Aanvullende reactie van BT, Colt en Verizon op OPTA's ontwerp marktanalyse besluiten voor huurlijnen, ULL, WBT en VT

Hierbij treft u in aanvulling op de reacties van ACT enkele specifieke opmerkingen aan van BT, Colt en Verizon (hierna: BCV). Deze aanvulling heeft vooral betrekking op onderwerpen waarover binnen ACT geen eensluidende mening bestaat en/of die voor BCV van groot belang zijn. Tenzij expliciet anders wordt aangegeven kan deze reactie en de daarbij behorende bijlagen openbaar worden gemaakt.

Introductie

Ter introductie, BCV zijn alle drie aanbieders van telecommunicatiediensten aan (groot)zakelijke afnemers.

De specifieke karakteristieken van de zakelijke markt waarin BCV zich bewegen staan nader beschreven in het u al eerder verstrekte paper van ACT "De zakelijke telecommunicatiemarkt vraagt om een eigen regelgevende agenda" van 17 november 2007[1], dat geheel door BCV wordt onderschreven.

Zoals u ook kunt lezen in het ACT paper, is het voor zakelijke aanbieders, zoals BCV, van levensbelang dat zij onder concurrerende voorwaarden kunnen beschikken over wholesale equivalenten van alle toegangsproducten die de AMM-partij aan zakelijke eindgebruikers aanbiedt. Indien dat onverhoopt niet het geval is, bijvoorbeeld omdat voor een bepaald toegangsproduct geen wholesale variant wordt geleverd aan alternatieve zakelijke aanbieders of wel wordt geleverd maar tegen voorwaarden die niet concurrerend zijn, dan heeft dit tot direct gevolg dat de concurrentiepositie van alternatieve aanbieders ten opzichte van de AMM-partij wordt verzwakt. Dit is het bredere perspectief dat u steeds voor ogen moet houden bij het lezen van deze reactie.

Als we kijken naar wholesale toegang, dan moeten we constateren dat voor BCV het afnemen van MDF-access economisch niet haalbaar is. Dit wordt ook nader uiteengezet in bovengenoemd ACT paper. Hetzelfde geldt in versterkte mate voor SDF-access en ODF-access. Op basis van de structurele marktmonitor beschikt OPTA over de aantallen verbindingen die BCV leveren aan eindgebruikers en op basis van die gegevens kan OPTA waarschijnlijk ook redelijk eenvoudig zelf verifiëren dat een zelfstandige business case voor ontbundelde toegang er voor BCV niet inzit.

Omdat ontbundelde toegang geen haalbaar alternatief is, zijn BCV voor het bedienen van hun klanten aangewezen op de inkoop van wholesale toegangsproducten bij derde partijen. Het gaat daarbij vooral om de volgende producten: hoge kwaliteit (HK) WBT, lage capaciteit (LC) huurlijnen en hoge capaciteit (HC) huurlijnen.

Marktdefinitie

BCV is het in grote lijnen eens met de door OPTA gehanteerde afbakeningen van de relevante markten. Hierbij moeten echter de volgende kanttekeningen worden geplaatst.

- Bij huurlijnen is het onderscheid tussen de markten van LC huurlijnen en HC huurlijnen adequaat. Erkend moet echter worden dat het grensvlak van 20Mb

[1] Zie: http://www.act-telecom.nl/images/zakelijke_markt_position_paper_final_3.12.07_copy.pdf

gedurende de reguleringsperiode kan verschuiven. We zijn verheugd dat glas en ethernet onderdeel vormen van beide markten, omdat het daarbij immers gaat om de snelst groeiende marktsegmenten.

- BCV is het eens met de conclusie van OPTA dat een onderscheid moeten worden gemaakt tussen lage kwaliteit (LK) WBT en HK WBT Dit onderscheid is van belang omdat alleen HK WBT geschikt is voor toepassingen in de (groot)zakelijk markt. We menen echter dat gelet op de overeenkomsten in functionaliteiten en substitutiemogelijkheden, HK WBT onderdeel uitmaakt van de markt voor LC huurlijnen. Van belang in dit verband is dat OPTA onderkent dat substitutie van LC huurlijnen door HK WBT thans belemmerd wordt door kunstmatige kwaliteitsbeperkingen voor HK WBT van KPN.

- BCV is verheugd dat glas onderdeel uitmaakt van ontbundeling, maar meent dat dit niet alleen moet gelden voor FTTH maar ook voor FTTO. Bovendien is van belang dat glas ook onderdeel uitmaakt van de HK WBT markt en de in dat verband op te leggen verplichtingen.

- BCV is het eens is met het onderscheid tussen residentiële en zakelijke vaste telefonie. We menen echter dat binnen die twee markten een nader onderscheid moet worden gemaakt tussen verkeersdiensten en telefonieaansluitingen, zowel retail als wholesale. Aldus is sprake van twee zakelijke markten: de zakelijke markt voor hoogcapacitaire (ISDN30) telefonie-aansluitingen en de zakelijke markt voor verkeersdiensten.

De conclusie van OPTA dat in alle bovengenoemde markten sprake is van nationale markten wordt door BCV onderschreven. Het is goed om te zien dat daaraan een diepgravende analyse ten grondslag ligt.

Dominantie analyse

Uiteraard zouden BCV graag willen dat sprake was van volwaardige concurrentie in bovengenoemde wholesale markten. Dan zorgt immers de concurrentie ervoor dat de betreffende wholesale producten tegen concurrerende prijzen en kwaliteit kunnen worden afgenomen. Helaas is dat nog lang niet het geval, getuige ook de ontwerp-besluiten van OPTA, waarin wordt geconstateerd dat KPN met nog steeds zeer hoge marktaandelen en voordelen op tal van secundaire aspecten over aanmerkelijke marktmacht beschikt op alle genoemde markten. Bovendien is sprake van beperkte restconcurrentie die vaak ook nogal versnipperd is. We menen overigens ook dat KPN dominant is/zal zijn voor zakelijke glasaansluitingen.

Verplichtingen

BCV zijn het eens met OPTA's conclusies dat het volledige pakket aan verplichtingen, inclusief tariefregulering, van toepassing moet worden verklaard op KPN voor de markten voor HK WBT[2], LC huurlijnen en HC huurlijnen.

Zeker nu het onder invloed van KPN's All IP plannen voor alternatieve wholesale aanbieders nog lastiger wordt om met KPN te concurreren in de markten voor HK WBT, LC huurlijnen en HC huurlijnen, is aanscherping van de verplichtingen voor

[2] Dat we deze markt in het vervolg van deze reactie apart blijven noemen neemt niet weg dat we van mening zijn dat HK WBT onderdeel vormt van de LC huurlijnenmarkt

KPN hoogst noodzakelijk. BCV vragen in dit verband speciale aandacht voor:

- Kostengeoriënteerde tarieven van KPN;
- Waarborgen dat de kwaliteit van KPN's wholesale dienstverlening op alle relevante onderdelen adequaat is en niet onderdoet voor die welke KPN aan haar eigen eindklanten geeft;
- Waarborgen ter voorkoming van marge-uitholling door toedoen van KPN;
- Randvoorwaarden ingeval van uitfasering van gereguleerde diensten.

Op al die terreinen valt in Nederland nog heel wat te winnen. Naar de mening van BCV moeten dit de speerpunten vormen voor de regulering in de komende reguleringsperiode. Uiteraard is eveneens van belang dat (zakelijk) glas onderdeel vormt van de verplichtingen voor HK WTB.

Kostengeoriënteerde tarieven

In algemene zin verwijzen BCV graag naar de brief van ACT van 7 april 2008[3] waarin wordt aangegeven dat Nederlandse tarieven tot de best practice in Europa zouden moeten behoren. Tijdens het WPC voorbereidingstraject zullen BCV op dit punt meer specifieke input geven aan OPTA. Hier willen we echter alvast de onderstaande punten onder de aandacht brengen:

- Tarieven van KPN voor HK WBT zijn extreem hoog: onder verwijzing naar de berekening die is opgenomen in de reactie van BCV van 15 mei 2008,wordt hier herhaald dat bijvoorbeeld een 2Mb WBT naar onze mening tussen €35-40 zou moeten kosten, terwijl KPN thans prijzen hanteert tussen €146-172.
- Ook moet in het kader van kostengeoriënteerde wholesaletarieven nadrukkelijk worden gelet op de retailtarieven die KPN hanteert. Zo zijn de retailprijzen van KPN voor ISDN30 concrete indicaties dat de wholesaleprijzen die KPN hanteert voor 2Mb huurlijnen en 2Mb ethernet veel te hoog liggen. Hetzelfde geldt voor de ethernetprijzen van KPN in de retailmarkt.

Er zijn aanbieders die stellen dat op de markten voor HK WBT, LC huurlijnen en HC huurlijnen geheel of gedeeltelijk afgezien moet worden van tariefregulering. Kennelijk zijn deze partijen bevreesd voor hun positie op deze markten als aanbieders van wholesale diensten. BCV is van mening dat tariefsregulering op genoemde markten slechts achterwege kan blijven indien van genoemde leveranciers voldoende concurrentiekracht is te verwachten. Gezien de hoogte van de tarieven is hiervan geen sprake en is tariefregulering op deze markten nog altijd noodzakelijk. Toegeven aan het pleidooi voor het afschaffen van tariefregulering leidt in de huidige marktsituatie tot het in stand houden van inadequate concurrentie met alle gevolgen van dien, zoals inefficiënte toetreding. Daarmee zouden niet alleen de belangen van wholesale afnemers zoals BCV worden geschaad, maar ook die van eindgebruikers die dan waarschijnlijk immers geconfronteerd zouden worden met te hoge tarieven. Voorts komt het meerdere keren naar voren gebrachte argument dat anders gedane investeringen geen waarde meer hebben oneigenlijk voor. Immers de uitrol naar bijvoorbeeld MDF centrales is voor een groot deel door een van de BCV partijen verricht ten behoeve van een wholesale aanbieder die thans in concurrentie met KPN bitstroom toegang levert. De lijnen die naar deze centrales zijn gelegd staan niet op de balans van genoemde alternatieve wholesale aanbieder.

Kwaliteit van dienstverlening

[3] Zie: http://www.act-telecom.nl/images/brief_act_opta_wpc_final_7.4.08.pdf

Dit aspect komt terecht ook prominent aan de orde komt in de diverse ACT reactie. Toch willen we hier toch nog even extra benadrukken dat kwaliteitsissues vooral van belang zijn in de zakelijke markt, waar immers veelal sprake is van bedrijfskritische toepassingen, en zaken als kwaliteit van dienstverlening, betrouwbaarheid en reparatietijden etc. bepalend kunnen zijn voor het winnen van een klant. Kunstmatige kwaliteitsverschillen tussen de verschillende wholesale diensten van KPN dienen te worden voorkomen, omdat KPN daarmee concurrenten/afnemers kan dwingen tot afname van bepaalde (duurdere) diensten om daarmee kosten van concurrenten te verhogen. Dit gebeurt momenteel bijvoorbeeld in de zin dat de slechte kwaliteit van HK WBT, BCV dwingen uit te wijken naar veel duurdere ILL's.

Marge-uitholling

Dit is een fenomeen dat speelt bij verschillende diensten. Zo hebben BCV OPTA al eerder gewezen op een prijssqueeze voor ethernet (bijlage) en wordt in onze reactie voor huurlijnen en de ACT reacties voor WBT en VT gewag gemaakt van diverse andere concrete gevallen van prijssqueeze, waaronder die voor ISDN30. Ook OPTA stelt een risico op marge uitholling vast voor de Vaste Telefonie, WBT en Huurlijnen markten, maar heft niettemin en zonder nadere motivering de bestaande retail verplichtingen op en introduceert wholesale maatregelen die niet tot een afdoende addressering van de marge-uitholling problematiek leiden. Om die moeten alsnog effectieve maatregelen worden getroffen tegen marge-uitholling. Dit kan door middel van de introductie van een zogenaamde "imputation test", zoals nader wordt beschreven in een ACT paper over prijssqueeze.

Randvoorwaarden uitfasering

In aanvulling op wat hierover is gezegd in onze reactie op huurlijnen, en in de ACT reacties ULL en WBT, willen we hier nogmaals herhalen dat KPN van plan is in het kader van MDF-access uitfasering zogenaamde migratiecompensatie kortingen te verlenen aan partijen die bereid zijn vrijwillig de MDF's te verlaten, met als gevolg dat deze partijen veel lagere tarieven zullen betalen voor dezelfde hoge kwaliteit bitstroom dienst dan partijen zonder MDF verleden of met een beperkt MDF verleden. In dit verband wijzen we naar de reactie van BCV op de vragenlijst van OPTA van 15 mei 2008 en de daarbij gevoegde brieven van 17 oktober 2007 en 14 december 2007, waarin we aangeven dat ook op andere onderdelen naar onze mening sprake is van handelen in strijd met geldende non-discriminatieverplichtingen voor ULL en WBT. We verzoeken OPTA in de finale besluiten expliciet te maken dat dergelijke constructies niet zijn geoorloofd.

BCV is als afnemer van ILL dienstverlening verontrust door wisselende berichten van KPN dat ILL al dan niet uitgefaseerd gaat worden nog voor 2012. In het besluit Huurlijnen dient OPTA derhalve vast te leggen dat in deze gereguleerde periode alle verplichtingen onverkort van toepassing zijn. Ook hier dient minimaal drie jaar vooraf een volwaardig alternatief overeengekomen te zijn voordat van enige uitfasering en/of migratie sprake kan zijn.

Bijlagen:

- BCV reactie 15 mei 2008 inclusief bijlagen
- BCV klacht over prijssqueeze ethernet (BEDRIJFSVERTROUWELIJK).

AMSTERDAM, 8.9.2008