

**Zienswijze UPC Nederland B.V. & UPC Nederland Business B.V inzake OPTA Ontwerpbesluit
Marktanalyse Ontbundele toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO))**

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

D.D. 25 OKTOBER 2012

INZAKE

**ONTWERPBESLUIT MARKTANALYSE ONTBUNDELDE TOEGANG TOT ZAKELIJKE
GLASVEZELNETWERKEN (ODF-ACCESS (FttO))**

(OPTA/AM/2012/202344)

VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT

Zienswijze UPC Nederland B.V. & UPC Nederland Business B.V inzake OPTA Ontwerpbesluit Marktanalyse Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO))

Zienswijze UPC Nederland B.V. inzake OPTA Ontwerpbesluit Marktanalyse Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken		
1.		Algemeen
	UPC	<p>UPC Nederland B.V. en UPC Nederland Business B.V. (hierna gezamenlijk UPC) maken graag gebruik van de mogelijkheid om – conform de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht – hun zienswijze te geven op het ontwerpbesluit van 14 september 2012 inzake het ontwerpbesluit Marktanalyse ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO)) van het College van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA). UPC volgt bij haar zienswijze zoveel mogelijk de structuur van het ontwerpbesluit. UPC behoudt zich het recht voor om haar bedenkingen in een eventuele beroepsprocedure aan te vullen en nader uit te werken.</p> <p>In haar reactie op het ontwerpbesluit ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken van 6 oktober 2011 (OPTA/AM/2011/202263), heeft UPC gewezen op een aantal ontwikkelingen waardoor de toch al sterke positie van KPN zou toenemen. Dit betrof onder meer de versterking van de positie van KPN als gevolg van de overname van een aantal alternatieve DSL-aanbieders en de wurggreep waarin KPN de markt met de dreiging van haar All-IP plannen heeft weten te houden. Dit heeft grote impact gehad op het investeringsbeleid van alternatieve aanbieders. Een ontwikkeling die ook relevant was, was de opkomst van glasvezelnetten. KPN speelt hierin – via directe en indirecte betrokkenheid – een belangrijke rol. Deze ontwikkelingen hebben zich gemanifesteerd en hebben geleid tot een versterking van de positie van KPN.</p> <p>Zoals in voornoemde reactie door UPC werd gesteld, is die positie van KPN door de strategische joint-venture die KPN met Reggefiber heeft gesloten verder versterkt. Op 9 november 2011 kondigde KPN aan haar belang van 41% in Reggefiber te zullen vergroten naar 60% in 2014 en daarna verder naar 100%. Reggefiber deelde recentelijk mede dat begin oktober 2012 het aantal door haar gerealiseerde glasaansluitingen ('homes connected') de 1 miljoen heeft gepasseerd. Hiermee is een voorwaarde gerealiseerd die KPN reeds nu de optie biedt om haar</p>
		25 oktober 2012

Zienswijze UPC Nederland B.V. & UPC Nederland Business B.V inzake OPTA Ontwerpbesluit Marktanalyse Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO))

		<p>belang in de joint venture naar 51% uit te breiden.</p> <p>Daarnaast heeft KPN in 2011 aangegeven de service providers Edutel, XMS en Concepts ICT van Reggeborgh en Lijbrandt en de wholesale activiteiten van Reggefiber over te nemen. Op 13 april 2012 heeft de NMa besloten dat voor de overname van Reggefiber Wholesale en Lijbrandt geen vergunning vereist is. Op 17 oktober 2012 heeft de NMa toestemming gegeven voor de overname van de service providers Edutel, XMS, Concepts ICT en KickXL.</p> <p>KPN heeft door middel van de joint-venture met Reggefiber niet enkel de beschikking over een derde vaste infrastructuur in Nederland, maar breidt door de hiervoor genoemde overnames ook haar zeer prominente rol als retail en wholesale dienstenaanbieder over dat netwerk verder uit. Volgens Telecompaper van 17 oktober 2012 groeit met de overname van de 120.000 glasvezelklanten van genoemde serviceproviders het aandeel op de totale glasvezelmarkt naar ongeveer 70%: "KPN monopoliseert de glasvezel consumentenmarkt tot de grenzen van de NMa en kan nu proberen hetzelfde te doen op de zakelijke markt, bijvoorbeeld door de overeenkomst met Routit" (KPN nam onlangs een 12,5% minderheidsbelang in deze zakelijke service provider). Daar komt, zoals UPC steeds heeft benadrukt, bij dat er zeker in stedelijke gebieden geen bedrijfseconomische of technische reden is dat een verschil in behandeling van zakelijke eindgebruikers of consumenten rechtvaardigt.</p> <p>Deze ontwikkelingen bevestigen, zoals UPC steeds heeft gesignaleerd, de versterking van de positie van KPN in de komende periode. KPN heeft een duidelijke regierol.</p>
2.	OPTA	Hoofdstuk 4 Wholesalemarkt voor ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken
	UPC	ODF-access (FttO) behoort tot dezelfde markt als ontbundelde kopertoegang <p>OPTA heeft in het Marktanalysebesluit ontbundelde toegang van 29 december 2011 (OPTA/AM/2011/202886) geconcludeerd dat ODF-access (FttO) niet tot dezelfde relevante markt voor ontbundelde toegang behoort als de markt bestaande uit toegang tot het koperaansluitnetwerk en toegang tot glasaansluitnetwerken op basis van ODF-access (FttH). In haar eerdere, ingetrokken ontwerp</p>

Zienswijze UPC Nederland B.V. & UPC Nederland Business B.V inzake OPTA Ontwerpbesluit Marktanalyse Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO))

	<p>besluit over de markt voor ODF-access (FttO) van 21 februari 2012 heeft OPTA deze conclusie gehandhaafd en ook in het onderhavige ontwerpbesluit concludeert OPTA – opnieuw – dat de markt voor ODF-access (FttO) een aparte relevante markt is.</p> <p>UPC heeft in haar reactie van 18 augustus 2011 op het ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang en haar reactie van 17 november 2011 op het eerdere, ingetrokken ontwerpbesluit ontbundelde toegang tot zakelijk glasvezel betoogt dat ODF-access (FttO), ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk en toegang tot glasaansluitnetwerken op basis van ODF-access (FttH) tot dezelfde relevante markt behoren. UPC heeft op het punt van marktafbakening beroep ingesteld tegen het besluit marktanalyse ontbundelde toegang van 29 december 2012 van OPTA, omdat OPTA ODF-access (FttO) buiten de relevante markt heeft gehouden.</p> <p>Het onderhavige ontwerpbesluit miskent dat sprake is van één relevante markt voor ontbundelde toegang voor koperinfrastructuur en voor glasvezelinfrastructuur, zowel op basis van ODF-access (FttH) als op basis van ODF-access (FttO).</p> <p>In aanvulling op hetgeen UPC in haar eerdere reacties met betrekking tot de hiervoor genoemde ontwerpbesluiten en in haar beroep tegen het marktanalysebesluit ontbundelde toegang heeft aangevoerd, maakt UPC nog enkele opmerkingen bij de conclusie van OPTA dat sprake zou zijn van een aparte relevante markt.</p> <p>OPTA hanteert in het ontwerpbesluit als startpunt voor de marktafbakening de aanname dat de relevante productmarkt voor ontbundelde toegang tot zakelijke glasnetwerken die voor regulering in aanmerking komt, ten minste bestaat uit ODF-access (FttO) en onderzoekt vervolgens of andere toegangsvormen substituten zijn voor ODF-access FttO en tot de relevante markt behoren. OPTA draait hier haar in het eerdere ontwerpbesluit gehanteerde benadering om, zoals zij zelf ook expliciet bevestigt. Zeker nu KPN binnenkort over een controlerend belang in de joint-venture met Reggefiber beschikt en door de overname van de service providers zal KPN zowel vanuit technisch als vanuit bedrijfseconomisch oogpunt streven naar een zo efficiënt mogelijke</p>
--	---

Zienswijze UPC Nederland B.V. & UPC Nederland Business B.V inzake OPTA Ontwerpbesluit Marktanalyse Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO))

		<p>uitrol waarbij KPN geen onderscheid maakt tussen FttO en FttH.. En daarmee wordt het oordeel van UPC dat FttO niet apart van FttH beschouwd kan worden verder versterkt.</p> <p>OPTA benadrukt in haar analyses het verschil tussen FttH en FttO netwerken, zoals met betrekking tot de manier waarop deze aangelegd en gefinancierd worden en plaatst daar vervolgens enkele kanttekeningen bij. Vervolgens wordt een schatting gemaakt hoeveel bedrijfslocaties met meer dan vijf werknemers dit zou betreffen. OPTA stelt dat deze inschatting is gebaseerd op de toename in netwerkdekking indien de netwerkdekking van Reggefiber (FttH) wordt gecombineerd met die van KPN (FttO). De conclusie van OPTA dat daarmee slechts van beperkte overlap sprake is tussen de beide netwerken, kan geen standhouden. Uitgegaan moet juist worden van het aantal zakelijke afnemers in een residentieel gebied die op glasvezel overstappen en niet alleen van die afnemers die 250 meter van een FttO gebied liggen (80% van de zakelijke markt bevindt zich immers in de stedelijke gebieden, volgens opmerkingen hierover in reactie UPC van 18 augustus 2011 op ontwerpbesluit ontbundelde toegang).</p> <p>Zoals OPTA in de dominantieanalyse constateert, zit de groei qua type afnemers vooral bij de kleinere zakelijke organisaties die juist ook in en om residentiële gebieden gevestigd zijn. Van veel meer belang wordt welke kosten er gemoeid zijn met het op glasvezel ontsluiten van deze afnemers en van de afnemers in het aanpalende FttO gebied en in hoeverre KPN hiervan, mede door haar schaal- en breedtevoordelen, de kosten efficiënt kan verrekenen. Met de voortgaande uitrol van FttH netwerken neemt de vervaging van het onderscheid tussen FttH- en FttO-netwerken alleen maar toe. Het is alleen maar in het belang van KPN het kunstmatige onderscheid tussen FttO en FttH te benadrukken en daarmee de op basis van de per netwerktype verschillende kostenoriëntatie afgeleide regulering in stand te houden.</p> <p>Kabelnetwerken behoren niet tot relevante markt</p> <p>OPTA concludeert in het ontwerp besluit – net als in het ontwerpbesluit ontbundelde toegang – dat een aan ODF-access (FttO) equivalente vorm van wholesale toegang via kabelnetwerken niet realiseerbaar is. UPC onderschrijft deze conclusie.</p>
--	--	--

Zienswijze UPC Nederland B.V. & UPC Nederland Business B.V inzake OPTA Ontwerpbesluit Marktanalyse Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO))

		<p>Geografische markt</p> <p>UPC onderschrijft OPTA's analyse van de relevante geografische markt voor ODF-access (FttO) dat er sprake is van een nationale markt. Wel dient een kanttekening geplaatst te worden bij de door KPN gehanteerde verdeling in gebiedstypen A, B, C en O en de daarop gebaseerde verschillen in wholesaletarifiering. Volgens OPTA veranderen de gebiedstypen regelmatig van status. Dat heeft ook consequenties voor de tariefstelling wat het – vooral op lokaal niveau – voor de andere marktpartijen lastig maakt om bedrijfseconomisch verantwoord te kunnen concurreren.</p> <p>Conclusie</p> <p>Gelet op het voorgaande en de in haar eerdere reacties door UPC opgevoerde argumenten dient OPTA in het definitieve oordeel te concluderen dat ODF-access (FttO), ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk en toegang tot glasaansluitnetwerken op basis van ODF-access (FttH) tot dezelfde relevante markt behoren.</p>
3.	OPTA	<p>Hoofdstuk 5. Dominantieanalyse wholesalemarkt voor ontbundelde toegang</p>
	UPC	<p>Op de relevante markt bestaande uit ODF-access (FttO), ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk en toegang tot glasaansluitnetwerken op basis van ODF-access (FttH) heeft KPN een dominante positie. Die rol heeft KPN ook als de relevante markt enkel uit ODF-access (FttO) zou bestaan. KPN voert de regie over de markt. OPTA komt in onderhavig ontwerpbesluit, in tegenstelling tot het ingetrokken ontwerpbesluit marktanalyse ODF-access (FttO) van 21 februari 2012, tot de conclusie dat KPN over AMM beschikt in de markt voor ODF-access (FttO). UPC onderschrijft deze conclusie en stelt tevens vast dat door de overnames van o.a. Lijbrandt, de wholesale activiteiten van Reggefiber en de service providers Edutel, XMS, Concepts ICT en KickXL alsmede door haar voornemen in de komende reguleringsperiode de meerderheid van de aandelen in de joint-venture met Reggefiber te verwerven ook KPN's dominantie in de FttH markt verder toeneemt. Dit klemt des te meer nu het onderscheid tussen FttH en FttO steeds meer vervaagt.</p> <p>De opmerkingen van de Commissie en BEREC tegen de</p>

Zienswijze UPC Nederland B.V. & UPC Nederland Business B.V inzake OPTA Ontwerpbesluit Marktanalyse Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO))

		<p>dominantie analyse uit het inmiddels ingetrokken ontwerpbesluit van februari 2012 bevestigen dat de aansluitmogelijkheden via FttH ook in de dominantieanalyse beschouwd zouden moeten worden: de groei ontwikkelt zich in de komende periode vooral richting kleinere, minder winstgevende locaties en KPN beschikt met haar grotere netwerkdekking, ook met haar koperinfrastructuur, meer dan de andere aanbieders over een voordeel. Kleinere locaties zitten nu vaak nog op koper maar de beweging naar glasvezel is evident (zie ook rapport Roland Berger waar OPTA naar verwijst) en andere partijen investeren de komende jaren aanzienlijk minder dan KPN in glasvezelinfrastructuur.</p> <p>Het voordeel van KPN's grote netwerkdekking op de onderliggende retailmarkt wordt geïllustreerd met een voorbeeld van multi-site afnemers die gelet op hun karakteristieken typisch in een FttH gebied gevestigd zouden kunnen zijn, namelijk winkelketens. UPC wijst in dit verband ook op andere voorbeelden van multi-site afnemers in stedelijke gebieden zoals de financiële sector, de zorgsector, het onderwijs en de overheid. In de praktijk zijn voorbeelden bekend van stedelijke gebieden waar KPN alleen nog glasvezelstructuur op basis van FttH uitrolt en waar zakelijke afnemers niet meer via ontbundelde kopertoegang de mogelijkheid hebben om bijvoorbeeld DSL af te nemen. Zij worden gedwongen glasvezel op basis van FttH af te nemen en zien zich daarmee beperkt tot een klein aantal aan KPN gelieerde aanbieders. Voor zover in stedelijke gebieden FttH wordt uitgerold, is het logisch, en dat onderkent OPTA ook, dat de daar aanwezige bedrijven indien opportuun van koper overstappen op glas via FttH en niet daarna alsnog op glas via FttO. Dit is in dat geval immers hetzelfde.</p> <p>Conclusie</p> <p>UPC onderschrijft de conclusie van OPTA dat KPN dominant is op de markt voor ODF-access (FttO). Die dominantie strekt zich echter ook uit tot ontbundelde toegang tot het koperaansluitnetwerk en toegang tot glasaansluitnetwerken op basis van ODF-access (FttH). Dit bevestigt wederom dat sprake is van een brede productmarkt zoals UPC hiervoor heeft aangegeven.</p>
--	--	---

Zienswijze UPC Nederland B.V. & UPC Nederland Business B.V inzake OPTA Ontwerpbesluit Marktanalyse Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO))

4.	OPTA UPC	Hoofdstuk 6 Potentiële mededingingsproblemen
		<p>Aangezien KPN dominant is, heeft OPTA de potentiële mededingingsproblemen geanalyseerd. UPC mist daar een grondiger analyse van de mededingingsproblemen die zouden kunnen ontstaan doordat de grenzen tussen FttH en FttO vervagen. Veel kleine zakelijke afnemers gevestigd in de stedelijke gebieden zullen in de komende reguleringsperiode op enig moment om kwalitatieve en prijstechnische redenen overstappen van diensten op koperinfrastructuur naar diensten via glasvezel. Voor zover in die stedelijke gebieden glasvezel op basis van FttH is uitgerold zal glasvezel op basis van FttO vanwege technische en bedrijfseconomische redenen niet meer ingezet worden om genoemde zakelijke afnemer te ontsluiten. UPC is op dat moment noch technisch, noch bedrijfseconomisch in staat een alternatieve aanbieding via glasvezel te doen die kan concurreren met het prijsniveau van op FttH gebaseerde zakelijke retaildiensten van KPN.</p> <p>OPTA stelt impliciet dat de kans dat dit gebeurt gering is vanwege de beperkte overlap tussen FttH en FttO-gebieden maar gezien de grote aantallen (kleine) zakelijke afnemers in stedelijke gebieden en de voortgaande uitrol van FttH netwerken zullen in de komende periode juist steeds meer kleine zakelijke afnemers overstappen op zakelijke diensten die via glasvezelinfrastructuur in FttH-gebieden geleverd zullen worden. Wat betreft de te maken kosten kan het ook niet anders of KPN zal hier ten opzichte van andere aanbieders van diensten op basis van glasvezel op dat moment zowel voordelen genieten van de schaal waarop zij glasvezel uitrolt als de breedte van haar dienstenportfolio. Ten slotte impliceert de hierboven onder de geografische marktafbakening gesignaleerde situatie dat de indeling die KPN hanteert met betrekking tot FttO-gebieden zeer regelmatig (per maand) van status wijzigt (waardoor ook de aan de gebiedstype gerelateerde wholesaletarieven veranderen) dat het voor de andere marktpartijen lastig is daar hun lange termijn investeringsplannen ten aanzien van het uitrollen van eigen glasvezel op af te stemmen. Dit ontmoedigt de door OPTA gewenste infrastructuurconcurrentie.</p>

**Zienswijze UPC Nederland B.V. & UPC Nederland Business B.V inzake OPTA Ontwerpbesluit
Marktanalyse Ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (ODF-access (FttO))**

5.	OPTA	Hoofdstuk 7 Verplichtingen & Hoofdstuk 8 Nadere invulling van verplichtingen
	UPC	OPTA heeft een reeks aan passende maatregelen voorgesteld om de in het ontwerp besluit gesignaleerde potentiële mededingingsproblemen te remediëren. OPTA dient bij deze verplichtingen alsnog het vervagende onderscheid tussen FttH en FttO en de hiervoor gesignaleerde daarmee samenhangende mededingingsproblemen te betrekken.