

Zienswijze herziene ontwerpbesluit Marktanalysebesluit ontbundelde toegang

Versie 11 september 2015

Introductie

Dit document bevat de zienswijze van M7 Group S.A., gevestigd te Luxemburg (hierna "M7") op het door ACM op 17 juli 2015 gepubliceerde "Ontwerpbesluit Marktanalysebesluit ontbundelde toegang".

In dit document geven wij onze zienswijze op de algemene effectiviteit van de bestaande en voorgestelde regulering en aanvullende argumenten naar aanleiding van de door ACM aangebrachte wijzigingen ten opzichte van het op 31 januari 2015 gepubliceerde ontwerpbesluit. Voor het overige verwijzen wij naar de door ons op 4 februari 2015 ingediende zienswijze.

Effectiviteit van bestaande en voorgestelde regulering

In randnummer 36 en 761 concludeert ACM dat er een groot risico op gemeenschappelijke AMM en consumentenschade aanwezig is op de Internet retail markt. Hierbij wordt gesteld dat dit risico met name groot is in de afwezigheid van regulering. Echter als gekeken wordt naar de huidige marktsituatie waarbij zowel Liberty Global als KPN een marktaandeel van meer dan 40% hebben, is naar de mening van M7 op dit moment reeds sprake van (gemeenschappelijke) AMM. Dit kan vastgesteld worden als gekeken wordt naar de gestage afname van de marktaandelen van providers zoals M7 (Online.nl) en Tele2. Daaraan dient te worden toegevoegd dat de meeste andere kleinere providers in het consumenten segment inmiddels verdwenen zijn danwel overgenomen door de grotere partijen. Deze ontwikkeling heeft plaatsgevonden in een periode waarin de huidige regulering van toepassing is, hetgeen in onze ogen aantoont dat de huidige regulering niet voldoende is om een gezamenlijke AMM op de retailmarkt voor triple play bundels te voorkomen.

Liberty Global en KPN hebben daarbij op meerdere vlakken grote schaalvoordelen. ACM refereert in randnummer 680 al naar een aantal van deze schaalvoordelen op het gebied van infrastructuur. Naast deze infrastructuur schaalvoordelen worden echter met name door de marktrichting naar triple-play bundels andere schaalvoordelen steeds belangrijker. Dat deze Triple-Play bundels bepalend zijn voor de consumenten internet retail markt wordt in randnummer 745 ook door ACM aangegeven.

ACM zou in haar overwegingen ten aanzien van de retailmarkt dan ook naast infrastructurele schaalvoordelen aandacht moeten besteden aan de grote schaalvoordelen op het gebied van onder andere:

- Productontwikkeling voor TV platformen en clouddiensten,
- verkrijgen van TV contentrechten voor lineaire maar met name ook voor interactieve TV,
- Landelijk marketingbudget,
- Beheer en onderhoud van centrale infrastructuur,
- De mogelijkheid tot beïnvloeding van opzet en handhaving van telecom regulering.

Liberty Global en KPN kunnen door bovengenoemde schaalvoordelen een premium Multi-play product ontwikkelen en promoten waardoor het prijspeil van hun klantenbase hoger ligt dan de prijzen van de alternatieve aanbieders. Deze laatste groep kan weinig anders doen dan concurreren op prijs op "instaproducten", zonder in staat te zijn om de investeringen te doen en de kosten te maken die nodig zijn voor concurrerende premium diensten.

Zorgelijk daarbij is dat het marktaandeel van de alternatieve providers door gerichte retentie- en acquisitie-aanbiedingen van Liberty Global en KPN (Telfort) sterk beïnvloed kan worden door het matchen van deze aanbieding zoals ook door ACM aangegeven in randnummer 747. Daarbij heeft KPN met de verschillende merken het voordeel dat het prijspeil van het premium merk in stand gehouden kan worden terwijl gelijktijdig met de Telfort aanbiedingen de marge en daarmee de investeringsmogelijkheden van de alternatieve providers sterk verkleind wordt. Hierdoor is de afgelopen jaren een zichzelf versterkende situatie van lagere markt aandelen voor alternatieve providers ontstaan.

Hiermee wil M7 niet aangeven dat de bestaande en voorgestelde regulering niet noodzakelijk zou zijn. De bestaande ULL regulering heeft in het verleden het ontstaan van de concurrentie door Tele2 en M7 mogelijk gemaakt en zonder de discussies over VULA had M7 geen goede afspraken over het Open Wholesale Model (OWM) kunnen maken. Deze OWM en VULA afspraken zijn één van de randvoorwaarden voor een gezonde consumenten Triple-play markt. Ze zijn echter niet voldoende om te voorkomen dat de marktaandelen van de alternatieve aanbieders in de toekomst verder zullen krimpen. Om een verdere versterking van gezamenlijke AMM van Liberty Global en KPN te voorkomen zijn aanvullende maatregelen en onderzoeken nodig op in ieder geval de volgende gebieden:

- Reguleren van toegang tot kabelnetwerken waartoe zoals eerder door M7, en ook in het vervolg van deze zienswijze aangegeven, wel degelijk mogelijkheden bestaan.
- Onderzoek naar de WBT glasprijzen van KPN. Het ontbundelde ODF product vereist, zoals eerder aangegeven in onze reactie op het NERA rapport van 19 mei 2014, relatief grote marktaandelen om de hierop gebaseerde producten rendabel in de markt te zetten. Aan de andere kant verlaagt KPN impliciet de retailprijzen van Glas door in glasgebieden de basis DSL pakketten technisch op glas te leveren tegen een DSL prijs. Deze entry Glas producten zijn superieur t.o.v. DSL door hogere upstream, hogere snelheids garanties en lager storingsniveau. Met deze beweging van KPN zal het door ACM in randnummer 62 genoemde prijsverschil in retail DSL en glasaanbiedingen op termijn minimaliseren waardoor de grote delta tussen wholesale/ULL prijzen tussen DSL en Glas reeds nu een direct probleem levert in de marktbenadering door alternatieve providers.
- Onderzoek naar de rechtvaardiging dat bij de bepaling van de MDF plafonds de volledige kosten van het kopernetwerk meegenomen worden. ACM geeft in randnummer 697 correct aan dat voor KPN en Liberty Global de variabele kosten zeer laag zijn. Dit in tegenstelling tot de gereguleerde prijsstelling van MDF access waarbij de vaste afschrijvings- en financieringskosten zeer bepalend zijn. Door de doorbelasting van vaste kosten van KPN in de variabele kosten van alternatieve providers ontstaat het in de vorige paragraaf genoemde verschil in de mogelijkheden tot gerichte acquisitie- en retentie-aanbiedingen. Daar de VULA en OWM prijzen afgeleid zijn van de MDF prijzen werkt dit concurrentie nadeel door in de prijzen van

deze producten die daarmee onvoldoende ruimte laten voor alternatieve aanbieders om effectief te concurreren op de Triple-Play markt.

- Onderzoek naar het acteren van de grote commerciële contentleveranciers op de TV markt. Er zijn steeds meer tekenen in de markt (ten aanzien van prijsstelling en met name mobiele en interactieve TV rechten) dat de content providers bereid zijn andere diensten en andere commerciële voorwaarden te bieden aan KPN en Liberty Global t.o.v. de rest van de markt. Daarnaast worden de verschillende producten, rechten en zenders aan elkaar gekoppeld, door de enorme prijsstijgingen bij met name de kleinere partijen is het cumulatieve kostprijsverschil voor Content tussen kleine en grote aanbieders zeer significant geworden.

Aanpassingen in de wholesale marktafbakening (randnummers 75, 84 en 90)

M7 kan zich vinden in de constatering van ACM dat ontbundelde kabeltoegang op het niveau van multitaap economisch niet rendabel is. Echter net zoals bij ontbundelde toegang op het KPN netwerk waarbij gekozen wordt voor een virtuele ontbundeling met het VULA product, zou ook bij kabel een soortgelijk VULA product gedefinieerd kunnen worden.

In randnummers 90 t/m 94 concludeert ACM dat de voorbeelden van kabeltoegang in andere landen niet kwalificeren als VULA omdat zij te veel op een wholesale dienst lijken waarbij de aanbieder voor definitie en implementatie van zijn producten te veel afhankelijk is van de netwerk aanbieder en uitkoppeling plaatsvindt op regionaal danwel landelijk niveau.

In randnummer 94 wordt hierbij kabeltoegang vergeleken met MDF access terwijl naar de mening van M7 in de analyse ook vergeleken zou moeten worden met een DSL-VULA implementatie. Immers ook het nu in de markt uitonderhandelde DSL-VULA aanbod is technisch gezien een WBT product met uitkoppeling op 161 punten. Tussen deze metro locaties en de eindklant is sprake van een gedeelde infrastructuur gelijk aan een scenario van kabeltoegang op CMTS niveau.

In randnummer 95 worden hoge kwaliteit zakelijke netwerk verbindingen aangehaald om aan te geven dat beperkte mogelijkheden tot prioriteitsverschillen in de gedeelde netwerklaag bij een VULA kabeltoegang belemmerend zouden kunnen zijn terwijl dit bij een DSL VULA aanbod niet zo zou zijn. Alhoewel dit in een theoretische VULA vergelijking wellicht aan te tonen is, is het nog maar de vraag of de beoogde en nog verder te definiëren DSL-VULA implementatie zoals in de markt overeengekomen deze vergelijking recht doet. De eerste documentatie van het ontstane VULA aanbod duidt in feite op een vorm van WBT aanbod. Daarnaast kan de vraag gesteld worden of niet juist in de consumentenmarkt het risico van gezamenlijke AMM van Liberty Global en KPN dermate groot is dat toevoeging van een gereguleerde VULA-achtige WBT kabeltoegang voor consumenten de juiste maatregel zou zijn om dit risico te beperken.

In randnummer 96 wordt aangegeven dat voor bestaande DSL partijen een uitrol naar CMTS locaties alleen rendabel is voor een combinatie van zakelijke en consumenten klanten. Hier kan tegenovergesteld worden dat juist een bestaande of nieuwe provider die zich richt op de consumenten gebaat is bij een netwerktoegang met uitkoppeling op een hoger netvlak zonder specifieke hogere SLA eisen. Een dergelijk product is haalbaar op zowel DSL (huidige OWM en VULA) als kabel toegang.

Aanpassingen in de dominantieanalyse (randnummers 115 en 129)

M7 onderschrijft de conclusie van ACM dat er op de zeer korte termijn geen reëel alternatief is qua aansluitnetwerk waarop M7 haar diensten kan aanbieden.

Op korte termijn is een gereguleerd KPN toegangsproduct dan ook een randvoorwaarde om Internet diensten te kunnen leveren. Daarbij heeft M7 op dit moment weliswaar gekozen voor een Open Wholesale Model variant maar benadrukt dat dit alleen op deze wijze tot stand heeft kunnen komen door de veronderstelde mogelijke aanwezigheid van een gereguleerd VULA product.

M7 is daarbij wel van mening dat in deze reguleringsperiode een aanzet gegeven moet worden tot een gereguleerde kabeltoegang. Zoals door ACM en WIK Consult aangegeven is dit op termijn technisch mogelijk maar alleen indien er druk ontstaat om dit te ontwikkelen. Daar Liberty Global wereldwijd een grote speler met kopersmacht bij haar leveranciers is, mag verwacht worden dat als zij hiertoe genoodzaakt is zij in staat is deze ontwikkeling bij haar leveranciers af te dwingen.

Op dit moment worden de kabelbedrijven echter onvoldoende gestimuleerd om deze ontwikkeling bij hun leveranciers te eisen en te implementeren. Op lange termijn zal refererend naar het geconstateerde risico op gezamenlijke AMM van Liberty Global en KPN alleen een gezonde concurrentie van meer dan deze 2 providers bestaan als alternatieve providers de keuze hebben uit deze 2 toegangsnetwerken. Deze keuze is belangrijk omdat de karakteristieken tussen kabel, glas en DSL op elk moment in de tijd zullen blijven verschillen waardoor een groot aandeel van de klanten in eerste instantie zal kiezen voor een infrastructuur en pas in tweede instantie voor een aanbieder.

Extra hoofdstuk 5: Robuustheidstoets dominantieanalyse

Naar de mening van M7 wordt hier ten onrechte niet stilgestaan bij de mogelijkheid dat ook de criteria voor een VULA aanbod aan veranderingen onderhevig zouden moeten zijn. De huidige definitie en criteria zijn vanuit een puur regulatory perspectief ontstaan en zeer strikt. In de praktijk blijkt ook in de recente VULA ontwikkelingen in Nederland dat een geïmplementeerde VULA oplossing meer neigt naar een WBT oplossing dan naar een ontbundelde toegang oplossing. Met het in de praktijk verschuiven van de VULA definitie worden ook de mogelijkheden groter om een soortgelijk product op kabel te definiëren. Dit zal echter net als bij KPN ook bij Liberty Global alleen gebeuren indien hier vanuit de regulator op aangestuurd wordt.

Op aansturing van de regulator mag net als bij DSL verwacht worden dat marktpartijen een kabel VULA oplossing weten te definiëren waarbij de impact op DOCSIS veel beperkter zal zijn.

In randnummers 140 en 141 gaat ACM uit van interne afname voor zowel de consumenten als de zakelijke markt. Het is echter evident dat op de zakelijke markt Liberty Global een zeer grote achterstand heeft op KPN. Als gekeken zou worden naar de afname van (interne) wholesale producten t.b.v. de consumenten markt is dit verschil minimaal. Alhoewel dit niet 1 op 1 past binnen de gekozen marktafbakening kan niet aan de conclusie ontkomen worden dat Liberty Global in de consumenten retail markt en het daarbij behorende deel van de wholesale markt op dit moment al een minstens net zo sterke positie heeft als KPN.

Ook in randnummer 147 wordt onvoldoende stil gestaan bij het gegeven dat ook het kabelnetwerk technisch voldoende mogelijkheden biedt tot het leveren van een WBT danwel VULA-achtige wholesalediensten t.b.v. consumentenproducten. De benodigde VULA uitbreidingen wat betreft

overboeking en SLA voor zakelijke producten zouden dan kunnen volgen op het moment dat de DOCSIS infrastructuur hiertoe voldoende ontwikkeld en geïmplementeerd is.

Zoals eerder aangegeven is M7 het op korte termijn eens met de in randnummer 149 genoemde overstapdrempels voor bestaande DSL partijen. Kabeltoegang blijft echter wenselijk voor nieuwe toetreders en voor bestaande partijen die nieuwe producten gaan introduceren. Een kabeltoegang zou op korte termijn niet resulteren in grote aantallen door providers geïnitieerde migraties van bestaande klanten en/of producten maar zou wel gebruikt kunnen worden bij nieuwe klanten en nieuwe producten. Daarnaast zou de introductie van een landelijk alternatief voor DSL toegang ook ondersteuning geven in toekomstige gesprekken over technische en commerciële eigenschappen van WBT en VULA producten op de KPN infrastructuur.

De vergelijking met België in randnummer 150 wordt te eenzijdig benaderd. Het aanbod in België bevatte een zware financiële instapdrempel en heeft teveel karakteristieken van een resell aanbod en kan daarmee zoals ACM zelf aangeeft niet als echt VULA gelijkend wholesale aanbod benoemd worden. Daarbij waren in eerste instantie de tarieven zeer hoog. Het effect van de recente verlaging van deze tarieven in mei 2015 is op dit moment nog niet zichtbaar in de markt.

Aangepaste en aangevulde paragraaf B.3.4: Analyse gezamenlijke AMM en consumentenschade op retail internetmarkt

M7 onderschrijft de analyse van ACM aangaande (risico op) gezamenlijke AMM van KPN en Liberty Global

Daarbij hebben wij wel onze vraagtekens bij de veronderstelde differentiatie in het TV aanbod in randnummer 708. M7 ziet juist steeds meer overeenkomsten in het TV aanbod van KPN en Liberty Global zowel op inhoud als functionaliteit. De verschillen in het product beperken zich tot enkele niche kanalen en een andere gebruikersinterface. Afgezien van de klanten die vasthouden aan analoge TV is voor het overgrote deel van de markt het zenderaanbod dan ook geen keuzecriterium tussen KPN en Liberty Global.

De naar de mening van M7 niet meer op wezenlijke punten bestaande differentiatie in het TV aanbod van KPN en Liberty Global vergroot daarbij het door ACM aangetoonde risico op gezamenlijke AMM en consumentenschade op de retailmarkt.

Aanpassing tariefregulering pair bonding (randnummer 401)

Naar de mening van M7 zou ook een deel van de eenmalige kosten voor het aansluiten van een klant op pair bonding in de maandelijkse kosten verdisconteerd moeten worden.

De huidige eenmalige vergoeding aan KPN voor een pair bonding aansluiting beperkt de commerciële inzetbaarheid. M7 kan zich voorstellen dat aan KPN zijde deze eenmalige kosten inderdaad hoog zijn maar is van mening dat KPN danwel als wholesale danwel als retail partij een zeer grote kans heeft deze kosten over een periode van meer dan 10 jaar terug te verdienen. Voor een specifieke wholesale afnemer zal de terugverdientijd van deze eenmalige kosten veel korter zijn en neerkomen op gemiddeld 3 tot 4 jaar.



Door een verschuiving van (een deel van) deze eenmalige kosten naar de maandelijkse vergoeding zou KPN nog steeds een dekking van de kosten hebben en worden wholesale afnemers in staat gesteld pair bonding commercieel in te zetten in de consumentenmarkt.

