

# **OPTA Issue paper over**

## **KPN's Next Generation Network:**

### **All IP**

## **Reactie KPN**

### **Samenvatting**

Het All IP programma van KPN is nodig om diensten mogelijk te maken die gebruikers in de nabije toekomst zullen vereisen. Applicaties, waaronder streaming video, vereisen meer bandbreedte dan nu mogelijk is. Het gebruik van traditionele diensten gebaseerd op dienstspecifieke netwerken, zoals vaste telefonie over het PSTN neemt af. Deze diensten zullen vervangen worden door applicaties op het All IP netwerk, hetgeen een besparing op de kosten voor deze diensten met zich brengt. De applicaties en diensten over het All IP netwerk zullen in concurrentie met de kabel worden aangeboden. De open netwerk strategie van KPN is erop gericht deze concurrentie met succes aan te gaan. KPN heeft andere marktpartijen nodig om het scala aan aanbiedingen en diensten te verbreden, zodat meer eindgebruikers gebruik maken van diensten via het netwerk van KPN.

Met de ontmanteling van de traditionele netwerken vervalt de ratio achter enkele toegangsdiensten, hetgeen in het issue paper onderkend wordt.

Bij de bespreking van alternatieven en het suggereren van mogelijke nieuwe diensten als alternatief voor MDF access wordt in het issue paper te weinig rekening gehouden met de volwaardige concurrentie met de kabel, die ongelijkheid in behandeling niet toestaat. De op dit moment bestaande “regulatory gap” tussen kabel en KPN dient gedicht te worden. De “kosten gap” met de kabel wordt met het All IP programma verkleind. Een aantal van de in het paper besproken alternatieven zijn echter niet gericht op maximale efficiency van het All IP netwerk waardoor aanbieders die via het KPN netwerk aanbieden in een nadelige concurrentie positie komen in vergelijking met de kabel, met als risico het vergroten van zowel de “regulatory” als de “kosten gap”. Niet efficiënte investeringen zijn ook niet in lijn met de doelstellingen van het regelgevend kader: het bevorderen van efficiënte investeringen, innovatie en de belangen van eindgebruikers.

Alle ideeën in het issue paper of die marktpartijen nog ontwikkelen zal OPTA steeds moeten beoordelen langs de lijnen van de concurrentieverhouding met de kabel, de daarvoor benodigde maximale efficiency in het netwerk van KPN en vereiste innovatie in dienstverlening en – daarmee - de belangen van eindgebruikers.



## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2 Waarom het All IP programma?</b>	<b>4</b>
<b>3 Gefaseerde introductie</b>	<b>6</b>
<b>4 Uitgangspunten in het issue paper</b>	<b>7</b>
<b>5 Timing</b>	<b>7</b>
<b>6 Rol OPTA</b>	<b>8</b>
<b>7 Wholesale Breedband</b>	<b>9</b>
<b>8 SLU</b>	<b>9</b>
<b>9 De MDF toegang als verplichting</b>	<b>10</b>
<b>10 Alternatieven voor MDF</b>	<b>11</b>
<b>11 Continueren MDF op een andere wijze?</b>	<b>12</b>
<b>12 Duitsland, Engeland of de Verenigde Staten?</b>	<b>12</b>
<b>13 Vaste telefonie (CS, CPS, WLR)</b>	<b>12</b>
<b>14 Huurlijnen</b>	<b>13</b>
<b>De vragen in het issue paper</b>	<b>14</b>

## 1 Inleiding

KPN waardeert het dat OPTA een issue paper wijdt aan de All IP plannen van KPN en maakt gaarne van de gelegenheid gebruik om haar zienswijze te geven.

Voordat KPN op de vragen uit het issue paper ingaat, worden eerst enkele belangrijke onderwerpen behandeld. De antwoorden op de vragen dienen steeds tegen deze achtergrond te worden gelezen.

## 2 Waarom het All IP programma?

KPN verwacht dat in de nabije toekomst dat gebruikers die diensten over haar vaste net wensen af te nemen van andere marktpartijen en van KPN zelf, welke steeds meer functionaliteit, gebruiksgemak, controle, eenvoud van bediening en vooral bandbreedte zullen vergen.

De van elkaar gescheiden werelden van entertainment, als omroep & gaming, virtuele aanwezigheid via videochatten, het leren op afstand, e-medicine, video-bewaking, werken op afstand, zullen gefaciliteerd worden door IP-netwerken. Kortom een diversificatie in diensten getransporteerd over een geconvergeerd netwerk – of dat nu het netwerk van de kabel is of het All IP netwerk van KPN.

Het gebruik van de diensten zal 'nomadic' worden – waar een gebruiker ook inlogt op een breedband netwerk zal hij in staat zijn zijn eigen vertrouwde diensten te gebruiken – zoals vele gebruikers dat nu al kennen via MSN-sessies en/of het e-mailen tijdens de vakantie, of het thuis werken ingelogd op het bedrijfsnetwerk. Het zal mogelijk worden om tijdens de vakantie in het buitenland het eigen TV pakket te bekijken – als op het vakantie adres een NGN aansluiting beschikbaar is van voldoende capaciteit op een vast of draadloos netwerk.

Naast bestaande en bekende diensten zullen er vele nieuwe diensten kunnen ontstaan: het meebeleven op afstand door een videofoon; het eerste doktersbezoek zonder uit huis te hoeven; het controleren of het gas inderdaad uitgezet is via de bestuurbare bewakingscamera in de keuken, en wat inventieve hobbyisten of professionele ontwikkelaars maar kunnen bedenken.

De huidige dienst gespecialiseerde netwerken worden vervangen door all-purpose netwerken. En de vele en diverse diensten zullen gebaseerd zijn op de interactie tussen de intelligentie in de apparatuur/software van gebruikers en de service platforms/applicatie servers die zich 'aan de rand

van het netwerk' bevinden. De applicaties zullen vanaf elke toegang met voldoende bandbreedte benaderbaar zijn en geactiveerd kunnen worden.

Nederland kent een zeer hoge en groeiende penetratie van breedband. Meer dan 60% van de huishoudens beschikt over een breedband aansluiting. In de laatste anderhalf jaar is het aantal aanbieders van managed VoB zeer sterk gestegen. Er zijn ook vele aanbieders van unmanaged VoIP. Microsoft en Google hebben aangekondigd zich in deze markt te begeven. E-bay heeft dat al gedaan. VoB is bezig de rol van traditionele telefonie te verdringen omdat het meer mogelijkheden biedt (beeldbellen, Chatten en bellen, etc) en nomadisch gebruikt kan worden.

Ook de hoge penetratie en het gebruiksgemak van mobiel leidt tot een verdringing van traditionele telefonie.

Huurlijnen en datacommunicatiediensten worden opgevolgd door op IP gebaseerde diensten: bedrijfsnetwerken gebaseerd op huurlijnen worden vervangen door IP-VPN. Traditionele datacomdiensten worden vervangen door diensten over secure IP netwerken of het publieke Internet.

De kabelsector heeft zich op de communicatiemarkt begeven met bundels dual en triple play aanbiedingen in de consumentenmarkt, waar communicatiediensten gebundeld aangeboden worden met omroep. Kabelmaatschappijen kennen een hoog marktaandeel in de breedband markt in hun verzorgingsgebied en een extreem hoog marktaandeel in omroep. Tegen (marginale)meerkosten bieden zij vaste telefonie als (bijna) gratis meegeleverd product. De kabelmaatschappijen plaatsen een scala aan digitale video diensten aan op de markt.

De huidige behandeling in termen van regelgeving tussen kabel en KPN is ongelijk: er bestaat een "regulatory gap". Deze gap mag niet gecontinueerd of vergroot worden: zij dient zo snel mogelijk te worden gedicht. Dat is des te noodzakelijker omdat de kabel in de markt acteert op basis van een "kosten gap" bij het aanbieden van – gebundelde – diensten. Het All IP programma is gericht op het verkleinen van de "kosten gap" door het gebruik van één netwerk voor nieuwe diensten als IP-TV en traditionele diensten.

Er zijn lokale (glasvezel)netwerken aangelegd (Nuenen, Amsterdam, Hillegom, e.a.) en er lijken er nog veel te gaan volgen. Ook deze netwerken dienen in de beschouwing te worden betrokken: de markten zijn niet homogeen. Het marktaandeel van glasaansluitingen in Nuenen belooft zo'n 60% is ter plekke de belangrijkste aanbieder.

De markten voor traditionele vaste telefonie, huurlijnen en datacommunicatiediensten (X.25, Frame) kalven af. De kabelmaatschappijen zijn op basis van hun sterke positie op de markt voor omroep in de markt de markten voor communicatiediensten betreden. Ook zeer sterke spelers van buiten de sector hebben de communicatie markt betreden (Microsoft MSN, Google-talk, Ebay-Skype), waarbij

ook unmanaged VoB geboden wordt. Dit alles samen maakt dat KPN genoodzaakt is haar toekomstige dienstverlening op het vaste net grondig te herzien. Het All IP programma speelt daarin een belangrijke rol.

Met het All IP programma bewerkstelligt voor KPN en wholesale afnemers ook een kosten reductie voor de diensten die tot op heden via de traditionele dienstgespecialiseerde netwerken werden geleverd. Deze diensten zullen aan het eind van de roll out nog uitsluitend over het IP netwerk geleverd worden.

Met het All IP programma wordt het mogelijk dat wholesale afnemers en KPN zich kunnen begeven op de markt voor multiplay diensten en daarbij concurrerend worden ten opzichte van diensten die via de kabel geboden worden (verkleinen kosten gap).

De rol van onafhankelijke diensten aanbieders als Microsoft MSN en Google talk en Google video als aanbieders van vormen van communicatie zal toenemen.

KPN heeft in de concurrentie met andere netwerken, met name de kabel, innovatie kracht, marketing power en netwerkvulling van andere aanbieders nodig heeft. Eén van de centrale kenmerken van het All IP programma is dan ook een open netwerkstrategie.

Het succes van All IP wordt in hoge mate bepaald door deze drie factoren:

1. het ondersteunen van een breedband portfolio van diensten aanbieders, die een scala van bestaande en nieuwe diensten en applicaties mogelijk maakt
2. een open strategie zodat het All IP netwerk het geprefereerde netwerk wordt van aanbieders van (nieuwe) diensten en applicaties, die op hun beurt weer gebruikers aantrekken
3. een efficiency niveau dat het mogelijk maakt om met de kabelmaatschappijen kosteneffectief te gaan concurreren.

### **3 Gefaseerde introductie**

Met de roll out van het All IP netwerk zijn jaren gemoeid. KPN start nu met All IP om op tijd klaar te kunnen zijn voor de daadwerkelijke vraag naar 20 tot 100 Mb, zodat KPN en andere marktpartijen die van haar netwerk gebruik maken nu en in de toekomst concurrerend kunnen blijven met de kabel. Aanvankelijk zal de roll out plaats vinden in een overlay model, waarbij de huidige toegangsdiensten die marktpartijen afnemen in stand blijven. Met de gefaseerde introductie houdt KPN rekening met de belangen van afnemers van de huidige toegangsdiensten. Marktpartijen kunnen aanvankelijk, tijdens de overlay situatie, op de huidige voet doorgaan en zich oriënteren op de nieuwe (en bestaande) diensten die mogelijk zijn op basis van de vernieuwde portfolio aan breedband toegangsdiensten.

Bovendien biedt het de mogelijkheid aan wholesale afnemers om hun netwerk voor te bereiden en hun eigen klanten gefaseerd te migreren naar hun nieuwe diensten.

#### **4 Uitgangspunten in het issue paper**

Het issue paper noemt een aantal uitgangspunten:

1. All IP is een belangrijke ontwikkeling voor Nederland als geheel. Het versterkt de positie van Nederland als breedband land en draagt daarmee bij aan de economische groei. De ruimere mogelijkheden van allerlei applicaties draagt ook bij aan een intensivering van sociale verbanden.
2. De marktanalyses en daarop gebaseerde besluiten vormen het kader voor de bevoegdheden van OPTA.
3. Regulering van nieuwe netwerken en diensten dient minder zwaar te zijn dan de voormalige in de monopolie tijd aangelegde netwerken van KPN (en de kabel).
4. Ook marktpartijen die hun diensten nu bieden op basis van wholesale toegang tot KPN's netwerk dienen zich te bezinnen op de (hun) toekomst.

KPN steunt deze uitgangspunten, maar zij dienen wel consequent te worden toegepast en volledig ingekaderd te worden in de doelstellingen van het regelgevend kader. Dat zijn met name de doelstellingen

1. het belang van eindgebruikers
2. het bevorderen van efficiënte investeringen en innovatie

Het belang van All IP voor eindgebruikers, voor (diensten)aanbieders en voor de innovatie in de sector, en het zoeken naar de meest efficiënte oplossingen vanwege de volwaardige concurrentie met de kabel zouden dan centraal staan bij de beoordelingen van de voorstellen en ideeën in het paper.

#### **5 Timing**

KPN heeft een gefaseerde introductie van All IP voorgesteld. Beginnend met een proef samen met marktpartijen te beginnen eind 2006; een eerste introductie in 2007 in gebieden op lange afstand van de centrale zonder triple-play breedband dekking, waarbij de bestaande netwerken nog blijven

bestaan naast het nieuwe All IP netwerk (overlay); het verder uitrollen van All IP met ontmanteling van bestaande onderdelen in het netwerk op die locaties waar andere marktpartijen niet aanwezig zijn en tot slot – aan het einde van de planningsperiode – het volledig uifasieren van de oude traditionele netwerken

Met deze gefaseerde aanpak maakt KPN het mogelijk dat marktpartijen de tijd hebben om zich “al werkende weg” in te stellen op de wholesale diensten in het kader van All IP. In de eerste fase van de roll out van All IP zal het mogelijk zijn om bestaande diensten van KPN af te nemen en kunnen marktpartijen en gebruikers ook profiteren van de nieuwe mogelijkheden die All IP zal bieden in termen van functionaliteit en extra bandbreedte.

Het naast elkaar laten voort bestaan van het (de) oude netwerk(en) naast het All IP netwerk is op middellange termijn geen optie: het zou de dienstverlening aan zowel wholesale klanten als retail klanten nodeloos duur maken. Een van de drivers van All IP is juist rationalisatie van het oude netwerk om kosten te verlagen.

Daarom heeft KPN gemeend er goed aan te doen om in een zeer vroeg stadium over haar All IP programma te communiceren. We hebben marktpartijen dan ook uitgenodigd om met ons in overleg te treden over de planning van All IP, waaronder ook over de technische issues die spelen bij de uitrol van All IP (waaronder ook spectraalmaskers).

## **6 Rol OPTA**

OPTA neemt terecht een terughoudende positie in: overleg tussen marktpartijen zal primair de driver moeten zijn voor economische verantwoorde, efficiënte oplossingen. En OPTA kan de ontwikkelingen monitoren. KPN heeft hier ook belang bij voorspoedige onderhandelingen: hoe meer partijen gebruik maken van het netwerk van KPN, hoe efficiënter de diensten kunnen worden geboden.

Tijdens de ronde tafel gaf een aantal marktpartijen te kennen dat zij eerder meer dan minder interventies van OPTA verwachtten. De ontwikkelingen in de markt, (zie para 2) gaan door. De volwaardige concurrentie met de kabel noopt tot een markt waar in vrijheid concurrerende diensten aan gebruikers geboden worden en innovatie zich kan ontwikkelen. Onzekerheden inherent aan het ondernemen in een markt gekenmerkt door innovatie horen daarbij.



## 7 Wholesale Breedband

KPN zal op commerciële basis wholesale breedband toegang (WBA) bieden. Aan de huidige WBA (wholesale breedband) portfolio - Bitstream van hoge kwaliteit en WDSL van lage kwaliteit - wordt een nieuwe dienst toegevoegd. Deze nieuwe WBA dienst is op Ethernet gebaseerd en geeft een uniforme landelijke breedband toegang, waarin de onderliggende technologie in de access (koper, fibre, en later evt ook radio) onzichtbaar<sup>1</sup> zijn. Dezelfde diensten kunnen met dezelfde instellingen worden gebruikt. De maximale bandbreedte in de access wordt opgewaardeerd naar 20 tot 100 Mb/s, zodat de groeiende bandbreedte behoefte vanuit de nieuwe diensten kan worden ondersteund. De diensten kunnen op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden aangesloten op Ethernet via het Wholesale Access Point, waardoor zowel kleine als grote marktpartijen een optimale keuze kunnen maken voor het afnemen van de WBA dienst.

De WBA dienst zal in staat zijn een veelvoud van applicaties te ondersteunen omdat gebruikers de keuze zullen hebben uit een scala aan snelheden en kwaliteitsprofielen. Daarnaast kunnen ook verschillende diensten in verschillende Ethernet stromen worden aangeboden, waardoor de kwaliteit van de diensten beter kan worden gegarandeerd en onderlinge verstoringen kunnen worden voorkomen. In de WBA dienst wordt een open model ondersteund, waarmee het mogelijk wordt dat een eindklant van verschillende service providers tegelijk diensten kan afnemen.

Zo zal WBA het mogelijk maken dat de wholesale afnemers een volwaardig diensten pakket tegenover de kabelaanbiedingen kunnen zetten: gebaseerd op meerdere videostreams tegelijkertijd. Minstens zo belangrijk is dat de capaciteiten van WBA zodanig zijn dat nieuwe capaciteit hongerige applicaties ontwikkeld en op de markt gezet kunnen worden.

## 8 SLU

KPN is zich ervan bewust dat zij een verplichting heeft tot SLU aanbod. Tot op heden is er geen feitelijke marktvraag naar SLU. Het aantal klanten dat een wholesale afnemer per SLU gebied moet bedienen om uitrol naar SLU rendabel te maken rechtvaardigt de verwachting dat op lang niet alle SLU locaties effectieve vraag zal ontstaan. De behoefte aan grotere bandbreedtes ten behoeve van de multimedia diensten aan de consumentenmarkt dwingt tot het migreren naar de straatkast voor een VDSL2 gebaseerd aanbod. KPN zal het aanbod van grotere bandbreedtes voor wholesale partijen in elk geval beschikbaar maken in de vorm van WBA. De wholesale afnemer van WBA kan de afname van de dienst dan precies tunen op de vraag in de retailmarkt naar zijn diensten.

---

<sup>1</sup> Behoudens maximale bereikbare snelheid die medium afhankelijk blijft.

KPN zal ook SLU aanbieden zodat marktpartijen ervoor kunnen kiezen SLU te gebruiken voor hun aanbod – waarbij zij zelf per gebied een keuze kunnen maken tussen de stapgroottes die onvermijdelijk met SLU aanbod gemoeid zijn en de per lijn afname van WBA. Partijen zijn vrij te kiezen tussen SLU en WBA en zullen voor zich zelf de optimale mix dienen te bepalen.

## 9 De MDF toegang als verplichting

KPN onderkent dat zij in het marktanalyse besluit met betrekking tot de local loop de verplichting opgelegd heeft gekregen tot toegang tot ontbundelde local loops (verder ULL): MDF toegang en sublooptoegang (verder SLU). OPTA heeft geen vergelijkbare verplichting aan de kabel opgelegd, hoewel het scala van diensten in de downstreammarkten dat via de kabel geboden kan worden – zeker op consumentenmarkt - identiek is.

De ULL verplichting is indertijd in de Verordening van de Europese Commissie gerechtvaardigd aan de hand van de zeer sterke machtspositie van aanbieders van vaste telefonie in die tijd. Alternatieve toegangsnetwerken waren niet aanwezig (het merendeel van de lidstaten), niet actief (veel kabelnetwerken) of nog niet succesvol in de markt door een gebrekkige reputatie (kabel in Nederland).

Met de overgang naar All IP verdwijnt het special purpose karakter van het KPN netwerk: het gaat niet meer om een toegang tot de ULL van het vaste telefoonnetwerk maar om toegang tot het All purpose netwerk. Aangezien de kabel hetzelfde palet aan diensten biedt, dient de all purpose toegangsverplichting tot het koperen aansluitnetwerk van KPN in het perspectief gezien te worden van de downstream diensten die de kabel biedt. De ongelijkheid (regulatory gap) met de kabel is niet meer te rechtvaardigen, nu de penetratie van de kabel hoger (90% van de huishoudens) is dan die van het traditionele telefoonnetwerk (80% van de huishoudens)

KPN wijst op de overgangstermijn die besloten ligt in de manier van uitrollen van All IP. Daarbij houdt KPN rekening met de huidige afnemers van de MDF diensten. Zolang er nog sprake is van een overlay situatie en gedurende de eerste fases van de migratie blijft MDF toegang beschikbaar voor afnemers die hun diensten (nog) niet vanaf de SLU of op basis van WBA bieden.

De MDF toegangsverplichting is aan redelijkheid gebonden: de verplichting vervalt wanneer in redelijkheid van KPN niet meer verlangd kan worden dat zij de vorm van toegang biedt of blijft bieden. In het issue paper wordt dit redelijkheids criterium vervangen door een ander criterium: de redelijkheid van de alternatieven. Daarmee wordt een wending gegeven aan het marktbesluit.

In het kader van het All IP programma zal KPN op termijn het primaire deel koperen aansluitnetwerk zelf niet meer gebruiken. Het beoordelen van redelijkheid van discontinueren van de huidige verplichting tot toegang tot dat deel van het netwerk (de MDF toegang) dient in dat licht bezien te worden: het is op zich zelf beschouwd dan noch redelijk noch efficiënt die toegangsverplichting te continueren. Daar komt bij dat de bandbreedtes die de markt over enkele jaren wenst niet meer geleverd kunnen worden vanuit de MDF.

KPN merkt op dat de vraag of discontinuïteit van de MDF toegang pas feitelijk aan de orde komt zodra er geen overlay situatie meer bestaat en tegen die tijd de alternatieven zich bewezen zullen hebben.

## **10 Alternatieven voor MDF**

Het issue paper stelt dat noch WBA, noch SLU en noch de combinatie van WBA en SLU een redelijk alternatief zouden zijn voor MDF. Het ontbreekt in het issue paper aan een economische onderbouwing van deze stelling. Daarmee wordt de vraag wat redelijke alternatieven voor MDF zouden zijn, die voldoen aan de vereisten van belang van de eindgebruikers, efficiënte investeringen, innovatie en concurrentie niet gesteld, laat staan beantwoord.

De criteria die genoemd worden bij de redenering om naar afwegingskader voor een redelijk alternatief te komen zijn geen van alle in overeenstemming met de doelstelling van het reguleringskader. Het valt op dat de drie elementen die genoemd worden in het kader van het redelijk alternatief – vooraanleg van collocatie ook zonder feitelijke vraag, vooraanleg van kabelinfrastructuur, vooraanleg van NG-DSLAM (rack)capaciteit gereserveerd voor derden – voldoen niet aan de doelstellingen efficiënte investeringen en innovatie in het belang van eindgebruikers.

Het moeten bouwen op voorraad zonder reële zekerheid over afname ondergraaft één van de rechtvaardigingen van het All IP programma: efficiënter bieden van bestaande (en nieuwe) diensten – ten nadele van WBA afnemers en de retaildiensten van KPN ten opzichte van de kabelaanbiedingen. Het zou de kosten gap met de kabel doen toenemen.

De aanpak van OPTA mag niet leiden tot een ongelijke aanpak van gelijke spelers op de markt en zeker niet tot inefficiënties in het netwerk van KPN, een netwerk dat open is voor alle marktpartijen.

## **11 Continueren MDF op een andere wijze?**

Dat KPN met haar afnemers van MDF zal moeten overleggen eer zij de dienst kan beëindigen is inherent aan de overeenkomst tot het verlenen van de dienst – de suggesties van OPTA over verkoop van gebouwen en eventuele condities daarbij zijn interessant. De wijze waarop KPN haar afspraken maakt mbt de verkoop van gebouwen valt overigens buiten de scope van de Telecomwet.

## **12 Duitsland, Engeland of de Verenigde Staten?**

In het issue paper wordt de aanpak in Duitsland – regulatory Holiday voor nieuwe diensten – en in Engeland – equivalence in ruil voor beëindigen retail wholesale breedband regulering – genoemd. In vergelijking met beide landen is de Nederlandse markt voor breedband concurrerender en het aanbod van multiplay diensten verder ontwikkeld.

Het land met de langste traditie van liberalisering en de langste traditie met ontbundeling is de Verenigde Staten. De concurrentieverhoudingen op de breedband markt in Nederland zijn vergelijkbaar met die in de Verenigde Staten. De concurrentieverhoudingen hebben er daar toe geleid dat de ongelijke behandeling van breedband kabel diensten (zgn. informatiediensten die niet gereguleerd kunnen worden als communicatiedienst onder de communicatiewet zijn) en DSL gebaseerde toegang tot het traditionele telefoonnetwerk (voorheen gereguleerd als communicatie dienst) is komen te vervallen. DSL breedband is in 2005 gedereguleerd. De verplichting tot ontbundeling is tevens vervallen. Daarmee is de ongelijke behandeling van kabel en incumbents in de USA opgeheven.

KPN dringt er bij OPTA ten sterkste op aan om ook in Nederland de ongelijke behandeling van kabel en KPN ten spoedigste te beëindigen – nu zij evenwaardige concurrenten van elkaar worden met behulp van het All IP programma.

## **13 Vaste telefonie (CS, CPS, WLR)**

Aan het eind van het All IP programma zal het traditionele vaste telefonie netwerk geheel buiten gebruik zijn gesteld. Er zijn twee wholesale diensten die geheel gemodelleerd zijn op het traditionele vaste telefonie. Het betreft CPS en de in ontwikkeling zijnde dienst WLR.

C(P)S betreft een dienst die het andere aanbieders van vaste telefonie mogelijk maakt om zonder al te hoge investeringen in een eigen netwerk vaste telefoondiensten aan te bieden.

In een All IP netwerk kunnen aanbieders vaste telefonie aanbieden op basis van managed of unmanaged VoIP. Vrijwel alle C(P)S aanbieders bieden op dit moment VoIP diensten aan. Het is de vraag wat de rationaliteit is van een CS en CPS verplichting in het kader van een All IP netwerk. Er zijn immers geen drempels voor het bieden van vaste telefonie, nu gebruikers op een IP netwerk kunnen kiezen uit meerdere breedband aanbieders en bij of via hen minimaal één en gewoonlijk meer VoIP account(s) kunnen activeren.

OFCOM<sup>2</sup> in het Verenigd Koninkrijk heeft aangekondigd de markt in 2007 te gaan consulteren over de proportionaliteit en mogelijk de vorm van de CS, CPS en WLR verplichting in het kader van het 21CN netwerk van BT.

Volgens OFCOM zouden de drempels voor markttoetreding bij een NGN dermate laag zijn dat deze verplichtingen niet meer proportioneel en geëigend zouden kunnen blijken te zijn en de traditionele CS en CPS verplichting zouden hun functie verloren kunnen hebben.

KPN verzoekt OPTA om op korte termijn de discussie te starten over de C(P)S verplichting in een All IP omgeving.

KPN merkt – wellicht ten overvloede – op dat met VoIP of VoB voldaan kan worden aan de Universele Dienstverlening voor vaste telefonie.

## 14 Huurlijnen

KPN constateert dat de markt voor huurlijnen krimpt. Eindgebruikers schakelen over om efficiëntere technieken voor hun in-house netwerken: IP-VPN en/of E-VPN.

De kosten van het volledig nabootsen van de minimumset huurlijnen in een All IP netwerk kunnen hoog zijn. Voor analoog en n\*64 Kb zijn zij zelfs prohibitief.

KPN meent dat de verplichtingen rond de minimumset huurlijnen aan heroverweging toe is, nu met All IP diensten beschikbaar komen die - zonder een exacte replica te zijn - functioneel in dezelfde behoefte van eindgebruikers zullen kunnen voorzien en goedkoper zijn.

Tot zover de algemene reactie. Hieronder volgen de reacties van KPN op de specifieke vragen die OPTA in haar issue paper heeft gesteld.

---

<sup>2</sup> Zie: <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/nxgnfc/statement/>

## De vragen in het issue paper

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?

Het bieden van alle communicatie diensten op basis van All IP en het uifasieren van de oude dienstspecifieke netwerken, doet de vraag opkomen hoe de verplichtingen verbonden aan de huidige markten met aanmerkelijke marktmacht en gebaseerd op de dienstspecifieke methode van produceren van de dienst in een volledige NGN omgeving geïnterpreteerd en behandeld moeten worden.

Zo heeft OFCOM in Engeland aangekondigd volgend jaar (2007) de markt te gaan consulteren over de in Engeland geldende CPS en WLR verplichting. OFCOM vraagt zich daarbij twee zaken af: is er in een NGN omgeving nog sprake van toetredingsdrempels om de markt te betreden die WLR en/of CPS rechtvaardigen?

als er sprake is van toetredingsdrempels, in welke vorm zou dan de toegangsverplichting gegoten moeten worden.

De dienstapplicaties worden in een All IP omgeving immers vrijwel altijd over een breedband aansluiting geleverd en de breedband markt is al concurrerend zodat specifieke toegangsverplichtingen niet opgenomen zijn in de marktanalyse (met uitzondering van bitstream van hoge kwaliteit ten behoeve van multi-site datacom diensten).

Op basis van breedbandaansluitingen kunnen aanbieders managed en unmanaged VoIP bieden, zodat er voor CPS een alternatief is dat meer aansluit bij de manier van het produceren van diensten op een IP netwerk. Nu vrijwel alle C(P)S aanbieders in staat zijn om hun diensten op basis van VoIP te bieden, lijkt er vanuit dat oogpunt ook geen fundamenteel bezwaar te bestaan om de C(P)S en WLR verplichting voor traditionele vaste telefonie te herijken. KPN verzoekt OPTA op korte termijn dit onderwerp te adresseren.

Ook de verplichtingen rond de minimumset van huurlijnen dienen te worden te worden herijkt.

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?

KPN meent dat haar All IP programma een stimulans zal blijken te zijn voor de Nederlandse economie. Nederland kent een hoge penetratie van breedband aansluitingen mede veroorzaakt door

de sterke concurrentie op die markt. Met All IP wordt een slag gemaakt in het verhogen van de capaciteit waar gebruikers over kunnen beschikken, zodat vele nieuwe vormen van communicatie mogelijk worden: zoals aanwezigheid per video; IP-TV, Video on demand, bewaken op afstand; gezondheidszorg op afstand, etc.

Met de ontwikkeling naar All IP bij KPN en de verdere upgrading in bandbreedte bij de kabelnetwerken is er over de gehele linie sprake van infrastructuur concurrentie tot in de woning. De unieke positie die in Europa – en ook in het marktanalyse besluit van OPTA – nog toegekend werd aan het traditionele aansluitnetwerk van aanbieders van vaste telefonie is er in Nederland niet meer. De concurrentie met de kabel zal de nodige dynamiek in de markt houden. OPTA zal de ongelijkheid in behandeling van kabel en KPN op zeer korte termijn dienen te beëindigen.

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?

KPN heeft belang bij een hoge mate van gebruik van haar netwerk. Een groot aantal aangeslotenen die een veelvoud van applicaties en communicatiediensten gebruiken is voorwaarde voor het succes van All IP. De creativiteit van diensten aanbieders, hun marketing know how en hun diversiteit in aanbiedingen zijn nodig voor succes. KPN heeft een eigen belang bij een open wholesale model. Het uitgangspunt dat de marktanalyse besluiten de bevoegdheden van OPTA definiëren is overigens juist. Dat uitgangspunt mag er echter niet toe leiden dat verplichtingen opgelegd of gehandhaafd worden die innovatie van netwerken en diensten en de verhoging van de efficiency daarbij in gevaar zouden kunnen brengen. De bevoegdheden dienen met een open oog voor de toekomst te worden gehanteerd.

KPN wijst in dit verband op de situatie in de Verenigde Staten waar – omdat kabel niet economisch gereguleerd kon worden – ook de breedbandnetwerken, inclusief ULL, van de incumbents niet meer gereguleerd zijn teneinde innovatieve investeringen te bevorderen en de communicatiesector weer haar rol als motor van de economie te laten vervullen. Hier is geen sprake van een regulatory holiday maar van daadwerkelijke beëindiging van economische marktinterventies.

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?

Het uitgangspunt dat KPN haar verantwoordelijkheid zal nemen is juist. Op de vraag wanneer van een “niet juiste invulling” van de verantwoordelijkheid sprake is, dient steeds bezien te worden tegen het lichte van:

- de belangen van de eindgebruikers bij goedkope en innovatie diensten

- het dichten van de regulatory gap met de kabel
- de innovatie in dienstverlening
- de efficiency die de combinatie van boven genoemde punten vereist, opdat ook de kosten gap met de kabel gedicht wordt.

Een “invulling” door OPTA met verplichtingen die kostenverhogend werken zou getuigen van een anti-innovatie beleid dat ook nog eens de concurrentie verhoudingen negatief beïnvloed door de kabel op voorsprong te zetten ten koste van de DSL. En dat is zeker niet in het belang van eindgebruikers is.

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.

De overgang naar All IP door KPN zal de concurrentie de voorsprong van de kabel verkleinen. De stelling dat de migratie geen afbreuk doet aan de conclusies in de marktbesluiten is dan ook niet geheel juist. De doelstelling, infrastructuur concurrentie wordt volledig bereikt: kabel tegen aanbieders op basis van het All IP netwerk.

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 vraag of KPN de transitie naar All IP mag doorvoeren is op zich geen reguleringsvraag. De relevante vraag is welke verplichtingen gecontinueerd, beëindigd of qua vorm gewijzigd moeten worden – zie daartoe ook het antwoord op vraag 1 – waarbij OPTA zich steeds dient af te vragen hoe de belangen van eindgebruikers aan geavanceerde en goedkope communicatiediensten het beste gediend zijn.

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?

In de huidige marktanalyses is de mate van concurrentie tussen KPN en haar wholesale afnemers en de kabel te onderbelicht doordat bij de marktanalyses van dienstspecifieke markten en netwerken werd uitgegaan. Omdat de netwerken van KPN en de kabel dezelfde communicatiemarkten bedienen en de kabel een hoger marktaandeel heeft op haar traditionele dienst, te weten omroep, is er



aanleiding om de markten van diensten via kabel en All IP opnieuw in ogenschouw te nemen met het oogmerk de reguleringsongelijkheid ( de “regulatory gap”) ten spoedigste ongedaan te maken om daarmee de concurrentievervalsing door ongelijke regulering van kabel en KPN te stoppen.

De markten waarop KPN dominant geacht werd in de marktanalyses zijn en worden betreden door managed en unmanaged VoB aanbieders. Met het All IP netwerk en het WBA aanbod zal de drempel voor VoB aanbod nog lager worden dan zij al is. Naast het gebundelde aanbod van breedband en telefonie van de kabelmaatschappijen treden ook Microsoft, Google, E-bay tot de markt voor vaste telefonie toe. De markten voor vaste telefonie zouden opnieuw geanalyseerd kunnen worden, omdat met name op retail niveau er geen belemmeringen meer bestaan voor markttoetreding.

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

KPN heeft in deze fase geen reactie op vraag 8 anders dan dat KPN wil verwijzen naar de opmerkingen met betrekking tot All IP in het WPC consultatiedocument zoals KPN dit aan OPTA heeft toegestuurd op 6 juni 2006.

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

Het huidig regelgevend kader is gebaseerd op dienstspecifieke netwerken. Dat is het sterkste het geval in de Aanbeveling relevante markten. All IP of NGN betekent een loskoppelen van dienst en netwerk. De diensten zullen zich in de apparatuur van de eindgebruiker bevinden in interactie met een applicatie “aan de rand van het netwerk”. Om diensten aan te kunnen bieden is bij een open netwerk feitelijk geen toegangsregulering meer nodig.

OPTA zou in het kader van de review van het kader en vooral van de Aanbeveling de onbelemmerde ontwikkeling naar NGN centraal dienen te stellen.

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?

Het open wholesale model van KPN bewerkstelligt gelijkheid tussen DSL aanbieders. De vraag is hoe de gelijkheid met de kabel te bewerkstelligen door het dichtens van zowel de regulatory gap als de kosten gap.

De Nederlandse markt is meer te vergelijken met de USA dan met het Verenigd Koninkrijk. Het beëindigen van de breedbandregulering in de USA en van de ontbundelingsverplichting is mede geïnspireerd geweest op het beëindigen van de ongelijkheid tussen incumbents en kabel in termen van economische regulering en verplichtingen. Het Europees regelgevend kader sluit gelijke behandeling van gelijkwaardige spelers niet uit, integendeel.

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.

Zodra er efficiëntere technologieën op de markt komen dwingt concurrentie tot het verlaten van de oudere minder efficiënte technologie. Een vraag die zou luiden: het zou KPN niet toegestaan zijn haar netwerk te moderniseren indien dat ertoe zou leiden dat een bepaalde vorm van toegang niet meer mogelijk is – geeft de onhoudbaarheid van een stelling die continuïteit van een verplichting centraal stelt aan en is niet houdbaar in het licht van de dynamiek op de markt.

Of een bepaalde vorm van toegang moet verleend worden tenzij er een volwaardig alternatief geboden wordt – gaat voorbij aan ratio van een toegangsverplichting. Toegang gaat om toegang tot een netwerk dat KPN zelf in gebruik heeft. Waar dat niet (meer) het geval is zal dat opnieuw bezien moeten worden. Het gaat bij de vraag naar de redelijkheid/onredelijkheid om de betrokken toegang zelf en niet van de alternatieven daarvoor.

Over enkele jaren zullen de door gebruikers gewenste applicaties bandbreedtes vereisen die niet vanaf de MDF geleverd kunnen worden. Ook dat is een parameter in de beoordeling van de (on)redelijkheid van een verzoek.

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 beoordelen of een verzoek tot MDF toegang redelijk is, dient bezien te worden tegen de redelijkheid van het verlenen van die toegang zelf. Hoewel een discussie over redelijkheid/onredelijkheid eenvoudiger te voeren is indien er alternatieven in de markt beschikbaar zijn, kan de aanwezigheid van alternatieven op zich niet doorslaggevend zijn: zie ook antwoord bij vraag 11. KPN biedt overigens een efficiënt alternatief in de vorm van WBA en SLU, waaruit marktpartijen de hun passende mix kunnen samenstellen.

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?

Het issue paper stelt dat KPN monopolist zou zijn waar het gaat om het hebben van een aansluitnetwerk en dat het te duur zou zijn en te lang zou duren voordat een alternatief is/wordt uitgerold.

KPN benadrukt dat de kabel een volwaardig alternatief is. Er zijn geen eindgebruikersdiensten in de consumentenmarkt die via KPN's aansluitnetwerk geleverd worden die niet ook via de kabel geleverd kunnen worden. Op dit moment is het zelfs nog zo dat de dominante dienst van de kabel nog niet over KPN's aansluitnetwerk geleverd kan worden – mede daartoe dient het All IP programma. Bij het beoordelen of er een volwaardig alternatief is voor het aansluitnetwerk van KPN dient dan ook in de eerste plaats gekeken te worden naar de concurrentie met de kabel. Of de kabel uit zich zelf toegang verleend vergelijkbaar met MDF toegang is bij de vraag naar de aanwezigheid van alternatieven niet van belang. Het gaat hier in eerste instantie om de gelijke behandeling door OPTA.

Verder zijn er gemeenten en woningbouwcorporaties actief in het aanleggen van glasvezelnetwerken in bebouwde gebieden. Ook dat is een factor die gezien moet worden bij de vraag naar alternatieven en het al dan niet bestaan van een structurele AMM positie.

Het is niet uitgesloten dat draadloze netwerken – bijv meshed radio networks – gaan meeconcurreren in deze markt.

Uit bovenstaande concurrentie situatie volgt in de eerste plaats dat niet alleen gekeken kan worden naar de toegangsdiensten die KPN biedt: de gehele markt dient in de beschouwing te worden betrokken.

In de tweede plaats volgt uit de concurrentie situatie dat het spelen met ideeën die kostbare oplossingen met zich meebrengen – zoals het issue paper op een aantal plaatsen doet - ertoe zal leiden dat de concurrentiepositie van alle aanbieders die het KPN netwerk gebruiken voor het bieden hun diensten een zwakkere concurrentie positie ten opzichte van de kabel zullen krijgen. Dat is niet in het belang van deze aanbieders èn niet in het belang van eindgebruikers.

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?

In de tekst bij vraag 14 wordt gesteld dat voorkomen moet worden dat aanbieders van de downstream retailmarkten zouden worden uitgesloten. Dat zal niet het geval zijn. Kabelaanbieders gebruiken hun eigen netwerk voor hun diensten en kunnen wholesale breedband inkopen in gebieden waar zij geen dekking hebben. De commerciële wholesale breedband dienst die KPN zal bieden betekent dat geen enkele partij zal zijn uitgesloten van de onderliggende retailmarkt. In tegenstelling tot de stelling verderop in het issue paper vormt Wholesale breedband derhalve wel degelijk een redelijk en volwaardig alternatief voor MDF.

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?

Met het marktbesluit ULL zou infrastructuur concurrentie beoogd worden. Met All IP krijgt Nederland volwaardige infrastructuur concurrentie. Die concurrentie gaat zelfs verder dan concurrentie op basis van MDF, omdat bij kabelconcurrentie ook de last mile geldt. In die zin is de concurrentie in Nederland verder ontwikkeld dan in veel omringende landen die geen kabelconcurrentie kennen. In dit verband lijkt de Nederlandse situatie meer op de in de USA waar concurrentie tussen kabel en incumbents als voldoende werd gezien en de asymmetrische regels voor de incumbents zijn ingetrokken voor de breedband en ULL markt. Ook OPTA dient als hoogste uitgangspunt gelijkheid in behandeling van KPN en kabel te hanteren nu de beoogde infrastructuur concurrentie een feit is.

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 overgangsmatregelen die samenhangen met de uifasering van de MDF-locaties en de overgang naar de andere toegangsvormen?

KPN hanteert een open wholesale model en biedt WBA op commerciële basis. Dat is een efficiënte wholesale dienst gericht op het dichten van de gap met de kabel.

SLU is nu een verplichting en KPN onderkent dat die verplichting bestaat. Of SLU een ook economisch verantwoord alternatief zal zijn voor MDF is een aparte vraag en ter beoordeling aan marktpartijen. Dat zal van locatie tot locatie en van aanbieder tot aanbieder kunnen verschillen. KPN zal een commercieel SLU Backhaul aanbod bieden.

Het inbedden van SLU met te royale additionele condities, waaronder overgangsmatregelen, en overgedimensioneerde, dus niet efficiënte, diensten zal ertoe leiden dat SLU duurder wordt dan nodig is. Wanneer het duurder worden van SLU en de additionele diensten ook nog eens door zouden

werken in de WBA prijzen dan wordt de kosten gap met de kabel niet gedicht hetgeen ten koste van alle partijen die via KPN eindgebruikers bedienen.

Men kan zich afvragen hoe OPTA kostenverhogingen kan verantwoorden in situaties waar nieuwe aansluitnetwerken (Nuenen, Woning Corporaties, Gemeenten en mogelijk draadloze netwerken) of regio's met hoge kabelpenetratie.

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?

Het beschikbaar zijn van een redelijk aanbod aan toegangsdiensten voor nieuwe toetreders spreekt voor zich vanuit het perspectief van de open netwerk strategie en het commercieel bieden van WBA. Het gereguleerde SLU aanbod zal ook beschikbaar zijn voor marktpartijen die later willen toetreden – op voorwaarde dat de tarieven zodanig vastgesteld worden dat zij geheel en volledig causaal kunnen worden toegerekend. Later toetreden tot een markt brengt gewoonlijk het risico van hogere kosten met zich mee.

Het op voorhand opleggen van te maken kosten voor mogelijk toekomstig gebruik zonder zekerheid dat eventuele toekomstige wholesale afnemers zullen opstaan, ondergraaft de concurrentie positie met de kabel door vergroting van de kosten gap. Het is derhalve niet in het belang van de sector als geheel en om die reden niet acceptabel. Het druist ook in tegen het bevorderen van innovatieve investeringen en de rechtszekerheid daaromtrent. Centraal staat derhalve niet de beschikbaarheid maar om de condities waaronder.

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?

Ten eerste zij gesteld dat WBA gebaseerd op Ethernet een nieuwe toegangsdienst is die niet valt in één van de bestaande toegangsverplichtingen.

Het WBA aanbod zal het mogelijk maken dat vele aanbieders van diensten kunnen concurreren met de kabel. De dynamiek in de markt wordt sterk vergroot.

Het WBA aanbod maakt het mogelijk om klanten te bedienen zonder dat hoge eenmalige investeringen nodig zijn voor de afnemer van WBA. De economie van het bieden van WBA betekent een prijs per lijn (en per –Ethernet - poort).

De economie van SLU kent een aantal inherente kenmerken: er dienen voldoende klanten te zijn op één subloop locatie, de stapgroottes in kastgrootte, NG-DSLAM, eigen of ingekochte backhaul, etc. Het is waarschijnlijk dat voor de meeste locaties het ordenen per lijn via WBA een goedkoper alternatief is in vergelijking met SLU. Dat zou alleen niet het geval zijn als een marktpartij de verschillende stapgroottes die bij SLU horen exact zou kunnen vullen. Het is vanzelfsprekend aan marktpartijen om te beoordelen wat voor hen voordelig is. Daarin heeft OPTA geen rol.

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?

KPN ziet WBA als een toegangsmodel dat er toe moet bijdragen dat All IP een succes wordt. Zie para 2 van het algemene gedeelte.

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

De vraag zou niet alleen gesteld moeten worden ten opzichte van MDF, maar ook ten opzichte van de kabel. WBA is ten opzichte van de kabel geen stap terug in de infrastructuur concurrentie, maar een stap vooruit. WBA is een volwaardig alternatief, juist omdat het economischer is (zie 18).

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

Hoge kwaliteit breedband dienst is een bitstream dienst van hoge kwaliteit met ATM en overboekingsfactoren die lopen tot 1:20.

Aan de huidige WBA portfolio van bitstream van lage kwaliteit en bitstream van hoge kwaliteit worden nieuwe WBA diensten toegevoegd op basis van Ethernet. Het gaat dus om een nieuwe dienst in de portfolio.

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?

Voorzover KPN bekend zijn er geen landen in de EU waar SLU wordt afgenomen – terwijl de verplichting al een aantal jaren van kracht is. Dat zegt iets over de economische waarschijnlijkheid en efficiency van diensten aangeboden op basis van SLU.

Met de vraag naar toenemende bandbreedtes is de ontwikkeling naar het gebruik van SLU voor VDSL2 onvermijdelijk. In welke mate mogelijke afnemers van SLU daar brood in zien zal de markt uitwijzen. Inefficiënties die in het SLU aanbod of additionele diensten ingebakken zouden worden zullen de kosten gap met de kabel vergroten en ten koste gaan van innovatie, economische ontwikkeling en het belang van eindgebruikers.

- 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?

Het idee dat alleen SLU een bijdrage kan leveren aan het ontwikkelen van een alternatief voor MDF is onjuist. Centraal dient de vraag te staan naar efficiency in het bieden van innovatieve diensten. In de vraagstelling wordt daarentegen niet gezocht naar de meest efficiënte oplossing.

SLU collocatie zal op die locaties waar er behoefte bestaat beschikbaar zijn voor partijen die meedoen in de uitrol en hun ruimte behoefte aangeven. Voor partijen die later van SLU gebruik willen maken is het mogelijk zelf een straatkast neer te zetten, dan wel gebruik te maken van een uitbreidbare kast van KPN. In het laatste geval zullen de kosten aan deze partij in rekening gebracht worden. Het idee dat KPN op voorraad voor een onzekere vraag gaat bouwen kan niet aan de orde zijn.

SLU backhaul is een commerciële dienst en kan aan de markt overgelaten worden.

- 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?

-

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

Gemeenten coördineren graafwerkzaamheden. In die zin kunnen marktpartijen al meedoen bij het leggen van glasvezelnetwerken en waarbij de voordelen van gecoördineerde acties aan alle partijen die meedoen ten goede komen. Daar past geen ander model met voorinvesteringen door KPN in.

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?

KPN heeft aangegeven op commerciële basis SLU backhaul te gaan bieden. De discussie is overbodig en lokt afhankelijksgedrag uit in de markt

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

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

Het op voorraad plaatsen van kabelverdeelkasten die altijd groot genoeg zijn voor marktpartijen die niet initieel meegaan in de planning, maar wellicht en misschien later komen betekent een drietal zaken:

SLU collocatie wordt voor alle marktpartijen duurder, ook voor de partijen die meegaan met de oorspronkelijke planning

SLU collocatie groot genoeg voor alle partijen die later zouden kunnen komen betekent bouwen voor de leegstand. Hoe denkt OPTA deze inefficiënte kosten te verantwoorden. Wie zal deze kosten vergoeden. Planschade?

Het kunnen neerzetten van een subloopkast zal bemoeilijkt worden vanwege de vervuiling van het straatbeeld Gemeentes of bewoners zullen, terecht, bezwaar hebben tegen het neerzetten van onnodig grote straatkasten

Bouwen voor leegstand is niet efficiënt.

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

De overlay situatie geeft marktpartijen de gelegenheid om te beoordelen van welke diensten zij gebruik willen maken, terwijl marktpartijen hun huidige dienstverlening nog kunnen continueren. Dan



zal ook blijken welke alternatieven marktpartijen prefereren. Het bij voorbaat sturen van de markt via kwalificaties over redelijkheid past daar niet bij.

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?

Vanzelfsprekend neemt KPN een overgangperiode in acht. Over de redelijkheid van die periode zal KPN overleggen met marktpartijen.

Dat gaat overigens om een andere redelijkheid dan de vraag of het redelijk is dat KPN toegang moet bieden tot iets wat zij niet meer heeft.

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?

Bij deze vraag dient in ogenschouw te worden genomen dat het merendeel van de potentiële MDF locaties niet gebruikt worden door marktpartijen.

Of KPN bezittingen af stoot of niet is niet iets waar de Telecomwet over gaat.

Zoals bij vraag 30 gesteld: KPN zal overleggen met marktpartijen over overgangperiodes of mogelijke andere oplossingen.

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?

Er is één dominant aspect: wat ook de uitkomst van de overwegingen van OPTA zal zijn, het mag niet leiden tot inefficiënties in oplossingen die ten nadele komen van de concurrentie positie met de kabel, noch ten nadele zijn van innovatie in dienstverlening en zeker niet ten nadele komen van eindgebruikers.

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?

Behoudens haar bestaande bevoegdheden – en mogelijke andere bevoegdheden na nieuwe marktanalyses – heeft OPTA hier geen formele rol. OPTA kan de ontwikkelingen monitoren.

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?

Zie vraag 1: de CPS en WLR verplichtingen dienen opnieuw bezien te worden in het kader van drempels voor markttoetreding en in het kader van mogelijke technische alternatieven. Dat dient zo vroegtijdig te gebeuren dat geen look-alikes van oude diensten op nieuwe productieplatformen gebouwd hoeven worden, wat onnodig kosten verhogend werkt: dat zou neerkomen op het handhaven van stokers op een elektrische trein zoals in Engeland.

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?

Het zal niet mogelijk zijn om kostenefficiënt analoge huurlijnen en huurlijnen met een capaciteit van n\*64 kb te bieden op een volledig uitgerold All IP netwerk. De verplichtingen rond de minimumset huurlijnen dienen te worden heroverwogen. KPN verzoekt OPTA dat ook in Brussel aan de orde te stellen.