doordat alternatieve aanbieders kozen voor de wholesalediensten van Eurofiber.[1177]

1951. Uit het ontwerpbesluit maakt **ACM** niet op dat Eurofiber een lager marktaandeel heeft in afwezigheid van regulering. Een vergelijking van tabel 34 en 35 laat zien dat het marktaandeel van Eurofiber in afwezigheid van regulering in een hogere bandbreedte valt. Wellicht was de hierboven genoemde geciteerde passage misleidend. ACM heeft de tekst hier nu op aangepast.

1952. **Eurofiber** geeft aan tabel 37, waarin de netwerkdekking als percentage van de aansluitbare bedrijven is aangegeven, niet te herkennen. Volgens Eurofiber is het niet duidelijk op welke manier de gegevens door ACM zijn gebruikt en geïnterpreteerd, en kunnen de gegevens daarom niet gebruikt worden voor een marktanalyse waaraan potentieel rechtsgevolgen verbonden zijn.[1178]

1953. Tabel 37 is tot stand gekomen door de geografische netwerkdekking van de belangrijkste aanbieders van zakelijke netwerkdiensten te vergelijken met de locaties van bedrijven met 5 of meer werknemers. Hiertoe heeft **ACM** gegevens opgevraagd bij de belangrijkste aanbieders over hun netwerk.

1954. Zoals eerder genoemd, geeft **Eurofiber** aan dat er vanuit zijn perspectief geen onderscheid bestaat tussen wholesale en retail. Daarnaast reageert Eurofiber op randnummer 1272 waarin ACM stelt: *"Eurofiber is beperkt actief op de retailmarkt en vooral actief op de wholesalemarkt, waar hij aan partijen als Vodafone levert."* Eurofiber is van mening dat deze stelling van ACM dat Eurofiber beperkt actief is op de retailmarkt niet klopt, en dat zij op beide markten actief is.[1179]

1955. Daarop volgend stelt Eurofiber: *"Wellicht dat ACM bij het toepassen van definities tot de conclusie komt dat dark fiber deel uitmaakt van de zakelijke wholesalemarkt. Maar dan zou de marktafbakening van ACM niet kloppen, omdat dan de wholesalemarkt en de retailmarkt samengetrokken worden (zoals de analyse van ACM dat VPN's en dark fiber tot dezelfde markt behoren). In beginsel is de geografische markt waarop Eurofiber opereert juist geheel niet beperkt. De conclusie die hier getrokken wordt is niet in lijn met eerder getrokken conclusies, dat Eurofiber volgens ACM een marktaandeel van tussen de 10 en 15% zou hebben op de zakelijke retailmarkt, omdat de omzet van dark fiber daarin mee wordt gerekend."*

[1176] Zienswijze Eurofiber (2014), blz. 5.

[1177] Zienswijze Eurofiber (2014), blz. 6.

[1178] Zienswijze Eurofiber (2014), blz. 6.

[1179] Zienswijze Eurofiber (2014), blz. 7.

1956. De mate waarin Eurofiber actief is op de retailmarkt meet **ACM** af aan het aantal aansluitingen dat Eurofiber levert aan zakelijke eindgebruikers. De kwalificatie ‘beperkt actief’ in randnummer 1272 kan echter anders worden opgevat dan ACM bedoeld, zodat deze tekst in het besluit nu is gewijzigd.

1957. ACM heeft de markt zodanig afgebakend, dat dark fiber zowel deel kan uitmaken van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten, als de wholesalemarkt voor hoge kwaliteit wholesalebreedbandtoegang en wholesale huurlijnen (HKWBT/HL). Afhankelijk van of een zakelijke afnemer van dark fiber zich op wholesaleniveau of op retailniveau bevindt, valt de aansluiting in de ene markt of de andere. Er is dus geen sprake van een samentrekking van wholesale en retail. Een gevolg hiervan is dat het marktaandeel van Eurofiber op de markt voor zakelijke netwerkdiensten inderdaad tussen de 10 en 15 procent ligt.

Annex E Opmerkingen Europese Commissie

1958. ACM heeft het ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang, samen met de nota van bevindingen bij de consultatie, op 28 oktober 2015 voorgelegd aan de Europese Commissie en nationale regelgevende instanties. Op 30 november 2015 heeft ACM opmerkingen van de Commissie ontvangen. Van de nationale regelgevende instanties uit de EU-lidstaten zijn geen reacties ontvangen.

1959. De Commissie heeft drie opmerkingen ten aanzien van onderhavig besluit. ACM dient zoveel mogelijk rekening te houden met deze opmerkingen bij het nemen van haar besluit.

E.1 Mogelijkheden kabelnetwerken en de rol van commerciële overeenkomsten

1960. De **Commissie** verzoekt ACM om de ontwikkelingen op kabelnetwerken te monitoren en in het bijzonder na te gaan of de ontwikkelingen ertoe leiden dat (virtuele) ontbundeling van de kabel in technologisch en economisch opzicht haalbaar wordt. Zij signaleert onder verwijzing naar het onderzoek van WIK dat de technische mogelijkheden op kabel waarschijnlijk kunnen worden uitgebreid als er genoeg vraag van toegangsvragers is. De Commissie merkt daarbij op dat kabelexploitanten vooral om economische en strategische redenen geen wholesaletoegang bieden. De Commissie is van mening dat NRI's een rol kunnen spelen bij de ontwikkeling van kabeltoegang door leveranciers en exploitanten uit de DOCSIS-gemeenschap ertoe aan te zetten een norm te ontwikkelen waardoor VULA op kabelnetwerken mogelijk wordt. Met name in het kader van de volgende marktanalyse vraagt de Commissie ACM te onderzoeken of de specifieke technische belemmeringen voor lokale toegang via een kabelnetwerk tegen die tijd zijn weggenomen of zullen worden weggenomen.

1961. Daarnaast merkt de Commissie op dat de commerciële overeenkomsten die zijn gesloten tussen KPN en toegangsvragers een belangrijke rol moeten spelen in de toekomstige beoordeling van de noodzaak van regulering. In de volgende marktanalyse moet ACM volgens de Commissie onder meer nagaan in welke mate deze overeenkomsten met succes zijn uitgevoerd, of geschillen vlot en tijdig zijn beslecht en of het toepassingsgebied van de overeenkomsten is uitgebreid met andere vormen van lokale toegang (zoals ODF-access FttH) tegen redelijke voorwaarden waarbij investeringsprikkels in stand blijven.

1962. In reactie op de opmerking van de Commissie bevestigt **ACM** dat zij in de komende jaren de ontwikkelingen van kabelnetwerken nauwgezet zal volgen. Specifiek zal zij nagaan of de toegangsmogelijkheden op kabelnetwerken verbeteren waardoor er mogelijk op termijn zowel in technisch als in economisch opzicht een substituut voor ontbundelde toegang zal ontstaan. Ook in de volgende marktanalyse onderzoekt ACM dit.

1963. De overeenkomsten die KPN met afnemers van toegang sloot, zijn tot stand gekomen onder druk van regulering, zoals onder meer blijkt uit randnummers 1525 en 1526. ACM zal in de volgende marktanalyse onderzoek doen naar de overeenkomsten tussen KPN en toegangsvragers. In de komende jaren, waarin deze overeenkomsten binnen het onderhavige marktanalysebesluit worden geaccommodeerd, zal ACM de naleving door partijen van de overeenkomsten monitoren en ingrijpen waar nodig. Ook zal ACM monitoren of KPN het

toepassingsgebied van de overeenkomsten uitbreidt naar andere vormen van toegang, zoals FttH en mogelijk andere (zakelijke) toegangsdiensten. De mate waarin deze overeenkomsten ook in de praktijk succesvol uitwerken, neemt ACM mee in de beoordeling van de proportionaliteit van verplichtingen.

E.2 Beoordeling van marktanalyses bij toekomstige notificaties

1964. De **Commissie** merkt op dat ACM de wholesalemarkten voor Vaste Telefonie en Hoge Kwaliteit WBT en Huurlijnen in een later stadium notificeert, hoewel deze markten nu al zijdelings aan bod komen net als de analyses van de onderliggende retailmarkten. Zij wijst ACM erop dat ze de reguleringsaanpak van deze markten pas zal beoordelen bij de notificatie van de betreffende marktanalyses, waarbij zij rekening houdt met de meest recente marktontwikkelingen.

1965. **ACM** bevestigt dat zij momenteel onder meer werkt aan de door de Commissie genoemde marktanalyses. In deze nieuwe analyses zal zij de concurrentiesituatie op de relevante markten beoordelen in aanwezigheid van de regulering op basis van het onderhavige besluit. Ook ACM zal in deze analyses de meest recente marktontwikkelingen betrekken.

E.3 Tariefregulering

1966. De **Commissie** wijst erop dat de door ACM opgelegde tariefverplichting voor ODF-access FttH afwijkt van de aanbeveling over non-discriminatie en kostenmethodologieën van de Europese Commissie. Volgens de Commissie gaan de beperkingen van het tariefplafond verder dan de beperkingen die inherent zijn aan een economische repliceerbaarheidstoets. Dit terwijl er sprake is van concurrentiedruk en een hoge mate van Equivalence of Input (EoI). In de aanbeveling schrijft de Commissie voor om naast EoI een economische repliceerbaarheidstoets op te leggen en niet een tariefplafond. De Commissie verzoekt ACM in overweging te nemen of de tariefmaatregel voor ODF-access FttH noodzakelijk is.

1967. Voor op koper gebaseerde diensten verzoekt de Commissie ACM in de volgende marktanalyse om de BULRIC+ methodiek te heroverwegen in overeenstemming met de aanbeveling over non-discriminatie en kostenmethodologieën. De toepassing van verschillende tariferingsmethodologieën kan leiden tot een ingewikkeld tariefkader voor wholesalediensten. Dat neemt niet weg dat de Commissie het algemene belang van stabiliteit van gereguleerde prijzen onderkent en dat de tariefregulering door ACM binnen het indicatieve bereik ligt dat de Commissie in de aanbeveling heeft vastgesteld. De complexiteit kan volgens de Commissie in de toekomst afnemen als de VULA-prijs in de praktijk door de markt wordt bepaald en een flexibelere tariferingsaanpak voor ODF-access FttH passend wordt geacht.

1968. **ACM** realiseert zich dat zij alleen om voldoende zwaarwegende redenen van de aanbeveling van de Commissie kan afwijken. Hiervan is sprake bij de regulering van ODF-access FttH, zoals beschreven in randnummer 436 en verder. Anders dan de Commissie in het algemeen beschrijft, biedt het door ACM vastgestelde tariefplafond voor ODF-access FttH in deze specifieke situatie meer ruimte aan KPN dan een economische repliceerbaarheidstoets die door de Commissie in haar aanbeveling is voorgeschreven. Dit beeld wordt door KPN bevestigd (zie randnummer 437). ACM beschouwt een economische repliceerbaarheidstoets (in

de vorm van ND-5) bovendien niet als passende verplichting, omdat KPN op de retailmarkt voor internettoegang concurrentiedruk van Ziggo ervaart. Een economische repliceerbaarheidstoets zou KPN op die retailmarkt te veel beperken. Om het potentiële mededingingsprobleem van excessieve tarieven te remediëren, acht ACM het noodzakelijk om een tariefplafond op te leggen. ACM waarborgt met de continuering van de tariefregulering die zij in 2011 heeft ingezet reguleringszekerheid en investeringsbereidheid (zie met name randnummers 439 en 441), waarmee ACM aansluit bij de doelstellingen van de aanbeveling.

1969. Hoewel ACM niet vooruit kan lopen op eventuele regulering in een volgend marktanalysebesluit, bevestigt zij dat indien ACM ook dan een tariefmaatregel oplegt, zij opnieuw zorgvuldig zal afwegen welke kostenmethodiek voor iedere dienst het meest passend is. ACM zal hierbij zoveel mogelijk rekening houden met de op dat moment geldende aanbevelingen van de Commissie. Het ligt echter niet voor de hand om voor traditionele MDF-toegang nog een BULRIC+ tariefmodel te ontwikkelen, aangezien deze dienst in de toekomst van minder groot belang zal worden. Dit is ook de reden dat ACM hiervoor nu de safety cap continueert, die inderdaad leidt tot stabiliteit van tarieven. Met de Commissie is ACM van mening dat de VULA-prijs mogelijk ook op langere termijn kan worden bepaald via de reeds gesloten overeenkomsten.