



## **OPTA marktanalyse ontbundelde toegang voor zakelijke netwerkdiensten ODF-access (FttO)**

Reactie van KPN op het ontwerpbesluit 14 september 2012  
(kenmerk: OPTA/AM/2012/202344)

**- OPENBARE VERSIE -**

KPN  
Contactpersonen: mr. I.M.A. van der Hart  
Postbus 30 000  
2500 GA Den Haag  
[iris.vanderhart@kpn.com](mailto:iris.vanderhart@kpn.com)

Kenmerk: R/12/U/109

25 oktober 2012

## Inleiding en samenvatting

KPN heeft kennis genomen van het ontwerpbesluit marktanalyse hoge kwaliteit wholesale breedbandtoegang en – huurlijnen (hierna: HK-WBT/HL) en het ontwerpbesluit ontbundelde toegang tot zakelijke netwerken (hierna: ODF-access (FttO)) dat het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) op 14 september 2012 heeft gepubliceerd. De uitgevoerde marktanalyse is de uitkomst van een nader onderzoek dat het college op 4 mei 2012 aankondigde, nadat de Europese Commissie op 21 maart 2012 kenbaar maakte ernstige twijfels te hebben bij het ontwerpbesluit ODF-access (FttO) en het ontwerpbesluit WBT/HL van 21 februari 2012. Volgens de Europese Commissie was er kort samengevat onvoldoende overtuigend bewijs voor de uitkomsten van de analyse geleverd. De ernstige twijfels van de Commissie werden door BEREC grotendeels onderschreven.<sup>1</sup> Gegeven het grote belang dat het college hecht aan de door de Europese Commissie kenbaar gemaakte ernstige twijfels en aan de in beide zaken door BEREC uitgebrachte adviezen, heeft het college de notificaties van de ontwerpbesluiten ODF-access (FttO) en WBT/HL van 21 februari 2012 ingetrokken.

Als gevolg van de ernstige twijfels van de Commissie heeft het college – zoals gezegd - de twee ontwerpbesluiten ingetrokken die onderdeel vormden van het totaal van de ex ante regulering op de markten voor elektronische communicatie 2012–2014. Dit bouwwerk van ex ante regulering is in hoofdlijnen en vanuit een breder perspectief beschreven in de Reguleringsvisie van het college van 23 juni 2011 en in de daaropvolgende marktanalysebesluiten, waaronder het marktanalysebesluit ULL (MDF/SDF/FttH) van 29 december 2011. De ex ante regulering 2012–2014 was het resultaat van een uitvoerige marktanalyse die het college eind 2010 was gestart, waarin het college uitgebreid onderzoek had gedaan en de markt op diverse momenten had betrokken en deelgenoot had gemaakt van zijn bevindingen.

Sinds de serious doubts van de Europese Commissie van 21 maart 2012 heeft het college in minder dan 6 maanden zijn aanvankelijke conclusies over de ODF-access (FttO) en HK-WBT/HL analyse 180° gewijzigd van een situatie van ‘niet reguleren ODF-access (FttO) en lichtere regulering HK-WBT/HL (alleen koper; glas geen regulering)’ naar een situatie van ‘alle verplichtingen op ODF-access (FttO) en eveneens alle verplichtingen op HK-WBT/HL zowel over koper als glas’.

Het college legt op de markt voor HK-WBT/HL KPN kortweg de verplichting op om HK-WBT/HL toegang te verlenen via het koper- en glasnetwerk. KPN krijgt de verplichting tot non-discriminatie en transparantie opgelegd en bovendien legt het college nu alsnog bovengrensregulering op voor de tarieven van alle koper- en glasdiensten. Voor de markt voor ODF-access (FttO) gaan vergelijkbare verplichtingen gelden; KPN dient aan de verplichting te voldoen om toegang te verlenen tot glasaansluitingen, er gaan non-discriminatie en transparantie verplichtingen gelden en tot slot wordt bovengrenstariefregulering opgelegd. Aldus ontstaat er dubbele toegangsregulering, zowel op ODF-access (FttO) als op HK-WBT/HL.

---

<sup>1</sup> Zie brief van het college inzake intrekking notificatie ontwerpbesluiten ODF-access (FttO) en HK-WBT/HL, 4 mei 2012, kenmerk OPTA/AM/2012/201295.

*Bezwaren KPN tegen de voorgenomen regulering*

KPN heeft grote moeite met de voorgenomen verplichtingen als uitkomsten van deze marktanalyses. Deze uitkomsten zijn niet alleen een 180° koerswijziging van het college, ze zijn ook onverenigbaar met de ontwikkelingen in de markt en bovenal hebben deze uitkomsten, zoals KPN heeft becijferd in een impactanalyse, zeer ingrijpende negatieve gevolgen voor de markt voor zakelijk glas. **[KPN vertrouwelijk -**

]. Naar de stellige mening van KPN zal de voorgenomen regulering geen toetreding of extra prijsconcurrentie bevorderen. Daarnaast worden investeringen in zakelijk glas waarschijnlijk afgeremd. De door het college beoogde reguleringseffecten zullen derhalve niet worden gerealiseerd en ondersneeuwen bij de negatieve effecten. Onderdeel van de negatieve effecten is een toename van de investeringonzekerheid tijdens een toch al moeilijk financieel-economisch klimaat waarin juiste lange termijn zekerheid gevraagd is. Dit brengt de kans op het realiseren van de doelstellingen van Digital Europe (zie NGA Aanbeveling) eerder verderaf dan dichterbij.

Nederland is, voor zover KPN heeft kunnen nagaan, het enige land in Europa waar een dergelijke zware vorm van regulering wordt overwogen voor zakelijk glas. Dit is des te meer onbegrijpelijk gezien het feit dat Nederland een van de weinige landen in Europa is die gekenmerkt wordt door reeds aanwezige infrastructuurconcurrentie. Kabelaanbieders als Ziggo, UPC en Delta en glasaanbieders als Eurofiber, Relined of lokale partijen hebben een eigen netwerk dat tot stand is gekomen in afwezigheid van regulering en dat de nodige concurrentiedruk uitoefent op het koper- en glasnetwerk van KPN. Ook met dit aspect houdt het college nauwelijks rekening bij het opleggen van verplichtingen.

Het college heeft bij het opleggen van verplichtingen geen of althans onvoldoende rekening gehouden met het feit dat er sprake is van regulering van ontbundelde toegang over koper (MDF/SDF) en FttH. Deze regulering heeft vanzelfsprekend impact op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. Door geen rekening hiermee te houden zijn de voorgenomen verplichtingen op de markt voor HK-WBT/HL voor koper en glas en ODF-access (FttO) niet passend of proportioneel.

Het college heeft eveneens geen rekening gehouden met het feit dat er niet sprake is van een stabiele situatie in de markt. Het zakelijk glasnetwerk moet nog voor een groot gedeelte uitgerold worden en vergt nog forse investeringen. Het opleggen van een ODF-access (FttO) verplichting kan derhalve niet vergeleken worden met een ontbundeling van het koperen netwerk waar reeds sinds lange tijd een stabiele infrastructuur wat betreft aansluitnetwerken bestaat. Zowel bij het opleggen van de toegangsverplichting als bij het opleggen van de diverse andere verplichtingen houdt het college onvoldoende rekening met deze kenmerken van een grotendeels nog uit te rollen infrastructuur voor aansluitnetwerken op basis van FttO.

Voor KPN zijn deze uitkomsten temeer onacceptabel nu de markt voor zakelijke glas op passief en actief niveau tot nu toe de facto ongereguleerd is gebleven en het college zelf erkent in het huidige ontwerpbesluit ODF-access (FttO) dat een AMM positie van KPN op de markt voor ODF-access (FttO) niet zonder meer evident is. Bovendien is KPN van mening dat het hier niet of niet zozeer gaat om een nationale markt, maar om lokale/regionale markten

met grote verschillen. Als er al in dat patchwork van lokale/regionale aansluitnetwerken gereguleerd dient te worden, dan zou dat niet alleen voor KPN moeten gelden, maar voor alle lokaal/regionaal dominante partijen (Eurofiber, kabelaanbieders, sterke lokale glaseigenaars, etc.).

KPN deelt de conclusies aangaande de retail en wholesale marktafbakeningen van het college niet en evenmin dat zij een AMM heeft op de markt voor HK-WBT/HL en de landelijke markt voor zakelijk glas ODF-access (FttO) en kan zich ook niet vinden in de voorgenomen ex ante regulering van de markt en de voorgestelde verplichtingen. De verplichtingen zijn in geen enkel opzicht proportioneel en passend; ze schieten volgens KPN door als ervan uitgegaan dient te worden dat het wel of niet reguleren van de markt voor zakelijk glas een 'dubbeltje op zijn kant' situatie was. Desalniettemin zal KPN in onderhavige een reactie geven op de voorgenomen verplichtingen aangezien de consultatie hiervoor de geëigende weg is.

KPN heeft onder meer grote bezwaren tegen de volgende verplichtingen uit de ontwerpbesluiten:

- dubbele toegangsregulering op glas (passief en actief);
- dubbele ND-5 regulering en verzwaring middels EDC-minus ervan;
- bovengrensregulering koper en glas;
- near-net verplichting.

Tot slot staat de voorgenomen regulering tot 31 december 2015, aannemende dat deze 1 januari aanstaande in werking treedt, zowel inhoudelijk als qua horizon haaks op de uitgangspunten van de Europese Commissie zoals onder andere uiteengezet in de NGA 2010 en het memo van 12 juli 2012 '*Enhancing the broadband investment environment*'. Dit memo is bedoeld om '*durable regulatory guidance - to last until at least 2020*' te geven. V-P Kroes verwacht dat deze guidance eind 2012 aangenomen wordt. Het pakket bevat drie kernelementen:

- 1) *tougher non-discrimination rules* which ensure that incumbents do not get an unfair advantage. That means mechanisms ensuring competing operators get the same inputs, on equal terms and of equal quality, as the incumbent's own retail operations. Also that their margins are not artificially squeezed. This should enable alternative operators to compete on quality and service, in addition to price.
- 2) *Stable copper prices*: no price cuts on average to what incumbent network operators can charge to competitors buying wholesale access to their copper networks. The evidence shows that lowering copper prices (from current average of €9 per month) will not induce greater investment in very fast broadband. But we do need to aim at more consistency in the approach to price regulation across Member States. There are some justifiable differences due to local conditions, but current outcomes vary too much.
- 3) *More flexibility for "next generation" wholesale products*: national regulators will no longer be required to apply cost-oriented price regulation in almost all circumstances. But the flexibility on "next generation" pricing will depend on application of the non-discrimination rules to ensure genuine equal treatment of

competitors, and on a competitive counterweight from copper-based services or other infrastructures like cable and 4th generation wireless.

Het college heeft deze nieuwe benadering niet in zijn analyse betrokken en KPN is van mening dat met de voorgestelde regulering precies het omgekeerde bereikt. De Commissie daarentegen geeft in de recente Finse en Poolse zaak wel al richtlijnen in lijn met de nieuwe benadering. KPN begrijpt dan ook niet dat het college zelf ook niet deze route verder heeft verkend [KPN vertrouwelijk –

].

#### *Nadere toelichting bezwaren tegen de voorgenomen regulering*

KPN heeft grote bezwaren tegen de keuze van het college om een dubbele ND-5 toets (en bovendien op basis van EDC-minus) te hanteren; een toets tussen passief ODF-access (FttO) en actieve HK-WBT/HL diensten en een toets tussen actieve wholesale diensten en zakelijke retail diensten.

In de periode 2009-2010 bestonden deze verplichtingen ook (althans voor de vernietiging van de relevante marktbesluiten). Echter, toen was de ND-5 toets gebaseerd op LRIC. Het huidige glasportfolio van KPN is nagenoeg geheel op dit principe geijkt. Ook in afwezigheid van regulering, in de periode 2011 tot op heden heeft KPN dit gecontinueerd.

Het college overweegt thans de ND-5 toets voor zakelijk glas aan te passen en conform het ULL besluit van 29 december 2011 LRIC als kostenbasis te vervangen door EDC-minus.

KPN heeft reeds bij de totstandkoming van het marktanalysebesluit ULL (MDF/SDF)-ODF (FttH)<sup>2</sup> aangegeven het fundamenteel oneens te zijn met de keuze van het college om bij de invulling van de ND-5 verplichting de kostengrondslag van LRIC naar EDC-minus te wijzigen. Volgens KPN was dit een niet te rechtvaardigen verzwaring ten opzichte van de huidige regulering. Voor KPN is deze ‘verzwaring’ niet te rijmen met het hogere belang van concurrentie tussen verschillende infrastructures en met het belang van afnemers van actieve wholesale diensten die door deze verzwaring slechter af zijn omdat de prijsbodems door een combinatie van de aangescherpte non-discriminatieverplichting en de gewijzigde ND-5 hoger worden. Hun concurrentiepositie verslechtert niet alleen ten opzichte van afnemers van ULL maar vooral ten opzichte van andere aanbieders met eigen infrastructuur.

De invulling op basis van EDC-minus leidt tot forse squeeze situaties bij de tarieven van actieve wholesalediensten en tarieven van retaildiensten voor onnet en near-net glasaansluitingen. Dit zal volgens KPN leiden tot een forse prijsverhoging van zakelijk glas diensten. [KPN vertrouwelijk -

].

Dat dit op korte termijn niet wenselijk is voor afnemers van HK-WBT/HL en voor eindgebruikers is vanzelfsprekend, maar daarbij zal een dergelijke prijsverhoging ook op langere termijn eindgebruikers schaden. Hogere prijzen zullen glasdiensten minder aantrekkelijk maken voor eindgebruikers. Bij onvoldoende interesse in zakelijk glas zal het steeds moeilijker worden om een business case rond te krijgen en komt verdere uitrol van zakelijk glas in het geding.

---

<sup>2</sup> Besluit van het college van 29 december 2011.

KPN heeft verder grote bezwaren tegen de voorgenomen bovengrensregulering voor HK-WBT/HL over koper en glas. KPN kan op de eerste plaats niet volgen hoe het college tot de conclusie komt dat er in dezelfde markt een risico is voor te lage en te hoge prijzen. Het college lijkt dit eerder te poneren dan aannemelijk te maken op grond van feiten. **[KPN vertrouwelijk -**

**]**. Ook leidt de keuze van het college voor hetzelfde kostensysteem van EDC en EDC-minus voor respectievelijk boven- en ondergrensregulering en de inconsistentie ten aanzien van ontmiddeling tussen boven- en ondergrensregulering ertoe dat elke tariefflexibiliteit voor KPN aan onderkant van de markt wordt weggenomen. Hierdoor wordt onnodig waarde uit de markt gehaald, waardoor de business case voor glas slechter wordt, ook voor toetreders en concurrenten op eigen infrastructuur.

Tot slot heeft KPN bezwaren met het voornemen van het college om KPN een aanlegplicht op te leggen voor nieuwe glasaansluitingen naar zakelijke klanten van andere telecomaانبieders die binnen 250 meter van het KPN aansluitglas liggen. Allereerst meent KPN dat het college een dergelijke verplichting op grond van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) niet kan opleggen omdat er helemaal geen sprake is van een aansluitlijn waartoe KPN toegang kan bieden. Verder meent KPN dat deze verplichting niet passend en proportioneel is wanneer zij wordt gedwongen te investeren in mogelijk onrendabele aansluitingen waarbij KPN het risico loopt dat de investeringen niet (of niet binnen een redelijke termijn) worden terugverdiend. Ook risico van onvoorspelbare investeringen door lokale omstandigheden komt volledig bij KPN te liggen.

### *Conclusie*

In deze inleiding heeft KPN duidelijk willen maken grote bezwaren te hebben tegen de voorgenomen regulering van de markt voor zakelijk glas. KPN is het oneens met de retail en wholesale marktafbakeningen en constatering dat zij AMM zou hebben op de HK-WBT/HL markt en de landelijke markt voor ODF-access (FttO). De ingrijpende impact van de regulering op tarieven neemt iedere investeringsprikkel weg in een klimaat dat nu al niet gunstig is voor investeringen. Met deze voorgenomen regulering zal worden KPN mogelijk gedwongen haar investeringsbereidheid in deze markt te herzien en acht dan ook denkbaar dat de regulering negatieve effecten heeft voor de uitrol van zakelijk glas. Deze reguleringonzekerheid is niet alleen voor KPN en andere marktpartijen onwenselijk maar ook voor de eindgebruikers heeft het gevolgen en is niet in lijn met het voornemen van de Commissie inzake NGA.

### **Vertrouwelijkheid**

KPN doet een uitdrukkelijk beroep op de vertrouwelijkheid van informatie die in dit document en de daarbij behorende bijlagen als zodanig wordt aangeduid. **Vertrouwelijke informatie in de tekst wordt in vette letter weergegeven.** Deze informatie mag niet zonder toestemming van KPN openbaar worden gemaakt. Zoals verzocht, zal KPN ook een openbare versie van deze reactie zenden.



## Inhoud

In dit document worden de volgende onderwerpen behandeld:

<b>1</b>	<b>Algemene opmerkingen</b>	<b>9</b>
1.1	<i>Aanvankelijke conclusies analyse van de markt voor zakelijk glas</i>	9
1.2	<i>Serious doubts van de Europese Commissie</i>	11
1.3	<i>Recente beleidsopvatting NGA van de Vice-President Kroes</i>	13
1.4	<i>Doel van de regulering</i>	15
1.5	<i>Gehanteerde aanpak bij ontwerpbesluit ODF-access (FttO)</i>	16
1.6	<i>Asymmetrische regulering</i>	21
<b>2</b>	<b>Retailmarkt zakelijke netwerkdiensten</b>	<b>22</b>
2.1	<i>Inleiding</i>	22
2.2	<i>Marktafbakening van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten</i>	22
2.3	<i>Dominantieanalyse van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten</i>	28
2.4	<i>Conclusie</i>	50
<b>3</b>	<b>De markt voor ontbundelde toegang tot zakelijk glasvezelnetwerken</b>	<b>52</b>
3.1	<i>Inleiding</i>	52
3.2	<i>Product marktafbakening</i>	52
3.3	<i>Geografische marktafbakening</i>	54
<b>4</b>	<b>Dominantieanalyse</b>	<b>59</b>
4.1	<i>Inleiding</i>	59
4.2	<i>Marktaandeel</i>	59
4.3	<i>De rol van netwerkdekking in zakelijk glas concurrentie</i>	67
4.4	<i>Voordeel koperennetwerk KPN</i>	69
4.5	<i>Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur</i>	70
4.6	<i>Verticale integratie</i>	75
4.7	<i>Schaal- en breedtevoordelen</i>	76
4.8	<i>Overstapkosten en –drempels</i>	77
4.9	<i>Ontbreken van kopersmacht</i>	78
4.10	<i>Toetredingsdrempels en potentiële concurrentie</i>	78
4.11	<i>Netwerkdekking</i>	79
<b>5</b>	<b>Potentiële mededingingsproblemen</b>	<b>80</b>
5.1	<i>Aan toegang gerelateerde potentiële mededingingsproblemen</i>	80
5.2	<i>Prijsgelateerde potentiële mededingingsproblemen</i>	81
<b>6</b>	<b>Verplichtingen ODF FttO</b>	<b>82</b>
6.1	<i>Inleiding</i>	82
6.2	<i>Toegang</i>	84



6.3	<i>Non-discriminatie</i>	90
6.4	<i>Transparantieverplichting en referentieaanbod</i>	105
6.5	<i>Tariefregulering</i>	105
<b>7</b>	<b>Effectentoets</b>	<b>107</b>
<b>8</b>	<b>Overzicht bijlagen</b>	<b>108</b>

## 1 Algemene opmerkingen

### 1.1 *Aanvankelijke conclusies analyse van de markt voor zakelijk glas*

Eind 2010 is het college gestart met de derde ronde marktanalyses. Deze marktanalyses moesten uitmonden in een nieuw reguleringspakket voor de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2014. Het college heeft sinds eind 2010 uitgebreid onderzoek gedaan en de markt op diverse momenten betrokken en deelgenoot gemaakt van zijn bevindingen. KPN brengt een aantal hiervan kort in herinnering:

- tijdens de Industry Group van 14 april 2011 met als agenda 'voorlopige bevindingen marktanalyses 2011' concludeerde het college dat er sprake was van een toename van concurrentie in de markt voor zakelijke netwerkdiensten en van prijsdruk op zakelijke diensten door de toegenomen kwaliteit van consumentenproducten. Op de markt voor wholesale breedbandtoegang en huurlijnen constateerde het college een ontwikkeling richting concurrentie (met prikkels voor commercieel aanbod KPN) in aanwezigheid van effectieve ULL regulering.

- in de reguleringsvisie op de markten voor elektronische communicatie 2012–2014 van 23 juni 2011 vat het college in een aantal conclusies de ontwerpbesluiten samen. Zo heeft het college in het ontwerp marktanalysebesluit ontbundelde toegang geconcludeerd dat ODF-access (FttO) geen substituut is voor ontbundelde toegang tot het koperen aansluitnetwerk en komt dan ook in de marktanalyse ontbundelde toegang (FttO) tot de conclusie dat er een aparte wholesale markt is waartoe in ieder geval ODF-access (FttO) behoort. Het college heeft voorts geconcludeerd dat op dat moment niet is vast te stellen dat KPN op deze markt AMM heeft en is dan ook op deze markt niet toegekomen aan het opleggen van verplichtingen. In het ontwerpbesluit WBT/HL heeft het college geconcludeerd dat KPN, vanwege de minder sterke positie van kabelaanbieders en het grote belang van een landelijk dekkend netwerk, op de markt voor hoge kwaliteit wholesale breedband toegang en huurlijnen AMM heeft. Het college zou op deze markt dan ook verplichtingen opleggen. Echter, de regulering wordt ten opzichte van 2008 beperkt tot toegang, non-discriminatie en transparantie en tevens beperkt tot KPN's kopernetwerk.

- in de ontwerpbesluiten ODF-access (FttO) en HK-WBT/HL van 21 februari 2012, 8 maanden later, persisteerde het college in zijn conclusies. Het college bleef bij zijn conclusie dat de markt voor ODF-access (FttO) daadwerkelijk concurrerend was. Het college onderbouwde deze conclusie samengevat als volgt: KPN beschikt op de markt voor ODF-access (FttO) in Q3 2011 over een marktaandeel van 40-45 procent. Het marktaandeel van KPN is de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleven ten opzichte van haar concurrenten en de verwachting is dat het marktaandeel van KPN prospectief eind 2014 tussen de 40 en 55 procent zal liggen. Een dergelijk marktaandeel is op zichzelf zonder bijkomende aanwijzingen onvoldoende om te concluderen dat KPN beschikt over AMM. Van dergelijke bijkomende aanwijzingen was naar het oordeel van het college onvoldoende sprake. Hoewel KPN beschikt over beperkte netwerkdekkingsvoordelen en schaal- en breedtevoordelen, en KPN minder dan haar concurrenten te maken heeft met overstapdrempels, was het college van oordeel dat deze voordelen niet eenduidig van dien aard zijn dat deze KPN in staat stellen zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en uiteindelijk consumenten te gedragen. Ook in het gedrag van KPN zag het college geen aanwijzingen voor AMM. Zo biedt KPN op de onderliggende markt voor HK-WBT/HL glastoegang aan tegen

concurrerende voorwaarden waardoor afnemers niet alleen bij concurrenten, maar ook bij KPN aanvullende netwerkdekking kunnen inkopen. In de praktijk gebeurt dat ook.

Het college handhaafde ook zijn conclusie dat KPN op de markt voor hoge kwaliteit wholesale breedband toegang en huurlijnen AMM heeft. Het college heeft daarbij expliciet aangegeven dat hij voorrang geeft aan verplichtingen die de infrastructuurconcurrentie verder bevorderen en dat dit betekent dat hij de voorkeur geeft aan toegangsdiensten die marktpartijen zoveel mogelijk een prikkel tot investeren geven. Om de geconstateerde mededingingsproblemen te adresseren, beperkt het college de aan KPN opgelegde verplichtingen tot haar kopernetwerk.

Sinds de serious doubts van de Europese Commissie van 21 maart 2012 heeft het college zijn conclusies 180° gewijzigd van een situatie van 'niet reguleren FttO en lichtere regulering HK-WBT/HL' naar een situatie van 'alle verplichtingen op FttO en op HK-WBT/HL over koper én glas'.

Kortweg is het college voornemens op de markt voor HK-WBT/HL de volgende verplichtingen op te leggen: de verplichting (zowel glas als koper) om toegang te verlenen op metroniveau. Voor klassieke diensten (ILL over koper, private lines en ATM diensten) dient KPN toegang op regionaal niveau te verlenen. Daarnaast dient KPN near-net toegang tot 250 meter op basis van FttO te verlenen. Het college legt KPN de verplichting tot non-discriminatie bestaande uit een verbod op tariefdifferentiatie en een verbod op marge-utholling (ND-5 op basis van EDC-minus) op. Verder krijgt KPN de verplichting tot transparantie en het doen van een referentie-aanbod opgelegd. Tot slot wordt tariefregulering voor alle diensten (dus zowel koper als glas) in de vorm van kostenoriëntatie op basis van WPC/EDC opgelegd.

Voor de markt voor ODF-access (FttO) gaan de volgende verplichtingen gelden: de verplichting om toegang te verlenen tot onnet glasaansluitingen op metroniveau, toegang tot ODF-backhaul beneden lokale netvlak (als bijbehorende faciliteit) en near-net toegang tot 250 meter. Het college legt KPN de verplichting tot non-discriminatie bestaande uit een verbod op tariefdifferentiatie en een verbod op marge-utholling (ND-5 op basis van EDC-minus; daarnaast een afwijkende ND-5 toets voor bedrijventerreinen (O-gebieden) op. Verder krijgt KPN de verplichting tot transparantie en het doen van een referentie-aanbod opgelegd. Tot slot wordt tariefregulering in de vorm van kostenoriëntatie op basis van DCF opgelegd.

Volgens het college was de uitkomst van de vorige analyse een 'dubbeltje op zijn kant' situatie voor wel/niet regulering van zakelijk glas. Voor KPN is de koerswijziging met de daaruit voortvloeiende verplichtingen onbegrijpelijk en onacceptabel. KPN heeft onder meer ernstige bezwaren tegen de dubbele wholesale toegangsregulering op glas op passief en actief niveau, de near-net verplichting, de ND-5 toets op basis van EDC-minus en de bovengrensregulering voor HK-WBT/HL op koper en glas. KPN herkent de noodzaak tot deze (zware) regulering niet op grond van de markt- en reguleringssituatie van afgelopen jaren. Er zijn sinds februari 2012 ook geen dragende gewijzigde marktomstandigheden die deze 180° koerswijziging rechtvaardigen. De voorgenomen verplichtingen zijn niet in lijn met NGA uitgangspunten van de Europese Commissie en het in juli 2012 door V-P Kroes gemaakte statement. Ook geen enkel andere EU lidstaat volgt deze route.

Zelfs al zou de conclusie terecht zijn dat het dubbeltje naar de andere kant valt en regulering van de markt gerechtvaardigd is vanwege het risico van AMM van KPN, dan vindt KPN nog steeds dat de voorgenomen verplichtingen in geen enkel opzicht passend en proportioneel zijn bij een situatie waarin het dubbeltje naar de andere kant valt. Kortom

KPN kan niet anders dan concluderen dat deze koerswijziging tot grote reguleringsonzekerheid leidt waar niemand mee gediend is.

## **1.2 *Serious doubts van de Europese Commissie***

Zoals reeds opgemerkt, heeft het college ervoor gekozen om zijn ontwerpbesluit van februari 2012 ODF-access (FttO) in te trekken als gevolg van de serious doubts van de Commissie. In het 'nieuwe' ontwerpbesluit ODF access (FttO) gaat het college nader in op de serious doubts van de Commissie en volgt het de opmerkingen van de Commissie. Zo valt op dat in het nieuwe ontwerpbesluit het college een koerswijziging hanteert ten opzichte van het ontwerpbesluit van februari 2012, inzake de volgende aspecten: marktaandeelen en groeiemarkt, netwerkdekking, de voordelen van het hebben van een kopernetwerk en de vraag naar multi-site diensten. KPN zal uitgebreid ingaan op deze aspecten maar wenst op te merken dat het reeds naar aanleiding van de serious doubts brief van de Commissie een brief naar de Commissie heeft geschreven waarin op basis van bewijs de beweringen van de Commissie over de zakelijke markt zijn weersproken. Deze brief wordt als bijlage bij deze reactie toegevoegd en de inhoud van deze brief en de bijlagen dienen integraal als onderdeel van de reactie op het ontwerpbesluit ODF-access (FttO) beschouwd te worden (zie bijlage I).

### **1.2.1 Marktaandeelen**

Het college stelt dat op basis van nieuwe marktgegevens is gebleken dat het marktaandeel van KPN niet gelijk is gebleven maar is gegroeid sinds eind 2011 op de markt voor ODF-access (FttO) en dat KPN meer dan andere infrastructuuraanbieders investeert in de uitrol van glasvezel.

Het is voor KPN aannemelijk dat als partij A meer dan partij B en C investeert dat het marktaandeel van partij A kan groeien. Waarom zou partij A anders investeren? Dat KPN als gevolg hiervan, dus door investeringen, onderhevig wordt gelegd aan een zware vorm van regulering is voor KPN zeer moeilijk te begrijpen. Overigens stelt het college expliciet vast dat Eurofiber ook aan het investeren is in zakelijk glas, maar daar wordt door het college nauwelijks aandacht aan besteed in het ontwerpbesluit.

Des te meer is het voor KPN moeilijk te begrijpen dat KPN zwaar gereguleerd wordt op zakelijk glas nu het college zich ook niet heeft afgevraagd waarom KPN investeert in glas. Het investeren in zakelijk glasvezel is ingegeven door de concurrentie die heerst op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. Zowel door aanbieders met een eigen infrastructuur zoals de kabelaars, Eurofiber, lokale glasvezelinitiatieven maar ook door aanbieders op basis van toegang tot het ULL/MDF/SDF netwerk voelt KPN zich onder andere genoodzaakt te investeren in glas.

Het college kiest er in het ontwerpbesluit ODF-access (FttO) en in lijn met de bedenkingen van de Commissie de aanname dat de ODF-access (FttO) markt een groei markt is af te zwakken. Desalniettemin constateert het college zelf in rnr. 27 van het ontwerpbesluit dat 75% van de markt nog niet bediend is met glas. Het college dient op zijn minst hier rekening te houden bij het analyseren van de marktaandeelen.

Voor de overige opmerkingen over de marktaandeelbepaling verwijst KPN naar paragraaf 2.3.1 van onderhavige reactie.

### 1.2.2 Multi-site en netwerkdekking van KPN

In rnr. 11 stelt het college dat er in de zakelijke markt een andere dynamiek heerst dan in de consumenten markt. Er is sprake van een zoals het college stelt een relatief beperkte dynamiek op de zakelijke markt door het multi-site karakter van de vraag. Zo stelt het college:

*‘veel zakelijke afnemers beschikken over verschillende bedrijfslocaties verspreid over Nederland die via een bedrijfsnetwerk onderling moeten worden verbonden.’*

Het multi-site karakter van de vraag van de zakelijke netwerkdiensten markt speelt een belangrijke rol in de nieuwe analyse van de markt voor ODF-access (FttO) van het college. Kort samengevat komt het college tot de conclusie: omdat KPN de hoogste netwerkdekking heeft en er vraag is naar multi-site diensten is er in de praktijk sprake van afhankelijkheid van het netwerk van KPN. Die afhankelijkheid beïnvloedt naar het oordeel van het college met name de concurrentiesituatie op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. Zo stelt het college in rnr. 285:

*‘Het competitieve nadeel van alternatieve aanbieders uit zich met name bij zakelijke multi-site afnemers’*

Dat KPN een voordeel heeft bij het bedienen van de multi-site vraag gelet op haar netwerkdekking bestrijdt KPN, mede gelet op het feit dat KPN de zogenaamde voordelen die KPN zou hebben met haar netwerkdekking niet herkent. Op basis van een analyse van een aantal recent verloren (multi-site) bids (zie paragraaf. valt op dat er bids gewonnen worden door partijen zonder dat het netwerk van KPN (of te wel inkoop bij KPN Wholesale) nodig is. Bovendien constateert KPN dat veel aanbieders een multi-vendor strategie hanteren (zie paragraaf 2.3.12) en dat het netwerk van KPN gerepliceerd is.

Daarnaast merkt KPN op dat de vraag naar multi-site diensten voornamelijk in de retailmarkt een rol speelt. In het HK-WBT/HL komt het college tot de conclusie dat ODF-access (FttO) toegang onvoldoende is voor het bedienen van de retailmarkt vraag naar multi-site diensten (zie rnr. 146 van het HK-WBT/HL ontwerpbesluit). Het is dan ook voor KPN moeilijk te begrijpen waarom het college er dan voor kiest een volledige set aan verplichtingen op te leggen voor de ODF-access (FttO) markt. Het college had er ook voor kunnen kiezen om een set van verplichtingen op te leggen die het zogenaamde multi-site probleem op lost.

### 1.2.3 Voordelen met het kopernetwerk

Het college stelt in rnr. 319 dat KPN de enige aanbieder in Nederland is met een koperen aansluitnetwerk en dat:

*‘De zakelijke afnemers die de komende periode zullen overstappen op glas, komen grotendeels van koper. Omdat KPN de sterkste positie op koper heeft, zullen de meeste overstappers komen van koperdiensten van KPN.’*

Het college geeft vervolgens aan dat het voornamelijk door de bestaande relatie die KPN heeft met een koperafnemer dat KPN makkelijker klanten kan overzetten naar glas. KPN merkt allereerst op dat het college alleen naar KPN verwijst en het mogelijk voordeel met het kopernetwerk. KPN herkent niet dat het makkelijker en sneller haar (koper) klanten kan aansluiten op glas. Voor elke glasklant geldt hetzelfde proces van aansluiten (of hij reeds al een (koper) klant van KPN is of niet maakt niet uit). Voor niet infra-gebonden klanten geldt

sowieso dat zij kunnen inkopen bij alle partijen en zodoende kunnen cherry-picken op de lijnen die ze willen hebben.

Ten tweede betwijfelt KPN de stelling van het college dat alleen KPN een voordeel (voor zover er sprake is van een voordeel) heeft met het kopernetwerk om sneller of makkelijker klanten op glas aan te sluiten. Immers een Tele2 die een landelijk dekkend netwerk heeft op koper kan evengoed haar zakelijke afnemers op koper actief migreren naar glas. Ook andere afnemers van passieve en actieve diensten van KPN hebben die mogelijkheid. KPN ziet niet in hoe het een specifiek voordeel heeft ten opzichte van andere partijen die eveneens actief zijn op het kopernetwerk.

Tenslotte stelt KPN vast dat lokale/regionale aanbieders ondanks het feit dat ze niet actief zijn op een kopernetwerk heel goed in staat zijn om afnemers aan zich te binden. KPN verwijst in dat kader nogmaals naar haar paper inzake lokale glasinitiatieven.

KPN heeft grote bedenkingen inzake de zogenaamde voordelen die KPN zou hebben met haar koperen netwerk en verzoekt het college zijn conclusies nader te onderbouwen dan wel te heroverwegen.

### **1.3 Recente beleidsopvatting NGA van de Vice-President Kroes**

Hoewel het college de Europese Commissie vrij gemakkelijk lijkt te volgen in de haar geuite serious doubts, doet het college dit niet waar het gaat om de 'durable regulatory guidance' van V-P Kroes 'Enhancing the broadband investment environment' van 12 juli 2012. V-P Kroes laat er geen twijfel over bestaan dat deze guidance toegepast moet worden. V-P Kroes verwacht dat deze guidance eind 2012 aangenomen wordt en zij wil met deze guidance duidelijkheid geven tot tenminste 2020.

Zoals in de inleiding is aangegeven, betreft het college niet in zijn voorgenomen regulering tot 31 december 2015, aannemende dat deze 1 januari aanstaande in werking treedt, de recent geformuleerde uitgangspunten in het policy statement van V-P Kroes van 12 juli 2012 'Enhancing the broadband investment environment'.

*1) tougher non-discrimination rules which ensure that incumbents do not get an unfair advantage. That means mechanisms ensuring competing operators get the same inputs, on equal terms and of equal quality, as the incumbent's own retail operations. Also that their margins are not artificially squeezed. This should enable alternative operators to compete on quality and service, in addition to price.*

KPN meent dat het college met de strikte invulling in de eerdere marktbesluiten aangaande de non-discriminatie verplichting en tevens via de transparantieverplichting voor MDF- en SDF-access over koper en ODF-access over glas (FtTH) reeds een situatie creëert die voldoet aan het door V-P Kroes gestelde uitgangspunt dat er sprake dient te zijn van Equivalence of Input (hierna: EoI).

Voor ODF-access (FtTO) heeft KPN al sinds langer een open wholesale model met voorwaarden die eveneens reeds grotendeels tegemoet komen aan het door V-P Kroes gestelde uitgangspunt van EoI.

*2) Stable copper prices: no price cuts on average to what incumbent network operators can charge to competitors buying wholesale access to their copper networks. The evidence shows that lowering copper prices (from current average of €9 per month) will not induce greater investment in very fast broadband. But we do need to aim at more consistency in the approach to price regulation across Member States. There are some justifiable differences due to local conditions, but current outcomes vary too much.*

KPN stelt vast dat het college, wanneer hij persisteert in zijn keuze voor bovengrensregulering voor HK-WBT/HL over koper, het gestelde uitgangspunt van 'stable copper prices' niet volgt. KPN meent dat het uitgangspunt van Kroes ondubbelzinnig is en dat het college dit uitgangspunt niet kan negeren.

Wat betreft het punt van *more consistency in the approach to price regulation* valt het op dat de door het college gemaakte keuze voor dezelfde grondslag van EDC in bovengrensregulering én ondergrensregulering een bijzondere keuze is, die voorzover KPN bekend is niet is gemaakt door andere NRA's. [KPN betrouwelijk -

]. Voor zowel oude als nieuwe diensten leidt dit bij voorbaat tot het bijna 'op elkaar plakken' van de bovengrens en de ondergrens, hetgeen tot een onwenselijke uitkomst leidt gegeven de memo van V-P Kroes "*Enhancing the broadband investment environment*"

Voort merkt KPN op dat wanneer het college zou veronderstellen dat er binnen het EDC-systeem voldoende flexibiliteit zou zijn dat de door het gehanteerde systeem van EDC en EDC minus bij een verlaging van de ondergrens de bovengrens ook omlaag gaat. Zo'n vaste koppeling van bovengrens en ondergrens is

- a) vanuit de theorie van tariefregulering en toepasselijke kostenmethodieken oneigenlijk;
- b) voor KPN en haar HK-WBT/HL afnemers ongewenst;
- c) historisch merkwaardig in het licht van alle eerdere toepassingen van het EDC-systeem; het suggereert immers dat het EDC-systeem als kostentoerekeningssysteem van het totale netwerk en portfolio van KPN in aanzienlijke mate 'aanpasbaar' zou zijn aan de specifieke situatie op een bepaalde deelmarkt (zoals nu HK-WBT/HL)

*3) More flexibility for "next generation" wholesale products: national regulators will no longer be required to apply cost-oriented price regulation in almost all circumstances. But the flexibility on "next generation" pricing will depend on application of the non-discrimination rules to ensure genuine equal treatment of competitors, and on a competitive counterweight from copper-based services or other infrastructures like cable and 4th generation wireless.*

Gelet op de situatie geschetst onder het eerste punt en gegeven het feit dat in Nederland meer dan in andere landen sprake is van concurrentiedruk van over koper-, coax en alternatieve glasnetwerken geleverde diensten, is strikte kostenoriëntatie van NGA diensten niet nodig. KPN constateert echter, zoals ze in de inleiding heeft aangegeven, dat het hanteren van hetzelfde kostensysteem (EDC) voor respectievelijk boven- en ondergrensregulering ertoe leidt dat elke tariefflexibiliteit voor zowel KPN als ook haar afnemers van HK-WBT/HL aan de onderkant van de markt wordt weggenomen. Hiermee volgt het college niet het uitgangspunt van V-P Kroes evenmin.

Concluderend stelt KPN dat het college met zijn benadering afwijkt van meerdere kernpunten uit het policy statement van V-P Kroes. Dit bevreemdt KPN te meer omdat de Europese Commissie in de recente Finse en Poolse zaken wel al richtlijnen heeft gegeven in lijn met de nieuwe benadering uit het policy statement. KPN begrijpt dan ook niet dat het college deze route zelf niet heeft verkend.

## 1.4 Doel van de regulering

### 1.4.1 Infrastructuurconcurrentie wordt niet bevorderd

In rnr. 13 wordt door het college kort omschreven wat het doel van de regulering van de markt voor ODF-access (FttO) is:

*'Regulering van de markt voor ODF-access (FttO) zal naar verwachting van het college leiden tot toetreding van aanbieders die actief zijn in de onderliggende wholesale- en retailmarkten. Door de mogelijkheid om op ODF-niveau toegang te krijgen tot het zakelijke glasnetwerk van KPN kunnen aanbieders op bijvoorbeeld de markt voor zakelijke netwerkdiensten effectiever concurreren, hetgeen zal leiden tot een verdere daling van prijzen, een stijging van volumes en kwaliteit, en een vergroting van de keuzemogelijkheden van zakelijke eindgebruikers.'*

In rnr. 31 beschrijft het college het doel nogmaals op de volgende wijze:

*'Regulering van ODF-access (FttO) zal leiden tot toetreding van alternatieve aanbieders die op basis van deze bouwsteen actief zullen zijn op onderliggende markten. Door alternatieve aanbieders in staat te stellen om de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten effectief te concurreren, voorkomt regulering uittreding van marktpartijen en bevordert het toetreding tot deze retailmarkt. Dit verhoogt de concurrentie op lange termijn en leidt tot een verdere daling van prijzen, stijging van volumes 3en kwaliteit, en vergroting van de keuze van eindgebruikers.'*

In rnr. 100 stelt het college vervolgens dat het uiteindelijke doel van het onderzoek is om de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte eindgebruikersmarkt te bevorderen.

In februari 2012 concludeerde het college nog dat er geen sprake was van AMM en dat de markt voor ODF-access (FttO) concurrerend was. Daarnaast stelde het college nog expliciet dat het in het gedrag van KPN geen aanwijzingen zag voor AMM. Zo schreef het college:

*'KPN biedt op de onderliggende markt voor HK-WBT/HL glastoegang aan tegen concurrerende voorwaarden waardoor afnemers niet alleen bij concurrenten, maar ook bij KPN aanvullende netwerkdekking kunnen inkopen. In de praktijk gebeurt dat ook.'*<sup>4</sup>

Er is naar weten geen verandering opgetreden in het gedrag van KPN. Afnemers kunnen nog steeds tegen concurrerende voorwaarden bij concurrenten maar ook bij KPN Wholesale netwerkdekking inkopen. Het is derhalve moeilijk voor KPN te begrijpen waarom het doel van de beoogde regulering iets tracht te bewerkstelligen wat zonder regulering in feite al mogelijk is.

Het college gaat er aan voorbij dat er reeds in afwezigheid van regulering al toetreding heeft plaatsgevonden op de markt voor ODF-access (FttO), o.a. door Eurofiber en Relined, maar ook meer lokale glasvezelinitiatieven en dat er dus sprake is van infrastructuurconcurrentie. Het is dan ook voor KPN moeilijk te begrijpen dat als al toetreding kan plaatsvinden en heeft plaatsgevonden in afwezigheid van regulering het college alsnog van mening is dat "zware" regulering van zakelijk glas nodig is om toetreding te bevorderen.

### 1.4.2 Het college houdt geen rekening met de benodigde investeringen in zakelijk glas.

Het college erkent in rnr. 23 en 24:

*'glasvezel nog lang niet overal uitgerold' en 'door de benodigde investeringen voor verdere uitrol wordt deze markt gekenmerkt door onzekerheid.'*

In rnr. 27 stelt het college zelfs:

<sup>3</sup> Het is voor KPN onduidelijk hoe regulering leidt tot een toename in volume, immers op p. 33 stelt het college zelf dat: *'Het aantal aansluitingen neemt af omdat met glas minder aansluitingen nodig zijn dan met koper.'*

<sup>4</sup> Zie rnr. 19 van het genotificeerd ontwerpbesluit ODF-access (FttO) van 21 februari 2012.



*'nog ongeveer 75 procent van de zakelijke eindgebruikers met meer dan vijf werknemers is echter nog niet daadwerkelijk is aangesloten op glasvezel.'*

Het college lijkt echter bij het opleggen van regulering en het uiteindelijk doel zoals hierboven uitgelegd geen rekening te houden dat er nog veel geïnvesteerd dient te worden in het aanleggen van zakelijk glas. Door geen rekening te houden met het feit dat er nog aanzienlijk geïnvesteerd moet worden gaat het college eraan voorbij dat de regulering die het voorziet investeringen, in ieder geval van KPN niet stimuleert. Dit is op langere termijn niet in het belang van de eindafnemers, want als de prikkels tot investeringen niet worden gewaarborgd, zal verdere uitrol van glasvezel lastig worden en de uiteindelijke zakelijke eindgebruiker is hier niet mee gebaat en mogelijk slechter af. KPN herkent derhalve de conclusies van de effectentoets door het college uitgevoerd niet.

Tenslotte merkt KPN op dat het college nauwelijks onderzoek heeft gedaan of er wel een business case bestaat voor toetreding op de markt voor ODF-access (FttO), dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de situatie bij FttH en SDF-access waar een dergelijk onderzoek wel is uitgevoerd. In rnr. 146 van het ontwerpbesluit HK-WBT/HL stelt KPN vast dat het college opmerkt dat Tele2 de partij met de meeste potentie is om toe treden tot de markt voor ODF-access (FttO). KPN merkt daarbij op dat Tele2 reeds al actief is op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten en vraagt zich dan ook af in hoeverre toetreding van Tele2 op de markt voor ODF-access (FttO) voor meer (prijs)concurrentie gaat zorgen op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. KPN verzoekt het college om hier nader onderzoek naar te doen.

## **1.5 Gehanteerde aanpak bij ontwerpbesluit ODF-access (FttO)**

### **1.5.1 Drie-criteria test ten onrechte niet uitgevoerd**

Het college stelt in het ontwerpbesluit in rnr. 7 en ook rnr. 64 dat FttO tot de markt van ontbundelde toegang behoort die op de lijst van aanbevolen markten van de Europese Commissie staat. Omdat de markt van ontbundelde toegang op de lijst van aanbevolen markten staat zou een drie-criteria test niet noodzakelijk zijn.

Naar de mening van KPN verschuilt het college zich te gemakkelijk achter de lijst van aanbevolen markten. Omdat de drie-criteria test voor de aanbevolen markten feitelijk al door de Commissie is uitgevoerd, zou het college die test niet meer hoeven te doen. De drie-criteria test van de Commissie zou dan beschouwd moeten worden als herhaald en ingelast in het besluit.

Allereerst merkt KPN op dat de FttO markt als zodanig geen markt is die op de lijst van aanbevolen markten van de Commissie staat. Het is gangbare praktijk in Europa<sup>5</sup> en ook bij het college dat markten, die afwijken van de lijst van aanbevolen markten, onderworpen worden aan een drie-criteria test (zie bijlage II). Zo heeft het college bijvoorbeeld een drie-criteria test uitgevoerd in het kader van de marktanalyse vaste telefonie en oordeel televisie. Het college had deze drie-criteria test derhalve ook voorafgaand aan de marktanalyse FttO dienen uit te voeren.

---

<sup>5</sup> Zie studie 'The Application of the Three Criteria Test: an Empirical Research on Media Transmission Markets', van Liyang Hou waarin op blz. 3 het volgende gesteld wordt: 'Any subdivision of Market 18/2003 constitutes a deviation from the 2003 Recommendation and it is necessary to undertake the three criteria test in order to justify this subdivision.'

Voorts wanneer naar de onderbouwing van de drie-criteria test van de Commissie<sup>6</sup> gekeken wordt dan rijst de vraag of de FttO markt wel vergelijkbaar is met de markt waarvoor de Commissie de drie-criteria test uitvoert. Ten eerste ziet de Commissie het belang van ULL toegang vooral als upstream dienst voor de breedband internet markt. Vandaar dat de Commissie stelt:

*'Wholesale inputs to broadband Internet access: in order for broadband access to Internet and related data services to be supplied to an end user at a fixed location, a suitable transmission channel is required that is capable of passing data in both directions and at rates that are appropriate for the service demanded. Therefore, any undertaking providing services to end-users needs to build, establish or obtain access to a transmission channel to the end-customer locations that are served.'*

Vervolgens stelt de Commissie dat het aansluitnetwerk het minst repliceerbaar is en voldoet aan de drie-criteria test:

*'The least replicable element in the establishment of an access transmission channel to an end user location is local access or the local loop. There are major obstacles, in terms of cost, time and legal barriers to duplicating the incumbent's local access network. Barriers to entering the local loop market are indeed high and non-transitory. Behind the barriers to entry, there is no tendency towards effective competition. While upgraded cable systems have become more widely developed and deployed in some parts of the Community, such systems overall still have a limited coverage. Moreover, the unbundling of cable networks at this stage does not appear technologically possible, or economically viable, so that an equivalent service to local loop unbundling cannot be provided over cable networks. Other access technologies including wireless local loops, digital broadcast systems and power-line systems are starting to become available, but only on a scale that imposes little if any constraint on the local loop operators. Thirdly, competition law would be insufficient to redress the market failure on the local loop market, as the compliance requirements of intervention in this market are extensive (including the need for detailed accounting, assessment of costs and monitoring of terms and conditions including technical parameters). The local loop market, which is equivalent to physical or infrastructure-based local access for the purpose of supplying retail broadband service, hence meets the three-criteria test and continues to be susceptible to ex ante regulation.'*

Hoewel het niet expliciet beschreven wordt is de hele onderbouwing van de Commissie gebaseerd op het kopernetwerk. Dat volgt onder meer uit de mogelijke alternatieven die de Commissie noemt, zoals ontbundelde toegang tot coax. Er wordt geen enkele verwijzing opgenomen naar glasvezelnetwerken, dat terwijl de FttO markt zoals het college heeft afgebakend ook in 2007 al bestond in alle lidstaten. FttO glas was destijds een belangrijke component in hoge capaciteit huurlijnen die in alle lidstaten geleverd werden en onderdeel uitmaken van markt 6. Als de Commissie het glas in die hoge capaciteit huurlijnen had willen ontbundelen en reguleren dan had zij daar in de drie-criteria test tenminste enige aandacht aan geschonken.

Verder stelt de Commissie dat de aansluitnetten moeilijk te repliceren zijn vanwege hoge obstakels in termen van kosten, tijd en juridische barrières. Dat kan van FttO netwerken niet a priori gesteld worden. Ten eerste is het FttO netwerk van KPN al gerepliceerd door de gezamenlijke concurrentie, dus tijd en kosten spelen geen rol van betekenis. Ook juridische barrières hebben kennelijk geen rol gespeeld gezien de aanwezigheid van alternatieve infrastructuren.

Gezien de verschillen tussen de markt waarvoor de Commissie de drie-criteria heeft uitgevoerd en de FttO markt had het college niet zonder meer uit mogen gaan van de drie-criteria test van de Commissie en had het college voor deze markt zelf een drie-criteria test moeten uitvoeren. Op basis van de feiten die het college in het ontwerpbesluit heeft gepresenteerd is het nog maar de vraag of die test zou slagen. Zeker als de vergelijking

<sup>6</sup> Toelichting bij de Aanbeveling Relevante Markten 2007, [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomms/doc/implementation\\_enforcement/eu\\_consultation\\_procedures/sec\\_2007\\_1483\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/implementation_enforcement/eu_consultation_procedures/sec_2007_1483_2.pdf)

gemaakt wordt met de drie-criteria test die het college voor de televisiemarkt heeft uitgevoerd.

### 1.5.2 Gefaseerde behandeling marktanalyses

KPN heeft bij herhaling haar zorgen geuit over de keuze van het college om de marktanalyses gefaseerd uit te voeren in die zin dat de ontwerpbesluiten van de verschillende geanalyseerde markten en de nadere invulling van de verplichtingen niet op één moment worden gepubliceerd. KPN heeft toen haar zorgen geuit over het uit fase lopen van (de verplichtingen van) het marktanalyse ontbundelde toegang en LK-WBT enerzijds en de verplichtingen van) de ontwerpbesluiten FttO en HK-WBT/HL anderzijds. KPN meent dat de marktanalyses 'ontbundelde toegang', 'vaste telefonie' en 'wholesale breedbandtoegang en huurlijnen' een dusdanige samenhang hebben dat de gefaseerde aanpak ten koste gaat van de kwaliteit en zorgvuldigheid van de procedurele en de inhoudelijke analyse en besluitvorming. De onderhavige analyse, die grotendeels gebaseerd is op data van Q4 2010 en Q1 2011 is hier wat KPN betreft het bewijs van.

Inmiddels is helder dat er potentieel forse impact is als gevolg van het uit fase lopen van de genoemde besluiten. Zo stelt het college in het ontwerpbesluit HK-WBT/HL dat KPN tariefplafonds en ondergrenzen dient te baseren op basis van een EDC-systeem met als beginjaar 2011 en eindjaar 2015 (EDC 2011-2015). De huidige EDC-minussen in de ND-5 toetsen, vastgesteld in het kader van de implementatie van het ULL-besluit van 29 december 2011, zijn gebaseerd op EDC 2010-2014 en voor deze jaren heeft KPN dus een volledig EDC systeem ontwikkeld. Door het uit fase lopen van de marktanalysebesluiten dreigt er extra complexiteit te ontstaan als het gaat om naast elkaar bestaan van twee EDC versies voor dezelfde bouwblokken van het vaste netwerk en portfolio van KPN, namelijk een EDC 2010-2014 en een EDC 2011-2015. Deze twee EDC versies leveren extra complexiteit op die niet is voorzien. Wat betekent deze verplichting voor de geldigheid en de kracht van de EDC 2010-2014 uitkomsten, die is voor 3 jaar vastgesteld. Daarnaast kost het KPN veel tijd en geld om een volledig nieuwe versie, namelijk EDC 2011-2015, te ontwikkelen.

Door regulering voor FttO en HK-WBT/HL thans weer voor drie jaar op te leggen blijft deze regulering structureel een jaar uit de pas lopen met de ULL- en LK-WBT-regulering. Het college negeert hiermee de opmerking van Europese Commissie in haar reactie op het genotificeerde ULL besluit van 21 december 2011 over het belang van gezamenlijke/volledige notificatie van markt 4 van de Aanbeveling Relevante Markten. De Commissie stelde dat de markt voor FttO-toegang, met het oog op een consistente evaluatie van de wholesale markt voor fysieke toegang tot netwerkinfrastructuur met volledige kennis van zaken, tegelijkertijd met het ontwerpbesluit ULL had moeten worden aangemeld.

### 1.5.3 Ontoereikend aanvullend onderzoek

KPN heeft grote zorgen over het aanvullend onderzoek dat het college na het intrekken van de ontwerpbesluiten heeft verricht.

#### *(i) Beperkt aanvullend onderzoek retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten*

KPN constateert dat het college de ontwikkelingen op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten slechts zeer marginaal heeft geactualiseerd. Zo heeft het college onder meer het onderzoek 'Prospectief onderzoek naar de marktontwikkelingen op het gebied van elektronische communicatie in de Nederlandse zakelijke markt', uitgevoerd door Roland

Berger van 22 april 2011<sup>7</sup> en het onderzoek ‘Eindgebruikersonderzoek zakelijke marktsegmenten’ van Dialogic van 2 mei 2011<sup>8</sup> niet geactualiseerd. Het college baseert zijn conclusies met betrekking tot de uitgevoerde marktanalyse en de daaruit voortvloeiende regulering voor de periode 1 januari 2013 tot en met 31 december 2015 derhalve voor een belangrijk deel op gegevens die dateren uit ultimo 2010 – begin 2011. Hier zit een tijdsperiode van 2 tot 5 jaar tussen.

Reeds eind 2010 werd onderkend dat de (zakelijke) telecommunicatiemarkt met zijn hoge kapitaalintensiteit gekenmerkt wordt door onzekerheden en ontwikkelingen die weliswaar evolutionair zijn doch een grote impact konden hebben op de marktstructuur en dynamiek van de zakelijke netwerkdiensten, breedbandinternet en vaste telefonie. Denk aan het zorgelijke economische en financiële klimaat, die zorgden voor een daling van telecommunicatieinvesteringen, het toenemende gebruik van clouddiensten, digitalisering, toenemende substitutie van zakelijke producten door (sterk) verbeterde consumentenproducten, de opkomst van de kabel als een zakelijk platform, de ontwikkelingen in technologie en de investeringen in bestaande en nieuwe infrastructuur, resulterend in hogere bandbreedtes, een veranderende vraag van eindgebruikers, een dienstenportfolio dat sterk in beweging is en migratie naar nieuwe infrastructuur en diensten.

Met een dergelijke tijdsperiode tussen de gebruikte data en de reguleringsperiode, kan gezien het dynamische karakter en functioneren van elektronische communicatiemarkten onmogelijk een zorgvuldige prospectieve analyse voor het aanwijzen van de relevante markten die voor regelgeving ex ante in aanmerking komen uitgevoerd worden.<sup>9</sup>

Deze ontwikkelingen hadden daarom dan ook integraal opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden. Daarnaast had het college op zijn minst een nieuw afnemers onderzoek moeten overwegen voor onderhavig ontwerpbesluit. Maar een nog prangender reden waarom deze ontwikkelingen zorgvuldig in een nieuwe prospectieve analyse onderzocht hadden dienen te worden is dat het college op grond van de uitgebreide marktanalyse in februari 2012 nog concludeerde de markt voor FttO niet en de markt voor HK-WBT/HL licht te reguleren, terwijl hij nu op basis van diezelfde, marginaal geactualiseerde marktanalyse op beide markten alle verplichtingen oplegt die het regelgevend kader kent.

*(ii) Beperkt aanvullend onderzoek HK-WBT/HL en ODF-access (FttO) markt*

Niet alleen voor de retailmarkt voor zakelijk netwerkdiensten heeft het college beperkt aanvullend onderzoek gedaan maar ook voor de HK-WBT/LK en ODF-access (FttO) markt. Het aanvullend onderzoek dat het college heeft gedaan komt erop neer, zoals KPN begrijpt, op een aanvullende vragenlijst die op 4 juni is verstuurd naar marktpartijen en de beschikbare gegevens van de SMM gebruikt. Voor KPN kan het niet zo zijn dat uitsluitend op basis van een dergelijk beperkt aanvullend onderzoek (één vragenlijst + nieuwe SMM), het college tot een volledig andere conclusie dan in februari 2012 komt over de markt voor ODF-access FttO.

<sup>7</sup> Op blz. 22 van het rapport geeft Roland Berger aan dat zij ten behoeve van het onderzoek door partijen voor de SMM database van OPTA aangeleverde kwantitatieve data voor hoogcapacitaire vaste telefonie, internettoegang en VPN/huurlijnen ultimo 2010 heeft gebruikt en de aanvullende zakelijk internet en VPN/huurlijnen datasets van eind 2010/begin 2011.

<sup>8</sup> Op blz. 5 geeft Dialogic aan dat het onderliggend rapport is het resultaat van onderzoek dat Dialogic in de periode december 2010 – maart 2011 uitvoerde.

<sup>9</sup> Zie overweging 20 en 21 van de Richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van aanmerkelijke marktmacht, 2002/C 165/03.

(iii) *Stellingname door het college*

Niet alleen is volgens KPN beperkt aanvullend onderzoek verricht, KPN is ook van mening dat veel stellingen/beweringen van het college in het ontwerpbesluit nauwelijks/niet zijn onderbouwd. Dit wordt door de volgende stellingen geïllustreerd:

In rnr. 286:

*'Hoewel recente churn cijfers (oorsprong en bestemming van overstappende afnemers) bij marktpartijen niet beschikbaar zijn, is het college wel van oordeel dat KPN minder drempels ervaart bij de overstap van koper naar glas. KPN is daarom beter dan alternatieve aanbieders in staat om de sterke positie op koper over te hevelen naar zakelijk glas.'*

In rnr. 304:

*'De marktgroei zal voornamelijk plaatsvinden binnen multi-site contracten (koperaansluitingen binnen multi-site contracten worden vervangen door glasaansluitingen) en voor single-site contracten die voorheen uit koperaansluitingen bestonden.'*

Deze stellingen worden op geen enkele wijze onderbouwd op basis van kwalitatieve dan wel kwantitatieve gegevens.

*Lokale glasinitiatieven impact en belang nauwelijks meegenomen in de analyse*

Tenslotte wenst KPN wat betreft de markt voor ODF-access (FttO) op te merken dat het college (nogmaals) en ondanks aandringen door KPN, maar een zeer beperkt belang hecht in zijn analyse aan regionale/lokale glasvezelinitiatieven en zelfs het aandeel in aantal aansluitingen in het huidige ODF-access (FttO) ontwerpbesluit heeft laten afnemen. Zo constateerde het college in het ontwerpbesluit van februari dat er nog sprake was van ca. 5000-10.000 aansluitingen van lokale/regionale aanbieders. In onderhavig ontwerpbesluit schat het college deze aansluitingen opeens op 4500-5000, de reden hiervoor ontbreekt.

KPN heeft vorig jaar aan het college een lijst overhandigd met een groot aantal lokale glasvezelinitiatieven. KPN heeft deze lijst op basis van openbare bronnen geactualiseerd (zie bijlage III). Het valt op dat dergelijke initiatieven alleen maar toenemen, zie paragraaf 2.3.4. KPN is van mening dat zolang het college geen aandacht besteedt in zijn analyse (aantal, business case etc.) naar deze initiatieven de analyse van de markt voor ODF-access (FttO) niet volledig is. KPN is er van overtuigd dat als het college hier wel goed onderzoek naar had gedaan, hij tot de conclusie dat van een AMM van KPN geen sprake kan zijn.

#### **1.5.4 Zelfde argumenten worden voor verschillende markten gebruikt**

Het valt KPN op dat het college voor de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten en voor de markt voor ODF-access (FttO) dezelfde argumenten gebruikt. Dit kan volgens KPN niet de bedoeling zijn aangezien het over verschillende markten gaat en bovendien duidt dit ook op het onzorgvuldige onderzoek van het college.

Zo gebruikt het college het volgende argument en onderzoek voor zowel de geografische marktafbakening van de zakelijke netwerkdiensten markt als de ODF-access (FttO) markt:

*'Het college heeft ook gekeken of er een sterke correlatie is tussen het aantal glasvezelnetwerken in een postcodegebied (op basis van een viercijferige postcode) en het aandeel van KPN in het aantal gerealiseerde glasvezelaansluitingen in dit postcodegebied. Bij de aanwezigheid van één of twee partijen in een viercijferig postcodegebied ligt het aandeel van KPN op 50 tot 60% en bij drie, vier of vijf partijen op 40 tot 50%. Voor zover er al geografische verschillen zijn, zijn deze aldus relatief beperkt'*

Daarnaast constateert KPN dat het college argumenten gebruikt die vooral betrekking hebben op de zakelijke retailmarkt voor haar dominantieanalyse voor ODF-access (FttO).

KPN begrijpt dat ontwikkelingen die zich voordoen op de retailmarkt invloed hebben op de ODF-access (FttO) markt, maar het is voor KPN moeilijk te begrijpen dat het college bv. vooral ingaat op het belang van de multi-site vraag in de AMM analyse van ODF-access (FttO). Voor zover deze multi-site vraag een rol speelt had het in de retailanalyse van de zakelijke markt voor zakelijke netwerkdiensten naar voren moeten komen. Dit is echter niet het geval. In elk geval is een multi-site argument in de ODF-access (FttO) markt niet of nauwelijks relevant, aangezien het bij ODF-access (FttO) om individuele kale glaslijnen gaat.

### 1.6 *Asymmetrische regulering*

Het college merkt zelf het volgende op in rnr. 383:

*‘Een aanbieder die als eerste een bepaalde locatie of bedrijventerrein ontsloten heeft, heeft vanwege verzonken kosten een voordeel ten opzichte van een concurrerende aanbieder, die zijn netwerk nog (ten dele) moet uitrollen. Dit voordeel geldt in beginsel echter voor alle aanbieders. Bovendien komt het ook voor dat, ondanks de aanwezigheid van een bestaande glasaansluiting op een locatie, er een nieuwe glasaansluiting wordt aangelegd’*

en ook rnr. 357:

*‘De uitrol van glasvezelaansluitingen naar gebieden die nog niet zijn ontsloten kenmerken zich als concurrentie om de markt. Dit betekent dat een aanbieder die als eerste een bepaalde locatie of een bedrijventerrein ontsluit vanwege verzonken kosten een voordeel heeft op zijn concurrenten die hun netwerk (ten dele) moeten uitrollen. Dit voordeel geldt echter in beginsel voor alle aanbieders (afgezien van mogelijke voordelen voor KPN als gevolg van het bestaande kopernetwerk). In een situatie dat nog geen enkele partij zijn netwerk in een bepaald gebied heeft uitgerold, is er voor zowel KPN als andere partijen nog de mogelijkheid om als eerste uit te rollen en dit voordeel te verkrijgen.’*

Het college erkent in zijn analyse dat in sommige gevallen zoals bij bedrijventerreinen dat alle aanbieders in beginsel hetzelfde voordeel hebben om als eerste op een bedrijventerrein waar nog geen glas is uitgerold glas uit te gaan rollen en vervolgens potentiële klanten op dat aansluitnetwerk aan te gaan sluiten.

KPN merkt op dat er op dit moment in totaal aantal circa [KPN vertrouwelijk – ] bedrijventerreinen zijn waarvan circa [KPN vertrouwelijk – ] door KPN verglaasd zijn en naar inschatting van KPN circa [KPN vertrouwelijk – ] door andere partijen. Dat betekent dat er voor [KPN vertrouwelijk - ] bedrijventerreinen voor alle partijen de mogelijkheid bestaat om als eerste glas uit te rollen en het voordeel dat daarmee gepaard is te verkrijgen. Het college erkent dat er op bedrijventerreinen zich een andere situatie voordoet in de opgelegde verplichtingen (andere ND-5 toets). Volgens KPN zou er echter geen sprake moeten zijn van ODF-access (FttO) regulering op bedrijventerreinen waar geen FttO uitgerold is dan wel dat elke aanbieder op een bedrijventerrein op dezelfde wijze wordt gereguleerd. Ook dient het college te overwegen dat er reden is om andere partijen met verglaasde bedrijventerreinen op dezelfde wijze te reguleren als KPN (toepassen van symmetrische regulering).

Helaas laat het college achterwege de, volgens KPN juiste, conclusie te trekken dat er niet sprake is van een landelijke markt, maar van lokale markten met verschillende concurrentiële situaties en dat als er al regulering noodzakelijk zou zijn, hetgeen KPN bestrijdt, dit tenminste op symmetrische wijze zou moeten plaatsvinden.

## 2 Retailmarkt zakelijke netwerkdiensten

### 2.1 Inleiding

Zoals gesteld in hoofdstuk 1 meent KPN dat het nader onderzoek van het college onzorgvuldig is uitgevoerd. Het college had de ontwikkelingen op de markt voor breedband internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten integraal opnieuw tegen het licht moeten houden. In de hierna volgende reactie van KPN op een aantal door het college geschetste ontwikkelingen zal blijken dat de onderliggende data en analyse gedateerd en ontoereikend is om de conclusies van het college met betrekking tot de marktafbakening en de dominantieanalyse te dragen.

### 2.2 Marktafbakening van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten

Het college concludeert dat klassieke huurlijnen, datacommunicatiediensten en dark fiber (inclusief lichtpaden) behoren tot de relevante productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. Voorts concludeert het college dat zakelijke netwerkdiensten geleverd over koper-, glas- en coax-netwerken tot dezelfde relevante retailmarkt behoren. Daarnaast concludeert het college dat de relevante geografische markt voor zakelijke netwerkdiensten nationaal is. KPN herkent een deel van de conclusies van het college met betrekking tot de marktafbakening van zakelijke netwerkdiensten. Echter, een aantal conclusies van het college acht KPN niet juist dan wel onvoldoende onderbouwd. Hierna zal KPN dit nader toelichten.

#### 2.2.1 Marktafbakening is arbitrair

Het college concludeert in de afbakening van de markt voor zakelijke netwerkdiensten dat klassieke huurlijnen, datacommunicatiediensten en dark fiber (inclusief lichtpaden) tot dezelfde relevante productmarkt behoren. Ze kennen hetzelfde gebruikersdoel, namelijk het onderling verbinden van locaties ten behoeve van interne communicatie. Daarnaast stelt het college dat datacommunicatiediensten en klassieke huurlijnen voor afnemers uitwisselbaar zijn wat betreft functionaliteit en kwaliteit.

Dark fiber rekende het college in het Marktanalysebesluit Huurlijnen van 2008 nog niet tot de relevante markt. Het college concludeerde toen dat retailleveringen van dark fiber niet genoeg concurrentiedruk op klassieke huurlijnen en datacommunicatiediensten uitoefenden omdat het college dark fiber beschouwde als een bouwsteen voor klassieke huurlijnen en omdat de retailleveringen van dark fiber heel beperkt in omvang waren.<sup>10</sup>

Het college rekent dark fiber thans wel tot de relevante markt. Een belangrijke ontwikkeling die het college anders deed besluiten was de sterke groei van het aantal retail geleverde dark fiber verbindingen in de afgelopen jaren (door Eurofiber als grootste partij). In rnr. 1549 van het ontwerpbesluit HK-WBT/HL constateert het college dat er in 2009 een verdubbeling van het aantal retail dark fiber aansluitingen plaatsvond ten opzichte van 2008

<sup>10</sup> In rnr. 1565 van het ontwerpbesluit HK-WBT/HL concludeert het college slechts 3,5 procent van alle zakelijke netwerkaansluitingen dark fiberaansluitingen zijn. KPN merkt op dat deze conclusie van het college gedateerd is. Uit de door het college gepubliceerde SMM Q3 2011 cijfers blijkt namelijk dat het aandeel van retailleveringen van dark fiber op de markt voor zakelijke netwerkdiensten in 2009 en in 2010 4% was. Echter, sinds 2011 is het aandeel gestegen naar 5%.

en dat deze sterke groei is in 2010 afgevlakt<sup>11</sup>. Slechts een heel klein percentage van alle zakelijke netwerkaansluitingen zijn dark fiber aansluitingen of lichtpaden.

Feit blijft dat het college constateert dat dark fiber en lichtpaden veel meer eigen inbreng van eindgebruikers vereisen dan datacommunicatiediensten<sup>12</sup> en dus nog steeds als een bouwsteen voor datacommunicatiediensten beschouwd kunnen worden. Een belangrijk verschil is dat dark fiber een passieve verbinding is, waarop de afnemer zelf een actieve verbinding moet realiseren. Daarnaast wordt dark fiber vooral als alternatief gezien voor datacommunicatiediensten met hoge capaciteit en tussen locaties met een relatief beperkte afstand. In strijd met feit dat zakelijke netwerkdiensten nationaal worden geboden en/of feit dat zakelijke netwerkdiensten oplossingen zijn voor nationale netwerken (daar waar het college KPN voorhoudt dat KPN daar voordeel heeft bij landelijke dekkend netwerk), speelt dat niet bij dark fibers dus niet volledig uitwisselbaar. Er is geen enkele landelijke multi-site klant die vraagt om een netwerk van dark fibers.

Het college stelt in rnr. 1545 dat dark fiber en lichtpaden vooral afgenomen worden door grote bedrijven. De klanten van dark fibers zijn heel divers en vaak niet landelijk opererend, zoals gemeenten. Dit onderschrijft bovenstaande beeld dat dark fiber geen oplossing biedt voor multi-site klanten, terwijl andere netwerkdiensten dat wel doen. De honger naar grote capaciteit blijft lokaal **[KPN vertrouwelijk - ]**.

In rnr. 1552 van het ontwerpbesluit HK-WBT/HL refereert het college aan het onderzoek van Dialogic van augustus 2010 waaruit blijkt dat dark fiber verbindingen vooral als alternatief worden gezien als het om de hoogste capaciteiten gaat. Voor lagere capaciteiten vinden eindgebruikers het een te dure oplossing. Uit het onderzoek van Dialogic van mei 2011 komt het beeld naar voren dat eindgebruikers dark fiber vooral als interessant beschouwen voor organisaties 'met grote datahonger, hoge eisen aan de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de verbinding en een hoog intern kennisniveau'.

Wat internettoegang betreft stelt het college dat deze dienst om de enkele reden dat het een ander gebruikersdoel heeft niet tot de relevante markt voor zakelijke netwerkdiensten behoort. Internettoegang wordt namelijk volgens het college afgenomen om toegang te krijgen tot het internet. Hoewel dit een gebruikersdoel is van internettoegang, is het ook mogelijk en dit wordt door het college erkend om over internetaansluitingen bedrijfscommunicatienetwerken in te richten. Ook wordt bevestigd in de onderzoeken die het college heeft laten uitvoeren dat internettoegang door bepaalde eindgebruikers daadwerkelijk als een alternatief voor klassieke huurlijnen en datacommunicatiediensten wordt gezien, en dat internettoegang ook daadwerkelijk wordt gebruikt voor remote access, koppelingen met datacenters en internationale koppelingen. KPN merkt op dat internet niet alleen gebruikt wordt voor VPNs, maar ook voor Cloud toepassingen.

Nu het college erkent dat internettoegang ook voor het verbinden van locaties worden gebruikt en dark fibers slechts door een zeer specifiek en beperkt aantal zakelijke afnemers afgenomen worden en nog steeds een zeer beperkt aandeel hebben, kan KPN niet begrijpen dat het college tot de conclusie heeft kunnen komen dat dark fiber op basis van vraag- en aanbods substitutie juist wel behoort tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten en internettoegang niet. KPN is van mening dat internet-VPNs nog veel eerder dan dark fibers

<sup>11</sup> KPN merkt op dat het college de figuur 57 in het ontwerpbesluit HK-WBT/HL niet heeft geactualiseerd terwijl hij wel over recentere gegevens tot Q1 2012 beschikt. Alleen al uit de door het college gepubliceerde SMM Q3 2011 cijfers blijkt dat het aandeel van retailleveringen van dark fiber op de markt voor zakelijke netwerkdiensten in 2011 is gestegen ten opzichte van 2010.

<sup>12</sup> KPN abstrahert van klassieke huurlijnen omdat deze diensten 1 januari 2015 worden uitgefaseerd.



tot deze markt behoren. In de volgende paragraaf zal KPN dit nader toelichten en KPN verzoekt dan ook het college om zijn conclusie ten aanzien van het niet beschouwen van internettoegang tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten te herzien dan wel nader te onderzoeken.

### 2.2.2 Internettoegang behoort tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten

Het college is van mening dat internet-VPNs niet tot de relevante markt van zakelijke netwerkdiensten behoort en geeft daarvoor de volgende redenen:

- internet-VPNs zijn in onvoldoende mate substituten voor zakelijke netwerkdiensten vanwege verschil in productkenmerken, het ontbreken van voldoende feiten die wijzen op overstappedrag, en het feit dat beide diensten door verschillende type aanbieders worden verkocht,
- als internet-VPNs in voldoende mate een substituut zouden zijn voor zakelijke netwerkdiensten, dan vindt het college dat dat niet leidt tot de conclusie dat internettoegang tot dezelfde relevante markt behoort als zakelijke netwerkdiensten omdat er sprake is van zeer beperkte concurrentiedruk van internettoegang op huurlijnen/datacommunicatiediensten en omgekeerd waarschijnlijk geen concurrentiedruk,
- bij internet-VPNs krijgt de eindklant er internettoegang bij die de betreffende klant misschien niet nodig heeft,
- verder noemt het college een aantal verschillen in productkenmerken: internettoegang heeft in de overgrote meerderheid (99%) van de gevallen lage uploadcapaciteit, geen capaciteitsgaranties of beschikbaarheidsgaranties en lage SLA's en zakelijke netwerkdiensten wel (75% van de gevallen symmetrische capaciteit en bijna 80% (deels) gegarandeerde capaciteit, 100% met beschikbaarheidsgaranties en hoge SLA's geleverd.

KPN vindt dit onvoldoende om de conclusie te kunnen dragen dat internet-VPNs niet tot de markt van zakelijke netwerkdiensten kunnen behoren.

#### (i) Overstappedrag

Wat betreft overstappedrag: KPN kent wel degelijk voorbeelden van klanten die overstappen van IP-VPNs<sup>13</sup> naar internet-VPNs. Voorbeelden zijn **[KPN vertrouwelijk -**

].

Daarnaast stappen klanten ook over van internet-VPNs naar zakelijke netwerkdiensten. In het Dialogic onderzoek van 25 oktober 2011 wordt deze overstap ook besproken. In het rapport staat bijvoorbeeld:

*'Uit gesprekken met ICT-dienstleveranciers komt eerder een omgekeerd beeld naar voren: de vraag naar verbindingen met een gegarandeerde kwaliteit neemt toe waardoor bedrijven van een internet-VPN overstappen op een ethernet- of IP-VPN. Daarbij is wel een kanttekening op zijn plaats: een bedrijf zal waarschijnlijk niet in één keer met alle locaties overgaan, in eerste instantie worden bijvoorbeeld alleen de grotere locaties overgezet. IP-VPNs en internet-VPNs kunnen prima naast elkaar bestaan. Aan de andere kant groeit er wellicht aan de onderkant van de markt het aantal organisaties dat een internet-VPN afneemt.'*

<sup>13</sup> Zakelijke netwerkdiensten op basis van het IP protocol.

Wat Dialogic in haar rapport feitelijk beschrijft is een mechanisme van ketensubstitutie waarbij organisaties aan de onderkant van de markt internet-VPNs afnemen en waarbij geleidelijk overgestapt wordt op de hogere kwaliteit van IP-VPNs op het moment dat daar behoefte aan gaat ontstaan.

(ii) *Bij internet-VPNs wordt een internetverbinding meegeleverd die de klant niet nodig heeft*

Dit is volgens KPN een irrelevant argument. Als een eindklant alleen een VPN wil en geen internet dan kan deze er altijd voor kiezen om – buiten de internet-VPN – geen gebruik te maken van de geboden internettoegang. Uiteindelijk zal de prijs van de combinatie internettoegang plus internet-VPN en de geleverde kwaliteit doorslaggevend zijn voor keuze van de afnemer.

(iii) *Internet-VPNs substitueert voor IP-VPNs?*

Over de mate waarin internet-VPNs een substitueert zijn voor IP-VPNs geeft het Dialogic rapport ook duidelijke aanwijzingen. Uiteraard is een internet-VPN geen substitueert voor een huurlijn met hoge service garanties. Dat is ook niet datgene dat het college had behoren te onderzoeken. Uit het Dialogic rapport blijkt duidelijk dat internet-VPNs als lage kwaliteit alternatief worden gezien voor (lage kwaliteit) IP-VPNs.

Het college had dus moeten onderzoeken of internet-VPNs alternatief zijn voor bepaalde groepen lage kwaliteit zakelijke netwerkdiensten zoals IP-VPNs. In dat opzicht is het relevant dat aan de onderkant van de markt voor zakelijke netwerkdiensten in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van LK-WBT bouwstenen. Qua kwaliteit, geboden SLA's, geboden up- en downstreamsnelheden en prijs zijn deze low-end IP-VPN aansluitingen vergelijkbaar met internet-VPNs. Dit wijst op ketensubstitutie.

Ook wijst het Dialogic rapport op de mogelijkheid van ketensubstitutie. Zo wordt in het rapport gesteld:

*'Een VPN is primair gericht op het beveiligd koppelen van locaties met een bepaalde kwaliteit. Dat kan gebruikt worden voor gegevensuitwisseling, maar ook voor applicaties die centraal worden geleverd vanuit een bepaalde locatie. De behoeftes die het bedrijf op dat vlak heeft zullen dus leidend zijn bij de keuze die hier gemaakt wordt. De afweging tussen een ethernet- of IP-VPN enerzijds en een internet-VPN anderzijds, wordt met name op basis van prijs vs. kwaliteit gemaakt. De eerste categorie VPNs biedt een gegarandeerde capaciteit maar is ook duurder. Met name grotere bedrijven (de kosten van de VPN kunnen dan over meer gebruikers worden verdeeld), ICT-intensieve bedrijven (bijvoorbeeld bij gebruik van VoIP of terminal servers is de kwaliteit van de verbinding belangrijk) en bedrijven met veel locaties (hoe groter het aantal locaties, hoe groter het belang van één standaard oplossing) zullen naar onze verwachting voor ethernet- of IP-VPNs kiezen. Een kleiner bedrijf dat een best-effort (maar wel beveiligde!) koppeling wil maken tussen zijn twee locaties kiest eerder voor een internet-VPN.'*

Met andere woorden: naarmate de behoefte groeit aan meer kwaliteit en garanties zullen afnemers de overstap maken van internet-VPNs via IP-VPNs naar ethernet-VPNs. Met andere woorden: er is sprake van ketensubstitutie.

Samenvattend komt KPN tot de conclusie dat het college niet heeft aangetoond dat internet-VPNs niet tot de markt van zakelijke netwerkdiensten zouden kunnen behoren. Het onderzoek dat het college heeft laten uitvoeren door Dialogic wijst er eerder op dat internet-VPNs via ketensubstitutie wel tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten behoren. Gevolg van deze keuze is dat de marktomvang te klein wordt voorgesteld waardoor een belangrijk deel van de aansluitingen buiten beeld blijft. KPN komt hierop terug bij de bespreking van de marktaandelen.

Als vastgesteld wordt dat internet-VPNs tot de markt van zakelijke netwerkdiensten gerekend moeten worden, dan is de vervolgvraag of daarmee internetaansluitingen niet tot de relevante markt moeten worden gerekend. Als een eindgebruiker reeds een internetaansluiting heeft dan kan deze tegen geringe meerkosten een internet-VPN daarover leveren. Dat blijkt ook uit onderstaande zinsnede uit het Dialogic rapport:

*‘Overigens lijkt de remote-access-VPN technisch zeer sterk op de internet-VPN zoals we die hieronder beschrijven. Het verschil zit voornamelijk in de toepassing.’*

De remote-access-VPN is een goedkope oplossing die massaal gebruikt wordt door telewerkers. Internettoegang wordt daarmee een vraagsubstituut voor zakelijke netwerkdiensten en daarmee zou de markt voor zakelijke netwerkdiensten en de markt voor breedband internettoegang één relevante markt worden. KPN verzoekt het college haar conclusie ten aanzien van internet-VPNs als niet onderdeel van de markt voor zakelijke netwerkdiensten te heroverwegen.

### **2.2.3 Aanbodsubstitutie tussen internet-VPNs en zakelijke netwerkdiensten**

KPN mist in het ontwerpbesluit een onderzoek van het college naar aanbodsubstitutie. Dat terwijl er alle reden is om deze aanbodsubstitutie te onderzoeken. Iedere ISP die de beschikking heeft over wholesale breedband toegang (LK-WBT, HK-WBT, WHL) kan daarmee zowel internetdiensten bouwen als zakelijke netwerkdiensten. Een internettoegang is feitelijk ook een VPN, alleen niet tussen eindgebruikerslocaties, maar tussen een eindgebruikerslocatie en een internet-exchange. Een aanbieder van zakelijke netwerkdiensten kan zonder noemenswaardige investeringen internetdiensten aanbieden, door een VPN tussen een eindgebruikerslocatie en een internet-exchange te maken. Andersom kunnen ISPs die internet aanbieden op vergelijkbare manier VPNs maken.

Op site van XS4ALL staat al <http://www.xs4all.nl/zakelijk/telewerken/> aangegeven hoe met het internetaanbod van XS4ALL eenvoudig locaties gekoppeld kunnen worden. KPN gaat er vanuit dat ook andere ISPs dergelijke oplossingen bieden.

Ook aanbodsubstitutie lijkt dus te wijzen op het bestaan van één markt van internettoegangsdiensten en zakelijke netwerkdiensten.

### **2.2.4 Geografische marktafbakening-regionale markten**

Het college concludeert dat er sprake is van een nationale retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten.

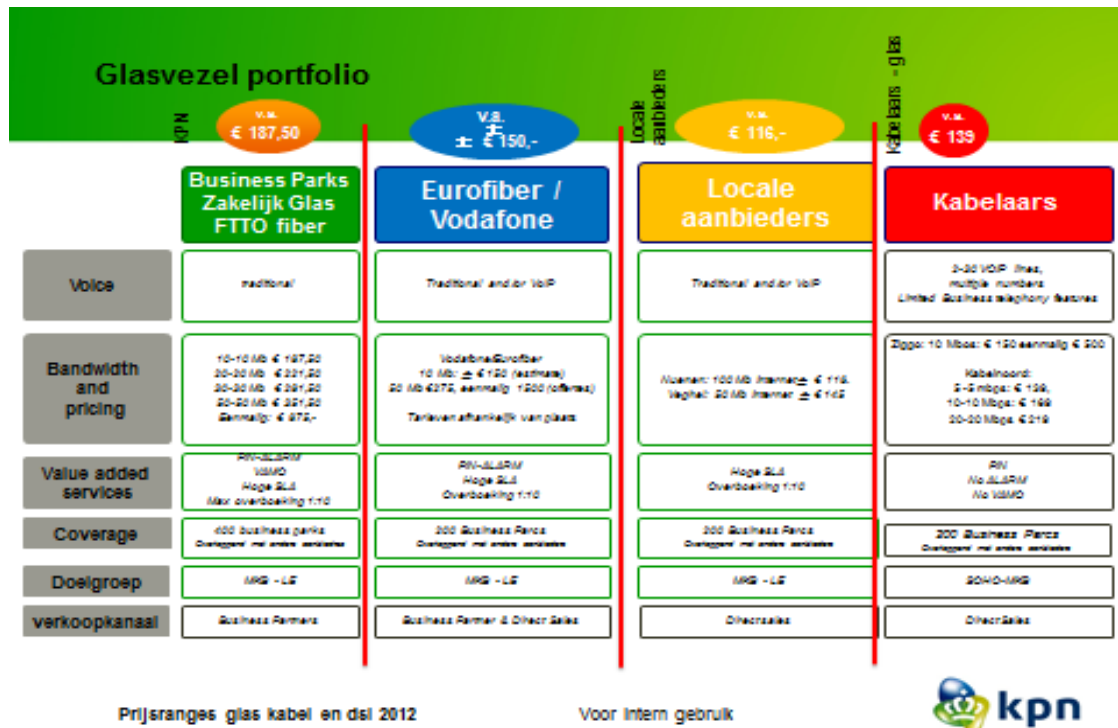
#### *(i) Geografische prijsverschillen in zakelijke netwerkdiensten*

Het college stelt dat hij geen aanwijzingen heeft dat aanbieders van zakelijke netwerkdiensten prijsverschillen hanteren tussen verschillende regio's. Het college stelt

*‘als alle aanbiedingen in Nederland bij elkaar worden opgeteld ontstaat daarmee een nationale aanbodstructuur waarbij de tariefverschillen tussen verschillende gebieden beperkt is.’*

KPN deelt deze conclusie van het college niet. In onderstaand overzicht heeft KPN een vergelijking gemaakt van het aanbod van verschillende aanbieders. In dit overzicht valt op dat de tarieven per aanbieders verschillen en dat regionale aanbieders, zoals lokale aanbieders en de kabelaanbieders, afwijkende tarieven hanteren. Deze aanbieders bieden hun aanbod niet landelijk aan en zullen hun tarieven op de lokale/regionale situatie

aanpassen. Het is dan ook moeilijk voor KPN te begrijpen hoe het college tot de conclusie komt dat de tariefverschillen tussen verschillende aanbieders beperkt zijn.



(ii) Geografische verschillen in marktaandeel

Vervolgens concludeert het college dat er geen grote gebieden zijn aan te wijzen waarin het marktaandeel van KPN sterk afwijkt van het landelijk gemiddelde.

Het college komt tot deze conclusie op basis van een onderzoek naar de correlatie tussen het aantal glasvezelnetwerken in een postcodegebied en het aandeel van KPN in het aantal gerealiseerde glasvezelaansluitingen in het betreffende postcodegebied. Het college stelt dat KPN gemiddeld een marktaandeel heeft van 50 tot 60 procent bij de aanwezigheid van één of twee partijen en bij de aanwezigheid van drie tot vijf partijen gemiddeld een marktaandeel van 40 tot 50 procent. Het college noemt deze verschillen beperkt en gaat er derhalve vanuit dat er alsnog sprake is van een landelijke markt.

KPN acht deze redenering van het college niet voldoende onderbouwd en begrijpt niet waarom de in de ogen van het college, geringe verschillen in gemiddelde marktaandelen van KPN per gebied duiden op een landelijke markt, waarbij gemiddelde marktaandelen overigens niet uitsluiten dat er grote verschillen tussen diverse gebieden kunnen bestaan.

Bovendien hanteert het college precies hetzelfde onderzoek naar het aantal glasvezelnetwerken in een postcodegebied voor de ODF-access (FtTO) markt als voor de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten (zie rnr. 1633 van het ontwerpbesluit ODF-access (FtTO)). KPN begrijpt niet hoe dezelfde geografische analyse voor de retailmarkt van zakelijke netwerkdiensten ook voor de markt voor ODF-access (FtTO) kan gelden.

Het is voor KPN daarnaast onduidelijk hoe deze correlatie uitgerekend is en op basis van welke gegevens. Zo is onder andere niet duidelijk welke glasvezels zijn meegenomen en ook welke aanbieders. KPN verwijst in dat kader naar bijvoorbeeld [KPN betrouwelijk - ] en het geactualiseerde paper

van KPN over de rol en betekenis van lokale glasinitiatieven (bijlage III). Uit deze twee documenten is duidelijk op te maken dat er aanzienlijke regionale verschillen zijn in het aantal aanbieders. Bovendien wordt de aanwezigheid van de kabelaanbieders/coax buiten beschouwing gelaten terwijl deze volgens het college met hun aanbod wel onderdeel zijn van de productmarkt voor zakelijke netwerkdiensten.

KPN verzoekt het college duidelijkheid te verschaffen naar de manier waarop ze de correlatie tussen het aantal glasvezelnetwerken in een postcodegebied heeft berekend als ook nader in te gaan op de geografische verschillen die KPN hierboven heeft geconstateerd.

### **2.3 Dominantieanalyse van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten**

Het college heeft tevens voor de markt voor zakelijke netwerkdiensten beoordeeld of er een risico is dat KPN in afwezigheid van regulering over aanmerkelijke marktmacht (AMM) beschikt op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. Het college heeft dit onderzocht aan de hand van de criteria zoals neergelegd in de Richtsnoeren van de Europese 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).

KPN zal hierna ingaan op de beoordeling door het college van een aantal van deze criteria, te weten marktaandeel, ontwikkelingen dienstenaanbod en tarieven en criteria betreffende de positie van KPN versus concurrenten.

#### **2.3.1 Marktaandeel(bepaling)**

Het college stelt vast dat KPN op de markt voor zakelijke netwerkdiensten een marktaandeel van 70-80 procent heeft in afwezigheid van regulering. In aanwezigheid van regulering heeft KPN volgens het college in het tweede kwartaal van 2011 een marktaandeel op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten van [KPN vertrouwelijk – ] procent. KPN merkt op dat haar aandeel, in aanwezigheid van ULL regulering over koper gedurende de gehele reguleringsperiode vanaf Q4 2008, van HK-WBT/HL voor een deel van de reguleringsperiode en in afwezigheid van FttO regulering, sinds het begin van de vorige reguleringsperiode zelfs met [KPN vertrouwelijk - ]% is gedaald.<sup>14</sup>

Het college stelt dat voor de berekening van de marktaandelen op de markt voor zakelijke netwerkdiensten marktaandelen afmeten naar waardegegevens de voorkeur zou genieten boven marktaandelen afmeten op basis van aantallen. In afwijking van de voorkeursmethode, zoals ook aangegeven in de richtsnoeren van de Europese Commissie en die het college in voorgaande analyses heeft gehanteerd, heeft het college echter besloten marktaandelen te berekenen door het optellen van de aantallen van laag- en hoogcapacitaire aansluitingen. Voornaamste reden is dat volgens het college de ontvangen omzetcijfers onvoldoende betrouwbaar zijn; onder andere omdat zakelijke netwerkdiensten vaak in bundels met andere diensten worden geleverd waardoor de precieze omzet van zakelijke netwerkdiensten moeilijk te meten is. KPN is echter van mening dat het college de verzameling van data zou kunnen verbeteren door informatie te vorderen van alle actieve aanbieders op de markt en niet slechts enkele aanbieders en door de uitvraag van data aan te scherpen.

---

<sup>14</sup> Zie tabel 44 in rnr. 1700 van het ontwerpbesluit HK-WBT/HL.

Niet alleen kunnen vraagtekens gezet worden bij de marktaandeelbepaling voor zakelijke netwerkdiensten als gevolg van het feit dat de omzetgegevens onvoldoende betrouwbaar zijn omdat zakelijke netwerkdiensten vaak in bundels met andere diensten worden geleverd, maar ook omdat de marktaandeelbepaling sterk samenhangt met de volledigheid en juistheid van de door het college verzamelde informatie. Zo is KPN in een van haar reacties uitgebreid ingegaan op de ontwikkelingen op het gebied van lokale glasinitiatieven. Diverse aanbieders zoals Surfnet en Glasvezel Uden, die hierin genoemd worden, heeft het college niet verzocht om informatie.

Voorts geeft de gevoeligheidsanalyse van het college evenwel aan dat marktaandelen van KPN op basis van omzet significant (5 tot 10 procentpunten) lager kunnen zijn dan die op aantallen. Verder stelt het college dat hij rekent met een weegfactor van 5 voor hoogcapacitaire huurlijnen in de marktaandeelbepaling, maar rekent in de analyse desondanks met marktaandelen op basis van aantallen. KPN concludeert derhalve **[KPN betrouwbaar -**

**]**. Het college doet hier echter verder in de analyse niets mee, terwijl het college in rnr. 1648 van het ontwerpbesluit ODF-access (FttO) aangeeft dat een marktaandeel op basis van waarde beter is.

Een tweede effect dat de berekening van de marktaandelen van KPN verhoogt, is de aanwezigheid van grote aantallen analoge huurlijnen. Het betreft ongeveer **[KPN Betrouwbaar - ]%** van de aantallen. De helft hiervan zal bij de uitfasering opgezegd worden zonder dat daar alternatieve diensten voor in de plaats komen. Rationalisatie wordt dit genoemd. Dit is een trend die reeds enige jaren tot krimp van de markt leidt. Van de andere helft zal een deel bij de concurrentie terecht komen. Het effect van rationalisatie op het marktaandeel (op basis van aantallen) is ongeveer **[KPN betrouwbaar - ]** procentpunten. KPN ziet dit effect niet tot onvoldoende terug in de analyse van het college.

Het college kent in zijn analyse onterecht geen tot weinig gewicht toe aan bovenstaande effecten. Naar het oordeel van KPN dient het college in zijn analyse de effecten op een transparante wijze te onderbouwen. Ook neemt het college – als gevolg van zijn keuze in de marktafbakening – internet-VPNs niet mee in de bepaling van het marktaandeel. Dialogic schat het marktpotentieel van internet-VPNs in op 25.000 als alleen gekeken wordt naar bedrijven in het SoHo/KB segment met 2 tot 5 vestigingen. Voorts stelt Dialogic dat als breder gekeken wordt het marktpotentieel dan kan oplopen tot 135.000 lijnen. Bijna een verdubbeling van de marktomvang dus. Aangezien KPN nauwelijks internet-VPNs levert, zal het meenemen van internet-VPNs leiden tot een significant lager marktaandeel.

KPN concludeert derhalve dat er veel valt af te dingen op de marktaandeelbepaling van het college. Gezien de vraagtekens die gezet kunnen worden bij de marktaandeelbepaling is het nog maar de vraag of uit de analyse van het college vergaande conclusies getrokken kunnen worden ten aanzien van mogelijke dominantie van KPN.

### 2.3.2 Marktaandelen in afwezigheid van regulering

In zijn analyse gaat het college in op de verwachte marktaandeelontwikkelingen in afwezigheid van regulering. In rnr. 1671 van het ontwerpbesluit ODF-access (FttO) concludeert het college dat hij verwacht dat het marktaandeel van KPN eind 2014 in afwezigheid van regulering 70-80 procent. Dit hoge marktaandeel draagt bij aan het risico op AMM van KPN op de markt voor zakelijke netwerkdiensten.

Om een goed beeld te krijgen van de uitkomsten van de verwachte marktaandeelontwikkelingen dient het college in zijn analyse duidelijker onderscheid te maken tussen de situaties:

- 1) verwachte marktaandeelontwikkelingen in aanwezigheid van de huidige ULL-regulering (MDF/SDF/FtTH);
- 2) verwachte marktaandeelontwikkelingen in aanwezigheid van de huidige ULL-regulering en de FttO-access (FttO) regulering;
- 3) verwachte marktaandeelontwikkelingen in aanwezigheid van de huidige ULL-regulering, regulering van ontbundelde toegang OFD-access (FttO) en HK-WBT/HL.

Het college volgt deze aanpak ten onrechte niet in zijn analyse.

Wat betreft de eerste situatie stelt KPN vast dat het college erkent dat door ULL-regulering de voordelen van moeilijk te repliceren koperinfrastructuur voor een groot deel weggenomen worden op de markt voor internettoegang. Aangezien ULL-regulering ook een belangrijke bouwsteen vormt voor de markt voor zakelijke netwerkdiensten, zou de conclusie voor zakelijke netwerkdiensten niet anders mogen luiden. Echter, het college meent dat uitsluitend ULL-regulering niet zal leiden tot de voorspelde daling van KPN's marktaandeel naar 48% in 2015. In afwezigheid van HK-WBT/HL-regulering heeft KPN volgens het college de mogelijkheid om de levering van HK-WBT/HL diensten te weigeren hetgeen grote indirecte effecten heeft als gevolg van het multi-site karakter van de vraag. Volgens schatting van het college zal het prospectieve marktaandeel van KPN in aanwezigheid van ULL- en OFD-access (FttO)-regulering en zonder HK-WBT/HL-regulering eind 2015 ten minste tussen de 60-75 procent bedragen, en mogelijk hoger.

KPN stelt vast dat de onderbouwing van het college inconsistent is met het marktanalysebesluit ontbundelde toegang MDF-, SDF- en OFD-access (FtTH) van 29 december 2011. In dit besluit koos het college met het opleggen van de toegangsverplichtingen aan KPN en Reggefiber bewust voor volledige ontbundeling van koper- en glas (FtTH) aansluitingen als basis voor zijn reguleringsbouwwerk. Afnemers van die vorm van toegang worden dan volgens het college meer dan voorheen in de gelegenheid gebracht om (met KPN en indirect met kabelaanbieders) concurrerende actieve wholesale diensten aan te bieden. In rnr. 456 van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang MDF-, SDF- en OFD-access (FtTH) merkt het college het volgende op:

*'Ten aanzien van de doelstelling inzake het bevorderen van belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit, merkt het college op dat het ingrijpen op de relevante markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk zich eveneens richt op de belangen van eindgebruikers. De met betrekking tot ontbundelde toegang op te leggen verplichtingen zorgen er immers voor dat concurrenten van KPN die niet beschikken over een eigen aansluitnetwerk, met KPN kunnen concurreren op de onderliggende wholesale- en retailmarkten. Dit adresseert de mogelijkheid dat KPN zijn AMM-positie op de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk kan overhevelen naar downstreammarkten. Dit draagt bij aan lagere toetredingsdrempels en meer concurrentie op deze downstreammarkten en is in het voordeel van de eindgebruiker, wat betreft keuze, prijs en kwaliteit.'*

Het college heeft in onderhavige analyse nagelaten met feiten aannemelijk te maken dat de op te leggen verplichtingen voor ontbundelde toegang MDF-, SDF- en OFD-access (FtTH) er niet voor zorgen dat concurrenten van KPN, die ULL toegang afnemen, met KPN kunnen concurreren op de onderliggende wholesale- en retailmarkten. KPN verzoekt het college dit nader te onderbouwen.

De tweede situatie laat het college volledig buiten beschouwing. KPN meent dat wanneer het college deze stappen in zijn analyse had doorlopen, niet tot het voorgenomen pakket aan verplichtingen op de markt voor HK-WBT/HL aan KPN had kunnen komen.

Immers, de verplichtingen met betrekking tot ontbundelde toegang MDF-, SDF- en ODF-access (FttH) én ODF-access (FttO) zouden er – nog effectiever dan in eerste situatie - voor zorgen dat concurrenten van KPN die niet beschikken over een eigen aansluitnetwerk, met KPN kunnen concurreren op de onderliggende wholesale- en retailmarkten.

KPN ziet niet in hoe het college tot de conclusie heeft kunnen komen dat regulering van passieve wholesale diensten niet toereikend is om potentiële mededingingsproblemen weg te nemen HK-WBT/HL en wel op de markt voor LK-WBT en dus tot het opleggen van verschillende verplichtingen, ervan uitgaande dat concurrenten een vergelijkbare footprint (kunnen) hebben op basis van ontbundelde toegang op beide markten.

Voorts meent KPN dat een aantal conclusies van het college over marktaandeelen(ontwikkeling) niet gedragen worden door feiten of de uitgevoerde marktonderzoeken.

In rnr. 1659 van het ontwerpbesluit ODF-access (FttO) geeft het college aan dat hij het aannemelijk acht dat in afwezigheid van ontbundelde toegang regulering het huidige marktaandeel van glasaanbieders lager zou zijn geweest dan wat het nu is. Glasaanbieders hebben volgens het college deels kunnen groeien door een combinatie van gebruik van eigen infrastructuur en inkoop op basis van regulering. Voorts schat het college in rnr. 1659 in dat KPN in afwezigheid van regulering prospectief over een marktaandeel van 75 tot 80 procent beschikt. Dit is even hoog als de inschatting van het huidige marktaandeel van KPN in afwezigheid van regulering. Het college acht het in een situatie in afwezigheid van regulering niet aannemelijk dat de door Roland Berger voorspelde daling van KPN's marktaandeel zal plaatsvinden aangezien een groot deel van de daling van het marktaandeel van KPN toekomt aan partijen die afhankelijk zijn van regulering.

KPN herkent deze conclusie van het college niet. Roland Berger heeft in het onderzoek aangegeven dat groei van zakelijke netwerkdiensten voornamelijk afkomstig is van glas. Partijen die via glas zakelijke netwerkdiensten aanbieden zijn niet afhankelijk van regulering van het kopernetwerk van KPN.

Roland Berger 'Prospectief onderzoek naar de marktontwikkelingen op het gebied van elektronische communicatie in de Nederlandse zakelijke markt', blz. 10:

*'Er zijn drie belangrijke drijvers voor de ontwikkeling van de platformmarkt richting 2014: de ontwikkeling van het aandeel in de bruto aanwas van glasvezel, kabel en koper. Gegeven de sterke historische groei en de toenemende vraag naar hoge, synchrone bandbreedte wordt aangenomen dat het aandeel van glasvezel in de bruto aanwas verder stijgt van circa 50 – 60% eind 2010 tot circa 60 – 70% in de periode 2011 - 2014. Dit resulteert in een marktaandeel van 30 – 40% in 2014. Historische data voor kabel is niet beschikbaar; wel is bekend dat glasvezel 50 – 60% van alle bruto aanwas voor haar rekening neemt en koper historisch gezien dominant was. Daarbij komt dat kabel volgens diverse geïnterviewde partijen technische beperkingen kent voor VPN-achtige toepassingen. Er wordt uitgegaan van een aandeel in de bruto aanwas van minder dan 10%, in lijn met het huidige en toekomstige marktaandeel in aantallen aansluitingen. Alle resterende bruto aanwas in de totale markt komt voor rekening van koper. Gegeven de groei van glasvezel kan het aandeel van koper in de bruto aanwas niet verder groeien. Het marktaandeel van koper daalt daarmee van 70 – 80% in 2010 tot 50 – 60% in 2014.'*

Ook betwist KPN de conclusie van het college in rnr. 1655 van het ontwerpbesluit ODF-access (FttO) dat hij het aannemelijk acht dat KPN in afwezigheid van regulering aan afnemers – zoals thans Tele2 – geen (vrijwillige) ontbundelde toegang tot haar netwerk



(ULL) zal aanbieden, althans niet tegen voorwaarden waarop een duurzame business case kan worden gebaseerd.

KPN gaat niet uitvoerig herhalen wat zij hierover reeds heeft gezegd, maar verwijst naar haar eerdere reacties en volstaat hier met een aantal (aanvullende) opmerkingen.

- Allereerst valt het KPN op dat het college bovengenoemde conclusie op geen enkele wijze onderbouwt.
- Voorts heeft KPN in diverse reacties op vragen van het college getracht het college ervan te overtuigen dat KPN een economische prikkel heeft tot het bieden van toegang tot haar netwerk, Dat KPN een aantoonbare prikkel/belang heeft om toegang tot haar koper- als glasinfrastructuur te bieden, is gelegen in het feit dat KPN er alles aan doet om enerzijds haar kopernetwerk zo veel mogelijk te vullen en daar zoveel mogelijk klanten op te hebben en om anderzijds investeringen in glasnetwerken door een grotere vulling rendabel te laten zijn en sneller terug te verdienen.
- Een derde opmerking is dat KPN al haar bedrijfsprocessen en infrastructuren reeds lange tijd heeft ingericht op het verlenen van toegang. Het verdwijnen van regulering betekent volgens KPN dan ook niet dat zij direct geen toegang meer zal verlenen.<sup>15</sup>
- Tot slot merkt KPN op dat het vervallen van ODF-access (FttO),HK-WBT en WHL regulering als gevolg van de CBB uitspraken niet heeft geleid tot het hanteren van andere voorwaarden door KPN. Het college schenkt hier echter geen aandacht aan in zijn analyse. Maar in de twee jaar dat er nu geen sprake is van regulering zijn de dalende trends van KPN's retailmarktaandeel nog steeds gaande, heeft KPN nog steeds een open wholesale beleid, zijn de wholesale tarieven niet verhoogd en haar portfolio uitgebreid. De stelling dat KPN dus prikkels heeft om toegang te weigeren dan wel aanvullende voorwaarden te stellen, blijken dus niet in de praktijk. Dat dit voor zakelijk glas onder dreiging van mogelijke regulering is gebeurd is evenmin een valide argument, want het college had immers tot voor kort geen plannen zakelijk glas te reguleren.

### 2.3.3 Prognose: ontwikkelingen in marktaandelen 2012-2014

In rnr. 1660 en volgende van het ontwerpbesluit ODF-access (FttO) gaat het college in op de ontwikkeling in marktaandelen op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. Hoewel de prognose omtrent de ontwikkeling in marktaandelen van het college vormt een belangrijk element in de marktanalyse, heeft het college dit onderdeel niet geactualiseerd.<sup>16</sup>

Allereerst merkt KPN op dat hoewel het ontwerpbesluit ziet op de reguleringsperiode 2013-2015, het college de ontwikkeling in marktaandelen 2012-2014 analyseert. Voorts analyseert het college de ontwikkeling in marktaandelen voornamelijk in afwezigheid van regulering,

<sup>15</sup> Zie ook het CIF-model dat uitgaat van vrijwillige toegang tot glas.

<sup>16</sup> Zie overweging 20 van de richtsnoeren van de Commissie voor de marktanalyse en de beoordeling van AMM, 2002/C 165/03: 'Wanneer een NRI krachtens artikel 16 van de kaderrichtlijn een marktanalyse uitvoert, dient zij een prospectieve, structurele beoordeling van de relevante markt te maken op basis van de bestaande marktvoorwaarden. De NRI moet onderzoeken of de markt in de toekomst concurrerend zal zijn en dus of een eventueel gebrek aan daadwerkelijke mededinging blijvend (10) is, gelet op de op redelijke termijn te verwachten of te voorspellen marktontwikkelingen. Bij de vaststelling van de termijn dient te worden gelet op de specifieke kenmerken van de markt en het vermoedelijke tijdstip van de volgende analyse van de betrokken markt door de NRI. De NRI's dienen bij hun analyse rekening te houden met gegevens uit het verleden, wanneer dergelijke gegevens relevant zijn voor de ontwikkelingen op die markt in de nabije toekomst.'

terwijl de regulering op grond van het marktanalyse ontbundelde toegang MDF-, SDF- en ODF-access (FttH) reeds sinds 1 januari 2012 van kracht is.

Tot slot merkt KPN, evenals in haar reactie op het vorige ontwerpbesluit, op dat het college zijn constatering dat in de groei van circa 3 tot 4 procent in de markt voor zakelijke netwerkdiensten KPN's aandeel [KPN betrouwbaar - ] procent is hetgeen een duidelijke indicatie is van concurrentie -, onvoldoende meeneemt in zijn analyse.

#### 2.3.4 Ontwikkelingen dienstenaanbod en tarieven

##### (i) Dynamiek op VPN

In rnr. 1684 en volgende van het ontwerpbesluit ODF-access (FttO) concludeert het college dat het grootste segment van de markt voor zakelijke netwerkdiensten inmiddels wordt gevormd door VPNs. Naast KPN zijn er ook andere partijen die deze diensten op grote schaal aanbieden. Deze VPN-diensten zorgen voor concurrentiedruk op het aanbod van klassieke huurlijnen door KPN. Van oudsher heeft KPN een hoog marktaandeel op klassieke huurlijnen. De afgelopen jaren zijn afnemers in grote getale gemigreerd van deze klassieke huurlijnen naar VPN-oplossingen. De migratie van klassieke huurlijnen naar VPNs heeft er mede toe geleid dat KPN heeft besloten om de analoge huurlijnen en digitale huurlijnen <2 Mbit/s per 31 december 2014 uit te faseren.

Deze conclusie was in het ontwerpbesluit van februari 2012 niet anders en heeft het college toen doen besluiten om een lichtere set van verplichtingen op de markt voor HK-WBT/HL aan KPN op te leggen.

##### (ii) Daling van tarieven

In rnr. 1685 van het ontwerpbesluit ODF-access (FttO) concludeert het college dat de daling van de tarieven voor klassieke huurlijnen >2 Mbit/s en datacommunicatiediensten een sterke indicatie is van een concurrerende markt voor zakelijke netwerkdiensten in aanwezigheid van regulering.

Allereerst merkt KPN op in de analyse ontbreekt welke regulering er mede toe heeft bijgedragen dat de tarieven zijn gedaald. Voor zover het college doelt op de regulering op de markt van wholesale huurlijnen, merkt KPN op dat dit een onjuiste aanname is van het college. Deze regulering geldt sinds de vernietiging op 13 april 2010 door het CBb van het besluit Marktanalyse huurlijnen van 19 december 2008 niet meer. De markt voor wholesale huurlijnen is thans 2,5 jaar (van de reguleringsperiode van drie jaar) niet meer gereguleerd en op het moment dat het onderhavige ontwerpbesluit in werking treedt, zal deze markt bijna 3 jaar niet meer gereguleerd zijn. Bovengenoemde tarieven zijn in aanwezigheid van regulering voor ontbundelde toegang MDF/SDF-access en in afwezigheid van regulering van wholesale huurlijnen gedaald.

De tariefdalingen zijn dus zonder regulering van wholesale huurlijnen tot stand gekomen. Dit is wat KPN betreft niet een indicatie maar een bewijs van een concurrerende wholesale markt zoals KPN al eerder in haar reactie op de tariefontwikkeling heeft weergegeven. Deze conclusie, die in het ontwerpbesluit van februari 2012 niet anders was en heeft het college toen doen besluiten om een lichtere set van verplichtingen op de markt voor HK-WBT/HL aan KPN op te leggen, zou er echter in geen enkel geval toe mogen leiden dat aan KPN thans een zwaarder pakket van verplichtingen wordt opgelegd.

*(iii) Introductie nieuwe diensten*

In rnr. 1694 van het ontwerpbesluit ODF-access (FttO) geeft het college aan dat een aantal nieuwe producten dat is geïntroduceerd, zou kunnen duiden op een concurrerende markt, maar het merendeel hiervan is mogelijk gemaakt op grond van gereguleerde wholesale bouwstenen. In afwezigheid van regulering gaat het college ervan uit dat KPN ontbundelde toegang niet op vrijwillige basis zou leveren. Dit betekent dat in een situatie in afwezigheid van regulering een groot deel van de productintroducties, geïnitieerd door alternatieve aanbieders, niet zouden plaatsvinden.

KPN merkt op dat het sinds 1 januari 2012 een feit is dat de markt voor ontbundelde toegang MDF-, SDF- en ODF-access (FttH) gereguleerd is en dat KPN een scala van verplichtingen dient te voldoen. Voorts constateert KPN dat van de negen in tabel 51 bij rnr. 1686 genoemde diensten er zes over koper worden geleverd. Twee andere diensten over glas zijn geïntroduceerd door Eurofiber en een dienst wordt over coax geboden en is geïntroduceerd door de kabelaanbieders. KPN constateert dat vier van de zes diensten over koper door de grootste afnemer van gereguleerde MDF toegang over koper, Tele2, zijn geïntroduceerd.

KPN kan de conclusie van het college volgen dat zonder regulering op de markt voor ontbundelde toegang MDF-, SDF- en ODF-access (FttH) de introductie van nieuwe producten mogelijk niet zou hebben plaatsgevonden. Echter, deze conclusie is in onderhavige analyse niet steekhoudend aangezien de regulering op de markt voor ontbundelde toegang MDF-, SDF- en ODF-access (FttH) sinds 1 januari 2011 in werking is getreden. Sterker nog, het college bevestigt hiermee in feite dat deze regulering toereikend is en dat de voorgenomen regulering van de markt voor HK-WBT/HL niet passend is.

*(iv) Concurrentiedruk van dark fiber, lichtpaden, housing/hosting en zakelijke netwerkdiensten via coax*

Het college stelt in het ontwerpbesluit dat hoewel dark fiber, lichtpaden en zakelijke netwerkdiensten via coax behoren tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten, de concurrentiedruk van deze diensten beperkt is.

KPN meent dat het college onterecht heeft nagelaten zijn conclusies dat dark fiber, lichtpaden en zakelijke netwerkdiensten over coax geen invloed hebben op de uitkomst van de concurrentieanalyse en derhalve op de vaststelling dat KPN een aanmerkelijke marktmacht heeft op de markt voor zakelijke netwerkdiensten te onderbouwen met een prospectieve marktanalyse.<sup>17</sup>

Bij het aantonen van het bestaan van een machtspositie dient volgens de richtsnoeren ook rekening gehouden te worden met het feit dat de marktmacht van een onderneming ook kan worden ingeperkt door het bestaan van potentiële concurrenten. Het college moet ook de vraag stellen in hoeverre het waarschijnlijk is dat ondernemingen die momenteel niet actief zijn op de relevante productmarkt, op middellange termijn kunnen besluiten tot die markt toe te treden, na een kleine, maar significante, duurzame prijsverhoging. Ondernemingen die in het geval van een dergelijke prijsverhoging in de mogelijkheid

<sup>17</sup> Op grond van de 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) dient het college het bestaan van een machtspositie aan te tonen aan de hand van een aantal criteria en dient de beoordeling hiervan gebaseerd te zijn op een prospectieve marktanalyse uitgaande van de geldende marktvoorwaarden.

verkeren om hun productlijn/dienstenaanbod om te schakelen of uit te breiden en de markt te betreden, moeten door NRI's worden behandeld als potentiële marktdeelnemers, ook al produceren ze momenteel niet het betrokken product of leveren ze niet de betrokken dienst.

Ook is de vaststelling dat er sprake is van een machtspositie afhankelijk van een beoordeling van de vraag hoe gemakkelijk de markt kan worden betreden (toetredingsdrempels). Uit het geactualiseerde paper van KPN over 'Rol en betekenis van lokale (zakelijke) glasinitiatieven' van 18 februari 2011 kan opgemaakt worden dat het relatief gemakkelijk is de markt te betreden. Ook Roland Berger bevestigt dit in haar rapport.<sup>18</sup>

(v) *Dark fibers*

De conclusies van het college met betrekking tot dark fiber en lichtpaden in het ontwerpbesluit zijn gestoeld op de gedateerde marktsituatie, nl. dat slechts 3,5 procent van alle zakelijke netwerkaansluitingen dark fiber aansluitingen zijn en slechts enkele honderden lichtpaden zijn afgenomen. In het ontwerpbesluit gaat het college in de concurrentieanalyse niet in op het effect van 'de sterke stijging van het aantal retail geleverde dark fiber verbindingen in de afgelopen jaren', het argument om dark fiber thans wel tot de relevante markt te rekenen, prospectief te analyseren.

Wellicht is de sterke groei van dark fiber licht afgezwakt sinds 2009, er is nog steeds sprake van een groei, zo blijkt uit de Q4 cijfers van 2011, en daarnaast zijn er diverse argumenten in het onderzoek van Dialogic en Roland Berger die er juist op wijzen dat deze groei zich doorzet. Uit de analyse van het college blijkt dat de grootste aanbieder van dark fiber Eurofiber is; andere aanbieders zijn onder meer BT, Tele2 en KPN en daarnaast is er nog een aantal lokale aanbieders van dark fiber. Tevens weegt het college in zijn analyse de bevindingen uit het onderzoek van Roland Berger niet mee dat het aanbieden van retail dark fiber relatief eenvoudig is, niet slechts voor gevestigde infrastructuurpartijen (KPN, Reggefiber, Eurofiber, etc.) maar ook voor bijvoorbeeld hun aannemers. Deze laatste categorie laat het college in zijn analyse volledig buiten beschouwing, KPN meent onterecht. KPN's beeld is dat er door aannemers veel glas is aangelegd dat ook tot de relevante markt zou moeten worden behoren en verzoekt het college dit dan ook nader te onderzoeken.

KPN heeft een websearch uitgevoerd naar partijen die dark fibers aanleggen. Hieruit komen diverse aanbieders als aannemers en lokale glasinitiatiefnemers naar voren, die het college in zijn analyse niet lijkt te betrekken.

Aannemers die dark fibers aanleggen, zijn bijvoorbeeld:

<http://www.darkfiber.nl/>  
[http://www.trentglasvezel.nl/klanten\\_partners/](http://www.trentglasvezel.nl/klanten_partners/)  
<http://www.bit.nl/home/referenties/>  
<http://www.advo.nl/connect/over-advo-connect/>

Een belangrijke business partner van KPN, die zelf korte dark fibers aanlegt en langere afstanden bij andere aanbieders inkoop, is

[http://www.ipvisie.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=91&Itemid=124&lang=nl](http://www.ipvisie.com/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=124&lang=nl)

<sup>18</sup> Roland Berger, blz 35 "Het aanbieden van retail dark fiber is echter relatief eenvoudig, niet slechts voor gevestigde infrastructuurpartijen (KPN, Reggefiber, Eurofiber, etc.) maar ook voor bijvoorbeeld hun aannemers."

Lokale initiatiefnemers, die ook dark fibers bieden, zijn  
<http://www.e-quest.nl/zoo>  
<http://www.telemann.nl/>

Daarnaast blijkt in het eindgebruikersonderzoek van Dialogic van mei 2011, waarin 25-28 procent van de afnemers van zakelijke netwerkdiensten aangaf de afgelopen twee jaar te zijn overgestapt of de komende twee jaar van plan is over te stappen van voornamelijk klassieke huurlijnen (zowel analoog als digitaal) naar een ander product, dat afnemers van digitale huurlijnen in een kwart van de gevallen overstappen naar datacommunicatiediensten en in ongeveer de helft van de gevallen naar dark fiber. KPN meent dat het college met in achtneming van deze aspecten alsnog een prospectieve analyse dient uit te voeren.

*(vi) Combinatie van dark fiber, hosting en housing*

Een belangrijke trend waar het college naar de mening van KPN te weinig aandacht aan schenkt is de trend dat steeds meer organisaties hun ICT infrastructuur onderbrengen in datacenters. Deze datacenters (of cybercenters) worden altijd ontsloten door glasnetwerken van meerdere partijen. Een nieuw datacenter zal zich namelijk altijd vestigen in de buurt van meerdere glasnetwerken. Dit is nu eenmaal van levensbelang voor een datacenter. Aan de andere kant zal een reeds aanwezig (en succesvol) datacenter nieuwe glasaanbieders aantrekken omdat vraag naar datatransport nu eenmaal aanbod aantrekt.

Deze trend leidt tot de volgende effecten:

- Bedrijfsnetwerken zullen steeds vaker stervormige netwerken zijn met het datacenter als centraal punt. Omdat het datacenter door meerdere partijen ontsloten wordt, kunnen eindklanten gemakkelijker een multi-vendor beleid hanteren. Het netwerk wordt niet meer dan een verzameling punt-punt verbindingen van eindgebruikerslocatie naar datacenter.
- In datacenters zijn vaak dienstenaanbieders aanwezig. Eindgebruikers die hun ICT infrastructuur in een datacenter hebben ondergebracht kunnen eenvoudig en laagdrempelig deze diensten afnemen. Datacenters hebben vaak de functie van "marktplaats".
- Vaak zijn meerdere bedrijven aanwezig in hetzelfde datacenter. Verbindingen tussen die bedrijven kunnen binnen het datacenter goedkoop en laagdrempelig worden gemaakt.
- Datacenters zijn doorgaans onderling verbonden. Verbindingen tussen bedrijfsvestigingen die op verschillende datacenters aanwezig zijn, kunnen daardoor eenvoudig en goedkoop gemaakt worden.
- Bedrijfsvestigingen die in de buurt van een datacenter zijn vaak goedkoper af met een dark fiber tussen bedrijfsvestiging en datacenter dan met een andere zakelijke netwerkdienst.

In de dominantieanalyse voor zowel ODF-access (FttO) als HK-WBT/HL zal bijzondere aandacht moeten komen voor deze datacenters. Een glasaansluiting op een datacenter moet niet noodzakelijkerwijs worden gezien als een FttO aansluiting. Het is logischer om verbindingen van Telco-Pop naar datacenters alsmede verbindingen tussen datacenters

onderling als onderdeel van de trunk markt te zien. Als er al reden zou zijn om glasaansluitingen op datacenters te zien als FttO aansluitingen dan is het gezien de specifieke concurrentiesituatie niet logisch om voor die aansluitingen verplichtingen op te leggen. KPN verzoekt het college om de specifieke situatie van datacenters nader te onderzoeken.

(vii) Coax

Ook heeft het college geen prospectieve analyse uitgevoerd bij de bepaling van de concurrentiedruk van zakelijke netwerkdiensten via coax. Het college meent dat het tot dezelfde relevante markt rekenen van coax geen invloed op de uitkomst van de concurrentieanalyse heeft, aangezien coax onder meer vanwege het gebrek aan capaciteitsgaranties en het niet kunnen afgeven van dezelfde SLA's als die op koper of glas worden afgegeven wordt gezien als een inferieur product en het aantal afgenomen zakelijke netwerkdiensten op basis van coax heel beperkt is.

Dit beeld is achterhaald door de werkelijkheid. KPN merkt op dat zakelijke diensten over coax tot vorig jaar niet werden geleverd. In een klein jaar tijd slaagt Ziggo er wel in om ca. 10.000 zakelijke klanten aan te sluiten. Zie onder andere recente berichtgeving in TelecomPaper over de Q3 cijfers van Ziggo:

*'TelecomPaper 19 oktober 2012: 'Op de zakelijke markt steeg het aantal TV-klanten met 4.000 gedurende het kwartaal tot 110.000 en het aantal breedbandklanten met 3.000 tot 33.000. Ook telefonie groeide met 3.000, naar 25.000. Het totaal aantal RGU's komt daarmee op 180.000 (+11.000).*

*De omzetgroei was, zoals gezegd, 1,2 procent maar exclusief 'overige' +4,4%. Op de consumentenmarkt was de groei -0,2 procent en exclusief overige +3,2 procent. Op de zakelijke markt was de groei van +24 procent deels te danken aan de overname van Breezz en autonoom was de groei +16,5 procent.'*

Niet alleen de potentie is er, dit betekent dat er sprake is van een forse groei van de kabelaanbieders waarvan de effecten zeker prospectief onderzocht dienen te worden. Overigens wordt dit door grootzakelijke afnemers in het Eindgebruikersonderzoek van Dialogic van mei 2011 bevestigd. Zij vinden juist positief dat kabelaanbieders verrassend goed in staat zijn om bepaalde SLA's te halen. Zie ook het aanbod van Ziggo inzake IP-VPN, op basis van welke het duidelijk is dat een kabelaanbieder de markt voor zakelijke netwerkdiensten goed kan bedienen (bijlage V).

Dat de kabelaanbieders reeds nu al een belangrijke rol spelen in de markt voor zakelijke netwerkdiensten wordt ook bevestigd door onderstaande publicaties:

Zeelandnet op haar website [www.zeelandnet.nl/zakelijk](http://www.zeelandnet.nl/zakelijk):

*'ZeelandNet is een Full-Service Internetprovider die haar activiteiten met name richt op de regio Zeeland en de aangrenzende gebieden, maar ook nationaal verschillende klanten heeft. ZeelandNet is gevestigd in het Zeeuwse Kamperland op een rustig gelegen locatie die makkelijk bereikbaar is. ZeelandNet is een dochterbedrijf van DELTA NV en behalve leverancier van nutsvoorzieningen is DELTA NV ook de eigenaresse van het glasvezelnet in Zeeland.*

*Het aanbieden van "Internet via de Kabel" is dan ook een van de speerpunten in het beleid van ZeelandNet. Met reeds 80.000 kabelabonnees is ZeelandNet daardoor een belangrijke partner geworden in de ontwikkeling van de Nieuwe Economie in Zeeland. Voor Internet heeft ZeelandNet het hoogste marktaandeel in Zeeland en behoort zij tot de top 10 Internetproviders in Nederland.*

*ZeelandNet Zakelijk heeft een veelzijdig producten- en diensten aanbod op het gebied van Internetverbindingen, telefonie, datacommunicatie, automatisering, opleidingen, hard- en software voor de zakelijke markt. Daarbij staat kennis en ervaring alsmede service en een scherp*

*oog voor detail hoog in het vaandel. Tevens is er uiteraard een grote rol weggelegd voor de wensen en eisen van de klant. Deze elementen vormen een stevige basis voor het vertrouwen van bedrijven en organisaties in Zeeland en ver daarbuiten.*

*ZeelandNet exploiteert in de provincie Zeeland een eigen glasvezel en kabel infrastructuur. Deze netwerken worden gebruikt als betrouwbaar transport van onze dienstverlening naar onze klanten.*

*Het kabelnetwerk beschikt over meer dan 175.000 aansluitingen in de provincie en ons glasvezelnetwerk bestaat meer dan 3000 km aan glasvezel. Het glasvezel netwerk bestaat uit meerdere backbone-ringen en een groot aantal locale glasvezelringen. De ringstructuur en de redundantie van het glasvezelnetwerk zorgt voor een hoge beschikbaarheid en ondersteunt meerdere transmissietechnieken zoals Ethernet, SDH, MPLS, etc.*

*Het netwerk van ZeelandNet beschikt over belangrijke koppelingen naar de netwerken van nationale en internationale aanbieders zodat ook zakelijke klanten buiten de provincie goed bediend kunnen worden.'*

Ook Ziggo heeft groei ambities in de zakelijke markt. KPN verwijst naar onderstaande passages uit het jaarverslag 2011 van Ziggo:

*In addition to the consumer segment, we aim to further grow our business segment. After the repositioning of our B2B operations in 2010 to focus on the home offices and small enterprises, this division has gained substantial momentum. Over our EuroDocsis 3.0 enabled HFC network, we can cost-effectively provide high-speed broadband Internet and fixed-line telephony services without significant capital investment and at prices that are competitive in the market. Since the introduction of the 'Office Basis' and 'Internet Plus' business bundles, supported by extensive commercial campaigns, the B2B division has been very successful, more than doubling its installed base of business bundles in 2011. By acquiring Breezz in October 2011 we expanded our addressable market, given that we can now service medium sized companies more competitively. The acquisition enabled us to extend our product portfolio by adding multiline hosted VoIP telephony services, a combination which is very attractive for medium-sized companies (10-30 employees).*

*In the B2B market, we announced, together with UPC Nederland, a partnership with the Dutch umbrella association for small and medium-sized enterprises (MKB-Nederland). One of its main objectives is to raise awareness of the added value of broadband Internet connections for businesses. The three parties will jointly support small and medium-sized companies in the Netherlands by showing the attractive opportunities of services such as VoIP, cloud services, online payment possibilities for the retail sector and videoconferencing.*

*Our business services activities realised revenues of €87.7 million in 2011, up 13.3% from the previous year's figure of €77.4 million. This includes a €1.5 million revenue contribution from Breezz, a company offering hosted multiline VoIP telephony services which was acquired in October 2011 and consolidated as of 1 October. Excluding the revenue contribution from Breezz, revenue from business services grew by 11.4% compared to 2010. During the year, Ziggo doubled the number of subscribers to the B2B bundle products 'Internet Plus' and 'Office Basis' by adding over 12,000 new subscribers, to reach a total of 23,500 by 31 December 2011. This increase further validates our decision in 2010 to refocus our business services strategy around a product portfolio aimed at the small and medium-sized companies segment, leveraging the strength of our infrastructure. The roll-out of EuroDocsis 3.0 across our entire network, which was completed in 2009, enables us to offer this market highly attractive high-speed Internet and high-quality telephony services.*

Hierna verwijst KPN naar onderstaande externe publicaties omtrent Ziggo:

*Perspresentatie van Ziggo betreffende Q3 2012. Hieruit blijkt de sterke b2b-groei genoemd ca. 3000 nieuwe abonnementen voor Office Basis, Office Plus en Internet Plus) alsmede een toename van 23,5% voor B2B-revenu zie: <https://www.ziggo.com/nl/investors/financiele-publicaties/67,55/3e-kwartaalcijfers-2012/>).*

*Ziggo VPN aanbod zie : [https://www.ziggozakelijk.nl/internet/extra\\_diensten/vpn/](https://www.ziggozakelijk.nl/internet/extra_diensten/vpn/); Grootzakelijk aanbod zie: <https://www.ziggozakelijk.nl/grootzakelijk>*

Persbericht Ziggo "Ondernemers niet meer Afhankelijk van één partij voor ISDN":  
<https://www.ziggo.com/nl/pers/persberichten/60,2064/ondernemers-niet-meer-afhankelijk-van-één-partij-voor-isdn/> (onderzoek Heliview)

Persbericht Ziggo "Traag internet dagelijkse bron van ergernis bij ondernemers":  
<https://www.ziggo.com/nl/pers/persberichten/60,1815/traag-internet-dagelijkse-bron-van-ergernis-bij-ondernemers/> (onderzoek NoTies)

Persbericht Ziggo: "Ziggo wint aanbesteding schoolnet Brabant"  
<https://www.ziggo.com/nl/pers/persberichten/60,1001/ziggo-wint-aanbesteding-schoolnet-brabant/>

Persbericht Ziggo: "Basisscholen in Brabant: Breedbandverbinding steeds belangrijker":  
<https://www.ziggo.com/nl/pers/persberichten/60,2670/basisscholen-in-brabant-breedband-verbinding-steeds-belangrijker/>

Persbericht Ziggo: "Ziggo breidt Zakelijke dienstverlening uit met Overname Breez":  
<https://www.ziggo.com/nl/pers/persberichten/60,878/ziggo-breidt-zakelijke-dienstverlening-uit-met-overname-breezz/>

Persbericht Ziggo: "Nieuwe Scan laat MKB ondernemen op topsnelheid":  
<https://www.ziggo.com/nl/pers/persberichten/60,824/nieuwe-scan-laat-mkb-ondernemen-op-topsnelheid/>

UPC stelt in het jaarverslag Liberty Global:

*"The increase in the Netherlands' non-subscription revenue is largely attributable to increases in (i) B2B revenue, due*

*primarily to growth in business broadband internet and telephony services, (ii) installation revenue and (iii) interconnect revenue".*

Hierna verwijst KPN naar een aantal externe publicaties inzake UPC en het aanbod van UPC:

UPC: Speciale SIP-trunk brochure; <http://grootzakelijk.upc.nl/pdf/upc-business-service-priority-voip-sip-trunk-sheet.pdf>

UPC: VoIP SIP Gateway sheet: <http://grootzakelijk.upc.nl/pdf/upc-business-service-priority-voip-sip-gateway-sheet.pdf>

Andere Grootzakelijke services van UPC: <http://grootzakelijk.upc.nl/services/telefonie/>;

<http://grootzakelijk.upc.nl/services/internet-en-hosting/>

Persbericht UPC: UPC Business leverancier 14+netnummer voor alle 415 gemeenten:  
<http://overupc.upc.nl/nieuws/persberichten/2012/upc-business-leverancier-14+netnummer-voor-alle-415-gemeenten/>

Onderstaande tabel geeft een vergelijking van de tarieven en het aanbod van een aantal kabelaanbieders (UPC, Ziggo en Kabelnoord) op basis van coax en glas. Ook op basis hiervan valt op dat kabelaanbieders reeds nu al in staat zijn om de zakelijke markt te bedienen. KPN is van mening dat de (potentiele) concurrentiedruk van de kabelaanbieders zwaar onderschat wordt door het college.



Kabel portfolio (UPC/Ziggo/Kabelnoord)		
	V.W. € 50 Cable	V.W. € 139 glas
	Kabelaars	Kabelaars
Voice	2 VOP lines, multiple numbers Unlimited Business Magphony Business	2-20 VOP lines, multiple numbers Unlimited Business Magphony Business
Bandwidth and pricing	10-2 Mb €69 20-9 Mb €71 120-10 Mb €86 (Inclusief kanaal en TV)	Ziggo: 10 Mbps: € 120 eenmalig € 200 Kabelnoord: 2-5 Mbps: € 199, 10-10 Mbps: € 199 20-20 Mbps: € 219
Value added services	RN No SLRM No VSMO	RN No SLRM No VSMO
Coverage	> 20%	200 Business Pleats Overlappend met andere aanbieders
Doelgroep	SOHO-MKB	SOHO-MKB
Verkoopkanaal	Alle Kanalen	DirectSales

Prijstranges glas kabel en dsl 2012

Voor Intern gebruik



## (viii) Internet-VPNs

Reeds in paragraaf 2.2.2 heeft KPN de nodige opmerkingen gemaakt ten aanzien van internet-VPNs. KPN noemt hieronder nog een aantal aanvullende punten.

Het college heeft weliswaar door Dialogic een (summier) onderzoek laten doen naar internet-VPNs, dit onderzoek bevat echter geen prospectieve analyse. KPN verwacht dat internet en internet-VPNs in toenemende mate een belangrijke rol gaan spelen en wel om de volgende redenen:

- Steeds meer toepassingen die voorheen een besloten omgeving vereisten worden nu over het openbare internet mogelijk gemaakt. Het bekendste voorbeeld is pinnen.
- Nieuwe toepassingen zoals Microsoft Lync worden opgezet om via het openbare internet veilige communicatie mogelijk te maken. In dergelijke applicaties wordt een internet-VPN als het ware ingebouwd.
- De toenemende populariteit van Telewerken zorgt voor een stijging van de verkoop van internet-VPN hard- en software. Als spin-off zullen deze ontwikkelingen ook in toenemende mate gebruikt gaan worden in meer traditionele bedrijfsnetwerken.
- Het nieuwe werken vereist een grotere mate van flexibiliteit in het bedrijfsnetwerk. Internet-VPNs zijn flexibeler dan traditionele VPNs zodat er sneller een nieuwe locatie in het netwerk kan worden opgenomen.
- Omdat internet-VPNs steeds vaker als alternatief voor traditionele bedrijfsnetwerken gekozen worden zal prijsdruk ontstaan bij traditionele bedrijfsnetwerken. Het

prijsverschil tussen internet-VPNs en traditionele bedrijfsnetwerken zal daardoor kleiner worden.

- De betrouwbaarheid en kwaliteit van internettoegang wordt steeds hoger. Hierdoor is er minder noodzaak om een traditioneel bedrijfsnetwerk aan te schaffen.

KPN voorziet derhalve een toename van populariteit van internet-VPNs ten kosten van traditionele bedrijfsnetwerken. KPN verzoekt het college dan ook om bovenstaande ontwikkelingen in haar prospectieve analyse mee te nemen en haar conclusie inzake de mate van concurrentiedruk van Internet-VPNs op VPNs te heroverwegen.

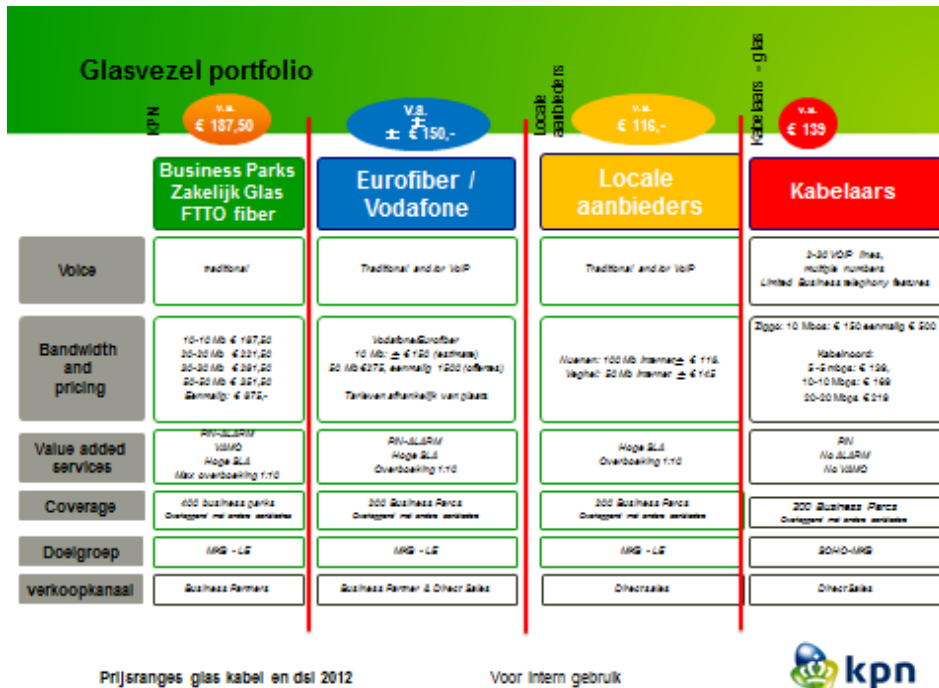
*(ix) Lokale glasinitiatieven*

KPN heeft herhaaldelijk gewezen op het belang om lokale glasaanbieders te betrekken in de analyse. Het college heeft dit nagelaten. Hierdoor heeft het college geen analyse, laat staan een prospectieve analyse uitgevoerd naar de mate waarin lokale glasaanbieders van zakelijke netwerkdiensten concurrentiedruk uitoefenen op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. KPN verwacht dat het aanbod van lokale aanbieders, voor zover het nu nog niet speelt volgens het college, in toenemende mate een belangrijke rol gaat spelen. Dit blijkt onder meer uit **[KPN vertrouwelijk -**

**]** en het geactualiseerde paper van KPN over de rol en betekenis van lokale glasinitiatieven (bijlage III). Uit de geactualiseerde paper van KPN over lokale glasinitiatieven valt op dat vooral de publieke sector de nodige voorkeur heeft voor lokale initiatieven. KPN verwijst in dat kader naar bijvoorbeeld lokale aanbieders zoals Surfnet en Breedband Drechtsteden. Lokale/regionale aanbieders lijken een bepaalde voorkeur te krijgen wat betreft branding. Van een door het college gesteld voordeel van KPN, als landelijke speler met een sterk merk is derhalve in de praktijk niet veel te merken.

Concluderend uit bovenstaande is KPN derhalve van mening dat het college de concurrentiedruk van coax-netwerken en daarmee de kabelaanbieders, dark fiber aanbieders maar ook aanbieders van internet-VPNs en lokale glasaanbieders duidelijk onderschat. KPN vindt dan ook dat het college tot de conclusie dient te komen dat zakelijke netwerkdiensten geleverd over voornoemde infra concurrentiedruk uitoefenen op het aanbod van KPN op de markt voor zakelijke netwerkdiensten en dat dat de mogelijkheid voor KPN om zich onafhankelijk te gedragen op de markt wegneemt.

Hieronder wordt in een overzicht de verschillende aanbiedingen in de markt weergegeven:



### 2.3.5 Positie van KPN versus concurrenten

In het kader van de beoordeling van het risico op AMM van KPN op de markt voor zakelijke netwerkdiensten onderzoekt het college de volgende dominantiecriteria die van invloed zijn op de positie van KPN ten opzichte van concurrenten: de controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur, verticale integratie, schaal- en breedtevoordelen en bundeling. Naar het oordeel van KPN heeft het college hierbij onterecht nagelaten de vraag te onderzoeken hoe gemakkelijk de markt kan worden betreden. Dit is een belangrijke vraag omdat het ontbreken van toetredingsdrempels in beginsel ontmoedigend werkt op onafhankelijke, concurrentieverstorende gedragingen van een onderneming met een aanzienlijk marktaandeel.

#### (i) Lage toetredingsdrempels en dynamische markt niet onderzocht

Zoals KPN in diverse reacties heeft aangegeven is kenmerkend voor de zakelijke markt de grote en alsmaar toenemende dynamiek in verschillende segmenten. Niet alleen zijn er reeds lang veel bekende partijen (zoals Colt, Verizon, BT, Orange Business Services, Tele2, Easynet, AT&T) actief, ook zijn er diverse partijen, zoals Eurofiber, UPC, Ziggo, IBM, Microsoft, Google en HP in de afgelopen 3 jaar succesvol toegetreden tot segmenten van de zakelijke retailmarkt en er heeft geen uittreding plaatsgevonden. Concurrentie vanuit de kabel is niet alleen fors toegenomen op de onderkant van de markt (MKB/SoHo). De kabelaanbieders zijn inmiddels ook gestart met het bieden van scherp geprijsde Multi Site diensten. Verder worden steeds meer partijen zonder eigen netwerk actief op zakelijke diensten zoals MVNO's, mobiele resellers (zoals Dekatel, Galaxy, Intercity Telecom, EspritXB etc.), RoutIT, Zoranet, Infopact en XRC en systems integrators actief.

De toegenomen dynamiek op de zakelijke retailmarkt is onder meer het gevolg van de toenemende dynamiek op wholesale niveau. Hiervan getuigt de toetreding en de investeringen van wholesale partijen, als Eurofiber en lokale glasvezelinitiatieven. Ook

leveren diverse aanbieders op wholesale niveau dark fibers en wholesale huurlijnen. Gesteld kan dan ook worden dat de toetredingsbarrières laag zijn. De dynamiek op wholesale niveau zorgt uiteindelijk ook voor toenemende concurrentiedruk in de gehele keten. Aanbieders van zakelijke retailediensten zijn daardoor niet afhankelijk van KPN. Bovendien is er met betrekking tot diensten over glas op wholesale- en retailniveau sprake van een groeimarkt waar elke aanbieder gelijke kans heeft om die markt te veroveren.

Tot slot zal de dynamiek op de zakelijke markt gelet op de ambities van partijen alleen maar verder toenemen. Zo hebben diverse partijen, denk aan Ziggo Zakelijk en UPC Business, hun ambities om verder te willen groeien in de zakelijke markt kenbaar gemaakt. Ook partijen als Vodafone hebben grote ambities; zij wil samen met Eurofiber een stevige nummer twee op de zakelijke markt worden. Ook hebben diverse partijen, zoals Eurofiber-T-Mobile/Vodafone, BT, UPC, Ziggo, Tele2 (met overname BBned), Rabobouwfonds, forse investeringen in de zakelijke retail en/of wholesale markt voor de komende jaren aangekondigd. Kortom het beeld van het college over toetredingsdrempels is onjuist, niet onderbouwd en strookt niet met de werkelijkheid. KPN verzoekt derhalve de analyse over de toetredingsdrempels te heroverwegen.

### 2.3.6 Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur

Het college stelt in de marktanalyse van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten in rnr. 1766 van het ontwerpbesluit HK-WBT/HL dat KPN als enige partij beschikt over een landelijk dekkend kopernetwerk en over het grootste glasvezelaansluitnetwerk met een glasvezelnetwerkdekking van [KPN betrouwelijk – ] procent op 250 meter. Het college lijkt volledige replicatie van elk deze netwerken als noodzakelijke, maar onmogelijke concurrentievoorwaarde te stellen. Immers, HL stelt het college het volgende:

*'Bij het criterium repliceerbaarheid beoordeelt het college of de relevante infrastructuur (het relevante netwerk) binnen de termijn van de herziening van het onderhavige besluit economisch rendabel kan worden gerepliceerd door een netwerk met een vergelijkbare functionaliteit. Specifiek onderzoekt het college 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.'*

Wat betreft de repliceerbaarheid van KPN's kopernetwerk staat vast dat Tele2, als de grootste afnemer van ontbundelde toegang op koper, 75-80 procent van de bedrijvenlocaties in Nederland wel kan aansluiten. Slechts 20 procent van de bedrijvenlocaties in Nederland kan niet via replicatie van KPN's actieve kopernetwerk op basis van MDF/SDF-toegang worden aangesloten omdat investeringen in ontbundelde toegang onvoldoende rendabel is. Het betreft volgens het college bedrijvenlocaties, die zijn aangesloten op kleine MDF-centrales waar het aantal potentiële klanten gering is. Overigens stelt het college in rnr. 146 van het ontwerpbesluit HK-WBT/HL dat 11 procent van de bedrijvenlocaties waar MDF-afnemers geen dekking op koper hebben, wel een glasalternatief beschikbaar is. Dit betekent derhalve dat slechts 9 procent van de bedrijvenlocaties in Nederland op koper niet via replicatie van KPN's netwerken op basis van MDF/SDF- of ODF-toegang kan worden aangesloten.

In de analyse van de retailmarkt stelt het college vast dat de netwerkdekking als percentage van aansluitbare bedrijven in geheel Nederland op basis van eigen infrastructuur van KPN voor on-net en near-net klanten <150 meter en voor near-net klanten <250 meter in 2011 respectievelijk [55-60] procent en [70-75] procent bedraagt en van de gezamenlijke zakelijke

aanbieders Eurofiber, Ziggo, Colt, Tele2, Verizon, UPC-Business, Delta en BT respectievelijk [55-60] procent en [75-80] procent. Ondanks de grotere netwerkdekking van alternatieve glasaanbieders gezamenlijk, waarbij de glasdekking van lokale aanbieders niet eens is betrokken, stelt het college dat de glasnetwerk van KPN volledig repliceerbaar dient te zijn. Op dit moment zijn er geen afnemers van ontbundelde toegang op het glasvezelnetwerk van KPN. Het glasnetwerk van KPN is op dit moment dus niet gerepliceerd en lijkt daarmee dus niet te voldoen aan de door het college gestelde noodzakelijke concurrentievoorwaarde. Volgens het college is Tele2 een potentiële partij om de komende reguleringsperiode een deel van het glasnetwerk van KPN, maximaal 54 procent van de netwerkdekking van KPN, op basis van ODF-access (FttO) te repliceren. De redenen voor Tele2 om niet naar het resterende deel van de MDF-locaties uit te rollen, gelden volgens het college ook voor de (potentiële) uitrol naar de 46 procent van de ODF-access (FttO) locaties.

Afnemers van MDF/SDF en de eigenaren van glasvezelnetwerken bieden ook toegang aan andere aanbieders in de vorm van WHL en WBT. Dat wil zeggen dat ook andere aanbieders op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten actief kunnen zijn zonder zelf over een netwerk te beschikken en zonder zelf MDF/SDF-access af te nemen van KPN. Concluderend stelt het college dat in principe voor circa 90 procent van de bedrijvenlocaties op basis van ontbundelde toegang op koper en via glas een aanbod van andere partijen dan KPN beschikbaar is. Afgezien van het feit dat KPN betwist dat de voorwaarde van volledige repliceerbaarheid voortvloeit uit het Europese en nationaal regelgevend kader, meent KPN dat het college op geen enkele wijze heeft aangetoond dat het niet kunnen aansluiten van de resterende 10 procent van de bedrijvenlocaties in Nederland op basis van ontbundelde toegang op koper en via glas dusdanige potentiële mededingingsproblemen veroorzaakt dat dat HK-WBT/HL-regulering rechtvaardigt.

KPN hanteert bovendien, gedreven vanuit de concurrentie op de internetmarkt, een open wholesale beleid. Partijen kunnen dus altijd de resterende 10 procent dekking inkopen bij KPN. Deze resterende 10 procent dekking zou ook met internet-VPNs kunnen worden ingevuld (nog los van de niet onderzochte mogelijkheid om bij een andere provider bijvoorbeeld glas in te kopen).

De voorgaande conclusie van het college verhoudt zich naar de mening van KPN slecht met een andere constatering van het college dat afnemers van MDF/SDF vaak complementair HK-WBT/HL-dekking kopen in gebieden waar zij geen afnemen. Het college stelt dat voor een deel van deze complementair ingekochte HK-WBT/HL-diensten er geen alternatief van andere aanbieders beschikbaar is. Het gevolg is volgens het college dat retailaanbieders die een enkele locatie niet kunnen ontsluiten, een heel contract met verschillende aansluitingen mislopen. In dat geval zal een groot deel van deze contracten toevallen aan KPN die als enige partij een landelijk dekkend netwerk heeft.

### 2.3.7 Netwerkvoordelen

#### (i) Het kopernetwerk

Het college stelt in rnr. 319 van het ontwerpbesluit ODF-access (FttO) dat KPN de enige aanbieder in Nederland is met een koperen aansluitnetwerk en dat:

*De zakelijke afnemers die de komende periode zullen overstappen op glas, komen grotendeels van koper. Omdat KPN de sterkste positie op koper heeft, zullen de meeste overstappers komen van koperdiensten van KPN.'*

Het college geeft vervolgens aan dat het voornamelijk door de bestaande relatie die KPN heeft met een koperafnemer dat KPN makkelijker klanten kan overzetten naar glas. KPN merkt allereerst op dat het college alleen naar KPN verwijst en het mogelijk voordeel met het kopernetwerk. KPN herkent niet dat het makkelijker en sneller haar (koper) klanten kan aansluiten op glas. Voor elke glasklant geldt hetzelfde proces van aansluiten (of hij reeds al een (koper) klant van KPN is of niet maakt niet uit). Voor niet infra-gebonden klanten geldt sowieso dat zij kunnen inkopen bij alle partijen en zodoende kunnen cherry-picken op de lijnen die ze willen hebben.

Ten tweede betwijfelt KPN de stelling van het college dat alleen KPN een voordeel (voor zover er sprake is van een voordeel) heeft met het kopernetwerk om sneller of makkelijker klanten op glas aan te sluiten. Immers een Tele2 die een landelijk dekkend netwerk heeft op koper kan evengoed haar zakelijke afnemers op koper actief migreren naar glas. Ook andere afnemers van passieve en actieve diensten van KPN hebben die mogelijkheid. KPN ziet niet in hoe het een specifiek voordeel heeft ten opzichte van andere partijen die eveneens actief zijn op het kopernetwerk.

Tenslotte stelt KPN vast dat lokale/regionale aanbieders ondanks het feit dat ze niet actief zijn op een kopernetwerk heel goed in staat zijn om afnemers aan zich te binden. KPN verwijst in dat kader nogmaals naar haar paper inzake lokale glasinitiatieven.

KPN heeft grote bedenkingen inzake de zogenaamde voordelen die KPN zou hebben met haar koperen netwerk en verzoekt het college zijn conclusies nader te onderbouwen dan wel te heroverwegen.

*(ii) Voordelen glas*

Volgens het college heeft KPN voordelen als gevolg van haar glas netwerkdekking. Als gevolg hiervan zou KPN controle hebben over moeilijk te repliceren infrastructuur. Als gevolg daarvan zou KPN zelfs in aanwezigheid van ULL regulering op koper en ODF regulering op FttO nog steeds een te groot voordeel hebben.

Naar de mening van KPN wordt het voordeel van KPN op de markt van zakelijke netwerkdiensten door het college overdreven. Uit de praktijk blijkt dat KPN regelmatig deals verliest aan concurrenten. Daar zitten ook grote deals met meer dan honderd aansluitingen (waarvan veel glas) tussen. KPN heeft veel van deze deals verloren in de jaren dat zij niet gereguleerd was.

Ten aanzien van de glasdekking wijst KPN er op dat de glasdekking van de gezamenlijke concurrentie even groot is als die van KPN. Het zou KPN overigens niet verbazen als de glasdekking van de drie grootste concurrenten (Eurofiber, Tele2 en BT) van KPN de glasdekking van KPN nagenoeg evenaren.

Concurrenten kunnen bij elkaar inkopen om de noodzakelijke dekking te krijgen. Het college stelt dat hierdoor een dusdanig nadeel ontstaat dat niet meer met KPN geconcurrereerd zou kunnen worden. Het college trekt die conclusie na enkele interviews met enkele partijen die bij KPN inkopen. Dit is echter volstrekt onvoldoende. Het college had de beweringen van genoemde partijen moeten controleren aan de hand van feitelijke gegevens en bijvoorbeeld een kostenberekening. Alleen dan kan objectief vastgesteld worden dat de kosten van inkopen bij meerdere partijen een belangrijk concurrentienadeel oplevert.

Inkopen vormt bij meerdere partijen geen onoverkomelijke drempel, het multi-vendor beleid van verschillende aanbieders is hier het bewijs van (zie paragraaf 2.3.12). Als dat wel het geval zou zijn dan zouden partijen wel alle verbindingen bij KPN inkopen. Kennelijk weegt het voordeel van cherry-picking bij meer partijen ruimschoots op tegen het vermeende nadeel van inkopen bij meerdere partijen. Het voordeel dat KPN zou hebben van de huidige netwerkdekking is dus veel minder groot dan het college doet voorkomen.

(iii) *Belang van coaxdekking*

Zoals al aangetoond is KPN van mening dat de kabelaanbieders met hun coax netwerk reeds al de nodige concurrentiedruk uitoefenen op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. Het feit dat het coax netwerk 70 procent van de bedrijvenlocaties dekt draagt hier aanzienlijk aan bij. Daarnaast stelt het college dat:

*'Ondanks deze fijnmazige [glasvezelnetwerken] kabelnetwerken beschikken de kabelaanbieders over een zeer beperkt marktaandeel op het segment zakelijk glasvezel. De glasvezelnetwerken van de kabelaanbieders worden thans voornamelijk ingezet als core netwerk ten behoeve van het coaxaansluitingen en niet als aansluitnetwerk voor de zakelijke markt.'*

Ondanks het feit dat een groot gedeelte van deze passage vertrouwelijk is gemaakt heeft KPN grote moeite om deze conclusie van het college te rijmen met het standpunt van Ziggo over haar glasvezelnetwerk op haar website:

*'Ons netwerk bestaat voor 98% uit glasvezel, tot op gemiddeld 300 meter van de voordeur van onze klanten. Daarmee heeft Ziggo het grootste glasvezelnetwerk van Nederland.'*

*'Dit Hybrid Fibre Coax-netwerk (HFC) met een dagelijkse capaciteit per aansluiting van 3-4 Gbps vormt 98% van ons totale netwerk en biedt onze klanten uiteenlopende producten en diensten, zoals High Definition-televisie, interactieve televisie (On Demand), analoge televisie, (digitale) radio, hoge snelheid breedbandinternet (nu tot 120Mbit/s en in de toekomst tot 400Mbit/s) en telefonie.'*

*'Zakelijke klanten kunnen kiezen voor producten over coax met verhoogde dienstverlening (SLA) of glasvezeldiensten voor datacommunicatie en grootzakelijke telefonie.'*

*'De grootste gemeentes in het Ziggo verzorgingsgebied zijn Den Haag, Utrecht, Tilburg, Groningen, Breda, Enschede, Amersfoort, Haarlemmermeer, Den Bosch, Zoetermeer, Maastricht, Leiden, Zwolle, Ede, Deventer, Sittard-Geleen en Delft.'*

KPN verzoekt het college gelet op bovenstaande zijn conclusie ten aanzien van netwerkdekking en de voordelen die KPN daaraan zou verlenen te heroverwegen.

### 2.3.8 Verticale integratie

Het college stelt dat KPN in een situatie zonder regulering voordelen heeft uit de verticale integratie. KPN stelt vast dat er op dit moment juist sprake is van een situatie van regulering van MDF-ODF (FtTH) en geen regulering van ODF-access (FtTO) op de markt voor zakelijke netwerkdiensten. Het college had de zogenaamde voordelen van verticale integratie moeten onderzoeken ervan uitgaande dat er MDF/SDF-ODF (FtTH) regulering is dit is immers een gegeven. Op basis van deze regulering zijn de voordelen die KPN heeft met verticale integratie veel minder aannemelijk volgens KPN. KPN doet een verzoek aan het college om zijn stelling inzake voordelen van verticale integratie nader te onderbouwen dan wel te herzien gelet op het feit dat er sprake is van MDF/SDF-ODF (FtTH) regulering.

### 2.3.9 Schaal en breedtevoordelen

Net als voor de netwerkvoordelen stelt het college dat KPN in afwezigheid van regulering de markt voor zakelijke netwerkdiensten wordt gekenmerkt door schaal- en breedtevoordelen waardoor KPN de grootste aanbieder makkelijker klanten kan aansluiten op glas. KPN heeft moeite om deze conclusie van het college te volgen omdat er MDF/SDF-ODF (FttH) regulering een gegeven is in de markt voor zakelijke netwerkdiensten. KPN doet dan ook een verzoek aan het college om zijn stelling inzake voordelen voor KPN van schaal- en breedtevoordelen nader te onderbouwen dan wel te herzien gelet op het feit dat er sprake is van MDF/SDF-ODF (FttH) regulering.

### 2.3.10 Effect van bundeling

Het college stelt vast dat in afwezigheid van ULL-regulering de belangrijkste concurrenten van KPN niet in staat zijn om dezelfde bundel van diensten aan te bieden. Ook hier stelt KPN vast dat het college abstraheert van de huidige MDF-ODF (FttH) regulering die bestaat. KPN doet dan ook een verzoek aan het college om zijn stelling inzake bundelen nader te onderbouwen dan wel te herzien gelet op het feit dat er sprake is van MDF-ODF (FttH) regulering.

Bovendien stelt het college zonder onderbouwing dat triple-play inclusief televisiediensten geen doorslaggevende trend in de zakelijke markt is. KPN wenst te benadrukken dat de kabelaanbieders televisiediensten standaard aanbieden in hun zakelijk pakket

<https://www.ziggozakelijk.nl/televisie>  
<http://business.upc.nl/producten/alles-in-1-zakelijk/>

Voor zover het college van mening is dat de kabelaanbieders geen voordeel hebben met bundelen van televisiediensten, kunnen kabelaanbieders op zijn minst breedtevoordelen hieraan verbinden. KPN verzoekt het college hier nader onderzoek naar te doen.

### 2.3.11 Ontbreken van kopersmacht

Ook inzake het ontbreken van kopersmacht stelt KPN vast dat het college abstraheert van de huidige MDF/SDF-ODF (FttH) regulering die van toepassing is. KPN verzoekt het college zijn conclusie ten opzichte van het ontbreken van kopersmacht te heroverwegen en rekening te houden met de invloed van MDF/SDF-ODF (FttH) regulering.

### 2.3.12 Belang van multi-site

Het college stelt in het ODF-access (FttO) ontwerpbesluit dat 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 vestigingen en/of datacenters via een datacommunicatieverbinding of een huurlijn. Een gemiddeld datacommunicatiecontract in Nederland bestaat op dit moment uit ongeveer acht aansluitingen.

Uit onderzoek van Dialogic komt naar voren dat een aanzienlijk aantal multi-site afnemers een voorkeur heeft om alle lijnen bij één afnemer in te kopen. Daarnaast is het volgens het college belangrijk dat aanbieders aan multi-site afnemers een gecombineerd aanbod van koper en glasvezel kunnen doen. Hoe groter het aantal bedrijvenlocaties, des te groter de



kans dat één van deze locaties alleen door KPN ontsloten kan worden. Deze kans neemt nog verder toe nu multi-site contracten in **[KPN vertrouwelijk -**

]. Volgens het college is het daarbij een voordeel, maar geen noodzaak dat een retailaanbieder alle aansluitingen op basis van zijn eigen netwerk kan leveren of dat hij alle aansluitingen (in aanvulling op zijn eigen netwerk) bij dezelfde wholesaleaanbieder kan inkopen.

Het college stelt dat KPN een voordeel heeft ten opzichte van andere aanbieders voor het bedienen van de multi-site vraag mede gelet op haar netwerkdekking die zo kenmerkend is voor de zakelijke netwerkdiensten markt, aldus het college.

KPN wenst hierop de volgende aspecten te benadrukken inzake het bedienen van de multi-site vraag.

*(i) Veelheid aan wholesale aanbod*

Zoals ook het college erkent is er in Nederland een veelheid van glasaanbieders die wholesale toegangsdiensten. Aanbieders op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten kunnen dus glasaansluitingen inkopen. En daarnaast blijken aanbieders dit ook te doen, zoals KPN hierna zal toelichten.

*(ii) Betere voorwaarden door multi-vendor beleid voor alternatieve afnemers*

KPN is van mening dat concurrenten/alternatieve partijen juist een voordeel hebben door bij verschillende partijen te kunnen inkopen. De aanzienlijke tijd en inspanning, zoals het college suggereert, die het alternatieve aanbieders zou kosten om met elkaar voorwaarden overeen te komen om aan de multi-site vraag te kunnen voldoen, is volgens KPN ver overtrokken en niet op basis van feiten onderbouwd. In elk geval staat deze gesuggereerde drempel niet in de weg dat het op grote schaal plaatsvindt.

KPN is van mening, aangezien zoals het college zelf stelt, het netwerk van KPN gedupliceerd is dat concurrenten/alternatieve partijen bij verschillende aanbieders glas inkopen tegen de meest gunstige voorwaarden om zo aan multi-site vraag te voldoen. Bij KPN Wholesale is bekend is dat **[KPN vertrouwelijk -**

].

Het multi-vendor beleid van afnemers is ook daadwerkelijk waarneembaar, zoals blijkt uit de hieronder genoemde multi-site bids: **[KPN vertrouwelijk -**

1.

(iii) *Regionale aanbieders in staat landelijk aanbod te doen*

CBizz bevestigt overigens op haar website dat het makkelijk als regionale aanbieder een landelijk aanbod kan maken<sup>19</sup>

*'In heel Nederland kan CBizz hoogwaardige verbindingen leveren. Als u de hoge eisen aan uw internetverbinding of een verbinding tussen twee locaties stelt, dan is de keuze eenvoudig: glasvezel. Een glasvezelverbinding biedt maximale betrouwbaarheid. Bovendien is de snelheid bijna onbeperkt: tot 1 Gbit/s!*

*Uw bedrijf wordt aangesloten met een eigen vezelpaar. De snelheid is ongedeeld en symmetrisch. Door strategische samenwerking met diverse glasvezelleveranciers kan CBizz dat landelijk. CBizz heeft ook alternatieven, zoals SDSL of straalverbindingen, vooral interessant als de afstand tot de glasvezelinfra groot is.'*

KPN is van mening dat dit ook geldt voor andere meer lokale/regionale aanbieders (zie ook bijlage III).

In de zienswijze op het ontwerphuurlijnenbesluit van juli 2008 had KPN overigens ook al aangegeven dat marktpartijen glasverbindingen bij meerdere partijen inkopen. KPN was één van die partijen. Deze praktijk is niet veranderd, alleen de positie van leveranciers op het voorkeurslijstje van de inkopende partijen is gewijzigd. Bovendien als de inkoopkosten zo doorslaggevend zijn dan vraagt KPN zich af waarom partijen er niet massaal voor kiezen om alles bij KPN in te kopen. Het meest waarschijnlijke antwoord is dat de lagere inkoopkosten door het inkopen bij meerdere partijen ruimschoots opweegt tegen de vermeende inkoopkosten.

(iv) *KPN verliest multi-site bids*

KPN heeft een aantal multi-site bids waar KPN Zakelijke Markt een offerte voor heeft uitgebracht nader geanalyseerd. Het gaat om de volgende multi-site bids: **[KPN vertrouwelijk -**

---

<sup>19</sup> <http://www.cbizz.nl/internet/glasvezel/>

J. Op basis hiervan valt op dat het mogelijk is om voor een afnemer om aan een bid te voldoen zonder afhankelijk te zijn van het netwerk van KPN.

KPN Wholesale merkt ten overvloede op dat partijen/klanten soms een offerte aanvragen bij KPN Wholesale om maar aan een gedeelte van een multi-site bid te voldoen. Dit heeft er zeer waarschijnlijk alles mee te maken dat ze of

- 1) zelf voor een gedeelte in de bid kunnen voorzien of
- 2) bij andere spelers kunnen inkopen of
- 3) een mix samenstellen die het voordeligst uitkomt om aan de multi-site vraag te voldoen.

KPN verzoekt het college bovenstaande gegevens in acht te nemen alvorens te concluderen dat KPN een voordeel heeft met het bedienen van de multi-site vraag.

## **2.4 Conclusie**

KPN acht in onderhavig ontwerpbesluit de marktafbakening en de dominantieanalyse niet geactualiseerd en onvoldoende onderbouwd. Dit geldt de conclusie dat internettoegang niet tot de relevante markt behoort. Voor heeft het college in de concurrentieanalyse van de markt voor zakelijke netwerkdiensten de netwerkdekking van KPN ten opzichte van anderen waar het gaat om het kunnen vervullen van de multi-site vraag ten onrechte veel te positief gewaardeerd. Verder heeft het college ten onrechte een aantal cruciale aspecten zoals de dynamiek in de markt, de rol van kabelaanbieders, lage toetredingsdrempels onvoldoende onderzocht dan wel er onvoldoende gewicht aan gegeven in de analyse.

---

<sup>20</sup> [KPN vertrouwelijk -



### 3 De markt voor ontbundelde toegang tot zakelijk glasvezelnetwerken

#### 3.1 Inleiding

In het hierna volgende hoofdstuk zal KPN ingaan op een aantal conclusies van het college met betrekking tot de marktafbakening.

#### 3.2 Product marktafbakening

##### 3.2.1 Productomschrijving ODF-access (FttO)

Inzake de productomschrijving ODF-access (FttO) in rnr. 148 en in Figuur 4 wenst KPN het volgende op te merken:

OPTA geeft hier een sterk vereenvoudigde versie van de werkelijkheid. In tegenstelling tot het kopernetwerk is het glasnetwerk verre van stabiel qua architectuur. Een zakelijke glasvezel passeert in de regel meerdere manipulatiepunten alvorens op de locatie uit te komen waar de eerste apparatuur staat. De plaats waar de eerste actieve apparatuur staat is in de tijd aan verandering onderhevig en wordt sterk gestuurd door lokale optimalisatie van de benodigde investeringen. Deze optimalisatie is vaak een keuze tussen het aanleggen van extra glas of het plaatsen van actieve apparatuur op de glasroute. Daarnaast is er bij KPN al enige tijd een beweging in de architectuur, waarbij de nummercentrale als toekomst vast toegangspunt gaat verdwijnen. Dit geldt nog meer voor glas dan voor koper. Het kan voorkomen dat op dit moment een PAN kabel nog afgemonteerd wordt in een nummercentrale (Metro Bridge). Wanneer de betreffende PAN kabel een capaciteitsuitbreiding krijgt dan hoeft die capaciteitsuitbreiding niet noodzakelijkerwijs dezelfde Metro Bridge te eindigen. Het is zelfs gezien de doelarchitectuur van KPN logischer om die capaciteitsuitbreiding meteen door te laten lopen naar de MC. De MC is namelijk de toekomst vaste locatie in de nieuwe netwerkarchitectuur. Een andere beweging kan zijn dat actieve apparatuur nu nog in de nummercentrale staat maar bij het volraken van de PAN kabels verplaatst gaat worden naar een APANK of straatkast (MA locatie), dichterbij de eindklant. Ook dit is een investeringsoptimalisatie waarbij PAN kabel uitbreidingen worden afgewogen tegen het plaatsen van een APANK of straatkast. Ook hybride situaties komen veel voor: een deel van de verbindingen in een gebied wordt op de APANK locatie verbonden met actieve apparatuur, een ander deel uit hetzelfde gebied op de Metro Bridge of zelfs MC locatie.

Het glasvezelnetwerk FttO is gelet op bovenstaande dus nog sterk in beweging en is nog lang niet toekomstvast zoals het kopernetwerk dat is. Het college dient hier op zijn minst rekening te houden bij het opleggen van een toegangsverplichting voor ODF-access (FttO). KPN verzoekt het college dat alsnog te doen.

##### 3.2.2 Kabelnetwerken

Het college concludeert dat er geen sprake is van directe concurrentiedruk van de kabel op de markt voor ODF-access (FttO). Vervolgens stelt het college dat de indirecte prijsdruk van kabelnetwerken zodanig beperkt is dat het college deze niet als substituuat aanmerkt.

Deze conclusie van het college is deels gebaseerd op de aanname dat de kabel/coax niet ontbundeld kan worden. KPN verwijst naar haar beroep in zake het marktanalysebesluit ULL van 29 december 2012, waarin KPN duidelijk heeft beargumenteerd dat er wel degelijk een

vorm van ontbundelde toegang over kabel/coax mogelijk is. KPN verzoekt het college deze argumenten in onderhavige consultatie mee te nemen.

### 3.2.3 Mobiele en draadloze netwerken

Het college stelt in rnr. 247 dat er geen sprake is van directe en indirecte vraagsubstitutie van mobiele en draadloze netwerken op de markt voor ODF-access (FttO). Er is volgens het college geen sprake van directe vraagsubstitutie omdat het niet mogelijk is om via een mobiel of draadloos netwerk op een vergelijkbare wijze fysiek toegang te verlenen als met ODF-access (FttO). Er is geen sprake van indirecte vraagsubstitutie omdat het college vast stelt dat mobiele en draadloze verbindingen niet tot de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten behoren.

Het college erkent overigens wel dat er met draadloze en mobiele verbindingen wel een vorm van wholesale breedbandtoegang mogelijk is (zie rnr. 245). Het college had dan ook op zijn minst moeten onderzoeken of deze vorm van wholesale breedbandtoegang via mobiele en draadloze netwerken geen indirecte prijsdruk uitoefent op de ODF-access (FttO) markt. KPN verzoekt het college dit alsnog te doen.

Daarnaast wenst KPN op te merken dat het college niet stil staat bij straalverbindingen. Straalverbindingen zijn volgens KPN wel degelijk een alternatief voor ODF-access (FttO). Met straalverbindingen kunnen aanbieders tegen relatief lage kosten hoog capacitaire verbindingen tot stand brengen en meerdere klantlocaties met elkaar verbinden. Een recent persbericht van Tele2 bevestigt dit net als CBizz op haar eigen website. KPN verzoekt dan ook het college om nader onderzoek te doen naar straalverbindingen en in hoeverre deze als alternatief kunnen gelden voor ODF-access (FttO).

*‘Tele2: internettoegang via straalverbinding 27 maart 2012 TelecomPaper*

*De provincie Noord-Holland en gemeenten in de Kop van Noord-Holland gaan samenwerken met Tele2 om breedband via straalverbinding voor ondernemers in het buitengebied mogelijk te maken. Het doel is om bedrijven en instellingen in de regio toegang te bieden tot betaalbare breedbandverbindingen via glasvezel, kabel of straalverbinding. 'Hiermee is Noord-Holland Noord aangesloten op het grootste breedbandnetwerk van Nederland.' aldus Jan van Run, gedeputeerde Economie van de Provincie Noord-Holland. Hein Boot, Managing Director Tele2 Network Development, stelt dat Tele2 de eerste provider is die op deze manier breedband internet aanbiedt. Door gebruik te maken van nieuwe technologieën in straalverbindingen kan Tele2 volgens Boot bedrijven in de regio nu toegang bieden tot het Tele2 netwerk 'tegen een zeer aantrekkelijk tarief', zo staat op de website van Breednet. De tarieven worden lager naarmate meer ondernemers meedoen. Verder worden de eenmalige aansluitingskosten verlaagd naar 1000 euro per aansluiting als er als er minimaal 3 succesvolle vraagbundelingstrajecten in de Kop van Noord-Holland zijn. De komende maanden is er een aantal voorlichtingsbijeenkomsten voor ondernemers.'*

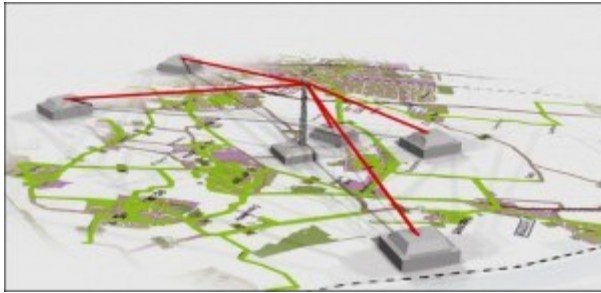
*‘CBizz kan straalverbindingen binnen een paar weken opleveren<sup>21</sup>*

*‘Op locaties waar een glasvezelverbinding niet handig is of veel graafwerk vraagt, levert CBizz een straalverbinding. De verbinding heeft een SLA met een uptime van minimaal 99,8%. Een straalverbinding kent sinds november 2009 snelheden tot 200 Mbit/s. De verbinding is ongedeelde en symmetrisch. CBizz kan een straalverbinding leveren in Bleiswijk, Midden-Delfland, Westland, Aalsmeer en in het havengebied van de Waalhaven tot de tweede Maasvlakte.*

*Hieronder een voorbeeld van een netwerk met internet voor een bedrijf met 5 locaties met straalverbindingen via de CAIW-mast in Naaldwijk.’*

---

<sup>21</sup> <http://www.cbizz.nl/internet/straalverbinding/>



### 3.2.4 Dark fibers

KPN merkt op dat het college geen onderzoek heeft gedaan of dark fibers tot de markt voor ODF-access (FttO) behoren. Volgens KPN had het college op zijn minst dit moeten onderzoeken.

### 3.3 Geografische marktafbakening

Het college erkent dat er weliswaar geografische verschillen kunnen bestaan door de nog voortdurende uitrol van glasvezelnetwerken. Echter stelt het dat de concurrentieomstandigheden nog voldoende homogeen zijn om te concluderen dat de relevante geografische markt nationaal is. KPN heeft ernstige bedenkingen tegen de geografische marktafbakening van het college gelet op het volgende.

#### (i) Startpunt van de geografische marktafbakening

Het startpunt van de analyse van de geografische marktafbakening van het college is het dekkingsgebied van ODF-access (FttO) van KPN. Het college gaat vervolgens na of er binnen Nederland gebieden zijn te onderscheiden waarin duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen. KPN is het niet eens met deze aanpak van het college. KPN heeft reeds in reacties op eerdere ontwerpbesluiten aangegeven dat het startpunt van een marktafbakening de kleinst mogelijke markt dient te zijn, zelfs als het om een elektronische communicatiemarkt gaat. De NMa heeft recentelijk nog inzake de overname van Lijbrandt-Glashart-Reggefiber Wholesale opgemerkt dat gelet op de beperkte uitrol van het glasvezelnetwerk een meer regionale marktafbakening van deze markten niet onwezenlijk werd geacht. Alhoewel deze opmerking van de NMa zag op de markten voor LK-WBT, televisie, vaste telefonie en internettoegang<sup>22</sup>, kan dit argument evengoed worden gesteld voor de markt voor ODF-access (FttO).

Bovendien stelt KPN vast dat bij het vaststellen van de geografische markt het college er in feite al van uit gaat dat KPN een AMM positie heeft. Zo stelt het college vast in rnr. 254:

*'KPN is de grootste partij die actief is als aanbieder op de markt voor ODF-access (FttO). KPN heeft FttO dekking in gebieden verspreid over heel Nederland en een nagenoeg landelijke dekking die in de komende reguleringsperiode nog verder zal toenemen. Het college hanteert daarom als startpunt van de geografische afbakening het dekkingsgebied van ODF-access (FttO) van KPN en gaat na of er binnen Nederland gebieden zijn te onderscheiden waarin duidelijk afwijkende concurrentievoorwaarden heersen...'*

<sup>22</sup> Zie rnr. 40 en 41 van het NMa besluit (7325) KPN-Lijbrandt-Glashart-Reggefiber Wholesale.

KPN benadrukt dat het afbakenen van de productmarkt en de geografische markt een middel is om AMM vast te stellen. Het kan niet zo zijn dat het college eerst vast stelt dat KPN de grootste is of te wel een AMM positie heeft om vervolgens de geografische markt af te bakenen. Door een dergelijk startpunt te hanteren, waarbij het college uitgaat van KPN als de grootste partij met een landelijk dekkend netwerk, verzuimt het college te onderzoeken of er sprake is van een regionale/lokale markt.

KPN verzoekt derhalve het college gelet op bovenstaande de geografische markt voor ODF-access (FttO) opnieuw te onderzoeken.

(ii) *Geografische tariefverschillen*

In rnr. 263 stelt het college:

*‘Voor zover geografische verschillen in tarieven te verklaren zijn door kostenverschillen, wijzen deze niet op geografische verschillen in concurrentieomstandigheden. Los van het bovenstaande heeft het college geen aanwijzingen dat aanbieders van zakelijke netwerkdiensten prijsverschillen hanteren tussen verschillende regio’s.’*

Kort samengevat stelt het college dat omdat KPN een landelijk tariefschema hanteert met een indeling naar vier gebiedstypen die gebaseerd zijn op kostenverschillen dat er eerder sprake is van een landelijke markt voor ODF-access (FttO). KPN heeft moeite om deze redenering te volgen omdat, zoals het college zelf constateert in rnr. 169, ODF-access (FttO) van KPN in de praktijk niet wordt afgenomen door wholesale partijen en de tarieven van KPN dus in feite geen marktprijs zijn. Evengoed is het mogelijk dat indien ODF-access (FttO) zou worden afgenomen er mogelijk van het tariefschema afgeweken zou worden als gevolg van de concurrentiele situatie in een bepaald gebied. Het feit is echter dat dit niet te bepalen is aangezien ODF-access (FttO) niet wordt afgenomen. Het hanteren van het huidige landelijk tariefschema van KPN voor ODF-access (FttO) om wel of geen geografische verschillen mee aan te tonen is dan ook niets zeggend. Volgens KPN had het college het KPN Wholesale tariefschema voor FttO dus niet als een aanwijzing mogen gebruiken dat er sprake is van een landelijk tarief.

Daarnaast merkt KPN op dat het college in rnr. 256 stelt:

*‘Het aantal leveringen van ODF-access (FttO) verschilt in beperkte mate tussen gebieden in Nederland.’*

KPN deelt deze conclusie niet en constateert wel degelijk verschillen in afname tussen verschillende gebieden. Dit heeft te maken met de concentraties van bedrijven. De penetratie in de randstad is bijvoorbeeld veel groter dan in de rest van Nederland, mede gelet op het aantal bedrijven dat er gevestigd is. KPN verwijst ook naar het paper over lokale glasvezelinitiatieven (zie bijlage III) en merkt op dat het college maar bij een beperkt aantal partijen het aantal glasaansluitingen heeft uitgevraagd.

(iii) *Geografische verdeling van marktaandelen*

In rnr. 265 erkent het college geografische verschillen in marktaandelen. Het college stelt echter dat hij heeft onderzocht of er een correlatie is tussen het aantal glasvezelnetwerken in een postcodegebied en het aandeel van KPN in het aantal gerealiseerde glasvezelaansluitingen in het betreffende postcodegebied. Het college stelt dat KPN gemiddeld een marktaandeel heeft van 50 tot 60 procent bij de aanwezigheid van één of twee partijen en bij de aanwezigheid van drie tot vijf partijen gemiddeld een marktaandeel 40 tot 50%. Het college noemt deze verschillen beperkt en gaat er derhalve vanuit dat er alsnog sprake is van een landelijke markt.



KPN acht deze redenering van OPTA niet voldoende onderbouwd en begrijpt niet waarom de in de ogen van het college, geringe verschillen in gemiddelde marktaandeelen van KPN per gebied duiden op een landelijke markt, waarbij gemiddelde overigens niet uitsluit dat er grote verschillen tussen diverse gebieden kunnen bestaan.

Bovendien hanteert het college precies hetzelfde onderzoek naar het aantal glasvezelnetwerken in een postcodegebied voor de ODF-access (FttO) markt als voor de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten (zie rnr. 1633). KPN begrijpt niet hoe dezelfde geografische analyse voor de retailmarkt van zakelijke netwerkdiensten ook voor de markt voor ODF-access (FttO) kan gelden.

Het is voor KPN daarnaast onduidelijk hoe deze correlatie uitgerekend is en op basis van welke gegevens. Zo is onder andere niet duidelijk welke glasvezels zijn meegenomen en ook welke aanbieders. KPN vraagt zich bijvoorbeeld af of het college een goed beeld heeft van het aantal regionale/lokale glasvezelinitiatieven. KPN constateert dat het college uitsluitend verwijst naar Isilinx, TreNT en Relined (overigens in het kader van het vorige ontwerpbesluit), terwijl er veel meer lokale spelers zijn (zie paper over lokale glasvezelinitiatieven). In dat kader verwijst KPN naar een **[KPN vertrouwelijk -**

**]** en het geactualiseerde paper van KPN over de rol en betekenis van lokale glasinitiatieven (bijlage III).

Daarnaast valt op dat het college zelf in het ontwerpbesluit opmerkt dat er sprake is van regionale verschillen. KPN verwijst in dat kader naar voetnoot 154:

*‘..er is niet alleen sprake van landelijke spelers maar ook van regionale spelers zoals TReNT, Isilinx en Delta die in hun verzorgingsgebied een relatief sterke footprint hebben ten opzichte van KPN..’*

en voetnoot 160:

*‘KPN beschikt niet overal in Nederland dezelfde mate van schaalvoordelen. Schaalvoordelen op de markt voor ODF-access (FttO) zijn namelijk deels ook lokaal/regionaal en ontstaan door een grotere dichtheid van aansluitingen in een bepaald gebied. Aangezien er ook gebieden zijn waar KPN een minder grote dichtheid van aansluitingen op zakelijk glas heeft zijn er ook gebieden waar KPN geen of althans in mindere mate schaalvoordelen heeft. Het aantal van deze gebieden is echter relatief beperkt.’*

Waarom deze overwegingen die toch lijken te wijzen richting lokale/regionale geografische markten, niet worden meegenomen in de geografische marktafbakening is voor KPN niet duidelijk. KPN verzoekt het college om meer helderheid te verschaffen over het onderzoek dat het college heeft gedaan naar de geografische verdeling van marktaandeelen.

Daarnaast constateert KPN dat het college bij het bekijken van de geografische verdeling van marktaandeelen geen rekening houdt met het feit zoals het college zelf vaststelt in rnr. 24:

*‘glasvezel nog lang niet overal uitgerold’*

en rnr. 27:

*‘nog ongeveer 75 procent van de zakelijke eindgebruikers met meer dan vijf werknemers is echter nog niet daadwerkelijk is aangesloten op glasvezel.’*

Op zijn minst zou het college dit gegeven in acht dienen te nemen wanneer hij de marktaandeelen analyseert aangezien de totale omvang van de markt nog onzeker is omdat glas nog lang niet overal uitgerold is. KPN verzoekt het college dit alsnog te doen.

*(iv) Bedrijventerreinen*

Het college stelt in rnr. 266 dat:

*‘Bedrijventerreinen qua concurrentie intensiteit niet sterk verschillen van niet bedrijventerreinen.’*

Het college ziet dan ook geen reden om een andere (geografische) marktafbakening te hanteren dan voor niet-bedrijventerreinen. KPN merkt op dat er een aantal aanwijzingen is, dat het college zelf beaamt, die doen vermoeden dat bedrijventerreinen zich qua concurrentiele dynamiek onderscheiden van niet-bedrijventerreinen en dat een andere geografische marktafbakening derhalve gerechtvaardigd is. In ieder geval is het college blijkbaar wel van mening dat de verplichtingen (ND-5) voor bedrijventerreinen wel anders moeten zijn dan voor niet-bedrijventerreinen.

Op bedrijventerreinen is het doorgaans één partij die glasvezel uitrolt. Zodra een partij glas heeft uitgerold, is het niet aannemelijk dat een andere partij ook glasvezel zal uitrollen. Er is sprake van ‘concurrentie om de markt’. Dit betekent, zoals het college zelf stelt in rnr. 357, dat een aanbieder als eerste een bepaalde locatie of een bedrijventerrein ontsluit; vanwege verzonken kosten heeft deze aanbieder een voordeel ten opzichte van concurrenten die hun netwerk nog ten dele moeten uitrollen. Dit voordeel geldt in beginsel voor alle aanbieders.<sup>23</sup>

Op dit moment zijn er volgens schattingen van KPN circa [KPN vertrouwelijk – ] bedrijventerreinen waarvan circa [KPN vertrouwelijk – ] door KPN verglaasd zijn en circa [KPN vertrouwelijk – ] door andere partijen.

Deze situatie die inherent is aan bedrijventerreinen, zorgt er dus voor dat er een verschil is tussen bedrijventerreinen en niet-bedrijventerreinen qua concurrentie die mogelijk een andere geografische marktafbakening mogelijk rechtvaardigt.

KPN verzoekt het college om nader onderzoek te doen naar de geografische verschillen tussen bedrijventerreinen en niet-bedrijventerreinen.

*(v) Statisch versus dynamisch*

In rnr. 269 maakt het college een onderscheid tussen een statische en dynamische beschouwing van de marktaandelen. Zo stelt het college dat statisch gezien er geografische verschillen zijn in marktaandelen en dynamisch niet. KPN begrijpt deze redenering niet en kent ook een dergelijk onderscheid niet en vraagt het college dan ook om hier een nadere onderbouwing voor te geven.

*(vi) Conclusie geografische marktafbakening*

In de aanbeveling van de Commissie inzake NGA Netwerken (20-9-2010) wordt benadrukt dat:

*‘NRI’s moeten de verschillen onderzoeken in concurrentievoorwaarden in verschillende geografische gebieden om te bepalen of de omschrijving van sub nationale geografische markten of de oplegging van gedifferentieerde oplossingen gerechtvaardigd zijn.’*

KPN is van mening dat in de zakelijke (glas)markt voor ODF-access (FttO) er sprake is van geografische concurrentie verschillen die een sub-nationale geografische markt rechtvaardigen dan wel een gedifferentieerde oplossing (verplichtingen) rechtvaardigen.

<sup>23</sup> [KPN Vertrouwelijk –

KPN verzoekt het college derhalve bovenstaande aanwijzingen die een sub-nationale geografische markt rechtvaardigen in zijn analyse mee te nemen.

## 4 Dominantieanalyse

### 4.1 Inleiding

In februari 2012 kwam het college tot de conclusie dat de markt voor ODF-access (FttO) concurrerend was en dat er geen sprake was van AMM. Nu concludeert het college in zijn dominantieanalyse dat KPN een AMM positie heeft op de markt voor ODF-access (FttO). Het college erkent echter zelf dat de conclusie dat KPN beschikt over AMM op de markt voor ODF-access (FttO) niet zonder meer evident is.

Dat het college toch in iets meer dan 6 maanden tijd tot de conclusie komt dat er wel sprake is nu van een AMM baseert het college op de argumenten die de Commissie in haar serious doubts brief heeft geuit. Zo stelde de Commissie kort samengevat dat:

- 1) de ODF-access (FttO) markt niet de kenmerken heeft van een opkomende markt;
- 2) KPN een *first mover advantage* heeft omdat het een grotere netwerkdekking heeft;
- 3) ondanks de koperregulering KPN nog steeds voordelen kan halen uit haar koper netwerk;
- 4) de alternatieve netwerken niet dezelfde dekkinggraad hebben als het netwerk van KPN. Gelet op de verwachte vraag naar multi-site dekking is dat een probleem;
- 5) KPN de enige aanbieder is die ten volle kan profiteren van haar verticale integratie.

KPN heeft een uitgebreide brief geschreven naar de Commissie geschreven naar aanleiding van de serious doubts waarin het nader is ingegaan op de argumenten van de Commissie (zie bijlage I).

### 4.2 Marktaandeel

In het ontwerpbesluit hecht het college veel waarde aan een vermeend gestegen marktaandeel van KPN. Naar de mening van KPN wordt aan de marktaandelen teveel waarde toegekend om de conclusie te kunnen dragen dat KPN een dominante positie zou hebben op de FttO markt.

#### 4.2.1 Methode voor bepalen marktaandelen

De FttO markt is een kunstmatige markt die door regulering gecreëerd kan worden indien de concurrentiesituatie op de retailmarkt dat rechtvaardigt. Dit kunstmatige karakter brengt met zich mee dat de vraag zich voordoet hoe een marktaandeel op een dergelijke kunstmatige markt gemeten zou moeten worden. Vast staat dat er – door het kunstmatige karakter – geen externe leveringen zijn maar alleen interne. Alleen al om die reden is een marktaandeel op omzet niet te bepalen. OPTA is dus aangewezen op aantallen.

Uit rnr. 294, 295 alsmede uit voetnoot 126 blijkt dat er nogal wat keuzes zijn als het gaat om de te hanteren definitie bij de tellingen van die aantallen. In recente besluiten heeft het college dan ook een aantal keer de definitie gewijzigd met grote impact op de geconstateerde marktaandelen. Het college zegt nu het aantal aansluitlijnen als basis te nemen maar gaat er in het besluit niet nader op in wat zij hier precies onder verstaat. Uit voetnoot 125 alsmede uit een nadere publicatie SMM cijfers van 16 oktober 2012<sup>24</sup> maakt KPN op dat het college een optelling maakt van een aantal gegevens uit de structurele

<sup>24</sup> OPTA/AM/2012/202690

marktmonitor. Als vervolgens in de definities van de structurele marktmonitor gekeken wordt dan wordt duidelijk wat onder een glasaansluiting moet worden verstaan:

*'Zakelijke glasaansluitingen betreffen alle klantlocaties (vestigingen) die op glasvezel zijn aangesloten, ongeacht het gebruikte type interface of transportprotocol en ongeacht de over de aansluiting geleverde dienst(en). Het dient te gaan om aansluitingen die in gebruik zijn, dus niet om klantlocaties die wel op glasvezel zijn aangesloten maar waarover geen diensten (meer) worden geleverd. Hier worden alleen de wholesale glasaansluitingen bedoeld waarmee in de onderliggende retailmarkt zakelijke diensten aangeboden worden. Het betreft hier ook glas-netwerkaansluitingen.*

*..... Een telehouse/cybercentre wordt beschouwd als zakelijke klantlocatie.'*

De structurele marktmonitor vraagt dus locaties uit. In de berekeningen voert het college hierop nog een correctie uit in de zin dat de redundante aansluitingen dubbel worden geteld. In eerdere consultaties heeft KPN bedenkingen ingebracht tegen deze manier van tellen omdat het belang van redundante aansluitingen daardoor zwaar wordt overschat. Stel dat er drie partijen op de markt acteren, waarbij het aantal glaslocaties voor iedere partij gelijk is. Op basis van het aantal locaties heeft iedere partij een derde van de markt in handen. Als één van die partijen alle glasaansluitingen redundant uitvoert dan stijgt zijn marktaandeel ineens van 33% naar 50% en wordt die in de ogen van het college dominant. Dat is een onlogische uitkomst.

Omdat KPN in het verleden een beleid had om alle glasaansluitingen redundant uit te voeren<sup>25</sup> – ongeacht of daar klantvraag naar was – heeft KPN een hoger percentage redundante verbindingen dan het marktgemiddelde. Bij het ethernet portfolio **[KPN vertrouwelijk -**

].

Naar de mening van KPN heeft het college een tamelijk willekeurig gekozen teleenheid gebruikt en had het college ook in redelijkheid een andere keuze kunnen maken. Als die keuzes significante invloed hebben op de uitkomsten dan dient het college hier rekening mee te houden ten aanzien van de conclusies die uit de uitkomsten getrokken kunnen worden. Een hoge gevoeligheid voor keuzes vermindert de waarde van de uitkomsten ten aanzien van het vaststellen van dominantie.

#### 4.2.2 Glas is groeimarkt

Een andere reden om te twijfelen aan de waarde van de uitkomsten van de marktaandeelberekeningen voor de dominantieanalyse is het feit dat glas een groeimarkt is. In de vorige marktanalyse (genotificeerd in februari 2012) hechtte het college hier nog veel waarde aan. Na de ernstige twijfels van de Commissie op onder andere dit punt heeft het college zijn mening 180 graden gedraaid op basis van een summier onderzoek.

Ten eerste trekt het college vergaande conclusies uit de vermeende groei van KPN op basis van de SMM gegevens waarmee het college de marktaandelen bepaald heeft. KPN heeft hierboven al gewezen op de gevoeligheid van die gegevens t.a.v. definities van teleenheden. Daarnaast worden de cijfers sterk beïnvloed door veranderingen in doorlooptijden bij de aanleg van glas (die vanwege vergunningstrajecten e.d. zeer lang zijn). Het is dan ook ronduit gevaarlijk om conclusies te trekken ten aanzien van netto groei in die cijfers daar in de berekening van die groei onzekerheidsmarges de neiging hebben om sterk op te blazen.

<sup>25</sup> Bij SDH gebaseerde huurlijnen.

Verder wijst het college op de investeringen die KPN gedaan heeft en in de planning heeft staan.

In rnr. 299 stelt het college:

*'Verder zijn KPN en Eurofiber de partijen die het afgelopen anderhalf jaar het meest hebben geïnvesteerd in nieuwe glasaansluitingen. Ook voor de komende anderhalf jaar (van midden 2012-2013) verwachten KPN en Eurofiber het meest te investeren in nieuwe glasaansluitingen.'*

In rnr. 284 stelt het college:

*'KPN investeert daarnaast veel in nieuwe glasaansluitingen, evenals Eurofiber. De positie van KPN ten opzichte van andere aanbieders, met uitzondering van Eurofiber, wordt daarom naar verwachting van het college de komende periode nog sterker. Dit leidt tot aanpassing van de in het ontwerpbesluit van februari 2012...'*

Kennelijk zijn KPN's investeringen hoger dan andere marktpartijen in de planning hebben staan. Het college merkt wel op dat Eurofiber ook voornemens is te investeren maar hecht daar vervolgens nauwelijks belang aan in de verdere analyse. Het eerder dit jaar verschenen bericht van Doughty Hanson benadrukt echter dat een investeringsmaatschappij nog veel potentie ziet in Eurofiber en de zakelijke glas markt.

*'Doughty Hanson koopt meerderheidsbelang in Eurofiber TelecomPaper 3 april 2012*

*Eurofiber, aanbieder van glasvezel voor de zakelijke markt, krijgt een nieuwe aandeelhouder. De investeringsmaatschappij Doughty Hanson & Co geeft aan dat het een meerderheidsbelang neemt in Eurofiber. Reggeborgh verkoopt een deel van het bedrijf aan Doughty Hanson, maar blijft wel minderheidsaandeelhouder.*

*De mededingingsautoriteiten moeten nog hun goedkeuring geven. De overdracht zal in mei van dit jaar worden afgerond. Na de overname blijft Eurofiber als zelfstandige organisatie actief en wordt de bedrijfsvoering en strategie onder het huidige management (Alex Goldblum, Bart Oskam) voortgezet. Het is nog niet bekend welke bedragen met de overname gemoeid zijn en wat de nieuwe verhoudingen in aandelen zijn. Eurofiber wil hier niets over loslaten.*

*[Update] Doughty Hanson laat weten dat na de overeenkomst met Reggeborgh (van investeerder Dik Wessels) de familie Wessels in het bezit blijft van 20 procent van de aandelen in Eurofiber. Dit betekent niet automatisch dat Doughty Hanson de overige 80 procent volledig in zijn bezit krijgt, aldus een zegspersoon. Mogelijk zitten er nog kleine participaties bij van bijvoorbeeld het management.*

*Eurofiber stelt dat de nieuwe aandeelhouder bekend staat als 'groei investeerder' en verwacht met steun van Doughty Hanson versneld zijn glasvezelinfrastructuur te kunnen uitrollen en uitbreiden. Volgens Alex Goldblum, CEO van Eurofiber, heeft Doughty Hanson veel kennis van de communicatiesector en een sterk track record in Nederland. Eurofiber benadrukt dat het een open-netwerkstrategie blijft volgen.*

*Volgens Pascal Keutgens van Doughty Hanson is Eurofiber interessant als investeringsobject vanwege zijn 'indrukwekkende' groeiontwikkeling, waarvan de investeringsmaatschappij een versnelling verwacht in de komende jaren. "Glasvezel is een snelgroeiende markt nu ondernemingen in toenemende mate afstappen van kopergebaseerde legacy infrastructuur. Ook de groei in gebruik van smartphones, internetdiensten die veel bandbreedte gebruiken en cloud computing betekenen een snelle groei van het internetgebruik via glasvezel."*

*Eurofiber is opgericht in 2000 en telt ruim 12.000 kilometer aan glasvezelinfrastructuur die 4.500 'unieke locaties' met elkaar verbindt. Ruim 25 procent van het Nederlandse internetverkeer loopt over glasvezel van Eurofiber. Telecompaper schat de omzet over 2010 op 48,4 miljoen euro, 39 procent meer dan in 2009.*

*Doughty Hanson investeert onder meer in vastgoed en technologiebedrijven, waaronder aanbieders van mobiele communicatietechnologie en internetdiensten/software. De investeringsmaatschappij laat weten voor de langere termijn geld te investeren in bedrijven waar het een belang in heeft. Het heeft de focus op bedrijven met een waarde van 250 miljoen tot 1 miljard euro en op nieuwe technologiebedrijven met 'ambitieuze groeidoelstellingen'. De totale investeringen van de investeringsmaatschappij bedroegen negen miljard euro eind 2011.'*

Het college laat bovendien na om de oorzaak van die zogenaamde lagere investeringen van andere partijen te onderzoeken. Dat onderzoek<sup>26</sup> zou zich moeten richten op de vraag of die lagere investeringen het gevolg zijn van een structureel slechtere business case of – en dat is niet onaannemelijk – dat het huidige investeringsklimaat hier een rol speelt. Zonder een dergelijk gedegen onderzoek kan uit het investeringsgedrag van partijen geen conclusie getrokken worden ten aanzien van dominantie van KPN. Overigens is het merkwaardig dat KPN dominant wordt gevonden enkel vanwege het feit dat ze blijft investeren in glasaansluitingen terwijl andere partijen hun investeringen verminderen. KPN wordt zo gestraft voor het feit dat ze investeert in glas voor de zakelijke markt. Dit klemt temeer daar KPN [KPN betrouwelijk -

].

Daarnaast wijst het college – in navolging van de Commissie – dat KPN een voordeel heeft bij het aansluiten van kleinere vestigingen. Dit wordt echter nauwelijks onderbouwd. Uit de opkomst van lokale initiatieven die met name de laatste jaren in opkomst zijn ziet KPN juist aanwijzingen dat KPN helemaal geen voordeel heeft bij het aansluiten van kleine vestigingen. Aanwijzingen hiervoor zijn:

- De terreinen waar lokale partijen toetreden zijn niet bepaald de bedrijventerreinen waar de grote bedrijven zitten. Opvallend is juist het succes van die lokale partijen in kleine gemeenten als Vught en Waalwijk.
- De lokale partijen zijn met name de laatste twee jaren actief geworden. De trend dat steeds kleinere locaties worden aangesloten speelt al geruime tijd en de aanwas van de laatste twee jaar zal dus gemiddeld veel meer kleine locaties omvatten dan de installed base die er twee jaar geleden al was. Het heeft de lokale partijen er niet van weerhouden om toe te treden.

#### 4.2.3 Marktgegevens

Het college baseert het marktaandeel voornamelijk op basis van de partijen die de Structurele Marktmonitor. Bij het gepresenteerde cijfermateriaal passen een aantal kanttekeningen. Ten eerste is daar het marktaandeel van Eurofiber. Dat is gestegen van 10-15% in Q4 2008 tot 20-25% in Q1 2012. Dit sterk gestegen marktaandeel blijft grotendeels onbesproken. Dat terwijl Eurofiber in de marktanalyse van OPTA van december 2005 nog amper in de statistieken voorkwam. Kennelijk kunnen bedrijven in deze markt snel groeien. Dat staat op gespannen voet met de geconstateerde dominante positie van KPN

Verder valt op dat de markttotalen ten opzichte van het in februari 2012 genotificeerde ontwerpbesluit gedaald zijn. In voetnoot 127 stelt het college dat met het vorige ontwerpbesluit de marktaandelen enigszins zijn veranderd. Dit zou te maken hebben met een datacorrectie bij enkele marktpartijen in Q4 2011. KPN zou graag van het college willen horen waarom deze datacorrectie nodig was en wat deze correctie precies inhielden. Te meer omdat er zulke drastische gevolgen voor KPN uit voortvloeien.

Vervolgens maakt het college in voetnoot 128 een schatting van het marktaandeel van regionale/lokale partijen. Het college noemt in deze voetnoot een aantal van 2000-3000 aansluitingen voor Relined, TreNT en Isilinx op basis van interviews uit 2010 en 2011. Op grond van deze gegevens maakt het college een schatting van 2500 tot 4500 lijnen bij regionale partijen. Uit tabel 7 maakt KPN op dat OPTA rekent met 3972 aansluitingen voor

<sup>26</sup> Ook investeringen door lokale initiatieven moeten hierin betrokken worden.

lokale partijen. KPN merkt terzijde op dat deze interviews zijn gedaan in het kader van het ontwerpbesluit van februari 2012 en dat er voor onderhavig ontwerpbesluit geen update heeft plaatsgevonden.

Het meest opvallende is echter dat het college in het ontwerpbesluit van februari 2012 nog tot een inschatting kwam van 5.000 tot 10.000 aansluitlijnen voor regionale aanbieders wat overeen kwam van 5 tot 10% van de markt voor ODF-access (FttO). Dit percentage lijkt overigens een rekenfout te zijn want het had obv de getallen wellicht 10-20% dienen te zijn. Waarom het college deze inschatting in onderhavig ontwerpbesluit halveert is voor KPN volledig onduidelijk. KPN verzoekt het college hier opheldering over te geven ook hier weer vanwege de grote gevolgen die het voor het ingeschatte marktaandeel van KPN en anderen kan hebben.

Niet alleen begrijpt KPN de plotselinge andere inschatting niet, maar daarnaast heeft KPN ernstige bedenkingen bij de inschatting van het college van 2500-4500 aansluitingen. KPN komt zelf op basis van eigen inschattingen al tot het volgende aantal aansluitingen op basis van regionale/lokale glasaanbieders<sup>27</sup>:

<b>initiatief</b>	<b>aantal aansluitingen</b>
Glasvezel Eindhoven GVE	400
Uden SBBU	90
Parkned Waalwijk	50
glasvezel drechtsteden	200
glasvezel Helmond	100
Breedband Asten Sommeren	37
Glasvezel Dombsoch	80
Proserve/Ciag Sliedrecht	25
Hoogendijk Alblasserdam Proserve	20
Samen snel op glas' gemeenten Tilburg	38
breedband Tilburg	250
Den Bosch Rietvelden	35
Glasvezel Vught Jan Schuurmans	10
Arkel Giesenlanden Case telecom	5
GlasLokaal	350
Glasvezel Delft	350
Caiway (Cbizz)	225
<b>totaal</b>	<b>2265</b>

KPN vindt dus al ruim 2000 aansluitingen bovenop de aansluitingen van Isilinx, Relined en TreNT en dat alleen al na een beperkt onderzoek in een beperkt deel van Nederland (m.n. Brabant). Verder zijn er ook diverse semi-open glasnetwerken ten behoeve van non-profit

<sup>27</sup> Deze inschattingen zijn gemaakt op basis van marktkennis door productmanagers maar ook op basis van openbare marktgegevens.



instellingen zoals Telemann en Nijmegen en omstreken en SSGA in Arnhem. Op dergelijke netwerken zitten vaak tientallen vestigingen van non-profit instellingen die de keuze hebben tussen een aansluiting op een semi-open glasnetwerk of een commerciële aansluiting. Er zijn zeer veel van dit soort initiatieven. De bekendste is Surfnet met naar schatting enkele honderden aansluitingen.

Als laatste wijst KPN op het fenomeen eigen aanleg van dark fiber. Er zijn veel bedrijven die zelf dark fiber tussen twee bedrijfsvestigingen aanleggen. Ze hebben dat glas dan zelf in eigendom maar besteden het beheer uit aan bedrijven als Arcadiz<sup>28</sup> (zie bijlage VI) ,Oono en soortgelijke bedrijven. Ook ISP's als Bit<sup>29</sup> en Dataweb<sup>30</sup> stimuleren zakelijke klanten om dark fiber aan te leggen tussen hun bedrijfslocatie en een marktplaats, al dan niet via vraagbundeling. Daarnaast zijn er diverse aanbieders die exclusieve contracten hebben met eigenaren van bedrijventerreinen op privégrond. Voorbeelden zijn Unet in Papendorp, Schiphol Telematics<sup>31</sup>. Op dergelijke bedrijven-terreinen moet ook KPN gedwongen bij deze partijen inkopen.

Al deze initiatieven opgeteld leidt tot een veel hoger aantal dan de schatting van het college van 2500-4500. KPN schat in dat het aantal glasverbindingen dat het college hiermee onterecht buiten de analyse laat in de range 10.000 tot 20.000 ligt. Het college overschat daarmee het marktaandeel van KPN fors en komt daarmee ten onrechte tot AMM voor KPN. Het college zal dus meer onderzoek moeten doen naar lokale initiatieven, eigen aanleg van dark fiber en semi-open netwerken om zo een beter inzicht te krijgen in de totale markt.

#### 4.2.4 Analyse van de marktgegevens uit het besluit

Als laatste heeft KPN de gegevens uit het marktbesluit nader geanalyseerd. Als eerste valt op dat het markt totaal een wat merkwaardig verloop heeft: eerst een snelle groei, daarna afvlakking en vervolgens weer versnelling. Ook het verloop van de KPN aantallen wordt niet herkend door de verantwoordelijke productmanagers. Het verloop van het aantal glasaansluitingen laat al jaren een lineair verloop zien. **[KPN vertrouwelijk -**

---

<sup>28</sup> [www.arcadiz.com](http://www.arcadiz.com)

<sup>29</sup> [www.bit.nl](http://www.bit.nl)

<sup>30</sup> [www.darkfiber.nl](http://www.darkfiber.nl)

<sup>31</sup> Andere voorbeelden zijn onder andere het Tata terrein en het Anthony Fokker Business Park in de Oude Meer.

]. Het lijkt er op dat de oorzaak gezocht moet worden in de redundantie. Zonder dubbeltelling van redundante aansluitingen ziet het verloop van KPN- en markt aantallen er veel geleidelijker uit:

]. De totale markt daarentegen laat begin 2010 een opvallende knik zien naar een lager groeitempo. Het college geeft hiervoor geen verklaring. Een mogelijke verklaring is dat het college een deel van de marktontwikkeling mist. Als KPN de trend van 2008-2009 doortrekt dan komt KPN op ruim 7000 aansluitingen meer dan het college. Dit valt binnen de range die het college eerder gaf als schatting van het aantal lokale aansluitingen. Mocht het college ondanks de door KPN aangedragen feiten vasthouden aan de door hem genoemde aantallen dan zal het college met een plausibele verklaring moeten komen waarom de groei in het aantal glasaansluitingen vertraagt op een moment dat nog maar 25% van de potentiële klanten een glasaansluiting heeft.

In ieder geval kan worden vastgesteld dat het niet zo is dat KPN sneller is gaan groeien. Het zijn waarschijnlijk de andere partijen die minder hard groeien.

#### 4.2.5 Conclusie t.a.v. marktaandeelen

Als alleen al gecorrigeerd wordt voor lokale partijen die door KPN na een korte inventarisatie gevonden zijn en gecorrigeerd wordt voor de overschatting die ontstaat door het dubbeltellen van redundante aansluitingen daalt het marktaandeel van KPN van **[KPN vertrouwelijk - ]%**. Als vervolgens geconstateerd wordt dat er veel dark fiber aantallen en lokale initiatieven ontbreken dan kan niet uitgesloten worden dat het marktaandeel van KPN onder de **[KPN vertrouwelijk - ]%** eindigt.

[KPN vertrouwelijk -

].

KPN komt hiermee tot de conclusie dat de inschatting van de rol van lokale/regionale spelers door het college veel te laag is en dat bij een juiste analyse hiervan de conclusie alleen maar kan zijn dat van een AMM positie van KPN geen sprake is.

De door het college gepresenteerde marktaandelen zijn in ieder geval met zoveel onzekerheden omgeven dat daaruit geen conclusie getrokken kan worden ten aanzien van een eventuele dominantie van KPN.

#### **4.3 De rol van netwerkdekking in zakelijk glas concurrentie**

In haar serious doubts brief heeft de Commissie opgemerkt dat KPN een grotere netwerkdekking heeft met FttO en dat de voordelen die KPN behaalt uit haar positie op het koperen aansluitnet ertoe zou leiden dat KPN een AMM zou hebben. Het college stelt vast dat het een nadere analyse hieromtrent heeft uitgevoerd en dat het zoals de Commissie heeft gesuggereerd vaststelt dat KPN voordelen heeft ten opzichte van andere aanbieders.

Wat betreft deze aanvullende analyse merkt KPN allereerst op dat dit aanvullend onderzoek niet op basis van feiten/huidige marktgegevens is gedaan (tenminste in de tekst wordt niet verwezen naar gegevens van marktpartijen dan wel afnemers). Het is voornamelijk een kwalitatieve redenering die het college erop nahoudt. Het college verwijst wel naar een nader onderzoek (zie rnr. 314), maar het is onduidelijk op basis waarvan dit nader onderzoek is gedaan. KPN zou het college er dan ook op willen attenderen de beweringen die hij doet te staven met gegevens uit de markt. Inzake het belang van ODF-access (FttO) voor het bedienen van de multi-site klanten merkt KPN het volgende op:

Het college stelt in rnr. 314:

*‘Uit nader onderzoek naar de aard en omvang van multi-site contracten, naar aanleiding van de ernstige twijfels van de Commissie, blijkt dat concurrenten een nadeel hebben bij het bedienen van de zakelijke afnemers met een multi-site vraag en van nieuwe single-site zakelijke afnemers. Dit uit zich in een lager aantal multi-site contracten en minder (glas) aansluitingen (zie Tabel 14). Hierdoor is de disciplinerende werking van andere aanbieders op KPN beperkter dan aanvankelijk geschat.’*

Op diverse plaatsen in het ontwerpbesluit ODF FttO wijst het college op het belang van een ODF FttO aanbod van KPN voor het kunnen doen van een multi-site aanbod. Ook de Commissie wees hier op in haar ernstige bedenkingen. KPN kan de redenering van het college en de Commissie hierin niet volgen.

#### 4.3.1 Marktaandeelen multi- en single-site

Om de beweringen van het college ten aanzien van het belang van FttO in een multi-site aanbod te staven heeft KPN informatie uitgevraagd van markttotalen<sup>32</sup> van vragen die het college op 4 juni aan de markt heeft gesteld. KPN was daarbij in het bijzonder geïnteresseerd in de marktaandeelen van KPN op respectievelijk de multi-site en single site markt in geval van glas. Deze staan in onderstaande tabel **[KPN vertrouwelijk -**

].

Opvallend is dat op die markt waar KPN geacht wordt een zeer sterke positie te hebben, te weten de multi-site markt, het marktaandeel van KPN **[KPN vertrouwelijk -**

]. KPN zou het college willen verzoeken hier nader onderzoek naar te doen.

#### 4.3.2 Multi-site en ontbundelde toegang

In de retail marktanalyse van de markt voor zakelijke netwerkdiensten wijst het college op het belang van een grote netwerkdekking. Het komt er eigenlijk op neer dat een partij alleen volwaardig kan concurreren met KPN als deze dezelfde netwerkdekking als KPN (nagenoeg 100%) heeft.

De ervaring met ontbundelde toegang op het kopernetwerk heeft geleerd dat een gezonde business case voor ontbundelde toegang bestaat voor ongeveer 1/3 van het aantal toegangspunten met een markt bereik van 70-80%. Zelfs het succes van ontbundeling op koper heeft dus niet geleid tot een netwerkdekking, die in de ogen van het college voldoende is voor een volwaardig aanbod van zakelijke netwerkdiensten. De business case voor ontbundeling op koper drijft dus niet op zakelijke netwerkdiensten maar op breedband internet toegang. Het is ook precies deze markt voor breedband internet die de Commissie voor ogen heeft gehad toen zij de markt voor ontbundelde toegang op de lijst van aanbevolen markten plaatste<sup>33</sup>. Wholesale lijnen ten behoeve van zakelijke netwerkdiensten zijn dus niet meer dan een bijproduct.

Een soortgelijke uitkomst mag verwacht worden bij ODF-access (FttO). Ook bij ODF-access (FttO) zal per toegangspunt een minimum schaal moeten worden gehaald om de business case voor ontbundeling rendabel te maken. In de markttotalen die het college op verzoek van KPN heeft gepubliceerd<sup>32</sup> staat een markt totaal van 26.482 glasaansluitingen die in gebruik zijn voor zakelijke (multi-site) netwerkdiensten. Als het succes van ULL-MDF geëvenaard zou worden dan zou ongeveer 10% van die markt op basis van ontbundeld glas worden geleverd, oftewel 2.648 aansluitingen. KPN heeft eerder aan het college aangegeven dat het huidige KPN netwerk ongeveer 1000 mogelijke ODF uitkoppelpunten kent. Een business case voor ODF FttO zou dan positief moeten gaan worden op gemiddeld 2,6 aansluitingen per ODF uitkoppelpunt. Dat lijkt niet waarschijnlijk.

<sup>32</sup> OPTA/AM/2012/202690

<sup>33</sup> Toelichting bij de Aanbeveling Relevante Markten 2007, [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/implementation\\_enforcement/eu\\_consultation\\_procedures/sec\\_2007\\_1483\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/implementation_enforcement/eu_consultation_procedures/sec_2007_1483_2.pdf).

#### 4.3.3 Mededingingsproblemen in de markt voor zakelijke netwerkdiensten en relatie met ODF-access (FttO) verplichting

Het college erkent overigens zelf in zijn analyse van de WHBT markt dat noch ULL over koper en FttH glas, noch ODF-access (FttO) het mededingingsprobleem op de markt voor zakelijke netwerkdiensten voldoende oplost en dat additionele maatregelen op het niveau van markt 5 en 6 noodzakelijk zijn. Ook het college erkent dus dat ontbundelde toegang op FttO geen oplossing biedt voor het geconstateerde marktfalen van de markt voor zakelijke netwerkdiensten.

De vraag wordt dan: voor welk probleem gaat FttO dan een oplossing bieden. De markt voor internettoegang is in aanwezigheid van ULL regulering effectief concurrerend bevonden door het college. De markt voor vaste telefonie is in aanwezigheid van ULL, WLR en CPS regulering effectief concurrerend bevonden. Voor geen van beide (single site) markten was toegang op ODF FttO noodzakelijk gebleken.

Voor de markt voor zakelijke netwerkdiensten gaat ODF-access (FttO) ook geen oplossing bieden, gezien de voorgenomen regulering op de WHBT markt. KPN stelt zelfs vast dat het college kennelijk weinig verwacht van de prijsdruk die ODF-access (FttO) zal brengen, gezien het feit dat het college in het WHBT besluit tariefregulering noodzakelijk acht vanwege het risico op excessieve tarieven.

KPN concludeert dat ODF-access (FttO) nauwelijks een rol speelt voor het bedienen van de multi-site vraag. KPN verzoekt het college derhalve om het belang van multi-site in de markt voor ODF-access (FttO) te herzien en nader te onderbouwen welk mededingingsprobleem hij verwacht te gaan oplossen met het opleggen van een ODF-access (FttO) verplichting, gegeven het feit dat HK-WBT/HL verplichtingen door het college ook noodzakelijk geacht worden.

#### 4.4 Voordeel kopernetwerk KPN

Het college stelt in rnr. 319 van het ontwerpbesluit ODF-access (FttO) dat KPN de enige aanbieder in Nederland is met een landelijk koperen aansluitnetwerk en dat:

*‘De zakelijke afnemers die de komende periode zullen overstappen op glas, komen grotendeels van koper. Omdat KPN de sterkste positie op koper heeft, zullen de meeste overstappers komen van koperdiensten van KPN.’*

Het college geeft vervolgens aan dat het voornamelijk door de bestaande relatie die KPN heeft met een koperafnemer dat KPN makkelijker klanten kan overzetten naar glas. KPN merkt allereerst op dat het college alleen naar KPN verwijst en het mogelijk voordeel met het kopernetwerk. KPN herkent niet dat het makkelijker en sneller haar (koper) klanten kan aansluiten op glas. Voor elke glasklant geldt hetzelfde proces van aansluiten, of hij reeds al een (koper) klant van KPN is of niet maakt niet uit. Voor niet infra-gebonden klanten geldt sowieso dat zij kunnen inkopen bij alle partijen en zodoende kunnen cherry-picken op de lijnen die ze willen hebben.

Ten tweede betwijfelt KPN de stelling van het college dat alleen KPN een voordeel (voor zover er sprake is van een voordeel heeft met het kopernetwerk om sneller of makkelijker klanten op glas aan te sluiten. Immers, Tele2 die een landelijk dekkend netwerk heeft op koper kan evengoed haar zakelijke afnemers op koper actief migreren naar glas. Ook andere afnemers van passieve en actieve diensten van KPN hebben die mogelijkheid. KPN ziet niet in hoe KPN een specifiek voordeel heeft ten opzichte van andere partijen die eveneens actief zijn op het kopernetwerk.

Tenslotte stelt KPN vast dat lokale/regionale aanbieders ondanks het feit dat ze niet actief zijn op een kopernetwerk heel goed in staat zijn om afnemers aan zich te binden. KPN verwijst in dat kader nogmaals naar haar paper inzake lokale glasinitiatieven.

KPN heeft grote bedenkingen inzake de zogenaamde voordelen die KPN zou hebben met haar kopernetwerk en verzoekt het college zijn conclusies nader te onderbouwen dan wel te heroverwegen.

#### **4.5 Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur**

Zoals het college stelt wordt bij het criterium repliceerbaarheid beoordeeld of de relevante infrastructuur (het relevante netwerk) binnen de termijn van de herziening van het onderhavige besluit economisch rendabel kan worden gerepliceerd door een netwerk met een vergelijkbare functionaliteit.

Het college erkent in rnr. 341 dat het FttO netwerk van KPN grotendeels gerepliceerd is. KPN deelt deze conclusie maar merkt wel het volgende op in de analyse van OPTA wat betreft netwerkdekking.

##### *(i) Informatieverzoek KPN inzake glaskaart*

KPN heeft bij het college een verzoek ingediend over de informatie inzake de markttotalen per 4 positie postcode die gediend hebben voor het maken figuren 9 en 10 in het ontwerpbesluit ODF-access (FttO). Het college heeft dit verzoek niet ingewilligd omdat hij meent dat KPN uit die gegevens bedrijfsvertrouwelijke gegevens van andere partijen kan herleiden. Hoe KPN die bedrijfsvertrouwelijke gegevens zou moeten herleiden laat het college echter in het midden. Aangezien KPN geen inzicht heeft in deze gegevens en de manier waarop deze figuren tot stand zijn gekomen, kan KPN geen onderbouwde reactie hierop formuleren.

##### *(ii) Kleurvulling van figuur 9 en 10 suggestief*

KPN wijst het college erop dat de kleurinvulling en de legende van figuren 9 en 10 enigszins suggestief zijn. Zo is er onder andere geen onderscheid zichtbaar tussen gebieden waar maar één aansluiting is en gebieden waar tientallen aansluitingen zijn. Bovendien hebben dunbevolkte gebieden doorgaans een groot oppervlak. Als KPN bijvoorbeeld buiten de steden en dorpskernen een marktaandeel heeft van 100% en binnen de steden en dorpskernen een marktaandeel van 0% dan ziet men op basis van de figuren 9 en 10 nog steeds een rode vlek wat aangeeft dat KPN een marktaandeel van 100% heeft. KPN verzoekt het college om hier rekening mee te houden alvorens conclusies te verbinden aan deze kaarten.

##### *(iii) Glasvezelnetwerken van de kabelaanbieders*

In rnr. 331 stelt het college:

*'De glasvezelnetwerken van de kabelaanbieders worden thans voornamelijk ingezet als kernnetwerk voor het coxaansluitnetwerk en niet als aansluitnetwerk voor de zakelijke markt.'*

De rest van de passage van dit randnummer is vertrouwelijk gemaakt, KPN weet dus niet wat de achterliggende gedachte is achter deze redenering. KPN kan deze conclusie echter niet rijmen met de ontwikkelingen die zij in de markt ziet. KPN verwijst in dat kader naar de

volgende passages op de website van verschillende kabelexploitanten en verzoekt de stelling van het college in rnr. 331 nader te onderbouwen dan wel te herzien:

*'Zeelandnet<sup>34</sup>*

*ZeelandNet exploiteert in de provincie Zeeland een eigen glasvezel en kabel infrastructuur. Deze netwerken worden gebruikt als betrouwbaar transport van onze dienstverlening naar onze klanten.*

*Het kabelnetwerk beschikt over meer dan 175.000 aansluitingen in de provincie en ons glasvezelnetwerk bestaat meer dan 3000 km aan glasvezel. Het glasvezel netwerk bestaat uit meerdere backbone-ringen en een groot aantal locale glasvezelringen. De ringstructuur en de redundantie van het glasvezelnetwerk zorgt voor een hoge beschikbaarheid en ondersteunt meerdere transmissietechnieken zoals Ethernet, SDH, MPLS, etc.'*

*'Ziggo Zakelijk Ons glasvezelnetwerk<sup>35</sup>*

*Ons netwerk bestaat voor 98% uit glasvezel, tot op gemiddeld 300 meter van de voordeur van onze klanten. Daarmee heeft Ziggo het grootste glasvezelnetwerk van Nederland.*

*Dit Hybrid Fibre Coax-netwerk (HFC) met een dagelijkse capaciteit per aansluiting van 3-4 Gbps vormt 98% van ons totale netwerk en biedt onze klanten uiteenlopende producten en diensten, zoals High Definition-televisie, interactieve televisie (On Demand), analoge televisie, (digitale) radio, hoge snelheid breedbandinternet (nu tot 120Mbit/s en in de toekomst tot 400Mbit/s) en telefonie.*

*Zakelijke klanten kunnen kiezen voor producten over coax met verhoogde dienstverlening (SLA) of glasvezeldiensten voor datacommunicatie en grootzakelijke telefonie.*

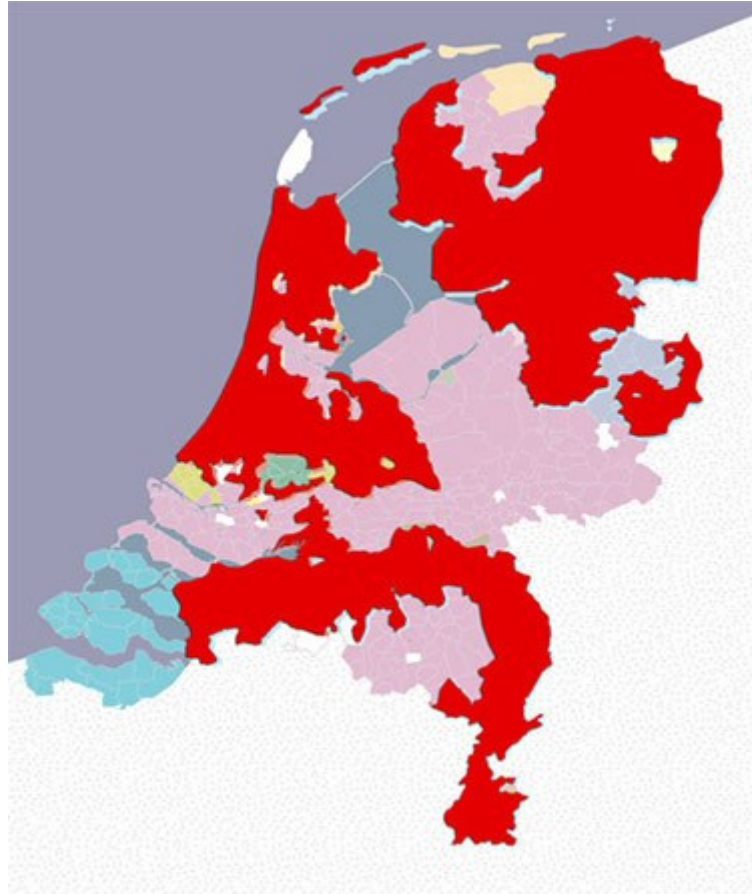
*De grootste gemeentes in het Ziggo verzorgingsgebied zijn Den Haag, Utrecht, Tilburg, Groningen, Breda, Enschede, Amersfoort, Haarlemmermeer, Den Bosch, Zoetermeer, Maastricht, Leiden, Zwolle, Ede, Deventer, Sittard-Geleen en Delft.'*

---

<sup>34</sup> [www.zeelandnet.nl/zakelijk](http://www.zeelandnet.nl/zakelijk)

<sup>35</sup> [https://www.ziggozakelijk.nl/klantenservice/over\\_ons\\_glasvezelnetwerk](https://www.ziggozakelijk.nl/klantenservice/over_ons_glasvezelnetwerk)





*Het verzorgingsgebied van Ziggo is in rood weergegeven.*

*Controle*

*Het Network Operations Center in Zwolle houdt alle verbindingen 24 uur per dag en zeven dagen per week in de gaten. Van hieruit worden ook de klachten over radio en tv, internet en telefonie afgehandeld en worden de monteurs aangestuurd die reparaties uitvoeren.*

*Investeren*

*Ziggo blijft investeren in netwerken. De afgelopen jaren is veel geld gestoken in het netwerk om de kwaliteit te verbeteren en nieuwe diensten mogelijk te maken, ook in de dunbevolkte gebieden van Nederland, kantoorparken en industrieterreinen.'*

KPN merkt overigens op dat in rnr. 328 ontbreekt de laatste zin van dit randnummer.

- (iv) *Ondanks gerepliceerd netwerk, heeft KPN volgens het college voordelen ten opzichte van concurrenten*

Het college erkent dus dat het FttO netwerk van KPN gerepliceerd is. KPN geniet echter volgens het college op twee gebieden voordelen ten opzichte van concurrenten en dat is op het gebied van multi-site contracten en bij de groeiende groep van kleinere single afnemers. Gelet op deze twee factoren is het college vervolgens van mening dat de disciplinerende werking die uitgaat op alternatieve aanbieders op KPN onvoldoende is. KPN zal nader ingaan op deze twee zogenaamde voordelen die zij heeft:

## 1. Multi-site contracten

Wat betreft de voordelen die KPN zou hebben inzake het bedienen van de multi-site vraag van eindgebruikers heeft KPN dat hierboven al in twijfel getrokken en verwijst naar paragraaf 4.3.

Het college stelt dat doordat alternatieve partijen een kleinere netwerkdekking hebben de multi-site vraag alleen kunnen bedienen door bij andere partijen wholesale diensten in te kopen. Partijen kopen nu zoals het college stelt alleen HK-WBT diensten (WEAS) bij KPN en geen ODF-access (FttO) dienst. De verklaring hiervoor is dat WEAS goedkoper zou zijn dan ODF-access (FttO).

Het college stelt in rnr. 348 zonder dat nader te onderbouwen:

*'het nadeel van WEAS diensten ten opzichte van ODF-access diensten is dat afnemers meer [KPN neemt aan dat hier minder hoort te staan] ruimte hebben om een eigen retail aanbod te construeren en afhankelijker zijn van keuzes van KPN.'*

KPN merkt op dat het voor de hand ligt dat WEAS goedkoper is dan zelf op basis van ODF-access (FttO) glasdiensten te leveren, daarnaast zijn er ook duidelijke voordelen voor afnemers om WEAS af te nemen in plaats van ODF-access (FttO), het college benoemt deze echter niet. Zo kan een alternatieve partij sneller een zakelijke afnemer op basis van WEAS bedienen dan op basis van ODF-access (FttO), aangezien er op basis van ODF-access (FttO) nog investeringen gedaan moeten worden door de aanbieder zelf.

Ook constateert het college dat in aanwezigheid van ODF-access (FttO) regulering er nog steeds toegang op HK-WBT/HL niveau nodig blijft (zie rnr. 146 van het HK-WBT/HL ontwerpbesluit) omdat er van geen enkele partij verwacht wordt dat deze naar alle ca. 1000 ODF locaties van KPN zal gaan uitrollen. Het opleggen van een ODF-access (FttO) verplichting lost dus sowieso het door het college gepercipieerde probleem niet op dat KPN voordelen heeft met haar netwerkdekking ondanks het feit dat het netwerk gerepliceerd is. Aangezien er op de single-site markt geen mededingingsprobleem is geconstateerd door het college, is een ODF-access (FttO) verplichting des te meer niet gerechtvaardigd.

In rnr. 349 verwijst het college naar het Stratix rapport en stelt het dat uit dat rapport blijkt dat de gezamenlijke dekking van alternatieve aanbieders een verregaande systeemintegraties tussen alternatieve aanbieders vereist. Er zouden volgens Stratix technische belemmeringen zijn bij het koppelen van Ethernet platformen, operationele belemmeringen zijn en kosten voor systeemintegratie. KPN heeft in haar reactie op het vorige ontwerpbesluit ODF-access (FttO) van februari 2012 al haar bedenkingen geuit ten opzichte van het Stratix rapport.<sup>36</sup> KPN deelt deze conclusie van Stratix niet mede gelet op het feit dat – zoals eerder in deze reactie is vastgesteld – de wholesale klanten van KPN een multi-vendor beleid hanteren en het voor aanbieders/leveranciers blijkbaar mogelijk is om multi-site bids binnen te halen zonder een beroep te doen op het netwerk van KPN door in te kopen bij KPN Wholesale. Vervolgens stelt het college dat hij met TRenT en Isilinx heeft gesproken en alhoewel deze regionale partijen met digitale marktplaatsen in principe aan de multi-site vraag van eindgebruikers kunnen voldoen, stellen partijen zoals Vodafone, Verizon, Tele2 en UPC Business dat de vereiste SLA's voor zakelijk gebruik ontbreken, onvoldoende kwaliteitsgaranties, geen private IP en te veel betrokken partijen ervoor zorgen dat dit geen alternatief is voor wholesale diensten van KPN of andere

<sup>36</sup> De adresgegevens van de lost cases zijn gechecked in de offertedatabase. Hieruit is af te leiden of voor deze specifieke adressen WEAS offertes zijn aangevraagd, en zo ja door welke partij. Daarnaast is er gekeken naar een match met de actieve lijnen WEAS, hieruit komen de geactiveerde aansluitingen. Door de WS partijen wordt niet specifiek aangegeven voor welk bid een en ander nodig is.

glasaanbieders. Wat in deze analyse van het college volgens KPN echter mist, is het perspectief van de eindgebruiker. Bij digitale marktplaatsen bepaalt de eindgebruiker welke kwaliteit verbinding hij neemt naar de digitale marktplaats. Als de eindgebruiker kan leven met de kwaliteit zoals die wordt geleverd door de lokale glasaanbieder dan is het irrelevant wat partijen als Vodafone, Verizon etc. daarvan vinden. Het college had dus volgens KPN navraag moeten doen bij eindgebruikers van lokale glasdiensten en niet met wholesale afnemers. KPN verzoekt het college om dat alsnog te doen.

## 2. Groeiend belang glasaansluitingen op kleinere locaties

Volgens het college zou KPN een voordeel hebben om kleinere locaties te ontsluiten omdat KPN met zijn FttO glasnetwerk dichterbij is gelegen. KPN kan dit argument niet plaatsen.

Het college erkent dat de markt voor ODF-access (FttO) nog groeipotentie heeft, maar vooral voor single-site, aangezien de meeste multi-site afnemers inmiddels op de locaties waar nodig en mogelijk al op glas zijn overgestapt (zie rnr. 354) en dat in een situatie dat nog geen enkele partij zijn netwerk heeft uitgerold in een bepaald gebied, er voor zowel KPN als andere partijen de mogelijkheid bestaat om als eerste uit te rollen. Het college verwijst naar partijen zoals TRenT, Isilinx en Delta (zie voetnoot 154). Indien lokale partijen kunnen uitrollen vraagt KPN zich af in hoeverre het zelf een voordeel heeft om kleinere locaties te ontsluiten. KPN verzoekt het college dan ook om haar conclusie te herzien dat het een voordeel heeft om kleinere locaties te ontsluiten. Lokale initiatieven zijn blijkbaar in staat om ook kleinere locaties te ontsluiten.

Daarnaast deelt KPN niet de aanname van het college dat KPN tegen lagere kosten een glasaansluiting kan aanleggen en zo een concurrentievoordeel haalt. Het college gaat hier voorbij aan de volgende relevante feiten:

- Tegenover lagere variabele kosten staan hogere vaste kosten. In de CBB uitspraak van 30 mei 2007 inzake het marktanalysebesluit huurlijnen van december 2005 stelt het CBB:

*‘Ten aanzien van de schaalvoordelen heeft OPTA overwogen dat KPN geen significant voordeel uit haar schaalgrootte behaalt. Door de verdere uitrol van KPN zijn weliswaar de marginale kosten (het graven naar de klantlocatie) mogelijk lager dan bij andere aanbieders, maar daar staat tegenover dat deze uitrol tevens hogere vaste kosten met zich brengt, welk nadeel zich bij de concurrentie niet voordoet.’*

- Partijen die glas uitrollen naar zakelijke klanten houden er bij die uitrol rekening mee dat er in de buurt van die zakelijke klant andere potentiële klanten zitten. Dit voordeel wordt als het ware ingecalculeerd in de business case. Ook door middel van vraagbundeling kunnen alternatieve partijen de nodige schaalvoordelen halen.
- Het college heeft niet daadwerkelijk vastgesteld dat de investeringen per nieuwe aansluiting voor KPN significant lager zijn dan voor concurrenten van KPN. Dat is opvallend omdat het college die gegevens wel in juni uitgevraagd heeft.
- **[KPN vertrouwelijk -**

]<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> [KPN vertrouwelijk -

].

## 1.

Samengevat heeft KPN grote twijfels bij de conclusie van het college dat de disciplinerende werking die uitgaat van alternatieve aanbieders op KPN onvoldoende is. Zo valt immers op dat het college erkent dat het FttO netwerk van KPN gedupliceerd is en dat in sommige gebieden andere aanbieders een relatief sterke footprint hebben ten opzichte van KPN. Het argument dat een niet gemakkelijk te dupliceren netwerk bijdraagt aan de AMM positie van KPN omdat alternatieve aanbieders niet voldoende concurrentiedruk zouden uitoefenen is volgens KPN niet aannemelijk gemaakt.

#### 4.6 Verticale integratie

In nrs. 362/363 stelt het college dat op de markt voor ODF-access (FttO) verschillende aanbieders actief zijn die verticaal geïntegreerd zijn. De concurrenten van KPN hebben echter een beperktere netwerkdekking. In het geval dat zij een zakelijke klant willen bedienen op meerdere locaties zullen zij daarom vaker afhankelijk van toegang tot netwerken van derden zijn, met name van KPN. Dit maakt KPN onafhankelijk van toegang tot het netwerk van derden, aldus het college.

KPN benadrukt nogmaals dat ODF-access (FttO) niet de input is die nodig is om de aanvullende netwerkdekking te verkrijgen (zie paragraaf 4.3). Ten overvloede merkt KPN op dat verticale integratie geen rol van betekenis speelt om succesvol de markt voor ODF-access (FttO) te kunnen betreden. KPN verwijst in dat kader naar het succes van lokale partijen en Eurofiber. Daarnaast overtuigt het argument van het college dat KPN voordelen

zou hebben met haar verticale integratie niet omdat deze niet aan de hand van voorbeelden is geïllustreerd.

#### 4.7 Schaal- en breedtevoordelen

Het college stelt inzake schaalvoordelen rnr. 374:

*‘de kosten per aansluiting nemen sterk af naarmate het netwerk fijnmaziger wordt en de penetratiegraad toeneemt. Bovendien impliceert de grotere netwerkdekking van KPN dat de gemiddelde graafkosten naar nieuwe locaties met zakelijke afnemers lager zijn dan bij alternatieve aanbieders’*

Het college stelt inzake breedtevoordelen rnr. 377, 378 en 379:

*‘dat de relatie van KPN met het grootste deel van toekomstige overstappers naar glas vormt voor het college een competitief voordeel voor KPN in zakelijk glas’... en “de meer kwalitatieve informatie van marktpartijen suggereert dat het breedtevoordeel van KPN belangrijk is.’*

Het college stelt zelf dat hij deze conclusies trekt op basis van kwalitatieve informatie omdat marktpartijen blijkbaar niet over gedetailleerde churn informatie beschikken. KPN vindt dat indien dergelijke informatie niet beschikbaar is bij marktpartijen het college op zijn minst een uitvraag had kunnen doen bij afnemers om te weten waar de oorsprong ligt van nieuwe zakelijke glasafnemers, alvorens conclusies te trekken.

Daarnaast lijken schaal- en breedtevoordelen in de praktijk een minder doorslaggevende rol te spelen. Als deze voordelen wel een rol van betekenis zouden spelen dan kan de toetreding van kleine lokale partijen, zoals in bijlage III weergegeven niet verklaard worden. Dit wordt overigens geïllustreerd door het volgende (iets gedateerde) artikel:

*‘OONO toont aan dat kleinschaligheid kan werken op de FTTx-markt*

*donderdag 21 januari 2010 Telecompaper*

*OONO, de Open Onafhankelijke Netwerk Operator, is het nieuwe jaar goed begonnen. Na het eerste project in de Rotterdamse Red Apple in 2009, zijn er inmiddels drie projecten bijgekomen. Het gaat hier om glasvezelnetwerken naar bedrijven (Waalwijk), instituten (Tilburg) en particulieren (Vught). Het model is in alle gevallen hetzelfde: OONO is operator, de netwerken zijn in eigendom van de klant en het netwerk is open voor alle service providers die maar hun diensten willen aanbieden. De apparatuur is steeds afkomstig van Alcatel-Lucent en gebruikt GPON-technologie.*

*Het succes van OONO is opvallend om verschillende redenen. Om te beginnen is dit een kleinschalige onderneming, zij het met financiële en strategische steun van een paar aandeelhouders in de bouw- en ingenieurssector. Dat onderstreept dat er geen moloch à la KPN of Reggefiber voor nodig is om dit te doen. Overigens heeft het Utrechtse LomboXnet dit al eerder aangetoond, want dat is zelfs min of meer een eenmanszaak.*

*Daarnaast toont OONO aan dat het de markt kan openbreken door een scherpe focus op zijn rol als operator. Kleinschalige initiatieven en bereidheid om te investeren zijn er genoeg, zowel op de consumentenmarkt (FTTH) als op de zakelijke markt (FTTO). Het ontbreekt deze echter aan expertise, backhaul en dienstverleners. Juist daar treedt OONO op als katalysator. Overigens is het aantal dienstverleners op de netwerken van OONO nog beperkt, maar daarin verschilt de operator nauwelijks van Reggefiber. Daarnaast past OONO vraagbundeling toe, een tactiek die ook Reggefiber hanteert om zich ervan te verzekeren dat het een groot aantal afnemers heeft alvorens met de aanleg van een netwerk te beginnen.*

*Op langere termijn kan men zich afvragen wat er met de netwerken van OONO gaat gebeuren. Gaan de grote partijen (KPN, Ziggo, Tele2, etc.) er hun diensten op aanbieden? Of is OONO een typische overnamekandidaat? De naam Reggefiber dringt zich op, al sluit de GPON-technologie niet aan op de architectuur die deze KPN/Reggeborgh joint venture hanteert. In dat opzicht valt zelfs niet uit te sluiten dat Ziggo of UPC een bod doet, want hun HFC-netwerken kunnen in theorie evolueren tot GPON-netwerken.*

*Een ding lijkt in ieder geval zeker: niemand zal er zin in hebben de netwerken, waarop OONO als operator acteert, te dupliceren. Het bedrijfje maakt daarmee handig gebruik van het natuurlijke monopolie dat FTTx-netwerken hebben. Met een beperkte overhead zal OONO er relatief snel toe in staat zijn om verdere groei te financieren uit de operationele kasstroom. Dat onderstreept de aantrekkelijkheid van FTTx als business case. En het maakt opnieuw pijnlijk duidelijk waarom de bestaande partijen de stap naar FTTx maar geleidelijk zetten: zij hebben legacy-netwerken om rekening mee te houden. Ook het ontbreken van legacy is voor OONO een succesfactor.'*

Tenslotte merkt KPN ook op dat het college als volgt oordeelde in de beroepsprocedure over schaal- en breedtevoordelen:

*'CBB uitspraak 2007 LJN: BA6289:*

*Ten aanzien van de schaalvoordelen heeft OPTA overwogen dat KPN geen significant voordeel uit haar schaalgrootte behaalt. Door de verdere uitrol van KPN zijn weliswaar de marginale kosten (het graven naar de klantlocatie) mogelijk lager dan bij andere aanbieders, maar daar staat tegenover dat deze uitrol tevens hogere vaste kosten met zich brengt, welk nadeel zich bij de concurrentie niet voordoet. Overigens is het verschil met de tweede aanbieder die ook kostenvoordelen uit schaalgrootte heeft, beperkt. Het College ziet in de grieven inzake de glaskaart geen grond om aan de juistheid van het standpunt, dat schaalvoordelen niet significant bijdragen aan de marktmacht van KPN, te twijfelen.*

*Ten aanzien van de beoordeling van de breedtevoordelen en product- of dienstendiversificatie heeft de glaskaart volgens ACT geen rol gespeeld, zodat haar grieven daartegen niet zijn gericht. Ook overigens ziet het College in de grieven van ACT inzake de glaskaart geen grond om het gebruik ervan als aanvulling op de dominantieanalyse niet te aanvaarden.'*

#### **4.8 Overstapkosten en –drempels**

KPN is verbaasd over de conclusie van het college in rnr. 384. Zo stelt het college dat KPN aan haar positie op koper voordelen ontleent vanwege het bestaan van overstapdrempels van koper naar glas. Dit voordeel draagt vervolgens bij aan een mogelijke machtspositie van KPN.

KPN verbaast zich over deze conclusie aangezien het college in rnr. 383 stelt dat indien een afnemer reeds glasdiensten afneemt bij aanbieder A en overweegt over te stappen naar glasvezelaanbieder B, glasvezelaanbieder A een voordeel heeft. Deze aanbieder heeft immers vanwege verzonken kosten een voordeel ten opzichte van een concurrerende aanbieder. Dit voordeel zoals het college stelt geldt in beginsel voor alle aanbieders. KPN begrijpt dan ook niet hoe het college vervolgens concludeert dat uitsluitend KPN een voordeel ontleent aan overstapdrempels.

Wat betreft overstapdrempels van afnemers van koper naar glas stelt het college dat KPN door haar sterke positie in koper en de bestaande klantrelatie met zakelijke afnemers dat KPN in een betere positie is om bestaande zakelijke afnemers actief te migreren naar glas. KPN merkt op dat het college dit op basis van geen enkele feiten of daadwerkelijke voorbeelden onderbouwt.

Daarnaast geldt dat het voor alle aanbieders interessant is om klanten te migreren naar glas immers voor elke aanbieder geldt een hogere marge op glasdiensten en een lagere churn. Deze voordelen gelden zowel voor KPN als voor andere partijen.

KPN betwijfelt bovendien de stelling van het college dat alleen KPN een voordeel heeft met het kopernetwerk om sneller of makkelijker klanten op glas aan te sluiten omdat een Tele2 die een landelijk dekkend netwerk heeft op koper evengoed haar zakelijke afnemers op koper actief zou kunnen migreren naar glas.

KPN ziet niet in hoe het een specifiek voordeel heeft ten opzichte van andere partijen die eveneens actief zijn op het kopernetwerk. KPN verzoekt het college derhalve zijn conclusie te herzien dan wel nader te onderbouwen.

#### 4.9 Ontbreken van kopersmacht

Het college concludeert dat er geen sprake is van voldoende kopersmacht die een tegenwicht bieden aan een mogelijke machtspositie van KPN. Het college baseert deze conclusie op het feit dat volgens het college KPN niet afhankelijk is van ODF-afnemers (FttO) om haar netwerk te vullen en ook op het onderliggende niveau van HK-WBT/HL waar KPN wel externe leveringen doet zijn er geen wholesale afnemers die voldoende groot zijn om een mogelijke machtspositie van KPN te neutraliseren. KPN deelt deze conclusie van het college niet gelet op de alternatieven die er in de markt zijn en het feit dat meerdere afnemers een multi-vendor beleid hanteren.

#### 4.10 Toetredingsdrempels en potentiële concurrentie

KPN begrijpt niet hoe het college tot de conclusie komt in rnr. 394 dat er sprake is van toetredingsdrempels en het ontbreken van potentiële concurrentie, als in rnr. 392 het college zelf nog erkent dat er de komende tijd op de markt voor ODF-access (FttO) nog verdere groei zal plaatsvinden en dat verschillende partijen al zijn uitgerold en dat toetreding op lokale/regionale schaal mogelijk is. Het feit dat er verschillende partijen al zijn toegetreden op de markt voor FttO illustreert dat er sprake is van lage toetredingsdrempels en dat er dus sprake is van potentiële concurrentie.

Het college suggereert in rnr. 393 dat er geen nieuwe spelers zullen toetreden die KPN in voldoende mate kunnen disciplineren. Los van het feit dat KPN deze stelling niet onderschrijft en de afgelopen tijd veel partijen heeft zien toetreden, al dan niet gefinancierd met overheidsgeld, is de vraag echter ook of er niet nu al voldoende spelers zijn in de markt voor ODF-access (FttO) die KPN disciplineren en dat er derhalve geen nieuwe spelers zullen toetreden. In ieder geval overweegt het college dit argument niet.

Daarnaast stelt het college eveneens in rnr. 393 zonder enige onderbouwing dat:

*‘Voor toetreders wordt het steeds moeilijker om een positieve business case te hebben om investeringen in ODF-access (FttO) te rechtvaardigen. Hierdoor is ook de druk van potentiële concurrentie op de langere termijn naar verwachting beperkt.’*

KPN heeft moeite om deze conclusie te onderschrijven gelet op het toenemende aantal lokale/regionale glasinitiatieven. Deze hebben blijkbaar wel een positieve business case; waarom zouden ze anders uitrollen. Ook Eurofiber heeft nog groeiplannen, zo stelt het college zelf in zijn ontwerpbesluit.

Bovendien betreurt KPN het dat het college zoals nalaat om de oorzaak te onderzoeken dat het blijkbaar steeds moeilijker zou zijn voor toetreders om een positieve business case te hebben. Dat onderzoek zou zich moeten richten op de vraag of het gebrek aan een positieve business case het gevolg is -en dat is niet onaannemelijk - dat het huidige economische klimaat hier een rol speelt.

#### 4.11 Netwerkdrukking

Het college stelt dat KPN de grootste netwerkdrukking heeft, daarbij erkent het wel dat andere marktpartijen op dit moment een vergelijkbare netwerkdrukking als KPN hebben. Deze andere partijen zouden echter in de praktijk afhankelijk zijn van de inkoop van wholesale diensten van KPN. De afhankelijkheid komt volgens het college omdat het moeilijker en duurder is om glasvezelaansluitingen in te kopen bij meerdere partijen in plaats van één partij. KPN verwijst nogmaals naar paragraaf 2.3.12 waarin duidelijk is weergegeven dat afnemers een multi-vendor strategie hanteren en alternatieve aanbieders aan de multi-site vraag van eindgebruikers kunnen voldoen zonder gebruik te maken van het netwerk van KPN. Daarnaast ontbreekt ook een deugdelijke analyse van het aantal partijen waar in theorie ingekocht zou moeten worden om aan een multi-site vraag te voldoen. Het is zeer aannemelijk dat door bij twee partijen onafhankelijk van het netwerk van KPN men de beoogde netwerkdrukking bereikt. De vraag is dan ook of en hoeveel duurder het daadwerkelijk is om bij twee partijen in te kopen dan bij één. Wellicht is het eerder goedkoper. KPN heeft ook moeite om de volgende redenering van het college in rnr. 24 te volgen:

*‘Daarnaast is glasvezel nog lang niet overal uitgerold, zodat partijen aan klanten met meerdere locaties vaak ook nog diensten over koper moeten leveren. KPN is de enige partij die ontbundelde kopertoegang aanbiedt, waardoor KPN ook makkelijk klanten kan migreren van koper naar glas.’*

Het college gaat hier voorbij aan het feit dat ontbundelde kopertoegang gereguleerd is en elke aanbieder dus ook gebruik kan maken van het kopernetwerk van KPN. Dus niks weerhoudt andere aanbieders/partijen om met het kopernetwerk van KPN te gebruiken om klanten aan te sluiten, temeer nu het college zelf stelt in rnr. 198:

*‘dat op vrijwel alle klantlocaties met een FttO-aansluiting eveneens een koperaansluiting aanwezig is en met ontbundelde kopertoegang vergelijkbare (substituerebare) retaildiensten worden opgebouwd als met ODF-access (FttO).’*

KPN verzoekt het college dan ook de zogenaamde voordelen die KPN zou hebben met haar netwerkdrukking te heroverwegen.



## 5 Potentiële mededingingsproblemen

In rnr. 31 stelt het college dat de genoemde verplichtingen passend zijn omdat ze de geconstateerde potentiële mededingingsproblemen remediëren en omdat de statische en dynamische markteffecten van het college voorgenomen reguleringsspakket positief zijn. Voor KPN is deze conclusie veel te voorbarig. Allereerst neemt het college potentiële mededingingsproblemen aan zonder deze te onderbouwen. Daarnaast heeft het college verzuimd in zijn analyse van de mededingingsproblemen rekening te houden met de huidige regulering die geldt voor ULL/MDF. Het kan niet anders dan dat deze regulering op de een of andere wijze de potentiële mededingingsproblemen oplost. Zonder deze twee aspecten in acht te nemen, potentiële mededingingsproblemen en de huidige ULL regulering kan het college niet stellen dat de verplichtingen passend zijn en niet proportioneel.

In hoofdstuk 6 gaat het college vervolgens uitvoerig in op een aantal potentiële mededingingsproblemen die zich zouden kunnen voordoen in afwezigheid van regulering. In dit verband wijst KPN op de navolgende passage uit rechtsoverweging 10.8.1 van de uitspraak van het CBB van 3 mei 2011<sup>38</sup> in de zaak van de beroepen tegen het Besluit marktanalyse wholesale breedbandtoegang van 19 december 2008:

*'Het College [van Beroep voor het bedrijfsleven] stelt voorop dat van OPTA verwacht mag worden, dat zij aantoont dat een houder van AMM de mogelijkheid en de prikkel heeft om een bepaald, de mededinging schadelend, gedrag te vertonen. Van haar wordt niet vereist te bewijzen dat deze mededingingsbeperkende gedraging zich daadwerkelijk voordoet, dan wel het in hoge mate aannemelijk is dat die gedraging zich zal voordoen.'*

KPN meent dat de analyse van het college in het ontwerpbesluit onvoldoende is om aannemelijk te maken dat KPN de mogelijkheid en de prikkel heeft om zich op een bepaalde mededingingsbeperkende manier te gedragen. De voorbeelden die worden aangedragen zijn louter hypothetisch. Ook de voorbeelden die het college aandraagt van marge-utholling voldoen niet aan de door het CBB voorgeschreven norm.

### 5.1 Aan toegang gerelateerde potentiële mededingingsproblemen

Wat betreft de aan toegang gerelateerde potentiële mededingingsproblemen stelt KPN vast dat het college bijna vanzelfsprekend ervan uitgaat dat KPN in afwezigheid van regulering een prikkel heeft om vrijwillige toegang tot haar netwerk te weigeren dan wel andere gedragingen zoals discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie, vertragingstechnieken, onbillijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie, strategisch productontwerp en koppelverkoop toe te passen.

KPN merkt op dat het college in deze paragraaf met betrekking tot de aan toegang gerelateerde potentiële mededingingsproblemen geen aandacht besteedt aan het feit dat KPN onder andere:

- 1) al haar processen en bedrijfsvoering al jaren lang heeft ingericht om wholesale toegang te verlenen;
- 2) een daadwerkelijke prikkel heeft om toegang te verlenen tot haar netwerk, teneinde de beschikbare capaciteit zo goed mogelijk te benutten, om de concurrentiestrijd met de kabel en andere alternatieve infrastructuraanbieders aan te gaan. De prikkel is daarmee niet alleen om toegang te verlenen maar ook om deze toegang te verlenen tegen voorwaarden die het juist mogelijk maken voor deze partijen om te concurreren op de retailmarkt. Zo heeft KPN in 2004, nota bene 4 jaar voordat het college haar

<sup>38</sup> LJN BQ3146.

daartoe verplichtingen oplegde, een aanbod voor lage kwaliteit wholesale breedbandtoegang (destijds Wholesale ADSL genaamd) in de markt gezet en niet lang daarna, op verzoek en onder druk van de afnemers, in het aanbod non discriminatiebepalingen opgenomen;

- 3) het vervallen van de regulering voor zakelijk glas, huurlijnen en hoge kwaliteit wholesale breedbandtoegang als gevolg van CbB uitspraken heeft er niet toe geleid dat KPN geen toegang meer heeft verleend dan wel haar voorwaarden heeft gewijzigd. In tegenstelling: KPN heeft haar portfolio op deze diensten juist continu uitgebreid tegen aantrekkelijke tarieven;;
- 4) als illustratie van haar bewuste wholesale beleid wijst KPN ook op de situatie in de mobiele markt waarin KPN zowel in Nederland, als in Duitsland en België al jarenlang (zonder enige regulering) toegang aan service providers en MVNO's biedt (al sinds 1993).

Het college stelt in rnr. 419:

*'Het gaat hierbij onder meer om informatie ten aanzien van de netwerktopologie van KPN, de postcodedeckking van locaties, het aantal lijnen per locatie, exacte gegevens van de aansluitadressen en technische specificaties van de toegangsdiensten.'*

KPN biedt nu al een groot deel van deze informatie vrijwillig aan (bv. postcodedeckking, exacte gegevens van de aansluitadressen en technische specificaties). Er is dus geen aanwijzing voor het college dat KPN een prikkel heeft om deze informatie achter te houden.

## **5.2 Prijsgerelateerde potentiële mededingingsproblemen**

Wat betreft de paragraaf over prijsgerelateerde potentiële mededingingsproblemen merkt KPN het volgende op.

### **5.2.1 Prijsdiscriminatie**

Het college kenmerkt prijsdiscriminatie als een belemmering van de mededinging wat in het nadeel van gebruikers is. Volgens KPN gaat het college hier volledig voorbij aan het feit dat prijsdifferentiatie juist ook gunstige welvaartseffecten kan hebben. KPN verwijst hiervoor ook naar het hoofdstuk verplichtingen bij het verbod op tariefdifferentiatie. KPN verzoekt het college dan ook nader in te gaan op deze gunstige welvaartseffecten alvorens te concluderen dat prijsdiscriminatie en de mogelijkheid die KPN heeft om die toe te passen tot een beperking van de mededinging zou leiden.

### **5.2.2 Marge-utholling**

In rnr. 465 suggereert het college dat KPN een veel groter aandeel heeft in minder prijsgevoelige klanten dan de afzonderlijke andere partijen zonder aan te geven op welk onderzoek dit gebaseerd is.

KPN doet tot slot een uitdrukkelijk verzoek aan het college om bovenstaande punten in overweging te nemen bij haar definitieve oordeel inzake potentiële mededingingsproblemen die zich voor kunnen doen in afwezigheid van regulering.

## 6 Verplichtingen ODF FttO

### 6.1 Inleiding

Alvorens in te gaan op de specifieke punten, zal KPN eerst een aantal fundamentele bezwaren tegen de aanpak en conclusies van het college weergeven.

Zoals KPN al in eerdere hoofdstukken heeft aangegeven, erkent het college in dit ontwerpbesluit dat de AMM positie van KPN op de markt voor ODF-access FttO niet zonder meer evident is. Desalniettemin kiest het college ervoor om de “zwaarste” vorm van regulering op te leggen op ODF-access FttO. Naast een toegangsverplichting is er ook een near-net verplichting, non-discriminatie verplichting (met een zware ND-5 verplichting en een verbod op tariefdifferentiatie), een transparantieplichting, inclusief een verplichting tot publicatie van een referentieaanbod en tariefregulering opgelegd. KPN kan hieruit alleen maar constateren dat in een situatie waarin de AMM positie van KPN een ‘dubbeltje’ op zijn kant zou zijn, het opleggen van het totale pakket van verplichtingen volledig doorschiet en per definitie niet noodzakelijk en al helemaal niet proportioneel is.

Het valt KPN ook op dat het college hiermee in lijkt te gaan tegen de aanstaande aanbeveling van de Europese Commissie. In het policy statement van Vice President Kroes – “Enhancing the broadband investment environment”<sup>39</sup> – geeft zij aan dat:

*“More flexibility for “next generation” wholesale products: national regulators will no longer be required to apply cost-oriented price regulation in almost all circumstances.”*

Waar de Commissie juist afstapt van de noodzaak tot tariefregulering bij glasdiensten en inziet dat prijsflexibiliteit noodzakelijk is voor het succes van next generation diensten, keert het college er juist naar terug. Deze tegenstelling is ook terug te vinden in het feit dat het college bij de tariefstructuur en tarieven van ODF-access FttO near-net bepaalde restricties wil toepassen daar waar in de huidige NGA Recommendation<sup>40</sup> expliciet is opgenomen dat bepaalde vormen van risk sharing voor het doen van nieuwe investeringen (zoals alle nieuw aan te leggen FttO’s, inclusief near-nets) acceptabel zijn.

*“De NRI’s moeten absoluut rekening houden met het bijkomende en kwantificeerbare investeringsrisico van de SMP-exploitant bij het bepalen van de prijs voor toegang tot de ontbundelde vezellijn.”... “De NRI’s moeten ervoor zorgen dat de toegangsprijzen de kosten weergeven die effectief door de SMP-exploitant worden gedragen”*

Ook het college zelf heeft als richtlijn dat bij nieuwe technologie overwogen dient te worden of met mildere regulering kan worden volstaan. Ondanks de richting die de commissie opgaat, de huidige NGA Recommendation en de eigen richtlijnen, stelt het college nu toch het totale pakket aan verplichtingen voor.

Indien het college al overweegt verplichtingen op te leggen, had hij op zijn minst moeten beoordelen of de geconstateerde mededingingsproblemen met minder verplichtingen ook te adresseren zijn. KPN heeft al eerder in haar *position paper remedies*<sup>41</sup> aangegeven dat een motivering inhoudende dat een verplichting ‘niet schadelijk’ is voor de innovatie en platformconcurrentie onvoldoende is. Er moet – zo nodig door welvaartsanalyses – worden beoordeeld of de voordelen van die (extra) verplichting opwegen tegen de mogelijke nadelen.<sup>42</sup> KPN constateert dat deze welvaartsanalyses in dit ontwerpbesluit niet (zichtbaar)

<sup>39</sup> Brussels, 12 July 2012

<sup>40</sup> AANBEVELING VAN DE COMMISSIE van 20.9.2010 over gereguleerde toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA-netwerken), SEC(2010) 1037

<sup>41</sup> Position paper remedies KPN, R/11/4/037 van 30 maart 2011.

<sup>42</sup> Bij het opleggen van een toegangsverplichting om (diensten)concurrentie te bevorderen kan het college ook op een negatieve manier de investeringsoverwegingen van marktpartijen beïnvloeden en zodoende niet-bedoelde ongewenste effecten veroorzaken. In een investeringsfase kan een toegangsverplichting er bijvoorbeeld toe leiden dat “kleine” partijen

hebben plaatsgevonden. Het college heeft alleen een welvaartsanalyse gedaan op het niveau van alle verplichtingen tezamen, terwijl hij dit per verplichting had moeten toetsen.

Zo had het ook voor de hand gelegen dat het college de keuze voor dubbele wholesale regulering had onderbouwd op basis van een analyse ten opzichte van alleen enkelvoudige wholesale regulering (alleen op HKWBT-HL). Dit is een des te relevantere kwestie gelet op het verschil in startsituatie van de mate van uitrol van ODF access FttO ten opzichte van de uitrol van koper. In het laatste geval was er sprake van een zeer gunstige startsituatie voor ontbundeling (MDF) in de zin dat er zowel reeds 100% uitgerold was in Nederland (near-net bijvoorbeeld was niet aan de orde) als dat er ook sprake was van een gunstige businesscase voor ontbundelaars op basis van de sterk groeiende marktvraag naar breedband internettoegang van consumenten en MKB, een type klantvraag dat relatief homogeen van aard was en bovendien MDF-gebiedsgewijs kon worden bediend. Voor de business case van het ontbundelen van een MDF-gebied was de hele omvang van de lokale vraag van consumenten en MKB beschikbaar. Dit vooruitzicht is er niet of in veel mindere mate voor de business case voor het ontbundelen van een ODF-gebied waarbij de klant een multisite zakelijke klant is. Voor het kunnen bedienen van zo'n multisite klant zal een potentiële ODF-afnemer naar het gaan ontbundelen van meerdere ODF-locaties moeten kijken. Voor de eerstvolgende multisite klant gelden weer heel andere ODF-locaties zodat er – zeker gedurende langere tijd qua opbouw van een zeker aantal ontbundelde ODF-locaties – er vrijwel geen sprake zal zijn van geografische synergie tussen de reeds ontbundelde ODF-locaties onderling en tussen ontbundelde locaties met nog te ontbundelen locaties. Dit betekent dat – veel meer dan bij MDF-ontbundeling – de vaste kosten van het ontbundelen zwaarder drukken op de opbrengst en marge per klant. Het is ook maar de vraag of er ooit in dezelfde mate ontbundeling van MDF-locaties zou zijn geweest indien de ontbundelaars van begin af aan het ontbundelen van koper en de selectie van MDF-gebieden qua business case hadden moeten baseren op uitsluitend de downstream markten voor zakelijke netwerkdiensten. Achteraf kan men stellen dat het feit dat er ook in een bepaalde omvang MDF-koperlijnen zijn ontbundeld als upstream input voor Zakelijke Netwerk Diensten hoogstwaarschijnlijk alleen profijtelijk heeft kunnen zijn omdat deze ontbundelde “ZND-lijnen” konden meeliften op de reeds gemaakte kosten voor het ontbundelen ten behoeve van breedband internettoegang voor consumenten en MKB. Een dergelijke ‘meelift’ mogelijkheid ontbreekt evident bij het vraagstuk van ODF access FttO. Dit leidt tot vraagtekens bij de levensvatbaarheid van de ODF access FttO ontbundelvraag (in relatie tot multisite) en dus ook de ratio van de keuze van het college voor dubbele wholesale regulering.

Daarnaast is de vraag of – als er het risico is dat ten gevolge van de dubbele wholesale regulering de prijzen van KPNs aanbod van HKWBT/HL omhoog worden gedreven – het ontstane negatieve effect voor de bestaande en potentieel nieuwe afnemers van HKWBT/HL en daarmee ook voor zakelijke eindgebruikers nog kan worden goedge maakt door de omvang van een positieve business case op ODF access FttO (als deze al positief is). Ook dit had een nadere analyse gewettigd.

---

hun beoogde investeringsplannen laten varen en de voorkeur geven aan toegang afnemen van de “grotere” partijen. De “grotere” partijen kunnen op hun beurt als gevolg van een dergelijke verplichting overwegen om minder te investeren door bijvoorbeeld alleen selectief uit te rollen ('cherry picking') aangezien ze een beperkter concurrentievoordeel hebben. Het is dus van belang dat toegangsverplichtingen dan wel verplichtingen in het algemeen ertoe leiden dat zoveel mogelijk partijen in het netwerk deelnemen aan vulling van het netwerk en daarmee bijdrage aan het terugverdienen van de investering in het netwerk.

KPN heeft reeds bij de totstandkoming van het marktanalysebesluit ULL (MDF/SDF/FttH) aangegeven het fundamenteel oneens te zijn met de keuze van het college om bij de invulling van de ND-5 verplichting de kostengrondslag van LRIC naar EDC minus te wijzigen. Volgens KPN was dit een niet te rechtvaardigen verzwarende ten opzichte van de huidige regulering. Voor KPN is deze 'verzwarende' niet te rijmen met het hogere belang van concurrentie tussen verschillende infrastructuren en met het belang van afnemers van actieve wholesale diensten die door deze verzwarende slechter af zijn omdat de prijsbodems door een combinatie van de aangescherpte non-discriminatieverplichting en de gewijzigde ND-5 hoger worden. Hun concurrentiepositie verslechtert niet alleen ten opzichte van afnemers van ULL maar vooral ten opzichte van andere aanbieders met eigen infrastructuur.

KPN heeft – zoals gezegd - grote kritiek op de keuze van het college om voor de regulering van zakelijk glas EDC-minus als kostengrondslag bij de invulling van de ND-5 verplichting te hanteren. Deze invulling leidt tot forse squeeze situaties bij de tarieven van actieve wholesalediensten en retailediensten voor on-net en near-net glasaansluitingen. Dit zal volgens KPN leiden tot een prijsverhoging van zakelijk glas diensten. **[KPN betrouwelijk -**

].

Tot slot heeft KPN bezwaren tegen het voornemen van het college om KPN een aanlegplicht op te leggen voor nieuwe glasaansluitingen naar zakelijke klanten van andere Telco's die binnen 250 meter van het KPN aansluitglas liggen. Allereerst meent KPN dat het college een dergelijke verplichting op grond van de Tw niet kan opleggen omdat er helemaal geen sprake is van een aansluitlijn waartoe KPN toegang kan bieden. Verder meent KPN dat deze verplichting niet passend en proportioneel is wanneer zij wordt gedwongen te investeren in mogelijk onrendabele aansluitingen waarbij KPN het risico loopt dat de investeringen niet (of binnen een redelijke termijn) worden terugverdiend. Ook het risico van onvoorspelbare investeringen door lokale omstandigheden komt volledig bij KPN te liggen.

Naast deze fundamentele bezwaren heeft KPN een aantal inhoudelijke bezwaren die ook al tijdens andere consultaties naar voren zijn gekomen. Te denken valt hierbij aan het vastleggen van expliciete termijnen in plaats van het hanteren van redelijke termijnen (denk aan de aankondigings- en uitfaseringstermijn), de verplichting tot het opleveren van kwaliteitsrapportages en het verbod op tariefdifferentiatie.

KPN zal hieronder per voorgestelde verplichting haar standpunt weergeven.

## 6.2 Toegang

### 6.2.1 Toegang

Allereerst wil KPN aangeven dat er in afwezigheid van regulering al op ruime schaal toetreding heeft plaatsgevonden op de markt voor ODF-access FttO, o.a. door Eurofiber, maar ook meer lokale glasvezelinitiatieven. Als al toetreding kan plaatsvinden en heeft plaatsgevonden in afwezigheid van regulering, waarom is het college alsnog van mening is dat een toegangsverplichting van zakelijk glas nodig is om toetreding te bevorderen.

Het college geeft nota bene zelf aan dat bij nieuwe technologie overwogen dient te worden of met mildere regulering kan worden volstaan. Zie annex a rnr. 804:

*'Hoewel het gebruik van andere, nieuwere technologie op zichzelf geen reden vormt om andere verplichtingen te hanteren dan ten aanzien van diensten die op basis van meer*

*traditionele technologie worden voortgebracht, kan het in specifieke gevallen gerechtvaardigd zijn om te differentiëren in verplichtingen op basis van de onderliggende technologie. Wanneer de verplichtingen die ten aanzien van de traditionele technologie zijn opgelegd voldoende zijn om mededingingsproblemen ten aanzien van de nieuwere technologie te voorkomen, kan worden afgezien van regulering van de diensten op basis van de nieuwere, meer innovatieve technologie. Wanneer er ook ten aanzien van de nieuwere technologie mededingingsproblemen zullen blijven bestaan, zij het in mindere mate dan ten aanzien van traditionele technologie, dient te worden overwogen of met mildere regulering kan worden volstaan. Aldus wordt de totstandkoming van innovatieve technologieën bevorderd.'*

Het college heeft eveneens geen rekening gehouden met het feit dat er niet sprake is van een stabiele situatie in de markt. Het zakelijk glasnetwerk moet nog voor een groot gedeelte uitgerold worden en vergt forse investeringen. Het opleggen van een ODF access FttO verplichting kan derhalve niet vergeleken worden met een ontbundeling van het koperennetwerk waar reeds sinds lange tijd een stabielere infrastructuur bestaat. In de toegangsverplichting houdt het college onvoldoende rekening met deze kenmerken van een grotendeels nog uit te rollen infrastructuur.

Daarnaast is KPN van mening dat het college had moeten onderzoeken of er wel een business case bestaat voor toetreding op ODF access FttO, zoals het college destijds ook heeft laten doen voor FttH en SDF-access. Zeker gezien de grote impact van deze toegangsverplichting en de combinatie met de ND-5 invulling op KPN en haar afnemers op WHBT is dit in het specifieke geval bijzonder relevant.

Tot slot geeft het college in rnr. 499 aan dat hij hiermee in overeenstemming handelt met de aanbeveling NGA. De door het college aangehaalde randnummers hebben echter betrekking op toegang tot het afsluitende segment in het geval van FttH en zijn dus niet automatisch van toepassing op FttO (aangezien het college zelf al heeft geconcludeerd dat dit een ander markt betreft). KPN meent dat in het ontwerpbesluit juist niet in overeenstemming wordt gehandeld met het uitgangspunt van mildere regulering van nieuwe technologie, en dat de door het college op de markt voor ODF access FttO voorgenomen verplichtingen disproportioneel en derhalve niet passend zijn.

### **6.2.2 Near-net toegang**

Het college beschouwt toegang ten behoeve van near-net aansluitingen in het kader van ODF-access FttO ten onrechte als een bijbehorende faciliteit. Onder (e) van onderdeel VII van het dictum van het ontwerpbesluit heeft het college near-net toegang aangemerkt als bijbehorende faciliteit bij ODF access FttO. Uit rnr. 537 kan worden opgemaakt dat het college daaronder in ieder geval locaties verstaat die binnen 250 meter van het FttO netwerk van KPN liggen (het college sluit op voorhand evenwel niet uit dat ook andere verzoeken om near-net toegang redelijk zijn en door KPN moeten worden gehonoreerd; zie rnr. 544). Near-net aansluitingen zijn nog niet aangesloten locaties. De verplichting om toegang ten behoeve van near-net aansluitingen te bieden houdt in dat KPN wordt verplicht om op verzoek van een wholesleafnemer een nieuwe nog niet aangesloten locatie op haar FttO aansluitnetwerk aan te sluiten.

Artikel 1.1 sub j Tw definieert bijbehorende faciliteiten als "*bij een elektronisch communicatienetwerk of een elektronische communicatiedienst behorende faciliteiten die het aanbieden van diensten via dat netwerk of die dienst mogelijk maken of ondersteunen (...)*". Kenmerkend aan ODF-access FttO is dat KPN toegang verleent tot de optische verdeler zodat een alternatieve aanbieder toegang krijgt tot een bepaalde eindgebruiker. De kerndienst is dus het verlenen van toegang tot de eindgebruiker door middel van het toegang bieden tot de (reeds aanwezige) glazen aansluitlijn. Een bijbehorende faciliteit is

een dienst die dit daadwerkelijk mogelijk maakt, zoals bijvoorbeeld collocatie of toegang tot bepaalde informatiesystemen.

Bij near-net locaties ligt dit geheel anders. Bij near-net locaties is er namelijk nog helemaal geen sprake van een eindgebruiker die is aangesloten met een glazen aansluitlijn waartoe KPN toegang kan bieden. Als de glazen aansluitlijn naar de eindgebruiker toe niet aanwezig is, dan kan ook geen sprake zijn van een faciliteit die daarbij behoort.

Zie in dit verband Van Aarnhem 2009, (T&C Telecommunicatierecht), art. 1.1 aant. 10:

*'Het element "bijbehorend" duidt erop dat het faciliteiten betreft die behoren bij een elektronisch communicatienetwerk of bij een elektronische communicatiedienst en dus niet op zichzelf staan. Anders gezegd: een bijbehorende faciliteit heeft dus geen betekenis voor de elektronische communicatie zonder een netwerk of dienst.'*

Wat het college met de near-net verplichting wil realiseren, is dat KPN verplicht wordt om aansluitlijnen aan te leggen. Een dergelijke verplichting heeft echter niets van doen met de voorgenomen verplichting van KPN om ontbundelde toegang te verlenen tot haar eigen aansluitnetwerk en kwalificeert derhalve niet als een bijbehorende faciliteit zoals bedoeld in artikel 1.1 sub j Tw. Onderdeel (e) van onderdeel VII van het dictum van het ontwerpbesluit is dan ook in strijd met de Tw – en met artikel 12 van de Toegangsrichtlijn - en kan om die reden niet worden gehandhaafd.

Het college heeft dit in zijn verweerschrift (rnr. 6.4.4) in het kader van de beroepsprocedure tegen het marktanalysebesluit ULL van 19 december 2008 ook erkend. In dat kader stelde het college echter ook dat KPN uit de tekst van het besluit had kunnen afleiden dat het college de near-net aansluiting niet als een bijbehorende faciliteit maar onder de algemene toegangsverplichting had willen rekenen. Ongeacht of het college in het nieuw te nemen marktanalysebesluit near-net toegang kwalificeert als onderdeel van de algemene toegangsverplichting of als bijbehorende faciliteit bij ODF access FttO, het opleggen van een toegangsverplichting aan KPN voor wat betreft aansluitingen waar geen verbinding bestaat tussen de locatie van de eindgebruiker en het KPN netwerk – met andere woorden een verplichting om toegang te bieden op locaties waar KPN zelf geen netwerk heeft liggen – is niet proportioneel en in elk geval niet passend. Het college heeft dit uitgangspunt tot twee maal toe onderschreven, namelijk zowel in rnr. 648 van het marktanalysebesluit ULL van 19 december 2008 als in rnr. 859 van het marktanalysebesluit ULL van 27 april 2010. Daarin overweegt het college het volgende:

*"De toegangsverplichting kan zich in principe alleen uitstrekken tot bestaande aansluitingen. Het lijkt namelijk niet proportioneel om KPN een verbinding te laten aanleggen op verzoek van een derde."*

Gelet op het belang van de netwerkdekking van KPN en de voordelen die KPN daaraan ontleent ten opzichte van alternatieve glasaanbieders, acht het college het echter (rnr. 540) *"onvoldoende om KPN slechts een on-net toegangsverlichting op te leggen. Bij een dergelijke beperkte toegangsverplichting zou KPN de komende jaren namelijk nog steeds kunnen beschikken over een flinke voorsprong in de concurrentiestrijd om de gunst van nieuwe klanten op zakelijk glas."* Van een dergelijke voorsprong is in het geheel geen sprake. Het netwerk van KPN is namelijk gedupliceerd en in elk gebied met significante vraag ligt het netwerk van minstens één concurrerende aanbieder op ongeveer dezelfde afstand van de eindgebruiker als het netwerk van KPN.

KPNs standpunt dat een toegangsverplichting ten aanzien van near-netlocaties geen passende en proportionele verplichting is, vindt steun in de door het college verrichte analyse van de mededingingsproblemen die het college met de toegangsverplichting probeert te voorkomen. In rnr. 541 van het ontwerpbesluit stelt het college namelijk dat de

toegangsverplichting beoogt te voorkomen dat KPN zich schuldig maakt aan leveringsweigeringen. Nog ervan afgezien dat, als gezegd, er geen sprake is van een moeilijk te dupliceren netwerk en er geen afhankelijkheid van KPN bestaat, kan het niet leveren van near-net aansluitingen niet als – een in mededingingsrechtelijke zin relevante vorm van – "leveringsweigerings" worden gezien. Waar het concept leveringsweigerings in de zin van het mededingingsrecht namelijk op ziet, is dat een dominante partij door zijn weigering concurrenten een essentiële input voor hun dienstverlening onthoudt, met als doel om de eigen retail-positie van de dominante partij te versterken. Bij near-net locaties doet zich dit eenvoudigweg niet voor: waar het netwerk van KPN zich niet bevindt, kan zij haar eigen positie op de retailmarkt niet beschermen. Zij onthoudt haar concurrenten in zo'n geval dan ook niet een essentiële input, aangezien zij zelf niet beschikt over deze input. Om die reden kan een toegangsverplichting niet als passend worden beschouwd.

Het college lijkt zich te realiseren dat de Tw niet de grondslag bevat die noodzakelijk is voor het opleggen van een near-net toegangsverplichting in het kader van de algemene toegangsverplichting of als bijbehorende faciliteit bij ODF access FttO. In rnr. 543 van het ontwerpbesluit voert het college de non-discriminatieverplichting als additionele grondslag op:

*'Het college is van mening dat een verzoek om near-net toegang binnen een grens van 250 meter van het bestaande netwerk van KPN in ieder geval als een redelijk verzoek dient te worden aangemerkt. Daarbij merkt het college op dat KPN er al langere tijd vrijwillig voor kiest om zowel in haar retailaanbod als in haar wholesale dienstenaanbod (WEAS) klanten die zich binnen een grens van 250 meter bevinden van het bestaande glasnetwerk tegen een standaard eenmalige extra vergoeding aan te sluiten. Deze near-net aansluitingen worden door KPN in feite gepositioneerd als on-net aansluitingen, zij het virtueel ("virtual on-net"). Doordat KPN zichzelf intern virtual on net aanbiedt (retail + wholesale) – en deze investeringsbeslissing dus in feite al heeft gemaakt – acht het college verzoeken om deze vorm van near-net toegang (thans tot 250 meter) door externe wholesaleafnemers eveneens redelijk. Deze benadering is naar het oordeel van het college noodzakelijk vanuit de optiek van non discriminatie en leidt niet tot een disproportionele invulling van de toegangsverplichting.'*

Voor zover het college het opleggen van een near-net toegangsverplichting inderdaad wenst te baseren op de grondslag van non-discriminatie, merkt KPN op dat een dergelijke benadering in strijd is met de Tw. Op grond van artikel 6a.8 van de Tw kan het college non-discriminatie alleen als verplichting opleggen ten aanzien van door het college op grond van artikel 6a.2, eerste lid, bepaalde vormen van toegang. Nu, zoals hierboven aangegeven, het opleggen van de near-net toegangsverplichting in strijd is met de Tw, kan de non-discriminatieverplichting niet als zelfstandige grondslag gelden voor het opleggen van een near-net toegangsverplichting.

Tevens geven het etiket "virtual on-net" en de toevoeging van "deze investeringsbeslissing dus in feite al heeft gemaakt" blijk van een evident-opportunistische benadering. Het is zonder meer onjuist om te stellen dat de investeringsbeslissing al is gedaan. Er vindt bij KPN hoe dan ook van tevoren een berekening plaats van de CAPEX die met de klantofferte gemoeid is. Alleen indien de CAPEX aan bepaalde criteria voldoet wordt de offerte uitgebracht met een standaardtarief voor de vergoeding voor eens (VVE). Dit geldt zowel bij een potentiële wholesale klant als bij een potentiële retailklant. Indien de CAPEX niet aan deze criteria voldoet analyseert KPN de (gemiddelde) terugverdientijd (TVT) van glasorders. Dit kan betekenen dat de hoogte van de VVE wordt aangepast. Daarnaast geldt dat de TVT een directe functie is van de ARPU. Dit leidt er toe dat de TVT op retailniveau minder risico's met zich meebrengt dan de TVT op wholesale niveau (bijvoorbeeld bij WEAS). De TVT op ODF niveau kent evident de meeste risico's. Met andere woorden: de TVT en het risico van een extern te leveren near-net ODF is ongelijk aan de TVT en het risico van een intern te



leveren near-net. Het zijn qua TVT en risico dus ongelijke gevallen, en iedere overweging van non-discriminatie tussen extern en intern geleverde near-net lijnen is een onterecht vertrekpunt voor het opleggen van een externe near-net toegangsverplichting. Een aanlegplicht voor near-net naar locaties van gebruikers uit ZND markt – locatie die niet zijn aangesloten op het (aansluit)netwerk van KPN – reduceert de rol van KPN tot in wezen slechts de bouwer van een stuk glaslijn, in feite een aannemer-rol. Aannemers wensen altijd in een keer af te rekenen. In het ontwerpbesluit wordt aan KPN die mogelijkheid onthouden.

KPN wil in dit kader ook nog verwijzen naar het oordeel van het college inzake de levering van nieuwe aansluitlijnen<sup>43</sup>. Daarin heeft het college aangegeven dat:

*‘KPN redelijkerwijs niet verplicht is nieuwe aansluitlijnen te leveren wanneer zij daarvoor een nieuwe voedingskabel en/of aftakkabel dient aan te leggen teneinde meerdere adressen van eindgebruikers initieel te koppelen aan de bestaande lokale netwerkinfrastructuur.’*

Met deze definitie wordt naar het oordeel van het college “een juiste grens getrokken tussen verplicht te leveren nieuwe aansluitlijnen en niet verplicht te leveren nieuwe aansluitlijnen teneinde het bevorderen van zowel de concurrentie als de investeringen in het opzetten van eigen infrastructuur, te bereiken”. Met het opleggen van een near-net verplichting wijkt het college af van zijn eerder oordeel.

Naast deze juridische punten, gaat het college met het opleggen van deze verplichting ook nog op de stoel van de investeerder zitten en bepaalt hiermee waar en wanneer KPN dient te investeren in haar netwerk. Daarbij bepalend is de combinatie met de verplichtingen die KPN opgelegd heeft gekregen dat investeringen die KPN specifiek moet doen voor het leveren van toegang aan externe partijen – zoals het leveren van near-net aansluitingen – toegerekend te dienen worden aan periodieke tarieven; zie rnr. 655.

Dat zou dus kunnen betekenen dat KPN gedwongen wordt een investering te doen op een locatie, waar zij zelf niet van plan was om glas neer te leggen, om een externe partij aan te sluiten en dat KPN deze kosten niet (of binnen een redelijke termijn) zou kunnen terugverdienen indien de desbetreffende externe partij een kortlopend contract afsluit. Het college zet hiermee een streep door het belang dat hij eerder in rnr. 628 heeft aangegeven van een gunstig investeringsklimaat. KPN zal op het punt van toerekening van kosten nog nader ingaan bij tariefregulering.

Indien het college desalniettemin van mening blijft dat een near-net verplichting gerechtvaardigd is, dan wil KPN het college erop attent maken dat de huidige definitie van near-net een te ruime definitie is.

Het college refereert in rnr. 650 aan het feit dat KPN er al langere tijd vrijwillig voor kiest om zowel in haar retailaanbod als in haar wholesale dienstenaanbod (WEAS) klanten die zich binnen een grens van 250 meter bevinden van het bestaande glasnetwerk tegen een standaard eenmalige extra vergoeding aan te sluiten.

Het vrijwillig leveren van near-net voor WEAS valt niet te vergelijken met het verplicht leveren voor ODF Access FttO: bij WEAS heeft KPN inkomsten uit de actieve wholesale dienst of eigen retail dienst. Bij ODF access FttO is dit anders en dient KPN de investering uit alleen de passieve dienst terug te verdienen anders blijft KPN zitten met het risico op niet terugverdienen van de investeringen.

Verder wil KPN opmerken dat de klantlocaties die nu op de near-netlijst staan zich niet op 250 meter hemelsbreed maar op 250 meter graafafstand bevinden. KPN benadert een

<sup>43</sup> 26 juni 2002, OPTA/IBT/2002/201508

maximale graafafstand van 250 meter op basis van indicatieve hemelsbrede afstand van 178 meter. Het college vergeet bovendien dat KPN deze aanbieding doet onder een aantal voorbehouden. Indien het college de voorgenomen near-net verplichting handhaaft, hetgeen zoals KPN hierboven heeft aangegeven, in strijd is met de Tw, en niet acceptabel voor KPN, dient tenminste in het definitieve besluit een scherpere definitie van near-net te worden opgenomen bijvoorbeeld:

- Een klantlocatie die zich bevindt binnen 250 meter graafafstand van een glasinkoppelpunt van KPN, tenzij:
  - Er een kunstwerk nodig is voor het aansluiten van deze klantlocatie (bv. als gevolg van kruising van een spoor, water, vliegveld, leidingstraten of wegen die uit overheidsbeleid niet opengebroken mogen worden)
  - Er sprake is van vervuilde grond tussen de klantlocatie en glasinkoppelpunt
  - KPN onvoldoende glasvoorraad heeft in PAN en/of SAN voor het aansluiten van deze klantlocatie
  - Er is sprake van privé-grond waarbij de grondeigenaar hoge kosten in rekening brengt of als KPN een afspraak heeft met een andere partij dat deze andere partij de klant zal aansluiten. Voorbeeld is het Schiphol- terrein waar Schiphol Telematics aansluit ondanks dat klantlocatie zich bevindt binnen 250 m van glas
  - Het een gebied betreft waar Reggefiber FttH glasaansluitingen levert.
- Een glasinkoppelpunt is een punt in het glasvezelnetwerk waarop KPN een klantlocatie kan aansluiten. Voorbeelden zijn MA- locaties en Central Offices. Er vindt geen inkoppeling plaats op PAN-ringen of backbone glas.

### 6.2.3 Voorschriften aan toegangsverplichting

#### *(i) Kwaliteitsrapportage*

Het college is voornemens aan KPN de verplichting op te leggen om aan wholesale afnemers ten minste eens per kwartaal een kwaliteitsrapportage te verstrekken over de realisatie van service levels voor ODF access FttO. De rapportage dient aan te sluiten op de wijze waarop de KPIs en boetes zijn gedefinieerd, en dient per productgroep ten minste de totale hoeveelheid opgeleverde producten en de opgeleverde producten per marktpartij te bevatten (dictumonderdeel VIII sub i). Als een partij informatie ontvangt over alleen de eigen afname zou een partij niet goed in staat zijn, aldus het college, een juiste schatting te maken voor de aan eindgebruikers te garanderen service levels.

Naar aanleiding daarvan merkt KPN op dat een aanbieder alleen op basis van de door KPN gegarandeerde service levels in combinatie met informatie over de eigen afname zal bepalen welke service levels aan eindgebruikers kunnen worden gegarandeerd. Informatie over de afname op marktniveau is wellicht interessant om te kunnen beoordelen hoe de eigen afname scoort ten opzichte van de marktbrede afname, maar dat is geen doelstelling van de non-discrimatieverplichting ten aanzien van kwaliteit die het college voornemens is aan KPN te leggen. Een dergelijke oprekking van de non-discrimatieverplichting is passend noch proportioneel.

Het college acht het belangrijk dat marktpartijen zelf in staat zijn om vast te stellen of sprake is van een level playing field en derhalve te beoordelen in hoeverre de aan hen geleverde performance afwijkt van het marktgemiddelde en om te bepalen of sprake is van

een non-discriminatoire levering. Naar aanleiding daarvan wijst KPN erop dat de Tw het college niet de bevoegdheid geeft een dergelijke verplichting aan KPN op te leggen, nog afgezien dat een rapportage over de afname op marktniveau geen enkel inzicht geeft in de vraag of sprake is van een non-discriminatoire levering.

De afnemers van ODF acces FttO kunnen aan de hand van hun eigen KPI rapportage nagaan of de resultaten achterblijven bij de norm. Naar aanleiding daarvan kan desgewenst in overleg met KPN naar de oorzaken worden gezocht, en naar verbeteringen in de processen teneinde in de toekomst betere resultaten te verkrijgen. Daarnaast kan KPN aan het college een totaalrapportage, zijnde een bundeling van de individuele rapportages, verstrekken zodat het college op basis daarvan kan beoordelen of er aanleiding is een nader onderzoek in te stellen naar een eventuele ongelijke behandeling tussen marktpartijen respectievelijk tussen KPN en marktpartijen. Zoals KPN al vaker naar voren heeft gebracht hoeft daar geenszins sprake van te zijn omdat de scores op de KPI's in zeer grote mate beïnvloed worden door de kwaliteit van de processen aan de zijde van de wholesale afnemer.

KPN verwijst hier naar de zienswijzen en overige processtukken die zij in het kader van de voorbereiding van en het beroep tegen het aanwijzingsbesluit RA WBA van 3 maart 2010 en het aanwijzingsbesluit RA ULL/SLU van 23 april 2010 heeft ingediend, en verzoekt het college deze hier als herhaald en ingelast te beschouwen. KPN gaat ervan uit dat indien haar beroep op dit onderdeel gegrond wordt verklaard, het college het definitieve ODF acces FttO besluit dienovereenkomstig zal aanpassen.

#### *(ii) Strategisch productontwerp*

In het kader van de toegangsverplichtingen schrijft het college voor (dictumonderdeel VIII sub k) dat KPN toegangsdiensten niet strategisch mag ontwerpen. Op zichzelf genomen is dat voorschrift niet bezwaarlijk. Door bij de aanleg van nieuwe netwerkonderdelen voor zichzelf bewust geen rekening te houden met de toegangsmogelijkheden voor derden zou KPN de kosten om later toegang te realiseren aanmerkelijk verhogen, aldus het college in paragraaf 6.4.7 van het ontwerpbesluit. Het college gaat er daarmee ten onrechte aan voorbij dat in de praktijk is gebleken dat het wel rekening houden met de toegangsmogelijkheden voor derden kan leiden tot aanzienlijke extra kosten die niet kunnen worden terugverdiend indien blijkt dat van dat van de aldus gecreëerde toegangsmogelijkheid geen gebruik wordt gemaakt. Daarmee wordt KPN op kosten gejaagd, wat evenzeer een belemmering kan vormen van effectieve concurrentie en wellicht zelfs van innovatie.

### **6.3 Non-discriminatie**

#### **6.3.1 Verbod op marge-utholling: ND-5**

Alvorens hieronder de inhoudelijke zienswijze op de verschillende onderdelen van de ND-5 verplichting te geven wijst KPN op de zeer uitvoerige toelichting die zij op haar grieven tegen deze verplichting heeft gegeven in de processtukken die zij in het kader van de beroepen tegen de verschillende marktbesluiten uit de reguleringsronde 2009-2011 heeft ingediend. Weliswaar heeft het CBb deze in zijn uitspraak van 3 mei 2011 (LJN BQ3146) ten aanzien van LK WBT gedeeltelijk ongegrond verklaard, maar daarbij wordt (in rechtsoverweging 10.17.4) uitdrukkelijk overwogen dat de uitspraak ten aanzien van andere productmarkten anders kan uitvallen omdat de toelaatbaarheid van een opgelegde remedie

niet kan worden beoordeeld zonder daarbij de ernst van het daarmee te remediëren mededingingsprobleem in acht te nemen. KPN verzoekt het college vorenbedoelde grieven van KPN hier als herhaald en ingelast te beschouwen.

*(i) Niveau van toetsing*

In rnr. 583 en 584 geeft het college aan dat er op gedetailleerd dienstniveau (aanbod op individueel klantniveau) moet worden getoetst. KPN heeft in het kader van de gevoerde beroepsprocedures gemotiveerd dat het toepassen van een toets op dit zeer lage niveau niet noodzakelijk is om het geconstateerde (potentiële) mededingingsprobleem op te lossen en evenmin het minst beperkende alternatief. Vanuit het oogpunt van consistentie is het belangrijk dat het niveau van toetsing bepalend is voor het niveau waarvan de kosten worden meegenomen. Stel dat op marktniveau wordt getoetst en er worden slechts de incrementele kosten van het aanbod voor één klant meegenomen dan is hier sprake van een mismatch waardoor de ND-5 marge ten onrechte te hoog zou zijn. In de hier beschreven situatie wordt op dienstniveau (aanbod op individueel klantniveau) getoetst, dan zou het niet juist zijn om kosten op marktniveau mee te nemen. De ND-5 marge zou dan ten onrechte te laag uitkomen. In rnr. 588 tweede onderdeel is beschreven dat moet worden uitgegaan van EDC minus kosten. In de EDC minus kosten zitten ook de kosten van de dienst op marktniveau. De toepassing van EDC minus kosten ten behoeve van de ND-5 toetsing is hiermee niet een passende verplichting.

Dit is reeds eerder in het rapport van Charles River Associates (hierna: CRA) van september 2009 aangegeven. CRA heeft op verzoek van KPN geadviseerd over ND-5 en in het bijzonder over de combinatie van

- (i) de eis dat de toets wordt toegepast op het niveau van (zeer fijnmazig gedefinieerde) afzonderlijke (downstream)diensten,
- (ii) de wijze waarop KPN volgens ND-5 de incrementele kosten van de benodigde ongereguleerde wholesale diensten moet berekenen, tegen de achtergrond van
- (iii) het feit dat ND-5 is gebaseerd op de positie van een Equally Efficient Operator (EEO) in plaats van een Reasonably Efficient Operator (REO). Het CRA-rapport wordt hierbij in het geding gebracht als bijlage VII.

CRA constateert enkele belangrijke tekortkomingen aan de toepassing van ND-5 op het niveau van afzonderlijke diensten.

(i) Een tekortkoming die CRA constateert, is dat het vermoedelijk te hoge niveau van de kosten leidt tot welvaartsverlies, nu ND-5 KPN niet toestaat om de kosten van netwerkelementen die voor verschillende diensten worden gebruikt, op de meest economisch efficiënte wijze terug te verdienen.

(ii) Ten tweede meent CRA dat het zeer lage toetsingsniveau van ND-5 niet consistent is met het uitgangspunt van de Equally Efficient Operator.

Het CRA-rapport onderstreept derhalve dat de toets op dienstniveau niet passend is. Weliswaar is dit CRA-rapport geschreven naar aanleiding van het beroep van KPN tegen de marktbesluiten van december 2008, het is inhoudelijk echter nog steeds geldig in relatie tot het ontwerp ODF access FttO besluit, waaronder het punt van de onjuistheid van EDC minus.

In rnr. 2468 van het ULL besluit (nota van bevindingen) staat:

*“...Voor het overige verwijst het college naar zijn reactie op het rapport van CRA zoals opgenomen in zijn pleitnota van 16 september 2009 inzake de bodemprocedure bij het CBB tegen het ULL-besluit.”*

De uitgangspunten bij de pleitnota van de OPTA waren destijds de volgende zaken:

- De gereguleerde wholesale tarieven vormen het belangrijkste deel en de meest bepalende factor ND-5 (4.19).
- CRA geeft aan dat als wordt uitgegaan van de directe en indirecte kosten uit EDC de incrementele kosten mogelijk te hoog zouden zijn, omdat de gemeenschappelijke kosten van shared platforms te hoog zouden kunnen worden ingeschat. Volgens OPTA is dat nog maar de vraag, omdat een deel van deze kosten wel deel zullen uitmaken van direct en indirect EDC-kosten, maar andere mogelijk incrementele kosten uit de mee te nemen kosten zijn gelaten (4.20).
- Indien KPN het gebruik van EDC bezwaarlijk vindt, dan staat het haar vrij voor een ander geschikte methode om de lange termijn incrementele kosten te bepalen te kiezen (4.21).

Al deze zaken zijn nu gewijzigd:

- Wholesale tarieven zijn niet de meest bepalende factor. EDC minus kosten zijn soms fors hoger dan het gereguleerde ODF tarief [KPN vertrouwelijk -

].

- EDC minuskosten zijn fors hoger dan de LRIC kosten [KPN vertrouwelijk -

].

- KPN heeft geen keuze meer en wordt verplicht om EDC minus kosten te hanteren in de ND-5 toetsen.

*(ii) KPN voortbrengingswijze*

Bij de beoordeling van de prijstechnische replicerbaarheid dient, naar het oordeel van het college, te worden uitgegaan van de wijze waarop KPN de diensten voortbrengt en niet van de voortbrengingswijze van de (grootste) efficiënte concurrent.

KPN is het hier mee eens. Bij het mededingingsrecht wordt ook uitgegaan van een Equally Efficient Operator (hierna: EEO) toetsing, in dit geval de wijze waarop KPN haar diensten voortbrengt. REO toetsing (voortbrengingswijze van redelijk efficiënte concurrent) bevoordeelt de alternatieve aanbieders en zal inderdaad leiden tot inefficiënte toetreding van nieuwe aanbieders. In de eindgebruikersmarkt kan dit leiden tot hogere tarieven en daarmee welvaartsverlies. KPN zal bij REO toetsing ook worden belemmerd in haar strijd met de kabelaanbieders. Zij kan hierdoor mogelijk niet optimaal concurreren met de kabelaanbieders. KPN brengt voorts in herinnering dat ook het CBB heeft bevestigd dat het college in redelijkheid voor een EEO benadering kan kiezen, Zie de uitspraak van 3 mei 2011 (LJN BQ3146).

In voetnoot 193 van het ontwerpbesluit ODF acces FttO staat:

*'In die gevallen dat KPN in haar eigen voortbrengingswijze geen gebruik maakt van de extern aangeboden gereguleerde wholesalebouwsteen, maar wel gebruikmaakt van een intern afgenomen functionele equivalent van die gereguleerde wholesalebouwsteen (bijvoorbeeld in het geval van MDF collocatie of het gebruik van WAPpoorten) dient KPN voor de (virtuele) inkoop van dergelijke equivalente bouwstenen dezelfde kostengrondslag te hanteren als die (destijds) gebruikt is voor het vaststellen van het tarief voor de gereguleerde wholesalebouwsteen (bijvoorbeeld EDC). Als alternatief staat het KPN vrij om met het extern aangeboden tarief voor de (equivalente) gereguleerde wholesalebouwsteen te rekenen in de ND-5 toets.'*

KPN begrijpt dat er voor dit soort wholesale bouwstenen afgeweken wordt van de kostenelementen zoals beschreven in rnr. 588 van ontwerpbesluit FTTO. Vanuit het oogpunt van KPNs eigen voortbrengingswijze zijn de joint kosten die specifiek voor wholesale afnemers worden gemaakt niet opportuun om mee te nemen. Deze kosten zouden dan in mindering moeten worden gebracht op de EDC kosten. Hiermee worden de EDC minus kosten al benaderd. KPN is van mening er voor ND-5 niet een nieuwe kostengrondslag full EDC hoeft te worden geïntroduceerd, maar dat hier de EDC minus de meest aangewezen methode is.

*(iii) EDC minus kosten*

Het college kiest in randnummer voor een andere kostenstandaard dan de huidige reguleringsperiode. In de tweede regel geeft het college aan

*'B. de volledig gealloceerde kosten op basis van EDC-minus van de ongereguleerde wholesalebouwstenen behorend tot het vaste netwerk van KPN'*

Het college geeft niet duidelijk aan waarom wordt overgegaan van LRIC kosten (kostengrondslag uit de vorige reguleringsperiode) naar EDC minus. Voor KPN is de keuze voor EDC minus kosten dan ook onbegrijpelijk. De motivering voor deze keuze ontbreekt in het ontwerpbesluit.

Het eerste bezwaar tegen de toepassing van EDC minus kosten is dat de EDC minus kosten op integraal niveau zijn vastgesteld, terwijl toetsing op gedetailleerd dienstniveau (aanbod op individueel klantniveau) wordt uitgevoerd. Hier is sprake van een mismatch, zie ook de eerder reactie op het niveau van toetsing. CRA constateert hierover:

*'Our key concerns with OPTA's approach are the following:*

- 1. The choice of a highly disaggregated level for the testing (potentially at the level of the individual customer) requires a cost model that can accurately estimate incremental costs at that level, however such a cost model is, we understand, neither available nor envisaged;*
- 2. The more disaggregated the level at which the testing is performed, the greater the practical difficulties in properly estimating true incremental costs at that level;*
- 3. The available accounting system (essentially based on EDC minus common costs) does not provide a good proxy for incremental costs at a highly disaggregated level;*
- 4. The risk, in particular, is that the EDC model will overestimate incremental costs at a granular level, which will restrict KPN's freedom to price efficiently and may lead to adverse effects on consumer welfare.*

*.... First, EDC is not and was never designed to be a methodology for estimating incremental costs. There is therefore no guarantee that the proxies generated by the EDC model would bear any resemblance to true incremental costs.'*

EDC is gebaseerd op een fully allocated cost methode waarbij de integrale kostprijs wordt berekend. Bij EDC minus worden weliswaar de gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten in mindering gebracht, de basis blijft echter een integrale kostprijs (met dus alle variabele en vaste/shared capaciteitskosten van netwerken en apparatuur) die volgens KPN niet geschikt is om te worden toegepast in een marge-uthollingstoets (ND-5), en zeker niet op het voorgenomen niveau van toetsing.

Zeker voor nieuwe diensten zullen de EDC minus kosten zeer hoog zijn, omdat in de beginfase van een technologie- of dienstenplatform er sprake is van een lage bezetting terwijl wel de kosten zijn gemaakt. De kosten per eenheid zullen daardoor zeer hoog zijn. Bij nieuwe diensten is het meest evident dat een marge-uthollingstoets op basis van EDC

minus kosten niet voldoet. De ondergrens en daarmee de prijs wordt zo hoog dat er niets zal worden verkocht en dus ook geen volumes worden gehaald waardoor de kostprijs per eenheid ook niet zal dalen. Introductie van een nieuwe dienst wordt hiermee vrijwel onmogelijk gemaakt.

ND-5 kosten met daarin de EDC minus kosten zullen over het algemeen te hoog zijn waardoor inefficiënte toetreding wordt gestimuleerd. Dit heeft een kunstmatig prijsopstuwend effect op de ODF access FttO markt waardoor de aanbieders op de retailmarkt hun inkooptarieven zien stijgen. Aangezien de prijzen op de retailmarkt mede worden bepaald door de alternatieve aanbieders van glasvezelinfrastructuur die geen last hebben van hogere inkooptarieven, zal dit mogelijk leiden tot lage of zelfs negatieve marges op de retaildiensten en mogelijk uittreding van deze partijen uit de retailmarkt. Het overall FttO aanbod zal hierdoor aan kracht verliezen t.o.v. de kabel. De alternatieve aanbieders zijn de lachende derde. Voor KPN is deze 'verzwaring' dan ook onbegrijpelijk in het kader van het hogere belang van concurrentie tussen infrastructuren en de door het college zelf aangegeven afgenomen positie van KPN in de retailmarkt voor breedband.

Uit onderstaand artikel uit de Mededeling van de Europese Commissie<sup>44</sup> blijkt dat ook bij het algemene mededingingsrecht wordt uitgegaan van incrementele/vermijdbare kosten en niet van een integrale kostprijs. Het geeft aan welke kosten relevant zijn om machtsmisbruik door prijsuitsluiting te kunnen detecteren. Marge-utholling is een vorm van prijsuitsluiting en in zoverre zouden deze kosten dus ook bij een marge-uthollingstoets relevant zijn. EDC minus benadering leidt dus in het algemeen tot te hoge kosten.

*'Artikel 26. De criteria die de Commissie voor de kosten waarschijnlijk zal gebruiken, zijn de Average Avoidable Cost (hierna „AAC' genoemd) en de Long-Run Average Incremental Cost (hierna „LRAIC' genoemd). Wanneer de AAC niet worden gedekt, is dat een aanwijzing dat de onderneming met een machtspositie haar winst op de korte termijn opoffert en dat een even efficiënte concurrent de beoogde afnemers niet kan bedienen zonder verlies te lijden. De LRAIC ligt meestal hoger dan de AAC omdat deze, anders dan de AAC (die alleen de vaste kosten omvatten die in te onderzoeken periode worden gemaakt), de productspecifieke vaste kosten omvat die zijn gemaakt in de periode voordat het beweerdelijk onrechtmatig gedrag heeft plaatsgevonden. Wanneer de LRAIC niet gedekt worden, is dat een aanwijzing dat de onderneming met een machtspositie niet alle (toerekenbare) vaste kosten van de productie van het betrokken goed of de betrokken dienst terugverdiend en dat een even efficiënte concurrent zich van de markt afgeschermd kan zien.'*

ND-5 ondergrenzen voor koper moeten de juiste signalen bevatten om migratie naar efficiëntere technologieën, en van koper naar glas, in voldoende mate te stimuleren. Naast deze gedachte van stimulering zou de tariefregulering op koper in ieder geval moeten worden getoetst t.a.v. de vraag of er een afremmende werking ontstaat op de prikkels voor migratie van oud naar nieuw.

In theorie zouden de ND-5 kosten met daarin de incrementele kosten op basis van EDC minus (in feite een innerlijke tegenspraak) op een puur rekenkundige wijze kunnen worden verlaagd om het prijsopstuwend effect in de downstream markt te voorkomen. Dit kan alleen door de inkoopcomponent van ODF FttO te verlagen. Hierbij wordt voorbij gegaan aan het feit dat investeerders niet een 'of koper- of glas' keuze hebben. Investeerders kijken primair naar het te verwachten rendement bij hun investeringsbeslissing. Is dat niet voldoende, dan wordt er niet in geïnvesteerd in desbetreffende technologie, maar eerder in andere alternatieven met aantrekkelijker rendement.

<sup>44</sup> Richtsnoeren betreffende de handhavingsprioriteiten van de Europese Commissie bij de toepassing van artikel 82 van het EG-Verdrag (tegenwoordig artikel 102 VWEU) op onrechtmatig uitsluitingsgedrag door ondernemingen met een machtspositie.

In het netwerk van KPN is sprake van opeenvolgende technologische generaties. In de beginfase van een technologie- of dienstenplatform is sprake van een lage bezetting en hoge kostprijs per eenheid. In het midden van de levenscyclus is de vullingsgraad maximaal en resulteert een kostprijs die in van belang is voor het prijsbeleid en het terugverdienen van de kosten. Aan het einde van levenscyclus loopt de vullingsgraad terug en is de kostprijs afhankelijk van de gepleegde afschrijvingen, onderhoudskosten en de snelheid van de uitfasering. Voor nieuwe diensten leidt dit tot zeer hoge EDC minus kosten en hiermee wordt de migratie naar nieuwe diensten ontmoedigd. Zeker als dit gepaard gaat met lage tariefplafonds op de koperdiensten (voorgenomen tariefregulering uit het ontwerpbesluit HKWBT/HL).

Voor de implementatie van het ULL besluit zijn de EDC minus kosten voor de periode 2012-2014 berekend. Voor het ontwerpbesluit ODF access FttO zijn de EDC minus kosten voor de periode 2013-2015 benodigd. KPN voorziet ND-5 implementatie issues voor bundels van ULL gebaseerde diensten en ODF access FttO gebaseerde diensten, bijv. hoe om te gaan met de verschillende versies van EDC minus.

**[KPN vertrouwelijk -**

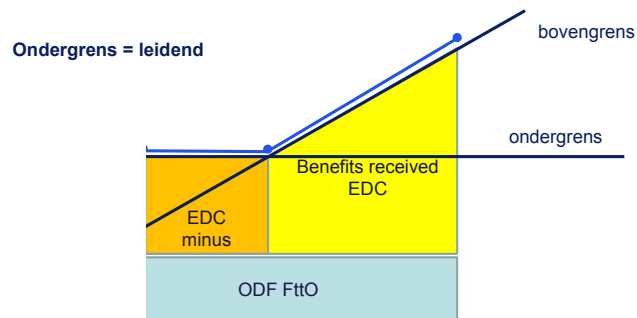
].

EDC minus kosten worden zoveel mogelijk op basis van kostencausaliteit gealloceerd. Het is echter ondoenlijk om kosten op basis van zuiver causale gronden te alloceren naar het voorgestelde gedetailleerde dienstniveau. Het college heeft dit onderkend bij de kostenoriëntatie t.b.v. tariefplafonds en heeft hier terecht een ontmiddeling op basis van benefits received aangegeven als methode (rnr. 723 van het ontwerpbesluit HK-WBT/HL).



Vanuit het oogpunt van consistentie is het voor de ND-5 ondergrens dan ook logisch om de kosten op dezelfde wijze te alloceren. Maar dan geldt nog steeds dat EDC minus een onjuiste grondslag is omdat er dan automatisch veel te weinig verschil is tussen de uitkomst van de ondergrens en de uitkomst van de bovengrens. Hiermee wordt voorkomen dat de situatie zich voordoet dat de ondergrens hoger wordt dan de bovengrens. In onderstaand figuur heeft het college tijdens de IG over de bedrijventerreintoets schematisch aangegeven dat dit niet een theoretische situatie is, maar zeker in de praktijk zal voorkomen.

### Mogelijke consequentie FttO stedelijke gebieden\*: ondergrens > bovengrens



In deze situatie kan KPN eigenlijk geen aanbod doen. Het college heeft dit met een lapmiddel ondervangen door te stellen dat in het geval dat de ondergrens hoger is dan de bovengrens, de ondergrens van toepassing is (rnr. 725 van het ontwerpbesluit HKWBT/HL).

Oplossen squeeze **[KPN vertrouwelijk -**

**]**. KPN heeft daardoor niet de mogelijkheid om de prijzen te differentiëren voor de onderkant van het portfolio waar het grootste deel van de aantallen/omzet op wordt gehaald. Hiermee wordt als het ware de prijs door het college gedictreed en is geen sprake van enige prijsflexibiliteit. Dit is in strijd met de NGA aanbeveling van de Europese Commissie.

Oplossen van squeeze aan de onderkant leidt tot lagere plafonds aan de bovenkant van het portfolio. Hierdoor wordt onnodig waarde uit de markt gehaald, **[KPN vertrouwelijk -**

**]**. De business case voor glas wordt daardoor slechter, ook voor toetreders en concurrenten op eigen infrastructuur.

#### *(iv) Extern tarief gereguleerde bouwsteen zonder ND-verplichting*

In rnr. 589 staat voorgeschreven dat KPN het externe tarief van een gereguleerde wholesale bouwsteen waarop geen non-discriminatieverplichting rust mee dient te nemen in de ND-5 toets. Als op zo een gereguleerde wholesale bouwsteen een ND-5 verplichting rust dan is KPN het eens met bovenstaande redenering. Als echter op de gereguleerde bouwsteen geen ND-5 verplichting rust, dan komt het op KPN niet logisch over dat de tarieven in plaats van LRIC kosten mee worden genomen. De bouwsteen is dan namelijk vanuit ND-5 gezien ongereguleerd en valt in de derde categorie; rnr. 588.

#### *(v) Bundels*

In rnr. 585 van het ontwerpbesluit geeft het college de volgende definitie weer van het begrip "bundel":

*“Een gecombineerd aanbod van diensten of een gecombineerde afname van diensten. Niet iedere dienst is een bundel, maar elke bundel is wel een dienst.”*

KPN interpreteert deze definitie van bundel als een gecombineerde aanbieding of gecombineerde afname van twee of meer diensten, waarbij op enigerlei wijze in contractuele en/of financiële zin een koppeling is aangebracht tussen de betrokken diensten. Na de inwerkingtreding van de marktanalysebesluiten ULL van 29 december 2011 en VT van 1 mei 2012 is uit correspondentie die KPN ter zake met het college heeft gevoerd echter gebleken dat het college een ruimere interpretatie van het begrip “bundel” hanteert. Volgens het college is er sprake van een bundel indien: (i) alle diensten over één en dezelfde toegangsverbinding van KPN worden geleverd, ongeacht of daarbij sprake is van een contractuele of financiële koppeling, of (ii) diensten niet over één en dezelfde toegangsverbinding van KPN worden geleverd, maar wel gekoppeld zijn in contractuele of financiële zin. KPN meent dat de uitleg die het college thans geeft onder (i) niet strookt met de definitie van “bundel” zoals neergelegd in de voornoemde marktanalysebesluiten en ook in de thans voorliggende ontwerpbesluiten. Bovendien wijkt het college met deze interpretatie ook af van de eerdere uitleg die onder vorige marktanalysebesluiten aan het begrip “bundel” werd gegeven.

KPN is van mening dat de aldus geïnterpreteerde definitie teveel ruimte laat voor willekeur, hetgeen in strijd is met de rechtszekerheid. Bovendien heeft deze ruime interpretatie tot gevolg dat een bijna oneindig aantal mogelijke bundels ontstaat, zodat toetsing van al die mogelijkheden voor KPN onbegonnen werk is. Daarenboven leidt een zo ruime uitleg van het begrip “bundel” tot een nog zwaardere aanscherping van ND-5. Immers, door het begrip “bundel” zo ruim te interpreteren worden zelfs diensten door de ondergrensregulering “gegrepen” die niet door OPTA zijn onderzocht of waarvan zelfs door haar is geoordeeld dat deze geen regulering behoeven. KPN ziet voor een zodanige oprekking van de ND-5 verplichtingen in het ontwerpbesluit geen grondslag. Daarnaast leidt deze oprekking tot zulke vergaande consequenties voor de bedrijfsvoering van KPN, dat van een proportionele en daarmee passende verplichting geen sprake kan zijn.

*(vi) Implementatietermijn ND-5 verplichting*

Voor de in het kader van ND 5 verplichting op ODF access FttO vorm te geven en uit te voeren wholesale to wholesale toetsen moet KPN een nieuw toetsmodel (inkooprecepten) inrichten. Op basis van de huidige inzichten van het college zou een implementatietermijn van drie maanden daarvoor voldoende moeten zijn. In dit geval is er echter een belangrijke handicap. De inkoopkosten van de gereguleerde wholesale bouwstenen (kostenelement A) zijn immers niet bekend. KPN meent daarom dat de implementatietermijn van de ND 5 verplichting pas kan ingaan op de dag dat met het daartoe door het college te nemen goedkeuringsbesluit invulling is gegeven aan de opgelegde tariefregulering. Het college is voornemens is aan het te nemen tariefbesluit terugwerkende kracht te verlenen tot de datum van inwerkingtreding van het marktbesluit ODF access FttO. Van terugwerkende kracht van de ND-5 verplichting kan echter geen sprake zijn. De ND-5 verplichting is naar zijn aard een verplichting die niet met terugwerkende kracht kan gelden omdat het niet mogelijk is om tarieven op de stroomafwaarts gelegen retailmarkt met terugwerkende kracht te verhogen.

*(vii) Openbreken contracten als gevolg van ND-5 en de effecten ervan*

Ter uitvoering van de ND-5 verplichting van het destijds geldende ULL marktbesluit heeft KPN haar tarievenbouwwerk ingrijpend moeten aanpassen. Dat betrof voornamelijk de tarieven voor diensten op basis van zakelijk glas. Diensten die voorheen niet gereguleerd waren. Vanwege de dubbele regulering, zowel ontbundelde toegang als wholesale breedbandtoegang (en voordat het Huurlijnenbesluit werd vernietigd ook wholesale huurlijnen), moest op twee niveaus in de keten aan ND-5 worden voldaan. Zowel wholesale-to-wholesale als wholesale-to-retail. Als gevolg van die aanpassingen heeft KPN **[KPN Vertrouweljk - ]** bestaande contracten moeten ‘corrigeren’.

Deze aanpassingen hebben een schadelijk effect op de concurrentiepositie van KPN gehad. Een deel van de klanten heeft de tariefsverhoging niet geaccepteerd en het contract met KPN opgezegd. Een ander deel van de klanten heeft het contract weliswaar niet opgezegd, maar heeft zijn ongenoegen duidelijk laten blijken. Die klanten zullen dat ongetwijfeld meewegen op het moment dat zij in de toekomst weer voor de keuze voor een nieuwe aanbieder komen te staan. Mocht het college overwegen in de nieuwe reguleringsronde de ND-5 verplichting te continueren, al dan niet in aangepaste vorm, dan dient het college zich van de mogelijke gevolgen daarvan rekenschap te geven. Indien bijvoorbeeld gekozen zou worden voor een ander toetsniveau, waardoor de kosten van ongereguleerde wholesalebouwstenen omhoog zouden gaan, zouden bestaande contracten mogelijkerwijs opnieuw niet aan ND-5 voldoen. KPN nogmaals verplichten in te grijpen in bestaande contracten zou disproportioneel zijn en daarmee niet passend. Het college zou dan onvoldoende rekening houden met de omstandigheid dat op deze markt sprake is van daadwerkelijke infrastructuurconcurrentie en slechts in beperkte mate van concurrentie op het netwerk van KPN.

Het kan voorkomen dat een contract een combinatie is van:

- diensten waarvan de tarieven ten gevolge van ND-5 worden gecorrigeerd en
- andere diensten waarvan de tarieven ten gevolge van bovengrensregulering worden gecorrigeerd

KPN pleit er voor om eventuele tariefcorrecties tegelijkertijd door te voeren.

*(viii) Implementatiekosten ND-5*

Afgezien van de schadelijke effecten op de markt heeft KPN aanzienlijke kosten moeten maken en grote inspanning moeten verrichten om te kunnen voldoen aan ND-5. KPN heeft daar in 2009-2010 met tientallen eigen medewerkers en ingehuurde consultants ongeveer 20 maanden aan gewerkt. Daarnaast zijn er continu mensen bezig om de ND-5 toetsen te onderhouden, aan gedetailleerde informatieverzoeken van het college te voldoen, concrete onderzoeken en klachten van vermeende overtredingen uit te zoeken en daarover te rapporteren en de toetsen periodiek aan het college te overleggen. Ook heeft KPN door TNO een review laten uitvoeren op de toetsmodellen. Dit alles heeft tot op heden in totaal miljoenen euro gekost. Het onderhoud vraagt permanent werk en is arbeidsintensief. Met die kosten en inspanningen heeft het college in de huidige marktbesluiten geen rekening gehouden.

Het college verwijst in rnr. 2410 van de nota van bevindingen naar die van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang “*KPN de grootste investeringen reeds achter de rug heeft met het opzetten van het ND-5 bouwwerk... De wijzigingen in de ND-5 normering*

*zijn van dien aard dat zij naar de verwachting van het college slechts tot een beperkte hoeveelheid extra kosten zullen leiden".* KPN wil er op wijzen dat de verhoging van inkoopkosten als gevolg van de aanpassing van de ND-5 toets wederom zal leiden tot een noodgedwongen toetsing van de retailcontracten. Naast deze kosten, die een dergelijke tijdrovende exercitie meebrengt, bestaat het risico dat dit mogelijk leidt tot gedwongen prijsverhogingen. Klanten zullen dan, in navolging van de acties bij de zakelijk glasdiensten in 2010, aangeschreven moeten worden met de mededeling dat de prijzen niet voldoen aan ND-5 en zullen worden verhoogd.

Het college kan deze kosten niet zomaar afdoen en dient daar bij de analyse van de welvaartseffecten wel aandacht aan te besteden.

*(ix) Alternatieve ND-5 toets voor bedrijventerreinen*

De ND-5 toets op bedrijventerreinen bestaat uit een toets op dienstniveau en een toets op dienstclusterniveau.

**1. De toets op dienstniveau** (rnr. 602) moet nog steeds per dienstvariant worden uitgevoerd, dus zeer gedetailleerd. In de toets zitten echter ontmiddelde ODF tarieven. Dit leidt er toe dat de ND-5 marge gelijkmatig wordt verdeeld over alle dienstvarianten en dat de toets een positieve ND-5 marge heeft als wordt voldaan aan de voorwaarde dat de totale opbrengsten (TO) groter zijn dan de totale kosten (TK). In deze vergelijking worden de eenmalige opbrengsten (VVE) en eenmalige kosten terecht meegenomen. Met deze manier van toetsen worden de bezwaren van KPN tegen de ND-5 toetsing voor een deel weggenomen. Wel wil KPN benadrukken dat het logischer is om de EDC minus kosten te ontmiddelen. Dit is ook in lijn met de ontmiddeling naar benefits received bij de tariefplafonds.

Bij de berekening van de totale opbrengsten moet de maximale volumekorting (Dmax) worden gehanteerd. KPN is van mening dat dit niet daadwerkelijk overeenkomt met de opbrengsten van de FTTO gebaseerde dienst. Het is beter om uit te gaan van de gemiddelde korting, aangezien dit leidt tot zuiverder uitkomst t.a.v. de opbrengsten.

Naast de opbrengsten en kosten op gereguleerd niveau (metro netwerkniveau) zijn de opbrengsten en kosten op regionaal en nationaal niveau ook relevant voor de uitvoering van een juiste een marge-uithollingstoets. KPN pleit er dan voor zowel de opbrengsten als kosten van regionale en nationale netwerkniveau mee te nemen in de toets.

**2. Dienstclusterniveau toets** (rnr. 603). Hierbij wordt getoetst dat te allen tijde wordt voldaan aan de voorwaarde dat de periodieke opbrengsten groter moeten zijn dan de periodieke kosten. Vanuit het oogpunt van consistentie met de dienstniveau toets zou in deze toets ook de eenmalige opbrengsten en kosten meegenomen moeten worden.

Net zals bij de toets op dienstniveau moet bij de berekening van de totale opbrengsten de maximale volumekorting (Dmax) worden gehanteerd. KPN is van mening dat dit niet daadwerkelijk overeenkomt met de opbrengsten van de FTTO gebaseerde dienst. Het is beter om uit te gaan van de gemiddelde korting, aangezien dit leidt tot zuiverder uitkomst t.a.v. de opbrengsten.

Hier geldt hetzelfde als bij de dienstniveau toets: naast de opbrengsten en kosten op gereguleerd niveau (metro netwerkniveau), zijn de opbrengsten en kosten op regionaal en nationaal niveau relevant voor de uitvoering van een juiste een marge-uithollingstoets. KPN

pleit er dan voor zowel de opbrengsten als kosten van regionale en nationale netwerkniveau mee te nemen in de toets.

Door de verschuiving van het profiel, zie bijlage VIII, kan de ND-5 marge elk kwartaal lager worden. Voor diensten met ND-5 marge gelijk aan nul, bijv. diensten waarvan de prijs initieel is gecorrigeerd ten gevolge van een squeeze, zal dan mogelijk elk kwartaal een prijscorrectie moeten worden doorgevoerd. Dit is vrijwel onuitvoerbaar.

De methode van ND-5 toetsing voor stedelijk gebied (A/B/C) moet worden gedaan op het gedetailleerd dienstniveau zonder ontmiddelde ODF tarieven. Zoals bij (i) niveau van toetsing al aangegeven heeft KPN grote bezwaren toetsing op dit gedetailleerde niveau.

De reden van de afwijkende toets op bedrijventerreinen wordt in het ontwerpbesluit onderbouwd op basis van de volgende criteria:

- (a) gedaan worden voor een klantgroep waarin zich relatief veel low-end klanten bevinden (hetgeen een hoge penetratie vereist),
- (b) recent gepleegd zijn en/of nog moeten worden gepleegd en
- (c) een hoge mate van voorfinanciering kennen.

OPTA heeft bovengenoemde criteria gehanteerd om voor de ND-5 toets op FttO Bedrijventerreinen een zogenaamde clustertoets te introduceren. Zo is bijvoorbeeld een criterium dat er sprake is van relatief groot aandeel van het volume van de klantvraag naar low end diensten. Als KPN dezelfde criteria toepast op FttO Stedelijk dan ziet KPN weliswaar een zekere mate van verschil ten opzichte van FttO Bedrijventerreinen, maar deze verschillen zijn niet van dien aard dat er geen reden zou zijn om ook voor de ND-5 toets op FttO Stedelijk een clustertoets te gaan hanteren. Desgevraagd kan KPN in een later stadium vragen van OPTA hierover nog beantwoorden.

Indien OPTA de definitie van O-gebieden beperkt tot situaties met APANK dan ontstaat er squeeze op de aansluitingen die voorheen als O golden en volgens de definitie een A/B/C-etiket krijgen. **[KPN vertrouwelijk -**

].

### 6.3.2 Verbod op tariefdifferentiatie

#### *(i) Zware invulling door verbod op tariefdifferentiatie*

Het college is voornemens om de non-discriminatieverplichting ten aanzien van tarieven zwaarder in te vullen dan voorheen bij voorgaande reguleringsperiode in andere markten. KPN heeft geconstateerd dat het ontwerpbesluit geen motivering bevat die aantoont dat het toegepaste instrument (a) geschikt is en (b) noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen van artikel 1.3, eerste lid, van de Tw. Die noodzakelijkheid is er alleen indien zonder aanwending van het middel het doel hetzij in het geheel niet hetzij in onvoldoende mate zou worden bereikt, bovendien – indien er verschillende geschikte middelen bestaan – het gekozen instrument het minst zware effectieve middel is en de voordelen die volgen uit de toepassing van het middel in termen van het bereiken van de doelstellingen opwegen tegen de mogelijke nadelen ervan. Het college kiest er nu voor om een zware invulling te geven aan deze verplichting, terwijl het college niet motiveert waarom dit middel noodzakelijk is. Het effect van de door het college geconstateerde belemmering van de mededinging wordt overigens ook onvoldoende gespecificeerd.

In rnr. 448 geeft het college alleen aan dat

*'Het effect hiervan is belemmering van de mededinging op deze en onderliggende markten, wat in het nadeel is van eindgebruikers'*

KPN verwacht minimaal dat het college onderscheid maakt tussen afnemers van KPN's wholesale diensten en aanbieders die diensten leveren op eigen infrastructuur zoals de kabel. Een verbod om kortingen te geven lijkt niet in het voordeel van afnemers maar juist in het voordeel van alternatieve infrastructuren zoals de kabel. Het wordt KPN onmogelijk gemaakt om in te spelen op specifieke marktomstandigheden met gerichte kortingen, bijvoorbeeld als antwoord op een specifieke actie van een alternatieve aanbieder.<sup>45</sup> Een generieke prijsverlaging is over het algemeen bedrijfseconomisch niet verantwoord dus KPN zal met de tarieven voor de downstream markten van ODF access FttO niet specifiek kunnen reageren op een specifieke actie van een alternatieve aanbieder. Hierdoor worden alle afnemers van de downstream markten van ODF access FttO in een nadelige positie gebracht ten opzichte van een alternatieve aanbieder. Het lijkt er dus op dat het vooral alternatieve aanbieders zijn die van het verbod op tariefdifferentiatie zullen profiteren. Gezien de marktomstandigheden lijkt dit geen logische uitkomst. Mocht het college van mening zijn dat alternatieve aanbieders beschermd moeten worden tegen tariefdifferentiatie dan verzoekt KPN dit uitdrukkelijk in het besluit te vermelden en te motiveren.

*(ii) Uitzondering alleen met goedkeuring van het college*

Het college geeft in dictumonderdeel XV aan

*'KPN zal alleen met toestemming van het college overgaan tot daadwerkelijke handhaving of introductie van de voorgestelde vorm van tariefdifferentiatie.'*

KPN meent dat er wel een limiet verbonden dient te worden aan de termijn waarop het college zijn goedkeuring geeft. Een lange reactietermijn kan tot veel onzekerheid leiden in de markt en dat is niet wenselijk. In bijvoorbeeld Groot Brittannië geldt een reactietermijn van twee weken voor de toezichthouder. Als niet binnen die termijn wordt gereageerd dan mag de regeling gewoon plaatsvinden. KPN stelt een dergelijke termijn, ingeval het verbod op tariefdifferentiatie bij het definitieve besluit blijft bestaan, ook hier voor. In de Nota van bevindingen bij het eerste ontwerpbesluit stelt het college als redelijk termijn 8 weken (conform de Algemene wet bestuursrecht). KPN is van mening dat een dergelijk lange beslistermijn de belangen van KPN en haar wholesale afnemers zullen schaden.

*(iii) Uitzonderingen alleen in het geval van aantoonbare kostenvoordelen*

Het college eist dat de kostenvoordelen op basis van de EDC systematiek bepaald dienen te worden. Zoals bij het college bekend levert de EDC methodiek gemiddelde kostprijzen op. Hierdoor wordt ook prijsdifferentiatie onmogelijk in situaties waar klanten een groot verschil in waarde ervaren tussen dienstvarianten maar waar kosten- en/of exploitatievoordelen op basis van de EDC methodiek lastig aan te tonen zijn<sup>46</sup>.

In sectoren waar vaste kosten hoog zijn in relatie tot de marginale kosten wordt in de regel prijsdifferentiatie toegepast. Dit is dus het geval in netwerksectoren, zoals de

<sup>45</sup> Zo heeft KPN een aantal jaren een kortingsactie gevoerd op inactieve koperlijnen. Deze korting was vooral gericht op klanten die alle diensten via de kabel afnemen. Het verbod op tariefdifferentiatie maakt een dergelijke actie onmogelijk hetgeen evident in het voordeel van de kabel is.

<sup>46</sup> Voorbeeld is een service variant waarbij een bepaalde lijn altijd voorrang krijgt bij reparatie in geval van storingen. De volgorde van reparaties valt binnen de EDC methodiek niet in kostenverschillen te vertalen zodat tariefdifferentiatie onmogelijk lijkt. De klant die wel voorrang wil en daarvoor wil betalen kan dit nu niet krijgen.

telecommunicatiesector. Rationale achter deze prijsdifferentiatie is dat iedere verkochte eenheid waarvoor de prijs hoger is dan de marginale kosten een bijdrage levert aan de kostendekking van het platform. Omdat uiteindelijk de totale platformkosten moeten worden goedgemaakt kan niet aan iedere klant een prijs worden geleverd die net boven de marginale kosten ligt. Hij kan zijn vaste kosten over een bredere groep verspreiden waardoor hij uiteindelijk ook voor de klanten die geen korting krijgen het tarief concurrerend kan houden. Zie ook in dit verband het CRA-rapport:

*‘Economic theory shows that price differentiation can maximise consumer welfare when fixed costs must be recovered. In particular, consumer welfare is maximised when fixed costs are apportioned in proportion to customers’ willingness to pay. Put another way, when subject to a constraint that fixed costs must be recovered, welfare is maximised when price insensitive customers are charged prices that include a relatively greater contribution to fixed costs while price sensitive customers are charged prices that make a relatively smaller contribution. Departures from this principle necessarily involve some welfare losses.’*

Een voorbeeld waar veel concurrentie is en waar in extreme vorm prijsdifferentiatie voorkomt is de luchtvaart.

Plum<sup>47</sup> heeft eerder aangegeven, dat in afwezigheid van regulering KPN kan differentiëren in haar aanbod (functionaliteit, prijs en capaciteit) en op deze wijze tegemoet kan komen aan de verschillen in ‘willingness-to-pay’ van de diverse potentiële klanten. Plum noemt in dit verband terecht het belang van voldoende kunnen experimenteren met het aanbod. Op deze manier kan KPN meer afnemers bedienen en wordt het netwerk optimaal benut.

#### *(iv) Niet alle prijsdifferentiatie is prijsdiscriminatie*

De aanbeveling van de Europese Commissie van 20 september 2010 over gereguleerde toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA-netwerken)<sup>48</sup> geeft ook aan dat niet alle prijsdifferentiatie als discriminatie mag worden gezien:

*‘Als SMP-exploitanten lagere toegangsprijzen voor de ontbundelde vezellijn aanbieden in ruil voor voorafgaande verplichtingen op lange termijn of volumecontracten, mogen deze niet worden beschouwd als onrechtmatig discriminerend, waar de NRI’s tevreden zijn dat de lagere prijzen een daadwerkelijke vermindering van het investeringsrisico correct weergeven.’*

KPN wil het onderscheid benadrukken tussen differentiatie *binnen* de dienst, die dus leidt tot meerdere verschillende smaken van de dienst, met objectieve criteria, of differentiatie van de dienst puur *tussen* afnemers op basis niet-objectieve criteria. KPN heeft altijd het eerste bepleit, en het tweede nooit toegepast. Het college gaat ten onrechte op dit onderscheid niet in, en beredeneert via de ongewenstheid van het tweede aspect een absoluut verbod waardoor ook de eerstgenoemde vorm het raam uit gaat. KPN roept bij deze nogmaals het college op via een afzonderlijke analyse in te gaan op de wenselijkheden en onwenselijkheden van tariefdifferentiatie *binnen* de dienst.

Volgens KPN kan er alleen een invulling van de non-discriminatieverplichting(en) komen die overeenkomt met de invulling onder het algemene mededingingsrecht, waarbij wordt nagegaan wat de effecten zijn op de markt:

- Is er sprake van uitschakeling van daadwerkelijke mededinging?
- Is er sprake van schade voor de eindgebruikers? (economische rechtvaardiging)?

<sup>47</sup> Presentatie “migrating from copper to fibre access in the Netherlands” t.b.v. IG 15 februari 2011.

<sup>48</sup> Aanbeveling van de Commissie van 20 september 2010 over gereguleerde toegang tot toegangsnetwerken van de nieuwe generatie (NGA)-netwerken, PbEU 2010, L 251/35.

Als er geen nadelige effecten zijn op de markt kan er geen reden tot ingrijpen zijn. Van een afwijking kan volgens KPN alleen sprake zijn indien een uitgevoerde welvaartsanalyse heeft aangetoond dat daarmee een positiever welvaartseffect wordt bereikt.

(v) *Prijsflexibiliteit is wenselijk voor next generation access*

Prijsflexibiliteit voor next generation access is juist wenselijk, aangezien het efficiënte investeringen en de migratie van koper naar glas ondersteunt, terwijl het tegelijk de uitdaging van de juiste prijs definiëren ondervangt als de vraag aanvankelijk nog laag is en de groei van de vraag onzeker is.

Plum schrijft hierover in zijn studie voor ETNO<sup>49</sup> (zie bijlage X) :

*“Price flexibility for next generation access is desirable since it supports efficient investment, digital inclusion and transition from current to next generation access whilst helping to overcome the challenge of setting prices when demand is initially low and demand growth is uncertain.”*

Prijsflexibiliteit stimuleert bovendien non-discriminatie. Weisman en Kang<sup>50</sup> geven hierover aan:

*“the incentive to discriminate is decreasing in the level of the access charge...” and “the incentive to discriminate is decreasing in the market elasticity...”*

Zoals Plum in het eerder genoemde rapport daarover concludeert:

*“Not applying price controls to fibre may therefore reduce rather than strengthen the need for safeguards against the provision of inefficiently low quality levels and/or discrimination against downstream rivals.”*

(vi) *O/ABC indeling*

Op dit moment hanteert KPN een onderscheid in tarieven voor O- (bedrijventerreinen), A-, B- en C-gebieden. KPN heeft in het verleden en zal mogelijk in de (nabije) toekomst in bepaalde gebieden (zoals bedrijventerreinen of andere clusters van bedrijfsvestigingen) vraagbundeling starten. Dit zal dan tot gevolg hebben dat deze gebieden van A, B of C verschuiven naar O. Dergelijke wijzigingen zullen wellicht vaker noodzakelijk zijn om de markt goed te kunnen benaderen en de penetratie van glas te stimuleren. De O/ABC indeling is bovendien dynamisch in de tijd. Er is meestal eerst belangstelling van een enkele klant. Daarna volgt meer belangstelling, door de komst van bijvoorbeeld een bedrijfsverzamelgebouw of doordat er vraagbundeling wordt gestart. Kortom de praktijk geeft een mix / instabiele situatie. Het huidige verbod op tariefdifferentiatie kan dus forse impact hebben op deze gebiedsindeling en remt. o.a. het starten van vraagbundelingstrajecten en de verder uitrol van glas.

Het hele proces van tarifiering en gebiedsindeling is een dynamisch geheel in de tijd: eerst alleen een enkele klant, daarna meer belangstelling, of komst vraagbundeling, of komst bedrijfsverzamelgebouw. Met andere woorden het is inherent instabiel en mixsituaties komen in de praktijk geregeld voor.

Kortom: om de markt goed te kunnen bedienen is pricing flexibiliteit nodig in lijn met NGA memo van Kroes uit juli 2012. De huidige voorgestelde vormen van ND-5, het verbod op

<sup>49</sup> Delivering the new EU approach to fibre: combining pricing flexibility and non-discrimination  
A report for ETNO, Brian Williamson and Thomas Punton, September 2012

<sup>50</sup> Weisman and Kang. 2001 “Incentives for discrimination when upstream monopolists participate in downstream markets.” Journal of Regulatory Economics: 20(2).



tariefdifferentiatie en tariefregulering zijn hiervoor een veel te star instrument en strijdig met de richtlijnen van de EC.

### 6.3.3 Overige non-discriminatie verplichtingen

#### *(i) Verbod op aanbieden in retailproposities tijdens aankondigingstermijn*

Het college is voornemens om KPN te verbieden om voorafgaand en tijdens de termijn van aankondiging van nieuwe of gewijzigde diensten deze nieuwe of gewijzigde wholesale dienst in retailproposities aan te bieden of te leveren (zie rnr. 567 sub e). KPN kan wel leven met een verbod om nieuwe of gewijzigde wholesale diensten tijdens de termijn van aankondiging te leveren, maar niet met een verbod om deze in retailproposities (met een latere invoeringsdatum) aan te bieden of aan te kondigen. Concurrerende aanbieders kunnen dat immers wel en met dit verbod wordt KPN op achterstand gezet ten opzichte van haar concurrenten. Dat is niet passend, en kan geen doelstelling zijn die door het college kan worden nagestreefd. Een dergelijk verbod is immers niet nodig om een *equal time to market* voor alle aanbieders op de retailmarkten te kunnen waarborgen. Zeker in geval van een tariefwijziging of een wijziging in een bestaande dienst hoeven de wholesale afnemers niet hun productportfolio aan te passen door middel van een of ander ingewikkeld proces. Verplichtingen die door het college worden opgelegd moeten worden gebaseerd op de aard van de geconstateerde problemen en in het licht van de beleidsdoelstellingen proportioneel zijn, en aan dat vereiste voldoet dit verbod niet.

In de reactie die het college bij het CBb heeft ingediend in het kader van de thans aanhangige beroepsprocedure tegen het marktanalysebesluit ULL van 29 december 2011 stelt het college dat het niet juist is dat KPN met dit verbod op aanzienlijke achterstand ten opzichte van haar concurrenten wordt gezet. Twee maanden is volgens het college voor de concurrenten van KPN een reële termijn om zich op het op de markt zetten van een nieuwe dienst, en het kunnen aanbieden daarvan retailproposities, voor te bereiden. Het college voert geen enkel bewijs aan voor deze stellingen, en voldoet volgens KPN dan ook niet aan haar motiveringsplicht. Met het doel te voorkomen dat KPN een voorsprong zou kunnen bereiken doordat zij potentiële klanten zou kunnen benaderen en te contracteren, legt het college een maatregel die concurrenten van KPN in staat stelt zich die voorsprong wel te verschaffen. Dat staat haaks op de met deze maatregel beoogde “equal time to market”.

#### *(ii) Proces van informatieverstrekking*

De ratio achter het non-discriminatiebeginsel in het proces van informatieverstrekking (zie rnr. 567 sub f) is het creëren van een level playing field op de ten opzichte van de wholesale dienst stroomafwaarts gelegen retailmarkt. Alleen indien (a) KPN in een retailpropositie gebruik zou maken van een eventuele informatievoorsprong, en (b) als gevolg daarvan de mededinging zou zijn verstoord, zou er sprake kunnen zijn van een verstoring van het level playing field. Met andere woorden, een eventuele informatievoorsprong kan als zodanig niet tot een schending van het non-discriminatiebeginsel met betrekking tot het proces van informatieverstrekking leiden. Om die reden is de door het college voorgenomen invulling van de non-discriminatieverplichting in het proces van informatieverstrekking niet passend.

## 6.4 *Transparantieplichting en referentieaanbod*

### (i) *Termijn van aankondiging*

Het college is voornemens om voor het aankondigen van nieuwe of gewijzigde diensten een vaste termijn van minimaal twee maanden voor te schrijven (dictumonderdeel XXV sub b). Als er daadwerkelijk sprake is van een nieuwe dienst of een nieuw tarief waarbij wholesale afnemers tijd nodig hebben om gelijktijdig aan de startstreep te kunnen verschijnen ('equal time to market'), kan KPN met die termijn leven. In de praktijk doen zich echter ook situaties voor waarbij de time to market niet in het geding is terwijl de wijziging een verbetering meebrengt voor de levering of storingsafhandeling. Bijvoorbeeld een aanbod dat alleen bestemd is voor externe wholesale afnemers of de introductie van een nieuwe versie van de B2B interface. In die gevallen dient een vaste termijn van twee maanden geen enkel te rechtvaardigen doel. Aangezien de verplichtingen die door het college worden opgelegd moeten worden gebaseerd op de aard van de geconstateerde problemen en in het licht van de beleidsdoelstellingen proportioneel moeten zijn, is het wenselijk dat het college in het definitieve besluit preciseert in welke gevallen KPN de voorgeschreven aankondigingstermijn in acht moet nemen en in welke gevallen niet.

Verder wijst KPN erop dat het college in het definitieve besluit uitzonderingen dient op te nemen voor in ieder geval (a) wijzigingen die ter uitvoering van een besluit van het college met terugwerkende kracht mogen worden ingevoerd, en (b) tariefwijzigingen op basis van inflatiecorrecties, waarbij de per 1 januari van enig jaar te hanteren tarieven moeten worden berekend met inachtneming van de CPI van het voorgaande jaar die pas later bekend wordt gemaakt.

## 6.5 *Tariefregulering*

Allereerst wil KPN het policy statement van Vice President Kroes – "Enhancing the broadband investment environment"<sup>51</sup> – nogmaals aanhalen, waarbij de commissie afstapt van de noodzaak tot tariefregulering bij glasdiensten:

*"More flexibility for "next generation" wholesale products: national regulators will no longer be required to apply cost-oriented price regulation in almost all circumstances."*

Waar de commissie juist afstapt van de noodzaak tot tariefregulering bij glasdiensten en inziet dat prijsflexibiliteit noodzakelijk is voor het succes van next generation diensten, keert het college er juist naar terug. Tariefregulering is dan ook volstrekt niet wenselijk en proportioneel.

Als reden waarom het college tariefregulering noodzakelijk vindt geeft het college aan dat er geen lichtere verplichting is die het probleem van buitensporig hoge prijzen kan voorkomen; zie rnr. 517. Het college geeft echter ook in rnr. 639 aan dat bleek dat EDC in hoge kostprijzen resulteerde, die in een significant aantal gevallen op een hoger niveau lagen dan de tarieven die feitelijk in de markt werden aangeboden<sup>52</sup>. Logische conclusie die hieruit volgt is dan dat er dus geen noodzaak is tot tariefregulering, aangezien het college zelf heeft geconstateerd dat de tarieven lager zijn dan de EDC kostprijzen (de kosten zoals gerapporteerd door KPN) en er dus geen sprake is van buitensporig hoge prijzen. Wat het college vervolgens doet is een methode zoeken die lagere kostprijzen op gaat leveren, maar dat neigt naar doelredenering. Het doel van de verplichting tot tariefregulering is alleen om te zorgen dat er geen buitensporige hoge tarieven ontstaan.

<sup>51</sup> Brussels, 12 July 2012

<sup>52</sup> OPTA/AM/2010/203173, Mededeling tariefprojecten WPC-2b en WPC-2c, 9 november 2010.

Indien het college toch besluit over te gaan op tariefregulering voor ODF access FttO in de vorm van een DCF model dan is de huidige voorstel voor wat betreft de kostentoerekening van near-net kosten en dan met name ook onredelijke restricties inbouwt voor de tariefstructuur die KPN mag hanteren (e.g. geen VVE) wat KPN betreft onacceptabel.

In rnr. 655 geeft het college aan dat

*“in beginsel investeringen dienen te worden toegerekend aan periodieke tarieven waarbij de kosten over de hele verwachte levensduur van de investeringen worden verdeeld. Ook investeringen die KPN specifiek moet doen voor het leveren van toegang aan externe partijen – zoals het leveren van near-net aansluitingen – dienen te toegerekend aan periodieke tarieven.”*

Het feit dat OPTA in de tariefstructuur van near-net - en de wijze van terugverdienen c.q. afdekken van risico van een (te) lange terugverdientijd – restricties wil aanbrengen is niet te begrijpen gelet op het feit dat:

1. Het hanteren van een hogere VVE dan bij on-net al een tijdlang common practice is, die in de markt door de externe afnemers wordt aanvaard
2. Dit door KPN Wholesale ook wordt toegepast in de interne leveringen naar KPN Retail in de zin dat de tariefstructuur van de interne afnemers deze hogere VVE van near-net weerspiegelt
3. Ook qua business case benadering en financiële cashflowbesturing wordt in het geval van een near-net gerekend met de hogere investeringen waarvan vervolgens wordt geëist dat dit moet terugkomen in de hoogte van het eenmalige bedrag
4. Het toewijzen van de investeringen van near-net aan uitsluitend de periodieke tarieven is in alle gevallen een afwijking van de externe en interne jarenlang bestaande investeringspraktijk
5. Voor een nog aan te leggen aansluiting is dit een verregaande bemoeienis van de toezichthouder met het terugverdienmodel, en KPN vraagt zich ten zeerste af op welk onderdeel van de NGA Recommendation het college dit baseert

Ad 1. Een gereguleerde ODF partij als Reggefiber voor FttH hanteert een near-net aanbod met een eenmalig tarief, met andere woorden dit is op de markt een normaal verschijnsel. Waarom zou het college daar nu van (moeten) afwijken?

Ad 5. Zoals KPN ook al bij de toegangsverplichting heeft aangegeven gaat het college met het opleggen van de combinatie van verplichtingen near-net toegang en kosten toerekening aan periodieke tarieven, op de stoel van de investeerder zitten. Het college creëert hiermee grote onzekerheid of KPN de aanlegkosten kan terugverdienen. Dat is een streep door het belang dat het college eerder in rnr. 628 heeft aangegeven van een gunstig investeringsklimaat. Als argument geeft het college daarvoor in rnr. 656 aan dat het niet redelijk is dat de afnemer van toegang een deel van de investeringen in de vorm van een eenmalig tarief vergoedt. Het feit dat KPN nu het volledige investeringsrisico draagt en moet investeren in gebieden waar zij zelf mogelijk geen gebruik van zal maken, ziet het college dan wel als redelijk? Die vraag wordt in het ontwerpbesluit niet beantwoord, laat staan met een draagkrachtige motivering onderbouwd.

## 7 Effectentoets

KPN wenst nog een aantal opmerkingen te plaatsen inzake de effecten toets.

In de effectentoets in het ontwerpbesluit FttO komt het college tot een positief welvaartseffect van minimaal 1 miljoen EUR en reguleringskosten van 383.000 tot 512.000 EUR.

Ten aanzien van de reguleringskosten: KPN heeft in de vorige periode ervaring opgedaan met het invoeren van ND-5 voor zakelijke glasdiensten. Hiervoor heeft KPN **[KPN vertrouwelijk - ]** aan externe kosten moeten maken voor de implementatie. KPN verwacht wederom vergelijkbare kosten te maken omdat het college de kostenstandaard heeft veranderd van LRIC naar EDC minus. Hierdoor wordt het wederom noodzakelijk om alle contracten handmatig door te lopen op mogelijke squeeze. Dat komt neer op **[KPN vertrouwelijk - ]** per jaar. Alleen al hierom is de effectentoets negatief.

Het positieve welvaartseffect dat het college becijfert is gebaseerd op een verwachte tariefdaling van 2,5%. Zoals KPN al heeft aangegeven in deze reactie alsmede tijdens diverse dieptesessies zullen de prijzen van glasdiensten niet dalen maar juist stijgen. **[KPN vertrouwelijk - ]**.

**[KPN vertrouwelijk - ]**. Er is dus een sterk negatief welvaartseffect hetgeen betekent dat de voorgenomen regulering in strijd is met de wet.

## 8 Overzicht bijlagen

Bij deze reactie wordt de volgende bijlagen meegezonden:

- **[Bijlage I – Reaction KPN on serious doubts FttO and WBA –Confidential**
  - **Appendix 1 Stappenplan bewonersinitiatieven**
  - **Appendix 2 Postcodelijst ZiggoParcAccess**
  - **Appendix 3 Antwoord KPN op lokale glasinitiatieven**
  - **NDIX Catalogus 2012 - integraal KPN vertrouwelijk**
- Bijlage II – Liyang Hou, The Application of the Three Criteria Test: an Empirical Research on Media Transmission Markets, PhD researcher, Interdisciplinary Centre for Law and ICT (ICRI), Katholieke Universiteit Leuven, Belgium.
- Bijlage III – KPN, Rol en betekenis van lokale (zakelijke) glasinitiatieven, (update van paper van 18 februari 2011), 25 oktober 2012
- **[Bijlage IV – Overleg OPTA-KPN, Geschatte effecten van mogelijke regulering zakelijk glas van KPN, 21 augustus 2012 - integraal KPN vertrouwelijk]**
- Bijlage V – Ziggo Zakelijk, IP-VPN brochure
- Bijlage VI – Arcadiz 2012 – Seminar Enterprise
- Bijlage VII - Charles River Associates, Economic Evaluation of OPTA's Margin Squeeze Test, 4 September 2009
- **[Bijlage VIII – Overleg OPTA-KPN, Effecten regulering zakelijk glas, 4 oktober 2012 - integraal KPN vertrouwelijk]**
- **[Bijlage IX – Vervolg-overleg OPTA-KPN, Voorgenomen regulering FttO en HK-WBT/HL, 18 oktober 2012 - integraal KPN vertrouwelijk]**
- Bijlage X – Plum, Delivering the new EU approach to fibre: combining pricing flexibility and non-discrimination, a report for ETNO, september 2012