

**Zienswijze UPC Nederland B.V. & UPC Nederland Business B.V inzake OPTA Ontwerpbesluit  
Marktanalyse Ontbundelde toegang**

**ZIENSWIJZE UPC NEDERLAND B.V. & UPC NEDERLAND BUSINESS B.V.**

**D.D. 18 AUGUSTUS 2011**

**INZAKE**

**ONTWERPBESLUIT ONTBUNDELDE TOEGANG**

**(OPTA/AM/2011/201353)**

**VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT**

**Zienswijze UPC Nederland B.V. & UPC Nederland Business B.V inzake OPTA Ontwerpbesluit Marktanalyse Ontbundelde toegang**

<b>Zienswijze UPC Nederland B.V. inzake OPTA Ontwerpbesluit Marktanalyse Ontbundelde toegang</b>		
<b>1.</b>	<b>UPC</b>	<p><b>Algemeen</b></p> <p>UPC Nederland B.V. en UPC Nederland Business B.V. (hierna gezamenlijk UPC) maken graag gebruik van de mogelijkheid om – conform de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht – hun zienswijze te geven op het ontwerp besluit van 23 juni 2011 inzake marktanalyse ontbundelde toegang van het College van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA). UPC volgt bij haar zienswijze zoveel mogelijk de structuur van het ontwerpbesluit. UPC behoudt zich het recht voor om haar bedenkingen in een eventuele beroepsprocedure aan te vullen en nader uit te werken.</p> <p>In haar reactie op de vragenlijst die aan het besluit ontbundelde toegang op wholesale-niveau van 19 december 2008 en het besluit wholesale breedbandtoegang van dezelfde datum ten grondslag lagen, heeft UPC gewezen op een aantal ontwikkelingen waardoor de toch al sterke positie van KPN zou toenemen. Dit betrof onder meer de versterking van de positie van KPN als gevolg van de overname van een aantal alternatieve ADSL-aanbieders en de wurggreep waarin KPN de markt met de dreiging van haar All-IP plannen heeft weten te houden. Dit heeft grote impact gehad op het investeringsbeleid van alternatieve aanbieders. Een ontwikkeling die ook relevant was, was de opkomst van glasvezelnetten. KPN speelt hierin – via directe en indirecte betrokkenheid – een belangrijke rol. Deze ontwikkelingen hebben zich gemanifesteerd en hebben geleid tot een versterking van de positie van KPN.</p> <p>Die positie van KPN is door de strategische joint-venture die KPN met Reggefiber heeft gesloten verder versterkt. Zoals KPN in haar jaarverslag 2010 aangeeft, moet het FttH netwerk per ultimo 2011 zijn uitgerold naar tussen de 1,1 en 1,3 miljoen huishoudens. Bovendien breidt KPN naar eigen zeggen haar activiteiten als dienstenaanbieder op het FttH netwerk steeds verder uit (zie pagina 48 van de presentatie van KPN voor analisten bij het jaarverslag 2010). KPN krijgt door middel van de joint-venture met Reggefiber niet enkel de beschikking over een derde vaste infrastructuur in Nederland, maar krijgt ook een steeds prominentere rol als dienstenaanbieder over dat netwerk. Naast deze ontwikkelingen met betrekking tot glas is relevant dat KPN heeft aangegeven de upgrade van ADSL naar VDSL – en daarmee de verschuiving van ADSL naar VDSL – de komende periode te zullen afronden. Hiermee versterkt KPN ook haar positie op de koperinfrastructuur. Voorts heeft KPN haar positie verder weten te versterken door middel van strategische overnames (een overzicht van de overnames door KPN is opgenomen in figuur 28 het concept rapport ‘Toekomstbeelden Nederlandse Telecommarkten’ van januari 2011 van A.T.Kearney/Telecompaper). Deze ontwikkelingen duiden erop dat de versterking van de positie van KPN de komende</p>

		periode op de markten voor ontbundelde toegang, wholesale breedbandtoegang en retail breedbandtoegang verder zal doorzetten. KPN heeft een duidelijke regierol.
2.	OPTA	<b>Hoofdstuk 4 Wholesalemarkt voor ontbundelde toegang</b>
	UPC	<p><b>Kabelnetwerken behoren niet tot relevante markt</b></p> <p>OPTA concludeert in het ontwerp besluit wederom – net als in het marktanalysebesluit ontbundelde toegang 2005 – dat een aan ontbundelde kopertoegang en ODF-access equivalente vorm van wholesale toegang via kabelnetwerken niet realiseerbaar is. UPC onderschrijft deze conclusie.</p> <p><b>ODF-access (FttO) behoort wel tot relevante markt</b></p> <p>Voorts concludeert OPTA in het ontwerp besluit dat ODF-access (FttO) niet tot de relevante markt behoort. Dit is een wijziging ten opzichte van het marktanalysebesluit van 27 april 2010. In dat besluit concludeerde OPTA namelijk dat ODF-access (FttH) en ODF-access (FttO) samen het glasvezelalternatief voor ontbundelde kopertoegang vormen. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) heeft in haar uitspraak van 3 mei 2011 geoordeeld dat OPTA onvoldoende had onderbouwd dat ODF-access (FttO) tot dezelfde markt behoort als ontbundelde kopertoegang. OPTA stelt in het ontwerp besluit dat ze niet langer kan vasthouden aan de conclusie dat afnemers van ontbundelde kopertoegang in voldoende mate bereid zullen zijn om over te stappen op ODF-access (FttO). In verband hiermee concludeert OPTA dat er op dit moment sprake zou zijn van onvoldoende concurrentiedruk van ODF-access (FttO) op ontbundelde kopertoegang, omdat het aannemelijk is dat een aanbieder van ontbundelde kopertoegang zijn tarieven langdurig winstgevend kan verhogen. Daarnaast concludeert OPTA dat er weliswaar in theorie indirecte vraagsubstitutie kan plaatsvinden van ontbundelde kopertoegang naar ODF-access (FttO), maar dat in de praktijk de concurrentiedruk die hiervan uitgaat onvoldoende sterk is om een prijsverhoging van ontbundelde kopertoegang te disciplineren.</p> <p>UPC plaatst kanttekeningen bij deze conclusies van OPTA, die er naar de mening van UPC toe dienen te leiden dat OPTA concludeert dat ODF-access (FttO) wel tot dezelfde relevante markt behoort als ontbundelde kopertoegang.</p> <p><i>Substitutieanalyse – kwantitatief</i></p> <p>In haar ontwerp besluit baseert OPTA zich op een (gereguleerde) tarifiering voor MDF-access van €6,50 voor een enkelvoudige koperlijn. Voor ODF-access (FttH) gelden momenteel tarieven tussen de €12 en de €18 ( zie KPN kwartaalrapportage Q2 2011 p.73 en Reggefiber Referentieaanbod ODF toegang v2.1 <a href="http://www.eindelijkglasvezel.nl/odf.html">http://www.eindelijkglasvezel.nl/odf.html</a>). Voor ODF-access (FttO) geeft OPTA aan dat er geen (commerciële) tarieven bekend zijn.</p>

		<p>In haar substitutieanalyse stelt OPTA dat de zakelijke retailediensten via ODF-access (FttO) een minimaal retailtarief van €100 bedragen. OPTA stelt daar tegenover het MDF-access tarief van €6,50. Naar de mening van UPC is dit een onzuivere vergelijking.</p> <p>OPTA stelt in het ontwerp besluit dat ODF-access qua capaciteit niet kan worden vergeleken met MDF-access maar dat met twee of vier MDF aansluitlijnen vergelijkbare bandbreedtes zouden kunnen worden geboden. Om tot een zuivere vergelijking te kunnen komen, dient het verschil in capaciteit recht te worden getrokken. De substitutieanalyse dient te worden uitgevoerd met een factor twee tot vier voor het MDF-access tarief. Dit leidt tot een wholesaletarief van €13 respectievelijk €26 in plaats van een tarief van €6,50 dat OPTA hanteert. Met name bij het hanteren van de factor vier zal de kritische overstapgrens bij een 10% kostenverhoging veel eerder worden bereikt. Overigens kan prijselasticiteit alleen niet doorslaggevend zijn, aangezien bij de substitutie-analyse in de praktijk van de zakelijke markt veel meer aspecten – bijvoorbeeld kwaliteit, bandbreedte, toekomstvastheid – moeten worden meegenomen in het overstapgedrag.</p> <p>Daarnaast lijkt het erop dat KPN een kunstmatige scheiding toepast ten aanzien van FttH en FttO in stedelijke gebieden. Het overgrote deel – ongeveer 80% – van de zakelijke markt bevindt zich juist in stedelijke gebieden. Naar de mening van UPC is er voor KPN echter geen bedrijfseconomische of technische reden die een verschil in behandeling van zakelijke eindgebruikers of consumenten in stedelijke gebieden rechtvaardigt. In stedelijke gebieden zal de infrastructuur – en zodoende de kostenstructuur – voor ODF-access (FttO) (vrijwel) identiek zijn aan ODF-access (FttH). De substitutieanalyse voor ODF-access (FttO) leidt in dat geval sneller tot dezelfde conclusie als die voor ODF-access (FttH), namelijk dat MDF-access en ODF-access (FttO) tot dezelfde markt behoren. Dit wordt nog nader bevestigd, indien de gecorrigeerde tarieven – rekening houdend met een multiplier van twee tot vier – worden toegepast. Verder zal de introductie van de voorgestelde virtuele SDF-access dienst ook leiden tot kostenverhoging aangezien voor het toepassen van virtuele SDF-access actieve apparatuur zal moeten worden geplaatst. Hierdoor zal het kostenniveau van kopertoegang en ODF-access (FttO) verder naar elkaar toebewegen.</p> <p><i>Netwerkvisie</i></p> <p>OPTA's netwerkvisie – bij een netwerkinvestering wordt van een bepaalde toekomstige penetratiegraad uitgegaan – heeft bijgedragen aan OPTA's conclusie dat marktprijzen van ODF-access (FttO) dichtbij de prijzen van ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttH) zouden moeten liggen. Los van de vraag welk belang aan deze</p>
--	--	---

		<p>netwerkvisie moet worden toegekend, is het van belang dat zeker in stedelijke gebieden sprake is van één gezamenlijk glasnetwerk voor zowel de residentiële als de zakelijke aansluitingen. Dit geldt met name voor de Small office Home office (SoHo) klanten die ook gebruik kunnen en zullen maken van op ODF-access (FttH) gebaseerde aansluitingen. Zeker in de stedelijke gebieden zijn netwerk roll-out en de gemiddelde aansluitkosten voor FttH en FttO in grote mate vergelijkbaar. Hierdoor vervaagt het onderscheid tussen FttH en FttO gebieden waardoor met name voor stedelijke gebieden naar een gezamenlijke penetratiegraad en niet naar een voor FttH en FttO afzonderlijke penetratiegraad moet worden gekeken. De huidige tarieven voor ODF-access (FttO) zullen naar de ODF-access (FttH) tarieven toe bewegen die daarmee in de komende periode ook voor het grootste deel van de ODF-access (FttO) aansluitingen de standaard zullen worden. Een eventueel minder snelle uitrol van ODF-access (FttO) als gevolg van de upgrade van KPN's kopernetwerk leidt derhalve niet – anders dan OPTA stelt – automatisch tot een hogere kostprijs per ontbundelde glasaansluiting (FttO).</p> <p>Daarnaast is ten aanzien van OPTA's netwerkvisie relevant dat door vrijwel alle aanbieders voor de uitrol van ODF aansluitingen (FttO) op bedrijventerreinen nog altijd gebruik wordt gemaakt van het concept vraagbundeling. Het doel hiervan is om de uitrolkosten van een glasnetwerk vergelijkbaar te maken met die van de huidige DSL en telefoniediensten op basis van een kopernetwerk. Deze vraagbundeling leidt ertoe dat de door OPTA veronderstelde mogelijke stijging van de kostprijs per ontbundelde glasaansluiting (FttO) zich niet - danwel in zeer beperkte mate - zal voordoen. Deze aanpak is tevens vergelijkbaar met de vraagbundeling die regelmatig voorkomt in het geval van FttH.</p> <p>Daar komt bij dat voor de komende periode een aantal ontwikkelingen is te verwachten die het kostenpeil van ontbundelde glasaansluiting (FttO) juist merkbaar zal verlagen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Verdere uitrol van FttH zal leiden tot een grootschalige en 'diepere' verglazing van het glasnet van KPN. Dit zal ook leiden tot een verlaging in de kosten voor FttO dat grotendeels – met name in de stedelijke gebieden – ook gebruik maakt van het gemeenschappelijke glasnetwerk van KPN.</li><li>• De verdere uitrol van VDSL2 tot snelheden van 40-100 Mbps (en tot 300 Mbps met nieuwe technieken) zal leiden tot een snellere penetratie "<i>hoge bandbreedte diensten</i>" hetgeen ook een neerwaartse druk op de FttO/FttH tarieven zal hebben. De retailtarieven voor FttO-diensten zullen in lijn daarmee dalen.</li></ul> <p>OPTA dient rekening te houden met bovenstaande verwachte (tarief)ontwikkelingen in haar substitutieanalyse. Als generieke conclusie geldt dat:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• De (wholesale) tariefsverschillen in ontbundelde toegang tussen MDF- en ODF-</li></ul>
--	--	---

**Zienswijze UPC Nederland B.V. & UPC Nederland Business B.V inzake OPTA Ontwerpbesluit  
Marktanalyse Ontbundelde toegang**

		<p>access (FttO) veel kleiner zijn en worden dan de tarieven waar OPTA mee rekent.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de verwachte retailtarieven voor FttO lager zijn en worden dan de tarieven waar OPTA mee rekent .</li> </ul> <p><i>Substitutieanalyse – kwalitatief</i></p> <p>In haar kwalitatieve substitutieanalyse laat OPTA in haar overweging ten onrechte achterwege dat een eindgebruiker van zakelijke diensten niet zozeer overstapt om redenen van de gebruikte onderliggende infrastructuur, maar dat de eindgebruiker dat veelal doet op basis van het concreet afgeleverde eindproduct en/of bijbehorende diensten van de retailaanbieder.</p> <p>OPTA concludeert in het ontwerp besluit ook zelf – gebaseerd op externe rapporten – verscheidene keren dat er voldoende substitutiemogelijkheden zijn tussen koper en glas in de zakelijke markt en dat ook daadwerkelijk overstap plaatsvindt. Op basis van vraagsubstitutie behoren volgens OPTA zakelijke netwerkdiensten geleverd over koper en over glas tot dezelfde relevante productmarkt. Gelet hierop is het essentieel dat OPTA bij een substitutieanalyse niet uitsluitend naar de mate van prijselasticiteit kijkt, maar alle relevante omstandigheden in haar analyse betreft.</p> <p>Bovendien zal door ODF-access (FttO) als aparte markt te beschouwen een marktsituatie ontstaan waarin KPN als enige aanbieder kan bepalen dat toegang tot glasnetwerken en -diensten voor bedrijven kostbaarder is en blijft dan voor consumenten. Hiermee kan KPN op kunstmatige wijze haar zeer sterke positie in de zakelijke markt verder beschermen.</p> <p><i>Geografische markt</i></p> <p>UPC onderschrijft OPTA's analyse van de relevante geografische markt voor ontbundelde toegang. Er is sprake van een nationale markt aangezien eventuele geografische verschillen – als die er al zouden zijn – als gevolg van netwerkuitrol verwaarloosbaar zijn.</p> <p><i>Conclusie</i></p> <p>Gelet op het voorgaande, dient OPTA in het definitieve oordeel te concluderen dat ODF-access (FttO) wel tot de relevante markt behoort.</p>
<b>4.</b>	<b>OPTA</b>	<b>Hoofdstuk 5. Dominantieanalyse wholesalem Markt voor ontbundelde toegang</b>
	<b>UPC</b>	UPC onderschrijft OPTA's conclusie dat KPN op de wholesalem Markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk een zeer dominante positie bezit. KPN voert de regie over de markt.

**Zienswijze UPC Nederland B.V. & UPC Nederland Business B.V inzake OPTA Ontwerpbesluit  
Marktanalyse Ontbundelde toegang**

		<p>Het marktaandeel van KPN is de afgelopen periode onverminderd hoog gebleven – volgens het ontwerp besluit heeft KPN nagenoeg 100% marktaandeel – en dit blijft ook de komende periode zo. KPN heeft als enige speler de controle over een landelijk dekkend, niet gemakkelijk te repliceren, koperaansluitnetwerk en heeft via Reggefiber de beschikking over een glasvezelaansluitnetwerk. Daarnaast beschikt KPN over voordelen van verticale integratie. Andere aanbieders dan KPN zijn niet of nauwelijks verticaal geïntegreerd. KPN is door die verticale integratie in staat om de markt te regisseren. Door haar hoge marktaandeel op alle niveaus in de waardeketen is het risico reëel dat KPN andere aanbieders uitsluit of hun rol marginaliseert. [VERTROUWELIJK]. Ook is KPN in staat om breedtevoordelen te benutten waardoor haar businesscase voor de uitrol van nieuwe netwerken – zowel FttH, FttO maar ook de upgrade van ADSL naar VDSL – verbetert. UPC als regionale aanbieder van diensten over haar eigen kabelinfrastructuur ondervindt hier direct nadeel van. KPN's landelijke aanwezigheid in combinatie met het feit dat KPN's marktaandeel nagenoeg 100% is leidt er toe dat KPN significante schaalvoordelen geniet. Hierdoor kunnen andere aanbieders minder makkelijk dan KPN overgaan tot de aanleg van een nieuw aansluitnetwerk. Met de komst van Reggefiber als zelfstandige aanbieder leek een nieuwe aanbieder op te staan die in staat was om een aansluitnetwerk aan te gaan leggen, maar dit is teniet gedaan door de joint-venture tussen KPN en Reggefiber. Juist vanwege die unieke positie van KPN is er ook geen enkele sprake van tegenwerkende kopersmacht.</p>
<b>5.</b>	<b>OPTA</b>	<b>Hoofdstuk 6 Potentiële mededingingsproblemen</b>
	<b>UPC</b>	<p>OPTA concludeert dat KPN op de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk de mogelijkheid en de prikkel heeft om de volgende potentiële mededingingsbeperkende gedragingen te vertonen:</p> <p>leveringsweigering/toegangswegering; discriminatoir gebruik of achter houden van informatie; oneigenlijk gebruik van informatie ten aanzien van concurrenten; vertragingstactieken; onbillijke voorwaarden; kwaliteitsdiscriminatie; strategisch productontwerp; bundeling en koppelverkoop; prijsdiscriminatie; marge-uitholling en buitensporig hoge prijzen. KPN heeft door haar unieke dominante positie de mogelijkheid en de prikkel om deze mededingingsbeperkende gedragingen te vertonen.</p> <p>Een voorbeeld van een mededingingsprobleem dat is gerelateerd aan ontbundelde toegang, betreft de omstandigheid dat KPN door middel van WEAS tarifiering een virtueel dominante propositie in regionale interconnect-gebieden creëert. De tarifiering van KPN WEAS ontmoedigt kleinere aanbieders om in ODF-access (FttH en FttO) te investeren, terwijl er geen goed alternatief wordt geboden om op basis van ODF access (FttH en FttO) bijvoorbeeld 'kaal glas' in te kopen bij KPN.</p>
<b>6.</b>	<b>OPTA</b>	<b>Hoofdstuk 7 Verplichtingen</b>
	<b>UPC</b>	Om de geconstateerde mededingingsproblemen te adresseren, legt OPTA in het

18 augustus 2011

OPENBARE VERSIE

		<p>ontwerp besluit een aantal verplichtingen op. Hierbij kiest OPTA ervoor om voorrang te geven aan verplichtingen die de infrastructuur concurrentie verder bevorderen om zodoende KPN zoveel mogelijk een prikkel tot investeren te geven. In algemene zin onderschrijft UPC dit uitgangspunt; regulering dient immers investeringen in infrastructuur en innovatie te stimuleren. Wel heeft UPC een aantal kanttekeningen bij de door OPTA voorgestelde verplichtingen.</p> <p><i>Virtuele SDF-access</i></p> <p>In het ontwerp besluit stelt OPTA een virtuele SDF-access dienst voor. Dit vervangt de SDF-access dienst. OPTA stelt in het ontwerp besluit dat de virtuele SDF-access dienst de enige mogelijkheid is voor KPN om 'vectoring' en 'phantoming' in te kunnen zetten om de capaciteit van een koperaansluiting significant te kunnen verbeteren.</p> <p>De specificaties en daarmee de reikwijdte van een virtuele SDF-access dienst worden in het ontwerp besluit niet toegelicht - laat staan uitgewerkt. Integendeel, OPTA geeft KPN drie maanden de tijd om dit type dienstverlening na een verzoek van een andere aanbieder uit te werken. De consequenties hiervan kunnen dermate verstrekkend zijn dat OPTA in het ontwerp besluit tenminste duidelijkheid dient te scheppen omtrent de kernelementen van de nieuwe virtuele SDF-access dienst. Hierbij dient minimaal inzicht te worden verschaft in de:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Impact op bestaande SDF-access en MDF-access diensten (beschikbaarheid, kwaliteit, etc.) en de daarop gebaseerde onderliggende diensten;</li><li>• Specificaties van de (virtuele) koppelpunten;</li><li>• Compensatie voor eventuele afschrijvingen en migratiekosten voor bestaande SDF-access en MDF-access diensten;</li><li>• Uitrolverplichtingen van KPN waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van afnemers:<ul style="list-style-type: none"><li>○ landelijk brede uitrol</li><li>○ volgorde van implementatie</li><li>○ levertijden</li></ul></li><li>• Controlemechanisme op uitrol en prioriteiten van KPN (interne versus externe leveringen).</li></ul> <p>Zonder nadere specificatie van bovenstaande aspecten is UPC niet bij machte een gefundeerde zienswijze te geven op de potentiële consequenties van de virtuele SDF-access dienst. Ondanks dat deze vereiste verduidelijking door OPTA achterwege is gelaten, plaatst UPC wel al een aantal kanttekeningen bij deze nieuwe virtuele SDF-access dienst.</p>
--	--	--



**Zienswijze UPC Nederland B.V. & UPC Nederland Business B.V inzake OPTA Ontwerpbesluit  
Marktanalyse Ontbundelde toegang**

		<p>UPC gaat er – bij gebreke van de vereiste informatie – van uit dat het voor het toepassen van virtuele SDF-access noodzakelijk is dat door KPN actieve apparatuur wordt geplaatst. Dit resulteert in een kostenverhoging van de toegang. In algemene zin betekent dit dat afnemers van de virtuele SDF-access dienst wat betreft de dienstverlening afhankelijker zullen worden van KPN en door de daarmee gepaard gaande extra kosten beperkt worden in hun kostenmodellering. Ook leidt het plaatsen van de benodigde actieve componenten tot een verdere afhankelijkheid van KPN hetgeen kan leiden tot bijvoorbeeld leveringsweigering als KPN zelf geen actieve apparatuur voor een virtuele SDF-access dienst wil plaatsen. Dit geeft KPN uiteraard aanzienlijke voordelen in de markt bij de uitrol van virtuele SDF-access.</p>
--	--	--