

Executive summary

- Wanadoo is erg verontrust over de gevolgen van de All IP strategie van KPN. De huidige gang van zaken is onaanvaardbaar en heeft erg negatieve gevolgen voor de concurrentie, het investeringsklimaat en uiteindelijk voor de consument die de rekening gepresenteerd krijgen.
- Nederland is het enige land in Europese Unie waar er geen gereguleerde (wholesale) toegang is tot het netwerk van KPN. Hierdoor was (en is) het enige alternatief voor concurrenten om breedband te kunnen bieden het plaatsen van apparatuur in wijkcentrales van KPN. KPNs All IP strategie leidt ertoe dat deze investeringen versneld hun waarde verliezen en er als gevolg daarvan geen nieuwe investeringen gedaan worden.
- In het issue paper mist de afweging van voor- en nadelen van de All IP strategie van KPN. De voordelen liggen met name op bij innovatie (meer bandbreedte) Echter PN zelf geeft nauwelijks een onderbouwing van de voordelen van innovatie en houdt het zelf bij niet onderbouwde constatering en algemeenheden. Dit terwijl het overduidelijk is dat de huidige All IP strategie van KPN zeer negatieve consequenties met zich mee zal brengen voor concurrentie, concurrenten van KPN en uiteindelijk de consument.

Het zijn niet de alternatieve marktpartijen, maar KPN zelf die All IP heeft gepusht. Ondanks de (mogelijke) positieve effecten van innovatie zit Wanadoo als gevolg van de negatieve effecten niet te wachten op deze innovatie in haar huidige vorm.

De huidige standaard (ADSL2+) voldoet ruimschoots om in de toekomst het merendeel van de Nederlandse huishoudens triple play diensten te bieden. En voor het kleine aantal huishoudens waar dit niet mogelijk zou zijn, is een veel efficiëntere oplossing mogelijk dan miljarden te investeren en concurrenten dwingen hetzelfde te doen.

Voor het bieden van triple play diensten biedt ADSL2+ in ongeveer 90% van de gevallen voldoende breedbandsnelheid voor het aanbieden van telefonie, TV en internet. Deze klanten halen nu een snelheid van 8 Mb tot 20 Mb. Voor TV is op basis van de MPEG4 standaard 3,2 Mb vereist. Het is nodig simultaan 2 kanalen te kunnen bieden. Voor Elektronische Programma Gids, Telefonie en Internet is de resterende 1,6 Mb meer dan voldoende. Daarbij is nog niet eens in overweging genomen dat de MPEG4 standaard nog volop in ontwikkeling is en over korte tijd zelfs IP TV op basis van 2 MB per kanaal mogelijk maakt.

Ook (sommige) analisten en adviesbureaus hebben vraagtekens bij de positieve welvaartseffecten van investeringen zoals All IP. All IP zal in eerste instantie slechts voor een zeer beperkt deel van de bevolking (early adaptors) positieve effecten hebben. De huidige impact en snelheid die KPN ten toon spreidt lijkt daarmee niet redelijk in het licht van de negatieve consequenties.

- De enige conclusie die Wanadoo kan trekken zonder nadere onderbouwing van de voordelen van de positieve welvaartseffecten van All IP, is dat de balans doorslaat naar de negatieve effecten. De All IP strategie brengt heeft zeer negatieve gevolgen voor concurrentie en de huidige plannen van KPN moeten dan ook worden aangepast om deze negatieve gevolgen te minimaliseren.

De All IP strategie dwingt concurrenten van KPN om miljarden te investeren om een vergelijkbare positie als ze op dit moment hebben te behouden. Dat is gezien hun veel kleinere schaalgrootte vrijwel onmogelijk. De timing van KPN is erg opvallend. Net nu DSL aanbieders langzamerhand marktaandeel veroveren, gooit KPN haar netwerk op de schop waardoor de investeringen van concurrenten hun waarde verliezen. Het huidige model van ontbundelde toegang begint haar vruchten af te werpen en OPTA mag KPN niet toestaan dit model in de prullenmand te gooien. Wanadoo ziet dit als misbruik door KPN van haar machtspositie en OPTA moet optreden om dit te voorkomen.

- Als KPN wordt toegestaan haar All IP door te voeren, zonder dat OPTA ingrijpt, zal uiteindelijk de Nederlandse consument de rekening gepresenteerd krijgen. Concurrenten van KPN worden gedwongen om een wholesale aanbod af te nemen waarvan KPN éézijdig de voorwaarden kan bepalen omdat er geen regulering is. Het spreekt voor zich dat concurrenten op zijn best net voldoende marge zullen krijgen om in leven te blijven en marketing inspanningen te doen voor KPN. De consument kan feitelijk alleen nog maar kiezen tussen KPN en de lokale kabelaanbieder. Daarmee ontstaat feitelijk een duopolie als gevolg waarvan consumenten meer zullen moeten gaan betalen. Overigens staan nu al twee grote kabelaanbieders te koop en is het nog maar de vraag of kabelaanbieders de investeringen van KPN in de praktijk kunnen matchen. Wanadoo wil waarschuwen dat innovatie als bijkomend effect ook kan leiden tot een tendens van hermonopolisering. De consument zal hier uiteindelijk, zoals gezegd, de rekening voor betalen.
- Op zich is het verheugend dat OPTA met een issue paper is gekomen. De boodschap is echter wel dat OPTA concreet en snel moet gaan ingrijpen. KPN en concurrenten hebben niet dezelfde belangen en OPTA zelf moet snel en krachtig ingrijpen.
- Met de huidige stand van zaken is de wedstrijd namelijk al bijna gespeeld. KPN staat met 3-0 voor en mag zelf de spelregels bepalen. Dat is echter niet aan KPN, maar de taak van OPTA. Als OPTA niet snel en krachtig ingrijpt betekent dit dat concurrenten van KPN niet meer kunnen en zullen investeren. Sterker nog, die situatie doet zich nu al voor! Er is niets zo funest voor het investeringsklimaat als de huidige onzekerheid. Alleen KPN spint daarbij garen. Haar concurrenten investeren niet meer en stukje bij beetje consolideert KPN de markt (vgl. overnames van Freeler, HCCNet, Cistron, Speedlinq, Enertel, Demon en een aantal klanten van Tiscali).
- Als er niet snel wordt ingegrepen is de concurrentie bijna 10 jaar na de liberalisering terug bij af. Duurzame concurrentie is alleen mogelijk als concurrenten van KPN voldoende marge kunnen verdienen om echt te kunnen concurreren op kwaliteit en prijs. Daarvan is langzamerhand geen sprake meer.
- Zoals gezegd vindt Wanadoo dat OPTA snel moet ingrijpen. Concreet betekent dat het volgende:

- OPTA moet snel duidelijkheid geven dat KPN geen wijkcentrales kan verkopen én geen voorwaarden en tarieven mag veranderen zolang het volwaardige alternatief niet daadwerkelijk beschikbaar is voor concurrenten. Concurrenten moeten niet worden gedwongen tot niet rendabele en onnodige investeringen de huidige investeringen prima voldoen en ook nog terugverdiend moeten worden.
- Bovenstaande moet concreet leiden tot mogelijkheid voor DSL aanbieders zo lang als mogelijk gebruik te blijven maken van hun infrastructuur om ADSL2+ diensten, ook als KPN All IP al introduceert. Daarbij is het essentieel dat dit tegen redelijke kosten en tarieven gebeurt. Tijd is essentieel voor concurrenten van KPN. Zonder voldoende tijd (minimaal 5 jaar) is het gevaar groot dat er waardevernietiging zal optreden en dat verdere investeringen van MDF aanbieders niet zullen plaatsvinden.
- effectieve non-discriminatie en duurzame concurrentie op de retailmarkt. KPN heeft toegezegd dat zij toegang verleent op basis van gelijkwaardigheid. Wanadoo pleit voor een effectieve toets op non-discriminatie om vast te stellen of er inderdaad duurzame concurrentie mogelijk is op de retailmarkt.

Inleiding

Wanadoo is blij dat OPTA het initiatief heeft genomen om met een issue paper te komen. Het is goed dat OPTA de handschoen in deze discussie oppakt en de onderwerpen en problemen identificeert die zich met betrekking tot All IP (kunnen) voordoen.

Wel is Wanadoo van mening dat er een grote noodzaak is dat op korte termijn concreet wordt ingegrepen door OPTA. De All IP strategie van KPN heeft zeer ingrijpende en desastreuze gevolgen voor de markt. Dat geldt niet alleen voor de toekomst, maar juist al op dit moment. Het is de huidige onzekerheid over investeringen die grote schade toebrengt aan de positie van concurrenten van KPN. Wanadoo is van mening dat de noodzaak van snel en effectief ingrijpen juist om deze schade ongedaan te maken onvoldoende naar voren komt het issue paper van KPN.

De huidige schade is nu al zeer concreet. KPN consolideert de markt, wint meer dan 50% van de nieuwe klanten en investeringen van concurrenten van KPN zijn bedrijfseconomisch gezien onhaalbaar geworden. Dit zijn slechts enkele van de voorbeelden die aantonen dat zonder krachtig ingrijpen KPN haar positie alleen maar verder zal versterken. Duurzame concurrentie staat op het spel en de consument dreigt hiervoor uiteindelijk de rekening betalen.

De structurele oorzaak voor concurrentieproblemen in Nederland ligt in het feit dat het aansluitnetwerk van KPN niet dupliceerbaar is. KPN heeft controle over een dominante infrastructuur en de All IP strategie van KPN moet in het licht van infrastructuurconcurrentie worden gezien. Duurzame concurrentie is alleen mogelijk op basis van echte infrastructuurconcurrentie. Het is tekenend dat KPNs All IP strategie een einde dreigt te maken aan ontbundelde toegang, de eerste vorm van effectieve concurrentie op het aansluitnetwerk van KPN. Net nu de investeringen van de concurrenten van KPN hun vruchten beginnen af te werpen, investeert KPN miljarden euro's als gevolg waarvan KPN concurrentie op haar netwerk effectief de nek omdraait.

In hoofdlijnen moet OPTA snel en krachtig ingrijpen op de volgende onderdelen:

- OPTA moet snel invulling geven aan de voortzetting van de verplichting tot ontbundeling van de local loop (incl. alle bijkomende faciliteiten). Het mag KPN niet worden toegestaan deze toegang uit te faseren zonder eerst een volwaardig alternatief beschikbaar te stellen. Daarnaast mogen partijen niet worden gedwongen investeringen te doen in bijvoorbeeld SLU, terwijl ADSL2+ voldoende mogelijkheden biedt voor het aanbieden van multi-play diensten. Op zijn minst moeten investeringen in MDF centrales volledig kunnen worden terugverdiend in een 'normale' terugverdiëntijd van 5 tot 10 jaar.

Deze periode dient in te gaan vanaf de daadwerkelijke beschikbaarheid van een volwaardig alternatief dat is goedgekeurd door OPTA. OPTA moet op korte termijn expliciete zekerheid te bieden dat partijen die willen investeren in verdere uitrol van hun netwerk deze investering ook kunnen terugverdienen voor een periode van 5 tot 10 jaar. Alleen op deze wijze kan het huidige effect van onzekerheid in de markt worden teruggebracht.

- Het mag KPN niet worden toegestaan (diensten op basis van) subloop ontbundeling aan te bieden, voordat er een volwaardig alternatief is. Wanadoo zal hier later in dit document op ingaan. Een wholesaleaanbod is volgens Wanadoo in ieder geval geen volwaardig alternatief. Evenmin zijn gedwongen investeringen in subloop ontbundeling een volwaardig alternatief.
- De All IP discussie toont (weer) de noodzaak aan om KPN te reguleren. KPN moet daarbij adequaat en waar nodig worden gereguleerd, een benadering in deelmarkten leidt tot onvoldoende daadkracht en tot mogelijkheden om regulering te ontlopen (zie ook het antwoord op vraag 9). Echter, ook als OPTA zou handelen volgens de systematiek van deelmarkten, moet OPTA op korte termijn overgaan tot herziening van de marktanalyses op het gebied van breedbandmarkten. Naast de bestaande AMM aanwijzingen, moet KPN worden aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht op de wholesale breedbandtoegangsmarkt en effectieve en snelle monitoring van misbruik (price squeeze en/of predatory pricing) op de retailmarkt voor breedbandtoegang.

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?

Wanadoo is van mening dat een aantal aspecten in het All IP issue paper mist of onvoldoende aan de orde komt. In eerste instantie verwijs ik daarvoor naar de opmerkingen die in de inleiding zijn gemaakt.

Verder mist een aantal overige belangrijke onderwerpen:

1. Negatieve effecten van All IP groter dan voordelen van innovatie
2. effectieve non-discriminatie
3. het desastreuze effect van de huidige onzekerheid op de markt

4. de mogelijkheden die toegang tot het netwerk van KPN biedt om duurzaam te kunnen concurreren op de retailmarkt
5. handhaving van de non-discriminatie verplichting van KPN ten aanzien van informatievoorziening
6. start van uitrol van All IP en gebruik van de VDSL2 standaard

1. Negatieve effecten van All IP groter dan voordelen van innovatie

Een van de belangrijkste onderwerpen die missen in het issue paper is de economische noodzaak voor All IP. KPN zelf houdt het bij enkele niet onderbouwde constatering en algemeenheden. OPTA zou volgens Wanadoo als een van de centrale vragen moeten stellen of de positieve welvaartseffecten van All IP opwegen tegen de negatieve welvaartseffecten van het verminderen van concurrentie.

Het is in ieder geval duidelijk dat er geen concrete marktvraag is, die heeft geleid tot het totstandkomen van de All IP strategie van KPN. Wanadoo onderkent dat het in het geval van innovaties zoals All IP niet altijd mogelijk op voorhand een zeer concrete marktvraag te onderkennen. Het is echter wel noodzakelijk de afweging van positieve en negatieve effecten te maken en Wanadoo vreest dat de plannen in hun huidige vorm te zwaarwegende negatieve effecten hebben, doordat concurrentie in Nederland op het spel staat.

Volgens analyses van Wanadoo zal ADSL 2+ in de komende jaren meer dan voldoende zijn om breedband en multiplay diensten aan te bieden. Er zijn geen tekenen dat de groeiende vraag van bandbreedte zodanig is, dat hier met ADSL2+ niet aan kan worden voldaan. Verder zijn er juist ontwikkelingen die wijzen op het tegendeel. Namelijk voor dezelfde kwaliteit diensten is steeds minder bandbreedte nodig. Zo vereist MPEG4 codering voor IP TV/streaming video dat over één jaar slechts 2 Mb bandbreedte nodig is voor een kwaliteitsniveau vergelijkbaar met of beter dan analoge TV.

Op basis van technische en commerciële analyse van de benodigde bandbreedte voor multiplay diensten komt Wanadoo tot de conclusie dat 90% van de markt kan worden bereikt met ADSL2+.

Voor het bieden van triple play diensten biedt ADSL2+ in ongeveer 90% van de gevallen voldoende breedbandsneheid voor het aanbieden van telefonie, TV en internet. Deze klanten halen nu een snelheid van 8 Mb tot 20 Mb. Voor TV is op basis van de MPEG4 standaard 3,2 Mb vereist. Het is nodig simultaan 2 kanalen te kunnen bieden. Voor Elektronische Programma Gids, Telefonie en Internet is de resterende 1,6 Mb meer dan voldoende. Daarbij is nog niet eens in overweging genomen dat de MPEG4 standaard nog volop in ontwikkeling is en over korte tijd zelfs IP TV op basis van 2 MB per kanaal mogelijk maakt.

Er vanuit gaande dat de investering in All IP voor slechts 10% van de klanten daadwerkelijk nodig is, ontstaan er meer en meer vraagtekens of de voordelen van innovatie wel opwegen tegen de negatieve effecten op de concurrentie.

Deze twijfel bestaat niet alleen bij concurrenten van KPN maar ook bij (sommige) analisten en adviesbureaus. .

2. effectieve non-discriminatie

Wanadoo is van mening dat er alleen met een echt effectieve invulling van non-discriminatie een oplossing gevonden kan worden voor de concurrentieproblematiek in Nederland. Weliswaar stelt OPTA hierover een vraag, maar naar de mening van Wanadoo onderbelicht OPTA de noodzaak en het belang van effectieve non-discriminatie. Het stoplichtmodel biedt volgens Wanadoo onvoldoende waarborgen voor duurzame concurrentie op de retailmarkt en al helemaal geen bescherming tegen discriminatie in voorwaarden, verschillende service niveaus, discriminatie t.a.v. informatievoorziening, etc.

3. Het desastreuze effect van onzekerheid op de markt

All IP heeft een extreem negatief effect op de markt. Ook al komen de plannen van KPN nooit tot uitvoering, het is met name de onzekerheid over de toekomst die zeer nadelige effecten heeft op de markt. Dit geldt bijvoorbeeld voor uitbreidingsinvesteringen. Maar ook bij eventuele overnames staat Wanadoo op een onoverbrugbare achterstand t.o.v. KPN. Alleen KPN zelf is in staat die onzekerheid in haar voordeel te gebruiken. Door de asymmetrie in informatievoorziening is de onzekerheid waarmee KPN rekening mee moet houden veel lager. Dat dit een direct effect heeft op de overnameprijs die KPN kan betalen blijkt uit een standaard formule voor bedrijfswaarderingen

De basis voor bedrijfswaardering wordt bepaald door de Weighted Average Cost of Capital (WACC)¹

The ValueSim model puts emphasis on correct estimation of the weighted average cost of capital (WACC). The WACC is probably the single most important factor beside the return on invested capital (ROIC), when estimating company value – the basis for most strategy and performance evaluation methods. It is also the discount rate (time value of money) used to convert expected future cash flow into present value for all investors.

To be consistent with the Free Cash Flow or Economic Profit approach, the estimated cost of capital must comprise a weighted average of the marginal cost of all sources of capital -debt, equity etc that involves cash payment, now or in the future - excluding non-interest bearing liabilities (in simple form):

$$WACC = C_d(1-t)*D/V + C_e*E/V, \quad \text{where:}$$

C_d = Pre-tax debt nominal interest rate,

C_e = Opportunity cost of equity capital,

t = Corporate marginal tax rate,

D = Market value of interest bearing debt,

E = Market value of equity,

V = Market value of entity ($V=D+E$).

The equation for the cost of equity (pre investor tax), using the Capital Asset Pricing Model (CAPM) is:

$$C = R + M * \beta + L, \quad \text{where:}$$

R = risk-free rate of return,

β = the levered systematic risk of equity,

M = market risk premium,

L = liquidity premium.

Hierin zitten twee elementen die bij een hoger risico van invloed zijn op de cost of equity (beta en de market risk premium) en daarmee op een bedrijfswaardering, immers hoe hoger de cost of equity hoe lager de uiteindelijke waardering van een bedrijf. KPN kan daarom 'ongehinderd' haar gang gaan in de verdere consolidatie van de markt. De voorbeelden hiervan zijn hier al genoemd.

Wanadoo vindt dat het effect van onzekerheid drastisch wordt onderschat. Bovenstaande toont onomstotelijk aan dat onzekerheid leidt tot ongelijke risico's en een ongelijk speelveld in 'markt voor consolidatie'. Wanadoo verzoekt OPTA alles in het werk te stellen deze onbewuste of bewuste effecten van de plannen van KPN te niet te doen in haar nota van bevindingen. OPTA kan dit bereiken door redelijke overgangstermijnen en te garanderen dat investeringen die gemaakt voordat er een volwaardig alternatief is voor MDF-access gewoon kunnen worden terugverdiend met een terugverdiend van minimaal 5 jaar.

Volgens Wanadoo is dit de enige maatregel die een (proportionele) oplossing biedt voor de geconstateerde onzekerheid.

4. Duurzame concurrentie op het netwerk van KPN

Wanadoo is van mening dat OPTA centraal moet stellen of de toegangsmogelijkheden op het netwerk van KPN kunnen leiden tot duurzame infrastructuurconcurrentie en daarmee tot duurzame concurrentie op de retailmarkt. De huidige markttenens lijkt aan te tonen dat dit niet het geval is. Wanadoo wijt dit voor een belangrijk deel aan de onzekerheid als gevolg van All IP. Wholesale partijen als BbNed en in mindere mate Tiscali staan onder grote druk vanwege het opkopen van hun klanten. Het verdwijnen van concurrentiedruk op wholesale niveau heeft een negatieve impact op de voorwaarden en tarieven van het WBA aanbod van KPN.

Net zoals duurzame concurrentie op dit moment een van de meest graadmeters voor marktwerking zou moeten zijn, geldt dit ook voor de toekomst. Wanadoo ziet hier een belangrijke link met een effectieve invulling van non-discriminatie en broodnodige monitoring op de retail breedbandmarkt bijvoorbeeld van price squeeze.

5. invulling van de non-discriminatie verplichting van KPN ten aanzien van informatievoorziening

Concurrenten van KPN staan inmiddels op een aanzienlijke achterstand van KPN. KPN is al zeker anderhalf jaar bezig met de voorbereidingen op het All IP netwerk. Wanadoo is van mening dat deze informatieachterstand alleen kan worden ingelopen indien OPTA KPN dwingt: i) een lijst op te stellen van alle relevante informatie die KPN aan marktpartijen moet

verstrekken, ii) marktpartijen voldoende tijd te gunnen deze informatie te beoordelen en hun netwerkstrategie daarop af te stemmen, iii) concrete sancties te verbinden aan het niet-tijdig verstrekken van informatie. OPTA is hiertoe bevoegd op basis van de non-discriminatieverplichting die zij aan KPN heeft opgelegd in markt 11. Als OPTA van mening is dat zij hiertoe niet (op alle terreinen) bevoegd is, dient deze verplichting op te leggen in het kader van de marktmonitoring waarmee OPTA een begin heeft gemaakt voor de breedbandmarkten.

6. start van uitrol van All IP en gebruik van de VDSL2 standaard

Wanadoo is van mening dat OPTA voorwaarden moet stellen aan de uitrol van subloop ontbundeling en VDSL2. OPTA adresseert dit niet specifiek in haar issue paper. Volgens Wanadoo moet OPTA de expliciete voorwaarde stellen dat er eerst een volwaardig alternatief is dat is beoordeeld door OPTA voordat KPN met uitrol kan beginnen, ook al is dat in de vorm van een pilot.

Tenslotte mist Wanadoo ook aandacht voor spectrale issues. KPN heeft het in Spectraal Overleg Orgaan (SOO) een verzoek ingediend voor het gebruik van de VDSL2 standaard. Wanadoo voorziet daarbij met name een probleem in die gebieden waar geen alternatieve partijen zijn uitgerold en waar KPN een shaping variant wil gebruiken die nadelig is voor ADSL2+. Dit creëert een lock-in voor verder uitrol van MDF.

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?

Wanadoo heeft zich uitermate verbaasd over de constatering van OPTA dat de transitie van KPN naar een All IP netwerk een goede ontwikkeling is. Weliswaar kan Wanadoo zich voorstellen dat OPTA een pleitbezorger is van innovatie, maar of de transitie naar All IP een goede zaak is, is zeer afhankelijk van de afweging of de toegevoegde waarde van All IP in functionaliteit etc, opweegt tegen de negatieve effecten van All IP (onzekerheid in de markt en reductie van concurrentie).

Wanadoo is er van overtuigd dat de (huidige) All IP plannen van KPN een negatief effect zullen hebben op de elektronische communicatie sector vanwege de negatieve effecten voor de concurrentie. Dit heeft automatisch tot gevolg dat er sprake zal zijn van een negatieve impact op Nederlandse economie omdat er sprake zal zijn van welvaartsverlagende in plaats van welvaartsverhogende effecten. In de praktijk zal All IP op zijn best leiden tot een (geografisch) duopolie tussen KPN en kabelaanbieders. Wholesale aanbieders op het netwerk van KPN zullen niet in staat zijn te concurreren op basis van prijs en kwaliteit. Per saldo betekent dit dat All IP in het nadeel zal zijn van de consument.

Ook in termen van innovatie zal er geen of slechts in zeer beperkte mate sprake zijn van positieve effecten. Zoals Wanadoo in de inleiding heeft aangegeven biedt ADSL2+ een groot triple play bereik. De investeringen voor All IP bieden daarom een beperkte toegevoegde waarde terwijl de negatieve effecten de positieve effecten sterk overstijgen. Wanadoo is van mening dat dit zijn weerslag moet hebben op de beoordeling van de redelijkheid van de All IP plannen en gevolgen daarvan voor diensten op basis van ULL.

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?

Wanadoo is van mening dat KPN de kans die OPTA al lang heeft geboden om zelf recht te doen aan marktwerking en de aan opgelegde verplichtingen niet heeft opgepakt. KPN heeft aangetoond deze verantwoordelijkheid niet te kunnen of willen dragen. Wanadoo is van mening dat het ook veel te riskant is om de verantwoordelijkheid ten aanzien van de marktwerking over te laten aan KPN. KPN heeft immers tegengestelde belangen. Een goed voorbeeld daarvan is de onzekerheid die ontstaan is in de markt, deze is sterk in het voordeel van KPN. Het kan dus niet worden overgelaten aan KPN om haar verantwoordelijkheid te nemen, maar het is OPTA's taak en plicht deze verantwoordelijkheid te nemen.

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?

Wanadoo is van mening dat dit terughoudende standpunt waarschijnlijk toe zal leiden dat ingrijpen zeer waarschijnlijk te laat komt en dat de desastreuze gevolgen voor concurrentie in Nederland onomkeerbaar zullen blijken. Wanadoo verwijst verder grotendeels naar de beantwoording van de voorgaande vraag en een sprekend voorbeeld gegeven tijdens de hoorzitting: terwijl concurrenten van KPN in grote strategische onzekerheid zitten over gemaakte en toekomstige investeringen, legt KPN marktpartijen een vragenlijst voor over de grootte van straatkasten, de maximale stroomvermogens etc.

Zeker bij onderwerpen waarvoor geldt dat KPN zelf geen belang heeft dit goed te regelen (voortzetting van ontbundelde toegang, effectieve invulling van non-discriminatie, etc.) dient OPTA een pro-actieve en sturende rol op zich te nemen.

Wanadoo pleit ervoor om ten aanzien van de onderwerpen die uit de consultatie naar voren komen een onderscheid te maken tussen onderwerpen die KPN (nog) zonder ingrijpen met marktpartijen bespreekt en onderwerpen waarvan vaststaat dat sturing en/of mogelijk ingrijpen van OPTA noodzakelijk is. Wanadoo is in ieder geval van mening dat onder deze laatste categorie de volgende onderwerpen vallen, in aanvulling op de Industry Group SLU die al plaatsvindt:

- toekomstige mogelijkheden van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk.
- het open wholesale model en effectieve non-discriminatie verplichtingen
- regulering van de SLU backhaul tegen redelijke voorwaarden
- effectieve invulling van non-discriminatie
- prijsregulering van WBA, SLU en price squeeze monitoring op de betrokken retailmarkten

Dit is geen uitputtende lijst en OPTA zal voortdurend moeten monitoren om onderwerpen waarop onvoldoende voortgang wordt geboekt of te veel onzekerheid bestaat snel en effectief ter hand te nemen.

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.

Wanadoo is het in principe eens met deze conclusie, met die kanttekening dat Wanadoo vindt dat de All IP plannen van KPN haar dominante positie op een aantal markten juist verstrekt waardoor strengere remedies proportioneel worden en/of nodig zijn en op markten waarvan OPTA nu heeft besloten dat er geen sprake is van een AMM positie van KPN, een aanwijzing met AMM onvermijdelijk wordt.

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?

Nee. De centrale vraag volgens Wanadoo is: staat het KPN vrij vanuit een dominante positie haar netwerk zo te veranderen dat concurrentie daarmee de facto verdwijnt of sterk wordt verminderd? Een logische vervolg luidt of de evidente nadelen van All IP plannen al dan niet worden opgeheven door de voordelen voor de markt, concurrentie en consumenten.

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?

Wanadoo is van mening dat de volgende markten (opnieuw) geanalyseerd moeten worden:

- markt 11 voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk van KPN. In deze analyse dienen de remedies die van toepassing zijn op KPN te worden herzien en worden toegesneden op nieuwe situatie die is ontstaan als gevolg van de All IP plannen van KPN.
- markt 12 voor wholesale breedband toegang. OPTA moet op basis van de nieuwe omstandigheden de marktafbakening, dominantieanalyse en remedies in deze markt herzien. Gezien de recente groei van het marktaandeel van KPN, de verandering in een van de belangrijkste uitgangspunten van de marktanalyses, nl. dat ULL een alternatief is voor wholesale toegang, de consolidatie in de markt die dreigt te leiden tot het verdwijnen van alternatieve wholesale aanbieders, is het evident dat KPN aangewezen moet worden als partij met aanmerkelijke marktmacht. Wanadoo verwijst hiervoor naar haar input in de marktmonitoring van de breedbandmarkten.
- De retailmarkt voor breedbandtoegang: voor deze markt geldt hetzelfde als voor de wholesalemarkt. Ook hier verwijst Wanadoo naar haar input in de marktmonitoring van

- de breedbandmarkten. Wanadoo is van mening dat evaluatie van deze markt ook moet leiden tot monitoring van KPN op mogelijk misbruik van haar machtspositie
- De retail- en wholesalemakten voor vaste telefonie. De effecten van All IP op deze markten zijn groot. Wanadoo verwijst hiervoor naar de beantwoording op vraag 34.

Vraag 8:

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

In hoofdlijnen kan Wanadoo zich vinden in de door OPTA voorgestelde relatie tussen All IP en WPC. Er zijn echter wel onderwerpen gerelateerd aan wholesale prijsregulering en All IP die volgens Wanadoo aandacht behoeven:

- hoe kan een kostentoe rekeningssystematiek worden ontworpen die rekening houdt met strategisch netwerk ontwerp. Zoals Wanadoo eerder heeft aangegeven is het zonder een verdere analyse van de economische noodzaak en de negatieve effecten van All IP, zeker niet uit te sluiten dat All IP van KPN moet worden gezien als herontwerp van het netwerk met als doel de kosten van concurrenten te verhogen en daarmee de facto toegang tot het netwerk onmogelijk en/of onhaalbaar te maken. Wholesale kostenregulering moet hier een oplossing voor bieden door een systematiek te hanteren die kunstmatige prijsverhogingen door strategisch netwerk ontwerp voorkomt. Dit geldt voor de periode na afloop van het WPC besluit dat binnenkort naar verwachting van kracht zal worden.
- De WPC reguleert onder meer de bovengrens voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk van KPN en bijbehorende faciliteiten. Wanadoo is van mening dat het essentieel dat OPTA in een vroeg stadium begint met en inzicht geeft in de wijze waarop zij bijvoorbeeld kostenregulering van de subloop ter hand zal nemen. Wanadoo ziet hier een duidelijke relatie met de WPC. OPTA moet voorkomen dat er sprake zal zijn van een price squeeze op wholesaleniveau tussen local loop en subloop. Daarbij wil Wanadoo opmerken dat het zeer relevant is welke elementen onderhevig zullen zijn aan tariefregulering. Volgens Wanadoo horen daar bijv. ook de SLU backhaul bij en zou het WBA aanbod van KPN ook op kosten gereguleerd moeten worden.

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

Wanadoo is van mening dat de huidige systematiek van marktanalyses te gefragmenteerd en te inflexibel is. Een van de belangrijkste doelstellingen van het huidige regelgevende kader is hiermee niet gehaald. In de herziening van het Europees regelgevend kader dient daadwerkelijk invulling te worden gegeven aan de uitdagingen die (mogelijke) transitie zoals All IP met zich meebrengen. Regulators moeten meer bevoegdheden krijgen om pro-actief en flexibel remedies op te leggen. Op basis het huidige regelgevende kader is het risico te groot dat er pas wordt ingegrepen op het moment dat de nadelige effecten van nieuwe ontwikkelingen zoals All IP al zijn opgetreden. De schade aan concurrentie en investeringen van concurrenten is dan onomkeerbaar.

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?

De belangrijkste vraag ten aanzien van equivalence is niet of dit begrip toepasbaar is op All IP, maar hoe invulling kan worden gegeven aan het door KPN voorgestelde concept van gelijkwaardige concurrentie. Wanadoo is van mening dat een zeer effectieve monitoring van non-discriminatie noodzakelijk is om tot duurzame concurrentie te kunnen komen.

Zoals al bij vraag 1 aangegeven is Wanadoo van mening dat OPTA onvoldoende belang geeft aan de voorwaarden op basis waarvan duurzame concurrentie met KPN mogelijk is.

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.

Wanadoo is het eens met deze constatering van OPTA. In aanvulling hierop wil Wanadoo er op wijzen dat het hierbij niet alleen moet gaan om het daadwerkelijk verlenen van toegang, maar van de voorwaarden, tarieven, service niveaus en dienstverlening waartegen toegang wordt geboden.

Wanadoo wil wel wijzen op haar standpunten over het volwaardige alternatief. Een zeer belangrijk onderdeel van een volwaardig alternatief is voorkomen dat partijen worden gedwongen tot investeringen die ze niet economisch kunnen verantwoorden.

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.

Wanadoo is het niet eens met dit standpunt van OPTA. Een volwaardig alternatief voor MDF access betekent niet noodzakelijkerwijs dat het niet in redelijkheid van KPN kan worden gevergd dat zij MDF-access voortzet. De redelijkheid van het uitfaseren van MDF-access is van meer factoren afhankelijk zoals de niet te vermijden meerkosten die gepaard gaan het voorzien in MDF-access, alternatieven die voorhanden zijn voor continuering van MDF-access bij de verkoop van MDF-locaties, etc.

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?

Wanadoo is het hiermee eens, maar is van mening dat deze voorwaarde onvoldoende concreet is. De consequentie van de structurele oorzaken van de AMM-positie is dat concurrentie op het niveau van aansluitnetwerken niet tot stand zal komen. MDF-access maakt echter gedeeltelijke concurrentie mogelijk op het netwerk van KPN. Een belangrijke randvoorwaarde aan een volwaardig alternatief is voor Wanadoo dat (investeringen in) infrastructuur concurrentie op het netwerk van KPN niet waardeloos mogen worden.

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?

Wanadoo is het eens met deze randvoorwaarde. Gezien de geconstateerde (potentiële) mededingingsbeperkende gedragingen ziet Wanadoo echter wel een noodzaak voor een herziening van de marktanalyses op alle betrokken markten en van de remedies. Zonder effectief toezicht op non-discriminatie en misbruik van machtspositie zal het onmogelijk blijken te voorkomen dat KPN concurrenten uit de markt drukt of kan drukken.

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?

Wanadoo is het volledig eens met deze randvoorwaarde. Het belang van ULL voor de intensiteit van concurrentie in Nederland is zeer groot. Zonder concurrentie op infrastructuurniveau op het netwerk van KPN is het zeer waarschijnlijk dat het welvaarteffect van de All IP plannen van KPN negatief zal uitpakken. Wanadoo denkt dat in eerste instantie aan deze randvoorwaarde kan worden door MDF-access zolang als mogelijk in stand te houden. Het is voor Wanadoo namelijk niet evident dat infrastructuur op subloop ontbundeling überhaupt tot stand zal komen. Een van de mogelijkheden om te stimuleren is dat MDF-aanbieders vanuit de MDF 'verhuist' worden naar de SDF.

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 uitfasering van de MDF-locaties en de overgang naar de andere toegangsvormen?

Zoals eerder geconstateerd is Wanadoo er niet van overtuigd dat een overgang naar andere toegangsvormen noodzakelijk is en in de praktijk daadwerkelijk zal plaatsvinden. Wanadoo is van mening dat voorop staat de concurrentiepositie die DSL aanbieders in Nederland hebben opgebouwd. Deze concurrentiepositie biedt een basis voor concurrentiële dynamiek in de markt. De interpretatie van Wanadoo van deze randvoorwaarde is dat de mogelijke overgang naar All IP niet mag leiden tot gedwongen keuzes voor WBA of SLU op basis van de SLU plannen van KPN.

DSL aanbieders moeten voldoende tijd krijgen om hun strategische opties verder te bepalen. Een sprong in het diepe naar All IP is geen optie. Partijen moet de gelegenheid krijgen om te bezien of All IP überhaupt de beloften waar maakt die All IP en of MDF-access onvoldoende basis biedt voor concurrerend aanbod.

Concluderend is Wanadoo van mening dat een uitsluitende keuze voor één van de modellen geen grondslag biedt voor een volwaardig alternatief. Tijd is van cruciaal belang: tijd om te bezien of All IP een succes wordt, tijd om MDF investeringen terug te verdienen, tijd om het bestaande klantenbestand om te zetten naar een nieuw model en tijd om indien haalbaar een basis op te bouwen om te kunnen investeren in infrastructuurconcurrentie.

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?

Wanadoo kan zich vinden in deze randvoorwaarde. Deze randvoorwaarde heeft echter wel de nodige implicaties bijvoorbeeld voor de wijze waarop nieuwe toetreders in latere instantie SLU co-locatie kunnen afnemen. Een upfront ordering model zoals KPN voorstaat voldoet dan niet.

KPN geeft ook onvoldoende inzicht in de redenen waarom het niet mogelijk zou zijn capaciteit te reserveren. Verder dan een algemene constatering dat dit niet efficiënt is, komt het verweer van KPN niet. Wanadoo vindt dat concreet moet worden uitgewerkt wat de voor- en nadelen van de verschillende modellen voor subloop ontbundeling zijn in het licht van de extra kosten versus de voordelen die ook latere investeringen in subloop ontbundeling biedt. Op basis daarvan kan een keuze worden gemaakt voor een van de modellen.

Tot slot wil Wanadoo opmerken dat een volwaardig alternatief weliswaar moet openstaan voor nieuwe toetreders. Dit betekent echter niet dat het alternatief daar (volledig) op toegespitst moeten worden. Een van de belangrijkste voorwaarden voor het volwaardige alternatief is het partijen in staat voort te bouwen op gemaakte investeringen in MDF-access.

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?

Wanadoo heeft nog onvoldoende idee van de betekenis van het door KPN voorgenomen aanbod. Er is nog onvoldoende onduidelijkheid over het WBA aanbod. Tijdens de presentatie van het aanbod door KPN op 16 juni j.l. is Wanadoo gebleken dat het aanbod van KPN slechts in hoofdlijnen is uitgewerkt. Er zijn onvoldoende technische details en concrete tijdsplanningen bekend en ook heeft KPN nog geen tariefvoorstel gedaan.

Ook ten aanzien van technische mogelijkheden is nog veel onduidelijk. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de mededeling van KPN dat het WBA aanbod van KPN downwards compatible is, dat wil zeggen dat de VDSL modems in de straatkast ook ADSL(2+) CPEs kunnen faciliteren. Bij verdere vragen tijdens de presentatie van het WBA bleek hier de nodige onduidelijkheid over te bestaan.

Voordat Wanadoo in staat is om een beeld te vormen van het WBA aanbod van KPN, moeten de mogelijkheden van het wholesale aanbod duidelijk worden gemaakt door KPN. Vanaf het moment dat de voorwaarden voor alle elementen van een mogelijk volwaardig alternatief heeft Wanadoo nog de nodige tijd nodig om haar netwerkstrategie te kunnen bepalen (zie hiervoor ook de antwoorden op overige vragen).

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 toegangsmiddel 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?

Een WBA op redelijke voorwaarden is en blijft een absolute noodzaak om te kunnen concurreren op de Nederlandse markt. In het MDF model is dit al het geval omdat het economisch gezien onhaalbaar is om in heel Nederland breedband toegang te bieden op basis van een eigen netwerk. Dit terwijl schaal- en breedtevoordelen absoluut noodzakelijk zijn om duurzaam te kunnen concurreren met KPN. Hiervoor zijn verschillende redenen zoals investeringen in triple-play diensten zoals het beschikbaar maken van TV content en het bereiken van een kosten- en efficiëntieniveau dat dat van KPN in enige mate kan benaderen.

- **[bedrijfsvertrouwelijk] ... [einde bedrijfsvertrouwelijk]**

Wanadoo voorziet vergelijkbare issues met betrekking tot het All IP WBA aanbod. De vraag of Wanadoo gebruik zal maken van dit WBA aanbod kan pas worden beantwoord op het moment dat alle relevante informatie over het aanbod beschikbaar is.

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

Voor Wanadoo biedt WBA geen alternatief voor MDF-access aangezien het huidige WBA model niet dezelfde technische en economische voordelen biedt van MDF-access. KPN maakt er geen geheim van dat zij een voorkeur heeft voor een WBA model voor concurrenten. Wanadoo ziet dit in licht van het streven van KPN om de reikwijdte van de waardeketen op haar netwerk te verbreden. De concurrentiepositie zou daarmee drastisch verslechteren en de huidige impulsen van MDF-access op de Nederlandse zou verdwijnen.

Het concurrentievoordeel van DSL aanbieders verdwijnt als er slechts een WBA aanbod is op basis waarvan geconcurrereerd kan worden met KPN. Het is dan evident dat duurzame concurrentie met KPN onmogelijk wordt. Zeker als er geen sprake is van prijsregulering van het WBA aanbod van KPN en aanvullend daarvan een effectieve toets op anticompetitieve pricing van KPN op retailniveau. Concurrenten zijn dan simpelweg te afhankelijk van het WBA aanbod van KPN en hebben geen feitelijke garantie dat zij niet van het netwerk van KPN worden gesqueezd, noch is er enige vorm van concurrentiedruk die dit kan voorkomen.

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

Wanadoo is het eens met OPTA dat de verplichtingen voor hoge kwaliteit wholesale breedbandtoegang in stand moeten blijven. Ook voor hoge kwaliteits aanbod geldt echter dat Wanadoo van mening dat de huidige regulering niet afdoende is om de geconstateerde concurrentie problematiek op te lossen. Belangrijkste bezwaar is dat duurzame concurrentie niet mogelijk is zonder effectieve monitoring op price squeeze.

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?

Wanadoo is van mening dat SLU geen reëel alternatief is voor MDF-access. Zeker niet als het gaat om een gedwongen overgang van wijk- naar straatniveau. Een WBA-aanbod doet daar in principe niet aan af, zeker niet in combinatie met een SLU co-locatie model waarin vooraf moet worden aangegeven of daarvan gebruikt zal worden gemaakt. Het is dan niet mogelijk om eerst op basis van WBA een klantenbestand op te bouwen en later alsnog te investeren in SLU.

Verder is er nog zeer veel onduidelijkheid over het SLU model. Er ligt nog geen tariefvoorstel, er is geen duidelijkheid over de mogelijke modellen: line sharing met telefonie en line sharing tussen verschillende breedbanddiensten, full unbundling, etc. Wanadoo is niet in staat een definitief oordeel te vormen over het SLU aanbod voordat deze informatie bekend is. OPTA kan dan ook pas in een later stadium als de benodigde informatie over SLU (en dit geldt ook voor alle andere opties binnen het All IP model) bekend is bij marktpartijen en OPTA.

De mogelijkheden van SLU zijn tot slot ook in grote mate afhankelijk van de migratiemogelijkheden die door KPN worden en de operationele processen en tarieven die daarvoor worden vastgesteld. Op basis van het huidige MDF model voorziet Wanadoo veel initiële problemen bij de inrichting van migratieprocessen. Voorkomen moet worden dat er migratieprocessen ontbreken, service niveaus onvoldoende zijn, tarieven onredelijk hoog zijn. Met name dit laatste punt is van zeer groot belang. Bij MDF zijn deze tarieven in den beginne zeer hoog geweest, dit moet bij SLU worden voorkomen. Ook moet worden zeker gesteld dat er een goed alternatief voor migraties van SDF naar MDF in een overlay situatie.

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?

Mocht All IP leiden tot een uitfasering van MDF omdat dit niet langer een economisch efficiënt alternatief is, ziet Wanadoo een zeer belangrijke optie die kan bijdragen aan een volwaardig alternatief voor MDF access. Een volwaardig alternatief brengt met zich mee dat KPN partijen die aanwezig zijn in een MDF-locatie die wordt uitgefaseerd, meeverhuist naar de subloop. In de praktijk betekent dit dat partijen virtueel gebruik kunnen maken van de infrastructuur op SLU en van een gereguleerde SLU backhaul aanbod.

Een dergelijk alternatief zou een betere concurrentiepositie moeten bieden dan het WBA aanbod van KPN en dit zou ook tot uiting moeten komen in tariefverschillen tussen WBA en dit virtuele SLU aanbod. Partijen kan zo gedurende bijv. 5 jaar de gelegenheid worden geboden om zelf te investeren, bijvoorbeeld in een alternatieve variant van SLU waar concurrenten kunnen investeren in aanschaf van poorten.

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?

Wanadoo heeft hier nog nauwelijks een beeld van, aangezien er nauwelijks informatie over het aanbod bekend is.

Wel staat vast dat een SLU backhaul aanbod noodzakelijk is voor de mogelijkheid om zelf infrastructuur uit te rollen naar kabelverdeelkasten. Wanadoo verwijst ten overvloede naar haar standpunt dat zij echter niet op korte termijn een reëel alternatief ziet in subloop ontbundeling.

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?

Voor Wanadoo staat voorop dat SLU-backhaul moet worden gereguleerd op basis van kostenoriëntatie (bovengrens). Vooralsnog zijn er geen tekenen dat er concurrentie zal kunnen plaatsvinden op het niveau van SLU backhaul. Die heeft immers ook nooit plaatsgevonden op het netwerkniveau tussen kabelverdeelkasten en MDF centrales. Er is in de ogen van Wanadoo dan ook sprake van een vervangingsinvestering in de local loop met een gelijktijdige concentratie van het aantal MDF locaties.

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?

Wanadoo ziet geen alternatieven voor SLU-backhaul geboden door KPN. Wanadoo is dan ook van mening dat SLU backhaul aanbod van KPN gewoon moet worden gereguleerd. Er is immers geen sprake van een nieuw netwerk, maar van verglazing van de huidige local loop. Alleen KPN is hiertoe in staat op basis van haar huidige machtspositie. De haalbaarheid van SLU wordt alleen nog maar verslechterd indien SLU-backhaul niet gereguleerd wordt aangeboden.

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 wordt?

Het is voor Wanadoo te vroeg om te kunnen beoordelen of zij gebruik zal maken van het SLU-backhaul aanbod. Voorop staat dat eerst meer duidelijkheid zal moeten worden geboden over de kosten van subloop ontbundeling en co-locatie.

Zoals eerder aangegeven is tijd een essentiële factor in de ontwikkeling van All IP. Wanadoo voelt zich nu vaak gedwongen om bepaalde uitspraken te doen of keuze te doen over technische en operationele details van implementatie terwijl de hoofdlijnen niet of nauwelijks bekend zijn. Op die basis kan en wil Wanadoo geen gefundeerde keuzes maken.

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 model dat gekozen wordt voor SLU co-locatie moet infrastructuur concurrentie op termijn niet onmogelijk maken. Het is voor Wanadoo niet haalbaar om op korte termijn op basis van dwang te kiezen voor investeringen in subloop ontbundeling.

KPN stelt nu een soort 'take-it-or-leave-it' model voor waarin alleen bestellingen voor co-locatie op voorhand mogelijk zijn. In een later stadium zou alleen nog van adjacent co-locatie gebruik gemaakt kunnen worden.

Wanadoo is van mening dat dit een zeer schadelijk effect zal hebben op infrastructuurconcurrentie en is van mening dat ook alternatieve modellen voor co-locatie nader moeten uitgewerkt. KPN kiest nu zonder nadere motivering voor bijv. meerkosten voor een upfront ordering model. Bijkomend nadeel hiervan is dat lokale overheden zeer afwijzend zullen staan tegenover nieuwe straatkasten die nodig zijn bij adjacent co-locatie. Deze bezwaren zouden kunnen worden weggenomen door een kleine over-dimensionering van de straatkast.

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

Wanadoo is van een mening dat een overgangstermijn van essentieel belang is. Zoals eerder aangevoerd betwijfelt Wanadoo sowieso of All IP inderdaad zal leiden tot een eindsituatie van volledige VDSL2 dekking vanuit de kabelverdeelkast. Een overlay situatie zou dan wel eens zeer lang kunnen duren. Bij het vaststellen van een termijn van overlay dient hier rekening mee gehouden te worden.

Voor wat betreft het voorstel van KPN – voor zover daar sprake van is gezien de beperkte informatie – is Wanadoo van mening dat het niet zo kan zijn dat de overlay na 2010 zeer kort zal duren. Dit is ook in strijd met het uitgangspunten van de huidige MDF-access verplichtingen van KPN. Wil daar recht aan gedaan worden, dan moeten partijen in staat zijn om ook nu nog en in de toekomst nieuwe investeringen te doen en die terug te verdienen. Een langdurige overlay is dan noodzakelijk (5 tot 10 jaar).

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

Wanadoo is van mening dat het niet op voorhand vaststaat dat er sprake moet zijn van een overgangstermijn. Alleen als sprake is van een volwaardig alternatief dat acceptabel is voor alle concurrenten op het netwerk van KPN, concurrenten van KPN onvoldoende rendement uit hun investering in MDF-access kunnen halen én niet in redelijkheid van KPN kan worden gevegd dat zij MDF-access in stand laat, kan het zo zijn MDF-access wordt uitgefaseerd en er sprake is van een overgangstermijn.

Wanadoo is van mening dat deze overgangstermijn minimaal 5 tot 10 jaar moet duren en ondersteunt de constatering van OPTA dat er geen reden is waarom gedurende de overgang

andere dan de huidige tarieven en voorwaarden zouden moeten gelden. In aanvulling daarop wil Wanadoo onder de aandacht brengen dat er een groot gevaar is in de eerste fase van All IP dat er op wholesale niveau een price squeeze plaatsvindt, met andere woorden het gevaar is zeer reëel dat KPN tegen (te) lage kosten WBA aanbiedt, waardoor op basis van de huidige MDF-access tarieven en voorwaarden niet effectief kan worden geconcurrereerd.

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?

Wanadoo is van mening dat er onvoldoende aandacht voor alternatieven voor en varianten van verkoop van MDF-locaties. Wanadoo vindt dat KPN erg veel nadruk legt op de financiering van All IP door de verkoop van MDF-locaties. Wanadoo kan zich niet aan de indruk onttrekken dat niet zozeer de verkoop maar eerder de sluiting van MDF-locaties de doelstelling is van KPN.

Wanadoo vindt dat niet moet worden aangenomen dat verkoop van MDF-locaties ook betekent dat de locaties ook worden gesloten. Er zijn voldoende alternatieven voor sluiting van MDFs. Zo kunnen MDF locaties gedeeltelijk worden verkocht, kan er een ketenbeding worden opgenomen die MDF-access veilig stelt. Al deze opties moeten worden onderzocht.

Tot slot wil Wanadoo opmerken dat de MDF locaties van KPN in een monopoliepositie zijn verworven. Het staat voor Wanadoo daarmee niet vast dat het KPN überhaupt de opbrengst van deze locaties eigen gewin kan gebruiken. Wanadoo is van mening dat concurrenten met een aanwezigheid in een MDF locatie gecompenseerd moeten worden voor de sluiting van de MDF locatie.

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?

Wanadoo heeft bovenstaand al vele aspecten aan de orde gebracht. In aanvulling op de onderwerpen die al door OPTA zijn geïdentificeerd wil Wanadoo de volgende onderwerpen onder de aandacht van OPTA brengen:

- non-discriminatoire gebruik van informatie bij migratie. KPN heeft een klantenbestand opgebouwd vanuit een monopoliesituatie en heeft onder meer AMM op de retailmarkt voor vaste telefonie en de markt voor ontbundelde toegang. OPTA moet voorwaarden stellen aan het benaderen van klanten voor de overgang van telefonie klanten naar een nieuwe aansluiting op basis van All IP. Concurrenten van KPN dienen dezelfde mogelijkheden hiervoor te krijgen als KPN (toegang tot NAW gegevens, gezamenlijke mailings, etc.)
- Is het mogelijk op basis van de All IP infrastructuur diensten te blijven aanbieden op basis van ADSL(2+). KPN stelt haar netwerk downwards compatibel is, dit moet echter nader worden uitgewerkt.

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 hier een pro-actieve rol in te spelen. Het moet klip en klaar zijn dat KPN niet kan beginnen met de uitrol en introductie van All IP voordat OPTA haar goedkeuring aan een volwaardig alternatief heeft gegeven. Eerst moet er goedkeuring van OPTA komen voor alle relevante aspecten van de All IP plannen van KPN. Dit zelfde geldt voor de start van de pilots die KPN wil uitvoeren. OPTA dient een beoordeling uit te voeren op alle relevante punten: voorwaarden voor continuering van MDF-access; alternatieven voor MDF-access, het model van subloop ontbundeling en de tarieven en voorwaarden, tarieven en voorwaarden van het WBA aanbod, tarieven en voorwaarden van SLU backhaul, de onderlinge samenhang tussen de verschillen modellen, bijvoorbeeld ten aanzien van price squeeze.

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?

Wanadoo ziet verschillende vraagstukken in de relatie tussen All IP en vaste telefonie:\

- de markt voor wholesale toegang vaste telefonie zal opnieuw moeten worden geanalyseerd. Er zullen immers fundamentele veranderingen plaatsvinden in deze markt;
- KPN heeft aangegeven vaste telefonie zowel op basis van C7 als op basis van IP te bieden. Er is echter geen duidelijkheid over tarieven die voor beide 'diensten' zullen gelden of dat het KPN vrijstaat klanten op een gegeven moment over te zetten naar telefonie op basis van IP. Voor Wanadoo staat voorop dat moet worden voorkomen dat KPN haar dominante positie op de markt voor vaste telefonie kan misbruiken door nieuwe abonnementsvormen al dan niet in combinatie met bundels van andere diensten aan te bieden. Daarom moeten worden gezorgd dat KPN en concurrenten op gelijke wijze in staat worden gesteld consumenten te benaderen (inclusief effectieve monitoring van misbruik machtspositie, en technische en economische replicerbaarheid).
- Er ligt ook een belangrijke relatie tussen retail ondergrensregulering. Als telefonie vanuit de SDF wordt gefaciliteerd op basis van IP is er volgens Wanadoo geen reden meer voor een lichter regime voor VoIP telefonie dan voor PSTN telefonie. Immers de (grotendeels) in monopoliepositie verworven klantenbase van KPN zal uiteindelijk migreren naar telefonie op basis van IP.
- KPN heeft aangegeven toegangsdiensten voor vaste telefonie te blijven bieden waaronder CPS. Wanadoo vraagt zich af hoe de voorwaarden voor deze dienst er uit zien alsmede de technische vorm van toegang.

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 belangrijkste vraagstuk heeft betrekking op MDF backhaul. Wanadoo neemt deze dienst nu overwegend van KPN af. De gevolgen van All IP zijn nu nog helemaal niet duidelijk. Zeker daar waar er geen alternatieven zijn voor KPN voor MDF backhaul dient OPTA dit onderwerp nauwgezet te volgen en waar nodig over te gaan tot regulering om te voorkomen dat KPN via een ongereguleerde dienst in staat om MDF partijen uit de MDF locaties te squeeze.

Afsluitende opmerking

Wanadoo heeft haar standpunten in dit issue paper gebaseerd op de huidige stand van informatievoorziening door KPN. Het staat vast dat er veel nieuwe informatie van KPN zal volgen. Wanadoo is van mening dat OPTA expliciet rekening moet houden met het feit dat deze informatie en voornemens een nieuw licht zal werpen op de onderwerpen in dit issue paper en verzoekt OPTA hier in haar nota van bevindingen ook expliciet rekening mee te houden.