

# BCPA

Autoriteit Consument en Markt  
Directie Telecom Vervoer en Post  
Ter attentie van de heer drs. J. Francke  
Postbus 16326  
2500 BH DEN HAAG

Per e-mail: [Programma-MA@acm.nl](mailto:Programma-MA@acm.nl)

Amsterdam, 12 december 2014

Betreft: *Consultatie ontwerpbesluit ULL d.d. 31 oktober 2014*

Geachte heer Francke,

Hierbij dien ik namens BCPA een zienswijze in met betrekking tot het ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang (kenmerk: ACM/DTVP/2014/206057)<sup>1</sup>.

## Strekking van deze zienswijze

ACM verplicht KPN opnieuw om zijn aansluitnetwerk open te stellen voor concurrenten. De fusie van Ziggo en UPC maakt deze verplichting niet overbodig. BCPA steunt deze belangrijke keuze van ACM van harte.

De fusie van Ziggo en UPC brengt geen verandering in de beperkte concurrentiekracht van de kabel in de zakelijke markten. De kabel is en blijft ongeschikt voor de levering van wholesalediensten aan grootzakelijke aanbieders. Grootzakelijke aanbieders blijven afhankelijk van de inkoop van gereguleerde complementaire dekking om te kunnen concurreren in de zakelijke retailmarkten. De bestaande regulering blijft dan ook hard nodig.

BCPA is het in grote lijnen eens met de keuzes in het ontwerpbesluit. BCPA steunt in de gewijzigde ND-5 toets met name ook de waardering van de (ongereguleerde) retailkosten op basis van EDC-minus. BCPA zet vraagtekens bij de volgende drie onderdelen uit het ontwerpbesluit:

# BCPA

1. de retailmarkt voor internettoegang, in het bijzonder de keuze om geen onderscheid aan te brengen tussen internettoegang voor (groot)zakelijke gebruikers en internettoegang voor consumenten;
2. de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten, in het bijzonder de marktaandeelen van aanbieders van open VPN's; en
3. de prospectieve beoordeling en uitfasering van MDF-access.

De zienswijze van BCPA met betrekking tot deze drie onderdelen uit het ontwerpbesluit wordt hieronder weergegeven.

## 1. Internettoegang voor grootzakelijke gebruikers

### *Inleiding*

ACM houdt vast aan zijn keuze om geen onderscheid aan te brengen tussen internettoegang voor verschillende typen zakelijke gebruikers en internettoegang voor consumenten<sup>2</sup>. BCPA pleit voor een onderscheid tussen grootzakelijke gebruikers en overige gebruikers. Dit onderscheid is niet slechts van academisch belang. Immers, de ND-5 verplichting vanuit de markt voor ontbundelde toegang geldt straks niet meer naar de retailmarkt voor internettoegang. Indien internettoegang voor grootzakelijke gebruikers onderdeel uitmaakt van de retailmarkt voor internettoegang, zoals ACM voorstelt, dan geldt de ND-5 verplichting dus niet voor internettoegang voor grootzakelijke gebruikers.

De reden om internettoegang van het toepassingsbereik van de ND-5 toets uit te zonderen is gelegen in het disciplineringsmechanisme dat uitgaat van de kabelaanbieders<sup>3</sup>. Dit disciplineringsmechanisme speelt echter geen rol bij internettoegang voor het corporate segment (wel bij internettoegang voor consumenten). Dit gegeven is op zichzelf al een reden om het maken van een onderscheid opnieuw te overwegen. De overige redenen bespreekt BCPA hierna.

### *Ketensubstitutie*

ACM rekent alle vormen van internettoegang tot dezelfde retailmarkt. ACM acht aannemelijk dat er sprake is van vraagsubstitutie tussen de verschillende vormen van internettoegang. BCPA wil graag aannemen dat sprake is van ketensubstitutie, maar slechts tot zekere hoogte. Het is inderdaad aannemelijk dat de grens tussen consumenten en kleinzakelijke gebruikers vervaagt. Dat betekent echter nog niet dat ketensubstitutie verder doorwerkt naar de bovenkant van de zakelijke markt. Grootzakelijke aanbieders houden in hun prijsstelling geen rekening met de prijzen die worden gevraagd voor consumenten- en kleinzake-

# BCPA

lijke producten. Die producten zijn geen alternatief voor hun klanten. Grootzakelijke aanbieders zullen zelf ook geen consumenten- en kleinzakelijke producten leveren.

BCPA bespreekt hierna een aantal redenen om wel onderscheid aan te brengen. BCPA bepleit overigens een ander onderscheid dan het onderscheid dat ACM verwerpt. Waar ACM (niet) onderscheidt tussen consumenten en zakelijke afnemers bepleit BCPA een onderscheid tussen enerzijds consumenten en kleinzakelijke gebruikers en anderzijds grootzakelijke gebruikers. BCPA gaat vervolgens nog een stap verder: internettoegang voor grootzakelijke gebruikers vertoont een zodanige samenhang met zakelijke netwerkdiensten dat dit type internettoegang vermoedelijk behoort tot de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. BCPA vindt steun voor dit standpunt bij de Europese Commissie, bij Ecorys, bij Dialogic en bij Roland Berger. Wij zetten ons standpunt uiteen na een korte bespreking van de kenmerken van grootzakelijke aanbieders en de wensen van hun afnemers.

## *Productkenmerken*

Aanbieders in het grootzakelijke marktsegment zijn erop gericht om in te spelen op specifieke behoeften van iedere individuele klant, ook ten aanzien van de door hen afgenomen internettoegangsdiensten. Aanbieders in het consumenten- en kleinzakelijke segment zijn daar niet, of althans in veel mindere mate op gericht. De wensen van grootzakelijke klanten verschillen per klant wat betreft beschikbaarheid, upload- en downloadcapaciteit, symmetrie, resilience, latency etc. Grootzakelijke gebruikers stellen strenge eisen aan de beveiliging van hun diensten. Consumenten en kleinzakelijke gebruikers stellen zulke eisen niet. In het grootzakelijke segment zijn maatwerkcontracten gangbaar, mede vanwege de hogere waarde per contract. Diensten worden gecombineerd naar wens van de klant en worden vervolgens als een maatwerkoplossing aangeboden. Deze kenmerken zijn van belang, ook volgens de Europese Commissie.

De Europese Commissie heeft aanbevolen om met het oog op (groot)zakelijke gebruikers een specifieke analyse van zowel de vraag- als aanbods substitutie uit te voeren<sup>4</sup>:

*(...) the fact that business customers usually need higher levels of transmission capacity and quality of service assurances, with specifications being often customized to end-user's needs, even though certain businesses might find their needs fulfilled with a standard service or bundle.*

*Therefore, NRAs should specifically analyse whether two retail products which would significantly differ in terms of quality of service levels, features and product characteristics such as (dedicated) capacity, availability, contention and the necessary or guaranteed repair times, could be regarded as substitutes from an end-user perspective.*

# BCPA

*The NRAs should also conduct a supply-side analysis to determine whether providers of mass-market services are capable of offering bespoke high-quality services within a short time period and without incurring significant additional costs. (Onderstrepingen toegevoegd.)*

Ondanks deze aanbeveling heeft ACM een dergelijke analyse niet of nauwelijks uitgevoerd. Had ACM dit wel gedaan, dan zou ACM volgens de Commissie waarschijnlijk tot de conclusie zijn gekomen dat sprake is van twee separate retailmarkten:

*It seems likely that, based on such differences in demand and where mass-market providers are unable to easily switch to offering tailored business products, NRAs will find that there is no substitutability between these products. In such cases, NRAs should define two separate retail markets (...).*

Ecorys meent eveneens dat er separate retailmarkten moeten worden afgebakend<sup>5</sup>:

*We conclude that the different retail markets can be defined for mass-market broadband services and for bespoke (business grade) broadband services.*

Op grond van het bovenstaande meent BCPA dat ACM ofwel alsnog het door BCPA bepleite onderscheid zou moeten aanbrengen, ofwel zijn keuze om dat niet te doen zorgvuldiger zou moeten motiveren.

## *Convergentie van internettoegang- en VPN-diensten*

Uitgaande van onderscheiden markten kan de vraag worden gesteld of *business grade* maatwerk internettoegang voor corporate gebruikers als een separate breedbandinternetmarkt moet worden beschouwd of niet. BCPA meent van niet: deze dienst maakt vermoedelijk deel uit van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. BCPA vindt steun voor deze opvatting in de door ACM gebruikte onderzoeksrapporten van Roland Berger en Dialogic, en bij ACM zelf.

Roland Berger beschreef de integratie van VPN en internet al in 2011<sup>6</sup>:

*Op platformniveau vindt er steeds meer integratie plaats tussen VPN en internet; bij aankoop van een VPN-oplossing wordt internet meestal op hetzelfde platform meegebundeld (geïntegreerde aansluiting). Bedrijven zijn op zoek naar 'managed services' die hen ontlasten. VPN's kunnen in deze behoefte voorzien en daaroverheen bijvoorbeeld internettoegang verschaffen. Ook de services integratie beïnvloedt in toenemende mate de retailmarkt. Er vindt steeds meer bundeling van (telecom en ICT) diensten plaats om een totaaloplossing te kunnen bieden.*

Volgens Roland Berger<sup>7</sup> werd in 2011 reeds 60% van alle VPN's/huurlijnen geïntegreerd gebruikt voor het realiseren van internettoegang (of andersom). Er is steeds minder behoefte aan internet-only. Roland Berger concludeerde<sup>8</sup> dat de

# BCPA

markt voor zakelijke elektronische communicatiediensten tussen 2011 en 2014 zou tenderen naar een multiservice platform-wereld. In deze wereld convergeren VPN en internettoegang. Deze voorspelling lijkt inderdaad te zijn uitgekomen.

ACM signaleert zelf ook deze convergentie van diensten. Op pagina 238 van het ontwerpbesluit schrijft ACM:

*Integratie en convergentie van diensten en technologieën: Een groot deel van de bevrraagde marktpartijen (...) noemt in verschillende bewoordingen de verdere integratie van verschillende diensten (zoals telefonie, internettoegang en zakelijke netwerkdiensten en ICT diensten). Dialogic noemt in zijn prospectief onderzoek een toenemende convergentie van elektronische communicatiediensten en -technologieën als belangrijke trend. Volgens Dialogic wordt steeds vaker gebruik gemaakt van één gedeelde infrastructuur (veelal op IP gebaseerd) voor verschillende diensten (...).*

ACM constateert in het ontwerpbesluit<sup>9</sup> dat de belangrijkste aanbieders van zakelijk internettoegang dezelfde partijen betreffen als de belangrijkste aanbieders van zakelijke netwerkdiensten.

Ook Dialogic constateert een integratie van internettoegang en zakelijke netwerkdiensten<sup>10</sup>:

*(...) omdat het internettoegang en zakelijke netwerkdiensten in een aantal gevallen steeds dichterbij elkaar in de buurt komen.*

Ecorys schetst in een diagram op pagina 13 van eerder genoemd rapport uit 2013 het beeld dat BCPA voor ogen heeft: hoge kwaliteit breedbandtoegang behoort niet tot de (consumenten)markt voor internettoegang. Hoge kwaliteit breedbandtoegang behoort tezamen met huurlijnen tot de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten.

Het schema van Ecorys brengt bovendien helder in beeld dat lage kwaliteit WBT wel een input is voor consumenten internettoegang en niet voor internettoegang voor (groot)zakelijke gebruikers. Hoge kwaliteit WBT en huurlijnen zijn wel een input voor internettoegang voor (groot)zakelijke gebruikers, en lage kwaliteit WBT is dat niet. Het schema dat ACM hanteert op pagina 10 van het ontwerpbesluit brengt dit onderscheid niet, althans minder duidelijk in beeld. Het schema van Ecorys lijkt de werkelijkheid scherper weer te geven dan het schema van ACM.

# BCPA

## *Conclusie*

Opmerkelijk genoeg erkent ACM dat standaard internettoegang voor corporate klanten niet altijd een geschikt alternatief vormt voor andere soorten internettoegang. Vanwege de geringe omvang van de groep corporate klanten is het volgens ACM niet zinvol om in de marktafbakening een nader onderscheid te hanteren<sup>11</sup>. ACM lijkt te menen dat het niet van belang is in welke productmarkt deze specifieke diensten worden ondergebracht. Als gezegd is dit van groot belang, vanwege de bescherming van ND-5.

BCPA verzoekt ACM dan ook dit onderdeel van het ontwerpbesluit opnieuw te beoordelen, en daarbij de aanbeveling van de Commissie en de deskundige inbreng van de door ACM ingeschakelde adviseurs te betrekken. BCPA beoogt nadrukkelijk niet om de afbakening van de gerelateerde wholesalemarkten ter discussie te stellen. De door BCPA bepleite afbakening van de retailmarkten internettoegang en zakelijke netwerkdiensten brengt ook geen verandering in de noodzaak om de thans gereguleerde wholesalemarkten te blijven reguleren.

## 2. De marktaandelen van aanbieders van open VPN's

ACM signaleert de opkomst van open VPN's als onderdeel van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. BCPA vecht de conclusie van ACM, dat open VPN's behoren tot dezelfde relevante productmarkt als klassieke huurlijnen en gesloten VPN's, hier niet aan. BCPA stelt wel de gepresenteerde aantallen aansluitingen en marktaandelen ter discussie. Deze zijn immers van belang voor de zorgvuldigheid (niet: de uitkomst) van de dominantie-analyse.

Om te beginnen volgt uit tabel 28<sup>12</sup> dat BT de enige aanbieder van open VPN's zou zijn. Dit staat haaks op het Eindgebruikersonderzoek van Dialogic<sup>13</sup>, waaruit blijkt dat marktpartijen met name KPN aanwijzen als aanbieder van open VPN's. Uit tabel 29 op pagina 41 van het onderzoek van Dialogic volgt dat KPN onbetwist marktleider is. ACM verklaart niet waarom KPN in tabel 28 van het ontwerpbesluit niet is aangemerkt als aanbieder van open VPN's. Opmerkelijk is voorts dat KPN kennelijk een lijst heeft aangeleverd van grote afnemers die zijn overgestapt van een gesloten VPN naar een open VPN<sup>14</sup>. Verder heeft KPN kennelijk opgemerkt dat zijn afnemers van gesloten VPN's steeds vaker in gesprekken aansturen op open VPN's<sup>15</sup>. Het is dan niet aannemelijk dat KPN zelf geen open VPN's levert.

De aantallen aansluitingen die deskundigen noemen variëren enorm, van 18.000 tot 60.000 aansluitingen. Dialogic merkt op dat open VPN's relatief beperkt worden ingezet<sup>16</sup>. In hetzelfde rapport merkt Dialogic op dat niet duidelijk is wie aanbieder is van open VPN's.

# BCPA

De hierboven genoemde informatie is onderling tegenstrijdig en dus onbetrouwbaar. Zoals ACM terecht opmerkt is het aantal open VPN-aansluitingen niet bekend. In de ACM Telecommonitor wordt dit type aansluitingen niet uitgevraagd. Deze informatie vormt geen solide basis voor een analyse van de concurrentiesituatie in deze retailmarkt.

Het gebruik van open VPN's moet nader worden onderzocht. Op basis van de thans beschikbare informatie moet het belang van open VPN's sterk worden genuanceerd. Dit doet uiteraard niets af aan de conclusie dat KPN dominant is in deze retailmarkt. KPN is immers ook op basis van de door ACM gepresenteerde cijfers dominant, met en zonder open VPN's, en zowel in afwezigheid als in aanwezigheid van regulering. BCPA houdt er rekening mee dat het (toekomstige) marktaandeel van KPN hoger is wanneer open VPN's niet langer worden opgenomen in de categorie 'overig'. Een belangrijke vraag is of niet ten minste een deel van de open VPN's ook aan KPN moeten worden toegerekend.

### 3. Prospective beoordeling MDF-access en uitfasering

De uitfasering van MDF-access hangt al jaren boven de markt. Eerdere voorstellingen van KPN zijn niet uitgekomen, zodat nieuwe plannen extra kritisch moeten worden beoordeeld. Mocht KPN daadwerkelijk overgaan tot uitfasering, dan kan een toegangsverplichting tot VULA wellicht uitkomst bieden. Uiteraard is de *proof of the pudding in the eating*: BCPA onderschrijft de door ACM genoemde criteria (randnummer 232) maar wordt te gelegenertijd graag betrokken bij de beoordeling van alle voor afnemers relevante aspecten van deze nieuwe dienst. BCPA vraagt zich af in hoeverre VULA een geschikt alternatief voor MDF-access zou kunnen zijn indien mocht blijken dat het tarief voor VULA uitkomt boven de safety cap voor MDF-access. Op basis van de thans beschikbare informatie kunnen afnemers van MDF-access niet beoordelen of VULA een volwaardig, bruikbaar en betaalbaar alternatief kan zijn.

Ten aanzien van het proces merkt BCPA op dat een verzoek van KPN tot uitfasering kritisch moet worden getoetst. De vraag of de inzet van vectoring noodzakelijkerwijs moet leiden tot het einde van de levering van MDF-access wordt in het ontwerpbesluit tamelijk summier beantwoord. Afnemers van MDF-access hebben belang bij een gerichte controle waarbij de noodzaak tot beëindiging van MDF-access objectief wordt vastgesteld. Voorzover BCPA bekend is alleen bij het gebruik van VDSL2 door alternatieve afnemers vastgesteld dat de inzet van vectoring door KPN een verstrend effect heeft. Bij andere technologieën, zoals ADSL, SDSL en HDSL, is dat niet het geval. Zoals ACM in randnummer 217 ook stelt dient MDF-access dienstverlening te worden voortgezet voor deze diensten.

# BCPA

Tenslotte de redelijke aankondigings- en migratietermijn. BCPA meent dat een aankondigingstermijn van tenminste twee jaar nodig blijft. KPN dient specifiek aan te kondigen welke afnemers van MDF-access precies worden geraakt door de inzet van vectoring, op grond van welke noodzaak, en op welke termijn. Eerst zodra de VULA dienst in al haar facetten bekend is kunnen afnemers van MDF-access hun eigen afnemers alternatieven aanbieden. Een migratieperiode van 12 maanden, die in gaat op het moment waarop VULA daadwerkelijk het licht ziet, is te kort.

## Tot besluit

BCPA waardeert de keuze van ACM om het kopernetwerk van KPN opnieuw open te stellen voor concurrenten. In de zakelijke markten hebben zich de afgelopen drie jaar geen ontwikkelingen voorgedaan die deregulering zouden rechtvaardigen. BCPA verzoekt ACM om de door BCPA besproken onderdelen opnieuw in overweging te nemen en het resultaat van deze afweging te bespreken in het definitieve besluit.

Deze zienswijze bevat geen vertrouwelijke informatie.

Met vriendelijke groet,

Niels van Veen,  
secretaris BCPA



# BCPA

## Noten

- 1 Deze zienswijze wordt op onderdelen niet onderschreven door Verizon.
- 2 Randnummer 574 op pagina 152
- 3 Randnummer 183 op pagina 49
- 4 Explanatory Note bij de recente Aanbeveling Relevante Markten, pagina 34
- 5 Ecorys, *Future electronic communications markets subject to ex-ante regulation*, 18 September 2013, pagina 134
- 6 Prospectief onderzoek naar de marktontwikkelingen op het gebied van elektronische communicatie in de Nederlandse zakelijke markt, Finaal rapport versie 22/04/2011, Onderzoek uitgevoerd door Roland Berger Strategy Consultants in opdracht van OPTA, april 2011, pagina 6
- 7 Idem, pagina 9
- 8 Idem pagina 54
- 9 Randnummer 1302
- 10 Dialogic, *Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie*, 23 april 2014, pagina 33 en 34
- 11 Randnummer 537 op pagina 152
- 12 Pagina 311 van het ontwerpbesluit
- 13 Dialogic, *Het gedrag en de behoeften van zakelijke afnemers van zakelijke netwerkdiensten en vaste telefonie*, 23 april 2014, pagina 40 en 41
- 14 Randnummer 1168
- 15 Randnummer 1168
- 16 Dialogic Eindgebruikers onderzoek april 2014, pagina 27

