Schriftelijke bijdrage van Koninklijke KPN N.V.
in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure o.g.v. artikel 6b.1 Tw

n.a.v. het ontwerpbesluit van OPTA van **29 juli** 2008

inzake de

marktanalyse Huurlijnen

Koninklijke KPN N.V.
J. van den Beukel, Regulatory Officer
Postbus 30.000
2500 GA Den Haag
jilles.vandenbeukel@kpn.com

8 september 2008

Hierbij volgt de reactie van KPN op het ontwerpbesluit van OPTA d.d. 29 juli 2008 inzake de marktanalyse Huurlijnen.

Een algemene inleiding, die ingaat op een aantal gemeenschappelijke aspecten van de marktanalyses alsmede het contextdocument van OPTA maakt deel uit van de reactie. Een aantal bijlagen maakt ook deel uit van onze reactie.

De passages die bedrijfsvertrouwelijk zijn, worden aangegeven met **[KPN VERTROUWELIJK …].**

Contactpersoon van KPN is:

Jilles van den Beukel
Postbus 30000
2500 GA Den Haag
Tel. 070-4460720
e-mail: jilles.vandenbeukel@kpn.com

Inhoudsopgave

0. Algemene inleiding bij de ontwerpbesluiten vaste telefonie, breedband en huurlijnen 6
Two is as good as it gets 6
Zekerheid over regulering 6
Open wholesale model 7
Glas: FttH en koper worden ten onrechte gerekend tot dezelfde markt 7
Overkill van wholesale maatregelen 7

1. Samenvatting 9

2. Ontwikkelingen in de huurlijnenmarkt 10
2.1 All IP 10
2.2 Traditionele huurlijnen worden minder belangrijk 10
2.3 Verschuiving naar hoge capaciteiten 10

3. Marktafbakening 11
3.1 Geen analyse door OPTA van mededingingsproblemen op de retailmarkt 11
3.2 Lage capaciteit vs hoge capaciteit 11
3.3 Trunkverbindingen versus terminating verbindingen 12

4. Dominantie 13
4.1 Algemeen 13
4.2 Retail 13
4.3 Wholesale 18
4.4 Trunk 25

5. Analyse mededingingsproblemen 26

6. Verplichtingen 28
6.1 Lage Capaciteit 28
6.2 Hoge capaciteit 29
6.3 Nadere invulling verplichtingen 31

7. Conclusie 33

Bijlagen

Bijlage 1: WEAS aanbod 35

Bijlage 2: WEAS aanbod en vergelijking EVPN - WEAS. 36
Introductie 36
Netwerkopbouw en tariefstructuur 36
Representatieve klantvoorbeelden 38
Wholesale inkoop 39
Rekenvoorbeeld 1: [KPN VERTROUWELIJK: [redacted]] 39
Rekenvoorbeeld 2: [KPN VERTROUWELIJK: [redacted]] 40
Rekenvoorbeeld 3: [KPN VERTROUWELIJK: [redacted]] 42
Kanttekeningen bij bovenstaande voorbeelden 43
Berekeningen voor gehele EVPN base 44

Bijlage 3: Prijsgegevens wholesale huurlijnen van derden. 46
MDF backhaul tarieven van BT ..... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
Wholesale Ethernet tarieven ..... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**
Conclusie prijsgegevens concurrenten 47

Bijlage 4: Concurrentiesituatie glas op bedrijventerreinen. 48
Partijen die actief zijn op bedrijventerreinen 48
Concurrentiesituatie 49
Prijsgegevens concurrentie 50
Breednet 51
KPN installed base 51
Conclusie 53

Bijlage 5: Conclusies uit de vorige marktanalyses voor hoge capaciteit huurlijnen 54
Schaalvoordelen 54
Breedtevoordelen 54
Controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur 55
Toetredingsbarrières 55

Bijlage 6: Relevante passages in verweerschrift OPTA en CBB uitspraak mbt huidig marktbesluit 57
Verweerschrift 57
CBB uitspraak 61

Bijlage 7: Technische opties voor huurlijnen op basis van ULL 63
TDM en SDH gebaseerde backhaul 63
Huurlijnen via Circuit Emulatie 65
Huurlijnen via TDM technologie met pakket-geschakelde backhaul 65
Beschikbaarheid 66
Conclusie technische opties voor huurlijnen over MDF 66

Bijlage 8: Analyse lost orders 2007 68

Bijlage 9: Brief van KPN van 29 juli jl 69

Bijlage 10: Brief van KPN van 17 april jl 69

Bijlage 11: Zienswijze KPN op het WPC-kader in de ontwerp-besluiten 70
Inleiding 70
Algemene opmerkingen met betrekking tot de WPC 70
Kostenoriëntatie leidt tot minder investeringen 70
Aansluiting met huidige WPC-periode. 71
Tariefmandjes 71
Accountantscontrole 72
Proportionele toerekening wholesalespecifieke kosten 72
Afschrijvingsmethoden en –termijnen 74
Stranded assets, overlay en leegloop. 75
Overlay is niet inefficiënt maar noodzakelijk. 75
Full cost recovery-principe wordt ten onrechte verlaten 76
Investeringen en innovatie worden ontmoedigd 76
Onjuiste interpretatie van de risicovergoeding in de WACC 78
Bepalen van kosten van stranded assets en leegloop. 78
Tariefstijgingen zijn uitgesloten 79
Overeenkomst met de 2G en 3G technologie in het mobiele netwerk. 79
Comparatieve efficiency analyse 80
Tariefdifferentiatie 81
Accounting separation 82
KPN krijgt een zwaardere kostenoriëntatie en rapportageverplichtingen ten opzichte van kabelaars 83

0. Algemene inleiding bij de ontwerpbesluiten vaste telefonie, breedband en huurlijnen

In deze inleiding reageren wij kort op een aantal hoofdzaken van de ontwerpbesluiten van OPTA. Daarbij komt ook het begeleidende document ‘Context en perspectief bij de ontwerpbesluiten’ aan de orde.

Two is as good as it gets

In het kader van de veel geciteerde opmerking ‘two is not enough’ van OPTA willen wij enkele kanttekeningen maken over de vraag in hoeverre het realistisch is dat er méér dan twee vaste aansluitnetwerken in één regio komen. Schaalgrootte speelt hierin een belangrijke rol. Vanuit bedrijfseconomisch perspectief lijkt het niet aannemelijk dat hiervan sprake zal zijn. Vanuit hetzelfde bedrijfseconomisch perspectief is het een rationele strategie voor KPN om toegang te bieden aan andere telecom aanbieders op het netwerk. Dat betekent dat, ook in een situatie van twee aansluitnetwerken, er sprake zal zijn van veel concurrentie op wholesale en retail dienstenniveau. Regulering is in zo’n situatie niet per definitie noodzakelijk. Een marktanalyse zou daarom niet op voorhand moeten beginnen met het uitgangspunt dat twee vaste aansluitnetten onvoldoende concurrerend zijn. In een marktanalyse is immers ruimte voor een onafhankelijke beoordeling van de concurrentiesituatie noodzakelijk.

Ook een blik op het buitenland laat zien dat de aanwezigheid van twee infrastructuren lang geen vanzelfsprekendheid is. In weinig landen van de EU zijn twee vaste aansluitnetwerken met (bijna) landelijke dekking aanwezig. De kabel heeft slechts in een beperkt aantal gevallen in andere landen dezelfde combinatie van penetratie, technologische hoogwaardigheid en dienstenaanbod als in Nederland. In sommige van die landen zijn er wel initiatieven voor een nieuwe glasnetwerk zoals Fastweb in Italië. Maar de omvang van die initiatieven leidt nog lang niet tot een met Nederland vergelijkbare situatie van twee vaste aansluitnetwerken.

Zekerheid over regulering

De ontwerpbesluiten van OPTA hebben betrekking op de komende drie jaar en moeten daarom prospectief zijn. In dat licht is het van belang dat de besluiten van OPTA een klimaat scheppen waarin de verwachting gewettigd is dat investeringen in nieuwe infrastructuur kunnen gedijen, ook als nadat de investering is gedaan de marktomstandigheden zich vooralsnog minder gunstig blijken te ontwikkelen en het markttrisico dus groter blijkt te zijn dan eerder wellicht door een toezichthouder is ingeschat. Eindgebruikers en telecom aanbieders zullen uiteraard kunnen profiteren van nieuwe infrastructuur die meer bandbreedte en hogere snelheden biedt. Maar investeerders moeten dan wel weten waar zij aan toe zijn vóórdat zij investeren. In het begeleidende Context document van OPTA geeft OPTA weliswaar een aanzet voor zekerheid maar biedt nog onvoldoende zicht op wat wij kunnen verwachten op het gebied van regulering van glas in de komende reguleringsperiode en de periode daarna. Er zal duidelijkheid moeten komen over de vraag of en hoe OPTA ingrijpt in de tarieven van ODF en WBA en of OPTA de zekerheid kan verschaffen dat de businesscase gedurende de terugverdienperiode niet wordt ondermijnd. Zolang hierover geen duidelijkheid bestaat, is het onwaarschijnlijk dat investeerders bereid zijn om te investeren in een grootschalige uitrol van glas.

Open wholesale model

De concurrentiedruk van de kabel is groot. KPN verliest nog steeds veel telefonie- en internetklanten aan de kabel. De kabel staat er ook veel beter voor op de Multiplay markt. In dat licht is KPN een strategie van een open wholesale model begonnen onder het motto ‘beter een wholesale klant dan helemaal geen klant’. Al vanaf het begin van de All IP plannen is de opzet van het nieuwe netwerk van KPN geweest dat er meerdere telecom aanbieders meerdere diensten kunnen aanbieden. Dat wordt uiteraard ook mogelijk gemaakt door IP-technologie waarbij alle diensten over één infrastructuur kunnen worden aangeboden. Het open wholesale model wordt ook gevolgd voor de FttH netten die door Reggefiber worden uitgerold en waarin KPN een deelneming wil nemen. In de ontwerpbesluiten van OPTA wordt onvoldoende rekening gehouden met deze wijziging van strategie door KPN als gevolg van de marktdruk. OPTA gaat nog teveel uit van de gedachte dat KPN een closed shop strategie wil volgen. Een gedachte die de kabelexploitanten uitdrukkelijk wél ondersteunen.

Glas: FttH en koper worden ten onrechte gerekend tot dezelfde markt

In de besluiten gaat OPTA er ten onrechte vanuit dat FttH een opvolger is van het koper netwerk waardoor in de wholesale marktdefinities koper en FttH ten onrechte tot één markt worden gerekend. Hieraan ligt ten grondslag dat de ontwikkeling van Multiplay diensten op de retail markten onvoldoende worden meegenomen. Alleen FttH netwerken en kabelnetten kunnen een gelijkwaardig Multiplay aanbod bieden met telefonie, breedband Internettoegang van hoge snelheden en analoge en digitale televisie. Een Multiplay aanbod via het koper netwerk kan géén analoge televisie bieden en geen hogere Internetsnelheden.

Deze constatering is van belang voor de marktafbakening van de markten van lage kwaliteit WBT en ontbundelde toegang. Het is de vraag of FttH tot dezelfde markt als koper gerekend mag worden . In ieder geval behoren FttH en kabel tot dezelfde markt van WBT en ontbundelde toegang. Dat heeft ook gevolgen voor de dominantie analyse. De positie van de kabel voor Multiplay (en uiteraard televisie) is zo sterk dat, nu FttH nog zo in de kinderschoenen staat, er geen sprake is van aanmerkelijke marktmacht van een aanbieder van FttH.

Overkill van wholesale maatregelen

Het intrekken van de retail maatregelen op de markt van vaste telefonie is terecht en past bij de concurrentie op de telefonie markten. Met name de ontwikkeling van VoB op de consumenten en zakelijke markten brengt mee dat de concurrentie is toegenomen en alleen maar zal blijven toenemen.

Bij de keuze voor de maatregelen kiest OPTA terecht voor het stimuleren van infrastructuurconcurrentie door in beginsel maatregelen te nemen die toegang bieden op een ‘zo laag mogelijk’ punt in het netwerk. Deze benadering wordt gevolgd voor WBT en ULL over koper en glas. Doordat KPN pas na de publicatie van de ontwerp besluiten in staat was om informatie te geven over de uitfasering van de MDF-centrales, kon OPTA in haar ontwerpbesluit niet meewegen dat er in de

komende reguleringsperiode geen MDF-access, op enkele centrales na, wordt uitgefaseerd. In het ontwerp besluit gaat OPTA er nog vanuit dat er de komende jaren veel MDF centrales verdwijnen waardoor de afhankelijkheid van WBT van KPN groter zou worden. Nu deze informatie wel bekend is gemaakt, gaan wij er vanuit dat het ontwerp besluit op dit punt wordt aangepast en dat de voorgenomen regulering van WBT niet doorgaat.

Het valt op dat OPTA voornemens is om veel nieuwe wholesale regulering voor zakelijke marktsegmenten in te voeren. Hierbij is sprake van ‘overkill’. Zowel WBT hoge kwaliteit over koper als ILL als WEAS wordt door OPTA met zware verplichtingen gereguleerd. Dit, terwijl hier vaak dezelfde type retaildiensten over worden geboden. De regulering heeft ook betrekking op alle varianten van snelheden en kwaliteiten van deze wholesale diensten. De proportionaliteit van deze opeenstapeling van verplichtingen is ver te zoeken.

Van een level playing field met de kabel is daardoor overigens ook geen sprake. Het aantal wholesale verplichting voor KPN op verschillende markten is beduidend hoger dan voor de kabel. Dit verschil in behandeling is niet te rechtvaardigen, omdat de Multiplay ontwikkeling wordt ondergewaardeerd. De sterke positie van de kabel op Multiplay komt onvoldoende tot uitdrukking.

1. Samenvatting

KPN heeft kennis genomen van het op 29 juli 2008 door OPTA gepubliceerde ontwerpbesluit "Marktanalyse Huurlijnen" (hierna ook: het **Ontwerpbesluit**). KPN kan zich niet verenigen met verscheidene onderdelen uit het Ontwerpbesluit.

In het bijzonder bestrijdt KPN OPTA's voorlopige conclusies dat:

- De verplichtingen voor de wholesale markt voor laagcapacitaire terminating huurlijnen onverminderd gehandhaafd dienen te blijven,
- KPN zich onafhankelijk kan gedragen op de wholesale markt voor hoogcapacitaire terminating huurlijnen.

De verplichtingen voor laagcapacitaire huurlijnen houden te weinig rekening met de noodzakelijke migratie naar een Next Generation netwerk.

De verplichtingen voor hoogcapacitaire terminating huurlijnen zijn niet proportioneel. Er is weinig veranderd sinds de marktanalyse van 2005 waardoor er geen aanleiding is voor een verzwaring van de ex ante maatregelen voor KPN. Alternatieve operators met eigen locale glasnetwerken zorgen voor prijsdruk. Deze prijsdruk in de komende reguleringsperiode zal onverminderd hoog blijven.

KPN stelt vast dat het opleggen van verplichtingen voor hoogcapacitaire huurlijnen niet gerechtvaardigd is, gegeven de omstandigheid dat geen sprake is van een dominante positie, en dat geen daadwerkelijke mededingingsproblemen kunnen worden geïdentificeerd.

2. Ontwikkelingen in de huurlijnenmarkt

2.1 All IP

Voor de marktanalyse van huurlijnen van lage kwaliteit is van belang dat KPN haar openbaar aanbod 'Draft MDF Migration offer' d.d. 25 april 2008 garandeert dat de werking van het SDH platform en daarmee de levering van interconnecting leased lines (ILL) gewaarborgd blijven tot en met 2012. Dat betekent dat de uitrol van het nieuwe All IP netwerk in de komende reguleringsperiode van OPTA niet ten koste gaat van de levering van ILL's. Tot en met 2011 zullen niet méér dan 8 centrales worden gesloten. In die centrales worden momenteel niet meer dan 30 ILL's aan andere telecom aanbieders geleverd. Zie bijlage 9 (de brief van KPN van 29 juli jl.).

2.2 Traditionele huurlijnen worden minder belangrijk

Een aantal jaren geleden waren huurlijnen nog de belangrijkste drager voor telecommunicatiediensten voor bedrijven. Deze rol is inmiddels overgenomen door goedkopere datacommunicatiediensten. Traditionele huurlijnen zullen een steeds kleinere rol spelen en uiteindelijk verdwijnen. Ook leveranciers schakelen hun productie steeds meer over van traditionele technologie voor huurlijnen zoals PDH en SDH naar pakketgeschakelde technologie, met name naar ethernet. In veel gevallen is de traditionele huurlijn apparatuur niet meer leverbaar of alleen leverbaar tegen aanzienlijk hogere kosten.

2.3 Verschuiving naar hoge capaciteiten

De bandbreedtebehoefte toont al vele jaren een stijgende trend. Deze wordt gedreven door toenemend dataverkeer en toenemende bandbreedtebehoefte van bedrijfsapplicaties. Deze stijgende bandbreedtevraag kan op termijn steeds minder goed met koper worden ingevuld. Om die reden ontstaat er een toenemende behoefte aan glasaansluitingen voor bedrijven. Omdat glasaansluitingen toekomstvast zijn bestaat er ook een grote interesse hiervoor vanuit de vastgoed sector; een kantoor met glasaansluiting heeft immers meerwaarde. Door de vraag van meerdere bedrijven op een bedrijventerrein te bundelen zijn afnemers in staat om tegen gunstige voorwaarden glasaansluitingen af te nemen. Diverse partijen zijn actief op bedrijventerreinen, wat leidt tot gunstige tarieven en voorwaarden.

3. Marktafbakening

3.1 Geen analyse door OPTA van mededingingsproblemen op de retailmarkt

Voor de marktanalyse is het van belang om stil te staan bij de algemene werkwijze van een marktanalyse. Een marktanalyse start bij de retailmarkt. Indien geconstateerd wordt dat er mededingingsproblemen kunnen optreden op de retailmarkt, moet worden nagegaan via welke maatregelen deze problemen kunnen worden opgelost. Primair via wholesale maatregelen en als dat niet afdoende is, via retail maatregelen. Een en ander betekent dat een wholesale maatregel ertoe moet leiden dat een mededingingsverstoring op de retailmarkt wordt opgelost.

Thans is niet duidelijk welke verstoringen op de retailmarkt door OPTA worden voorzien. OPTA beperkt zich in het Ontwerpbesluit tot de vaststelling van de marktaandelen van KPN op de retailmarkten. Er wordt niet nagegaan welke mededingingsverstoringen op de retailmarkten aanwezig zijn en welke maatregelen vervolgens nodig zijn. OPTA beperkt zich ten onrechte tot een analyse van mededingingsproblemen n in de wholesale markten (hoofdstuk 11 van het Ontwerpbesluit). Nagegaam had moeten worden of de prijsniveaus op de retailmarkt mededingingsverstorend zijn, of dat er sprake is van andere verstorende gedragingen.

Op dit punt is het Ontwerpbesluit onvoldoende gemotiveerd.

3.2 Lage capaciteit vs hoge capaciteit

OPTA bakent één markt van huurlijnen en datacommunicatie af. In zowel de wholesalemarkt als de retailmarkt wordt vervolgens onderscheid gemaakt tussen een markt van huurlijnen met een lage capaciteit en een markt van huurlijnen met een hoge capaciteit. De grens ligt bij 20 Mb. Deze grens wordt gemotiveerd door de technische mogelijkheden van het bestaande kopernet. Op wholesale niveau bestaat naast de twee voornoemde markten een derde markt, te weten de markt voor trunkverbindingen.

Met het oog op de huidige marktontwikkelingen, is het evident dat er steeds meer behoefte ontstaat aan meer capaciteit. Immers, de (toekomstige) diensten die bedrijven willen afnemen over een en dezelfde verbinding zullen optellen tot een steeds hogere capaciteit. Gezien het feit dat koper een beperktere capaciteit heeft dan glas, ziet KPN vanuit de vraagzijde dan ook steeds vaker dat bedrijven een nieuw netwerk *op glas* willen. Dit blijkt onder andere uit het grote aantal vraagbundelingstrajecten op glas die door eindklanten geïnitieerd worden. Ook vanuit de aanbodzijde wordt hier rekening mee gehouden. Zo levert KPN zakelijke verbindingen (waarbij veelal geldt dat de upstream- en downstreamsnelheden gelijk zijn) met een capaciteit van 2Mb of meer voornamelijk op basis van glas.

De maximale mogelijkheden op koper worden geschat op 20Mb. Dit is echter louter een theoretische grens: in de praktijk stapelen partijen op koper tot maximaal 6 of 8Mb. Wanneer een eindgebruiker een uitbreiding van zijn capaciteit wil van de op koper gestapelde 8Mb naar een capaciteit van 10Mb, moet er gemigreerd worden naar een andere drager. Er zal een glasvezelverbinding moeten worden aangelegd hetgeen hoge extra kosten veroorzaakt doordat er gegraven moet worden. Bovendien wijken ook de maandelijkse tarieven af van die voor een huurlijn op koper. Gezien het feit dat de maximale capaciteit die op koper geleverd wordt 2-8 Mb[1] is, en bij een overstap naar meer capaciteit gemigreerd

[1] KPN levert datacommunicatiediensten/huurlijnen voor de zakelijke markt tot 2Mb op koper en vanaf 2Mb op glas. Partijen als Versatel stapelen capaciteit op koper tot 6 of 8Mb. Het stapelen van capaciteit op koper werkt als volgt: er worden telkens 2Mb verbindingen gestapeld, Bij stapelen van meer dan 4 2Mb, is het niet haalbaar om dezelfde kwaliteitsgaranties af te

zal moeten worden naar een andere drager die meer capaciteit aankan, ligt de knip in de marktdefinitie niet op 20Mb, maar voor KPN op 2Mb.

Ook uit het NMa-advies blijkt, dat nu juist de capaciteitsbehoeften van de verschillende afnemers niet voldoende heeft onderzocht. NMa geeft hierover aan: '*OPTA concludeert dat er aparte retailmarkten zijn voor hoogcapacitaire en laagcapacitaire huurlijnen. Uit het onderzoek van OPTA volgt niet wat de daadwerkelijke capaciteitsbehoeften van de (verschillende) afnemers zijn, waardoor volgens de NMa vooralsnog niet kan worden geconcludeerd dat er sprake is van twee aparte retailmarkten. Naast de capaciteitsbehoefte zou ook rekening moeten worden gehouden met de autonome migratie onder eindgebruikers van lage naar hoge capaciteit huurlijnen, alvorens te kunnen vaststellen dat sprake is van twee aparte retailmarkten.'*

Met het oog op het bovenstaande, zou de huidige grens tussen laagcapacitair en hoogcapacitair van 2 Mb gehandhaafd moeten worden.

3.3 Trunkverbindingen versus terminating verbindingen

OPTA legt de grens tussen de trunk markt en de terminating markt op het locale niveau voor het huidige netwerk en op metro (MC) niveau voor het All-IP netwerk[2]. KPN kan zich vinden in deze afbakening. In aanvulling hierop is KPN van mening dat ook verbindingen tussen een Point of Presence (POP) van een Telco en KPN locaties tot de trunk markt gerekend moeten worden. Telco's zullen hun POP's doorgaans daar vestigen waar voldoende aanbieders van transmissiecapaciteit aanwezig zijn. Daarnaast zullen Telco's hun eigen POP's met eigen glas willen verbinden met andere Telco's. Het is dus aannemelijk dat er diverse aanbieders verbindingen kunnen realiseren tussen KPN POP's en Telco POP's.

geven. Dat is dan ook de reden dat vanaf maximaal 8Mb geen gebruik wordt gemaakt van het kopernetwerk, maar van glas (of coax).

[2] Ontwerpbesluit randnummer 522.

4. Dominantie

4.1 Algemeen

OPTA baseert de dominantieanalyse voor een belangrijk deel op de marktaandelen van KPN. Voor de markt voor zowel retail en wholesale hoogcapacitaire huurlijnen komt OPTA tot de conclusie dat het marktaandeel van KPN sterk gestegen is. KPN plaatst een aantal kanttekeningen bij de berekening van de marktaandelen. Ten eerste wordt er niet duidelijk gemaakt in hoeverre het verschuiven van de grens tussen laagcapacitair en hoogcapacitair van 2 Mbit/s naar 20 Mbit/s van invloed geweest is op de marktaandelen. De aantallen die gehanteerd worden in de vertrouwelijke versie van het Ontwerpbesluit worden door KPN niet herkend. Voor de retail huurlijnen en datacom komt KPN tot [KPN VERTROUWELIJK] verbindingen waar OPTA komt tot [KPN VERTROUWELIJK] verbindingen. Bovendien zijn dit huurlijnen en datacom aansluitingen met een capaciteit > 2Mb. Op basis van de installed base 'datacomdiensten geleverd over glas' van juni 2007 heeft KPN berekend dat naar schatting in [KPN VERTROUWELIJK]% minder dan 20 Mb getransporteerd wordt over deze verbindingen en zodoende in de markt voor laagcapacitaire huurlijnen zouden vallen.[3] Als hier rekening mee gehouden wordt dan komt het aantal aansluitingen >20 Mb op [KPN VERTROUWELIJK] aansluitingen. Er is dus een groot risico dat de door OPTA gepresenteerde marktaandelen een onjuiste weergave geven van de markt voor hoogcapacitaire huurlijnen.

Een betere maatstaf voor de dominantie op de huurlijnenmarkt van huurlijnen met een capaciteit van > 2Mb is het marktaandeel van verbindingen op glas. OPTA gaf per email (verstuurd op 14 augustus 2008) aan dat deze verbindingen niet opgenomen zijn in het Ontwerpbesluit omdat verbindingen op glas geen aparte markt vormen. Dit argument van OPTA is echter niet relevant omdat het een essentieel gegeven is in de vaststelling van de dominantie van KPN op de hoogcapacitaire huurlijnenmarkt. Bovendien heeft OPTA het marktaandeel van KPN voor verbindingen op glas ook in het thans geldende marktbesluit uit 2005 opgenomen en heeft dit marktaandeel eveneens een cruciale rol gespeeld in de beroepsprocedure. KPN stelt op grond van randnummer 604 van het Ontwerpbesluit en de oplevering ten behoeve van de glaskaart vast dat haar marktaandeel op glasaansluitingen 40-50% bedraagt **[**KPN VERTROUWELIJK **]**. Dat geeft een heel ander beeld dan de 60-70% van OPTA.

Overigens is het opvallend, dat het marktaandeel van KPN op de wholesale markt exact gelijk is aan die op de retailmarkt. Op grond van figuur 15 bij randnummer 431 van het Ontwerpbesluit (waarin is opgenomen dat het marktaandeel van KPN op de wholesalemarkt groter is dan haar marktaandeel op de retailmarkt gezien het feit dat andere aanbieders tevens bij KPN inkopen, maar KPN niet bij andere aanbieders) zou men namelijk verwachten dat er verschil zit tussen het wholesale marktaandeel en het retail marktaandeel.

4.2 Retail

[3] KPN levert, zoals aangegeven, zakelijke verbindingen vanaf 2Mb voornamelijk op glas.

OPTA stelt vast dat KPN op de retailmarkt een dominante positie heeft voor zowel de markt van lage als hoge capaciteit huurlijnen. Deze conclusie wordt onder meer gebaseerd op de landelijke dekking van het KPN netwerk. Voor de markt van lage capaciteit is dit het koperen aansluitnetwerk van KPN[4].

In het algemeen geldt, dat huurlijnen met een capaciteit van ≤ 2Mb steeds meer uit de gratie raken bij eindgebruikers. De voornaamste redenen hiervoor zijn de volgende:

- Goedkope datacom alternatieven zijn aanwezig op basis van WBT;
- Vernieuwde applicaties vereisen hogere bandbreedtes en;
- Verouderde applicaties waarvoor specifieke huurlijn kenmerken vereist zijn verdwijnen in rap tempo.

Aan het eind van de reguleringsperiode zal het aantal afnemers van deze huurlijnen dusdanig klein zijn (hooguit enkele duizenden) dat ze op de gehele zakelijke markt (ruim 70.000 bedrijven met meer dan 5 werknemers en meer dan een miljoen bedrijven totaal) geen rol van betekenis meer spelen.

Lage capaciteit retail huurlijnen en datacom worden zowel door KPN als door derden geleverd op basis van ULL, WBT en ILL. De nadruk ligt in de retail markt op datacom producten, die op hun beurt weer grotendeels zijn gebaseerd op WBT hoge kwaliteit van zowel KPN als derden. Concurrenten van KPN (zoals BBned en Tele2) zijn gezamenlijk in 80% van Nederland in staat om op basis van ULL WBT hoge kwaliteit te leveren.. Twee van de drie concurrenten doet dat daadwerkelijk. Tele2 gaf tijdens de hoorzitting op 2 september 2008 aan dat zij in 70% van Nederland datacom diensten en huurlijnen kan leveren op haar eigen netwerk. Het netwerk van KPN is dus voor 70% van Nederland tweemaal gedupliceerd en voor 80% van Nederland één maal. Hierdoor wordt de positie van KPN op de retailmarkt overschat.

Op de markt van hoogcapacitaire huurlijnen zou KPN volgens OPTA beschikken over een fijnmaziger netwerk dan haar concurrenten. Dit laatste staat haaks op het feit dat veel concurrenten van KPN beschikken over een glasvezelnetwerk dat zich op dezelfde afstand van klanten bevindt als de glasvezelringen van KPN.
KPN heeft op basis van haar eigen gegevens het percentage bedrijven[5] onderzocht dat binnen een straal van *x* meter van glas van derden enerzijds en glas van KPN anderzijds bevindt. Dit leidt tot onderstaande tabel: [KPN VERTROUWELIJK:

Tabel 1: Afstand van bedrijven tot glas van derden respectievelijk glas van KPN.

Uit deze tabel blijkt dat eindklanten vrijwel overal kunnen kiezen tussen diensten op twee netwerken: dat van KPN en dat van een derde[6], zoals Colt, Ziggo, en Fastfiber (Eurofiber). Omdat er een levendige wholesale handel zit in dark fiber en wholesale huurlijnen, zijn aanbieders van retail hoogcapacitaire huurlijnen niet afhankelijk van KPN. De toetredingsbarrières zijn daardoor laag. Het

[4] Ontwerpbesluit randnummers 408 en 434.
[5] Alleen bedrijven met meer dan 5 werknemers zijn in beschouwing genomen. Gegevens zijn onder andere afkomstig van de KvK.
[6] De analyse van KPN wordt door OPTA niet weerlegd zodat KPN er vanuit gaat dat OPTA op grond van de glaskaart tot een vergelijkbare uitkomst komt.

feit is immers, dat concurrenten tezamen het netwerk hebben gedupliceerd en dat deze partijen er de voorkeur aan geven om bij elkaar in te kopen boven zelf bouwen. Dit aspect wordt door OPTA onvoldoende meegewogen. OPTA stelt letterlijk: "*Daar waar het college in de vorige marktanalyse nog concludeerde dat de toetredingsbarrières relatief beperkt zijn toont de marktontwikkeling van de afgelopen jaren aan dat het college zijn mening op dit vlak dient te herzien. Geen van de nieuwe toetreders is in de praktijk tot dusver immers in staat gebleken een gelijkwaardige concurrent te worden van KPN.*" Onduidelijk is wat OPTA bedoelt met 'gelijkwaardige concurrent'. Afgezien van het feit dat effectieve concurrentie ook plaats kan vinden in een asymmetrische markt (veel markten zijn asymmetrisch), dus zonder gelijkwaardige concurrenten, moet OPTA aangeven wat zij bedoelt met ongelijkwaardig (in welke opzichten) en waar zij dit op baseert. KPN heeft uit voorgaande marktanalyse niet de indruk gekregen dat OPTA destijds de verwachting had dat er in drie jaar tijd een tweede landelijk netwerk zou zijn uitgerold. OPTA moet hier precies aangeven wat de verwachtingen waren die ten grondslag lagen aan het marktanalysebesluit 2008, en op welke punten deze verwachtingen zich anders hebben gemanifesteerd.

Ook de glaskaart die KPN op basis van haar eigen gegevens heeft gemaakt wijst op een concurrerende markt:

Figuur 1: Glaskaart van Nederland op basis van gegevens van KPN.

De conclusie dat het KPN glasnetwerk moeilijk dupliceerbaar zou zijn is een geheel andere conclusie dan die in het marktbesluit huurlijnen van december 2005 werd getrokken. OPTA komt niet met specifieke aanwijzingen dat de glaskaart tot een andere conclusie zou moeten leiden. Ook tabel 1 uit deze zienswijze (die KPN ook in de vragenlijst heeft overhandigd) is niet door OPTA op basis van de glaskaart weerlegd. De belangrijkste wijziging in de standpunten van OPTA lijkt dan ook de weging van het voordeel van landelijke dekking te zijn. In randnummer 462 van het marktbesluit uit 2005 hecht OPTA weinig waarde aan de grotere geografische dekking van KPN:

> *462. De relevante netwerkdekking is hier de dekking van glasvezelnetwerken. Verbindingen van >2Mbit/s kunnen immers in het algemeen niet over een koperen aansluitnetwerk worden geleverd. KPN heeft het glasvezelnetwerk met de grootste geografische dekking. Echter, het verschil met andere aanbieders is op deze markt veel kleiner. Andere aanbieders hebben met glasvezel een kleinere dekking dan KPN, maar gezamenlijk zorgen de 10 andere aanbieders voor een landelijk aanbod waarbij in vrijwel ieder gebied met significante vraag, naast KPN, minimaal één concurrent actief is.*

In randnummer 463 van het thans geldende marktbesluit uit 2005 geeft OPTA aan dat partijen bij elkaar kunnen inkopen en daardoor niet afhankelijk zijn van KPN:

> *463. Hierdoor zijn aanbieders die terminating-verbindingen willen inkopen om locaties buiten het dekkingsgebied van het eigen netwerk aan te sluiten, niet afhankelijk van KPN.*

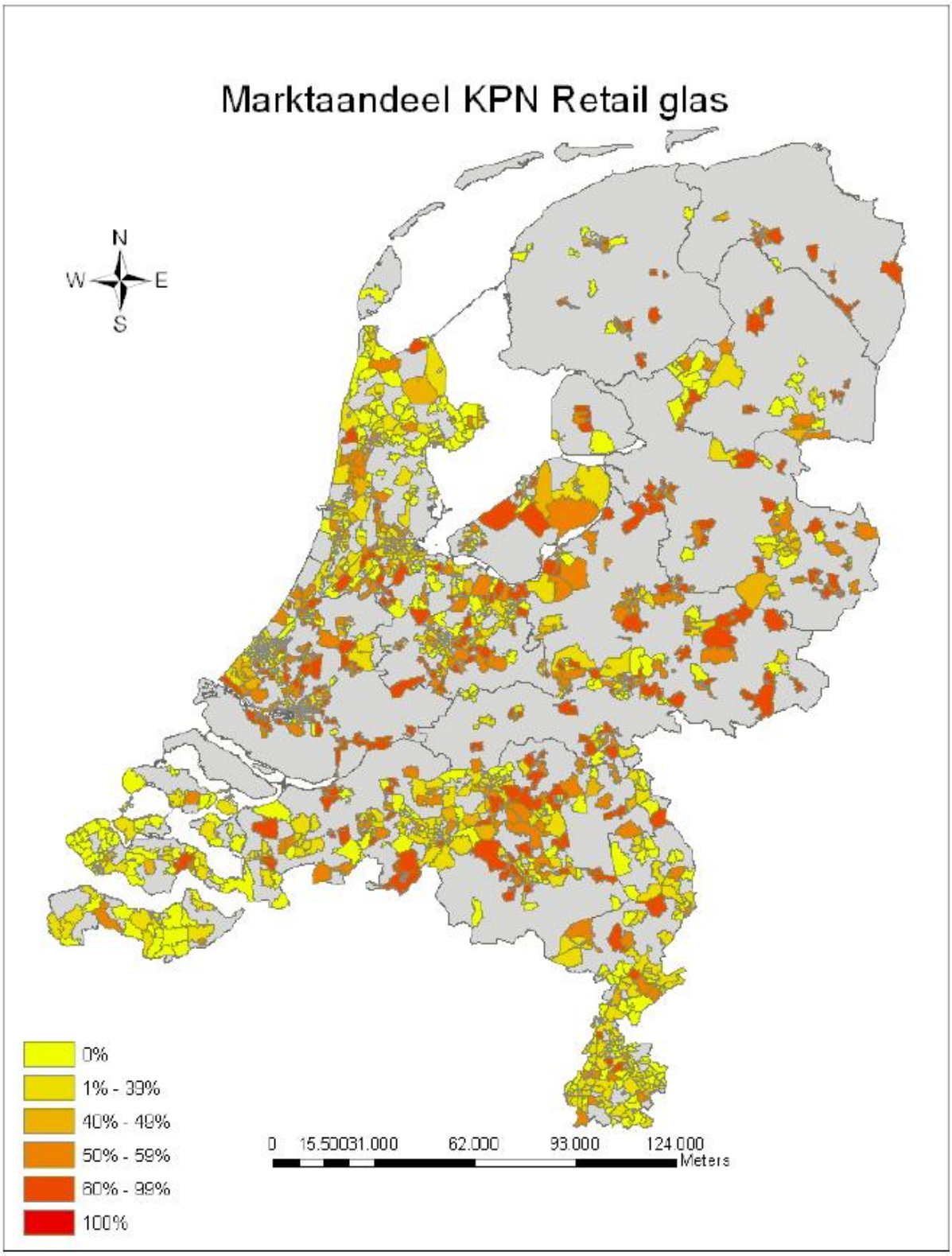
In haar verweerschrift tegen het beroep dat diverse partijen tegen het marktbesluit uit 2005 hebben ingesteld (hierna: verweerschrift) schrijft OPTA:

> *8.3.11 Op zichzelf is verder uiteraard juist dat kabelmaatschappijen en andere eigenaren van glasinfrastructuur niet zonder meer een landelijk dekkend aanbod kunnen doen. De gedachte, dat van hun aanbod geen concurrentiedruk uitgaat is echter volstrekt onjuist. Afnemers kunnen zelf tegen beperkte transactiekosten verschillende leveranciers benaderen. Ten aanzien van de kabelaanbieders is bijvoorbeeld ook van belang dat als gevolg van recente fusies van kabelaanbieders en afspraken om toegang tot elkaars netwerk te verlenen, de "versnippering" van hun netwerk verder is afgenomen.*
>
> (onderstreping door KPN toegevoegd)

OPTA komt niet met feiten of een deugdelijk onderzoek waaruit zou blijken dat partijen niet meer – of enkel tegen hoge kosten - bij elkaar kunnen inkopen en daardoor afhankelijk zijn van KPN. Die afhankelijkheid van KPN komt in ieder geval niet tot uiting in de verkoopcijfers van KPN op deze markt. Indien het eerder in het marktbesluit uit 2005 ingenomen standpunt (dat afnemers bij meerdere partijen tegen beperkte transactiekosten kunnen inkopen) wordt gewijzigd, dient dit deugdelijk onderbouwd te worden, bij voorkeur met een kwantitatieve inschatting van de hoogte van die transactiekosten.

De glaskaart van OPTA (figuur 22 in het marktbesluit, hieronder weergegeven als figuur 2) geeft ook voldoende reden tot twijfel over de conclusies van OPTA met betrekking tot dominantie-analyse in de hoogcapacitaire markt. OPTA geeft in ieder geval geen verklaring voor het feit dat KPN in de grote gebieden in de kop van Noord Holland, Zeeland en Limburg een marktaandeel van slechts 0% respectievelijk 1-39% heeft. Als KPN in de landelijk afgebakende markt voor hoog-capacitaire

huurlijnen dominant zou zijn dan zou in die gebieden een hoger marktaandeel verwacht mogen worden.



Figuur 2: Marktaandeel van KPN volgens OPTA, figuur 22 uit (voor)ontwerpbesluit.

Ook de NMa is niet overtuigd van het niet bestaan van enige concurrentiële kracht van andere aanbieders op de retailmarkt voor hoogcapacitaire huurlijnen: "*De NMa heeft onvoldoende inzicht in*

de concurrentiële kracht van andere aanbieders op de markt voor hoogcapacitaire huurlijnen."
OPTA heeft kennelijk het door de NMa gewenste inzicht niet kunnen verschaffen, ondanks het feit dat OPTA beschikt over zeer gedetailleerde marktgegevens op postcodeniveau (450.000 gebieden in Nederland).

Veelzeggend in dit verband is een uitlating in de pers van de commercieel directeur van Ziggo[7]:
"Wordt het op korte termijn voor data-intensieve bedrijven noodzaak om te verkassen naar verglaasde bedrijventerreinen? Dat lijkt nogal overbodig, stelt Marcel Nijhoff van Ziggo, waarbij hij het consumentenaanbod van glasvezel als voorbeeld neemt. "Wij hebben zelf heel veel glasvezel in de grond liggen, tot circa 200 meter van de huizen vandaan. De last mile, waar het bij FttH (Fiber to the Home) om gaat, is volgens ons de komende drie tot vijf jaar zeker nog niet rendabel te krijgen. De capaciteit van de gewone kabel bleek tot nu toe elke keer voldoende voor alle nieuwe diensten. Met EURO DOCSIS 3.0 kunnen we de capaciteit opvoeren tot 100 Mb per seconde."

Vooral op bedrijventerreinen waar glas is uitgerold zijn de prijzen veel lager dan elders. Dit wordt veroorzaakt door de grote kopersmacht van de gezamenlijke bedrijven op een bedrijventerrein. Omdat er diverse partijen glas willen uitrollen naar bedrijventerreinen worden door de eindklanten gunstige voorwaarden en tarieven bedongen. Eén van de belangrijkste voorwaarden die gesteld wordt is dat het netwerk open moet zijn. Hierdoor is het risico op mededingingsbeperkend gedrag van de glasaanbieder op het bedrijventerrein na aanleg beperkt[8].

4.3 Wholesale

Lage capaciteit: concurrentie van WBT- en ULLafnemers

KPN levert wholesale input voor huurlijnen en datacom. De wholesale input voor huurlijnen of datacommunicatiediensten met een capaciteit van ≤ 2 Mb bestaat uit ontbundelde toegang, ILL en WBT (hoge kwaliteit). WBT hoge kwaliteit is hierbij het belangrijkste wholesaleproduct dat bovenliggend is aan de retailmarkt voor lage capaciteit huurlijnen en datacommunicatiediensten. Omdat in de retailmarkt datacom en huurlijnen zich in dezelfde markt bevinden en daardoor disciplinerend op elkaar werken is er via indirecte prijsdruk een disciplinerende werking van WBT hoge kwaliteit op de wholesale laagcapacitaire huurlijnen. Naast deze disciplinerende werking via indirecte prijsdruk is er ook directe prijsdruk van potentiële en daadwerkelijke toetreding van ULL partijen.

De markt voor wholesale huurlijnen met een capaciteit van ≤ 2 Mb op koper ondervindt veel concurrentie van enerzijds alternatieve aanbieders van WBT hoge kwaliteit (met name de 1:1 variant) en anderzijds ULL partijen die naast WBT ook huurlijnen via ULL aanbieden met SHDSL techniek. In bijlage 7 is aangetoond dat de kosten voor het leveren van een wholesale terminating verbinding van 2048 kbit/s vanuit een bestaande ULL locatie bij de huidige ILL tarieven binnen een jaar terugverdiend kunnen worden. Ook met behulp van emulatietechnieken kunnen deze huurlijnen op basis van WBT hoge kwaliteit gerealiseerd worden tegen concurrerende tarieven. De toetredingsdrempels voor ULL partijen op hun bestaande footprint zijn dus laag. OPTA dient dit mee te nemen in zijn besluit.

[7] bron: http://www.infoworld.nl/web/Artikel/Glasvezel-of-geen-glasvezel,-dat-is-de-vraag.htm
[8] Zie bijlage 4

Dat dit niet alleen theoretisch is maar ook in de praktijk als zodanig uitgevoerd wordt blijkt uit uitspraken die Tele2/Versatel gedaan heeft in het kader van het geschil rond "Local access". In dat geschil gaf Tele2 aan dat zij weinig kosten hoefde te maken om de C7 poorten op de lokale centrales van KPN te koppelen met haar eigen centrales. Voor die koppeling heeft Tele2/Versatel terminating huurlijnen nodig van het type 2048 kbit/s met E1 koppelvlak. Deze terminating huurlijnen kan zij kennelijk goedkoop maken op basis van de infrastructuur die zij nu al heeft uitgerold naar de MDF centrales van waaruit zij nu breedband diensten aanbiedt. Tijdens de hoorzitting op 2 september jl. gaf Tele2 aan dat zij in staat is om in 70% van Nederland huurlijnen en datacom producten kan leveren op eigen infrastructuur.

Naast bovengenoemde ULL oplossing biedt het ILL aanbod, welk aanbod geleverd wordt tot 2012 zoals door KPN toegezegd in de MoU met marktpartijen, in een alternatief waarmee wholesale afnemers huurlijnen kunnen bieden aan eindgebruikers.

Hoge capaciteit

Bij huurlijnen met een capaciteit van > 2 Mb is de wholesale input gevarieerder dan bij huurlijnen met een capaciteit van ≤ 2Mb. Ontbundelde toegang en ILL (op een tiental verbindingen na) wordt niet als input gebruikt voor deze categorie huurlijnen. KPN biedt voor huurlijnen met een capaciteit van > 2Mb de volgende wholesale input:

- WEAS[9] (Ethernet gebaseerd);
- Dark fiber;
- MDF backhaul;
- Managed Private Lines (SDH/WDM[10] gebaseerd);
    - 2,5 GHz verbindingen;
    - 155 Mbit/s verbindingen
    - 34 Mbit/s verbindingen
- Bedrijventerreinen: Hiervoor werkt KPN momenteel een wholesale aanbod uit. Dit zal als een additionele glasmodule aan het WBA-ZM aanbod worden toegevoegd.

De meeste van deze diensten worden geleverd op basis van individuele overeenkomsten waarin tarieven en voorwaarden op basis van marktconformiteit worden overeengekomen.

Ook op de wholesale markt zijn andere partijen in grote mate actief, zoals COLT en BT[11].

Doordat er veel concurrentie op de wholesale markt voor hoge capaciteit terminating huurlijnen is, resulteert slechts [KPN VERTROUWELIJK [redacted]] van alle wholesale offertes die KPN nu uitbrengt op de markt van hoge capaciteit huurlijnen, maar [KPN VERTROUWELIJK [redacted]] resulteert in een order[12].

OPTA gaat er vanuit dat concurrenten van KPN niet kunnen concurreren omdat zij afhankelijk zijn van inkoop bij derden, zonder dat onderzocht wordt tegen welke voorwaarden partijen kunnen inkopen bij derden. OPTA had dit moeten onderzoeken, temeer daar inkopen bij derden grote voordelen heeft (zoals weinig investeringen, weinig risico, option value).

[9] Wholesale Ethernet Access Service, zie bijlage 1 voor WEAS aanbod.
[10] WDM staat voor wavelength Division Multiplexing.
[11] Zie bijlage 3 voor prijsgegevens.
[12] In bijlage 8 geeft KPN een overzicht van de offertes en gescoorde orders voor hoge capaciteit wholesale huurlijnen, 2007.

Bovendien gaat OPTA er van uit dat er geen sprake is van tegenwerkende kopersmacht en geeft daarvoor als motivatie dat er geen openbaar WEAS aanbod gepubliceerd is en dat slechts één partij WEAS afneemt van KPN. Dit is het onjuist. Het feit dat WEAS niet gepubliceerd is, is geen uiting van ontbrekende kopersmacht. Een koper is niet geïnteresseerd in een openbaar aanbod, maar slechts geïnteresseerd in het aanbod voor hem als klant. Een openbaar aanbod is in deze markt überhaupt niet gebruikelijk. Het WEAS aanbod van KPN is algemeen in de markt bekend. Of het feit dat het aanbod niet wordt afgenomen een bewijs is dat er geen kopersmacht is valt ook te betwijfelen.[13] Het kan ook zo uitgelegd worden dat afnemers van WEAS beschikken over voldoende alternatieven en daardoor geen WEAS afnemen. OPTA heeft daar geen onderzoek naar gedaan. De reden die door potentiële afnemers wordt opgegeven waarom nog geen lijnen worden afgenomen is dat ze die lijnen elders goedkoper kunnen afnemen.

OPTA stelt dat afnemers bij dezelfde partij willen inkopen om problemen met verschillende ethernet versies te omzeilen. KPN plaatst hier de kanttekening dat aanbieders wholesale bouwstenen bij meerdere partijen kunnen inkopen om daarmee één netwerk te maken.[14] De problemen met verschillende versies van ethernet zijn slechts tijdelijk omdat ethernet een nieuwe dienst is. Bovendien mogen aanbieders van ethernet diensten in staat geacht worden om met deze verschillen om te gaan. Daarnaast hebben aanbieders ook altijd de mogelijkheid om dark fiber of WDM verbindingen in te kopen. Het probleem van verschillende ethernet versies doet zich dan niet voor. Ook de stelling dat wholesale afnemers een voorkeur hebben voor aanbieders met een grote footprint omdat er veel kosten gemoeid zouden zijn met het onderhouden van contract en relatiemanagement met veel aanbieders[15] houdt geen stand. OPTA laat na om dit kostennadeel te kwantificeren en om vast te stellen in hoeverre aanbieders, die bij veel kleine partijen inkopen, daadwerkelijk nadeel ondervinden bij het inkopen bij meerdere kleine partijen. Ook laat OPTA de rol van “brokers” onbesproken. Brokers brengen aanbod van (veelal kleine) aanbieders samen zodat inkopers maar met één relatie van doen hebben in plaats van met vele kleine aanbieders.

In tabel 14 in het Ontwerpbesluit, wordt dat de kans dat een klant volledig op eigen infrastructuur kan worden aangesloten aangetoond. KPN merkt daarbij op dat dit alleen relevant is voor multi-site klanten. Een groot deel van de zakelijke markt bestaat echter uit single-site klanten. Verder wijst KPN er op dat de tabel de suggestie zou kunnen wekken dat veel bij KPN ingekocht moet worden. Zo staat er bij een netwerkdekking van 80% en 10 locaties een percentage van 10%. De suggestie zou gewekt kunnen worden dat 90% bij KPN ingekocht moet worden. Dit is uiteraard onjuist. Bij een netwerkdekking van 80% kan de concurrent 80% van de aansluitingen zelf verzorgen en moet hij voor 20% bij KPN of derden inkopen.

Het feit dat concurrenten wel actief zijn op de retailmarkt en in heel Nederland er in slagen om 50-60% van de glasaansluitingen te realiseren zonder daarvoor noemenswaardig bij KPN in te kopen is een heel duidelijke aanwijzing dat concurrenten niet afhankelijk zijn van KPN voor de inkoop van hoge capaciteit huurlijnen.

Schaalvoordelen

De constatering dat KPN schaal- en breedtevoordelen geniet, zijn strijdig met de analyse van OPTA uit het marktbesluit uit 2005. KPN wijst met name op de volgende passages:

[13] Overigens zijn er momenteel 6 partijen die met KPN een WEAS overeenkomst hebben getekend, en 2 waarmee KPN op dit moment aan het onderhandelen is.
[14] Randnummer 603 van het Ontwerpbesluit.
[15] Randnummer 610 van het Ontwerpbesluit.

462. De relevante netwerkdekking is hier de dekking van glasvezelnetwerken. Verbindingen van >2Mbit/s kunnen immers in het algemeen niet over een koperen aansluitnetwerk worden geleverd. KPN heeft het glasvezelnetwerk met de grootste geografische dekking. Echter, het verschil met andere aanbieders is op deze markt veel kleiner. Andere aanbieders hebben met glasvezel een kleinere dekking dan KPN, maar gezamenlijk zorgen de 10 andere aanbieders voor een landelijk aanbod waarbij in vrijwel ieder gebied met significante vraag, naast KPN, minimaal één concurrent actief is.

463. Hierdoor zijn aanbieders die terminating-verbindingen willen inkopen om locaties buiten het dekkingsgebied van het eigen netwerk aan te sluiten, niet afhankelijk van KPN.

*464. **Subconclusie.** Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat KPN geen significante voordelen behaalt door de grotere geografische schaal van haar netwerk. Daarom draagt dit criterium niet bij aan de eventuele aanmerkelijke marktmacht van KPN op de retail-markt voor huurlijnen van >2Mbit/s zonder regulering.*

466. De schaalvoordelen op deze retail-markt voor huurlijnen van >2Mbit/s zijn kleiner dan voor huurlijnen van 2Mbit/s. Hiervoor zijn twee oorzaken. Ten eerste de relatief hoge marginale kosten in het glasvezelaansluitnetwerk. Ten tweede de relatief hoge marginale kosten in de rest van het netwerk boven het niveau van het aansluitnetwerk. Dit wordt nader toegelicht in de dominantieanalyse voor terminating-verbindingen van >2Mbit/s (paragraaf 10.3).

470. In deze markt is, net als op de wholesale-markt voor terminating-verbindingen van >2Mbit/s, sprake van gemeenschappelijke kosten die over meerdere diensten kunnen worden verdeeld. De marginale kosten die direct zijn toe te rekenen aan huurlijnen van >2Mbit/s, groter dan bij 2Mbit/s. Hierdoor is het relatieve belang van het delen van die gemeenschappelijke kosten kleiner dan bij 2Mbit/s.[158] *Daarom zijn ook de breedtevoordelen op de markt voor huurlijnen van >2Mbit/s kleiner dan bij 2Mbit/s.*

471. KPN heeft een breder productaanbod dan andere aanbieders op de markt en daardoor kostenvoordelen. Hierdoor geniet KPN beperkte breedtevoordelen ten opzichte van andere aanbieders in de markt, hetgeen de positie van KPN op de retail-markt voor huurlijnen van >2Mbit/s enigszins versterkt.

472. Subconclusie. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat KPN slechts beperkte breedtevoordelen heeft. Daarom dragen breedtevoordelen slechts beperkt bij aan de eventuele aanmerkelijke marktmacht van KPN op de retail-markt voor huurlijnen van >2Mbit/s zonder regulering.

OPTA komt niet met nieuwe feiten die de verandering van standpunt kunnen motiveren. Uit figuur 1 uit deze zienswijze (zie inleiding) blijkt een duidelijke indicatie dat glasvezelverbindingen van KPN niet beduidend dichter bij potentiële eindklanten ligt dan glas van derden. Ook OPTA lijkt niet tot een andere conclusie te komen voor haar glaskaart. Wel kent OPTA in het ontwerpbesluit een groot gewicht toe aan het feit dat het glas van derden bij meerdere verschillende partijen in bezit is. Dit is opvallend omdat dit geenszins een nieuw feit is. Ook in 2005 was het glas van derden in handen van verschillende partijen. OPTA heeft toen overwogen dat deze versnipperde glasnetwerken toch een significante concurrentiedruk uitoefenen. Getuige bijvoorbeeld de onderstaande passages uit het verweerschrift van OPTA:

8.3.8 Voorop staat dat als er naast KPN voldoende aanbieders over een eigen glasnetwerk beschikken, het voor het bewerkstelligen van daadwerkelijke concurrentie op de markt niet zonder meer nodig is aan KPN een toegangsverplichting op te leggen om te bewerkstelligen dat ook andere anbieders, die niet over een glasnetwerk beschikken, in staat te stellen van een glasnetwerk gebruik te maken. De aanbieders die zelf over een glasnetwerk beschikken, kunnen allen met behulp van hun netwerk op retailniveau diensten aanbieden. Van die netwerken gaat dus een belangrijke concurrentiedruk op KPN uit.

8.3.9 Voorts is van belang dat onderzoek van OPTA ook heeft uitgewezen, dat een aanzienlijk aantal aanbieders niet alleen over een netwerk beschikt maar ook wholesaletoegang tot hun glasnetwerk levert of van plan is te gaan leveren. OPTA heeft in het kader van de voorbereiding van het marktanalysebesluit gevraagd of partijen wholesaletoegang leveren. Uit dat onderzoek is naar voren gekomen dat 11 partijen – inclusief de grote aanbieders zoals KPN, UPC, Essent, Multikabel, BT, Versatel en COLT – op dit moment wholesale toegang leveren. Eén partij is voornemens dit te doen. Ook partijen die niet zelf over een glasnetwerk beschikken, kunnen dus door middel van toegang tot het glasnetwerk van een ander in concurrentie met KPN diensten aanbieden. Van die partijen gaat eveneens een concurrentiedruk uit.

8.3.10 Ook de glasvezelnetwerken van gemeenten – die deze in de regel juist voor openbaar gebruik (lieten of laten) aanleggen – dragen aan de concurrentiedruk bij, zij het dat deze netwerken vanwege de relatief beperkte omvang in de dominantieanalyse van OPTA geen beslissende rol hebben gespeeld. Dus zelfs als het aandeel van de gemeentes zou worden weggedacht, brengt dat geen verandering in de uitkomsten van de dominantieanalyse.

8.3.11 Op zichzelf is verder uiteraard juist dat kabelmaatschappijen en andere eigenaren van glasinfrastructuur niet zonder meer een landelijk dekkend aanbod kunnen doen. De gedachte, dat van hun aanbod geen concurrentiedruk uitgaat is echter volstrekt onjuist. Afnemers kunnen zelf tegen beperkte transactiekosten verschillende leveranciers benaderen. Ten aanzien van de kabelaanbieders is bijvoorbeeld ook van belang dat als gevolg van recente fusies van kabelaanbieders en afspraken om toegang tot elkaars netwerk te verlenen, de "versnippering" van hun netwerk verder is afgenomen.

8.3.12 Overigens is het ook niet zo dat alle klanten steeds een landelijk dekkend netwerk verlangen. Er zijn immers ook klanten die uitsluitend verbindingen tussen punten binnen een bepaalde regio of tussen punten in de grote steden van Nederland tot stand willen brengen. Ook in dat verband gaat dus van alternatieve glasinfrastructuur concurrentiedruk uit.

8.3.13 Op de wholesalemarkt die hier aan de orde is, is het beschikken over een landelijk dekkend netwerk zelfs veel minder relevant dan op de retailmarkt. Bij wholesale terminatingverbindingen gaat het om de verbinding van een bepaalde klantlocatie of een bepaald (lokaal gelegen) netwerkpunt (bijvoorbeeld een hoofdverdelerlocatie van KPN of een mobiel basisstation) naar het dichtstbijzijnde eigen netwerkaansluitpunt van de betrokken aanbieder. De meeste aanbieders hebben hun eigen netwerk tot op regionaal niveau uitgerold. Hun eigen netwerk zullen zij in ieder geval willen gebruiken. Aanbieders zijn dus over het algemeen uitsluitend geïnteresseerd in het afnemen van een specifieke terminatingverbinding in het gebied waar zij een klant of netwerkpunt op hun eigen netwerk willen aansluiten en niet in het afnemen van een landelijk dekkende verbinding. Dat betekent dat wel het aantal aanbieders in het specifieke gebied waar zij een verbinding willen afnemen van belang is,

maar niet of in ieder geval veel minder het aantal aanbieders dat over een landelijk dekkend netwerk beschikt.

OPTA geeft geen enkele onderbouwing dat bovenstaande constateringen niet meer geldig zouden zijn.

Voor wat betreft bedrijventerreinen zijn de conclusies van OPTA voorbarig en bovendien niet gebaseerd op feiten. Feit is dat KPN eind 2007 slechts [KPN VERTROUWELIJK] aansluitingen (orders, nog niet geleverd) had op grootschalig aangelegd glas op [KPN VERTROUWELIJK] bedrijventerreinen. Op het totale marktpotentieel van ruim 70.000 bedrijven is dit aantal verwaarloosbaar. Concurrenten van KPN hebben, op basis van KPN informatie, ruim 60 bedrijventerreinen ontsloten. OPTA geeft aan dat plannen van andere aanbieders niet bekend zijn. OPTA behoort dit te onderzoeken en minimaal de huidige installed base van bedrijventerreinen, die door concurrenten van KPN zijn verglaasd, in kaart te brengen.
De 'snelle' uitrol door KPN, wordt door OPTA geïnterpreteerd als 'versterking van haar marktpositie'. KPN merkt daarbij op dat versnelling van de glasuitrol ook voor andere partijen tot de mogelijkheden behoort. Een partij als Eurofiber is een voorbeeld van een partij die snel glas uitrolt. Bovendien leidt deze redenering ertoe dat KPN feitelijk gestraft wordt voor haar investeringen in innovatie in Nederland, immers dankzij die investeringen kan KPN worden aangewezen en allerlei zware verplichtingen worden opgelegd. Dit is in strijd met het streven naar infrastructuur concurrentie en innovatie.

Ten opzichte van het marktbesluit 2005, heeft de markt van hoogcapacitaire aansluitingen zich anders ontwikkeld dan verwacht, volgens OPTA. In 2005 ging het vooral om 155 Mbit/s verbindingen voor grootzakelijke klantlocaties. Deze zouden alternatieve aanbieders in staat stellen om hoge graafkosten terug te verdienen. De markt zou volgens OPTA veranderd zijn doordat nu bedrijventerreinen worden ontsloten, waarbij KPN kennelijk als enige partij over voldoende schaal en breedtevoordelen beschikt om dit te doen. OPTA komt met geen enkele onderbouwing van deze stelling, dat terwijl ze als enige beschikt over een zeer gedetailleerd beeld van waar zich glas van KPN en concurrenten bevindt. De suggestie dat alleen KPN in staat zou zijn om bedrijventerreinen te verglazen is al achterhaald door de realiteit. De realiteit is dat andere partijen als BBned, Ziggo en Fastfiber (Eurofiber) zijn begonnen met het ontsluiten van bedrijventerreinen op glas en ook lange tijd een voorsprong hadden op KPN. Inmiddels is KPN met een inhaalactie begonnen en is KPN op dit moment op gelijke hoogte met de verzamelde concurrentie gekomen. De conclusie van OPTA dat KPN door deze inhaalslag om op gelijke hoogte te komen met concurrenten dominant zou zijn ontbeert feitelijke onderbouwing omdat op het overgrote deel van de ca. 7500 bedrijventerreinen nog helemaal geen glas uitgerold is (behoudens een enkele klantaansluiting). KPN schat in dat op hooguit 5% van de bedrijventerreinen glas uitgerold is. De conclusie dat KPN dominant is op bedrijventerreinen is niet onderbouwd.
Alwaar OPTA redeneert vanuit een theoretisch model dat KPN in het voordeel is bij uitrol van glas op bedrijventerreinen vanwege haar brede portfolio, verliest OPTA uit het oog dat voornoemde partijen als BBned, Ziggo en Fastfiber (Eurofiber) met beperkte wholesale portfolio's (dark fiber en ethernet) in staat zijn gebleken om meerdere bedrijventerreinen te verglazen. Deze partijen zijn onder andere succesvol geweest in Brabant, maar ook in de Randstad, zoals op het haventerrein Rotterdam. Deze partijen zijn in staat geweest om glasvezelaansluitingen voor industrieterreinen te realiseren en KPN uit deze terreinen te verdrijven. Dit hebben zij gedaan met én een verhoudingsgewijs laag marktaandeel op de retailmarkt én een zeer smal productportfolio (dark fiber en ethernet). In bijlage 4 heeft KPN meer feiten verzameld op grond die wijzen op een concurrerende markt voor bedrijventerreinen.
De stelling die OPTA inneemt; dat het voor KPN relatief goedkoper is om bedrijventerreinen te verglazen dan voor andere partijen, omdat zou komen omdat KPN (kennelijk als enige) aan vraagbundeling kan doen, wordt dan ook niet nader onderbouwd en is, onder verwijzing naar

bovenstaande, onjuist. Vragen als “waarom is KPN als enige in staat om bedrijventerreinen te verglazen”, “als KPN zoveel beter dan anderen in staat is om bedrijventerreinen te verglazen, hoe kan het dan dat Eurofiber, Ziggo en anderen daar ook in slagen” en “waar moet een marktpartij aan voldoen om succesvol een bedrijventerrein te verglazen” dienen dan afdoende te worden beantwoord.

Ook een partij als Essent (onderdeel van Ziggo) is erg actief op bedrijventerreinen in Oost Nederland waarbij ze naar eigen zeggen afgelopen zomer al 1000 aansluitingen hebben gerealiseerd.
KPN concludeert op grond van het voorgaande dat zij, gegeven de weergegeven trend in combinatie met haar huidige marktpositie, ook in de toekomst niet over AMM zal beschikken op deze markt.

Dupliceerbaarheid

De voorlopige constatering dat het netwerk van KPN moeilijk te dupliceren is, is in strijd met de conclusies uit het marktbesluit uit 2005. KPN wijst op randnummers 475-477 uit het marktbesluit van december 2005 voor wat betreft controle over moeilijk te dupliceren infrastructuur evenals randnummers 478-481 voor wat betreft toetredingsdrempels.

Moeilijk te dupliceren infrastructuur

475. De meest relevante infrastructuur voor deze markt is het netwerk van KPN. Dit is immers het netwerk met de grootste geografische dekking. Het college dient daarom te beoordelen in hoeverre dit netwerk gemakkelijk te dupliceren is ofwel reeds is gedupliceerd. Het gaat in dit geval om het netwerkdeel van KPN dat wordt gebruikt voor terminating-verbindingen van >2Mbit/s; dat is het glasvezelaansluitnetwerk en het netwerkdeel daarboven tussen lokaal en regionaal niveau. Het relatieve belang van de gemeenschappelijke kosten is groter naarmate de marginale kosten voor een dienst kleiner zijn. Ter illustratie hiervan het volgende voorbeeld. Stel dat twee diensten A en B gemeenschappelijke kosten hebben van 100. Stel dat de marginale kosten van A 1 zijn en de marginale kosten van B 2. De verhouding tussen gemeenschappelijke en variabele kosten voor A is 100 en voor B 50. Voor het product A met lagere marginale kosten spelen de gemeenschappelijke kosten dus een grotere rol.

476. Eerder is geconstateerd dat de schaalvoordelen voor >2Mbit/s beperkt zijn. Daardoor is deze infrastructuur relatief makkelijker te dupliceren dan infrastructuur voor lagere capaciteiten (2Mbit/s en <2Mbit/s). Die duplicatie heeft dan ook reeds plaatsgevonden door de andere aanbieders die actief zijn in deze markt. De precieze mate van duplicatie is niet goed weer te geven in één getal. De kaart die bij de geografische afbakening is gemaakt van de glasaanbodstructuur geeft echter een goed visueel beeld van de mate van duplicatie (kaart 3 is openbaar en toegevoegd aan het dossier op de website van OPTA). Op grond van deze kaart is duidelijk dat de concurrenten van KPN gezamenlijk het netwerk van KPN in ieder geval reeds meer dan éénmaal hebben gedupliceerd.

477. Subconclusie. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat de glasvezelinfrastructuur van KPN relatief makkelijk is te dupliceren en dat die duplicatie ook reeds heeft plaatsgevonden. Daarom draagt dit criterium niet bij aan de eventuele marktmacht van KPN op de retail-markt voor huurlijnen van >2Mbit/s zonder regulering.

Toetredingsdrempels

478. In de voorgaande paragrafen is vastgesteld dat er sprake is van een markt met:
• beperkte schaalvoordelen;

• beperkte breedtevoordelen; en
• een relatief makkelijk te dupliceren netwerk.

479. Hieruit vloeit voort dat toetreding tot deze markt in ieder geval veel makkelijker is dan voor lagere capaciteiten. Relatief veel aanbieders zijn daarom al op behoorlijke schaal tot deze markt toegetreden.

480. Op de retail-markt voor huurlijnen van >2Mbit/s is daarom sprake van relatief lage toetredingsbarrières. Wel wordt benadrukt dat het gaat om relatieve verschillen (t.o.v. <2Mbit/s en
2Mbit/s) en dat ook hier toetreding redelijk hoge investeringen vereist die na toetreding grotendeels verzonken zijn. Mede gelet op het reeds redelijk grote aantal aanbieders op de markt acht het college de kans op nieuwe toetreders in de nabije toekomst klein.

481. Subconclusie. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat er sprake is van
relatief lage toetredingsbarrières. De kans op nieuwe toetreding is echter klein.

OPTA geeft geen feitelijke onderbouwing voor haar zo sterk veranderde standpunt. Alleen op basis van duidelijk veranderde *feiten* kan OPTA tot een wijziging van haar huidige – in het marktbesluit UIT 2005 vervatte – standpunt komen.

Feit is dat het huidige glasnetwerk van KPN al is gedupliceerd, in sommige gebieden zelfs meervoudig. In tabel 1 laat KPN zien dat het glas van KPN niet dichter bij potentiële eindklanten ligt dan glas van derden. Met de glaskaart gegevens kan OPTA deze analyse zelf uitvoeren en zal daarbij tot dezelfde conclusies moeten komen.

Gezien deze omstandigheden kan niet van dominantie van KPN gesproken worden voor huurlijnen van lage en hoge capaciteit. Noch op de retailmarkt, noch op de wholesale markt.

4.4 Trunk

OPTA geeft aan dat de trunk markt, inclusief MDF backhaul, concurrerend is. Er zijn twee partijen (BT en BBned) die een dark fiber netwerk hebben naar alle 155 MC locaties. Daarnaast zijn Tele2 en Eurofiber uitgerold naar respectievelijk [KPN VERTROUWELIJK [redacted] MDF locaties]. Het is aannemelijk dat vrijwel alle MC locaties daarbij zitten. Het netwerk tussen backbone en metro niveau is dus nu al bijna 4 keer gedupliceerd. In aanvulling hierop stelt KPN dat er ook lage capaciteit trunk verbindingen (bijvoorbeeld een 2 Mbit/s verbinding tussen een nummercentrale of MC locatie en een hoger gelegen netwerkknooppunt) volop concurrentie bestaat. Partijen die MDF backhaul afnemen of aanbieden kunnen voor zeer geringe kosten één of enkele 2048 kbit/s huurlijnen laten meeliften. Voor technische oplossingen zie bijlage 7.

5. Analyse mededingingsproblemen

OPTA analyseert de mogelijkheid van het optreden van een aantal mededingingsverstorende gedragingen door KPN zonder in te gaan op concrete beschrijvingen van deze problemen op drie uitzonderingen na. Deze 'sjabloon benadering' brengt mee dat OPTA niet heeft aangetoond dat de voorgestelde maatregelen proportioneel zijn.

De drie genoemde uitzonderingen betreffen de volgende:

- Vertragingstactieken (paragraaf 793): OPTA geeft een voorbeeld van vertragingstactieken van KPN uit de periode 1999-2001. Dit voorbeeld is zo lang geleden dat het niet passend is om op basis van dit voorbeeld te kunnen zeggen dat KPN vertragingstactieken toepast. Kennelijk heeft OPTA géén voorbeelden van recenter datum.

- Buitensporig hoge prijzen en marge-uitholling: OPTA gebruikt een prijselasticiteit van de vraag naar huurlijnen die door Ofcom in 2003 bepaald is in het Verenigd Koninkrijk[16]. Nu is een meetpunt in 2003 niet realistisch in een markt die zich zo snel ontwikkeld als de telecommunicatiemarkt. Daarnaast had onderzocht moeten worden in hoeverre de concurrentiesituatie in het Verenigd Koninkrijk en Nederland gelijk zijn. Het is namelijk algemeen bekend dat concurrentie op het niveau van ontbundelde toegang in het Verenigd Koninkrijk veel minder aanwezig is dan in Nederland. Het is de vraag of de migratie van huurlijnen naar datacommunicatiediensten in het Verenigd Koninkrijk even snel verloopt als in Nederland. Bovendien klopt deze prijselasticiteit niet, omdat zowel huurlijnen als datacommunicatiediensten tot dezelfde retailmarkt behoren, terwijl de prijselasticiteit in het Verenigd Koninkrijk uitsluitend gebaseerd is op huurlijnen als separate markt.
  Ook voor hoogcapacitaire huurlijnen is de prijselasticiteit overgenomen zoals vastgesteld door Ofcom in het Verenigd Koninkrijk. Echter, de hoogcapacitaire huurlijnenmarkt in Nederland is veel concurrerender dan die in het Verenigd Koninkrijk. Zo is in ieder gebied met significante vraag naast KPN minimaal één andere aanbieder actief. Het is maar de vraag of dat in het Verenigd Koninkrijk ook zo is. OPTA moet dit beter onderzoeken.

  Bovendien wordt in het ontwerpbesluit aangegeven dat KPN in staat is om twee keer zo hoge prijzen te rekenen dan haar eigen kostenniveau, wat beargumenteerd wordt aan de hand van het huurlijnenbesluit uit 2005. Hierbij is niet onderzocht of de conclusie uit het huurlijnenbesluit uit 2005 nog steeds geldig is, wat wel onderzocht had moeten worden. In bijlage 7 geeft KPN een aantal haalbare technische oplossingen voor het bouwen van huurlijnen op basis van ontbundelde toegang. Hieruit blijkt dat partijen op hun bestaande MDF footprint, zonder significante instapdrempels, de wholesale huurlijnenmarkt kunnen betreden. KPN kan zich daardoor niet onafhankelijk van concurrenten en afnemers gedragen.

  OPTA voert aan dat één van de WEAS tarieven van KPN het onmogelijk zou maken voor andere partijen om een rendabel retail aanbod in de markt te zetten:
  OPTA is ten onrechte uitgegaan van tarieven voor breedband internet toegang over glas op bedrijventerreinen. Vervolgens gaat OPTA er zonder nader onderzoek vanuit dat er een wholesale huurlijn (WEAS) als drager wordt toegepast. OPTA had eerst moeten vaststellen in welke retail markt de genoemde retail aanbiedingen zich bevinden. Vervolgens had OPTA moeten vaststellen wat de bovenliggende wholesale markt is. Als OPTA dat onderzoek had uitgevoerd dan was

[16] Hoogcapacitaire huurlijnen: randnummer 828; laagcapacitaire huurlijnen: randnummer 751

OPTA tot de conclusie gekomen dat de aanbiedingen uit tabel 18 van het ontwerpbesluit behoren tot de breedband internet markt en de toegang behoort tot de WBT markt. Als OPTA een vergelijking wil maken tussen de retail en wholesale tarieven voor WEAS dan is de juiste vergelijking die tussen het EVPN retail portfolio en het WEAS aanbod.

WEAS tarieven zijn wel degelijk gemiddeld [KPN VERTROUWELIJK ■%] lager dan die van EVPN: In bijlage 2 laat KPN aan de hand van een aantal voorbeelden zien dat er geen prijssqueeze optreedt tussen WEAS en de EVPN (retail) dienstverlening.

KPN ontwikkelt momenteel een aanbod voor een glasmodule in het WBA ZM bouwwerk waardoor ook andere aanbieders aanbiedingen kunnen doen die vergelijkbaar zijn met de retail proposities van KPN uit tabel 18 van het ontwerpbesluit.

- Kwaliteitsdiscriminatie: OPTA haalt in randnummer 866 een voorbeeld aan van een maatwerk oplossing voor hoge beschikbaarheid die KPN (nog) niet in zijn WEAS aanbod heeft ingebouwd. WEAS richt zich op de grote meerderheid van de EVPN aansluitingen en kent ook aansluitingen met hogere beschikbaarheid. Mochten wholesale klanten ook behoefte hebben aan een hogere beschikbaarheid dan nu in het WEAS aanbod opgenomen dan kan KPN ook voor hen een maatwerk oplossing gebouwd worden. Tot dusverre heeft niemand zich voor een dergelijke maatwerkdienst gemeld. Het is op zich niet onlogisch dat KPN zich richt op die WEAS varianten waar de meeste vraag naar is. Op zich is dit voorbeeld geen bewijs dat KPN kwaliteitsdiscriminatie toepast.

Daar KPN niet beschikt over een dominante positie op de markt van hoogcapacitaire huurlijnen kan er ook gen sprake zijn van mededingingsproblemen. KPN heeft geen prikkels om de mededingingsbeperkende voorwaarden te verbinden aan de verleende toegang, omdat KPN belang heeft bij het openstellen van haar netwerk.

6. Verplichtingen

6.1 Lage Capaciteit

De bestaande tariefregulering op basis van kostenoriëntatie is niet langer proportioneel daar de voornaamste doelstelling hiervan – het bereiken van een positief welvaartseffect voor eindgebruikers – niet meer relevant is gezien de kleine en krimpende groep eindgebruikers van deze dienst. KPN is voorstander van een zorgvuldige afbouw van de bestaande dienstverlening en treedt graag in overleg met OPTA en marktpartijen over tarieven en voorwaarden voor deze dienstverlening. Hierbij verwijzen wij naar de brief van KPN van 17 april jl.[17] waarin wordt aangekondigd dat wij willen komen tot een migratieproces voor ILL dat gelijkwaardig is aan het proces voor de MDF.

Ten onrechte maakt OPTA geen uitzondering voor analoge huurlijnen. Het nu nog opleggen van wholesale verplichtingen op deze verouderde dienstportfolio is disproportioneel. Ten eerste omdat marktpartijen tot dusverre geen interesse hebben getoond in een wholesale variant van dit type huurlijn. Ten tweede omdat een dergelijke verplichting een additionele belemmering vormt voor de All-IP plannen van KPN.

Toegang

Toegangsverplichtingen mogen de migratie naar nieuwe infrastructuren en diensten niet in de weg staan.

OPTA geeft in dit kader weliswaar aan dat toegang op lokaal niveau onder voorwaarden kan worden ingetrokken indien een MDF-centrale wordt uitgefaseerd. Ten onrechte heeft OPTA een dergelijke bepaling niet opgenomen voor toegang op regionaal niveau. Dit terwijl de huidige MDF ook voor regionale ILL's noodzakelijk is en regionale ILL's bij uitfasering van de huidige nummercentrale ook niet meer gecontinueerd kunnen worden.

Gescheiden boekhouding:

De verplichting voortvloeiend uit het marktbesluit uit 2005 voor gescheiden boekhouding betreft enkel het rapporteren van het wholesale rendement. Deze heeft weinig betekenis omdat de tarieven middels een tariefplafond worden gereguleerd.

Gezien het afnemende belang van retail huurlijnen in de eindgebruikersmarkt en het feit dat het merendeel van de ILL's van KPN voor heel andere doeleinden worden gebruikt dan het leveren van retail huurlijnen is KPN van mening dat het nu nog opleggen van een verplichting tot gescheiden boekhouding niet meer proportioneel is.

Tariefregulering:

Zakelijke eindklanten migreren in hoog tempo hun installed base van huurlijnen naar datacom. Dit wordt ook door OPTA onderkend en staat niet ter discussie. Ook staat niet ter discussie dat het overgrote deel van de zakelijke klanten al overgestapt is op datacom producten en dat huurlijnen nog

[17] Zie bijlage 10.

maar voor een klein deel van de zakelijke eindklanten relevant zijn. In de komende periode zullen huurlijnen een niche product worden voor een zeer klein deel van de markt.

Omdat WBT hoge kwaliteit de dominante drager is voor datacom producten is het belang van wholesale laagcapacitaire huurlijnen voor de concurrentie situatie op de zakelijke markt ook betrekkelijk klein en afnemend.

Gezien het afnemende belang van huurlijnen is het dus de vraag of regulering op kostenoriëntatie (WPC) nog proportioneel is en of een minder strenge invulling van tariefregulering niet zou volstaan. KPN is er voorstander van om met marktpartijen te komen tot afspraken over de migratie van ILL naar een meer toekomstvaste infrastructuur. Tot het moment van overeenstemming met marktpartijen zou een safety cap op basis van de laatste WPC uitkomsten voldoende garantie voor marktpartijen moeten bieden. Eventuele tariefdalingen als gevolg van mogelijke uitkomsten van een EDC traject met toepassing van rekenregels kunnen er toe leiden dat er geen prikkel meer bestaat voor marktpartijen om over te stappen naar een nieuwe, toekomstvaste infrastructuur. De kans dat KPN dan met marktpartijen tot overeenstemming komt lijkt dan erg klein. Er resteert dan alleen nog een juridische weg om tot de noodzakelijke beëindiging van de ILL dienstverlening te komen. Dit is niet in het belang van enige marktpartij.

Voor de reactie met betrekking tot de invulling van de WPC verwijst KPN naar bijlage 11 die hier als ingevoegd dient te worden beschouwd.

6.2 Hoge capaciteit

De tariefverplichtingen voor hoge capaciteit huurlijnen zijn niet proportioneel, hetgeen OPTA ook al heeft geconcludeerd in het marktbesluit uit 2005. Er zijn geen veranderingen in de markt die wijziging van dat standpunt rechtvaardigen. Die veranderingen worden ook door OPTA niet onderbouwd. OPTA geeft aan dat de grootste delta die de verzwaring rechtvaardigt gevormd wordt door het gegeven dat KPN is begonnen met het aansluiten van bedrijventerreinen, en dat KPN hierbij enorme schaalvoordelen heeft. Ten eerste worden bedrijventerreinen al jarenlang ontsloten door KPN *en* door concurrenten, ten tweede zijn de economies of scale and scope niet evident in het voordeel van KPN. De theoretische analyse van OPTA wordt door de feiten weersproken: als schaal- en breedtevoordelen zo belangrijk zijn dan zouden partijen als Eurofiber en BBned dusdanig in het nadeel zijn dat zij niet in staat zouden zijn om bedrijventerreinen te verglazen. In bijlage 4 wordt duidelijk dat deze partijen wel degelijk bedrijventerreinen hebben verglaasd, waaronder een belangrijk bedrijventerrein als de Rotterdamse haven.

Als laatste laat OPTA een grondige analyse na over de gevolgen dan de voorgenomen regulering op de investeringen door zowel KPN als marktpartijen. Deze analyse is met name voor de markt van hoogcapacitaire huurlijnen van belang omdat deze markt tot dusverre ongereguleerd was en door OPTA in 2005 concurrerend is bevonden. Marktpartijen hebben altijd veel geïnvesteerd in lokaal glas en het is aannemelijk dat deze marktpartijen hun investeringsplannen zullen herzien als gevolg van deze voorgenomen regulering. De voorgenomen regulering zal prikkels om zelf te investeren wegnemen en partijen die in het verleden zelf in glas hebben geïnvesteerd zullen geconfronteerd worden met lagere rendementen op die investeringen. Gevolg zal zijn dat investeringen en innovatie gaan afnemen wat op termijn schadelijk is voor eindgebruikers.

Toegang

KPN heeft in het huidige marktbesluit geen toegangsverplichting (behoudens een opzegtermijn van 9 maanden). Desondanks heeft KPN een wholesale portfolio bestaande uit SDH-gebaseerde producten (met name MDF backhaul) en een ethernet portfolio (WEAS, zie bijlage 1). Hieruit blijkt dat KPN, zonder daartoe verplicht te zijn, een wholesale portfolio heeft. Hieruit blijkt al dat KPN niet de prikkel en de mogelijkheid heeft om toegang te weigeren.

Toegangsverplichtingen mogen de migratie naar nieuwe infrastructuren en diensten niet in de weg staan.

Transparantie, non-discriminatie en referentie-aanbod

KPN heeft weliswaar geen aanbod op de website staan maar de prijsniveau's van de hoog capacitaire huurlijnen zijn bij de meeste afnemers bekend. Overigens is de markt van hoog-capacitaire huurlijnen een "bidmarkt" waar afnemers bij diverse partijen een prijsopgaaf vragen voor een bepaalde locatie. Doorgaans wint de aanbieder met de laagste prijs. Een transparantieverplichting is dus niet proportioneel en bovendien niet uitvoerbaar.

Tariefregulering

Zoals gesteld is KPN van mening dat tariefregulering niet gerechtvaardigd is, bij het ontbreken van AMM en mededingingsproblemen. Artikel 6a.7, eerste lid van de Telecommunicatiewet stelt immers dat het college uitsluitend een verplichting kan opleggen betreffende het beheersen van de hiervoor te rekenen tarieven of kostentoerekening indien uit een marktanalyse blijkt dat de betrokken exploitant de prijzen door het ontbreken van werkelijke concurrentie op een buitensporig hoog peil kan handhaven of de marges kan uithollen, in beide gevallen ten nadele van de eindgebruikers. KPN heeft reeds uitvoerig aangegeven dat niet aan deze voorwaarden is voldaan.

OPTA onderbouwt niet dat tariefregulering proportioneel is. Om te beginnen is het belangrijkste netwerk, het lokale glasnetwerk, reeds meermalen gedupliceerd. In randnummer 457 concludeert OPTA dat in ieder gebied met significante vraag, naast KPN, minimaal één concurrent actief is. Met andere woorden: het glasnetwerk van KPN is overal minimaal één maal gedupliceerd. Deze conclusie had OPTA in het thans geldende marktbesluit ook al getrokken[18]. Er mag vanuit gegaan worden dat concurrenten met dit gedupliceerde netwerk voldoende prijsdruk kunnen uitoefenen op KPN.

De enige motivatie die OPTA aandraagt is een tariefvergelijking tussen de WEAS tarieven die KPN in de markt heeft staan en een aantal zeer selectief gekozen retail producten in tabel 18 van het ontwerpbesluit. Zoals KPN al bij de mededingingsverstoringen heeft betoogd heeft OPTA de verkeerde producten met elkaar vergeleken.
WEAS dient vergeleken te worden met de retail EVPN dienst. KPN heeft die vergelijking gemaakt voor zo goed als de hele installed base van juni 2007 (zie bijlage 2). Conclusie is dat er een ruimte van [KPN VERTROUWELIJK [redacted] zit tussen de WEAS inkoopkosten en de gefactureerde EVPN tarieven. Zelfs als andere diensten zoals internet toegang worden meegewogen in de retail omzet dan blijft er nog steeds [KPN VERTROUWELIJK [redacted] ruimte tussen de gefactureerde retail tarieven en de WEAS inkoop.

Ook de constatering van OPTA dat KPN een prikkel heeft tot het voeren van buitensporige tarieven is in strijd met de feiten. [KPN VERTROUWELIJK [redacted]

[18] In randnummers 476 en 477.

[redacted]

6.3 Nadere invulling verplichtingen

Lokaal of regionaal
OPTA betoogt dat toegang op lokaal niveau niet voldoende is en ook toegang op regionaal niveau noodzakelijk is. Naar de mening van KPN kunnen de verplichtingen voor regionale toegang minder stringent worden ingevuld. OPTA heeft immers zelf geconcludeerd dat de transmissie tussen lokaal en regionaal niveau behoort tot de trunk markt en effectief concurrerend is bevonden. Dit geldt in verhoogde mate voor het metro niveau. Voor toegang op lokaal niveau is weliswaar een zekere schaalgrootte noodzakelijk; het is echter aannemelijk dat diverse afnemers deze schaalgrootte zullen bereiken. Er zullen dan meerdere met elkaar concurrerende aanbieders van regionale verbindingen komen en dat zal disciplinerend zullen werken op regionale verbindingen van KPN. Dit geldt voor hoogcapacitaire huurlijnen nog meer dan voor laagcapacitaire huurlijnen omdat voor hoogcapacitaire huurlijnen al snel een voldoende schaal wordt bereikt (enkele verbindingen per metro knooppunt).

Ook voor laagcapacitaire huurlijnen (in het bijzonder 2048 kbit/s) is toegang op lokaal niveau voldoende, althans in die gebieden waar MDF Access wordt afgenomen. Partijen die MDF backhaul afnemen, aanbieden of via zelfbouw realiseren kunnen voor zeer geringe kosten één of enkele 2048 kbit/s huurlijnen laten meeliften. Voor technische oplossingen zie bijlage 7. Het argument dat deze oplossing voor kleine partijen te duur zou zijn is niet relevant. Er zijn zeker drie partijen die op basis van lokale terminating huurlijnen in 80% van Nederland deze huurlijnen kunnen afnemen voor zichzelf of voor derden. Deze grote partijen zullen diensten gaan leveren aan kleinere wholesale afnemers om hun netwerk te vullen. Dit aspect is door OPTA onvoldoende onderzocht.

KPN locatie of Telco locatie
OPTA verplicht KPN niet alleen om toegang te bieden op een KPN locatie maar ook op de locatie van de wholesale afnemer. Deze verplichting is niet noodzakelijk om de doelstelling van een concurrerende markt te bereiken. Er zijn inmiddels drie aanbieders die op alle clusterpunten van KPN zijn uitgerold. Deze (doorgaans grotere) aanbieders hebben de mogelijkheid en de prikkel om wholesale aanbiedingen aan kleinere wholesale afnemers te doen. Hierdoor wordt KPN voldoende gedisciplineerd zodat verdere maatregelen niet meer noodzakelijk zijn. Het argument van OPTA dat een Telco-sited aanbod noodzakelijk is voor kleine aanbieders gaat dan ook niet op. OPTA dient de concurrentie te bevorderen en niet het belang van een specifieke groep (kleine) concurrenten. De concurrentie is er al via de KPN POP's. Bovendien is het aannemelijk dat er veel alternatieven bestaan voor verbindingen tussen KPN POP's en Telco POP's. Zoals in de marktafbakening betoogd, is KPN van mening dat verbindingen tussen KPN POP en Telco POP behoren tot de door OPTA concurrerend bevonden trunk markt.

Randnummers: 1087-1089.

Dictum
Dictumpunt XXXVIII: OPTA stelt dat KPN tot het moment van een nieuw tariefbesluit geen tarieven mag hanteren die hoger zijn dan de tariefplafonds uit het WPC besluit. KPN merkt op dat hoogcapacitaire huurlijnen geen onderdeel uitmaken van het huidige WPC besluit. KPN stelt voor om

in plaats daarvan de huidige WEAS tarieven zoals overeengekomen met diverse partijen als tariefplafond te hanteren tot het moment van vaststellen van nieuwe tariefplafonds.

7. Conclusie

Marktafbakening

De wholesale en retail markten dienen als volgt te worden afgebakend:
- Laagcapacitair: Kleiner dan of gelijk aan 2 Mbit/s
- Hoogcapacitair: Groter dan 2 Mbit/s

Laagcapacitair

Voor de laag-capacitaire huurlijnenmarkt kiest OPTA voor continuering van de huidige wholesale regulering. Dit is niet proportioneel, gezien de migratie van de retail markt van huurlijnen naar datacom producten en als gevolg daarvan de migratie van wholesale huurlijnen naar WBT (hoge kwaliteit). Daarnaast houdt OPTA te weinig rekening met de migratie naar All IP en de noodzaak om de huidige ILL dienstverlening te beëindigen.

Ook de indirecte prijsdruk van WBT hoge kwaliteit en directe prijsdruk van op ULL gebaseerde huurlijnen zou tot de conclusie moeten leiden dat kostenoriëntatie niet langer proportioneel en passend is.

Hoo capacitair

Voor de hoog-capacitaire huurlijnenmarkt kiest OPTA voor maximale wholesale regulering in een markt die tot op heden zo goed als ongereguleerd was. Dit terwijl de feiten nauwelijks veranderd zijn, hetgeen blijkt uit de glaskaart van OPTA. OPTA haalt feitelijk vier argumenten aan om deze drastische verandering te rechtvaardigen:
1. Het vermeende gestegen marktaandeel van KPN
2. De vermeende betere uitgangspositie van KPN bij de verglazing van bedrijventerreinen
3. Het feit dat het huidige glasaanbod van derden versnipperd is
4. Vermeende prijssqueeze.

Marktaandeel: Er kunnen vraagtekens gezet worden bij de door OPTA gepresenteerde marktaandeelcijfers. KPN komt tot de conclusie dat het aandeel van KPN in de glasaansluitingen 40-50% is dus nog steeds minder dan de helft. Dat is beduidend minder dan de 60-70% die OPTA berekent.

Bedrijventerreinen: De stelling dat KPN een betere uitgangspositie heeft bij de verglazing van bedrijventerreinen wordt niet onderbouwd en is in strijd met de feiten. Feit is dat diverse partijen tot dusverre met succes meerdere bedrijventerreinen hebben kunnen verglazen. Er is op dit moment geen aanwijzing dat er een partij evident in het voordeel is.

Glasaanbod is versnipperd: Dit is geen nieuw gegeven want deze constatering heeft OPTA ook in het thans geldende marktbesluit gedaan. Deze versnippering is in het thans geldige marktbesluit geen reden voor OPTA om tot de conclusie te komen dat KPN dominant is op de markt voor hoogcapacitaire huurlijnen. OPTA komt niet met nieuwe feiten of onderbouwingen die een ander standpunt rechtvaardigen. De landelijke dekking van het KPN glas is dus van onvoldoende belang om op grond daarvan KPN aan te wijzen als dominante marktpartij.

Vermeende prijssqueeze: De vermeende prijssqueeze die OPTA vermeld is onjuist. KPN heeft op basis van de volledige installed base van EVPN over 2007 onderbouwd dat er geen prijssqueeze is tussen EVPN en WEAS.

KPN concludeert dat zij geen dominante positie heeft op de markt voor hoogcapacitaire huurlijnen. Verplichtingen zijn dus niet proportioneel.

Bijlage 1: WEAS aanbod

Deze bijlage bevat het huidige WEAS aanbod inclusief een contract. KPN beschouwt deze bijlage als bedrijfsvertrouwelijk.

Bijlage 2: WEAS aanbod en vergelijking EVPN - WEAS.

In deze bijlage laat KPN aan de hand van een aantal voorbeelden zien dat er geen prijssqueeze plaats vindt tussen wholesale en retail..

Introductie

KPN heeft recentelijk een aanbod en tarievenset voor Wholesale Ethernet extern verspreid (het betreft Wholesale Ethernet Access Services, "WEAS"). In een bespreking tussen OPTA en KPN (en in een daarop volgende mail van OPTA aan KPN) kwam de vraag aan de orde welke conclusie er zou kunnen worden getrokken over de tarievenset van WEAS indien deze wordt bezien in het licht van de EVPN-aanbiedingen van KPN Retail. De EVPN-dienst van KPN Retail betreft een dienst die niet tot het gereguleerde deel van de retail portfolio van KPN behoort. Dit laatste betekent dan ook dat de retailaanbiedingen en -prijzen in vrije mededinging tot stand komen en van klantcase tot klantcase kunnen variëren.

Gelet op de diversiteit van de klantcases (meerdere vestigingen, meerdere VLAN's, mix van premium en entry, etc) is een zinvolle vergelijking tussen de EVPN (retail) aanbiedingen en de WEAS (wholesale) prijsstelling naar de mening van KPN mogelijk aan de hand van representatieve klantcases. Het voordeel van klantcases is bovendien dat er een betere vergelijking mogelijk is tussen datgene dat de retail eindklant uiteindelijk betaalt en datgene dat een wholesale klant zou betalen voor deze eindklant bij volledige inkoop van het netwerk bij KPN. Daarbij plaatst KPN twee opmerkingen:

1. Een wholesale klant zal vrijwel in alle gevallen delen van het netwerk op eigen infrastructuur leveren dan wel inkopen bij derden buiten KPN.
2. Een wholesale klant zal andere eenheden inkopen dan een retail klant.

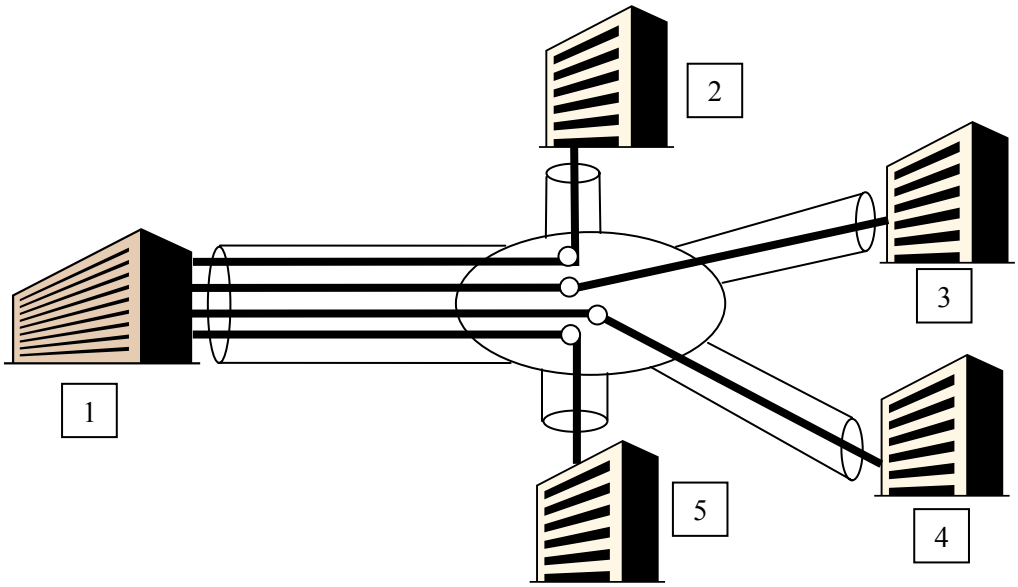
Eerst zal KPN aan de hand van onderstaande voorbeeld case duidelijk maken welke bouwstenen een wholesale klant zal inkopen en welke tariefelementen bij een retail klant in rekening gebracht worden. Vervolgens zal KPN aan de hand van een aantal concrete klantcases het factuurbedrag per maand vergelijken met de maandvergoeding voor de wholesale inkoop.

Passages en tabellen met vertrouwelijke informatie zijn als volgt gemarkeerd: **[KPN VERTROUWELIJK:]**.

Netwerkopbouw en tariefstructuur

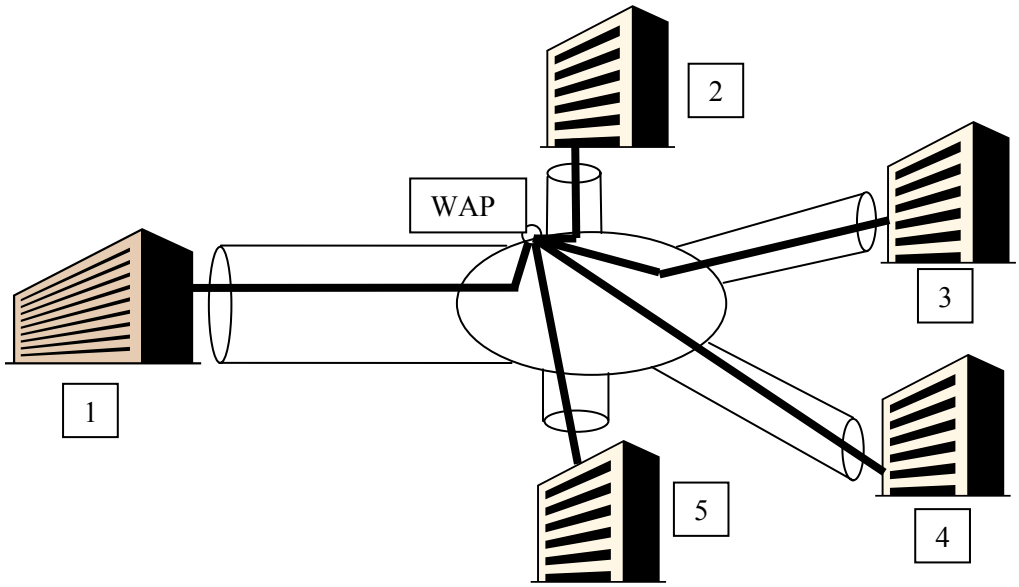
De gemiddelde EVPN klant koopt EVPN in om meerdere vestigingen aan elkaar te koppelen. In het voorbeeld wordt gerekend met 5 vestigingen (figuur 1).

Figuur 1: Typisch EVPN netwerk met opbouw volgens EVPN tariefstructuur



In het voorbeeld netwerk fungeert vestiging 1 als hoofdkantoor en de overige als bijkantoren. In het EVPN tariefbouwwerk wordt per vestiging een vergoeding gevraagd voor de aansluiting. Vervolgens wordt er per VLAN per vestiging een vergoeding gevraagd. In bovenstaand voorbeeld betreft het 1 VLAN per vestiging voor de vestigingen 2, 3, 4 en 5. Voor vestiging 1 worden 4 VLANs in rekening gebracht. Uiteindelijk wordt iedere VLAN twee keer in rekening gebracht te weten aan de zijde van het bijkantoor en aan de zijde van het hoofdkantoor.

Voor de wholesale inkoop ziet de situatie er uit als weergegeven in figuur 2:



Figuur 2: Zelfde netwerk, wholesale inkoop

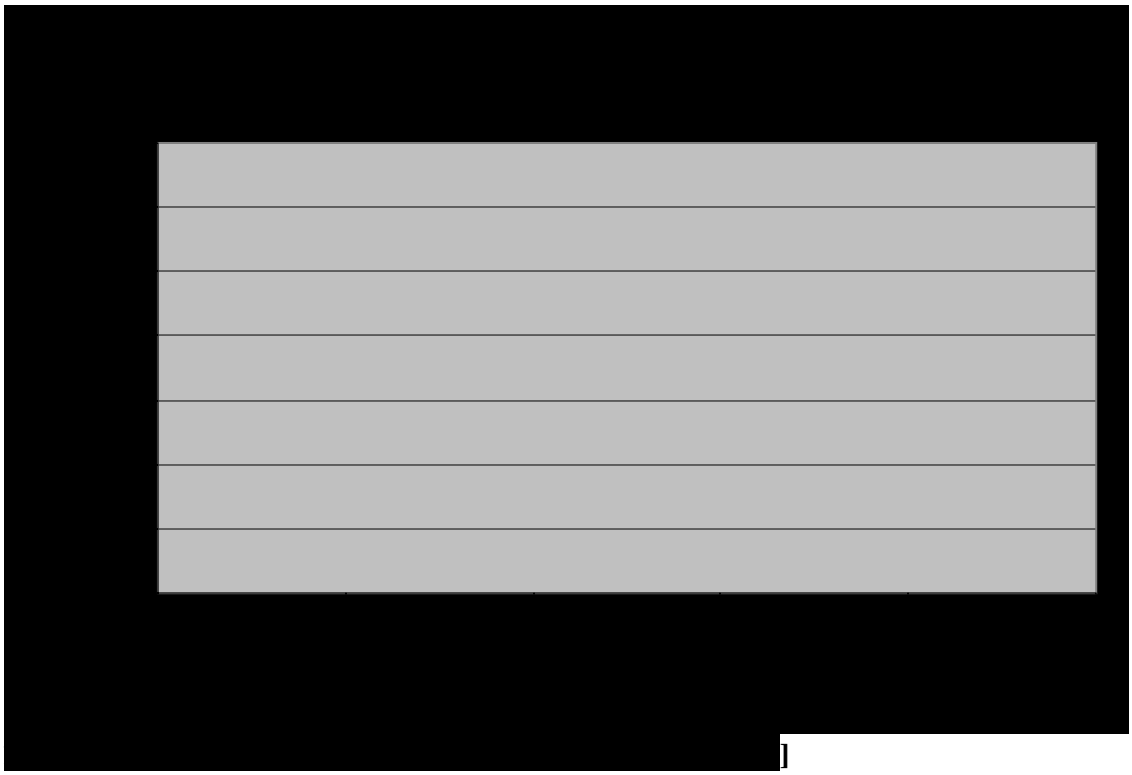
Vanuit ieder kantoor wordt een VLAN ingekocht tot de WAP. De tarieven uit het wholesale WEAS voorstel zijn hierop van toepassing. Deze tarieven worden slechts aan één zijde in rekening gebracht. De VLAN aan de zijde van het hoofdkantoor heeft een capaciteit van minimaal de som van de VLANs van alle bijkantoren. Door de aard van de wholesale tariefstructuur levert deze hogere capaciteit VLAN een significant inkoopvoordeel op ten opzichte van de inkoop van meerdere kleine VLANs. Hierin zit het voornaamste wholesale voordeel. Overigens verwacht KPN dat het hoofdkantoor in veel gevallen op eigen infrastructuur van de betreffende Telco aangesloten zal worden en derhalve niet bij KPN ingekocht hoeft te worden.

Representatieve klantvoorbeelden

Uit bovenstaand voorbeeld blijkt dat het met name van belang is wat de omvang van het klantnetwerk is en hoe dit netwerk vormgegeven wordt. In het bijzonder de aggregatie op de hoofdlocatie levert voor de wholesale inkoop een significant inkoopvoordeel op ten opzichte van de retail aanbieding.

Onderstaand figuur geeft een indruk van de verdeling van de aansluitpunten over diverse klantcategorieën. Daarbij merkt KPN op dat ook voor retail klanten met één of twee locaties het netwerk ook automatisch die omvang heeft. Er kunnen ook onderlinge verbindingen tussen verschillende eindklanten bestaan of bijvoorbeeld koppelingen met een datacenter. Dat blijkt onder andere uit een relatief groot aantal klanten met slechts één aansluiting (zie figuur 1) die alleen maar verbonden kunnen zijn met een andere eindklant, datacenter of internet.

[KPN VERTROUWELIJK:



Een analyse van het aantal VLAN's per klant geeft aan dat de *[KPN vertrouwelijk* in omzet grootste klanten gemiddeld *[KPN vertrouwelijk* VLAN's bezitten. Om die reden zit er één rekenvoorbeeld (2) bij met *[KPN vertrouwelijk* VLAN's.

KPN concludeert derhalve dat drie voorbeelden uit de categorie 'klanten met 3-10 aansluitingen' een representatief beeld geeft.

Wholesale inkoop

Het WEAS tariefbouwwerk bestaat uit een set listprijzen en een kortingsstaffel. Op basis van het kortingsbouwwerk verwacht KPN dat voor de meeste relevante Telco's (bijvoorbeeld de ACT partijen) een 10% korting op de listprijzen van WEAS reëel haalbaar is[19]. In de WEAS maandbedragen is deze korting reeds verwerkt. De vergelijking tussen de retail EVPN-aanbieding en het in de bijlage opgenomen jongste tarieven- en kortingenoverzicht van WEAS is gemaakt op de netto maandtarieven; de éénmalige tarieven voor WAP en End User Access zijn in de vergelijking niet meegerekend, en zouden overigens volgens KPN de conclusie niet anders doen zijn. Dit geldt eveneens voor de kosten van de koppeling tussen het KPN ethernet netwerk en het Telco netwerk.

KPN gaat er vanuit dat een wholesale partij de WEAS dienst op één WAP afneemt (Amsterdam).

Rekenvoorbeeld 1: [KPN VERTROUWELIJK:

[19] Maximaal haalbare korting is 21%, opgebouwd uit 6% obv contractsduur en 15% obv omzetstaffel

Het netwerk bestaat uit **[KPN VERTROUWELIJK: [redacted]]**. EVPN wordt volgens onderstaande tabel[20] in rekening gebracht:

[KPN VERTROUWELIJK*:* [redacted]

]
De wholesale inkoop voor bovenstaand netwerk bedragen:

[KPN VERTROUWELIJK: [redacted]

]

Uit bovenstaand voorbeeld blijkt dat er een significante afstand zit tussen het maandbedrag van retail EVPN en het maandbedrag van de wholesale inkoop.

Rekenvoorbeeld 2: [KPN VERTROUWELIJK: [redacted]]

[20] Op grond van gegevens uit het retail billing systeem CDS, netto tarieven ex btw

Het netwerk bestaat uit 6 vestigingen. In onderstaande tabel staat weergegeven wat er voor de EVPN dienstverlening in rekening wordt gebracht:

[KPN VERTROUWELIJK*:* [redacted]

]

De wholesale inkoop voor bovenstaand netwerk bedragen:

[KPN VERTROUWELIJK*:* [redacted]

]

Bij de wholesale inkoop voor de locatie [**KPN VERTROUWELIJK** [redacted] moet 15Mb premium plus 40Mb entry geleverd worden. Hiervoor is 50Mb premium ruim voldoende. Conclusie is ook hier dat het maandbedrag voor de wholesale inkoop een ruime marge laat ten opzichte van het maandbedrag van EVPN retail.

Rekenvoorbeeld 3: [KPN VERTROUWELIJK: [redacted]]

Dit bedrijf heeft 4 vestigingen in de regio Arnhem. In onderstaande tabel staat weergegeven wat er voor de EVPN dienstverlening in rekening wordt gebracht:

[KPN VERTROUWELIJK*:* [redacted]

]

De wholesale inkoop voor bovenstaand netwerk bedragen:

[KPN VERTROUWELIJK*:* [redacted]

]

In tegenstelling tot de vorige twee voorbeelden gaat KPN hier uit van een WAP in Arnhem. KPN gaat er namelijk vanuit dat een wholesale Telco qua businessmodel alleen eindklanten met een regionaal netwerk benadert als ze in die regio zelf aanwezig zijn op bijvoorbeeld een WAP.

Ook in dit laatste voorbeeld blijkt het maandbedrag van de wholesale inkoop voor het gehele netwerk een significante afstand te kennen ten opzichte van het maandbedrag van EVPN Retail.

Kanttekeningen bij bovenstaande voorbeelden

KPN wil bij bovenstaande rekenvoorbeelden een aantal kanttekeningen plaatsen:

1. Grote WEAS afnemers (dit zal normaliter bestaande Telco's met bestaande core netwerken betreffen) zullen over het algemeen op meerdere WAP's toegang gaan afnemen en het

backbone transport op het eigen netwerk verzorgen. Hierdoor zullen deze klanten in meer gevallen regionale VLAN's afnemen dan hier aangenomen hetgeen leidt tot nog lagere inkoopkosten.

2. Grote WEAS afnemers zullen in de grote steden hoofdkantoren via eigen infrastructuur aansluiten of de toegang tot een hoofdkantoor bij derden inkopen (buiten KPN). Ook dit zal leiden tot lagere inkoopkosten.
3. Grote WEAS afnemers kunnen een hogere kortingsstaffel bereiken. In totaal is 21% korting op de listprijzen bereikbaar.
4. Kleinere WEAS afnemers die niet in aanmerking komen voor de korting van 10% zullen nog steeds dusdanige inkoopkosten hebben dat ze op alle drie de voorbeelden met EVPN kunnen concurreren.

Berekeningen voor gehele EVPN base

In aanvulling op bovenstaande voorbeelden heeft KPN op het grootste deel van de installed base van EVPN van juni 2007 een analyse gedaan naar de virtuele WEAS inkoopkosten die KPN retail zou maken indien ze WEAS zouden inkopen tegen de tarieven en voorwaarden uit bijlage 1. Het betreft aansluitingen die zitten op de reguliere infrastructuur en niet de maatwerk-oplossingen uit het verleden, in totaal [KPN vertrouwelijk 4370 aansluitingen]. Vervolgens heeft KPN de volgende aannames gedaan:

WEAS wordt regionaal ingekocht. Aangezien er extern nog geen lokale WEAS variant aangeboden kan worden is deze vooralsnog niet meegenomen. Er wordt uitgegaan van één VLAN per aansluiting, die door de service provider verder verdeeld kan worden in meerdere VLAN's. Voor de backbone tussen de 14 regionale uitkoppelpunten wordt een volledig vermaasd netwerk verondersteld van 1 Gbit/s netwerkpaden. Voor de kostprijzen wordt uitgegaan van het verschil tussen regionaal en nationaal WEAS tarief. Dit leidt tot een backbone opslag van gemiddeld [KPN vertrouwelijk EUR 39] per EVPN aansluiting. Voor de glas access wordt een gemiddeld tarief van EUR 248 per maand verondersteld, uitgaande van 90% categorie A single en 10% categorie A dual.

De volledige spreadsheet is desgevraagd in te zien. Uit de analyse komen de volgende resultaten:

[KPN vertrouwelijk

]

Als de EVPN listprijs wordt berekend over dezelfde installed base dan komt daar is de ruimte tussen EVPN en WEAS 46%. De EVPN ARPU is de gefactureerde omzet per lijn[21] voor het EVPN portfolio. Wanneer ook de omzet van andere diensten erbij wordt betrokken, zoals internet toegang, dan is er nog een ruimte van [KPN vertrouwelijk]. Het WEAS aanbod is echter gepositioneerd als wholesale bouwsteen voor het EVPN aanbod en in veel mindere mate als drager voor breedband internet diensten. Voor internet toegang is een WBA over glas aanbod in ontwikkeling zodat deze hier buiten beschouwing kunnen blijven. KPN concludeert derhalve dat de EVPN prijzen gemiddeld [KPN vertrouwelijk] boven de WEAS inkoop prijzen zitten. Er is derhalve geen sprake van marge squeeze.

[21] Bron: verantwoordelijke productmanager

Bijlage 3: Prijsgegevens wholesale huurlijnen van derden.

Eén van de indicatoren die aantonen dat de markt voor hoge capaciteit wholesale huurlijnen concurrerend is, is het daadwerkelijke aanbod van concurrenten met prijzen die soms beduidend onder het prijsniveau van KPN liggen.

[KPN vertrouwelijk

Einde KPN vertrouwelijk]

Conclusie prijsgegevens concurrenten

Uit de prijsgegevens en gesprekken die KPN wholesale sales heeft met potentiële wholesale afnemers blijkt dat deze afnemers totaal niet afhankelijk zijn van KPN voor hun inkoop van hoge capaciteit huurlijnen. Ook blijkt dat deze afnemers vaak meerdere leveranciers hebben voor dit type verbindingen. Kennelijk is inkopen bij meerdere partijen niet een heel groot nadeel voor een wholesale afnemer.

Bijlage 4: Concurrentiesituatie glas op bedrijventerreinen.

Partijen die actief zijn op bedrijventerreinen

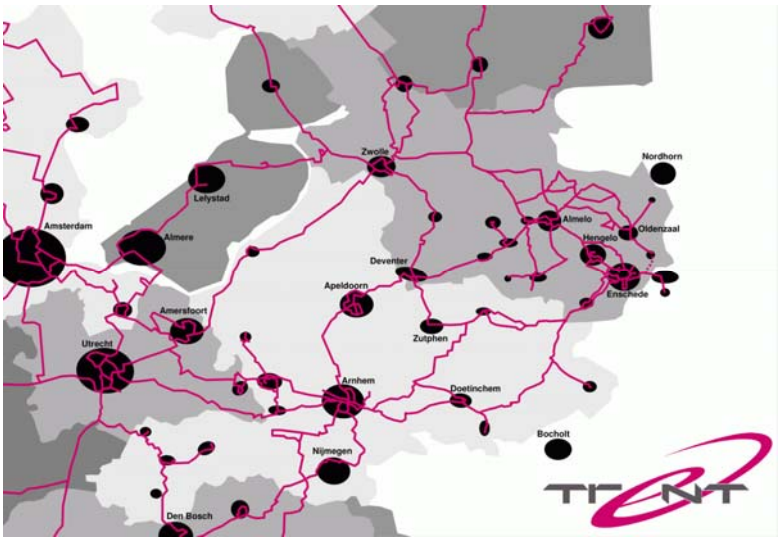
Naast KPN zijn er veel partijen actief op bedrijventerreinen. Zo is BBned onder andere actief op diverse bedrijventerreinen in Rotterdam, Amsterdam, Eindhoven en hoofddorp (www.bbned.nl). BBned is een actieve operator. Het (passieve) glas is vaak in eigendom bij een andere partij.

Een andere partij die erg actief is met glas op bedrijventerreinen is Fastfiber (onderdeel van Eurofiber/Reggefiber). Deze partij is in ieder geval actief op de volgende bedrijventerreinen[22]:

Bedrijventerrein Tichelrijt (Dongen)
Bedrijventerrein De Kil (Dordrecht)
Bedrijventerrein Wijnebergen (Doetinchem)
Bedrijventerrein Achtse Barrier (Eindhoven)
Bedrijventerrein Larserpoort (Lelystad)
Bedrijventerrein Oostervaart (Lelystad)
Bedrijventerrein Noordersluis (Lelystad)
Bedrijventerrein t Hoog (Nieuwkuijk)
Bedrijventerrein Westkanaaldijk (Nijmegen)
Bedrijventerrein de Sluis (Nijmegen)
Bedrijventerrein Lindenholt (Nijmegen)
Bedrijventerrein Plaagslagen (Rijssen)
Bedrijventerrein de Mors (Rijssen)
Bedrijventerrein Borchwerf noord (Roosendaal)
Bedrijventerrein Borchwerf 2 (Nieuwbouw) (Roosendaal)
Bedrijventerrein Ekkersrijt 1 (Son)
Bedrijventerrein Ekkersrijt 2 (Son)
Bedrijventerrein Medel (Tiel)
Bedrijventerrein Kellen (Tiel)
Bedrijventerrein Kraaiven (Tilburg)
Bedrijventerrein Katsbogten (Tilburg)
Bedrijventerrein Loven (Tilburg)
Bedrijventerrein T58 (nog te bouwen terrein) (Tilburg)
Bedrijventerrein Vossenberg (Tilburg)
Bedrijventerrein Tradeport West (Venlo)
Bedrijventerrein Haven 1/6 (Waalwijk)
Bedrijventerrein Lansinghage (Zoetermeer)

In Oost Nederland is TReNT actief en hebben volgens eigen zeggen onderstaand netwerk:

[22] http://www.introweb.nl/producten/categorien/internet_toegang/fiber_access/fastfiber_bedrijventerreinen.shtml



Daarnaast zijn de grote kabelbedrijven actief. Zesko is actief onder de naam @work (www.atwork.nl) en is met FTTO actief in de volgende plaatsen: Alkmaar, Almelo, Assen, Bergen op Zoom, Borne, Deventer, Emmen, Enschede, Enter, s-Hertogenbosch, Hengelo, Holten, Hoogeveen, Geleen, Groningen, Maastricht, Meppel, Oldenzaal, Parkstad (Heerlen. Landgraaf, Hoensbroek en Kerkrade), Roermond, Roosendaal, Sittard, Sneek, Tilburg, Venlo en Zwolle.

UPC is actief onder de naam Priority maar geeft geen gegevens over hun glasnetwerk op de website.

Naast bovengenoemde partijen zijn er ook diverse lokale initiatieven.

Concurrentiesituatie

Dat er concurrentie is wordt het duidelijkst gedemonstreerd door de “lost orders” van KPN op bedrijventerreinen. Tussen 1 juli 2006 en nu heeft KPN bijvoorbeeld de volgende bedrijventerreinen verloren (niet uitputtend):

- Eindhoven, 10 terreinen verloren aan GVE/ Bbned: De Hurk, Esp, Achtse Barrier, GDC, Kade, Kapelbeemd, Flight Forum, Eindhoven Airport
- Helmond, 4 terreinen verloren aan Breedband Helmond/ E-Quest: Groot Schooten, Hoogeind, de Weijer en BZOB
- Ede, 3 terreinen verloren aan Trent:
- Venlo, 1 terrein verloren aan @Work: Fresh Park ZON
- Oisterwijk, 2 terreinen verloren aan Fastfiber
- Nijmegen, 1 terreinen verloren aan Fastfiber: Kerkebos
- Uden, 2 terreinen verloren aan Bbned
- Roosendaal, 1 terrein verloren aan Fastfiber (Borchwerf 2)
- In Enschede Havengebied hebben wij verloren aan @Work.
- Hengelo, bedrijvenpark Twentekanaal
- Gemeente Noordenveld
- Forepark Den Haag, BBNed
- Tiel de Kellen: Fast Fiber
- Lelystad, Larserpoort: Fast Fiber
- Barneveld: Trent
- Almere, Gooische Poort: Unet

- Maasland, Coldenhoven: Caiway (westlandse kabelbedrijf)
- Zoetermeer, Landsinghage: Fastfiber
- Uden Loopkant/Liessent/Goorkens: BBNed
- Rotterdams Haven Bedrijf: BBNed
- Nieuw Vennep Zuid Oost: Fast Fiber.

Dit zijn in totaal 39 terreinen en bevatten alleen terreinen waar KPN is gevraagd om mee te bieden. Daarnaast zijn er diverse bedrijventerreinen door derden ontsloten waar KPN niet is gevraagd om mee te bieden. KPN heeft op dit moment [KPN vertrouwelijk: [redacted] terreinen aangesloten op glas. Fastfiber (Eurofiber) en Ziggo (atwork) hebben ieder ca. 30 bedrijventerreinen.

Prijsgegevens concurrentie

De concurrenten rekenen de volgende prijzen voor diensten op hun glasnetwerken:

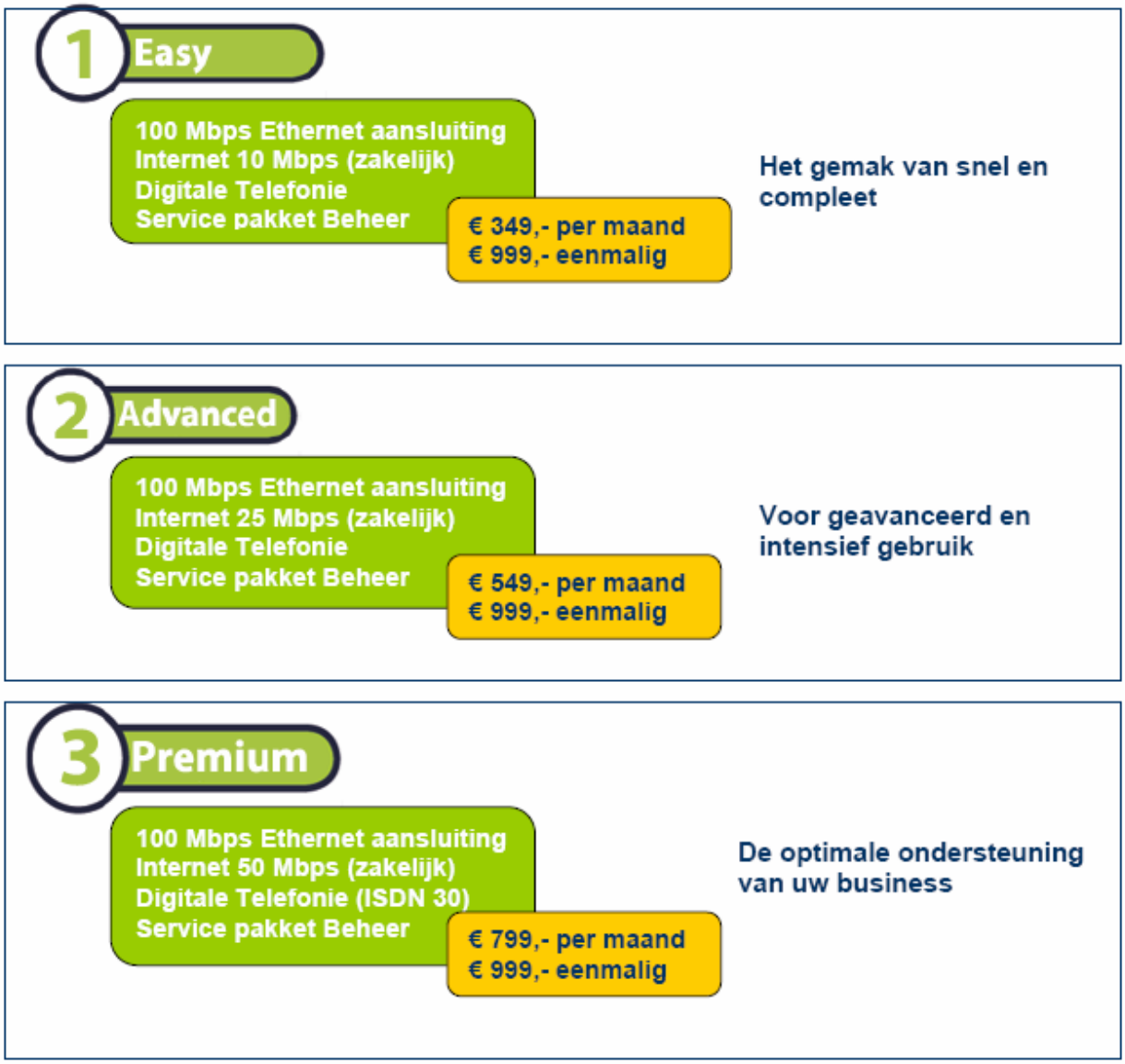
Fastfiber:

Vastrecht per maand € 70

Capaciteitsafname

afname (Mbps)	€ /maand
2	€ 20,00
4	€ 40,00
6	€ 60,00
8	€ 80,00
10	€ 95,00
20	€ 180,00
30	€ 255,00
40	€ 325,00
50	€ 390,00
60	€ 445,00
70	€ 490,00
80	€ 530,00
90	€ 570,00
100	€ 600,00

Atwork:



Breednet

In Noord Holland is KPN deelnemer in het initiatief Breednet (www.breednet.nl) . Naast KPN doet bijvoorbeeld ook Zesko mee. Dit netwerk is een open netwerk waarop meerdere dienstenaanbieders hun diensten kunnen aanbieden.

KPN installed base

De base van KPN (stand juli 2008) bestaat uit 66 terreinen:

Naam Gemeente	Naam Bedrijven	terrein
Weert	Centrum noord	
Veldhoven	De Run	
Alkmaar	Bergermeer	
Hoorn	Hoorn80	
Uitgeest	Molenwerf Roto	

Zwolle	Hessenpoort
Heerhugowaard	De Frans
Horst	Californie
Dordrecht	Kil 3
Etten-Leur	Vosdonk Noord
Wormerveer	Krommenie
Drachten	Drachten (Azeven)
Tilburg	Katsbogten
Oss	De Koepel (Deel 2)
Nijkerk	Akkervaart West (oost en West)
Oss	De Koepel (Deel 1)
Berkel en Rodenrijs	Spoorweghaven
Burgem	Burgem
Heerhugowaard	Zandhorst
Gouda	Gouwepark
Zaltbommel	Hogeweg
Utrecht	Overvecht noord
Leiden	Cronestein/Kanaalpark
Katwijk	t Heem
Etten-Leur	Vosdonk Zuid
Coevorden	Leeuwerik
Groningen	Groningen Zuid-Oost (Driebond)
Harlingen	Cat. 2 (9x middenstedelijk) Industriehaven
Middenmeer	Agriport
Groenlo	Brandemate
Leiderdorp	Baanderij touwbaan
Heerhugowaard	Beveland
Woerden	Polanen en middenland
Breda	Breda Hoogeind
Groningen	Groningen Zuid-Oost (Bornholmstraat / Sontweg)
Dronten	Business Delta zone links en rechts
Hengelo (Gld)	Winkelskamp-Molenenk (Hengelo Gld)
Nijkerk	Akkervaart Oost (oost en West)
Woerden	Barwoutstwaarder
Nieuwegein	Laaggraven
Bunnik	Zuid- en Oost Kosterlaan
Oosterwolde	Cat. 2 (9x middenstedelijk) Venekoten
Oud Beijerland	De Bosschen Oud Beijerland
Leeuwarden	Leeuwarden (Terrein De Hemrik)
Wormerveer	Molletjesveer/Noorderveld
Breda	Hazeldonk/Meer (Belgie)
Dokkum	Cat. 2 (9x middenstedelijk) Hogedijken
Emmen	Pollux (Klazienaveen)
Emmen	Bargermeer (Emn-C, Emn-Rls en Kla-C)
Emmen	Bargermeer (2 en 3)
Heerenveen	Heerenveen (Oudeschoot)
Soesterberg	Bedrijventerrein Soesterberg
Alphen a/d Rijn	Bedrijventerrein Alphen a/d Rijn

Zevenbergen	Moerdijk
Waddinxveen	Coeneceoop
Soest	Bedrijventerrein Soest
Oosterhout	Wijsterd
Oosterhout	Everdenberg.
Leeuwarden	Leeuwarden (Terrein Oost)
IJsselstein	Paardeveld-Lagedijk
Leusden	Leusden (Princenhof en Ruigenveld)
Oosterhout	Vijf Eiken
Balk	Cat. 2 (9x middenstedelijk) Stikke
St. Anna Parachie	De wissel
Naarden	Gooimeer N + Z
Joure	Cat. 2 (9x middenstedelijk) Tolweihuis

Conclusie

Er vindt een stevige concurrentieslag plaats op bedrijventerreinen waar KPN in mee moet gaan. Hierdoor is er sprake van kopersmacht die aanbieders dwingt om lage tarieven te hanteren (zie onder andere tarieven van Fastfiber) en open netwerken te hanteren. Er zijn nog geen tekenen dat er een partij dominant gaat worden op glas op bedrijventerreinen.

Bijlage 5: Conclusies uit de vorige marktanalyses voor hoge capaciteit huurlijnen

In het huidige marktbesluit huurlijnenmarkt heeft OPTA ten aanzien van de wholesale markt van hoge capaciteit huurlijnen de volgende conclusies getrokken:

Schaalvoordelen

462. De relevante netwerkdekking is hier de dekking van glasvezelnetwerken. Verbindingen van >2Mbit/s kunnen immers in het algemeen niet over een koperen aansluitnetwerk worden geleverd. KPN heeft het glasvezelnetwerk met de grootste geografische dekking. Echter, het verschil met andere aanbieders is op deze markt veel kleiner. Andere aanbieders hebben met glasvezel een kleinere dekking dan KPN, maar gezamenlijk zorgen de 10 andere aanbieders voor een landelijk aanbod waarbij in vrijwel ieder gebied met significante vraag, naast KPN, minimaal één concurrent actief is.

463. Hierdoor zijn aanbieders die terminating-verbindingen willen inkopen om locaties buiten het dekkingsgebied van het eigen netwerk aan te sluiten, niet afhankelijk van KPN.

*464. **Subconclusie.** Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat KPN geen significante voordelen behaalt door de grotere geografische schaal van haar netwerk. Daarom draagt dit criterium niet bij aan de eventuele aanmerkelijke marktmacht van KPN op de retail-markt voor huurlijnen van >2Mbit/s zonder regulering.*

466. De schaalvoordelen op deze retail-markt voor huurlijnen van >2Mbit/s zijn kleiner dan voor huurlijnen van 2Mbit/s. Hiervoor zijn twee oorzaken. Ten eerste de relatief hoge marginale kosten in het glasvezelaansluitnetwerk. Ten tweede de relatief hoge marginale kosten in de rest van het netwerk boven het niveau van het aansluitnetwerk. Dit wordt nader toegelicht in de dominantieanalyse voor terminating-verbindingen van >2Mbit/s (paragraaf 10.3).

*468. **Subconclusie**. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat KPN geen significant schaalvoordeel heeft, waardoor het criterium 'schaalvoordelen' niet bijdraagt aan de eventuele aanmerkelijke marktmacht van KPN op de retail-markt voor huurlijnen van >2Mbit/s zonder regulering.*

Breedtevoordelen

470. In deze markt is, net als op de wholesale-markt voor terminating-verbindingen van >2Mbit/s, sprake van gemeenschappelijke kosten die over meerdere diensten kunnen worden verdeeld. De marginale kosten die direct zijn toe te rekenen aan huurlijnen van >2Mbit/s, groter dan bij 2Mbit/s. Hierdoor is het relatieve belang van het delen van die gemeenschappelijke kosten kleiner dan bij

2Mbit/s.[158] *Daarom zijn ook de breedtevoordelen op de markt voor huurlijnen van >2Mbit/s kleiner dan bij 2Mbit/s.*

471. KPN heeft een breder productaanbod dan andere aanbieders op de markt en daardoor kostenvoordelen. Hierdoor geniet KPN beperkte breedtevoordelen ten opzichte van andere aanbieders in de markt, hetgeen de positie van KPN op de retail-markt voor huurlijnen van >2Mbit/s enigszins versterkt.

472. Subconclusie. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat KPN slechts beperkte breedtevoordelen heeft. Daarom dragen breedtevoordelen slechts beperkt bij aan de eventuele aanmerkelijke marktmacht van KPN op de retail-markt voor huurlijnen van >2Mbit/s zonder regulering.

Controle over niet gemakkelijk te dupliceren infrastructuur

475. De meest relevante infrastructuur voor deze markt is het netwerk van KPN. Dit is immers het netwerk met de grootste geografische dekking. Het college dient daarom te beoordelen in hoeverre dit netwerk gemakkelijk te dupliceren is ofwel reeds is gedupliceerd. Het gaat in dit geval om het netwerkdeel van KPN dat wordt gebruikt voor terminating-verbindingen van >2Mbit/s; dat is het glasvezelaansluitnetwerk en het netwerkdeel daarboven tussen lokaal en regionaal niveau. Het relatieve belang van de gemeenschappelijke kosten is groter naarmate de marginale kosten voor een dienst kleiner zijn. Ter illustratie hiervan het volgende voorbeeld. Stel dat twee diensten A en B gemeenschappelijke kosten hebben van 100. Stel dat de marginale kosten van A 1 zijn en de marginale kosten van B 2. De verhouding tussen gemeenschappelijke en variabele kosten voor A is 100 en voor B 50. Voor het product A met lagere marginale kosten spelen de gemeenschappelijke kosten dus een grotere rol.

476. Eerder is geconstateerd dat de schaalvoordelen voor >2Mbit/s beperkt zijn. Daardoor is deze infrastructuur relatief makkelijker te dupliceren dan infrastructuur voor lagere capaciteiten (2Mbit/s en <2Mbit/s). Die duplicatie heeft dan ook reeds plaatsgevonden door de andere aanbieders die actief zijn in deze markt. De precieze mate van duplicatie is niet goed weer te geven in één getal. De kaart die bij de geografische afbakening is gemaakt van de glasaanbodstructuur geeft echter een goed visueel beeld van de mate van duplicatie (kaart 3 is openbaar en toegevoegd aan het dossier op de website van OPTA). Op grond van deze kaart is duidelijk dat de concurrenten van KPN gezamenlijk het netwerk van KPN in ieder geval reeds meer dan éénmaal hebben gedupliceerd.

477. Subconclusie. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat de glasvezelinfrastructuur van KPN relatief makkelijk is te dupliceren en dat die duplicatie ook reeds heeft plaatsgevonden. Daarom draagt dit criterium niet bij aan de eventuele marktmacht van KPN op de retail-markt voor huurlijnen van >2Mbit/s zonder regulering.

Toetredingsbarrières

478. In de voorgaande paragrafen is vastgesteld dat er sprake is van een markt met:
• beperkte schaalvoordelen;
• beperkte breedtevoordelen; en
• een relatief makkelijk te dupliceren netwerk.

479. Hieruit vloeit voort dat toetreding tot deze markt in ieder geval veel makkelijker is dan voor lagere capaciteiten. Relatief veel aanbieders zijn daarom al op behoorlijke schaal tot deze markt toegetreden.

480. Op de retail-markt voor huurlijnen van >2Mbit/s is daarom sprake van relatief lage toetredingsbarrières. Wel wordt benadrukt dat het gaat om relatieve verschillen (t.o.v. <2Mbit/s en 2Mbit/s) en dat ook hier toetreding redelijk hoge investeringen vereist die na toetreding grotendeels verzonken zijn. Mede gelet op het reeds redelijk grote aantal aanbieders op de markt acht het college de kans op nieuwe toetreders in de nabije toekomst klein.

481. Subconclusie. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat er sprake is van relatief lage toetredingsbarrières. De kans op nieuwe toetreding is echter klein.

Conclusies huidig marktbesluit

482. In het voorgaande is vastgesteld dat:
• KPN in de huidige gereguleerde markt in 2003 een marktaandeel van XXXXXXX] heeft, dit marktaandeel representatief is voor het marktaandeel die KPN naar verwachting in een markt zonder regulering zou hebben;
• KPN geen netwerkdekkingsvoordelen heeft;
• KPN geen aan schaalvoordelen gerelateerde kostenvoordelen heeft;
• KPN slechts beperkte aan breedtevoordelen gerelateerde kostenvoordelen heeft;
• KPN voordelen heeft van diversificatie;
• KPN een netwerk heeft dat relatief makkelijk kan worden gedupliceerd, hetgeen reeds heeft plaatsgevonden; en
• er sprake is van relatief lage toetredingsbarrières.

483. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat slechts de grotere diversificatie van KPN haar een structureel en significant voordeel geeft ten opzichte van concurrenten. Dit voordeel kan worden geadresseerd door regulering van de markten waarop KPN aanmerkelijke marktmacht heeft.

484. Voor het overige is belangrijk dat KPN geen schaalvoordelen heeft, dat de breedtevoordelen slechts beperkt zijn, dat het netwerk van KPN makkelijk kan worden gedupliceerd, en het marktaandeel met [redacted] relatief laag is en niet wordt beïnvloed (verlaagd) door de huidige regulering.

485. Het college concludeert derhalve dat noch KPN noch enige andere aanbieder beschikt over aanmerkelijke marktmacht op de markt voor huurlijnen van >2Mbit/s en dat derhalve sprake is van een daadwerkelijk concurrerende markt. De NMa deelt deze conclusie (zie ook NMa-advies, Annex 3).

Bijlage 6: Relevante passages in verweerschrift OPTA en CBB uitspraak mbt huidig marktbesluit

Verweerschrift

8.1.3 Samengevat komt de analyse van OPTA op het volgende neer. Op de door glasverbindingen gekenmerkte markten – waartoe ook de wholesalemarkt voor > 2 Mbit/s terminatingverbindingen behoort - heeft zich in belangrijke mate daadwerkelijke concurrentie ontwikkeld. Van belang is het volgende:

- De glasmarkten op retailniveau waren onder het oude kader niet gereguleerd. De daar aanwezige concurrentie is dus zonder regulering tot stand gekomen, hetgeen er op wijst dat eventuele mededingingsproblemen zoals toetredingsbarrières, foreclosure, etc. zich niet hebben gemanifesteerd: concurrenten hebben tot die markt kunnen toetreden.

- Het marktaandeel van KPN op de wholesalemarkt voor > 2 Mbit/s terminating-verbindingen ligt tussen de 30 en 40%. Het merendeel van de diensten wordt dus door andere aanbieders over hun eigen infrastructuur geleverd.
- Van de 9.000 glasaansluitingen (klantlocaties aangesloten op glas) zijn er 6.000 gerealiseerd door concurrenten van KPN.
- De gereguleerde diensten die KPN op de wholesalemarkt voor > 2 Mbit/s terminatingverbindingen levert – interconnecterende huurlijnen van > 2 Mbit/s – worden nauwelijks afgenomen. De goedkopere alternatieven die KPN op commerciële basis aanbiedt, worden wel afgenomen. Daaruit volgt dat er concurrentiedruk bestaat die KPN dwingt tarieven te hanteren die lager zijn dan de gereguleerde, kostengeoriënteerde, tarieven voor interconnecterende huurlijnen.
- Ook de lage prijzen voor retail Ethernetdiensten duiden op daadwerkelijke concurrentie of minst genomen op potentiële, effectief disciplinerende concurrentie. Deze commerciële tarieven zijn lager dan de gereguleerde, kostengeoriënteerde tarieven van mogelijke huurlijnenalternatieven.

8.1.4 OPTA heeft vervolgens, mede op basis van de glaskaarten, vastgesteld dat naast de aanwezige daadwerkelijke concurrentie ook een groot potentieel aan concurrentie bestaat:

- De gezamenlijke kabelmaatschappijen hebben een glasdekking die vergelijkbaar is met die van KPN.
- Eurofiber, BT en Versatel hebben landelijke netwerken die de meeste steden met meer dan 100.000 inwoners dekken en binnen die grote steden, zoals in de Randstad, soms over meer vertakte glasinfrastructuur beschikken.
- Er zijn diverse lokale (gemeentelijke) initiatieven.
- Er zijn diverse, wat betreft glasinfrastructuur kleinere, bedrijven, zoals Enertel, Carrier1 en Global Voice.
- Er zijn bedrijven die zich weliswaar primair internationaal focussen, maar over significante glasinfrastructuur in delen van Nederland beschikken, zoals COLT, Global Crossing, Level3, Interoute en MCI.

8.1.5 OPTA heeft uit deze omstandigheden tezamen de conclusie getrokken dat de concurrentie weliswaar meer versnipperd is dan KPN, maar wel reeds aantoonbare prijsdruk op KPN uitoefent. Voorts bestaat er op de betrokken markten een aanzienlijk potentieel voor concurrentie dat naar verwachting binnen deze reguleringsperiode nader tot ontwikkeling zal kunnen komen. Het ondersteunen van de ACT-leden door middel van het opleggen van de door hen gewenste vergaande verplichtingen aan KPN is daarom, los van het gegeven dat OPTA concurrentie en niet concurrenten ondersteunt, naar de mening van OPTA niet nodig en daarom niet passend. OPTA heeft volstaan met het opleggen van een beperkte passende toegangsverplichting, die het specifieke mededingingsprobleem adresseert.

Zie: marktanalysebesluit, met name blz. 400 – 402.

Aanwezigheid is nog geen aanbod

8.3.6 ACT meent verder, dat het bestaan van infrastructuur nog niet betekent dat die infrastructuur voor de markt daadwerkelijk beschikbaar is.

8.3.7 In algemene zin heeft de stelling van ACT, dat fysiek aanwezige infrastructuur economisch ongebruikt zou blijven, weinig overtuigingskracht. Waarom zouden eigenaren van infrastructuur deze niet aan derden ter beschikking stellen of deze voor gebruik binnen de eigen verticaal geïntegreerde onderneming inzetten? Waarom, m.a.w., zouden deze concurrenten van KPN hun economisch potentieel laten liggen?

8.3.8 Voorop staat dat als er naast KPN voldoende aanbieders over een eigen glasnetwerk beschikken, het voor het bewerkstelligen van daadwerkelijke concurrentie op de markt niet zonder meer nodig is aan KPN een toegangsverplichting op te leggen om te bewerkstelligen dat ook andere aanbieders, die niet over een glasnetwerk beschikken, in staat te stellen van een glasnetwerk gebruik te kunnen maken. De aanbieders die

zelf over een glasnetwerk beschikken, kunnen allen met behulp van hun netwerk op retailniveau diensten aanbieden. Van die netwerken gaat dus een belangrijke concurrentiedruk op KPN uit.

8.3.9 Voorts is van belang dat onderzoek van OPTA ook heeft uitgewezen, dat een aanzienlijk aantal aanbieders niet alleen over een netwerk beschikt maar ook wholesaletoegang tot hun glasnetwerk levert of van plan is te gaan leveren. OPTA heeft in het kader van de voorbereiding van het marktanalysebesluit gevraagd of partijen wholesaletoegang leveren. Uit dat onderzoek is naar voren gekomen dat 11 partijen – inclusief de grote aanbieders zoals KPN, UPC, Essent, Multikabel, BT, Versatel en COLT – op dit moment wholesale toegang leveren. Eén partij is voornemens dit te doen. Ook partijen die niet zelf over een glasnetwerk beschikken, kunnen dus door middel van toegang tot het glasnetwerk van een ander in concurrentie met KPN diensten aanbieden. Van die partijen gaat eveneens een concurrentiedruk uit.

Zie: marktanalysebesluit
- blz. 399, noot 358,
- blz. 401, randnummer 1801 onder d,
- blz. 404, randnummer 1812.

Zie voorts: aanvullende vragen marktanalyse huurlijnen: ethernet van OPTA aan marktpartijen van 7 september 2005, als **bijlage a** bij dit verweerschrift gevoegd.

8.3.10 Ook de glasvezelnetwerken van gemeenten - die deze in de regel juist voor openbaar gebruik (lieten of laten) aanleggen – dragen aan de concurrentiedruk bij, zij het dat deze netwerken vanwege de relatief beperkte omvang in de dominantieanalyse van OPTA geen beslissende rol hebben gespeeld. Dus zelfs als het aandeel van de gemeentes zou worden weggedacht, brengt dat geen verandering in de uitkomsten van de dominantieanalyse.

Zo maakt bbned, één van de ACT-leden, gebruik van het glasvezelnetwerk van de gemeente Amsterdam.

Zie verder ook: marktanalysebesluit, blz. 60, randnummer 186 en blz. 402, randnummer 1802.

8.3.11 Op zichzelf is verder uiteraard juist dat kabelmaatschappijen en andere eigenaren van glasinfrastructuur niet zonder meer een landelijk dekkend aanbod kunnen doen. De gedachte, dat van hun aanbod geen concurrentiedruk uitgaat is echter volstrekt onjuist. Afnemers kunnen zelf tegen beperkte transactiekosten verschillende leveranciers benaderen. Ten aanzien van de kabelaanbieders is bijvoorbeeld ook van

belang dat als gevolg van recente fusies van kabelaanbieders en afspraken om toegang tot elkaars netwerk te verlenen, de "versnippering" van hun netwerk verder is afgenomen.

8.3.12 Overigens is het ook niet zo dat alle klanten steeds een landelijk dekkend netwerk verlangen. Er zijn immers ook klanten die uitsluitend verbindingen tussen punten binnen een bepaalde regio of tussen punten in de grote steden van Nederland tot stand willen brengen. Ook in dat verband gaat dus van alternatieve glasinfrastructuur concurrentiedruk uit.

8.3.13 Op de wholesalemarkt die hier aan de orde is, is het beschikken over een landelijk dekkend netwerk zelfs veel minder relevant dan op een retailmarkt. Bij wholesale terminatingverbindingen gaat het om de verbinding van een bepaalde klantlocatie of een bepaald (lokaal gelegen) netwerkpunt (bijvoorbeeld een hoofdverdelerlocatie van KPN of een mobiel basisstation) naar het dichtstbijzijnde eigen netwerkaansluitpunt van de betrokken aanbieder. De meeste aanbieders hebben hun eigen netwerk tot op regionaal niveau uitgerold. Hun eigen netwerk zullen zij in ieder geval willen gebruiken. Aanbieders zijn dus over het algemeen uitsluitend geïnteresseerd in het afnemen van een specifieke terminatingverbinding in het gebied waar zij een klant of netwerkpunt op hun eigen netwerk willen aansluiten en niet in het afnemen van een landelijk dekkende verbinding. Dat betekent dat wel het aantal aanbieders in het specifieke gebied waar zij een verbinding willen afnemen van belang is, maar niet of in ieder geval veel minder het aantal aanbieders dat over een landelijk dekkend netwerk beschikt.

8.7.3 MCI heeft in haar bedenkingen gewezen op drie mededingingsproblemen die zich volgens haar op de markt voor > 2 Mbit/s terminatingverbindingen zouden kunnen voordoen. Het gaat om (1) wholesale wholesale prijssqueeze (2) wholesale retailprijssqueeze en (3) bundels van gereguleerde en niet-gereguleerde diensten.

8.7.4 Deze drie mededingingsproblemen kunnen zich evenwel - mede vanwege de door OPTA aan KPN opgelegde verplichting - niet voordoen. Feit is immers, dat partijen zich op de wholesalemarkt effectief kunnen bevoorraden bij anderen dan KPN, doordat KPN gedurende 9 maanden tot doorlevering is gehouden. De prijsvorming voor deze inkoop vindt daardoor onder concurrentiedruk plaats. Van inkoop tegen prijzen die op squeeze gericht zijn kan dan geen sprake zijn, omdat concurrentiedruk dat verhindert.

8.7.5 Het is denkbaar dat op de downstream liggende retailmarkt (of een downstream liggende andere wholesalemarkt) vervolgens prijzen tot stand komen die beneden het niveau van de inkoopprijs liggen. Waarschijnlijk is dat overigens niet, omdat deze strategie voor allen verlieslatend is en niet gemakkelijk gerecupereerd kan worden op

een markt met verschillende retailaanbieders. Wat daar echter ook van zij, het gaat hier om een retailmarkt die daadwerkelijk concurrerend is en waarop het eenieder vrij staat verlieslatende prijzen aan zijn klanten te bieden. Dit is met andere woorden geer mededingingsrechtelijk probleem.

8.7.6 Nu ACT geen grieven heeft gericht tegen de vaststelling van OPTA dat de onderliggende retailmarkt voor > 2 Mbit/s huurlijnen concurrerend is, staat overigens ook vast dat er evenmin aanleiding of houvast bestond KPN op die markt ondergrensverplichtingen op te leggen. Daarnaast, voor zover het gaat om wholesale Ethernetverbindingen, is van belang dat OPTA heeft vastgesteld dat KPN evenmin over een amm-positie beschikt op de retailmarkt voor datacom-glas. Ook die retailmarkt was onder het oude kader niet gereguleerd, waardoor de concurrentie op die markt geheel tot stand heeft kunnen komen zonder regulering van Ethernetverbindingen op wholesaleniveau. In de situatie op de retailmarkten kan dus geen aanwijzing worden gevonden dat verdergaande regulering op de wholesalemarkt noodzakelijk zou zijn.

9.2.2 KPN beschikt op dit moment reeds over een landelijk dekkend EVPN en IP VPN-netwerk. EVPN staat voor *ethernet virtual private network*; IP VPN staat voor *Internet Protocol virtual private network*. KPN heeft dus al parallel aan haar bestaande infrastructuur voor klassieke huurlijnen de beschikking over een IP- en Ethernetinfrastructuur. Met andere woorden, All IP is voor huurlijnen reeds in belangrijke mate doorgevoerd. Die reeds bestaande infrastructuur voor bijvoorbeeld datacom-glasoplossingen is door OPTA ook uitgebreid in de marktanalyse meegenomen.

CBB uitspraak

7.4.3 ACT heeft in wezen aangevoerd dat de dominantieanalyse aan de hand van de diverse dominantiefactoren onjuist is vanwege de verkeerde conclusies die OPTA trekt uit de door haar samengestelde glaskaart. Het College deelt dit standpunt niet, reeds omdat de door

OPTA onderzochte dominantiecriteria wijzen op het bestaan van daadwerkelijke concurrentie, onafhankelijk van de glaskaart. De glaskaart speelt, zoals OPTA terecht heeft betoogd, vooral een rol bij de vaststelling dat er daarnaast een belangrijk potentieel aan concurrentie is.

Ten aanzien van het criterium netwerkdekking heeft OPTA in dit verband met juistheid overwogen dat, anders dan bij het koperen aansluitnetwerk het geval is, het glasvezelnetwerk van KPN geen 100%-dekking heeft en dat andere aanbieders weliswaar een kleinere dekking hebben, maar dat zij er gezamenlijk wel voor zorgen dat er in vrijwel ieder gebied met significante vraag naast KPN minimaal één concurrent actief is. OPTA noemt in dat verband de gezamenlijke kabelmaatschappijen, Eurofiber, BT en Versatel met landelijke netwerken die de meeste steden met meer dan 100.000 inwoners verbinden, diverse gemeentelijke initiatieven, diverse kleinere aanbieders als Enertel, Carrier1 en Global Voice en daarnaast internationaal georiënteerde bedrijven als COLT, Global Crossing, Level3, Interoute en MCI. Nu blijkt dat concurrerende aanbieders daadwerkelijk actief zijn, kunnen de grieven van ACT met betrekking tot de glaskaart aan deze constatering niet afdoen.

Ten aanzien van de schaalvoordelen heeft OPTA overwogen dat KPN geen significant voordeel uit haar schaalgrootte behaalt. Door de verdere uitrol van KPN zijn weliswaar de marginale kosten (het graven naar de klantlocatie) mogelijk lager dan bij andere aanbieders, maar daar staat tegenover dat deze uitrol tevens hogere vaste kosten met zich brengt, welk nadeel zich bij de concurrentie niet voordoet. Overigens is het verschil met de tweede aanbieder die ook kostenvoordelen uit schaalgrootte heeft, beperkt. Het College ziet in de grieven inzake de glaskaart geen grond om aan de juistheid van het standpunt, dat schaalvoordelen niet significant bijdragen aan de marktmacht van KPN, te twijfelen.

Ten aanzien van de beoordeling van de breedtevoordelen en product- of dienstendiversificatie heeft de glaskaart volgens ACT geen rol gespeeld, zodat haar grieven daartegen niet zijn gericht. Ook overigens ziet het College in de grieven van ACT inzake de glaskaart geen grond om het gebruik ervan als aanvulling op de dominantieanalyse niet te aanvaarden.

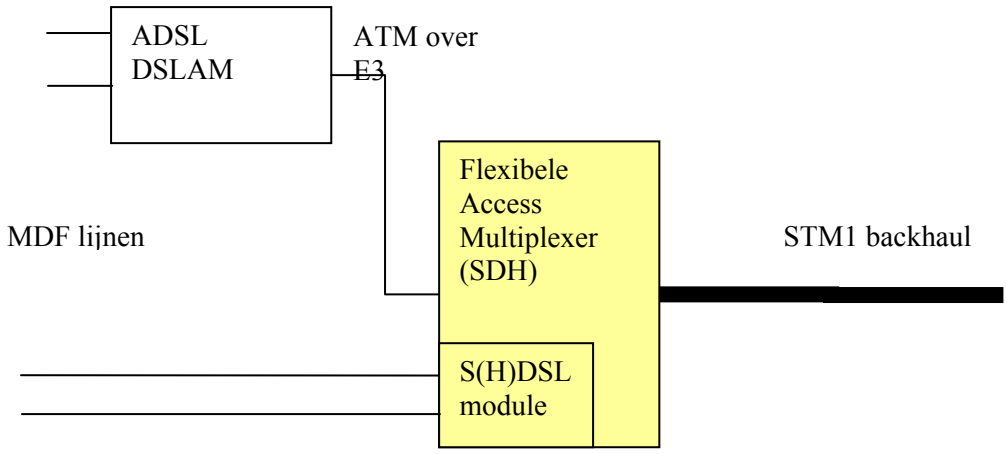
Bijlage 7: Technische opties voor huurlijnen op basis van ULL

TDM en SDH gebaseerde backhaul

Traditioneel worden huurlijnen gebouwd met de SDH technologie. Hierbij wordt Time Division Multiplex (TDM) toegepast. Voordeel van TDM is dat de data met een vaste kloksnelheid binnenkomt. Vooral traditionele telefooncentrales (in het publieke net of bij zakelijke klanten) vereisen verbindingen op basis van TDM. Een veel gebruikte interface is het G.703 interface met een capaciteit van 2048 kbit/s.

MDF partijen die al actief zijn op de breedband markt zijn tegen geringe meerinvesteringen in staat om met SDH technologie huurlijnen van 2048 kbit/s te leveren.

Stel dat een MDF partij een ATM DSLAM heeft met een 34 Mbit/s of 155 Mbit/s MDF backhaul transport (SDH STM1). Deze partij zou dan als volgt huurlijnen kunnen bouwen:



Figuur 2: TDM oplossing met SDH gebaseerde backhaul

De “Flexibele Access Multiplexer” heeft twee functies:

1. Als S(H)DSL DSLAM waarbij meerdere S(H)DSL lijnen gestapeld worden
2. Stapelen van de ADSL DSLAM backhaul en de S(H)DSL lijnen op één STM1

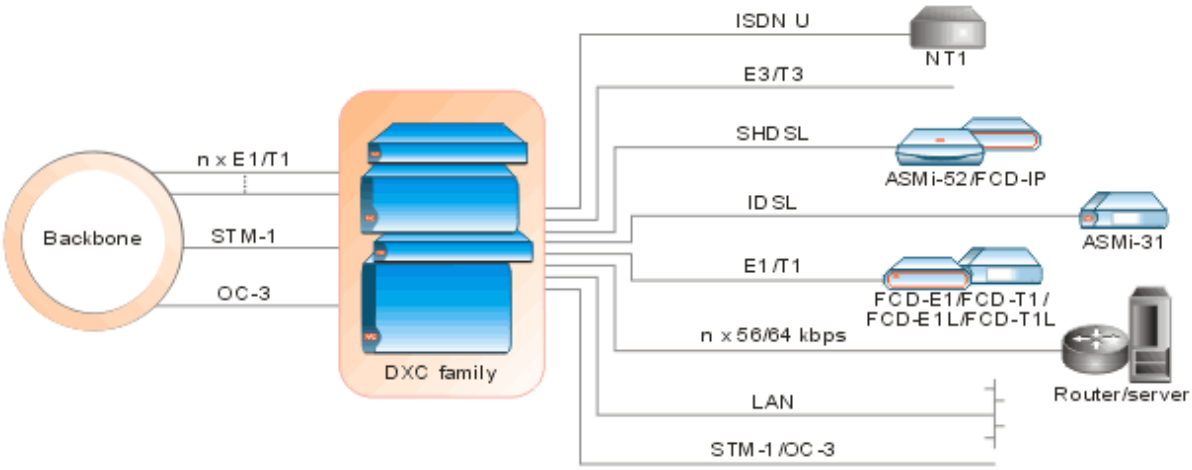
Er is dus geen aparte backhaul nodig voor de huurlijnen; deze kunnen gewoon meeliften op de bestaande backhaul voor de breedbandlijnen, mits deze voldoende reservecapaciteit heeft. Voor grotere locaties zal de MDF Access partij eerder kiezen voor een dark fiber backhaul met ADM4 of ADM16 multiplexers.

De genoemde access multiplexers zijn klein (1 tot 3 hoogte-eenheden) en passen doorgaans en de bestaande apparatuurrekken van de MDF Telco. KPN heeft geen exacte kostengegevens van deze access multiplexers maar verwacht op dat de aanschafprijs onder de EUR 10k blijft[23]. Bij een ARPU van EUR 300 per maand voor een 2048 kbit/s terminating huurlijn en drie huurlijnen per MDF is de terugverdientijd ongeveer 1 jaar.

KPN heeft twee leveranciers gevonden van dergelijke flexibele Access multiplexers:

1. Alcatel/Lucent levert de 1643 Access Multiplexer Small[24] met optionele S(H)DSL kaart voor 12 S(H)DSL lijnen.

2. RAD levert de DXR-8R[25], eveneens met optionele S(H)DSL kaart voor 4 of 8 S(H)DSL lijnen.



[23] Uiteraard heeft OPTA de mogelijkheid om prijsgegevens op te vragen bij de hier genoemde leveranciers

[24] http://www.alcatel-lucent.com/wps/portal/products/detail?LMSG_CABINET=Solution_Product_Catalog&LMSG_CONTENT_FILE=Products/Product_Detail_000077.xml

[25] http://www.rad.com/Article/0,6583,36853-Digital_Cross_Connect,00.html

Uit de aanwezigheid van dit soort kleine schaalbare flexibele multiplexers mag worden afgeleid dat MDF partijen, die actief zijn in de breedband markt, tegen relatief geringe meerkosten traditionele huurlijnen kunnen leveren. Dat dit niet alleen een theoretische exercitie is maar dat dit ook gebeurt blijkt onder andere uit het feit dat Tele2/Versatel al geruime tijd 2048 kbit/s huurlijnen aanbiedt op basis van MDF Access. Ook Colt en Verizon doen dat maar deze partijen hebben een vrij beperkte dekking en richten zich puur op de zakelijke markt.

Huurlijnen via Circuit Emulatie

Een alternatieve manier om "TDM huurlijnen" te bouwen is door gebruik te maken van zogenaamde circuit-emulatie technieken. Dit soort technieken wordt steeds vaker toegepast en staan het toe om een traditionele TDM huurlijn over een pakket-geschakeld netwerk te transporteren. Deze oplossing wordt op dit moment ook door KPN onderzocht als alternatief voor de verouderde ILL dienstverlening.

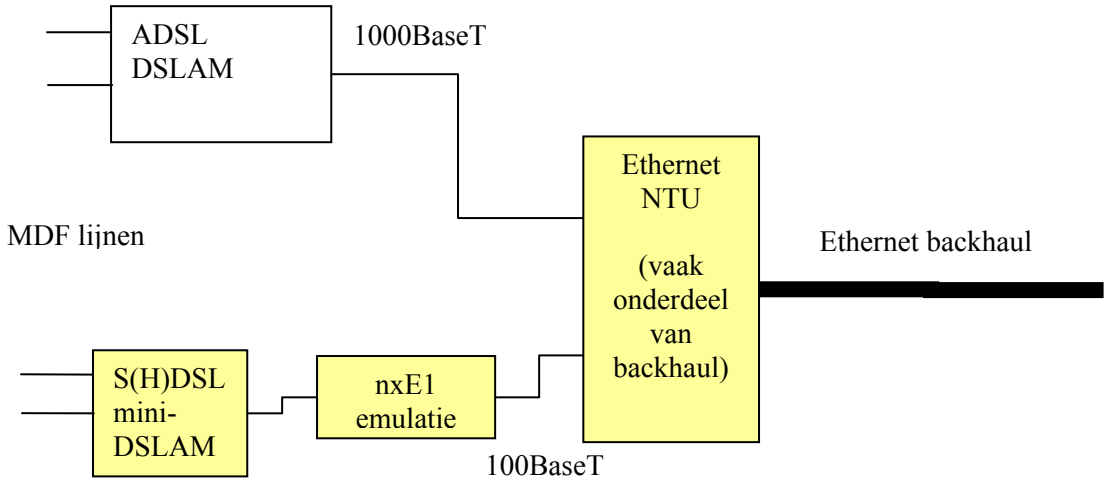
Zoals hierboven is uitgelegd is het voordeel van TDM ten opzichte van pakketgeschakelde technieken dat de data met een vaste kloksnelheid getransporteerd worden. In pakketgeschakelde netwerken wordt de data in pakketjes verstuurd waarbij niet ieder pakketje dezelfde vertraging heeft. Het resultaat is zogenaamde jitter. Bij circuit-emulatie worden de pakketten gebufferd en met een vaste klok weer uitgelezen. Dit levert weliswaar een extra vertraging op maar leveranciers weten die doorgaans binnen de 1msec te houden. Als de end-to-end vertraging in het pakketgeschakelde netwerk binnen de perken blijft (enkele msec) dan kan een zo goed als transparante 2048 kbit/s verbinding gerealiseerd worden.

Circuit-emulatie is mogelijk op zowel ATM als ethernet netwerken. Voordeel is dat deze techniek toegepast kan worden op een Hoge kwaliteit WBT lijn (ATM) van 2300 kbit/s non-overbooked. Op de klantzijde is een speciaal S(H)DSL modem nodig zoals de Thomson Speedtouch 690s. Aan de andere kant van de verbinding (POP zijde of andere eindklant locatie) moet eveneens een dergelijk modem geplaatst worden. Dit komt neer op een investering van hooguit EUR 1000 per lijn bovenop de kosten van de WBT hoge kwaliteit. Een ULL partij die WBT hoge kwaliteit kan leveren kan dus tegen geringe meerkosten een huurlijn van 2048 kbit/s leveren. Dit levert een meerkosten van EUR 30 per maand op ten opzichte van een WBT hoge kwaliteit lijn[26]. Deze kosten zijn variabel en vormen dus geen instapdrempel voor een MDF partij die al WBT hoge kwaliteit levert.

Huurlijnen via TDM technologie met pakket-geschakelde backhaul

Deze oplossing is vergelijkbaar met de TDM plus SDH backhaul oplossing, met dien verstande dat deze ook kan werken bij pakketgeschakelde backhaul zoals ethernet of ATM. Het verschil zit in de flexibele access multiplexer. In onderstaand figuur wordt de oplossing weergegeven:

[26] uitgaande van drie jaar terugverdientijd



Figuur 3: TDM oplossing met pakket-geschakelde backhaul

De S(H)DSL mini-DSLAM heeft doorgaans 8 tot 24 poorten. Prijzen van mini DSLAM's liggen doorgaans tussen de EUR 2000 en EUR 4000, afhankelijk van leverancier en uitvoeringsvorm. Aan de netwerkzijde kennen deze DSLAM's vaak E1 poorten. Deze E1 poorten kunnen verbonden worden met emulatie hardware waarmee meerdere E1's gestapeld kunnen worden op een 100 Mbit/s ethernet verbinding. Deze kan samengevoegd worden met het ethernet signaal van de ADSL DSLAM. De emulatiehardware wordt onder andere geleverd door Axerra (AXN product line) en zijn vanaf ca EUR 1000 te koop voor één E1 en zijn goed schaalbaar in het aantal te stapelen E1 verbindingen. De ethernet NTU is doorgaans onderdeel van de backhaul. Ze zijn ook te koop voor enkele honderden Euro's. Desgewenst kan de DSLAM ook aangesloten worden op de Axerra hardware daar deze naast E1 poorten ook één of meerdere ethernet poorten heeft. Zo kan met een investering van EUR 5000 voor de eerste terminating huurlijn en EUR 1500 voor iedere volgende terminating huurlijn laagdrempelig toegang verkregen worden tot de huurlijnenmarkt. Bij toepassing van de traditionele HDSL techniek is de incrementele investering per lijn sowieso al groter dan deze EUR 5000.

Beschikbaarheid

Terminating huurlijnen hebben tot dusverre een iets hogere beschikbaarheid dan WBT hoge kwaliteit. Het verschil is echter gering en neemt af doordat DSLAMs steeds betrouwbaarder worden. Een effectieve methode om de beschikbaarheid te vergroten is het toepassen van end-to-end bewaking op de lijn. Hiervoor is het noodzakelijk om op de eindklant locaties bewakingsapparatuur te plaatsen (deze functionaliteit kan geïntegreerd zijn in de klantmodems). Door deze functionaliteit kan de provider sneller reageren bij een storing en wordt de storing sneller verholpen. Omdat deze functionaliteit op de eindklantlocatie wordt geïmplementeerd wordt is er geen sprake van noemenswaardige schaalvoordelen.

Conclusie technische opties voor huurlijnen over MDF

Een MDF partij die actief is op de breedband markt kan tegen relatief geringe meerkosten huurlijnen met een capaciteit tot en met 2 Mbit/s leveren. Door gebruik te maken van moderne technieken als

flexibele access multiplexers en circuit-emulatie zijn de instapdrempels gering en kunnen MDF partijen volop profiteren van schaalvoordelen en breedtevoordelen die zij in de breedbandmarkt realiseren. Dat dit niet alleen een theoretische mogelijkheid is blijkt uit het feit dat KPN bij diverse RFQ's te maken kreeg met een zeer scherp aanbod van Tele2/Versatel dat zij niet hadden kunnen doen op basis van alleen ILL inkoop. Daarnaast heeft Tele2/Versatel in het "Local access geschil" aangegeven dat zij in staat is om tegen geringe investeringen de C7 poorten van de lokale centrales van KPN te koppelen met hun eigen centraal opgestelde centrale. Hiervoor heeft Tele2/Versatel 2048 kbit/s (E1) huurlijnen nodig tussen de MDF locatie en hun centraal opgestelde telefooncentrale. Kennelijk kan Tele2/Versatel die dus goedkoop realiseren, hetgeen in overeenstemming is met bovenstaande analyse.

Bijlage 8: Analyse lost orders 2007

In onderstaande tabel staat per wholesale klant het percentage gewonnen orders in de hoog-capacitaire huurlijnenmarkt.

	Contractant naam	OIT	Aantal orders:	Aantal offertes	Scorekans	PreoM naam
1	OrangeB.S.	€ 3.216.993,00	16	210	7,6%	
2	Tiscali	€ 2.431.334,00	3	13	23,1%	
3	BT	€ 975.857,00	30	191	15,7%	
4	AT&T	€ 828.809,00	24	411	5,8%	
5	Verizon	€ 564.540,00	15	135	11,1%	
6	SOLCON Internetdiensten	€ 422.600,00	1	2	50%	
7	TNF	€ 284.658,00	12	149	8,1%	tnf; the netw
8	XS4ALL INTERNET BV,.,,	€ 261.298,80	3	3	100,0%	
9	Equant	€ 231.536,00	3	18	16,7%	
10	GLOBAL CROSSING PEC NEDERLAND BV,.,,	€ 202.010,00	5	306	1,6%	
11	T-Systems	€ 184.228,00	4	137	2,9%	t sys; t-sys
12	Interoute	€ 148.318,00	4	202	2,0%	
13	Essent Kabelcom	€ 143.100,00	1	8	12,5%	
14	Priority	€ 121.032,00	2	11	18,2%	
15	BELGACOM INTERN CARRIER SERVICES NED BV,.,,	€ 103.538,00	4	104	3,8%	
16	Savvis	€ 86.482,00	1	10	10%	
17	Enertel	€ 76.464,00	4	9	44,4%	
18	EASYNET NEDERLAND BV,.,,	€ 74.000,00	1	34	2,9%	
19	COLT TELECOM BV,.,,	€ 71.812,00	3	149	2,0%	
20	Pretium	€ 67.997,00	2	3	66,7%	
21	Interned Services	€ 66.200,00	1	47	2,1%	
22	BU CS (tbv XS4ALL, Unet, RoutIT, Tele2)	€ 65.675,00	4	5	80%	bu cs
23	CABLE WIRELESS NETHERLANDS BV,.,,	€ 60.400,00	2	70	2,9%	Cable Wireless; C&W
24	Multikabel	€ 46.905,00	1	1	100%	multi
25	BBned	€ 44.780,00	2	10	20%	bbn
26	ADES Franchise Information Systems B.V.	€ 32.100,00	1	1	100%	ades
27	RVS Networks	€ 30.500,00	1	3	33,3%	
28	Connect Data Solutions	€ 30.000,00	1	44	2,3%	Connect
29	Sprintlink	€ 22.640,00	1	3	33,3%	
30	Level3	€ 21.600,00	1	15	6,7%	Level
31	ClaraNet	€ 20.304,00	1	20	5,0%	
32	EDPnet	€ 15.000,00	1	1	100%	
33	FiberWorld	€ 15.000,00	1	1	100%	
34	Speedlinq	€ 14.938,80	2	4	50%	
35	DATAWEB INTERNETDIENSTEN BV,.,,	€ 10.900,00	1	91	1,1%	
36	Barablu	€ 6.750,00	1	1	100%	
	Totaal	**€ 11.000.299,60**	160	2422	**7%**	

Tabel 3: Lost order analyse

In bovenstaande tabel komt de gemiddelde scoringskans op 7%. Hierop dient een correctie te worden uitgevoerd omdat voor één en dezelfde aansluiting vaak meerdere aanvragen komen. Indien er vanuit wordt gegaan dat er voor een typische aansluiting gemiddeld 3 order aanvragen komen dan is de gecorrigeerde slagingskans 21%. Dit is nog exclusief de orders die helemaal niet bij KPN aangevraagd worden. De gecorrigeerde slagingskans is dus een optimistische weergave.

Bijlage 9: Brief van KPN van 29 juli jl

Deze bijlage bevat de brief van KPN aan marktpartijen van 29 juli jl.

Bijlage 10: Brief van KPN van 17 april jl

Deze bijlage bevat de brief van KPN aan marktpartijen van 17 juli jl.

Bijlage 11: Zienswijze KPN op het WPC-kader in de ontwerp-besluiten

Inleiding

In het hiernavolgende gaat KPN in op de door OPTA ingenomen standpunten ten aanzien van de tariefregulering. Deze standpunten hebben betrekking op alle thans geconsulteerde ontwerpbesluiten waarin OPTA tariefregulering oplegt. Onderstaande reacties dienen daarom steeds als ingevoegd te worden beschouwd bij de reacties op de individuele ontwerpbesluiten. Naar de mening van KPN is de proportionaliteit van de tariefregulering onvoldoende onderbouwd. Opvallend is dat de motivering aanzienlijk korter is dan in de voorgaande besluiten, terwijl due tariefregulering strenger is geworden (voor alle diensten geldt de strengste variant). Daarbij is de rechtszekerheid van KPN onvoldoende geborgd, als gevolg van onduidelijke, open bepalingen die OPTA grote mogelijkheden geven om te sturen op de uitkomsten. OPTA stelt belangrijke wijzigingen voor in de kostentoerekeningssystematiek, die lijken te zijn ingegeven door gelegenheidsbelangen. Voorts houdt de voorgestelde tariefregulering onvoldoende rekening met prikkels ter bevordering van infrastructuurconcurrentie en innovatie.

In de hierna volgende paragrafen is de zienswijze van KPN met betrekking tot de verschillende aspecten van de tariefregulering nader toegelicht. Onderaan de paragrafen is steeds een verwijzing naar relevante randnummers in de Ontwerp Besluiten opgenomen.

Algemene opmerkingen met betrekking tot de WPC

Kostenoriëntatie leidt tot minder investeringen

De aanwezigheid van kostengeoriënteerde toegangsalternatieven vermindert de prikkels tot investeren in alternatieve infrastructuur. Dit wordt door zowel theoretisch als empirisch onderzoek van diverse vooraanstaande economen aangetoond[27]. In die zin staat de voorgenomen regulering op gespannen voet met het streven van OPTA naar infrastructuurconcurrentie. De opmerking van OPTA in de diverse besluiten dat *kostenoriëntatie goed past in het reguleringskader van het college om, daar waar dat mogelijk is, voorrang te geven aan infrastructuurconcurrentie* wordt in het licht van genoemde onderzoeken onvoldoende onderbouwd. Ook de opmerking van OPTA dat kostengeoriënteerde tarieven een goede signaalfunctie hebben ten aanzien van investeringen door toetreders is niet per definitie juist. Er zijn op dit moment door de markt bepaalde tarieven. De uitkomst van een kostenorientatie door OPTA kan leiden tot tarieven die boven of onder deze kosten liggen, met een verschillende effect qua prikkels voor investeringen. In tegenstelling tot wat OPTA beweert is de

[27] Zie onder andere
Martin Cave: "Competition, Investment and Regulation in Narrowband Wholesale Markets in the Netherlands," August 22, 2005, onderdeel van de reactie van KPN op de thans geldende marktbelsuiten;
Waverman e.a.: Access Regulation and Infrastructure Investment in the Telecommunications Sector: An Empirical Investigation; September 2007 in opdracht van ETNO.
J. Hausman & J.G. Sidak: Did Mandatory Unbundling Achieve Its Purpose? Empirical Evidence from Five Countries; November 2004, Social Science Research Network Paper Collection at http://ssrn.com/abstract=623221

belangrijkste informatiebron voor toetreders de kosten van zelfbouw (op basis van offertes van leveranciers) en het huidige en toekomstige toegangstarief, ongeacht de wijze waarop dit tarief tot stand is gekomen.

Verwijzing naar randnummers.
Vaste Telefonie: 751-755
Breedband, ontbundelde toegang op wholesale niveau (ULL): 697-701
Breedband, wholesale-breedbandtoegang: 842-846
Huurlijnenbesluit 1118-1121

Aansluiting met huidige WPC-periode.

OPTA neemt als startpunt van de vervolg-WPC een historische EDC rapportage over het jaar 2007. Op dit moment is er echter al een WPC met als startpunt 2004, die voortgezet kan worden. De huidige tarieven kunnen als starttarieven voor de volgende periode gehanteerd worden, eventuele onder- of overdekking van kosten kunnen aan het eind van de periode (2011) gecorrigeerd worden. Ofcom hanteert deze methode ook. Voordeel is een veel grotere voorspelbaarheid van de tarieflijn en meer zekerheid voor investeerders. Ook krijgt KPN meer mogelijkheden om de vruchten te plukken van kostenbesparingen die ze tussentijds realiseert. In het huidige systeem heeft KPN geen prikkel om kostenbesparingen aan het eind van de reguleringsperiode door te voeren omdat die vrijwel meteen via lagere tarieven naar de concurrentie wegvloeien. Ook kostenbesparingen die onder de huidige WPC-periode zijn behaald of zouden kunnen worden behaald verliezen grotendeels hun incentive als ze middels de historische EDC-rapportage over 2007 meteen 100% worden verwerkt in het startpunt van de vervolg-WPC. En als de incentive voor tussentijdse kostenbesparingen vervalt, vervalt ook het hart van een price cap systeem.

OPTA geeft geen onderbouwing voor het startpunt EDC 2007. Voor zover OPTA de onderbouwing overneemt uit het thans geldende marktbesluit is KPN van mening dat de situatie nu niet vergelijkbaar was met eind 2005. De huidige WPC was in 2005 nog nieuw en moest ingeregeld worden. Daardoor was het logisch om een startpunt vast te stellen op basis van een historische EDC rapportage. Inmiddels is er een ingeregelde WPC en is het opnieuw vaststellen van een startpunt op basis van een historische EDC rapportage niet nodig, behalve voor die diensten die nu nog niet onder de WPC vallen.

Tariefmandjes

In de thans nog geldende marktanalysebesluiten heeft OPTA in Annex C, onder randnummers 78-85 overwogen of het KPN zou moeten worden toegestaan om zogeheten 'tariefmandjes' te hanteren. OPTA gaf hierbij aan dat het toestaan hiervan KPN meer vrijheid zou bieden, en daarmee in bepaalde situaties meer proportioneel zou kunnen zijn. Uiteindelijk concludeerde OPTA dat het toestaan van tariefmandjes zou leiden tot een te grote onvoorspelbaarheid van de tarieven voor afnemers van de wholesaledienstverlening. Dit bracht haar ertoe KPN deze vrijheid uiteindelijk niet toe te kennen. Opvallend is dat OPTA in de huidige ontwerpbesluiten geen enkele aandacht meer besteedt aan deze mogelijkheid, daar waar zij in de eerdere besluiten uitgebreid stilstond.

KPN is het primair oneens met de algemene afweging die OPTA maakt tussen het belang van de grotere vrijheid van KPN versus de afgenomen tariefzekerheid. In de praktijk dient in het specifieke geval te worden nagegaan in hoeverre de belangen van marktpartijen onevenredig geschaad worden

door het toestaan van tariefmandjes. Juist in markten die relatief concurrerend zijn zullen eventuele nadelen voor marktpartijen, als deze er al zijn, eerder opwegen tegen het belang van proportionele regulering. KPN is van mening dat het proportionaliteitsvereiste gebiedt dat KPN de mogelijkheid krijgt om tariefmandjes te hanteren. Voorzover OPTA door het niet uitdrukkelijk opnemen van deze mogelijkheid impliceert dat het hanteren van tariefmandjes niet is toegestaan, constateert KPN een motiveringsgebrek.

Een price cap systeem met mandjes is veel efficiënter dan de huidige WPC. Het is niet nodig om ieder tariefelement op kosten te onderbouwen. Als per markt dan wel produktgroep de rendementen niet onredelijk hoog worden (waarbij in de berekening van het overall rendement ieder tarief(element) op basis van zijn eigen betekenis (gewicht) in de markt wordt meegewogen) dan kan OPTA voor de individuele tariefelementen volstaan met een marginale toetsing waarbij met name getoetst wordt of bepaalde tarieven niet tot een te grote instapdrempel leiden. Eventueel kan OPTA vooraf toetsen of het (gewogen) gemiddelde van de (door KPN vastgestelde) tarieven van afzonderlijke diensten binnen een groep voldoet aan de pricecap die vastgesteld is voor het tariefmandje. Deze tariefelementen kunnen aan de start van de reguleringsperiode worden vastgesteld, en hoeven niet periodiek gewijzigd te worden. Hierdoor wordt de gewenste tariefzekerheid geboden.

Accountantscontrole

OPTA eist bij financiële rapportages die betrekking hebben op een toekomstige periode (meestal resulterend in gereguleerde tarieven op basis van kostenoriëntatie) dat door de accountant een onderzoek wordt gedaan resulterend in een rapport van bevindingen.

KPN vindt dat dit geen algemene regel dient te zijn. Er kunnen situaties zijn waarbij OPTA zelf heel gemakkelijk op basis van de opgeleverde informatie de juistheid van de rapportage kan vaststellen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien enkel informatie uit offertes en prognoses van aantallen worden gebruikt.

Verwijzing naar randnummers.
Annex A: 42

Proportionele toerekening wholesalespecifieke kosten

OPTA is van mening dat de wholesalespecifieke kosten zonder meer proportioneel toegerekend moeten worden, zie paragraaf A.2.3 van Annex A bij de ontwerpbesluiten. Met een dergelijke vereenvoudigde voorstelling van zaken gaat OPTA voorbij aan zowel de wetsgeschiedenis als de uitspraken van het CBb. KPN wijst in dat kader allereerst op de volgende citaten uit de wetsgeschiedenis[28]. Hieruit blijkt dat proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten niet als een automatisme dient te worden beschouwd:

> "De vraag wat in dit verband aanvaardbare tarieven zijn voor toegang wordt in beginsel bepaald door de onderliggende kosten van de toegangsvoorzieningen. Het beginsel van kostenoriëntatie houdt namelijk in dat wie gebruik maakt van diensten of de infrastructuur van een ander bedrijf, de relevante kosten vergoedt die daarvoor redelijkerwijs moeten worden gemaakt. [...] Het kan voorkomen dat bepaalde voorzieningen speciaal moeten worden getroffen voor één of meer partijen die toegang vragen. In dat geval houdt kostenoriëntatie in

[28] TK 2002 – 2003, 28 851, nr. 3, p. 27, onderstrepingen KPN

> beginsel in dat de toegangsvragers de relevante kosten dragen van de voorzieningen, die speciaal voor hen worden getroffen. Wel kan het in zulke gevallen van groot belang zijn zorgvuldig na te gaan of die extra voorzieningen ook daadwerkelijk nodig zijn en of de kosten ervan niet nodeloos hoog zijn. […] Ook kan in voorkomende gevallen worden beoordeeld of de te treffen voorzieningen niet tevens ten goede komen aan de partij die toegang moet verlenen. Als dat het geval bijvoorbeeld is, of redelijkerwijs mag worden aangenomen, kan in de toerekening van de relevante kosten daarmee rekening worden gehouden."

Uitgangspunt bij kostenoriëntatie is dus dat de partij voor wie de voorziening wordt gerealiseerd, de kosten daarvoor moet dragen. Daarbij zijn twee kanttekeningen geplaatst, namelijk dat (1) die kosten niet nodeloos hoog mogen zijn, en (2) dat er aanleiding kan zijn KPN te laten bijdragen als zij ook zelf profiteert van de toegangsdienst die aan de externe Wholesale partijen wordt geleverd. Per dienst zal moeten worden beoordeeld of de kosten niet nodeloos hoog zijn en of KPN door het leveren van deze dienst ook profiteert voor haar interne dienstverlening.

Tevens verwijst KPN hierbij naar de CBb uitspraak inzake de tarifering van WLR[29]. Ten aanzien van de proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten overwoog het CBb dat het hierbij gaat om een ingrijpende maatregel, die zwaar gemotiveerd dient te worden. Volgens het CBb had OPTA in het dossier dat aan de orde was – dat was het WLR tariefbesluit - bij het opleggen van de verplichting tot proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten niet voldaan aan de op haar rustende onderzoek- en motiveringverplichtingen:

> "Het College overweegt hieromtrent het volgende. De in artikel 6a.7 Tw genoemde verplichtingen met betrekking tot kosten en kostenoriëntatie hebben een ingrijpend karakter. Prijsregulering is een vergaande vorm van regulering van de markt. Dit geldt in het bijzonder voor de hier aan de orde zijnde proportionele toerekening, die er op neerkomt dat de gereguleerde onderneming een - aanzienlijk - deel van de kosten die moeten worden gemaakt om anderen met haar te kunnen laten concurreren, zelf moet dragen. OPTA dient bij het opleggen van een dergelijke verplichting te onderzoeken of deze geschikt is voor het bereiken van het doel en of deze niet verder gaat dan voor het bereiken van dit doel noodzakelijk is. Gelet op de in artikel 1.3, eerste lid, onder c, Tw, genoemde doelstelling van het bevorderen van belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit, dient OPTA hierbij mede in ogenschouw te nemen in hoeverre de proportioneel toegerekende wholesalespecifieke kosten door de gereguleerde partij aan eindgebruikers worden doorberekend. Bovendien dient OPTA de aan haar beslissing ten grondslag liggende overwegingen - inclusief berekeningen - zoveel als mogelijk inzichtelijk te maken. Aan deze verplichtingen heeft OPTA in het Tariefbesluit niet voldaan.

Hieruit concludeert KPN dat de algemene stelling dat wholesalespecifieke kosten zonder meer proportioneel kunnen worden toegerekend, onjuist is en moet worden genuanceerd. Per dienst moet OPTA afwegen of een voor KPN minder nadelige vorm van kostentoerekening niet voldoende zou zijn voor het bereiken van de doelstellingen van tariefregulering, te weten het mogelijk maken van concurrentie tussen aanbieders en het behartigen van de belangen van eindgebruikers. Deze afweging moet OPTA vervolgens expliciet opnemen in haar besluit. Aan de hand van de uitkomst van deze afweging moeten tenslotte de kosten worden toegerekend.

Verwijzing naar randnummers.

[29] LJN: BB3357, College van Beroep voor het bedrijfsleven , AWB 07/36, 07/68 en 07/69, 12 september 2007.

Vaste Telefonie: 766, 871
Vaste gespreksafgifte: 506
Breedband, ontbundelde toegang op wholesale niveau (ULL): 711
Breedband, wholesale-breedbandtoegang: 856
Huurlijnen: 1132
Annex A: 17-21 (FTA Annex A 18-22)

Afschrijvingsmethoden en –termijnen

OPTA stelt dat KPN in principe de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling uit haar jaarrekening dient te hanteren. OPTA geeft aan dat zij tot op heden geen aanleiding heeft gezien om hiervan af te wijken en een andere afschrijvingsmethode en -termijnen te hanteren. Vanwege de ingrijpende netwerkvernieuwingen houdt het college uitdrukkelijk de mogelijkheid open om van deze gedragslijn af te wijken. Vooral de afschrijvingstermijnen van nieuwe typen activa zullen beoordeeld worden.

KPN is van mening dat het volgen van de waardering en resultaatbepaling uit de jaarrekening een dragend principe is van de EDC-systematiek en sluit zich aan bij het eerste deel van de stelling van OPTA. OPTA wekt echter de indruk dat deze principes op basis van gelegenheidsargumenten terzijde kunnen worden geschoven. KPN is van mening dat hiermee de principes van EDC geweld wordt aangedaan. Een dergelijk ingrijpen van OPTA zou uitsluitend te rechtvaardigen zijn wanneer KPN prikkels zou ervaren om onrealistische afschrijvingstermijnen te hanteren. Indien er al redenen zouden zijn de levensduur gehanteerd ten behoeve van de jaarrekening aan te passen, geldt dat KPN beter in staat geacht mag worden een realistische inschatting te maken van de verwachte economische levensduur van haar activa dan OPTA. Dit is ook noodzakelijk ten behoeve van de aandeelhouders, die de jaarrekening als belangrijkste bron van informatie hebben. Voor een dergelijk ingrijpen in de bedrijfsvoering van KPN dient OPTA aan te geven dat dit noodzakelijk is met het oog op de doelstellingen genoemd in artikel 1.3 Tw. Zolang OPTA dit niet nader onderbouwt, dient OPTA af te zien van het bijstellen van afschrijvingstermijnen.

Wat betreft de te kiezen afschrijvingsmethode ligt de kwestie iets gecompliceerder. Er kunnen situaties optreden, zoals in de beginfase van de levenscyclus van een nieuwe dienst, of bij de uitrol van een nieuwe technologie, dat de kosten per eenheid in verhouding tot het volume van de initiële afzet van de dienst(en) hoog zijn. Dit leidt dan tot een tijdelijk hoge kostprijs, die in latere periodes bij hogere afzetvolumes (sterk) kan dalen. Dit is ook de reden van het toepassen van meerjarenvensters bij bepaalde kosten in de EDC-systematiek. Op een soortgelijke manier zou een vorm van economische afschrijving toegepast kunnen worden. Een vorm van economische afschrijving kan ook de uitkomst zijn van de in Europees verband genoemde mogelijkheid tot risk sharing bij investeringen voor Next Generation Networks. Risk sharing betreft de gedachtegang dat aan wholesale partijen die niet zelf investeren in een NGN maar toegang willen tot een NGN van een ander een toegangstarief in rekening wordt gebracht dat is berekend op zodanige wijze dat de toegangzoekende partij deelt in het economische risico dat de partij die wél de onzekerheid van een investering in NGN is aangegaan, nu eenmaal draagt. In aanvang ligt dan het toegangstarief wat hoger hetgeen kan worden bewerkstelligd onder meer via een andere afschrijvingsmethode in de berekening van het gereguleerde toegangstarief.

Randvoorwaarde bij bovengenoemde kwesties is hierbij dat er zekerheid ontstaat over de terugverdienmogelijkheid voor alle kosten, inclusief discontering, in de tarieven. De methode van

vaststellen van tarieven kan bijvoorbeeld niet tussentijds, gedurende het meerjarenvenster, mogen worden bijgesteld.

Verwijzing naar randnummers.
Annex A: 7
Annex B: 14-21

Stranded assets, overlay en leegloop.

Overlay is niet inefficiënt maar noodzakelijk.

De beslissing door KPN om te investeren in nieuwe technologie is anders dan OPTA suggereert geen beslissing die KPN autonoom maakt. Deze beslissing wordt gedicteerd door de marktomstandigheden. Het beeld van KPN als actieve speler, die onafhankelijk van de marktomstandigheden besluit om oude technologie te vervangen is onjuist. Er is hier dan ook sprake van een "pull market" in plaats van een "push market". De vraag die OPTA zich moet stellen is of KPN een andere keus had kunnen maken. Had KPN in het verleden werkelijk een keuze om analoge centrales te vervangen door digitale? Was de migratie van PDH naar SDH een geheel vrijwillige? KPN wijst er op dat continuering van het huidige netwerk en platform überhaupt niet meer tot de mogelijkheden behoort omdat sommige onderdelen simpelweg niet meer leverbaar zijn. De keuze van netwerkinnovatie is geen volledig vrije keuze maar wordt mede bepaald door:

- Het feit dat de huidige platforms KPN niet in staat stellen om op de markt te concurreren;
- Het feit dat apparatuur niet meer leverbaar is of te duur wordt;
- Het feit dat onderhoud aan de huidige platforms te duur wordt.

OPTA citeert in de Ontwerpbesluiten de ERG, die heeft gesteld dat "the costs of operating two access networks parallel for a long period of time can be highly inefficiënt (onderstreping KPN). If the cost orientation applies to the regulated services the service takers and the end-users should not pay for this inefficiency." Waar de ERG stelt dat een overlay-situatie inefficiënt kan zijn, gaat OPTA nog een stap verder. Zo stelt OPTA in de ontwerpbesluiten: "Ten tweede geldt dat er in het geval van leegloop op een oudere infrastructuur sprake is van een overlay situatie met twee actieve netwerken, hetgeen niet efficiënt is."[30] Hiermee impliceert OPTA feitelijk dat een overlay-situatie per definitie inefficiënt is.

Naar de mening van KPN rechtvaardigt dit uitgangspunt van de ERG geenszins de stelling van OPTA dat overlay-kosten of kosten van leegloop zonder meer inefficiënt zijn en niet mogen worden terugverdiend in de (gereguleerde) wholesalediensten. Het is immers onvermijdelijk dat er gedurende een bepaalde periode een overlay- situatie bestaat. Een dergelijke noodzakelijke overgang, ingegeven door technische en of commerciële beperkingen kan niet zonder meer als inefficiënt beoordeeld worden. Het oude netwerk kan immers niet 'over night' worden vervangen door een nieuw. Daarnaast moeten deze kosten gemaakt worden om het oude netwerk zo lang mogelijk toegankelijk te houden voor eigen eindgebruikers (die niet op hetzelfde moment klaar zijn voor een overstap naar een nieuw netwerk en portfolio, en daartoe niet gedwongen kunnen worden) en marktpartijen. Afgezien van het feit dat een periode van overlay onvermijdelijk is, acht KPN het ook niet aan OPTA om de duur van deze periode te beoordelen. KPN heeft namelijk geen enkele prikkel om het overlay-netwerk langer dan

[30] Zie onder meer randnummer 791 van het ontwerpbesluit Vaste Telefonie.

noodzakelijk te laten bestaan. Immers, KPN is zelf de grootste (interne) afnemer is van de diensten. Hierdoor komen de extra kosten van de overlay-situatie voor het overgrote deel voor rekening van de eigen retaildiensten van KPN. Primair is KPN daarom van mening dat het niet passend en proportioneel is wanneer OPTA de lengte van de overlay-periode beoordeelt. Immers, wanneer prikkels tot dergelijk gedrag ontbreken, kan geen sprake zijn van een gerechtvaardigde interventie door OPTA. KPN mag daarbij geacht worden beter in staat te zijn de optimale duur van de overlay-situatie te beoordelen dan OPTA. Subsidiair, indien OPTA het toch op grond van een nog ontbrekende motivering gerechtvaardigd acht zich in te mengen in KPN's beslissing ten aanzien van de optimale overlay-periode, geldt dat OPTA zorgvuldig dient te motiveren waarom de overlay-periode onnodig lang is.

Uit bovenstaande feiten concludeert KPN dat een overlay periode op zich geen inefficiëntie situatie is, maar een noodzaak indien men wil investeren in nieuwe technologie. Slechts wanneer de overlay periode te lang is, zou de regulator moeten ingrijpen. KPN heeft geen prikkel om de overlay periode te lang in stand te houden, aangezien zij zelf het merendeel van deze kosten draagt. Er is dan ook geen noodzaak voor de regulator om 'op de stoel' van de netwerkeigenaar te gaan zitten om te bepalen wat een efficiënte overgangsperiode is.

Full cost recovery-principe wordt ten onrechte verlaten

In Annex B, randnummer 38 t/m 40, stelt OPTA dat KPN volumedaling door leegloop niet mag verwerken in de kostprijsberekening van gereguleerde wholesalediensten en dat investeringen in nieuwe technologie niet mogen leiden tot een stijging van tarieven ten opzichte van het moment dat KPN overging tot investering in All-IP. In het omgekeerde geval echter, wanneer KPN een kostenreductie op oude technologie weet te realiseren, moet die reductie wel worden verwerkt in de kostprijsberekening. Wat OPTA hier feitelijk bepleit is dat marktpartijen wel profiteren van lagere kosten, maar niet meebetalen indien de kosten juist hoger blijken uit te vallen. KPN kan deze asymmetrie niet anders dan als onredelijk en strijdig met het beginsel van kostenoriëntatie beoordelen. Dit toont aan dat OPTA op dit gebied feitelijk cherry picking bedrijft en niet bereid is te accepteren dat de goede en de slechte kant van de medaille onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Investeringen en innovatie worden ontmoedigd

Het niet toewijzen van kosten als gevolg van stranded assets/leegloop aan gereguleerde wholesale-tarieven beloont 'free riders gedrag' en ontmoedigt investeringen door andere partijen. Essentieel daarbij is dat verzoekers om toegang tot het netwerk van KPN extra worden beloond voor het niet-investeren in eigen infrastructuur. Een belangrijk element hierbij is dat dergelijke partijen door een andere partij (KPN) te laten investeren option value creëren. Het gegeven dat zij zich op dat moment niet binden aan een investering in vaste activa betekent dat zij alle investeringsmogelijkheden open houden. Dit vertegenwoordigt een aanzienlijke economische waarde voor deze partijen. Omdat zij meer mogelijkheden hebben om te reageren op veranderende marktomstandigheden, zoals het staken van productie zonder verliezen te hoeven nemen, het overstappen op andere leveranciers, of het zelf aanleggen in een later stadium is hun winstverwachting ceteris paribus hoger. De option value (of althans het verschil in de verwachte opbrengsten tussen de opbrengst bij eigen investeringen en de opbrengst wanneer gebruik wordt gemaakt van andermans activa) wordt nog verder verhoogd indien de regelgever de kosten van stranded assets volledig neerlegt bij de netwerkeigenaar. De door OPTA voorgestelde handelswijze is niet alleen in strijd met het beginsel van kostenoriëntatie, maar gaat ook voorbij aan één van de hoofddoelstellingen van het

regelgevend kader, te weten het bevorderen van duurzame (dus op infrastructuur gebaseerde) concurrentie.

Uit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat indien KPN de kosten van stranded assets en leegloop geheel zelf moet dragen, investeringen en innovatie worden ontmoedigd. Hiermee bewijst OPTA noch marktpartijen, noch de eindgebruiker een dienst. Bovendien vormt het aanmoedigen van innovatie een zeer belangrijk element in het regelgevend kader. In artikel 1.3, aanhef en sub a, van de Telecomwet staat:

> Het college draagt er zorg voor dat zijn besluiten bijdragen aan het verwezenlijken van de doelstellingen als bedoeld in artikel 8, tweede, derde en vierde lid, van richtlijn nr. 2002/21/EG in elk geval door:
>
> a) Het bevorderen van concurrentie bij het leveren van elektronische communicatienetwerken, elektronische communicatiediensten, of bijbehorende faciliteiten, onder meer door efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur aan te moedigen en innovaties te steunen".

De Memorie van Toelichting gaat nog verder in op de vereiste invulling van kostenoriëntatie tegen de achtergrond van het bevorderen van innovatie:

MvT blz. 28
Het investeren in het aanleggen, uitbreiden en vernieuwen van netwerken moet voldoende aantrekkelijk blijven om een duurzame en innovatieve ontwikkeling van netwerken te waarborgen. Dat betekent dat de vergoeding voor geïnvesteerd kapitaal marktconform moet zijn. Tevens is het van belang dat het college een consistent beleid voert ten aanzien van de invulling van het begrip kostenoriëntatie zodat er voldoende vertrouwen blijft bestaan bij investeerders om kapitaal ter beschikking te stellen voor lange termijn investeringen.

MvT, blz 27-28
Kostenoriëntatie houdt tevens in dat redelijkerwijs rekening wordt gehouden met de relevante investeringen en dat er voldoende ruimte is voor een redelijk rendement op het geïnvesteerde kapitaal, rekening houdend met de risico's die daaraan verbonden zijn. Het investeren in het aanleggen, uitbreiden en vernieuwen van netwerken moet voldoende aantrekkelijk blijven om een duurzame en innovatieve ontwikkeling van netwerken te waarborgen. Dat betekent dat de vergoeding voor geïnvesteerd kapitaal marktconform moet zijn. Tevens is het van belang dat het college een consistent beleid voert ten aanzien van de invulling van het begrip kostenoriëntatie zodat er voldoende vertrouwen blijft bestaan bij investeerders om kapitaal ter beschikking te stellen voor lange termijn investeringen.

MvT, blz 28
Bij het toepassen ervan moet uiteraard voldoende rekening worden gehouden met de economische realiteit. Zo moet bijvoorbeeld worden voorkomen dat door het toepassen van price caps met efficiencykortingen, het voor de gereguleerde bedrijven onvoldoende aantrekkelijk wordt om te investeren in de verbetering en uitbreiding van hun netwerken.

De door het college voorgestane invulling van kostenoriëntatie is in strijd met deze richtlijnen en uitgangspunten.

Onjuiste interpretatie van de risicovergoeding in de WACC

OPTA is (randnummer 790 Vaste Telefonie) van mening dat full cost recovery geborgd is, ondanks het feit dat de kosten van stranded assets en leegloop niet meegenomen worden in de tariefstelling. OPTA veronderstelt hierbij dat in de vergoeding voor het geïnvesteerd vermogen, de WACC, het risico is meegenomen op het niet terugverdienen van de investeringen. De risicovergoeding in de WACC, die in het verleden gehanteerd is, zou daarmee het risico op niet kunnen terugverdienen van kosten van stranded assets en leegloop dekken.

Deze stelling van OPTA is echter onjuist. De risicovergoeding voor het geïnvesteerd vermogen is gebaseerd op de fluctuatie van het rendement en het risico dat verschaffers van vreemd vermogen lopen op het verliezen van het door hen ter beschikking gestelde bedrag (debt spread). De risicopremie in de WACC is een compensatie naar de beleggers voor het feit dat rendementen kunnen fluctueren. Hoe groter deze spreiding, hoe groter de perceptie van het aanwezige risico in de ogen van de vermogensverschaffers, en hoe hoger dus het door hen verlangde rendement. Deze spreiding rond het gemiddelde rendement betekent dat rendementen hoger of lager kunnen uitvallen dan dit gemiddelde. Bij toetsing van de WACC stelde OPTA echter de maximale hoogte van het redelijk rendement vast. Door een plafond aan de hoogte te stellen, kan het redelijke rendement niet meefluctueren met de risico's, die worden gelopen. KPN kan alleen het haar toegestane redelijke rendement behalen, als zij alle kosten vergoed krijgt. Als KPN echter gedwongen wordt om op sommige wholesale diensten verlies te nemen terwijl het niet toegestaan is om deze verliezen elders te compenseren met winsten, dan wordt de facto het toegestane redelijk rendement voor KPN verlaagd. Hiervoor bestaat naar de mening van KPN geen objectieve rechtvaardiging.

Bepalen van kosten van stranded assets en leegloop.

In paragraaf B.2.6 van Annex B bij de ontwerpbesluiten geeft OPTA een uitwerking van de wijze waarop met de kosten van stranded assets en leegloop dient te worden omgegaan. Welk deel van de leegloop en de stranded assets zal worden toegewezen aan netwerkvernieuwing blijft echter onduidelijk. Anders dan OPTA doet voorkomen is er geen eenduidige relatie tussen de netwerkvernieuwing en de leegloop dan wel het stranden van activa. In de praktijk is er een groot aantal factoren dat er gezamenlijk voor zorgt dat de netwerkbezetting terugloopt, niet in de laatste plaats de hevige concurrentie met de kabel. Het toewijzen van een deel van de lagere bezetting aan netwerkvernieuwing is daarmee per definitie een discutabele en arbitraire activiteit geworden. OPTA geeft niet aan hoe zij deze arbitraire beoordeling praktisch zal invullen.

OPTA stelt dat kostenbesparingen, die KPN in de komende reguleringsperiode kan behalen op de oude infrastructuur, in de kostprijscalculatie moeten worden verwerkt. KPN is van mening dat verwachtingen ten aanzien van de kostprijsontwikkeling in de komende jaren kunnen en moeten worden betrokken bij het vast stellen van de kostprijzen, mits deze verwachtingen redelijk en voldoende onderbouwd zijn. Daarbij wijst KPN er wel op dat naast mogelijkheden tot besparen ook belangrijke kostenstijgingen kunnen staan. Zo geldt voor bepaalde apparatuur dat deze steeds in mindere mate ondersteund worden door de fabrikant, hetgeen kan leiden tot een geringere leveringszekerheid en hogere onderhoudskosten. Ook stijgende energiekosten kunnen stijgende tarieven veroorzaken. Het is onredelijk om KPN voor deze stijgende kosten te laten opdraaien.

Tariefstijgingen zijn uitgesloten

OPTA is voornemens KPN niet toe te staan om de bestaande tarieven te laten stijgen, omdat KPN volgens OPTA de economische aspecten, die ten grondslag liggen aan de hoogte van deze tarieven, heeft meegewogen in haar beslissing om tot vernieuwing van het netwerk over te gaan. Tevens stelt OPTA dat het niet laten stijgen van de tarieven tevens een waarborg tegen marge-uitholling vormt, omdat KPN naar verwachting zelf de retailprijzen op de oude infrastructuur niet zal laten stijgen.

KPN acht het uitgangspunt dat zij haar tarieven onder geen beding mag laten stijgen in strijd met het beginsel van kostenoriëntatie. OPTA dient bij het beoordelen van de tarieven te kijken naar de onderliggende kosten en kan niet haar toevlucht zoeken tot algemene overwegingen op basis waarvan zij meent dat de tarieven niet zouden kunnen stijgen. De verwachting van OPTA dat KPN de retailprijzen op de oude infrastructuur niet zal laten stijgen acht KPN ook niet onderbouwd. Niet uitgesloten is dat toepassing van het kostprijsmodel een stijgende kostprijs oplevert voor bestaande retail diensten. Een dergelijke stijging kan ondersteunend zijn aan het beleid van netwerkrationalisatie en voorkoming van dubbele kosten en kan helpen om eindgebruikers te stimuleren over te stappen naar toekomstvaste diensten en het bestaande netwerk uit te faseren. Er ziin ook al voorbeelden geweest waarbij KPN (ZM) wel degelijk de retailtarieven van traditionele diensten significant heeft verhoogd, juist met het oog op het geven van een stimulans tot migreren naar nieuw portfolio.

Overeenkomst met de 2G en 3G technologie in het mobiele netwerk.

De discussie (tussen KPN en OPTA) betreffende het al dan niet meenemen van kosten als gevolg van leegloop van het netwerk is niet nieuw. Ook bij de overgang van 2G naar 3G technologie in het mobiele netwerk is deze discussie gevoerd. Ten behoeve van het vaststellen van een afgiftetarief voor het afleveren van verkeer op mobiele netwerken heeft OPTA door adviesbureau Analysys een BU LRIC model laten bouwen. In dit model is alleen de 2G-technologie gemodelleerd. KPN heeft toen betoogd dat het onvermijdelijk is dat tijdens de uitrol van een 3G-netwerk gedurende langere tijd twee netwerken operationeel zijn[31]. KPN heeft toen betoogd dat het onterecht was dat de kosten van de 3G-technologie niet gemodelleerd werden. De overeenkomst met de leegloop op het (oude) vaste netwerk ligt in het feit dat de verwachting is dat de 3G-technologie op termijn goedkoper is, maar dat eerst significante kosten moeten worden gemaakt en dat enige tijd twee netwerken (of delen daarvan) naast elkaar bestaan. De kosten gaan voor de baten uit. OPTA en Analysys hebben er (naar aanleiding van de bezwaren van KPN) voor gekozen het model van het 2G-netwerk aan te passen. De kosten van het netwerk zijn gemodelleerd voor een periode van 50 jaar. Het netwerk bestaat uit verschillende netwerkelementen. Deze zijn ófwel 2G-specifiek (bijvoorbeeld BTS-en) ofwel ook geschikt voor 3G (sites). Voor de 2G-netwerkelementen vindt aan het eind van de licentieperiode voor het 2G-spectrum (de laatste 5 jaar van een periode van 15 jaar) leegloop plaats, terwijl de kosten nog doorlopen.

KPN concludeert dat OPTA hiermee inconsistent handelt. Waar zij in het MTA dossier toestond dat kosten van leegloop worden meegenomen in de modellering van een hypothetisch efficiënte aanbieder, acht zij het in de huidige ontwerpbesluiten vanzelfsprekend hier geen

[31] Zie Beroepschrift KPN NV KPN M Telfort MTA 10-2-2006, paragraaf 6.50 t/m 6.64, vooral 6.61 t/m 6.63 en Beroepschrift KPN 16-11-2007, Paragraaf 4.65 tm 4.72.

rekening mee te houden. In feite erkent OPTA met haar standpunt in het MTA dossier dat het standpunt van KPN gegrond is, en dat er geen sprake is van dubbele of inefficiënte kosten.[32]

Verwijzing naar randnummers.
Vaste Telefonie: 778-792
Vaste gespreksafgifte: 518-532
Breedband, ontbundelde toegang op wholesale niveau (ULL): 723-737
Breedband, wholesale-breedbandtoegang: 868-882
Huurlijnen: 518-532
Annex B: 36-40
Annex D: 4

Comparatieve efficiency analyse

OPTA kondigt aan dat geen efficiëntiekorting op de gereguleerde tarieven toegepast zal worden op basis van een Comparatieve Efficiency Analyse (CEA). Dit voornemen is mede gebaseerd op het feit dat KPN tijdens de vorige marktanalyse voor alle diensten tot de meest efficiënte 10 procent van de operators in de peer group behoorde. Wel houdt OPTA de mogelijkheid open om een CEA op het laatste reguleringsjaar (2011) uit te voeren. Een CEA kan volgens OPTA aan de orde zijn indien uit de volume- en kostprijsontwikkelingen een 'afwijkend kostprijspatroon' volgt, of indien OPTA onvoldoende zekerheid heeft op basis van de onderbouwingen van KPN en gegevens van marktpartijen dat de door KPN gepresenteerde cijfers realistisch zijn. Indien uit de CEA vervolgens blijkt dat KPN slechter scoort dan de 10% meest efficiënte Amerikaanse aanbieders dienen de kosten en tarieven neerwaarts te worden bijgesteld.
OPTA geeft hiermee geen heldere criteria op basis waarvan de CEA methodiek toegepast kan gaan worden. Dit ondermijnt de rechtszekerheid.

KPN heeft verder de volgende bedenkingen tegen het toepassen van een efficiëntiekorting.

1. OPTA geeft zelf aan dat het toepassen van de CEA-methodiek niet langer passend is.
2. KPN acht het oneigenlijk en disproportioneel dat OPTA haar toevlucht zoekt tot het toepassen van de CEA wanneer de volume- en kostenprognoses haar op het eerste gezicht niet realistisch voorkomen. In plaats dat OPTA de volume- en kostenontwikkelingen, zoals KPN deze voorlegt aan OPTA, direct toetst, kiest OPTA onnodig een indirecte methode via een analyse ten aanzien van partijen, die onder andere omstandigheden, in een andere markt opereren. De grote vraag hierbij is waarom OPTA meer waarde hecht aan een benchmark waarvoor geldt dat de vergelijkbaarheid in een aantal opzichten mank gaat, dan aan het rechtstreeks beoordelen van de prognoses van KPN. OPTA dient als bestuursorgaan zorgvuldig te onderbouwen waarom de door KPN gehanteerde prognoses niet realistisch zijn. Indien deze onderbouwing toereikend is, kan zij van KPN verlangen om de prognoses aan te passen.
3. OPTA stelt dat de meest strenge CEA-variant voor alle diensten geldt. KPN acht dit onlogisch; er is geen aanleiding om in de aankomende periode strenger te reguleren dan in de voorgaande. OPTA onderbouwt dit verder op geen enkele wijze. OPTA stelt zelf dat de CEA niet langer passend is en dat KPN voldoende prikkels heeft om efficiënt te opereren. Indien de

[32] Zie Marktanalyse Besluit MTA, 30 juli 2007, Annex D2 BULRIC Conceptual Design Document, paragraaf 8 Stand alone network, met name blz 43.

CEA al wordt toegepast, dient deze daarom in de meest milde vorm te worden toegepast (variant 4). In het voorgaande WPC-besluit onderbouwde OPTA omstandig per dienst welke CEA-variant van toepassing was, terwijl OPTA dit, op voor KPN onduidelijke gronden, in het huidige besluit niet nodig acht.

4. Tot slot dienen ook vraagtekens te worden geplaatst bij de vergelijkbaarheid van de groep Amerikaanse bedrijven, juist tegen de achtergrond van de bijzondere omstandigheden die de huidige grootscheepse migratie in het kader van all-IP met zich meebrengt. Prof. Dr Martin Cave merkte hierover op:[33]

> "The problem with this approach is that it assumes that decisions about the timing of investments and other costs which are rational in the US should be adopted in the Netherlands. It also seems likely that the procedure will deal with the problem of declining traffic by seeking efficient comparators from the US data which become smaller and smaller over time. In other words, instead of tracking the path-dependent costs of a given operator, KPN will be expected to match the performance of a sequence of operators chosen from the panel of LEC's. The effect of this is to impose all the costs of transition on KPN."

Verwijzing naar randnummers.
Vaste Telefonie: 770-777
Vaste gespreksafgifte: 510-517
Breedband, ontbundelde toegang op wholesale niveau (ULL): 715-722
Breedband, wholesale-breedbandtoegang: 860-867
Huurlijnen: 1136-1143
Annex C: 24-31

Tariefdifferentiatie

In de ontwerpbesluiten neemt OPTA onder de paragraaf over non-discriminatie enkele bepalingen op met voorschriften die KPN moet volgen als zij tariefdifferentiatie wil toepassen op diensten waarvan de tarieven gereguleerd zijn. Allereerst zij opgemerkt dat KPN toejuicht dat OPTA tariefdifferentiatie niet categorisch afwijst en erkent dat differentiatie iets anders is dan discriminatie. Ook heeft KPN begrip voor de wens van OPTA om in de Marktbesluiten algemene regels te stellen die KPN in acht moet nemen bij het toepassen van tariefdifferentiatie. KPN heeft evenwel op een punt bezwaar tegen de invulling van die spelregels.

OPTA bepaalt - in steeds het eerste randnummer van de passage over tariefdifferentiatie in de respectieve ontwerpbesluiten - dat tariefdifferentiatie slechts mag worden toegepast 'binnen de grenzen van het Wholesale tariefreguleringssysyteem (de Wholesale price cap). Indien hiermee bedoeld wordt dat geen enkele van de gedifferentieerde tarieven boven de price cap mag komen, schakelt OPTA het toepassen van tariefdifferentiatie gelijk aan het verlenen van korting want blijkbaar is dan alleen tariefdifferentiatie naar beneden beoogd.

In de opvatting van KPN en eveneens vanuit het kader van de Mededingingswet betekent tariefdifferentiatie echter dat ten opzichte van de richtprijs (in dit geval de WPC kostprijs) zowel hogere als lagere prijzen mogelijk zijn, zolang maar de met de afzet gewogen gemiddelde verkoopprijs onder het WPC plafond blijft. Een soortgelijke methode is in het verleden toegepast bij de tarieven

[33] Martin Cave: "Competition, Investment and Regulation in Narrowband Wholesale Markets in the Netherlands," August 22, 2005

voor gespreksopbouw en -afgifte, waarbij het EDC-tarief werd ‘ontmiddeld’ in een setup-, piek-, en daltarief. De genoemde randvoorwaarde zou jaarlijks achteraf (bijvoorbeeld in een vertrouwelijke Annex bij de ASR rapportage) kunnen worden getoetst.

Bedenk dat de partijen die de aldus gedifferentieerde tarieven betalen geen eindgebruikers zijn maar telecombedrijven die naar men mag aannemen efficiënt zijn en niet lokaal maar landelijk opereren. Neem het voorbeeld van regionale tariefdifferentiatie. Bij regionale tariefdifferentiatie kan een wholesale afnemer de hogere inkoopprijzen in de ene regio compenseren met lagere inkoopprijzen in de andere. KPN kan bij de mogelijkheid van regionale tariefdifferentiatie in regio’s met veel concurrentie beter concurreren, terwijl de prijzen in regio’s met weinig aanbod (begrensd, zie boven) iets hoger kunnen zijn. Andere aanbieders zullen niet anders acteren, KPN wil niet in het nadeel zijn bij andere aanbieders. Dat er in een regio als laatstbedoeld minder aanbod is, berust niet op toeval: zo kan het zijn dat de kosten daar hoger zijn. Maar ook zonder dat er sprake is van precies onderbouwbare kostenverschillen voor tariefdifferentiatie kan het efficiënt zijn om tarieven te varieren tussen bijvoorbeeld rurale gebieden en gebieden in de Randstad.

Verwijzing naar randnummers.
Vaste Telefonie: 743-748, 850-855
Breedband, ontbundelde toegang op wholesale niveau (ULL): 531, 664-669
Breedband, wholesale-breedbandtoegang: 805-810
Huurlijnen: 1109-1115

Accounting separation

OPTA vereist een jaarlijkse gescheiden financiële rapportage van KPN omdat hiermee inzicht kan worden verkregen of het wholesalebedrijf van KPN tegen dezelfde voorwaarden en tarieven toegang verleent aan het retailbedrijf van KPN als aan andere marktpartijen. Hierdoor zou inzicht verkregen worden of er sprake is van non-discriminatie, ongeoorloofde kruissubsidiëring en margeuitholling. KPN kan deze redenering niet volgen. De interne vergoedingen van het retailbedrijf van KPN aan het wholesalebedrijf van KPN zijn immers virtueel in de gescheiden financiële rapportage. OPTA schrijft in randnummer 13 van annex D voor hoe deze virtuele verrekening dient plaats te vinden. De doelstellingen die OPTA nastreeft met de gescheiden financiële rapportage worden dus per definitie niet gehaald. Daarnaast is het weinig zinvol om te rapporteren over wholesalerendementen als de wholesaletarieven zijn vastgelegd in een meerjarige wholesale price cap. Hiermee is de gescheiden financiële rapportage in wezen nutteloos en dus een niet-proportionele maatregel.

Verwijzing naar randnummers.
Vaste Telefonie: 689-695, 814-815, 883-884
Vaste gespreksafgifte: 429-437, 562-563
Breedband, ontbundelde toegang op wholesale niveau (ULL): 760-769
Breedband, wholesale-breedbandtoegang: 903-911
Huurlijnen: 967-974, 1039-1045, 1180-1181
Annex D

KPN krijgt een zwaardere kostenoriëntatie en rapportageverplichtingen ten opzichte van kabelaars

Aan zowel KPN als kabelaars wordt kostenoriëntatie als remedie opgelegd voor een aantal wholesalediensten. De voorwaarden waaraan de kostenoriëntatie moet voldoen verschillen echter zonder dat hier enige motivering voor wordt gegeven. KPN wordt ten onrechte strenger gereguleerd dan kabelaars. Ook rusten er zwaardere rapportageverplichtingen op KPN dan op kabelaars. Wij tonen dit aan met de onderstaande voorbeelden. KPN ziet geen redenen waarom kabelaars een lichtere vorm van kostenoriëntatie opgelegd zouden krijgen dan KPN en bepleit daarom een gelijke behandeling (symmetrie).

A. In de algemene annex A over kostentoerekening en financiële rapportages wordt aan kabelaars meer vrijheid gegeven dan aan KPN. Kabelaars mogen zelf het initiatief nemen om af te wijken van de jaarrekening terwijl dit bij KPN expliciet door OPTA wordt aangegeven.

Kabelaars	**KPN**
Annex A, randnummer 5 *Het startpunt van de toerekening van kosten is de jaarrekening. Dit betekent dat in beginsel wordt aangesloten bij de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling die het kabelbedrijf in het kader van de jaarrekening toepast. Kabelbedrijven kunnen hiervan afwijken als dit tot een betere kostprijscalculatie leidt. Dit dient gemotiveerd te worden en is onderdeel van de beoordeling van het college in het kader van de goedkeuring van het kostentoerekeningssysteem.*	Annex A, randnummer 6 *Het startpunt van de toerekening van kosten is de jaarrekening. Dit betekent dat in beginsel wordt aangesloten bij de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling die KPN in het kader van de jaarrekening toepast. Als het college vindt dat afwijkende grondslagen voor waardering en resultaatbepaling gehanteerd moeten worden, geeft het college dat expliciet aan.*

B. Voor de bepaling van kostengeoriënteerde tarieven gelden voor KPN veel stringentere regels. Bij KPN spendeert OPTA hier 18 pagina's aan met voorwaarden (annex B en C), terwijl bij kabelaars slechts 3 pagina's worden gevuld (paragraaf 13.5.2). Maar los van het aantal bladzijden merken wij inhoudelijk de volgende verschillen op.

Bij KPN is een comperatieve efficiëntie analyse (CEA) bij de vorige WPC uitgevoerd. Op grond van de resultaten daarvan acht OPTA het niet nodig om deze analyse opnieuw uit te voeren. OPTA behoudt zich wel het recht voor alsnog een CEA uit te voeren indien de kostprijzen hier aanleiding toe geven. OPTA vindt het klaarblijkelijk niet nodig om rekening te houden met de efficiency van kabelaars, want er wordt op geen enkele wijze gerefereerd aan het uitvoeren van een CEA bij kabelaars.

Bij KPN houdt OPTA de mogelijkheid open om in te grijpen in de gehanteerde afschrijvingstermijnen (annex B.16): "*OPTA zal tijdens het tarieftraject de afschrijvingstermijnen van met name nieuwe typen activa beoordelen. In het geval hier aanleiding toe is, zal hij een aangepaste afschrijvingstermijn vaststellen."* Bij kabelaars worden de gehanteerde afschrijvingstermijnen uit de boekhouding kennelijk wel gerespecteerd, want

OPTA schrijft niets over ingrijpen.

KPN mag de kosten voor ‘stranded’ assets niet in de kostprijs meenemen (Annex B.2.6). OPTA gaat er kennelijk vanuit dat er bij kabelaars geen netwerkmodernisering plaatsvindt, want in het besluit voor kabelaars staat nergens iets over het uitsluiten van bepaalde kosten (behalve kosten die in redelijkheid niet gemaakt hadden hoeven worden, Annex A.2).

KPN is gehouden om eenmalig hoge kosten in een meerjarenvenster te plaatsen (annex B.2.2.) om zodoende de kosten te spreiden: “*KPN dient deze eenmalig hoge kosten via meerjarenvensters over een periode van een aantal jaren in de kostprijzen en tarieven van de wholesalediensten te verwerken*”. Aan kabelaars wordt deze verplichting niet opgelegd.

C. Zowel KPN als kabelaars hebben een non-discriminatieverplichting met betrekking tot wholesaleprijzen die intern en extern worden gevoerd. Maar waarom verplicht OPTA (in het dictum) dan alleen KPN tot het voeren van een gescheiden boekhouding die volgens OPTA ten doel heeft om non-discriminatie aan te tonen?

Overigens merken wij op dat OPTA in annex A van de marktbesluiten voor kabelaars wel refereert aan het voeren van een gescheiden boekhouding (zie Annex A.2.2, randnummer 11; Annex A.3.2, randnummer 31; Annex A.4 , randnummer 33) maar heeft verzuimd (of vergeten?) deze verplichting op te nemen in het dictum.

Kabelaars	**KPN**
Dictum Non-discriminatieverplichting e) *Tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit betekent dat UPC haar eigen retailbedrijf een lager doorgiftetarief of tarief voor WLR-C in rekening brengt dan zij andere aanbieders van rtv-signalen in rekening brengt.*	Dictum (vaste telefonie) Non-discriminatieverplichting 15.3.3 *Tariefdifferentiatie is niet toegestaan voor zover dit betekent dat KPN haar eigen downstream-bedrijf (waaronder het retailbedrijf van KPN) een lager wholesaletarief of tarief voor WLR-C in rekening brengt dan zij andere afnemers in rekening brengt, waardoor andere afnemers als gevolg van marge-uitholling op de downstream-markten niet onder concurrerende voorwaarden hun diensten kunnen aanbieden.* Verplichting gescheiden boekhouding 15.3.5 *Het college legt op grond van artikel 6a.2.j. artikel 6a.10 van de Tw aan KPN de verplichting op tot het voeren van een gescheiden boekhouding* Annex D, randnummer 6

	… Deze rapportage is zodanig opgezet dat op basis hiervan inzicht verkregen kan worden of het wholesalebedrijf van KPN tegen dezelfde voorwaarden en tarieven toegang verleent aan het retailbedrijf van KPN als aan andere marktpartijen. Hierdoor kan op basis van deze rapportage inzicht verkregen worden of er sprake is van non-discriminatie, ongeoorloofde kruissubsidiëring en marge uitholling.