

OPTA
T.a.v. mw. drs. P. Sneekes
Postbus 90420
2509 LK Den Haag

datum 9 september 2011
kenmerk 2011-043
onderwerp Reactie Marktanalyse vaste telefonie

Geachte mevrouw Sneekes,

Ziggo heeft met belangstelling kennis genomen van het ontwerpbesluit marktanalyse vaste telefonie¹ (hierna: ontwerpbesluit). In hoofdlijnen kan Ziggo zich vinden in de analyse van het college. Het ontwerpbesluit bevat echter een aantal zaken die opvallen en waarop Ziggo onderstaand haar visie geeft.

Gewijzigde marktafbakening

In het ontwerpbesluit heeft OPTA de retail- en de wholesalemarkten anders gedefinieerd dan in het voorgaande marktanalysebesluit uit 2008. De retail- en de wholesalemarkt voor residentiële diensten uit het oude besluit is thans nader onderverdeeld en bestaat volgens OPTA nu uit twee markten: één voor enkelvoudige gespreksdiensten en één voor tweevoudige gespreksdiensten. De onderliggende reden voor de deze verdere opdeling is volgens OPTA gelegen in het feit dat VoB vrijwel geen rol van betekenis vormt op de markt voor tweevoudige gespreksdiensten en dat op termijn deze rol slechts beperkt zal toenemen. Voor wat betreft de markt voor enkelvoudige gespreksdiensten concludeert OPTA daarentegen dat VoB een nagenoeg volwaardig vraagsubstituut is voor PSTN en deze markt zowel PSTN, ISDN1 en VoB1 omvat. Ziggo kan deze analyse van OPTA volgen.

¹ OPTA/AM/2011/201499, 14 juli 2011.

Dominantie KPN op de retail- en wholesalemakten voor vaste telefonie

OPTA refereert in paragraaf 369 van het ontwerpbesluit aan het rapport van A.T.Kearney/Telecompaper² waarin wordt geconcludeerd dat er sprake is van een daling van het maandelijks aantal belminuten in de consumentenmarkt voor vaste telefonie. Dit zou mede een gevolg zijn van de volumeverschuivingen naar mobiele telefonie en OTT-telefonie. Ook op de markten voor twee- en meervoudige gesprekken spelen soortgelijke trends, zo blijkt uit het rapport van Roland Berger³. Ziggo heeft in haar antwoorden op de vragenlijst vaste telefonie d.d. 14 februari 2011 reeds het toenemend belang van mobiele telefonie en OTT-telefonie aangegeven; zo bieden mobiele partijen in toenemende mate proposities aan voor zakelijke klanten zoals bijvoorbeeld KPN BedrijfsSelect, Vodafone VastopMobiel en Vodafone OneVoice. Ziggo ondersteunt de conclusie van OPTA in paragraaf 370 en 374 van het ontwerpbesluit dat de mate van disciplinerende maatregelen die van de verschuiving in verkeersvolumes zou kunnen uitgaan, voor KPN geringer is dan voor andere aanbieders van vaste telefonie, aangezien dergelijke partijen (nog) geen of beperkter dan KPN mobiele telefoniediensten aanbieden. De prominente positie die KPN inneemt op de markt voor mobiele data- en telefoniediensten zorgt er immers voor dat zij minder gevoelig is voor een verschuiving in belgedrag. Zoals OPTA terecht concludeert in haar ontwerpbesluit, leidt dit tot een concurrentievoordeel voor KPN hetgeen bijdraagt aan het risico op AMM van KPN op de retailmarkten voor vaste telefonie. In dit licht wekt de opmerking van OPTA in paragraaf 340 verbazing, i.e. dat het gecombineerd afnemen van vaste en mobiele producten voor kabelaanbieders slechts tot een beperkt concurrentienadeel leidt ten opzichte van KPN.

Verplichtingen KPN op de retail- en wholesale markten voor vaste telefonie

Door de splitsing van de residentiële markt in separate markten voor enkelvoudige en tweevoudige gesprekken komen de reeds bij de afbakening aangehaalde verschillen tussen deze twee markten goed naar voren. Dit vertaalt zich naar een zeer sterke positie van KPN op de markt voor tweevoudige gesprekken en sterke positie op de markt voor enkelvoudige gesprekken. Hoewel KPN op deze laatste markt (mogelijk⁴) aan marktaandeel heeft ingeboekt ligt dit marktaandeel thans, zelfs met de huidige regulering, nog altijd ruim boven de 50%. De prospectieve analyse van OPTA op basis van het rapport van A.T. Kearney/Telecompaper wijst uit dat KPN ook aan het einde van de voorliggende reguleringperiode nog altijd een marktaandeel van ten minste 51% en waarschijnlijk tussen de 60% en 69% zal hebben op de markt voor enkelvoudige gesprekken. Op de direct hiervan afgeleide wholesalemakten is logischerwijze volgens OPTA een vergelijkbaar beeld zichtbaar.

² A.T. Kearney/Telecompaper, Toekomstbeelden Nederlandse Telecommakten 2014, maart 2011.

³ Roland Berger, Prospectief onderzoek naar de marktontwikkelingen op het gebied van elektronische communicatie in de Nederlandse zakelijke markt, april 2011.

⁴ Gezien OPTA tot op heden enkel marktaandelen voor de residentiële markt heeft gepubliceerd is niet met zekerheid te zeggen wat het marktaandeel van KPN is geweest op de markt voor enkelvoudige gesprekken, echter gezien haar sterke positie op de markt voor tweevoudige gesprekken is het aannemelijk dat het afgenomen marktaandeel van KPN op de residentiële markt hoofdzakelijk ten koste is gegaan van marktaandeel op de markt voor enkelvoudige gesprekken.

In deze omstandigheid is het niet goed te begrijpen dat OPTA naast de verplichtingen voor toegang, non-discriminatie en transparantie geen tariefverplichting oplegt op de wholesale markt voor enkelvoudige gespreksdiensten. Hierdoor zal het tarief dat KPN kan rekenen voor haar wholesaledienstverlening vrijwel uitsluitend worden gereguleerd door de marge-uthollingstoets (ND-5) terwijl OPTA juist op deze markt heeft besloten om de ND-5 regel minder strikt toe te passen ('een ND-5 nullijn'). Dit zal met name toetreders op deze markt benadelen en de concurrentie niet ten goede komen. De reguliere ND-5 regel dient derhalve onverkort ook voor deze markt te gelden. Bovendien is het voor Ziggo niet duidelijk hoe ND-5 zal worden vormgegeven in de komende reguleringsperiode.

ND-5

In het kader van de non-discriminatieverplichting die OPTA heeft opgelegd voor alle afzonderlijk vaste telefoniemarkten heeft ze tevens een verbod opgelegd op tariefdifferentiatie met als doel marge-utholing (de ND-5 verplichting). Hoewel Ziggo slechts in beperkte mate afnemer is van toegangsdiensten van KPN is ook voor Ziggo de ND-5 verplichting van groot belang ter bescherming tegen marge-utholling door KPN. Immers ND-5 voorkomt dat KPN, door onder de kostprijs telefoniediensten aan te bieden, de toegang tot de (zakelijke) markt voor Ziggo ontnemt of zeer moeilijk maakt.⁵ KPN heeft immers, zoals OPTA ook constateert, een zeer sterke positie op de markt voor tweevoudige en meervoudige gespreksdiensten. Op de zakelijke markt heeft KPN door haar lange aanwezigheid een bijzonder sterke positie verworven, mede geholpen door het feit dat zakelijke afnemers minder snel geneigd zijn over te stappen op VoB diensten, zoals deze voornamelijk door Ziggo worden aangeboden. Dit geldt temeer daar voor sommige zakelijke klanten VoB ofwel daadwerkelijk geen alternatief is voor PSTN (e.g. in het geval van alarmdiensten), ofwel niet als zodanig wordt gepercipieerd. Het is derhalve van belang dat de ND-5 regel wordt aangescherpt voor de zakelijke markt.

Voorts, gezien het belang van een goed werkende ND-5 verplichting acht Ziggo het wenselijk dat OPTA komt met een nadere invulling met betrekking tot de werking van ND-5, het liefst met een toelichting aan de hand van eenduidige (fictieve) voorbeelden. Momenteel is het voor Ziggo op basis van de huidige omschrijving in paragraaf 10.3.2.2 onvoldoende duidelijk hoe OPTA concreet voornemens is ND-5 te gaan invullen. Tijdens de IG in het kader van het ontwerpbesluit ULL op 15 augustus is deze wens om een uitgebreidere omschrijving van de werking van ND-5 door meerder marktpartijen onderschreven. Er is tijdens de IG door een aantal marktpartijen voorgesteld dat OPTA een apart implementatiebesluit neemt voor ND-5. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn het herzien van de bestaande beleidsregels voor ND-5 uit 2009 in het licht van de wijze waarop het college in de komende reguleringsperiode invulling wenst te geven aan ND-5.

⁵ Een goed voorbeeld hiervan is het oude scholenaanbod van KPN. Daar KPN voorheen scholen gratis internet bood had Ziggo geen kans deze in potentie grote groep klanten een aantrekkelijk aanbod te kunnen doen.

kenmerk 2011-043
pagina 4 van 4

Ziggo acht OPTA het beste in staat zelf te beoordelen op welke wijze ze denkt dat ND-5 het meest effectief zal zijn en het toezicht hierop het meest voorspelbaar voor de markt, maar denkt dat enkel volstaan met de huidige omschrijving niet de door de markt gewenste duidelijkheid biedt.

Met vriendelijke groet,



Arie Landsmeer
Director Regulatory & Public Affairs
Strategy & Legal