

## Reactie ACT OPTA All-Issue paper

### 1. Inleiding

Dit document bevat de reactie van de Associatie van Competitieve Telecomoperators (ACT) op het OPTA issue paper 'KPN's Next Generation Network: ALL-IP' d.d. 22 mei 2006 (OPTA/BO/2006/201599). ACT dankt OPTA voor de gelegenheid om te kunnen reageren op de visie van OPTA op de All-IP plannen van KPN. In het eerste gedeelte wordt ingegaan op de uitgangspunten van ACT. In het tweede gedeelte komen de vragen van OPTA aan de orde.

### 2. Uitgangspunten

Ten aanzien van investeringen van KPN in Next Generation Networks (All-IP) hanteert ACT de volgende uitgangspunten.

- 2.1 *All-IP Level playing field stimuleren en waarborgen* – Duurzame concurrentie op de eindgebruikersmarkten voor telefonie, toegang en zakelijke breedbanddiensten is alleen mogelijk als er sprake is van zowel marktwerking op retail- als op wholesaleniveau. Dit betekent dat het primaat van infrastructuurconcurrentie tot uitdrukking dient te komen in het te voeren beleid zoals mede is neergelegd in artikel 2 van Beleidsregels voor OPTA.<sup>1</sup> Hieruit vloeit tevens voort dat een duopolie van twee infrastructuren gebaseerd op de traditionele koper en coaxnetwerken niet toereikend is om duurzame concurrentie te waarborgen<sup>2</sup>. Dit betekent dat OPTA proactief aan de slag moet gaan. Met het All-IP issue paper heeft OPTA daarvoor een goede eerste aanzet gegeven. Maar OPTA moet echter wel concreet gaan optreden. De verantwoordelijkheid voor het waarborgen van het level playing field kan niet bij KPN worden gelegd; KPN is als (dominante) marktpartij op het aansluitnetwerk immers rechtstreeks belanghebbende bij de voorwaarden waaronder verdere marktwerking tot stand komt. Het leggen van de verantwoordelijkheid bij KPN zou in strijd komen met artikel 3 Kaderrichtlijn aan de hand waarvan het toezicht in handen is gegeven aan een onafhankelijke en onpartijdige toezichthouder.

---

<sup>1</sup> Beleidsregels van de minister van economische zaken over door het college uit te oefenen taken in de elektronische communicatiesector, Staatscourant 9 juni 2005, nr. 109/pag. 11, artikel 2 lid 2: het college oefent de krachtens artikel 6a.2 van de wet aan hem verleende bevoegdheid om passende verplichtingen op te leggen zo uit dat aanbieders van alternatieve elektronische communicatienetwerken of bijbehorende faciliteiten zo min mogelijk de stimulans ontnomen wordt om te investeren in die netwerken en faciliteiten.

<sup>2</sup> ACT is van mening dat mobiele en draadloze netten (zoals UMTS en WIMAX) en glasnetten op dit moment nog onvoldoende tegenwicht bieden aan deze twee infrastructuren.

In de eerste plaats geldt dat All-IP een vervangingsinvestering in het kopernetwerk van KPN is op bestaande markten om het netwerk meer efficiënt te maken en in de tweede plaats om nieuwe diensten of bundeling van reeds bestaande diensten (telefonie, internet, televisie) op efficiëntere en goedkopere wijze (volgens KPN) en niet repliceerbare wijze (volgens ACT) te kunnen realiseren. De schijnbaar enorme bedragen waar KPN over spreekt bij deze investeringen lijken te suggereren dat KPN investeert in innovatie. Daarvan is echter de noodzaak niet aangetoond, terwijl vaststaat het KPN om een OPEX besparing van ongeveer €800 miljoen en een opbrengst uit verkoop van gebouwen van rond of meer dan €1 miljard. Andere marktpartijen beschikken niet over een kopernetwerk en zijn over het algemeen afhankelijk van toegang tot het aansluitnetwerk van KPN, zoals ook door OPTA is geconstateerde in de marktanalyse besluiten. KPN's All-IP plannen hebben grote implicaties voor de positie van andere marktpartijen en kunnen indien adequate regulering ontbreekt gemakkelijk ontaarden in een verdere versterking van de marktpositie van KPN. Concurrenten die nu hun bedrijfsplan en hun netwerk hebben ingericht aan de hand van dit kopernet van KPN hebben thans nog geen duidelijke garanties dat daarvoor minimaal vergelijkbare diensten in de plaats komen en dat reeds gedane investeringen kunnen worden terugverdiend.

In de tweede plaats dient voorkomen te worden dat KPN met de uitrol van All-IP een concurrentievoorsprong ontwikkelt. De liberalisering van de elektronische communicatiesector verloopt in een zeer traag tempo en is nog steeds mede afhankelijk van ex ante regelgeving gelet op de aanhoudende sterke positie van KPN op de meeste markten. Daar komt bij dat een concurrentieachterstand die eenmaal is opgelopen, nauwelijks meer door concurrenten kan worden goedgehaakt in de zin van het vergroten van marktaandeel. Essentieel is dus dat KPN pas nieuwe diensten als VDSL aan eindgebruikers mag leveren vanaf het moment dat andere marktpartijen in staat zijn concurrerende diensten daadwerkelijk te leveren.

- 2.2 *Reële keuzemogelijkheid op alle netwerkeniveaus (make or buy)* – het primaat van infrastructuurconcurrentie houdt mede in dat marktpartijen in staat moeten zijn de *ladder of investment* op basis van eigen keuzes en investeringen met een eigen tempo te kunnen beklimmen. Daar hoort bij dat door effectief toezicht wordt gewaarborgd dat infrastructuur- en dienstenconcurrentie op elk niveau duurzaam kan plaatsvinden. Om die reden dienen dus zowel de aanbiedingen voor de verschillende vormen van ontbundelde toegang als die op basis van breedbandtoegang op alle beschikbare niveaus in het netwerk van KPN in onderlinge samenhang te worden gezien, zodat wordt voorkomen dat de *make or buy* verhoudingen worden verstoord. Op deze wijze kan worden gewaarborgd dat niet KPN de partij is die kan bepalen welke (reeds gedane) investeringen van andere marktpartijen vanuit economisch perspectief haalbaar zijn. Daarnaast is het van groot belang dat OPTA een duidelijk

uitspraak doet omtrent de repliceerbaarheid van de infrastructuur naar de subloop en van de subloop naar de netwerkaansluiting van de eindgebruiker.

Het waarborgen van infrastructuur- en dienstenconcurrentie op alle niveaus vereist dat vooraf duidelijke randvoorwaarden worden gesteld aan de uitrol van de nieuwe All-IP plannen. Op basis van het non-discriminatiebeginsel dienen volwaardige alternatieven beschikbaar te zijn:

- Een gelijk informatieniveau tussen KPN en concurrenten dient te worden gerealiseerd; de volledige beschrijving van en de voorwaarden en tarieven van de nieuw door KPN voorziene wholesalediensten moeten snel beschikbaar komen, ook om informatieachterstand voor concurrenten te voorkomen;
- KPN mag pas VDSL diensten aanbieden als gereguleerde wholesale equivalenten SDF en VDSL op AURA, backbone en SDF/MDF niveau (hierna: WBA) daadwerkelijk beschikbaar zijn voor andere marktpartijen, daarover met marktpartijen overeenstemming is bereikt en OPTA haar goedkeuring heeft verleend;
- Bij collocatie moet co-mingling op alle niveaus worden toegestaan en gefaciliteerd;
- De aanzienlijke investeringen van andere marktpartijen in ontbundelde toegang en de bijbehorende uitrol van alternatieve netwerken dienen te worden beschermd middels meerjarige leverings- en prijsgaranties door KPN onder toezicht van OPTA. Met andere woorden, een wholesale-wholesale price squeeze tussen MDF en SDF access/WBA moet door regulering worden voorkomen;
- KPN mag geen beperkingen stellen aan diensten die door middel van SDF of WBA worden geboden;
- Line sharing moet mogelijk blijven;
- Er dient een vaste aankondigingstermijn voor strategische netwerkplanning voor nieuwe diensten die gevolgen hebben voor de wijze waarop toegang wordt afgenomen van 5 jaar;
- Regulering moet meerjarige zekerheid (ten minste 3 jaar) bieden omtrent de voorwaarden en tarieven waaronder de verschillende wholesalediensten van KPN kunnen worden afgenomen. Toestaan dat KPN gedurende de rit voorwaarden en/of tarieven mag wijzigen is de dood in de pot voor de business case van andere marktpartijen.

Voor alle WBA en ethernetdiensten (backhaul) is prijsregulering (zowel boven- als ondergrensregulering) vereist. Aangezien all-IP een vervangingsinvestering is in bestaande markten, dienen dienstenaanbieders op gelijke voet beschermd te worden tegen excessieve prijzen, terwijl partijen die willen investeren in infrastructuur (graven/meeleggen naar de subloop) dienen te worden beschermd tegen rooftprijzen. Tevens is toegang tot glas een essentieel vereiste om de verdere uitrol van

infrastructuur te stimuleren. Prijsregulering is nodig op alle fronten om te voorkomen dat: i) met All-IP afnemers van MDF access uit de markt worden gedrukt; ii) afnemers van WBA en evt. SLU onvoldoende marge hebben om te concurreren op de retailmarkt en iii) KPN met haar prijsstelling verdere netwerkuitrol belemmert of economisch onhaalbaar maakt.

2.3 *Marktpartijen moeten reeds gedane investeringen kunnen terugverdienen* – Nieuwe investeringen van KPN mogen de terugverdienmogelijkheden van reeds gedane investeringen van andere marktpartijen niet in gevaar brengen:

- Het behoud van bestaande MDF-locaties is cruciaal voor concurrenten van KPN mét gereguleerde backhaul waarbij toegang tegen huidige tarieven en voorwaarden wordt gewaarborgd. Tevens dienen afdoende waarborgen te worden gecreëerd ter voorkoming van prijssqueeze tussen bestaande diensten en op All-IP gebaseerde eindgebruikersdiensten;
- Concurrenten moeten zélf kunnen beslissen of en wanneer zij de MDF dienstverlening niet meer afnemen;
- Voorkomen moet worden dat in een All-IP omgeving gedane investeringen door alternatieve marktpartijen niet meer kunnen worden terugverdiend door introductie van nieuwe wholesale diensten op de vier AURA locaties, 28 backbone locaties en 193 Metro Core Locations (MTC locaties) (geen herhaling van Rent-a-Switch situatie); daarbij dient het optreden van wholesale-wholesale prijssqueeze te worden voorkomen;
- KPN moet alle WBA varianten met inbegrip van collocatie in de waardeketen tegelijk presenteren (met OPTA goedkeuring) en voorwaarden niet meer aanpassen zonder toestemming van OPTA. Alleen op die manier krijgen marktpartijen de mogelijkheid om een goed afgewogen keuze te maken.
- Het mag KPN niet vrijstaan om in de MTC locaties (en de andere benodigde collocatieruimten op andere netwerkniveaus) beperkingen aan collocatie en dienstverlening vanuit de MTC op te leggen, met andere woorden, ontbundeling vanuit de MTC moet mogelijk zijn.

2.4 *Soepele migratie waarborgen* – Het beklimmen van de *ladder of investment* door andere marktpartijen in hun eigen tempo vereist migraties van diensten op alle niveaus in de waardeketen (van ontbundelde toegangsdiensten naar breedbandtoegangsdiensten en MDF-SDF, MDF => VDSL bitstream, AURA, backbone) waarbij overstapdrempels op wholesaleniveau dienen te worden teruggedrongen. Daartoe zijn overgangsmaatregelen voor uitfasering MDF en naar andere toegangsvormen vereist.

2.5 *Opgedane ervaringen meenemen* - Bij de uitrol van MDF en de introductie van breedbandtoegangsdiensten in de periode 2000 t/m 2004 hebben zowel marktpartijen als OPTA ervaringen opgedaan met strategisch productontwerp,

leveringsweigering, discriminatie, informatiemanipulatie en vertragingstactieken. Deze ervaringen moeten er toe leiden dat bij de introductie van All-IP een herhaling van de recente geschiedenis wordt voorkomen. Voor inhoudelijke informatie en concrete voorbeelden wordt verwezen naar de presentatie van Tele2/Versatel tijdens de hoorzitting d.d. 7 juni jl.

- 2.6 *Wat als All-IP niet doorgaat* – voor ACT staat niet vast dat All-IP doorgang zal vinden en/of een succes wordt. Er dient ook voor OPTA nagedacht te worden over de situatie dat de plannen geheel of gedeeltelijk niet doorgaan, of aanzienlijk worden vertraagd. Onder die omstandigheden dient in ieder geval het bestaande niveau van regulering te worden gehandhaafd in aanvulling van hetgeen in het kader van het beroep tegen de marktanalysebesluiten naar voren brengt.

### 3. Marktontwikkelingen

De eerste summier aankondiging van het All-IP programma van KPN heeft op hoofdlijnen plaatsgevonden in november tijdens een persbijeenkomst. Marktpartijen zijn eigenlijk pas – en dan alleen nog op hoofdlijnen – geïnformeerd op 29 maart jl., (toevalligerwijs?) kort nadat OPTA de marktanalyse besluiten had genomen. Veel informatie ontbreekt echter nog. Zo is bijvoorbeeld ook de detailinformatie omtrent de aangekondigde uitfasering van MDF locaties door KPN nog niet verstrekt. Andere marktpartijen verkeren op dit moment in grote onzekerheid en beschikken over volstrekt ontoereikende informatie om investeringsbeslissingen te kunnen nemen.

Na afronding van de marktanalyse is KPN bovendien begonnen met de overname van tal van andere marktpartijen waaronder telecomoperator Enertel en internet-serviceprovider Demon. Met deze overnames versterkt KPN op meerdere markten zoals retailinternettoegang en WBA zijn reeds bestaande machtspositie. Deze trend baart grote zorgen en vereist een adequaat antwoord van OPTA en NMa.

De kabelexploitanten Casema en Essent, potentiële grote concurrenten van KPN, staan momenteel in de verkoop. Onder deze omstandigheden hoeft van deze partijen niet te worden verwacht dat zij grote nieuwe investeringen zullen doen te meer daar zij recentelijk reeds enorme investeringen hebben moeten doen ten behoeve van digitale televisie. KPN stelt zich naar verluidt zelfs op als potentiële koper van kabelexploitanten.

Kortom, KPN is thans de enige partij in Nederland met een gevulde kas voor overnames en investeringen. Volgens KPN is All-IP nodig om concurrerende infrastructuren te kunnen volgen in het aanbod van breedbandige triple play dienstverlening, om een kostenbesparing te kunnen realiseren waarmee de prijsontwikkeling in de markt kan worden gevolgd en om het bestaande netwerk te vervangen. De recente overnames en het succes van IP gebaseerde

diensten als InternetPlusBellen voor de particuliere en de zakelijke markt laten evenwel zien dat KPN minder haast heeft gekregen met de introductie van All-IP.

Het gevaar bestaat dat het All-IP plan met name erop gericht is om marktpartijen zoveel mogelijk op breedbandtoegang gebaseerde wholesale diensten te doen afnemen bij KPN en verdere infrastructuur-investeringen te ontmoedigen waarmee KPN's wholesale omzet zal stijgen en zij in staat zal zijn het dienstenaanbod en ook de marges van haar concurrenten te bepalen. Met andere woorden, bij gebrek aan adequate regulering bestaat het risico dat het All-IP plan op gespannen voet komt te staan met het primaat van infrastructuurconcurrentie.

#### 4. Is All-IP wel reëel en haalbaar?

Louter de mededeling dat KPN All-IP in de markt wil zetten heeft reeds het effect dat andere investeerders een afwachtende houding innemen. Daarmee wordt – in combinatie met de recente overname van kleinere marktpartijen – reeds een strategisch doel bereikt, namelijk het creëren van zoveel onzekerheid in de markt dat het voor andere partijen minder aantrekkelijk wordt om te investeren in alternatieve netwerken terwijl tegelijkertijd de potentiële marktpartijen die kunnen worden gebruikt als springplank voor nieuwe investeringen door KPN uit de markt worden genomen. Het is van groot belang dat deze tendens door OPTA wordt onderkend.

Mede gelet op het feit dat KPN onjuiste mededelingen doet (marktpartijen zijn niet met KPN in gesprek over meeleggen en WBA anders dan door KPN wordt gesteld) is het zaak dat OPTA nauwlettend de uitlatingen van KPN op juistheid en haalbaarheid controleert.

#### 5. Geconstateerde en potentiële mededingingsbeperkende gedragingen

In het verleden hebben zich bij ontbundelde toegang en WBA diensten onder meer de volgende mededingingsbeperkende gedragingen voorgedaan<sup>3</sup>:

- Leveringsweigering/toegangsweigering;
- Excessieve prijzen en prijsdiscriminatie;
- Kruissubsidiëring en roofprijzen;
- Discriminatoire gebruik of het achterhouden van informatie;
- Vertragingstactieken;
- Oneigenlijke voorwaarden;
- Kwaliteitsdiscriminatie;
- Strategisch productontwerp;
- Oneigenlijk gebruik van informatie;
- Bundeling/koppelverkoop.

<sup>3</sup> § 6.4 WBT besluit en § 6.7 ULL besluit d.d. 21 december 2005

Verwacht kan worden dat deze gedragingen zich opnieuw kunnen voordoen bij in een All-IP omgeving. Dit kan leiden tot uitsluiting van concurrenten op de markten waarvoor All-IP als bouwsteen zal worden gebruikt en de onderliggende retailmarkten. In ieder geval dienen potentiële mededingingsbeperkende gedragingen bij het invullen van de randvoorwaarden voor een volwaardig alternatief worden geadresseerd.

## **6. Aanbevelingen**

### **6.1 (Virtuele) scheiding KPN - equivalence**

De huidige marktontwikkelingen en de bovengenoemde uitgangspunten brengen mee dat overwogen dient te worden KPN (virtueel) te splitsen in een onafhankelijk netwerk en een dienstenbedrijf zodat kan worden gewaarborgd dat alle marktpartijen onder gelijke voorwaarden in staat zijn om nieuwe diensten op basis van All-IP in de markt te zetten. OPTA zou daartoe nadere waarborgen moeten creëren. Een onderdeel van equivalence is het op afstand plaatsen van het netwerkbedrijf, althans het passieve deel daarvan, (ander bedrijf ander bestuur). Equivalence is te verkiezen boven het fenomeen van de non discriminatie. Het is een mogelijk werkbaar compromis dat niet voorziet in een daadwerkelijke afsplitsing van het aansluitnet van KPN en onderbrenging daarvan in een separate onderneming. Het levert wel een wenselijke scheiding van netwerk en diensten op die door de All-IP plannen van KPN weer opportuun is geworden. De invoering van een zeer ingrijpende operatie als All-IP vormt bij uitstek de gelegenheid de mogelijkheid van separatie van het fysieke aansluitnet te heroverwegen.

### **6.2 OPTA moet regierol nemen**

Cruciaal is dat OPTA de regierol neemt. Dat had OPTA eigenlijk al veel eerder moeten doen. Zo had OPTA meteen toen KPN met de plannen de publiciteit zocht moeten reageren met de nuancering dat regulering hierbij in potentie een grote rol speelt. Voorkomen moet worden dat KPN met All-IP met oneigenlijke middelen een concurrentievoorsprong neemt. Daartoe dient OPTA in elk geval de volgende maatregelen te nemen:

- Gedwongen uitfasering MDF voorkomen;
- gelijkwaardig informatieniveau creëren en waarborgen;
- Gereguleerde wholesale equivalenten voor netwerktoegang en breedbandtoegang moeten beschikbaar zijn op alle netwerkniveaus (AURA, backbone, MDF, SDF);
- het huidige monitoringproces dient te resulteren in een (versnelde) bevestiging van dominante positie KPN en voor All-IP passende remedies;
- Actief toezicht houden op ontwikkeling van migratiediensten en uitrol en daaraan ex ante concurrentiebeschermende randvoorwaarden stellen;
- KPN mag pas op All-IP gebaseerde diensten in de markt zetten als concurrenten in staat zijn een soortgelijk aanbod te doen op basis van de wholesalediensten van KPN;

- Industry Groepen voor uitrol, migratie en IP interconnectie inrichten, doch niet eerder dan nadat gelijkwaardig informatieniveau is gecreëerd en partijen zich voldoende hebben kunnen oriënteren/voorbereiden;
- bilaterale afspraken van KPN met andere marktpartijen proactief toetsen op basis van het non-discriminatiebeginsel.

### **6.3 Te reguleren wholesalediensten**

OPTA dient alsnog over te gaan tot regulering van in elk geval de volgende diensten:

- lage kwaliteit WBT (non-discriminatie, transparantie, tariefregulering incl. effectieve price squeeze toets en gescheiden boekhouding);
- tariefregulering van hoge kwaliteit WBT;
- ethernet backhaul en terminating;
- MDF verbindingen naar kabelverdelers;
- Toegang tot glas;
- Tariefregulering van lege buizen in het kader van vooraanleg.



## Bijlage - Vragen

### 1. Algemene opmerkingen

OPTA neemt alleen een standpunt in ten aanzien van vraagstukken waarbij zijn bevoegdheid duidelijk is. OPTA moet ook een standpunt innemen omtrent vraagstukken waarbij de bevoegdheid van OPTA voor discussie vatbaar is en ten aanzien waarvan OPTA zelf meent dat het wenselijk is dat zij bevoegd is, zoals de virtuele scheiding van KPN.

De problemen die door marktpartijen met de uitrol van All-IP worden voorzien zijn in belangrijke mate verbonden de marktanalyse besluiten, die met het aankondigen van All-IP in wezen achterhaald zijn. In de ACT zienswijzen hebben partijen OPTA verzocht om regulering van:

- backhaul faciliteiten (ethernet huurlijnen);
- verbindingen van de MDF naar de kabelverdelers;
- lage kwaliteit WBT en prijscontrolemaatregelen voor hoge kwaliteit WBT.

Thans wordt door Partijen als een belangrijke omissie ervaren dat OPTA niet tot regulering van de genoemde diensten is overgegaan. Het gebrek aan regulering van backhaul, SDF-MDF verbindingen en WBT wreekt zich in de nadere All-IP omgeving en leidt rechtstreeks tot een concurrentieachterstand van concurrenten van KPN.

Een goed voorbeeld hiervan is de mogelijke price squeeze tussen de verschillende opties in All-IP. Zonder prijsregulering staat het KPN bijvoorbeeld vrij onvoldoende marge te laten in de keten tussen SDF, lokale, regionale en nationale bitstream. Dit is funest voor infrastructuurconcurrentie. Partijen zullen als gevolg van deze onzekerheid niet investeren, dan wel na gedane investeringen geconfronteerd worden met price squeeze.

### 2. Beantwoording van de vragen

*Vraag 1. Zijn er in algemene zin onderwerpen die u in dit issue paper mist en waaraan in een volgende fase aandacht besteed zou moeten worden?*

OPTA dient reeds in deze fase een standpunt te ontwikkelen ten aanzien van de structurele of virtuele scheiding van KPN. OPTA dient haar visie te geven ten aanzien van welke (KPN whoelsale) diensten zij nodig acht om de duurzame concurrentie op alle netwerk- en dienstenniveaus te waarborgen. Tevens dient OPTA marktonderzoek te doen naar het verwachte gebruik van IP-diensten in de toekomst; de mate en snelheid waarin bestaande retaildiensten zullen worden vervangen door IP equivalenten. OPTA kan ook onzekerheid wegnemen door reeds nu aan te geven welke IP-gebaseerde retaildiensten van KPN als gereguleerde diensten dienen te worden beschouwd. Zo zal een retail IP-telefonie dienst van KPN onder dezelfde regulering dienen te vallen als een PSTN telefonie dienst.

*Vraag 2. Hoe waardeert u All-IP in het licht van de ontwikkeling van de communicatiesector en in termen van betekenis voor de Nederlandse economie, en in het licht van de positie en verantwoordelijkheden van de met KPN concurrerende aanbieders?*

ACT is van mening dat All-IP een ernstige bedreiging kan vormen voor de concurrentiepositie van concurrenten van KPN en afbreuk doet aan het primaat van infrastructuurconcurrentie in Nederland. De All-IP strategie van KPN zou tot ontmoediging van investeringen van concurrenten kunnen leiden en hen binden aan wholesale breedbandtoegangsdiensten waarover KPN de controle uitoefent. Daardoor ontstaat een groot risico op hermonopolisering op wholesale en retailniveau waarbij andere marktpartijen worden gedegradeerd tot wederverkopers. Indien KPN in staat wordt gesteld hiertoe over te gaan, zal dit een negatieve invloed hebben op de verdere totstandkoming van duurzame marktwerking op basis van infrastructuurconcurrentie. KPN zal dan immers in staat zijn via de voorwaarden en tarieven voor wholesalediensten en haar eigen retaaldiensten de voorwaarden voor concurrentie te bepalen, waarbij KPN bepaalt wie wint en verliest.

*Vraag 3. Wat is uw standpunt ten aanzien van het uitgangspunt dat het in eerste instantie aan KPN zelf is om in All-IP recht te doen aan haar verantwoordelijkheid ten aanzien van marktwerking en aan de aan haar in de marktbesluiten opgelegde verplichtingen?*

Zoals gezegd zou All-IP kunnen leiden tot het ontmoedigen van investeringen door andere marktpartijen (degraderen tot wederverkopers) bij gebrek aan adequate ex ante regelgeving. In een dergelijke context is het niet aanvaardbaar om aan KPN een leidende rol te geven ten aanzien van de marktwerking. Niet KPN maar OPTA heeft als toezichthouder de verantwoordelijkheid voor het waarborgen en tot stand brengen van het level playing field in de markt. Deze taak kan naar de aard niet aan KPN worden overgelaten, aangezien KPN als belangrijke speler op de markt zelf belanghebbende is. Door het kader te scheppen waarbinnen KPN haar (noodzakelijk) migratiepad dient te bewandelen, worden ook de condities voor andere spelers in de markt helder. Dit overlaten aan KPN zou betekenen dat pas achteraf ingegrepen kan worden als de schade al berokkend is. De verantwoordelijkheid voor de naleving van de aan KPN opgelegde verplichtingen als neergelegd in de marktanalysebesluiten ligt uiteraard ook bij KPN zelf, maar tegelijkertijd ook bij OPTA die geacht wordt een actief handhavingsbeleid te voeren.

*Vraag 4. Wat is uw standpunt ten aanzien van het geformuleerde uitgangspunt dat OPTA niet eerder ingrijpt dan wanneer is gebleken dat KPN aan haar verantwoordelijkheid geen of niet de juiste invulling geeft?*

“Als het kalf verdronken is dan dempt men de put”, is de gedachte die dit bij ACT oproept. OPTA is een ex ante toezichthouder die geacht wordt op voorhand duidelijk te maken hoe de regulering eruit ziet. In zo’n situatie past het niet om de dominante partij de vrijheid te

geven zijn gang te gaan en eventueel pas achteraf in te grijpen als het fout gaat. Dat is vragen om moeilijkheden en om concurrentie beperkende gedragingen. KPN heeft haar kans gehad maar niet gegrepen. KPN heeft eerst analisten en pers geïnformeerd op 18 november 2005 en pas op 29 maart 2006 haar afnemers ingelicht, en dan nog slechts op hoofdlijnen. De huidige onzekerheid is in het belang van KPN en OPTA dient op voorhand de regierol te nemen door duidelijke randvoorwaarden te stellen aan de uitrol van All-IP welke beogen het level playing te waarborgen conform de uitgangspunten als hiervoor omschreven in het eerste gedeelte. Door vroegtijdig zijn visie bekend te maken kan OPTA actief bijdragen aan de 'verantwoordelijkheid' van KPN. ACT stelt voor om de verantwoordelijkheden van OPTA en KPN in een andere volgorde te plaatsen. OPTA is verantwoordelijk voor 'ex ante' maatregelen, tenzij 'ex post' blijkt dat sprake is van duurzame mededinging. Hoofddregel dient te zijn dat OPTA kijkt naar de daadwerkelijke mededinging op de retailmarkten. Zolang deze evident niet concurrerend zijn blijft 'ex ante' regelgeving vereist.

*Vraag 5. U wordt verzocht te reageren op het standpunt van OPTA dat het voornemen om te migreren naar All-IP in zichzelf geen afbreuk doet aan de door OPTA in de marktbesluiten getrokken conclusies, noch aan de aan KPN opgelegde verplichtingen.*

ACT kan zich er in vinden dat de migratie naar All-IP geen afbreuk mag doen aan de in de marktanalyse opgelegde verplichtingen. ACT wil er echter met nadruk op wijzen dat de marktanalysebesluiten achterhaald zijn met alleen al de aankondiging van All-IP door KPN, zeker als daarbij de recente overnames worden betrokken. De in de marktanalysebesluiten getrokken conclusies met betrekking tot het niet opleggen van verplichtingen ten aanzien van backhaul, ethernet en lage en hoge kwaliteit WBT moeten in versneld tempo worden heroverwogen. Tevens dienen de opgelegde verplichtingen in de markt voor ontbundelde toegang (markt 11) te worden herzien in het licht van All-IP, waaronder de termijn van 3 maanden voor het beëindigen van de dienstverlening voor ontbundelde toegang<sup>4</sup>.

*Vraag 6: Is met de vraag onder welke voorwaarden KPN de transitie naar All-IP kan doorvoeren, wil door KPN aan haar verantwoordelijkheden recht worden gedaan, wat u betreft inderdaad de centrale vraag gesteld?*

De kernvraag dient niet alleen te zijn onder welke voorwaarden KPN de transitie naar All-IP kan doorvoeren, maar eveneens op welke wijze reeds gedane investeringen van andere marktpartijen kunnen worden gewaarborgd, nieuwe investeringen kunnen worden aangemoedigd en in algemene zin het level playing field kan worden gestimuleerd waarbij in elk geval het vergroten van de reeds bestaande concurrentieachterstand dient te worden voorkomen met effectieve prijssqueeze-toetsen voor retail-wholesale en voor wholesale-wholesale als toetsteen. Kernvraag is ook of All-IP economisch relevant is of gezien moet worden gezien als vorm van strategische netwerkinrichting met het doel om de

<sup>4</sup> § 704 ii sub c ULL besluit en § 575 ii sub c WBT besluit d.d. 21 december 2005

De Associatie van Competitieve Telecomoperators behartigt de belangen van bbned N.V., BT Nederland N.V., COLT Telecom B.V., Enertel N.V., MCI Nederland B.V., Priority Telecom Netherlands B.V., Tiscali B.V., Versatel Nederland B.V. en Wanadoo Nederland B.V. op het gebied van regelgeving en toezicht in Nederland.

Secretariaat: mr. F.P. Sickinghe, Kerkplein 33, 1391 GK Abcoude, tel/fax 0294-770818 mobiel 06-55705053  
feyo.sickinghe@logicacmg.com

infrastructuurinvesteringen van haar concurrenten teniet te doen. In ieder geval laat KPN erover geen misverstand bestaan dat zij haar concurrenten uitsluitend als WBA klanten op haar netwerk wil hebben:

*'KPN betaalt geen cent mee als concurrenten eigen apparatuur willen plaatsen in straatkasten van het bedrijf voor rechtstreeks contact met consumenten die supersnel internet en televisie op afroep willen. Dat zegt financieel bestuurder Marcel Smits van KPN. 'Ik kan geen argument verzinnen waarom een marktpartij miljoenen wil investeren in een artificiële infrastructuur die geen enkel nut heeft. (onderstreping red.) We zullen concurrenten een redelijk aanbod doen voor toegang. Maar we gaan geen onnodige kosten maken. Als iemand per se zijn eigen infrastructuur wil, prima, maar wij zijn niet thuis als men de noodzakelijke kosten daarvoor wil delen met ons. Kabelbedrijven hoeven geen toegang te geven aan concurrenten. Het zou mal zijn als wij wel de kosten van concurrenten zouden moeten dragen. Typisch een geval van gelijke monniken, gelijke kappen als je het mij vraagt.'*<sup>5</sup>

*Vraag 7. De uitvoering van de All-IP plannen zou op termijn aanleiding kunnen geven om tot nieuwe marktanalyses te komen. Ten aanzien van welke markten zou dit volgens u het geval kunnen blijken te zijn? Zou het zo kunnen zijn dat de aanleiding ontstaat dat andere dan de huidige relevante markten geanalyseerd moeten worden?*

ACT meent dat All-IP betekent dat de marktanalysebesluiten op korte termijn moeten worden herijkt. Met betrekking tot ethernet, backhaul en lage en hoge kwaliteit WBT zijn nieuwe marktanalyses nodig, aangezien de huidige marktanalysebesluiten met betrekking tot deze onderwerpen belangrijke tekortkomingen bevatten. OPTA zal daarnaast aparte markten dienen af te bakenen voor de consumenten- en de zakelijke markten. Niet is onderzocht of de conversie naar All-IP binnen afzienbare termijn daadwerkelijk zal plaatsvinden. Dit kan niet zonder meer worden aangenomen. De principes van de marktanalyse blijven onverkort van toepassing door te kijken of er sprake is van substitutie en er dientengevolge een verschuiving optreedt in de marktverhoudingen. De opgelegde verplichtingen in de markt voor ontbundelde toegang (markt 11) dienen te worden herzien in het licht van All-IP, waaronder de termijn van 3 maanden voor het beëindigen van de dienstverlening voor ontbundelde toegang

*Vraag 8. Kunt u zich vinden in de in deze paragraaf 3.2.3 beschreven relatie tussen All-IP en de WPC?*

Meerjarige (tarief)zekerheid is ook bij All-IP van cruciaal belang voor marktpartijen. ACT heeft echter principiële bezwaren tegen de wijze waarop OPTA invulling heeft gegeven aan het meerjarige WPC systeem en heeft tegen de betrokken onderdelen van de marktanalyse besluiten beroep ingesteld. Daaraan doet niet af dat ook voor de te reguleren wholesalediensten (zie hierboven in § 6.3 te reguleren wholesalediensten) meerjarige tariefplafonds zullen moeten worden vastgesteld. De bezwaren tegen de WPC zijn mede verwoord in de zienswijze van ACT d.d. 6 juni 2006, naar de inhoud waarvan korthedshalve wordt verwezen.

<sup>5</sup> KPN bestuurder Marcel Smits in het FD d.d. 19 juni 2006

*Vraag 9. Wat is uw standpunt ten aanzien van de relatie tussen de review van het Europese regelgevend kader en All-IP?*

ACT denkt dat het bestaande kader in beginsel voldoende is toegesneden op All-IP. Dit kader biedt immers de flexibiliteit tot regulering van allerlei verschillende relevante markten als dat nodig is. De 2006 review biedt bovendien de gelegenheid om de gereedschapskist van de regelgevende instanties uit te breiden (bv. artikel 8 tot 12 Richtlijn 2002/19/EC) om aldus uitgerust te zijn om de problematiek van All-IP in al zijn aspecten correct aan te pakken. De All-IP ontwikkelingen in de EU vragen om een aanscherping van het toezicht teneinde de ontwikkeling van oligopolistische, duopolistische of zelfs monopolistische markten te voorkomen. Met de review dient een goede juridische grondslag te worden gecreëerd voor het opleggen van de verplichting om toegangsmaatregelen te continueren en voor verbetering van de prijsstijgingen waarin de onvermijdbare kosten van efficiënte toetreders tot uitdrukking komen. Dit laat overigens het standpunt van ACT dat ook het huidige regelgevend kader daartoe mogelijkheden biedt.

Ten aanzien van de discussie omtrent emerging markets<sup>6</sup> wordt opgemerkt dat KPN bij de roll-out van glasvezel naar straatkasten in vele gevallen gebruik kan maken van reeds bestaande infrastructuur, bijvoorbeeld bestaande buizen waarin vezel kan worden geblazen/getrokken, bestaande straatkasten en gebouwen enz. KPN beschikt immers over een aanzienlijke voorraad lege buizen in alle delen van het netwerk. In gebieden waarin door KPN het Trilink concept is toegepast is de aanleg van FttH reeds door de aanleg van lege buizen voorbereid. Dit voordeel levert een immens operationeel en kostenvoordeel op voor KPN in vergelijking met alternatieve netwerkbeheerders. Dit is een objectief en vaststaand feit, dat door OPTA moet worden erkend en door OPTA moet worden meegenomen in zijn analyses. Daarenboven beschikt KPN ook over een immens voordeel qua informatie, over bestaande infrastructuur, geografische verdeling van klantlocaties, bestaande klanteninformatie, en natuurlijk klanten zelf.

*Vraag 10. Wat is uw standpunt ten aanzien van 'equivalence' in het algemeen en ten aanzien van de toepasbaarheid van het concept equivalence in relatie tot All-IP in het bijzonder?*

ACT kan zich niet verenigen met het standpunt van OPTA dat de geldende regulering van de minimaal door KPN te hanteren tarieven (stoplichtmodel) voldoende ruimte biedt voor KPN om haar concurrenten in hun prijsstelling te volgen zonder dat van een anti-competitieve prijsstelling sprake is. Hiermee wordt volstrekt miskend dat KPN geen prijsvolger maar een prijszetter op de meeste relevante markten is. Het stoplichtmodel kent een aantal belangrijke tekortkomingen als weergegeven in het ACT beroepschrift tegen het retailgoedkeuringsbesluit d.d. 20 april 2006 die als volgt kunnen worden samengevat:

- ten onrechte verschuift het toezicht van ex ante naar ex post;

<sup>6</sup> OPTA Economic Policy Note nr. 5: Regulating Emerging Markets? April 2005 § 5

- alle aanbiedingen die bestaan uit een bundel van gereguleerde AMM diensten en niet gereguleerde diensten dienen als “oranje” diensten dienen door OPTA te worden beoordeeld in het stoplichtmodel;
- Ook groene diensten behoeven voorafgaande tarieftoetsing; KPN dient voor de diensten die niet in een bundel zitten voor zowel OPTA als voor marktpartijen op frequente en transparante wijze aan te geven op welke wijze de toets die heeft geleid tot het groene licht door KPN is uitgevoerd en om welke diensten tarieven het daarbij gaat;
- Een omissie is dat de systematiek meebrengt dat uitsluitend bundels die conform methode 2 worden berekend aan het college als oranje dienst moeten worden voorgelegd. Dit betekent immers dat KPN door te kiezen voor methode 1 ten onrechte zelf kan bepalen of een dienst al dan niet als groene dienst kan worden geïntroduceerd;
- Bij overtreding dienen de op te leggen boetes dermate hoog te zijn dat het wederrechtelijk genoten voordeel van de overtreding wordt weggenomen

Het stoplichtmodel van OPTA is volstrekt ontoereikend om te voorkomen dat andere marktpartijen uit de markt worden gedrukt. De genoemde bezwaren maken onderdeel uit van het beroep dat door ACT tegen de betrokken marktanalysebesluiten is ingesteld. Om die reden te worden overwogen om het equivalence concept ook in Nederland in te voeren.

*Vraag 11. U wordt verzocht te reageren op de vraag of de verplichting van KPN om te voldoen aan redelijke verzoeken om MDF-access en om reeds verleende toegang tot faciliteiten niet in te trekken, betekent dat het KPN niet vrij staat om haar netwerk zo te veranderen dat deze vorm van toegang niet meer mogelijk is. U wordt tevens verzocht te reageren op OPTA's voorlopige oordeel hierover.*

ACT steunt het standpunt van OPTA dat reeds verleende toegang niet dient te worden ingetrokken en eerst mag worden aangepast met instemming van marktpartijen. Tevens dient deze verplichting van toepassing te zijn op de nieuw aan te wijzen metro core locations (MTCs).

*Vraag 12. U wordt verzocht te reageren op het standpunt van OPTA dat – in het licht van All-IP – een verzoek om MDF-access niet langer als redelijk kan worden beschouwd indien KPN voorziet in een voor MDF-access volwaardig alternatief.*

Het kan niet zo zijn dat in geval er sprake is van een zogenaamd “volwaardig alternatief”, over welk begrip volgens ACT nog allerminst overeenstemming bestaat, dit met zich meebrengt dat een verzoek om MDF-access niet langer als redelijk kan worden beschouwd. Uitgangspunt dient te zijn dat er geen sprake is van gedwongen keuzes voor marktpartijen, waaronder uitfasering van MDF. Daarnaast is ACT van mening dat OPTA een stap verder moet gaan en KPN dient te verplichten een voor MDF-access volwaardig alternatief aan te bieden onder de voorwaarden als hierboven in het eerste gedeelte omschreven. Het aanbieden van een wholesaledienst mag niet beschouwd worden als een volwaardig alternatief, evenmin als het aanbieden van street cabinet access (SDF). De combinatie van

MTC access (193 overblijvende MDF's) en een vervangende actieve dienst voor de ULL (laagste realistische niveau in het netwerk) zou een volwaardig alternatief kunnen zijn dit kunnen zijn. Bovendien dient het alternatief rekening te houden met gedane investeringen en investeringen die opnieuw dienen te worden gedaan.

### **Randvoorwaarden voor een volwaardig alternatief**

*Vraag 13. Wat is uw standpunt ten aanzien van de voor het volwaardige alternatief voor MDF-access te gelden randvoorwaarde dat het volwaardig alternatief zoveel mogelijk de beschreven min of meer structurele oorzaken van de AMM-positie van KPN adresseert?*

ACT kan zich vinden in het uitgangspunt dat voor MDF access de randvoorwaarde dient te gelden dat het volwaardig alternatief zoveel mogelijk de beschreven min of meer structurele oorzaken van de AMM-positie van KPN dient te adresseren. Naast de door OPTA genoemde punten dient een volwaardig alternatief te voldoen aan de randvoorwaarden als boven omschreven in § 2.2.

*Vraag 14. Wat is uw standpunt ten aanzien van de voor het volwaardige alternatief voor MDF-access te gelden randvoorwaarde dat dit alternatief de met MDF-access geadresseerde (potentiële) mededingingsbeperkende gedragingen even zo goed wegneemt?*

ACT kan zich vinden in het uitgangspunt dat het alternatief de geadresseerde (potentiële) mededingingsbeperkende gedragingen dient weg te nemen, maar is wel van mening dat zich ook andere mededingingsbeperkende gedragingen kunnen voordoen dan door OPTA zijn genoemd. Ook ten aanzien daarvan dient de randvoorwaarde te gelden dat het alternatief deze dient weg te nemen. Zie hiervoor verder § 4 (geconstateerde en potentiële mededingingsbeperkende gedragingen). Ex-ante controlemaatregelen plus permanente waakzaamheid vanwege OPTA zijn nodig om na te gaan of de mededingingsbeperkende gedragingen werkelijk niet optreden

*Vraag 15. Wat is uw standpunt ten aanzien van de voor het volwaardige alternatief voor MDF-access te gelden randvoorwaarde dat dit alternatief voldoende recht doet aan de met ULL beoogde aard van concurrentie?*

ACT is het eens met het standpunt van OPTA dat met ontbundelde toegang op het laagste niveau in het netwerk (op het niveau van de sub loop) recht wordt gedaan met de met ULL beoogde aard van concurrentie, zijnde infrastructuurconcurrentie. ACT denkt dat deze vorm van infrastructuurconcurrentie evenwel niet van de grond zal komen, gelet op de benodigde investeringen. ACT verwacht niet dat een alternatieve marktpartij in staat zal zijn om de benodigde investeringen voor een uitrol naar 28.000 straatkasten bijeen te brengen, indien het risico van de investeringen niet kan worden gedeeld met meerdere partijen en niet op alle netwerk- en dienstenniveaus is verzekerd dat KPN geen mededingingsbeperkende

activiteiten kan ondernemen. Enerzijds valt niet te verwachten dat andere marktpartijen in staat zijn enige uitrol van betekenis te realiseren die van significante betekenis op concurrentieverhoudingen zal zijn. Anderzijds dient niet te worden uitgesloten dat andere marktpartijen alsnog daartoe in staat zullen zijn. Een kernvraag is of het reëel is dat wordt gestreefd naar infrastructuurconcurrentie op sublooptniveau en niet zou moeten worden volstaan met het waarborgen van dienstenconcurrentie. Gelet op het primaat van infrastructuurconcurrentie dat voortvloeit uit artikel 8 van de Kaderrichtlijn is ACT van mening dat OPTA niet de vrijheid heeft dan wel zou mogen nemen om daarin een keuze te maken. Dit brengt mee dat OPTA dient te stimuleren dat subloop unbundling gaat plaatsvinden maar tegelijkertijd dienstenconcurrentie op hogere netwerkniveaus niet mag ontmoedigen (*make or buy*).

*Vraag 16. Wat is uw standpunt ten aanzien van de voor het volwaardige alternatief voor MDF-access te gelden randvoorwaarde dat dit alternatief moet bestaan uit (de combinatie van) één of meer toegangsvormen, in combinatie met overgangsmaatregelen die samenhangen met de uifasering van de MDF-locaties en de overgang naar de andere toegangsvormen?*

ACT ondersteunt dit standpunt van OPTA van harte. De combinatie van toegangsvormen dient niet alleen te bestaan uit SLU en wholesale VDSL maar ook uit netwerk- een breedbandtoegangsvormen op AURA en backbone en MTC niveau zoals hiervoor omschreven in § 2.2.

*Vraag 17. Wat is uw standpunt ten aanzien van de voor het volwaardige alternatief voor MDF-access denkbare randvoorwaarde dat dit alternatief ook beschikbaar moet zijn voor nieuwe toetreders en voldoende flexibel moet zijn om nieuwe toegangsvormen te kunnen introduceren?*

Als uitgangspunt dient te gelden dat KPN geen beperkingen mag stellen aan de diensten die door middel van SLU-, RAP of AURA-access of daarop gebaseerde internettoegangsdiensten kunnen worden geleverd. Het 'open wholesale model' van KPN dient toegang op de genoemde niveaus te bevatten en ook daadwerkelijk 'open' te zijn. Zo dient wederverkoop mogelijk te zijn en dienen er geen contractuele of technische belemmeringen te zijn die verhinderen dat bepaalde diensten door concurrenten op basis van SLU-, RAP of AURA-access aan de markt worden aangeboden.

*Vraag 18. Wat is uw beeld van het door KPN voorgenomen WBA-aanbod? Wat betekent WBA voor de concurrentiestructuur binnen de Nederlandse communicatiesector? Leidt WBA volgens u tot nieuwe verdienmodellen? Wat betekent WBA in relatie tot de concurrentie tussen verschillende infrastructuren? Is het open wholesale model volgens u een duurzaam concept?*



ACT is van mening dat het WBA aanbod ontoereikend is indien niet ook op backbone (RAP) en AURA niveau WBA diensten worden aangeboden. Het aanbod dient op alle niveaus gereguleerd te zijn met verplichtingen tot toegang, non-discriminatie, transparantie, gescheiden boekhouding en prijscontrolemaatregelen ter voorkoming van prijsstijgingen.

De betekenis van WBA in verhouding tot verschillende infrastructuren is mede afhankelijk van de voorwaarden waaronder WBA wordt geleverd. Eerst op 16 juni jl. zijn de hoofdlijnen van het WBA aanbod door KPN bekend gemaakt. Dit aanbod is nog erg onduidelijk, bijvoorbeeld de tarieven maar ook co-existentie voorwaarden van ADSL2+ en VDSL ontbreken. ACT verwacht niet dat kabelexploitanten naar aanleiding van het WBA aanbod van KPN vrijwillig wholesale toegang zullen gaan aanbieden. Daarnaast is het de vraag of, indien er al een aanbod door kabelexploitanten wordt gedaan, alternatieve marktpartijen hiervan gebruik zullen maken.

Het is uitermate wenselijk dat ook in de toekomst sprake zal zijn van een goed functionerende, volledige concurrentie op dienstenniveau. Voorwaarde voor volledige concurrentie is volledige regulering van het WBA aanbod dat door partijen wordt gebruikt als vorm van toegang, ongeacht of dit gerealiseerd wordt met VDSL2, FttH of FttC in de sub loop, in het bijzonder voor bandbreedtes tot 20 tot 60 Mbps. Het WBA aanbod dient voldoende opties te hebben om gedifferentieerde diensten te ondersteunen en dient tevens de service levels te hebben die de markt vraagt.

Partijen dienen steeds ruim en volledig van tevoren te worden ingelicht over het te introduceren aanbod, zodat ze zelf voldoende tijd hebben om retaildiensten gelijktijdig met KPN in de markt te kunnen zetten.

Het open wholesale model van KPN kan alleen duurzaam in de markt worden als dit wordt vergezeld van virtuele scheiding van het netwerk van KPN.

*Vraag 19. Verwacht u van het WBA-aanbod gebruik te gaan maken, en onder welke voorwaarden? Op welke wijze en met welk doel denkt u van WBA gebruik te gaan maken? Hoe past WBA in de strategie van uw eigen onderneming? Ziet u WBA als een toegangsmodel dat voor uw onderneming ook in de toekomst van betekenis blijft, of ziet u WBA vooral als een opstap op basis waarvan verdere uitrol van uw eigen infrastructuur mogelijk wordt?*

n.v.t.

*Vraag 20. Wat is uw standpunt ten aanzien van de betekenis van WBA als mogelijk alternatief voor MDF-access?*

WBA (op MTC niveau) dient te worden gereguleerd en kan alleen in samenhang met gereguleerde WBA diensten op backbone (RAP) en AURA niveau worden gezien als alternatief voor MDF-access. ACT benadrukt dat ook een efficiënte koppeling mogelijk moet zijn. Daarbij zou zelfs een nationaal dekkende koppeling op één punt mogelijk moeten zijn. Daarnaast dienen ook WBA diensten van lage kwaliteit gereguleerd te zijn. In het WBA aanbod, of elk ander alternatief, zou ook een vergoeding voor reeds gedane investeringen tot uitdrukking moeten komen.

*Vraag 21. Wat is uw standpunt ten aanzien van de relatie tussen WBA en hoge kwaliteit wholesale-breedbandtoegang?*

Volgens ACT omvat WBA hoge kwaliteit wholesalebreedband toegang. Aangenomen wordt dat WBA betrekking heeft op het VDSL2 aanbod, dat lage en een hoge kwaliteit WBA producten zal moeten bieden. Hoge kwaliteit WBA geleverd via VDSL2 en het aanbod gebaseerd op fttH en FttC dient voor zover mogelijk gelijk te zijn om te kunnen voldoen aan de verwachtingen van de eindklant. De klantverwachting is niet anders voor gebieden waar geen fiber infrastructuur op de subloop aanwezig is, maar alleen koper.

*Vraag 22. Wat is uw standpunt ten aanzien van de betekenis van SLU als mogelijk alternatief voor MDF-access? En in combinatie met een bepaald WBA-aanbod?*

SLU kan niet gelden als een alternatief voor MDF-access zonder dat duidelijk is of het überhaupt haalbaar is dat andere marktpartijen zullen gaan investeren in een uitrol naar de subloop. Partijen die MDF-access afnemen houden in de eerste plaats vast aan het behoud van MDF-locaties en de ADSL (2+) dienstverlening gelet op de reeds gedane investeringen. Een combinatie van SLU en WBA in verschillende gebieden lijkt mogelijk maar vormt geen alternatief aangezien niet valt te verwachten dat vanuit het SLU gedeelte significante concurrentiedruk zal uitgaan. Ofwel partijen regelen op basis van een SLU aanbod de karakteristieken van de dienstverlening zélf, dan wel gaan uit van de randvoorwaarden van het WBA aanbod die nog nader moeten worden vastgesteld. Daaraan doet niet af dat KPN geen beperkingen mag stellen aan de diensten die door middel van SLU of WBA mogen worden geboden.

*Vraag 23. Ziet u (naast SLU-backhaul en SLU co-locatie) nog andere onderwerpen die zeker kunnen stellen dat SLU kan bijdragen aan de ontwikkeling van een voor MDF-access volwaardig alternatief? Bijvoorbeeld in termen van nieuwe toegangsvormen of varianten op bestaande toegangsvormen?*

ACT is van mening dat ook netwerk- en breedbandtoegang dient te worden verleend op (backbone) RAP en AURA niveau in het netwerk van KPN.

*Vraag 24. Wat is uw beeld van het door KPN voorgenomen aanbod voor SLU-backhaul? Wat betekent SLU-backhaul voor de concurrentiestructuur binnen de Nederlandse communicatiesector, ook in termen van het thema infra- versus dienstenconcurrentie?*

SLU backhaul wordt door ACT gezien als een cruciale dienst. ACT vindt dat backhaul op basis van >2Mbit/s terminatingverbindingen dient te worden gereguleerd. ACT verwijst hiervoor naar het beroepschrift huurlijnen dat binnenkort bij het CBB zal worden ingediend (zie tevens het antwoord bij vraag 35).

Onjuist is de kennelijke mededeling aan OPTA dat KPN partijen heeft uitgenodigd om kenbaar te maken of en op welke locaties zij tegelijkertijd met KPN hun infrastructuur naar het niveau van de kabelverdeelkast willen uitrollen (*duct sharing*). Enkele marktpartijen hebben daartoe inmiddels een verzoek gedaan, waarop door KPN nooit inhoudelijk is gereageerd.

*Vraag 25. Wat zijn volgens u de modellen waarmee de SLU-backhaul geregeld zou kunnen worden? Welke model zou relevant zijn in het kader van het volwaardige alternatief voor MDF-access?*

ACT kan zich vinden in een model waarin KPN in aparte ducts glas meelegt dat later kan worden gebruikt door concurrenten. Tevens is ACT voorstander van het leggen van extra lege buizen bij wijze van vooraanleg.

*Vraag 26. Als KPN geen SLU-backhaul zou willen aanbieden, wat zijn dan volgens u denkbare alternatieven? En wat zou dit betekenen voor de betekenis van SLU binnen het volwaardige alternatief voor MDF-access?*

ACT is van mening dat SLU-backhaul zonder meer dient te worden gereguleerd. Zonder gereguleerde backhaul is SLU voor andere marktpartijen niet haalbaar.

*Vraag 27. Verwacht u van het aanbod voor SLU-backhaul gebruik te gaan maken, en onder welke voorwaarden? Op welke wijze en met welk doel denkt u van SLU-backhaul gebruik te gaan maken? Hoe past SLU-backhaul in de strategie van uw eigen onderneming? Ziet u SLU-backhaul als een vorm van toegang die voor uw onderneming ook in de toekomst van betekenis blijft, of ziet u SLU-backhaul vooral als een opstap op basis waarvan verdere uitrol van uw eigen infrastructuur mogelijk is?*

n.v.t.

*Vraag 28. Wat zijn volgens u de modellen waarmee de SLU co-locatie geregeld zou kunnen worden? Welke model zou relevant zijn in het kader van het volwaardige alternatief voor MDF-access?*

ACT is van mening dat collocatie in de kabelverdeelkast op basis van co-mingling dient plaats te vinden. Op deze wijze kan beter worden gewaarborgd dat voor KPN en marktpartijen gelijke (operationele) omstandigheden gelden. In de kabelverdeelkast dient in ieder geval voldoende ruimte te zijn om eigen NG-DSLAMs en/of IP-MSANs te plaatsen. Ongeacht de keuze van het model dient er altijd voldoende ruimte te zijn voor SDF access in de toekomst.

*Vraag 29. Wat is uw standpunt ten aanzien van de door KPN voorgestelde 'overlay' en van de door KPN voor die overlay voorgestelde periode?*

KPN dient MDF-access te blijven ondersteunen (ook al heeft KPN de hoofdverdelers zelf niet meer in gebruik) tot het moment dat andere marktpartijen te kennen geven dat zij deze dienst niet meer wensen af te nemen. Dit moment dient niet door KPN te worden bepaald en mag niet afhankelijk zijn van de wijze waarop KPN MDF-access ondersteunt.

*Vraag 30. Wat is uw standpunt ten aanzien van de wenselijke invulling van een overgangperiode en de in het kader van die periode relevante aspecten? Ziet u nog andere relevante aspecten?*

ACT is niet gelukkig met de term "overgangperiode" nu dit impliceert dat All-IP een voldongen feit is, hetgeen zeer zeker niet het geval is. Immers, pas nu staan partijen voor de gezamenlijke startvraag hoe de toekomst van het aansluitnetwerk er uit dient komen te zien. Te allen tijde dienen de huidige voorwaarden voor MDF, backhaul en collocatie te blijven gelden en door OPTA te worden ondersteund. Dit is eerst anders na instemming daartoe van de afnemers. Het uitrolschema moet bindend zijn voor KPN. Planning door andere investeerders is onmogelijk indien KPN zijn schema unilateraal kan wijzigen.

*Vraag 31. Wat is uw standpunt ten aanzien van de in het kader van de door KPN voorgenomen verkoop van MDF-locaties relevante aspecten? Ziet u nog andere relevante aspecten?*

De eigendom van de collocatie locaties dient los te staan van de verplichting van KPN tot voortgezette dienstverlening voor MDF. Als de locaties worden verkocht, dient de dienstverlening ontbundelde toegang met inbegrip van gereguleerde collocatie aan de afnemers te zijn gewaarborgd. Hier geldt de hoofdregel 'breekt koop geen huur'.

*Vraag 32. Wat is uw standpunt ten aanzien van de in het kader van de transitie naar het volwaardige alternatief voor MDF-access relevante aspecten? Ziet u nog andere relevante aspecten?*

OPTA dient maatregelen te nemen zodat KPN (onder strikt toezicht van OPTA) op alle netwerk- en dienstenniveaus seamless migratiediensten ontwikkelt die afnemers in staat stellen op een door hen gewenst moment overgaan naar een andere wholesale dienst. Seamless migratie betekent niet dat apparatuur bij eindgebruikers moet worden vervangen,

bijvoorbeeld voor SDSL en zeker niet dat afnemers daarvoor kosten moeten maken. Seamless migratie betekent dat geen bestaande productopties en service levels vervallen of verslechteren en geen onderbrekingen buiten de nachtelijke planned work hours optreden, en tevens dat het kostenniveau van afnemers niet stijgt. ACT kan zich er in vinden dat zoveel mogelijk wordt gewerkt met gestandaardiseerde werkwijzen en protocollen en tijdig pilots worden uitgevoerd waarvan de resultaten worden meegenomen bij de verdere dienstontwikkeling. De deelname van de toezichthouder hierin is essentieel.

*Vraag 33. Wat is uw standpunt ten aanzien van de mogelijke rol die OPTA zou kunnen of moeten innemen in het kader van de beoordeling of goedkeuring van een volwaardig alternatief voor MDF-access?*

OPTA dient een proactieve houding aan te nemen bij de beoordeling van de volwaardige alternatieven voor MDF-access en deze te beoordelen conform de in § 2.2 omschreven randvoorwaarden die nader met marktpartijen dienen te worden uitgewerkt. Daartoe dient een Industry Group te worden ingericht. OPTA moet wel een sturende rol spelen, maar de beoordeling van een volwaardig alternatief moet berusten op markt consensus.

*Vraag 34. Wat zijn volgens u de relevante vraagstukken met betrekking tot de relatie tussen All-IP en vaste telefonie? Welke van die vraagstukken spelen op korte termijn, en welke op langere termijn? Op welke manier zouden deze vraagstukken tot een oplossing kunnen worden gebracht, en ziet u hierbij een rol voor OPTA?*

Relevante vraagstukken voor vaste telefonie zijn de volgende:

- de voorwaarden en tarieven voor IP interconnectie en bijbehorende transmissiesystemen;
- de voorwaarden en tarieven voor migratiediensten van PSTN naar IP interconnectie.

Deze vraagstukken komen gelijktijdig met de introductie van All-IP diensten door KPN aan de orde. Desalniettemin is het van belang dat de voorwaarden en tarieven van deze diensten op voorhand worden vastgesteld. Aangezien het gereguleerde diensten betreft stelt ACT voor dat OPTA een proactieve rol speelt en hiervoor een Industry Group inricht.

*Vraag 35. Wat zijn volgens u de relevante vraagstukken met betrekking tot de relatie tussen All-IP en wholesale- en retailhuurlijnen? Welke van die vraagstukken spelen op korte termijn, en welke op langere termijn? Op welke manier zouden deze vraagstukken tot een oplossing kunnen worden gebracht, en ziet u hierbij een rol voor OPTA?*

ACT is van mening dat huurlijnen op basis van ethernet emulatie dienen te worden gereguleerd en verwijst hiervoor naar de ACT zienswijze d.d. 31 augustus 2005 en het beroepschrift huurlijnen dat binnen afzienbare termijn bij het CBb wordt ingediend. ACT meent dat OPTA in strijd met de wet en de beginselen van het algemeen Europees mededingingsrecht ervoor heeft gekozen om niet over te gaan tot het bepalen van een

afzonderlijke wholesalemarkt voor ethernet terminating-verbindingen. Verder meent ACT dat OPTA ten onrechte niet heeft vastgesteld dat KPN beschikt over AMM op de wholesalemarkt voor trunkverbindingen en op de retailmarkten voor 2Mbit/s huurlijnen en >2Mbit/s huurlijnen, daaronder mede begrepen de in het voorgaande genoemde afzonderlijk te bepalen markt voor ethernet terminating-verbindingen. Waar het gaat om de door OPTA te onderscheiden wholesalemarkten voor >2Mbit/s huurlijnen en ethernet terminating verbindingen meent ACT dat OPTA níet alle verplichtingen heeft opgelegd die nodig zijn om te komen tot een oplossing van de in deze markten aanwezige mededingingsproblemen.

--/--