



Reactie Tele2

# **Ontwerptariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttO)**

**9 augustus 2013**  
**Openbare versie ACM**

## 1. Inleiding

Tele2 Nederland B.V (“**Tele2**”) reageert hiermee op het ontwerp Tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttO) 2013 van ACM (ACM/DTVP/2013/202221) d.d. 28 juni 2013 (“**het Ontwerpbesluit**”).

1. Hoewel een consultatieprocedure in een marktanalyseprocedure een wettelijke verplichting voor ACM is, waardeert Tele2 de geboden mogelijkheid om te reageren op het ontwerpbesluit.
2. Tele2 heeft in de IG Tariefbeoordeling ODF-FttO en HKWBT/HL onderstaande reacties ingebracht welke als hier als herhaald en ingelast beschouwd dienen te worden:
  - a. 03-01\_2013\_OPTA uit\_Inzake Tariefbeoordeling ODF-FttO;
  - b. 03-20-2013\_OPTA uit\_Reactie Tele2 Inzake EDC en ND-5 vragen;
  - c. E-mail van Martijn de Jonge aan Joos Francke van 05/07/2013 met als onderwerp ‘Reactie Tele2 - Vertrouwelijke versie’.
3. Alvorens specifiek in te gaan op de inhoud van het ontwerpbesluit wil Tele2 eerst enkele algemene opmerkingen maken over marktontwikkelingen en medededingingsproblemen.
4. Tele2 ondersteunt het besluit van OPTA om de markt voor FttO-toegang te reguleren. Tele2 acht regulering van FttO-toegang essentieel voor de ontwikkeling van concurrentie bij de dienstverlening aan zakelijke eindgebruikers waaronder de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten.

### ***Toenemende afhankelijkheid van toegangsdiensten van KPN – ladder of investment***

5. Om de concurrentie op de zakelijke retailmarkt te bevorderen, onder andere met betrekking tot zakelijke netwerkdiensten, is essentieel dat alternatieve marktpartijen gereguleerde toegang wordt geboden tot het koper- en glasnetwerk van KPN. De marktontwikkeling in de afgelopen jaren heeft aangetoond dat zonder gereguleerde toegang dergelijke toegangsdiensten niet door KPN worden aangeboden, althans niet op zodanige wijze dat daarop door alternatieve aanbieders een levensvatbare business case kan worden gebaseerd. Terecht constateert ACM dat de concurrentie op de zakelijke retailmarkten is afgenomen in plaats van toegenomen.
6. Uitgangspunt bij de concurrentiebevordering is uitrol van eigen infrastructuur op basis van FttO-acces. Om in staat te zijn op nationaal niveau diensten aan te bieden dient FttO-acces te worden gecompleteerd met WHBT in die gevallen waarin een business case op basis van FttO niet of nog niet realistisch is. Dit is voor marktpartijen een complementaire vorm van toegang tot de netwerken van KPN en voor marktpartijen eveneens een essentiële bouwsteen als onderdeel van een nationale strategie. WHBT/WEAS is tevens noodzakelijk voor Partijen om de benodigde schaal grootte in de markt te bereiken (ladder of investment).

### **KPN heeft technische voorsprong op haar concurrenten**

7. Momenteel worden de concurrenten beperkt in hun mogelijkheden, omdat zij op de MDF locaties – en zeker voor wat betreft de buitenring – begrensd zijn in de snelheden die zij in het aansluitnetwerk kunnen behalen. Zonder medewerking van KPN kunnen wholesale afnemers de door KPN aangekondigde nieuwe technologieën als VDSL2, meervoudige lijnen, pair bonding, vectoring en phantoming aan de hand waarvan de beschikbare bandbreedte in het koper aansluitnetwerk toeneemt, niet introduceren. Enerzijds omdat deze moeten worden afgenomen op de subloop, waarvoor geen business case bestaat.<sup>1</sup> Anderzijds, omdat het KPN zelf is die bepaalt waar, hoe en wanneer zij deze nieuwe technologieën gaat toepassen in haar netwerk. In de praktijk is gebleken dat KPN zich voor de upgrade van het kopernetwerk niet op zakelijke én consumentenlocaties richt, maar uitsluitend op die laatste.<sup>2</sup> De beschikbare capaciteit in het kopernetwerk wordt door KPN voorbereid om te worden ingezet om de consumentenansluitingen te upgraden naar bonded pairs.<sup>3</sup> Hiervan zullen zakelijke aansluitingen dus niet profiteren. Nu de zakelijke aansluitingen via het kopernetwerk niet worden geüpgrade, zijn alternatieve aanbieders voor de zakelijke markt nauwelijks in staat om gebruik makend van het kopernetwerk van KPN de gevraagde bandbreedtes aan hun zakelijke klanten te leveren. Daardoor verliezen alternatieve aanbieders marktaandeel ten opzichte van KPN, hetgeen inmiddels ook door ACM is vastgesteld. Verlies aan marktaandeel ondermijnt ook nog eens een gebrek aan schaal en breedte voordelen om verder te investeren in glasvezel, zodat sprake is van een versnellend proces. Om deze ontwikkeling te keren en als alternatieve aanbieders de zakelijke markt volledig te kunnen bedienen, is een mix van FttO en – daar waar voor een alternatieve aanbieder geen business case is – WBT/HL noodzakelijk. Terecht is ACM tot de conclusie gekomen dat deze vormen van toegang door middel van regulering dienen te worden gewaarborgd, teneinde concurrenten in staat te stellen verder te investeren in infrastructuur.

### **Toenemend belang FttO**

8. Voor zakelijke klanten wordt bandbreedte steeds belangrijker en bestaat de vraag in toenemende mate naar glasvezel of naar bundels van koper en glasvezel. Voor marktpartijen is FttO-toegang essentieel om aan die gecombineerde klantvraag op de zakelijke retailmarkt te kunnen voldoen.
9. Deze realiteit op de retailmarkt vereist regulering op de wholesale markten. Zonder adequate toegangsregulering voor zakelijk glas en een adequate ND-5 toets waarin glasvezel wordt meegenomen tegen tarieven die reëel zijn voor alternatieve partijen, zal er geen infrastructuurconcurrentie tot stand komen en zal de bestaande concurrentie in de komende reguleringsperiode verdwijnen.
10. Essentieel voor ODF-afnemers is daarbij een afneembaar aanbod waarop een business case kan worden gebaseerd, reguleringsduidelijkheid en

<sup>1</sup> Tele2 verwijst in dit kader andermaal naar het rapport d.d. 27 januari 2012 van Analysis Consulting, 'The Business case for sub-loop unbundling in the Netherlands' randnummers 4.1.7 en 5.

<sup>2</sup> Zie randnummers 2.23 e.v. van het Beroepschrift d.d. 30 maart 2012 gericht tegen het marktanalysebesluit Ontbundelde Toegang (MDF-, SDF- en ODF-access (FttH) van OPTA van 29 december 2011 (OPTA/AM/2011/202886).

<sup>3</sup> Overigens is Tele2 van mening dat genoemde nieuwe technieken, zoals pair bonding, nog in de kinderschoenen staan en feitelijk geen alternatief bieden (zie randnummer 103 e.v. van het beroepschrift d.d. 13 juli 2012 tegen het Besluit Marktanalyse lage kwaliteit wholesalebreedbandtoegang van 27 april 2012 (OPTA/AM/2012/201220)).

reguleringszekerheid. Met de uitrol van eigen infrastructuur zijn omvangrijke investeringen gemoeid. Die investeringen worden alleen gepleegd indien aan deze voorwaarden is voldaan.

### ***Marge-utholling***

11. De zakelijke markt bevindt zich thans in een transitiefase waarin de toenemende vraag naar hoge bandbreedte voornamelijk in de markt wordt ingevuld door de verdere uitrol van glasvezel. Tele2 is van mening dat er sterke aanwijzingen zijn dat KPN de retailmarkten voor zakelijke netwerkdiensten naar zich toetrekt mede als gevolg van het ontbreken van regulering van de bovenliggende wholesalemarkten.
12. Tele2 stelt vast dat KPN zowel op retailniveau als op wholesaleniveau op FttO gebaseerde diensten levert tegen prijzen die door concurrenten waaronder Tele2 niet kunnen worden gematched. Derhalve is in de praktijk sprake van margeutholling. KPN 'koopt' min of meer de markt. Glas maakt onderdeel uit van de meeste zakelijke aanbestedingen. Deze aanbestedingen worden nagenoeg allemaal door KPN gewonnen. Concurrenten op de passieve laag (Eurofiber, Tele2 en BT) worden daardoor in toenemende mate op achterstand gezet. Dit vergroot hun achterstand op KPN en verslechtert hun mogelijkheden om investeringen terug te verdienen door middel van het bereiken van schaalgrootte, als gevolg waarvan hun concurrentiepositie ten opzichte van KPN verslechtert.
13. Een effectieve ND-5 toets is derhalve essentieel. Tele2 verwijst in deze naar haar Zienswijze op het Marktbesluit ODF-FttO waarin is voorgesteld om ontmiddelde tarieven te hanteren als alternatief voor de clustertoets. ACM wordt hierbij nogmaals verzocht om dit alternatief in het definitieve Besluit uit te werken.

### ***Noodzaak regulering FttO***

14. Samengevat is er in deze transitiefase een noodzaak om FttO te reguleren. Tele2 is dan ook verheugd dat ACM in deze tot regulering is overgegaan. Bij de nadere invulling van de tariefregulering heeft Tele2 de volgende opmerkingen.

## 2. Indeling OABC gebieden

15. Het meest relevante verschil tussen een O-gebied en een ABC-gebied, is de seriematige verglazing van de bedrijventerreinen. Waar in een ABC-gebied op aanvraag zakelijke eindgebruikerslocaties worden aangesloten, zou het verschil met een O-gebied dienen te zijn dat deze seriematig wordt verglaasd. Investering op een O-gebied wordt dus vooraf gedaan en niet, zoals bij ABC-gebieden, per zakelijke eindgebruiker.
16. Om een bedrijventerrein als O-gebied te definiëren zou er sprake moeten zijn van een vooraf aangelegd glasvezelaansluitnet waarop in principe alle locaties in het vooraf gedefinieerde gebied op kunnen worden aangesloten ongeacht of er, op het moment van de aanleg, contracten met de zakelijke eindgebruikers in het betreffende gebied zijn afgesloten. Hierbij is het niet noodzakelijk dat de zakelijke eindgebruikerslocaties daadwerkelijk al op het glasvezelaansluitnet zijn aangesloten. Wel van belang is dat deze aansluiting met betrekkelijk weinig inspanning en tegen lage meerkosten kan worden gerealiseerd. Ofwel het glasvezel ligt dan 'op rol' tot bij de voordeur of maximaal op de erfrens (glasvezel verderop in het netwerk komt te dicht in de buurt van de ABC-gebied definitie).
17. In tegenstelling tot een ABC gebied, is er in een O-gebied derhalve altijd sprake van voorraadvorming. De investeringen ten behoeve van deze voorraadvorming, resulteren in afwijkende onderliggende kosten ten opzichte van ABC gebieden. Daarom kan er uitsluitend sprake zijn van een O-gebied indien er, ten gevolge van seriematige verglazing, een dergelijke voorraad is gevormd. Uiteraard dient deze voorraad een minimaal volume te hebben. Tele2 acht een minimum van honderd zakelijke eindgebruikerslocaties een redelijke ondergrens.
18. ACM hanteert echter niet de daadwerkelijk gerealiseerde kosten maar de potentieel te realiseren kosten als (eerste) criterium voor de definitie van een O-gebied. ACM gaat immers uit van een theoretische geullengte op basis van de aansluiting van alle potentiële klanten. Daarmee is nog niet gezegd dat deze, op het oog gunstige situatie, inderdaad in afwijkende kostenverschillen zal resulteren, laat staan dat deze aantoonbaar zullen zijn.
19. Indien bijvoorbeeld maar een vijftal klanten op een bedrijventerrein wordt aangesloten met individuele aansluitroutes i.p.v. seriematige verglazing, dan zullen de onderliggende kosten vergelijkbaar zijn met het aansluiten van vijf zakelijke locaties in een A-gebied terwijl de theoretische geullengte van het bedrijventerrein kleiner is dan 250 meter.
20. Tevens zijn situaties denkbaar waarbij bedrijfslocaties dicht bij elkaar liggen die deels door ODF-FttO, deels door een koper of FttH infrastructuur worden ontsloten. Bijvoorbeeld een winkelstraat of stadscentrum met kantoren waarbij de theoretische geullengte onder de 250 meter blijft.
21. Om deze reden is het cruciaal dat seriematige verglazing een voorwaarde is om als O-gebied in aanmerking te komen en dient deze voorwaarde als vijfde criterium te worden toegevoegd. Dit vijfde criterium dient ook toegepast te worden bij classificatie van de **bestaande** OABC gebieden.

22. Als derde criterium noemt ACM een aantal van 25 potentiële klanten binnen geografisch aaneengesloten gebied (tweede criterium) zonder hier een nadere onderbouwing voor aan te leveren.
23. Zoals gezegd acht Tele2 een minimum van honderd zakelijke eindgebruikerslocaties een redelijke ondergrens. Deze ondergrens is gebaseerd op het profiel van bedrijventerreinen uit de periode toen KPN deze nog wel seriematig verglaasde. Zover Tele2 bekend zijn er nooit bedrijventerreinen met minder dan honderd zakelijke eindgebruikerslocaties seriematig verglaasd.
24. Voorts pleit Tele2 ervoor om een aankondigingstermijn voor wijzigingen in gebiedskwalificaties op te leggen. Daarbij is Tele2 van mening dat een minimale aankondigingstermijn van achttien (18) maanden redelijk moet worden geacht. Uit de praktijk is immers gebleken dat de representatieve doorlooptijd voor bijvoorbeeld het seriematig verglazen van bedrijventerreinen (inclusief vergunningen e.d.) minimaal achttien maanden is.

### 3. Asymmetrisch reguleringsrisico & glasopslag

25. Zie uit het Ontwerpbesluit: *'De opslag voor asymmetrische reguleringsrisico's heeft als doel KPN te compenseren voor de asymmetrische reguleringsrisico's die ontstaan door het in de tariefregulering van FttO gehanteerde beginsel om de basisplafonds als absolute bovengrens door te trekken naar volgende reguleringsperiodes met alleen de mogelijkheid die plafonds naar beneden – en niet naar boven – bij te stellen. Zonder compensatie zou het extra rendement dat KPN zou kunnen realiseren bij een voor haar gunstige ontwikkeling van de afzet en kosten met een neerwaartse bijstelling van tariefplafonds worden afgeroomd, terwijl een lager dan redelijk of negatief rendement geheel voor rekening van KPN zou komen. ACM is van oordeel dat het passend is om voor deze asymmetrie te compenseren'* (randnummer 124).
26. KPN investeert al jaren uitsluitend in glasvezel indien het risico van te voren is afgedekt. In het geval van seriematige verglazing (overigens uitsluitend nog van toepassing voor FttH infrastructuur) wordt het risico afgedekt door vooraf een zogenaamde vraagbundeling te doen. In het geval van een ODF-FttO roll-out wordt het risico weggenomen omdat er, sinds enige jaren, uitsluitend op aanvraag wordt gegraven.
27. Nadat een zakelijke eindgebruikerslocatie is aangegraven (on-net) is het uitgesloten dat de aansluiting nog wordt gerepliceerd door een concurrent. Er is immers sprake van verzonken kosten. In het geval van een contractverlenging/mogelijke overstap dient een concurrent echter nog graafkosten te maken. Daarmee is de aanbieding van KPN onmogelijk te matchen.
28. Omdat een zakelijke afnemer niet meer zal terugswitchen naar een koper infrastructuur of kabel, kan KPN er zeker van zijn dat de investering in glasvezelinfrastructuur zal worden terugverdiend. Het is daarom niet in te zien hoe KPN, met deze manier van uitrollen, een lager dan redelijk of zelfs negatief rendement zou kunnen realiseren.
29. Tele2 meent daarom dat het asymmetrisch reguleringsrisico niet toegepast dient te worden, dan wel op nul dient te worden vastgesteld. Om dezelfde reden dient de glasopslag op nul te worden gewaardeerd, dan wel niet worden toegepast.

#### **4. Kosten van stroommeter**

30. Vooropgesteld dat Tele2 voorstander is van de introductie van een stroommeter, kunnen wij ons echter niet vinden in het soort stroommeter dat KPN wil inzetten. Dit betreft een op afstand en draadloos uitleesbare stroommeter (zie randnummer 93 uit het Ontwerpbesluit ODF-FttO) met een kostprijs van circa 1250,- Euro (kostprijs zoals ter sprake gekomen tijdens de IG Tariefbeoordeling ODF-FttO en HKWBTHL).
31. Relevant is dat stroom in rekening wordt gebracht op basis van een voorschotbedrag met een jaarlijkse verrekening. Een stroommeter hoeft dus maar 1 x per jaar te worden uitgelezen.
32. Verder is relevant dat het hier gaat om Wholesale specifieke kosten. KPN installeert geen stroommeters om met zichzelf kosten voor stroom te verrekenen. KPN heeft dus een prikkel om hoge kosten voor de stroommeter op te voeren.
33. Omdat KPN monteurs geregeld op de locaties komen waar deze stroommeters worden geïnstalleerd, kan prima worden volstaan met stroommeters die lokaal uitgelezen worden. Deze stroommeters zijn vele malen goedkoper i.v.m. de stroommeter die KPN voornemens is in te zetten.
34. Tele2 heeft ACM reeds voorzien van informatie over kosten van alternatieve stroommeters (o.a. lokaal uit te lezen stroommeters).
35. Tele2 is van mening dat het KPN verboden moet worden om in deze de goudgerande oplossing in te zetten. Dat is een vorm van strategisch productontwerp waar ACM zich tegen dient te verzetten. Een lokaal uit te lezen stroommeter is in deze de meest passende oplossing.



## **5. IOR**

36. Kosten van interest on receivables (IOR) zijn gebaseerd op de huidige facturatiemethode van KPN. Indien KPN wijzigingen doorvoert in haar facturatiemethode welke impact hebben op de kosten voor IOR, dient ACM er op toe te zien dat de tarieven worden aangepast. ACM wordt verzocht deze bepaling in het definitieve Besluit op te nemen.

## **6. Eenmalig tarief voor patching**

37. Het eenmalige tarief voor patching bij ODF-FttO is 99,31 Euro. Het eenmalige tarief voor patching bij ODF-FttH is 20,98 Euro. Het betreft hier echter exact dezelfde activiteit. Deze delta in kosten is onverklaarbaar.
38. ACM wordt daarom verzocht dit verschil in kosten te onderzoeken en het tarief nader te onderbouwen.