Zienswijze CAIW Diensten B.V. ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang

Samensteller en contactpersoon: Hans van der Giessen, CAIW Diensten B.V., 12-12-2014

CAIW Diensten B.V. (hierna: CAIW) maakt graag gebruik van de geboden mogelijkheid om als belanghebbende een zienswijze over het ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang (kenmerk ACM/DTVP/2014/206057) van 31 oktober 2014 in te dienen. Na een korte inleiding over de activiteiten van CAIW wordt eerst ingegaan op de afbakening van de geografische markt voor internettoegang en vervolgens op het belang dat CAIW heeft bij toegang tot andere netwerken. Afsluitend volgt een korte samenvatting.

Over CAIW
CAIW is aanbieder van (bundels van) radio en televisie, internettoegang en vaste telefonie op de consumentenmarkt en maakt daarbij gebruik van een aantal geheel of gedeeltelijk gehuurde FttH en coaxiale netwerken. Daarnaast biedt CAIW wholesale ODF-access en WBT aan op de in hun geheel gehuurde FttH netwerken.

Afbakening van de geografische markt voor internettoegang
CAIW is mede belanghebbende bij het ontwerpbesluit vanwege de beoordeling van de geografische markt voor internettoegang van CAIW in paragraaf B.2.2 (nr. 577-599). Eerst wordt hier uiteengezet dat het begrip verzorgingsgebied, zoals ACM dat hanteert, niet geheel past bij CAIW. Vervolgens wordt aangegeven dat de afbakening van de geografische markt voor internettoegang van CAIW vragen oproept.

<u>Het begrip verzorgingsgebied</u>
ACM introduceert het begrip verzorgingsgebied in nr. 581 als volgt:

> *Als startpunt voor de afbakening van de geografische markt voor vaste internettoegang wordt [...] het gebied genomen waarbinnen een aanbieder met zijn eigen netwerk internettoegang aanbiedt (hierna: het verzorgingsgebied).[...] Een aanbieder kan namelijk binnen zijn eigen verzorgingsgebied zonder enige belemmeringen (i) internettoegang aanbieden en (ii) het productaanbod (waaronder de prijs en kwaliteit van zijn product) aanpassen.*

Het begrip past, zo verwoord, niet goed bij CAIW. CAIW heeft immers geen eigen netwerk. Bovendien is CAIW bij reeds ongeveer een kwart van het totaal aantal aansluitingen op de verschillende netwerken niet de enige aanbieder van internettoegang. Dit is met name het geval bij enkele coaxiale netwerken, waar CAIW frequentieruimte huurt. Op hetzelfde netwerk of op een parallel aangelegd FttH netwerk van dezelfde netwerkaanbieder zijn in die gevallen ook één of meer andere internetaanbieders actief. In die gevallen heeft CAIW dus wel degelijk te maken met belemmeringen bij het aanbieden van internettoegang, zoals bij aanpassing van het aanbod.

<u>Afbakening van de geografische markt</u>
In nr. 594-597 leidt ACM onder meer uit aannames af, dat de geografische markt voor internettoegang van Delta en CAIW nationaal is (terwijl volgens nr. 599 die markt van UPC/Ziggo gelijk is aan het verzorgingsgebied). CAIW is echter een regionaal werkende aanbieder, die enkele procenten marktaandeel heeft op de markt voor internettoegang, via aansluitingen in zo'n 5% van de Nederlandse woningen. (Voor Delta gelden vergelijkbare gegevens, voor zover CAIW kan inschatten.) Nu ACM constateert dat de betreffende markt van CAIW nationaal moet worden afgebakend roept dit de vraag op of de gebruikte benadering voor de geografische marktafbakening wel de juiste is. In nr. 48 legt ACM uit dat het bij de geografische markt, als één van de criteria, gaat om het gebied waarin een onderneming een rol speelt in de vraag naar en het aanbod van een product. CAIW speelt bij vraag en aanbod van internettoegang geen landelijke rol; als CAIW met de prijzen reageert op prijswijzigingen van landelijk werkende aanbieders maakt dit CAIW nog niet tot een aanbieder waarvan de geografische markt als nationaal moet worden afgebakend.

Toegang tot andere netwerken
CAIW heeft ook belang bij het ontwerpbesluit, omdat CAIW voor uitbreiding van de activiteiten afhankelijk is van toegang tot FttH en coaxiale kabel. CAIW constateert daarbij dat de toegang, als die al beschikbaar is, over het algemeen onvoldoende en ontoereikend is. Dit wordt hier uitgewerkt voor ODF-access FttH en coaxiale kabel.

(Overigens, hoewel het daarbij om een andere markt gaat dan die voor ontbundelde toegang, onderschrijft CAIW de conclusie van ACM uit nr. 607 dat er met behulp van het WBT-aanbod van KPN niet of nauwelijks een concurrerend aanbod kan worden gedaan.)

ODF-access FttH onvoldoende en ontoereikend
CAIW deelt de mening van ACM in nr. 57, dat het grootschalig afnemen van onder meer ODF-access FttH slechts interessant is voor partijen met een relatief groot klantenbestand. Bovendien is voorlopig nog niet de helft van de Nederlandse woningen aangesloten via FttH. Onder verwijzing naar nr. 242 geldt echter wel, dat het niet alleen voor aanbieders die gebruik maken van MDF- en SDF-access van belang is dat ODF-access FttH gereguleerd is. CAIW zou ook van ODF-access FttH gebruik willen maken. De regulering (zoals verderop aangehaald is het onaannemelijk dat deze toegang vrijwillig zal worden aangeboden) zou dan wel zodanig vorm gegeven moeten worden, dat deze ook voor initiële kleinschalige afnames toereikend is.

Ontbundelde toegang over coaxiale kabel niet beschikbaar
Waar toegang tot FttH van KPN voor CAIW onvoldoende en ontoereikend is, wordt toegang tot de coaxiale kabel niet eens op enige schaal aangeboden. Volgens nr. 602 acht ACM het niet alleen voor KPN maar ook voor UPC/Ziggo onaannemelijk dat er bij afwezigheid van regulering een commercieel aantrekkelijke vorm van toegang aan alternatieve aanbieders wordt aangeboden. Er is volgens nr. 608 kennelijk ook geen prikkel voor UPC/Ziggo om dat te doen. Het is dan opvallend dat er op economische gronden, nog afgezien van andere overwegingen, in het geheel niet wordt gedacht aan verplichtingen voor UPC/Ziggo, terwijl ACM wel een risico ziet op de retailmarkt voor internettoegang.

In paragraaf 3.4.3 (nr. 72-80) onderzoekt ACM of toegang tot kabelnetwerken tot de productmarkt voor ontbundelde toegang behoort. Hiertoe worden directe en indirecte substitutie geanalyseerd. Hieronder wordt op beide analyses ingegaan.

Voor wat betreft directe substitutie constateert ACM in nr. 73 terecht, dat een vorm van toegang tot coaxiale netwerken die technisch vergelijkbaar is met MDF- of SDF-access of met ODF-access FttH economisch niet haalbaar is. De in nr. 75 beschreven spectrumdeling (zoals die door enkele kabelexploitanten wordt aangeboden en waar CAIW zelf gebruik van maakt) kent beperkingen maar anderzijds zijn er technische mogelijkheden om het beschikbare spectrum te vergroten. Ook het stuk *Options of wholesale access to Cable-TV networks with focus on VULA* van WIK-Consult gaat in het kader van het DOCSIS migration path op blz. 30 uit van een uitbreiding van het beschikbare spectrum. Hoewel het stuk los van de voor ACM gehouden workshop niet geheel duidelijk is, zijn de opmerkingen over de mogelijkheden om VULA-achtige diensten te realiseren interessant. Eén van de conclusies is, op blz. 65, dat er bij voldoende vraag ondersteuning voor wholesale diensten in DOCSIS ingebouwd zou kunnen worden. Toch concludeert ACM, mede op grond van het stuk van WIK-Consult, tamelijk prominent in het bericht op de website van 4-11-2014, *Opties voor wholesaletoegang tot kabeltelevisienetwerken met de focus op VULA*, "dat kabeltoegang niet tot de relevante markt voor ontbundelde toegang behoort".

Aan de hand van de analyse van indirecte substitutie tussen kabeldiensten en diensten via koper en FttH (nr. 78 en 79, uitgewerkt in annex C) wordt gewezen op een zo op het oog significant verschil tussen de actual loss en de critical loss. Hoewel ACM in nr. 1344 vertrouwen uitspreekt in de robuustheid van de resultaten van de berekeningen, moet worden opgemerkt dat er ook inschattingen (zoals resultaten van consumentenonderzoek) en voor CAIW niet te controleren berekeningen (zoals bij de bepaling van de critical loss) aan ten grondslag liggen; het verschil zou net zo goed kleiner kunnen zijn. Hoewel de prijs belangrijk is voor de consument, spelen ook andere productkenmerken een rol bij overstapgedrag (zoals in dit geval de geboden internetsnelheid op de kabel ten opzichte van die op koper).

Onder verwijzing naar de paragraaf *Virtuele ontbundelde toegang tot kabelnetwerken*, nr. 85-93, en nr. 94, geldt tenslotte dat, hoewel er op het moment geen pasklare oplossing is om meer dan één internetaanbieder toegang te bieden tot de coaxiale kabel op een wijze die voldoende lijkt op ontbundelde toegang, er wel vormen van toegang of gedeeld gebruik denkbaar zijn die wellicht voldoende zijn voor alternatieve aanbieders, eventueel in combinatie met een geheel of gedeeltelijk gedeeld DVB-C televisieaanbod. CAIW maakt daar immers op diverse coaxiale netwerken gebruik van.

Afsluitend
In het bovenstaande heeft CAIW aangegeven dat de afbakening van de geografische markt voor internettoegang van aanbieders zoals CAIW vragen oproept. Volgens ACM zou die markt nationaal zijn. CAIW heeft in de praktijk nauwelijks mogelijkheden om, gebruik makend van ontbundelde toegang, de activiteiten uit te breiden. Het ODF-access FttH aanbod is ontoereikend en onvoldoende en toegang tot het bijna landelijk dekkend UPC/Ziggo netwerk wordt niet aangeboden. Het verruimen of instellen van verplichtingen op dit vlak zou in ieder geval het geconstateerde risico op de markt voor internettoegang kunnen verkleinen.