

OPTA
Zurichtoren
t.a.v. De heer J. Francke
Afdeling Markten
Postbus 90420
2509 LK Den Haag

Eindhoven, 18 augustus 2011

Betreft: Zienswijze concept Marktanalyse besluit ULL 23 juni

Geachte heer Francke, Beste Joos,

Edutel heeft kennisgenomen van het Ontwerpbesluit ULL van 23 juni 2011 en maakt graag van de gelegenheid gebruik om haar zienswijze ten aanzien van het voorgenomen besluit ULL kenbaar te maken.

Inleiding

Edutel BV (Hierna: Edutel) is een Service Provider die consumenten (en de klein zakelijke markt) een pakket van Televisie, Internet en Telefonie aanbiedt op het uitgerolde glasvezelnetwerk van Reggefiber. Edutel bedient, net als XMS, dus hoofdzakelijk de Residentiële markt op glasvezel (voor zover dat is uitgerold door Reggefiber) en heeft géén klanten op koper.

[REDACTED]

Edutel is, bij gebrek aan alternatieven voor een tweede laag op glasvezel, volledig afhankelijk van het (WBT+) aanbod van KPN. De positie van Edutel onderscheidt zich van andere marktpartijen doordat zij enkel op glas aanbiedt met focus op de Residentiële markt. Het standpunt van Edutel wordt gedeeld door XMS.

Edutel beperkt haar zienswijze tot ODF en WBT. Zij ziet en erkent binnen dit Conceptbesluit ook de aanzienlijke risico's ten aanzien van o.a. marge uitholling die naar voren komen bij MDF en VSA, maar zal hier verder niet dieper op in gaan, omdat dit Edutel enkel actief is op glasvezel [REDACTED]

[REDACTED]

Marktdominantie en Afbakening

Dat OPTA de interne leveringen in de Marktafbakening meeneemt en rechtvaardigt onderschrijft Edutel. Ook kan Edutel zich vinden in de redenering OPTA ten aanzien van de voorgenomen marktafbakening. OPTA baseert haar uitgangspunt op klanten op koper, die al dan niet over zullen gaan naar glasvezel. Edutel merkt wel op dat zij de onderbouwing mist dat het uitgangspunt koper is en niet glasvezel. Glasvezel vormt uiteindelijk de toekomst en de groei en investeringen en uitrol zullen juist daar moeten gaan plaatsvinden.

OPTA stelt in randnummer 161

Er kunnen ook obstakels zijn die verhinderen dat afnemers van ontbundelde kopertoegang zullen overstappen op ODF-access (FttH). Of afnemers bereid zijn om over te stappen naar ODF-access (FttH) is in de eerste plaats afhankelijk van het prijsverschil tussen ODF-access (FttH) en ontbundelde kopertoegang. In de tweede plaats zullen afnemers van ontbundelde kopertoegang eerder bereid zijn om over te stappen naar ODF-access (FttH) wanneer retailafnemers bereid zijn duurdere producten af te nemen met bijvoorbeeld een hogere downloadcapaciteit.

En in randnummer 169

Ook het verschil tussen de tarieven voor ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttH) lijkt een beperkt obstakel voor overstap. Afnemers van ODF-access (FttH) betalen weliswaar een hoger tarief voor de ontbundelde toegang dan afnemers van ontbundelde kopertoegang, maar daar staan ook hogere potentiële opbrengsten per eindgebruiker tegenover. Met behulp van ODF-access (FttH) kunnen immers internettoegangsdiensten met een hogere toegevoegde waarde (capaciteit) worden geleverd. De hogere kosten voor ODF-access (FttH) kunnen marktpartijen terugverdienen door hun kwalitatief betere retaildiensten voor een hogere prijs aan eindgebruikers te leveren. Uit de analyse van de retailmarkt voor internettoegang is gebleken dat een deel van de eindgebruikers bereid is om meer te betalen voor bijvoorbeeld diensten met een hogere downloadcapaciteit

Dat glasvezel een sneller product is en meerwaarde heeft doet er niet aan af, dat glasvezel netwerk gevuld moet worden en enkel een deel van eindgebruikers daarvoor meer geld wil neerleggen. Het belang van het vullen van het uitgerolde glasvezel netwerk is groot, omdat uitrollen gepaard gaat met hoge investeringskosten. Om dit te bewerkstelligen is het vullen van het uitgerolde glas door derde partijen anders dan KPN van groot belang. Naast overbrengen van de klantenbase van KPN van koper naar glas, moeten ook partijen die geen klantenbase op koper hebben, de mogelijkheid krijgen een positieve business case te bouwen en bestaansrecht te hebben.

Edutel zou graag zien dat OPTA met haar besluit de investeringen in glas uitrol stimuleert in plaats van de focus te leggen op het upgraden van het huidige koper netwerk.

Gevolg van een te hoge retail prijsstelling (al dan niet in pakket) op de Residentiële Markt zorgt voor een zeer ernstig risico op een achterblijvende bezetting “Homes Activated” op het glasvezelnetwerk ten opzichte van de “Homes Passed” en “Homes Connected”. De toe te rekenen wholesale kosten zullen daarmee naar verwachting omhoog gaan. De ODF tarieven kunnen nog omhoog. KPN zal deze kosten ergens willen en moeten goedmaken.

FttO

Alhoewel Edutel de redenering van OPTA volgt ten aanzien van ODF FttO om er voor te kiezen deze Marktanalyse apart uit te voeren, is dit voor Edutel nog niet geheel duidelijk wat hier definitief mee gaat gebeuren, omdat het concept besluit nog niet gepubliceerd is. Zij behoudt zich het recht voor om hier op terug te komen zodra het FttO conceptbesluit gepubliceerd is.

Geografische afbakening

In randnummer 272 onderkent OPTA dat de kosten die ten grondslag liggen aan ODF afhankelijk zijn van de dichtheid van het gebied waar glasvezel wordt uitgerold. Wat niet wenselijk is, is dat de tarieven van de bouwsteen (ODF) in sommige gebieden velen malen hoger ligt dan in andere gebieden. Op deze manier is er een risico voor SP's, indirect via in het WBT aanbod, op het al dan niet rendabel aan kunnen bieden van FttH diensten op glas in regionale gebieden waar een hoger Wholesale tarief voor zou gelden. Dit zal belemmerend werken en bepaalde gebieden out scope plaatsen.

Dominantie Analyse: De positie van de KPN versus concurrenten

Edutel erkent de door OPTA getrokken conclusie ten aanzien van de voordelen die KPN heeft ten opzichte van concurrenten en dominantie van KPN op, in dit geval, de Residentiele markt. KPN beschikt met haar verticale en horizontale bedrijfsvoering over een dominante positie en heeft een aanzienlijk klantenbestand. Verder beschikt KPN over een niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur op koper en glasvezel. KPN is op dit moment de enige aanbieder van WBT op glasvezel en is als aanbieder op de Residentiële markt (FttH) eveneens de grootste aanbieder.

KPN beschikt over Kopersmacht zowel op de Residentiele (en zakelijke) markt als op de wholesale markt.

Mededingingsproblemen

Edutel deelt de visie van OPTA aangaande de mededinging problematiek en is van mening dat de conclusie die OPTA trekt ten aanzien van mededinging (toegang gerelateerde problemen als ook prijs gerelateerde problemen) in afwezigheid van regulering inderdaad van toepassing is.

Verplichtingen

Edutel is het eens met de toegangsverplichting die OPTA oplegt ten aanzien ODF. Echter OPTA haalt in randnummer 472 aan dat zij van oordeel is dat

"... Een toegangsverplichting tot ODF-access FttH stelt andere aanbieders in staat om op soortgelijke wijze als op basis van MDF-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 de afhankelijkheid van een downstream wholesaleproduct (in het bijzonder wholesale breedbandtoegang).

Zij gaat er hier zonder meer van uit dat kleine(re) aanbieders op glas niet aangewezen zijn op de WBT dienst en daarom geen beperkingen zouden ondervinden die kunnen voortvloeien uit de afhankelijkheid van WBT. Dit bestrijdt Edutel. Zolang de aantallen niet toereikend zijn is het aanbieden van een actieve laag niet rendabel.

Non Discriminatie(ND5)

Edutel maakt zich grote zorgen ten aanzien van het voornemen van OPTA om WBT te dereguleren. Het conceptbesluit WBT is nog niet gepubliceerd en vormt daardoor nog een blinde vlek, maar heeft wel degelijk een impact omdat zij meegenomen wordt in de Non Discriminatie toets (ND5) die OPTA KPN oplegt in het concept marktanalyse besluit ULL.

De Non Discriminatie verplichting, welke, zoals het er nu op lijkt, door de gehele keten MDF/SDF/ODF-WBT-Retail heen loopt, en nog voor veel in-transparantie en onduidelijkheid zorgt, raakt daarmee ook SPs (en dus Edutel en XMS) op glas. Door invoering van de nieuwe ND5 is Edutel van mening dat het risico op een verhoging van de WBT tarieven aanzienlijk is. De kosten die niet goedge maakt kunnen worden in de ULL tarieven zullen ergens anders goedge maakt moeten worden (zeker in het geval dat de uitrol van het glasvezelnetwerk en de bezettingsgraad van het netwerk achter blijft) De kosten zal KPN ergens anders in rekening brengen en willen terugverdienen. Aangezien de retailprijzen niet zonder meer omhoog gebracht kunnen worden omdat dat zijn weerslag zal hebben op het aantal actieve aansluitingen “homes activated” versus de ‘homes passed’, achten de kans bijzonder groot dat de hogere kosten zullen resulteren in een verhoging van de ongereguleerde WBT(+)-tarieven.

Bij (nog) hogere WBT tarieven is het voor Edutel niet meer mogelijk om nog een positieve business case te bouwen. ODF vormt uiteindelijk de bouwsteen voor WBT. Dit brengt Partijen als Edutel in een zeer moeilijk pakket omdat enerzijds de retailtarieven niet veel omhoog gebracht kunnen worden omdat je daarmee de klanten niet op je netwerk krijgt en anderzijds dat de WBT tarieven en daarmee de de inkoopkosten worden verhoogd. De marges, welke al heel dun zijn, drogen daarmee volledig op of worden negatief. Dit kan niet de intentie zijn.

Daarnaast maakt het rekenen met verschillende kosten modellen binnen de ND5 de hele situatie zeer intransparant. Risico is dat doordat kosten modellen niet op elkaar aansluiten, hier ruimte gecreëerd wordt om in de ongereguleerde componenten, deze kosten te versleutelen.

Edutel pleit dan ook voor consistentie in de ND5 toets waaraan 1 verrekening model aan ten grondslag ligt. Een wholesale toets die het effect heeft, waarbij de WBT tarieven worden verhoogd geeft het averechtse effect.

Dit pleit voor een bredere benadering dan enkel ODF (MDF of VSA). Dat KPN WBT onder kostprijs zal aanbieden is zeer onwaarschijnlijk en heeft KPN ook al min of meer aangegeven. OPTA onderschrijft dat de ODF tarieven een stuk hoger liggen dan de MDF tarieven.

Edutel is van mening dat het Ontwerpbesluit op het punt van ND5 niet helder is en Edutel onvoldoende beschermt tegen marge uitholling. Edutel verzoekt OPTA haar besluit op dit punt nader uit te werken, waarbij zeker wordt gesteld dat Edutel wordt beschermd tegen marge uitholling.

Conclusie

Op dit moment concurreert KPN op glas in haar Retail propositie volledig mee in de vraagbundeling van glasuitrol en heeft zij door haar verticale en horizontale bedrijfsvoering voordeel ten opzichte van de kleine dienstverleners. Het samen hardmaken tegen de kabel en vullen van het glasnetwerk kan worden beoogd, alleen moet er niet worden voorbijgegaan aan derde partijen op glas die een positieve business case moeten hebben om klanten op de FttH markt te kunnen bedienen.

Alternatieven voor afname van de 2e laag (WBT) op glas is op dit moment niet aanwezig hetgeen de positie van KPN versterkt. Geschetste wholesale problematiek, die zich op koper voordoet is dus niet aanwezig op glas.

Gezien de (relatief) kleine aantallen en hoge investeringen is eigen exploitatie van een 2^e laag geen reële optie. Dit plaatst alternatieve aanbieders op glas dus wel in een zeer afhankelijke positie ten opzichte van KPN. Edutel benadrukt dat, anticiperend op het nog te publiceren WBT Conceptbesluit, regulering op de 2^e laag noodzakelijk is. De Wholesale-to-Retail toets vormt hier een zeer belangrijke factor die aan strenge eisen zal moeten voldoen en transparant moet zijn.

Zoals ter sprake is gekomen in de Industry Group van 15 augustus jl., onderschrijft Edutel daarmee het belang van een effectieve wholesale-to-retail toets (als ook de mogelijkheden van een wholesale-tot-wholesale toets) binnen de ND5. Edutel kan zich daarmee aansluiten bij het voorstel om die duidelijkheid en zekerheid te verschaffen middels een apart implementatiebesluit, waarbij een apart traject voor ND5 wordt doorlopen om op die manier te komen tot een consistente, uitvoerbare en gedegen, breder getrokken toets.

Edutel verzoekt OPTA om met het bovenstaande rekening te houden en behoudt zich alle rechten voor om bij wijzigingen danwel aanvullingen haar toelichtingen aan te passen.

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]
Wholesale en Regulatory Counsel Edutel