

Strategy, Legal & Regulatory Affairs
Postbus 1500
6201 BM Maastricht

OPTA
T.a.v. de heer B. Klaassens,
Toezichtsmedewerker,
Sector Breedband en Huurlijnen
Postbus 90420
2509 LK DEN HAAG

Uw ref: Reactie consultatie All-IP
Onze ref: FK/mh
M +31 (0)6 46020982
T +31 (0)43 355 76 80
F +31 (0)43 355 74 03
E: frank.koppejan@vodafone.com
Onderwerp: Consultatie All-IP

Geachte heer Klaassens,

20 juni 2006

Namens Vodafone doen wij u de volgende reactie op de consultatie naar aanleiding van OPTA's issuepaper 'KPN's Next Generation Network: All-IP' toekomen. Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben, maar zijn uiteraard bereid een en ander nader toe te lichten.

Algemeen

Vodafone beziet de All-IP plannen van KPN in het bredere kader van de marktontwikkelingen van het afgelopen jaar. Daarin valt op dat de al bestaande machtsposities van KPN verder versterkt lijken te worden, onder meer door de aanhoudende stroom van overnames door KPN.¹ Ook op het gebied van frequentieverdeling valt op dat KPN ruime toegang heeft tot het beschikbare spectrum. De toekomstige liberalisering van dit spectrum biedt KPN nog meer mogelijkheden de breedbandmarkt te domineren. Deze ontwikkelingen, in combinatie met de verder afnemende investeringen in de netwerken van alternatieve DSL aanbieders en kabels, overtuigen Vodafone van de noodzaak tot blijvende actieve regulering en toezicht.

Vodafone spreekt zijn voorkeur uit voor een situatie waarin zowel infrastructuur als dienstconcurrentie bestaat boven de situatie waarin slechts dienstenconcurrentie plaatsvindt. Door haar plannen dwingt KPN indirect andere partijen investeringen te doen in nieuwe netwerktechnologie. Het is de vraag of deze investeringen ook daadwerkelijk tot stand zullen komen. Mochten de investeringen niet totstandkomen, dan ontstaat een nieuw infrastructuur-monopolie (of in het beste geval een duopolie voor zover de kabel een volwaardig alternatief is). Dit vereist nadere analyse van OPTA welke maatregelen nodig zijn om in dat geval voldoende marktwerking te garanderen.

Vodafone wenst daarnaast zijn zorgen uit te spreken over het (impliciete) uitgangspunt dat All-IP *per definitie* een succes wordt. Daarvoor zijn sterkere indicaties over de 'operational excellence' van KPN bij de introductie van nieuwe

¹ Onder meer: E-zorg, Enertel, eYe-Display, QBIX, NN Solutions, Telfort, Nozema, Speedlinq, HCC Net en recentelijk Demon Internet.

netwerkkonderdelen nodig. Vodafone ziet bovendien nationaal belang in de redundante uitvoering van netwerkkonderdelen. De beschikbaarheid van alternatieve netwerkcapaciteit biedt waarborgen voor de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van diensten, voor consumenten en zakelijke gebruikers.² De netwerken van de kabelaanbieders zijn voor bepaalde diensten geen volwaardig equivalent voor het (core) netwerk van KPN en zijn bovendien regionaal onderverdeeld. Aan een ongeregeerd infrastructuur monopolie kleven daarom extra risico's.

Vodafone bestrijdt niet dat het gebruik van het Internet Protocol (IP) of de herinrichting van het (core) netwerk van KPN een goede stap kan zijn naar een efficiënte en dienstafhankelijke inrichting van het KPN netwerk en is als zodanig zeker geen tegenstander van netwerkvernieuwing door KPN.³ De voordelen die KPN heeft op basis van het All-IP zouden kunnen doorvloeien naar de consument, zakelijke gebruiker en de sector als geheel, maar het is de vraag of dit ook automatisch zal gebeuren. In die zin onderschrijft Vodafone niet onmiddellijk OPTA's standpunt dat All-IP een bijdrage kan leveren aan de versterking van de Nederlandse (kennis)economie en de Nederlandse concurrentiepositie.

All-IP en rol OPTA

De inrichting van het nieuwe IP-netwerk door KPN en de duur van de overgangperiode kunnen verstrekkende gevolgen hebben voor de concurrentie, in met name de markten voor breedbanddiensten en ontbundelde toegang.⁴ De machtsverhoudingen op deze markten kunnen, zoals eerder aangegeven, aanzienlijk verschuiven en de aanwezigheid van concurrentie op infrastructuur zou mogelijk geheel kunnen verdwijnen (monopolie). De mogelijke omvang van deze gevolgen voor de marktpartijen in combinatie met de huidige ontwikkelingen in de markt, rechtvaardigen in onze ogen een pro-actieve rol van OPTA.⁵ Gezien het bredere maatschappelijke en economische belang zou ook het Ministerie van Economische Zaken betrokken moeten worden.

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, lijkt Vodafone dan ook een zeer risicovol standpunt. All-IP en de mogelijk daaruit voortvloeiende consequenties voor de markt geven volgens Vodafone juist aanleiding tot voorzichtigheid op het gebied van versoepeling van regulering en toezicht.

Regulering

Vodafone is van mening dat met technologie-onafhankelijke regulering een juist uitgangspunt is gekozen. In die zin zou het gebruik van nieuwe (IP) technologie zo min mogelijk gevolgen moeten hebben voor de door OPTA uitgevoerde marktanalyses en de daaruit volgende verplichtingen voor KPN. Ook zouden de opgelegde verplichtingen zoveel mogelijk onverkort op het nieuwe netwerk van toepassing moeten zijn. Wel kunnen de herstructurering van het netwerk

² Vodafone vraagt zich ook af of eventuele verplaatsing van actieve apparatuur naar de lagere lagen van het netwerk (straatkasten) gevolgen kan hebben voor de betrouwbaarheid van de dienstverlening. Dit vanwege grotere storingsgevoeligheid voor weersomstandigheden, vandalisme, verkeersongelukken etc.

³ KPN voorziet aan het einde van de 'All-IP' uitrol een totaal van 8.000 geschrapte banen.

⁴ Zie ook Roger Steele (Ovum), Next-generation networks – regulatory challenges, 11 november 2005.

⁵ Ofcom typeert de invoering van Next Generation Networks als 'the most significant change to telecoms networks since competition was introduced two decades ago.' Zie Ofcom. 'Next Generation Networks: Developing the regulatory framework'.

en de technische specificaties van het nieuwe netwerk aanleiding geven tot het opleggen van vergelijkbare verplichtingen ten aanzien van de diensten die via het nieuwe netwerk verlopen. OPTA heeft in onze ogen de juiste insteek gekozen door te vragen naar een vergelijkbaar alternatief voor de bestaande mogelijkheden voor MDF-access. Regulering van de relevante markten door OPTA blijft onverminderd noodzakelijk.

De All-IP plannen in combinatie met de recente overnames van KPN, zouden in onze ogen kunnen leiden tot een heroverweging van de positie van KPN in de wholesale markt voor lage kwaliteit breedbanddiensten (markt 12⁶).⁷ Ook nadere analyse van de retailmarkt voor breedbanddiensten dient te worden onderzocht. Vanwege de gevolgen voor ontbundelde toegang lijkt ook heroverweging van de verplichtingen op het gebied van ontbundelde toegang tot het aansluitnet wenselijk (markt 11⁸).

Toegangsverplichtingen

Vodafone is van mening dat voor voldoende concurrentie op infrastructuur gebied ook in het nieuwe netwerk (ontbundelde) toegangsverplichtingen noodzakelijk zijn. Naast SubLoop Unbundling (SLU) zouden toegang tegen redelijke voorwaarden tot de nieuwe Metro Core Locations, Backbone locaties of AURA⁹ Vodafone mogelijke alternatieven lijken. Aangezien de concurrentie tot nog toe op de 'backhaul' plaatsvond en deze door KPN efficiënter wordt ingericht, is het echter de vraag of voor deze vormen van toegang een 'business case' te maken valt. Mochten alternatieve infrastructuur aanbieders geen SLU of toegang tot andere netwerkelementen afnemen, dan zou de situatie kunnen ontstaan dat slechts een wholesale aanbod resteert.

De door KPN aangegeven afwezigheid van een ontbundelingsmogelijkheid op het gebied van Fiber to the Home (FtTH) roept bij Vodafone de vraag op of ook hiervoor in de toekomst een gelijkwaardig alternatief beschikbaar zal komen.

Bundeling

Een All-IP netwerk geeft KPN een buitengewoon sterke positie om nieuwe gebundelde of convergente diensten te introduceren, die niet of nauwelijks door de concurrentie kunnen worden gerepliceerd. Ook door operationele hinder kan KPN het ontstaan van daadwerkelijke concurrentie op nieuwe diensten aanzienlijk verstoren. Effectief toezicht op de introductie van nieuwe diensten en de bundeling daarvan blijft dus noodzakelijk.

⁶ Besluit marktanalyse wholesale breedbandtoegang.

⁷ Ook zou een analyse van de submarkt voor zakelijke eindgebruikers kunnen worden overwogen, aangezien de kabel hier geen reëel alternatief lijkt te zijn.

⁸ Besluit marktanalyse wholesale ontbundelde toegang (inclusief gedeelde toegang) tot metalen netten en subnetten, voor het verzorgen van breedband- en spraakdiensten.

⁹ Amsterdam, Utrecht, Rotterdam, Arnhem.

Equivalence

OPTA vraagt naar de toepasbaarheid van 'equivalence', dat wil zeggen het afzonderen van het aansluitnetwerk en backhaul in een aparte business unit, voor de Nederlandse situatie. Vodafone vindt dit net als OPTA een interessant concept. Gezien de hierboven beschreven risico's Vodafone dringt Vodafone aan op onderzoek naar een organisatiemodel dat door middel van scheiding van belangen voldoende zekerheid biedt. Equivalence in de vorm van het splitsen van de verschillende diensten en netwerkonderdelen van KPN in aparte business units zou meer zekerheid kunnen bieden dat concurrenten onder dezelfde voorwaarden gebruik kunnen maken van de (toekomstige) diensten. De grotendeels positieve ervaringen op dit gebied in het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot BT's 21CN netwerk kunnen hier als leidraad dienen.

Een verdergaande variant van equivalence, die zou kunnen worden overwogen is het splitsen van de onderneming in een netwerk- en dienstencomponent.¹⁰ Een dergelijke splitsing is vaker bij de voormalige nutsbedrijven overwogen.¹¹ De niet geheel ondenkbeeldige mogelijkheid dat KPN geheel in buitenlandse handen komt, zou kunnen betekenen dat in de toekomst, bijvoorbeeld vanwege marktverzadiging, onvoldoende investeringen in het (nieuwe) (core) netwerk zullen worden gedaan. Het belang van de netwerkinfrastructuur voor de nationale veiligheid en economie rechtvaardigen daarom heroverweging van een dergelijke splitsing.

Interconnects

Vodafone gaat ervan uit dat KPN blijft bij haar standpunt dat de bestaande (C7) interconnects in stand blijven en dat geen gedwongen overgang aan de orde is. Bij eventuele migratie naar nieuwe (IP) interconnects stelt Vodafone dat de migratiekosten daarvoor in beginsel bij de veroorzaker terecht zouden moeten komen. Dit lijkt redelijk nu de voordelen van de overgang ook daar worden genoten. Op het gebied van standaarden gaat Vodafone ervan uit dat KPN de in de sector gebruikelijke standaarden zal blijven hanteren.

Vaste telefonie en huurlijnen

Vodafone zou graag van OPTA de nadere uitwerking van de mogelijke gevolgen van All-IP voor de markten van vaste telefonie en huurlijnen vernemen. Vodafone voorziet bijvoorbeeld vraagstukken met betrekking tot het verdwijnen van het onderscheid tussen lokaal en interlokaal telefoonverkeer bij vaste telefonie in een IP-omgeving¹² en het op grond van nieuw dienstenaanbod ontstaan van een nieuwe indeling van de markten voor huurlijnen.¹³

¹⁰ Denk aan Nederlandse Spoorwegen en ProRail of Nozema en Novac.

¹¹ Denk aan Nederlandse Spoorwegen en Railinfra.

¹² Dit geografisch onderscheid valt immers grotendeels weg bij IP-routing. Zie ook publicaties over 'dead of distance' bij Next Generation Networks.

¹³ Gedoeld wordt op het onderscheid groter, kleiner en gelijk aan 2 Mbit nationaal en internationaal.

Fasering

Gezien het voorgaande is Vodafone voorstander van een gedegen fasering van de overgang naar All-IP. Met name het moment van sluiting van MDF-lokaties lijkt hierbij van belang. De fasering moet alternatieve infrastructuur aanbieders de kans geven zich aan de nieuwe situatie aan te passen. De precieze uitwerking van deze fasering zal in overleg met de markt moeten worden vastgesteld, waarbij actieve betrokkenheid van OPTA om dit proces in goede banen te leiden wenselijk is.

Transparantie

Tenslotte sluit Vodafone zich aan bij de wens van de alternatieve infrastructuur aanbieders om tijdig beschikking te hebben tot voldoende en betrouwbare informatie over de plannen van KPN. Vodafone denkt daarbij bijvoorbeeld aan de inhoud van de diensten, de bijbehorende technologie, de planning en tarifiering. Dit geldt zowel voor (ontbundelde) toegang als voor de inhoud en voorwaarden van een wholesale aanbod. Ook bij de uitvoering van de All-IP plannen zou Vodafone graag zien dat KPN de marktpartijen en OPTA betreft door tijdig te rapporteren over voortgang en eventuele wijziging van de plannen.

Hoogachtend,
Vodafone Libertel N.V.

Mr. F.H. Koppejan
Legal Counsel

Bijlagen (1)

- Vertrouwelijke informatie