OPTA
T.a.v.: de heer de Kleijn
Postbus 90420
2509 LK Den Haag

Strategy, Legal & Regulatory Affairs
Postbus 59095
1040 KB Amsterdam

Uw ref:
M +31(0)6 4602 0982

E: frank.koppejan@vodafone.com
Onderwerp: Marktanalyse vaste telefonie

Geachte heer de Kleijn, beste Huib ,

8 september 2008

In reactie op het ontwerp marktanalysebesluit huurlijnen (OPTA/AM/2008/201538) OPTA wil Vodafone Libertel B.V. (verder Vodafone) het volgende opmerken.

Vodafone Libertel B.V. (verder Vodafone) kan zich vinden in de vastgestelde aanmerkelijke marktmacht van KPN op de door OPTA afgebakende wholesale markten. Vodafone is echter van mening dat deze machtspositie zich ook uitstrekt over de retailmarkt, in ieder geval voorzover het gaat om de zakelijke markt. Daarnaast heeft Vodafone bedenkingen omtrent de aangebrachte scheiding op de grens van 20Mbit Deze lijkt te wijzen op een scheiding tussen koper - en glas infrastructuur en doet daarmee geen recht aan het uitgangspunt van de Telecommunicatiewet (verder Tw) om technologie neutraal te zijn.

Vodafone licht hierna meer in detail haar meest wezenlijke bedenkingen toe.

De belangen voor Vodafone op het gebied van huurlijnen zijn tweeledig:

1. Laagcapacitaire huurlijnen ten behoeve van de aansluiting van antennelocaties, en
2. Hoogcapacitaire huurlijnen ten behoeve van (glas) aansluitingen voor zakelijke gebruikers.

Antenne aansluitingen
Voor antenne aansluitingen geldt dat deze momenteel zijn aangesloten met 2Mbit huurlijnen en nu onder de laagcapacitaire regulering vallen. Voor de toekomst is er dringend behoefte aan opschaling van bandbreedte, waarbij de verwachting ontstaat dat op termijn de benodigde bandbreedte de 20Mbit grens zal overschrijden en daarmee in een ander reguleringsmodel zal vallen. Het kan niet zo zijn dat door het simpele passeren van een capaciteitsgrens de kaders substantieel wijzigen. Meer aandacht dient te worden besteed aan de verplichtingen van KPN om ook op basis van glasvezel infrastructuur huurlijn diensten te leveren.

Belangrijk is mede dat KPN niet kan discrimineren in de diensten, kwaliteit en prijs van huurlijnen die zij aanbiedt aan Vodafone en zelf gebruikt voor haar dochteronderneming KPN Mobiel.

Zakelijke (glas) aansluitingen
Op dit moment is KPN dominant in het (koper en glas) aansluitnetwerk voor zakelijke klanten. Toegang tot dit netwerk dient altijd te zijn gegarandeerd op redelijke prijs - en kwaliteitsniveaus. Zeker nu het belang van glastoegang in de zakelijke markt alleen maar toeneemt dient de glastoegang naar zakelijke klanten te zijn of te worden gewaarborgd. Retailregulering is en blijft noodzakelijk om strategische bundeling van accessdiensten, telefonie diensten en data diensten en kruissubsidiëring tussen deze diensten tegen te gaan.

Marktafbakening
Onduidelijk is waarom OPTA de markt meent te moeten opdelen in een hoge capaciteit (>20Mb) en een lage capaciteit (<20Mb).Dat dient nader te worden onderbouwd. Overigens zijn zowel in de wholesale markt als in de retailmarkt de opgelegde verplichtingen identiek hetgeen het belang van onderbouwing van het gemaakte onderscheid benadrukt. De verwachting is dat de markt (zowel zakelijk als wholesale) behoefte zal hebben aan bandbreedte in het algemeen en niet zozeer afhankelijk wil zijn van een scheidslijn tussen lage en hoge capaciteit. Dit onderscheid lijkt met name ingegeven door de onderliggende infrastructuur (laag op koper; hoog op glas), terwijl een klant niet geïnteresseerd lijkt in de onderliggende infrastructuur, maar flexibel wil kunnen doorgroeien in bandbreedte. De scheiding tussen beide segmenten kan in de toekomst (wanneer geconcludeerd wordt dat de hoogcapacitaire huurlijnen markt wel concurrerend is en daar regulering wordt ingetrokken) ertoe leiden dat een klant bij groei in bandbreedte ineens met een ander reguleringskader wordt geconfronteerd en daarmee dienstverlening niet meer vanzelfsprekend beschikbaar is, al dan niet tegen redelijke tarieven. Conclusie: het onderscheid tussen lage en hoge capaciteit huurlijnen is niet (langer) relevant en kan in de toekomst zelfs marktverstorend werken. Ook een verschil op de kwaliteit van dienstverlening in de verschillende afgebakende gebieden is onwenselijk.

Impact van All-IP
OPTA gaat slechts beperkt in op de mogelijke gevolgen van de All-IP plannen van KPN op de huurlijnen markt en meent daarmee kennelijk te kunnen volstaan, onder verwijzing naar de KPN dienstgarantie tot en met 2012 in de verwachting dat de huidige regelingen voor MDF uitfasering afdoende zijn. Een dergelijke garantie is te algemeen van aard en daarnaast dienen andere voorzieningen getroffen te worden om marktverstoringen te voorkomen. Vodafone is voor het aansluiten van haar antennes grotendeels afhankelijk van huurlijnen en is niet in staat om in (relatief) korte termijn dit netwerk van een alternatieve oplossing te voorzien, daargelaten de vraag of die er is. OPTA dient meer waarborgen te geven op het gebied van dienstgarantie, het voorkomen van geforceerde migraties, vergoeding van de te maken kosten etc.

Near-net (randnr. 1188 ev)
De verplichtingen die OPTA oplegt op basis van de near-net overwegingen zijn onduidelijk en onvoldoende. Onduidelijk is hoe een component van derden – voorzover beschikbaar – zou moeten passen op een near-net glasinfrastructuur van KPN. KPN dient op verzoek een klantaansluiting op glas te realiseren. Het kan niet zo zijn dat KPN als enige kan beoordelen of een klantaansluiting op glas kan of anders zal worden voorzien. Op die manier heeft KPN een bijzondere

concurrentiepositie verworven en kan zij verzoeken van derden afdoen met de opmerking dat ze maar een near-net koppeling moeten realiseren, maar zelf wel de mogelijkheid heeft om glas aan te leggen. Het aanleggen van glasaansluitingen op verzoek van derden, uiteraard tegen een redelijke vergoeding, dient onderdeel te zijn van de verplichtingen van KPN.

Tariefregulering
Het afschaffen van de Comparatieve Efficiëntie Analyse (verder CEA) is minst genomen een beetje vreemd op het moment dat KPN onder het All-IP programma haar netwerk drastisch gaat wijzigen. De uitkomsten van de CEA van 3 jaar geleden zijn in die zin niet meer relevant dat er nu een volstrekt nieuwe situatie ontstaat die nog nimmer is getoetst op efficiëntie. Wellicht dat er vele partijen in de wereld zijn die hun next generation netwerken vele malen efficiënter uitrollen en inrichten dan KPN. Voor het overige verwijst Vodafone in dit verband naar haar opmerkingen gemaakt in het kader van haar reactie naar aanleiding van het ontwerp marktanalysebesluit ontbundelde toegang op wholesale niveau over de keuze voor het EDC model.

Daarnaast dient de uiteindelijke tariefhoogte een redelijke afspiegeling te vormen van de toegenomen efficiëntie en daarmee dalende kostenstructuur van het KPN All-IP netwerk. KPN geeft zelf als een belangrijke reden aan om naar All-IP te migreren dat het goedkoper en efficiënter wordt. Deze voordelen moeten aan afnemers van huurlijnen worden doorgegeven. Daarbij is het verbod op het toerekenen van leegloop etc. onvoldoende.

Afschaffen retailregulering
Bijzonder is dat OPTA van mening is dat enkel wholesale regulering afdoende moet zijn om het marktaandeel van KPN constant te kunnen houden (niet eens dalend). Huurlijnen zijn over het algemeen onderdeel van een groter pakket aan diensten die met behulp van of over deze huurlijnen worden geleverd. Het risico van strategische bundeling en kruissubsidiëring is daarmee een reële dreiging en kan enkel worden weggenomen door handhaving van de bestaande retailregulering.

Conclusie
Vodafone ondersteunt de conclusie van OPTA dat KPN dominant is en blijft op de markt voor huurlijnen, echter is Vodafone van mening dat OPTA te weinig doet om de belangen van derden te waarborgen op het gebied van beschikbaarheid, prijs en kwaliteit. Aannames inde de onderliggende rapporten waar het ontwerp in belangrijke mate op leunt, worden door Vodafone niet altijd gedeeld en zijn niet in voldoende mate onderbouwd en gemotiveerd. Tevens is Vodafone van mening dat – mede in het licht van de voorgenomen versoepeling van de regulering in de retailmarkten voor vaste telefonie – de retailregulering voor huurlijnen niet zondermeer kan worden afgeschaft. Vodafone verzoekt OPTA om de voorgenomen afschaffing nogmaals te heroverwegen.

Tenslotte is Vodafone van mening dat de scheiding van de huurlijnen markt in twee delen rond het 20Mbit punt geen recht doet aan de marktontwikkelingen en onnodig is en in de toekomst tot mogelijke ernstige marktverstoring kan leiden. Zolang de verplichtingen voor beide deelmarkten identiek blijven is er geen noodzaak om deze scheiding aan te brengen en Vodafone verzoekt OPTA derhalve om de wholesalemarkt voor huurlijnen dan ook als één markt af te bakenen. De bedenkingen van Vodafone strekken zich dus ook uit over de marktafbakening en de dominantieanalyse (KPN is

dominant op de retailmarkten). OPTA heeft de mededingingsproblemen op de wholesalemarkten onjuist ingeschat althans onvoldoende onderzocht, aangezien er in de waarneming van Vodafone sprake is van discriminatie tussen KPN Mobiel en andere netwerkoperators die huurlijnen afnemen zoals Vodafone. Daardoor verwezenlijkt zich het risico van kruissubsidiëring en ongeoorloofde bundeling.

Vodafone verzoekt u haar zienswijze te betrekken bij de definitieve besluitvorming en de ontwerpbesluiten met inachtneming van haar opmerkingen aan te passen.

Met vriendelijke groet,

Frank Koppejan
Sr. Regulatory Counsel