

# Zienswijze ontwerpbesluit FttO

## Inleiding

1. In deze reactie gaan Ziggo B.V., Ziggo Services B.V. en Ziggo Zakelijk Services B.V. (hierna gezamenlijk: **Ziggo**) in op het ontwerpbesluit Marktanalyse FttO, dat de Autoriteit Consument en Markt (**ACM**) op 7 april 2016 ter consultatie heeft gepubliceerd.
2. Ziggo meent dat de onderbouwing op basis waarvan ACM concludeert dat er niet kan worden vastgesteld dat op deze markt een of meer ondernemingen beschikken over aanmerkelijke marktmacht niet voldoende is en voor een deel gebaseerd is op verkeerde aannames. Tevens is Ziggo van mening dat de ontwikkelingen in die gebieden waar vooral glasvezel op basis ODF-access (FttH) wordt aangeboden het noodzakelijk maken deze nadrukkelijker in de analyse te betrekken. Ziggo zal hieronder deze standpunten verder toelichten en daarbij een vergelijkbare volgorde aanhouden als in het ontwerpbesluit van ACM.

## Relevante markt

3. In het begin van zijn analyse over de relevante markt staat ACM stil bij de technische aspecten van ODF-access en de manier waarop eindklanten aangesloten worden. Ziggo kent een andere opbouw van zijn netwerk en daarin wordt geen ODF-access gebruikt. Een uitgebreide toelichting over de opbouw van een kabelnetwerk is overigens gegeven in het kader van het besluit Marktanalyse ontbundelde toegang van 17 december 2015 (ULL2015). Van belang voor de onderhavige marktanalyse is vast te stellen dat Ziggo alleen eindgebruikers kan aansluiten vanaf zijn wijkcentrales en niet op het tussenliggende transmissienetwerk en dat het netwerk in essentie ontworpen is om residentiële gebruikers aan te sluiten. In de analyse van de netwerkdekking komt Ziggo op dit punt terug.
4. ACM stelt vast dat FttH- en FttO-netwerken elkaar nauwelijks overlappen, waarmee de kans dat zakelijke eindgebruikers overstappen van FttO naar FttH of vice versa gering is. Consequentie hiervan is dat een zakelijke eindgebruiker die binnen de FttH footprint van KPN zit en wil overstappen naar glasvezel, zeer waarschijnlijk op het FttH-netwerk aangesloten zal worden. Uit de analyse van ACM blijkt dat het FttH-netwerk een dekking heeft van 0-5%. Ziggo vertaalt dit naar 1.534 – 7.668 bedrijfslocaties met vijf of meer geautomatiseerde werkplekken. [VERTROUWELIJK] Gezien de ligging van het netwerk van Ziggo (overlappend met FttH, overeenkomstig de vergelijkbare residentiële doelgroep), is dat een [VERTROUWELIJK] onderdeel van de markt van zakelijke eindgebruikers: niet alleen mkb-bedrijven maar ook de overheid, de gezondheidszorg en het onderwijs (sectoren die, vooral de laatste twee, een enorme groei in datacapaciteit doormaken). Nu Reggefiber 100% eigendom is van KPN is er geen reden meer aan te nemen dat er met betrekking tot FttH alleen maar residentiële gebruikers aangesloten worden, zoals ACM zelf ook constateert. KPN heeft een prikkel en de mogelijkheid om dit commercieel en technisch te optimaliseren. Dit blijkt ook uit het feit dat KPN hiertoe een haalbaarheidsonderzoek uitvoert. Verder blijkt uit de website van KPN Wholesale<sup>1</sup> dat FttH nadrukkelijk wordt gepositioneerd ten behoeve van de zakelijke markt bij de dienst wholesale broadband

<sup>1</sup> <https://www.kpn-wholesale.com/nl/onze-producten/zakelijk-eindgebruikers/breedband-toegang-en-datanetwerken/w/wba.aspx>

access (WBA), om een landelijk netwerk te bieden, om een VPN netwerk op te kunnen bouwen. Dat laatste zal dan geïntegreerd met het FttO-netwerk geschieden:

*"WBA geeft u verbinding met alle kleine en middelgrote bedrijven in Nederland. Zo kunt u landelijk uw breedbanddiensten aanbieden aan zakelijke klanten, zoals internet, VoIP en interactieve televisie. Of zet bijvoorbeeld een volwaardig bedrijfsnetwerk (VPN) op."*

*"WBA maakt gebruik van het glasvezelnetwerk (FttH en beperkt FttO) en van het (B)(V) VDSL- en ADSL2+- kopernetwerk. Hiermee kunt u een bandbreedte tot 500 Mbit/s gebruiken om een breed productportfolio aan te bieden. Denk aan Triple Play (internet, telefonie, tv), alarmering en videobewaking, maar ook aan (thuis)zorg op afstand. Uw zakelijke klanten kunt u naast een goed beveiligd VPN bijvoorbeeld ook een server op afstand bieden of een centrale back-up van databestanden."*

*"Of u nu lokaal wilt aanbieden of landelijk: met het uitgebreide netwerk van KPN heeft u maximaal klantbereik. En door het bestaande landelijke netwerk en het geautomatiseerde bestelproces is een snelle levering mogelijk."*

5. Daarmee wordt de scheidslijn tussen FttO en FttH minder eenduidig en Ziggo verwacht dat dit onderscheid in de toekomst nog minder zal worden: KPN zet nadrukkelijk het FttH netwerk in om zakelijke klanten aan te sluiten en de behoefte aan hogere uploadsnelheden neemt gestaag toe, zoals ACM zelf ook vaststelt. Aangezien de meeste grootzakelijke klanten (hoofdzakelijk door KPN) al op glasvezel aangesloten zijn, zal de groei in de komende jaren vooral plaatsvinden bij de kleinzakelijke en middelgrote bedrijven, in FttO- en in FttH-gebieden.
6. Ziggo onderschrijft de conclusie dat een aan ODF-access (FttO) equivalente vorm van wholesale-toegang via kabelnetwerken economisch en technisch niet realiseerbaar is en Ziggo verwijst in dit kader tevens naar zijn zienswijzen op het marktbesluit ULL2015.
7. Ziggo is het ACM eens dat sprake is van een nationale markt, dat KPN daarin de grootste dekking heeft en dat Ziggo [VERTROUWELIJK]. Gezien de eerdere constatering dat het verschil tussen FttH en FttO vervaagt, is het verschil in netwerkdekking tussen KPN en zijn concurrenten in feite nog groter. Terwijl de bereidheid van Eurofiber om iedere locatie in Nederland te ontsluiten het nationale karakter van de markt mede bevestigt mag hier niet uit worden afgeleid dat dat commercieel ook interessant en economisch haalbaar is voor de wholesale-afnemer en de achterliggende eindgebruiker, en dat ze daarmee concurrentiedruk uitoefenen op KPN. ACM ziet zelf ook dat Eurofiber nog geen landelijk dekkend netwerk heeft.
8. ACM stelt dat Ziggo een netwerkdekking zou hebben van 60-65%, dat wil zeggen dat 60-65% van alle Nederlandse bedrijfslocaties met vijf of meer geautomatiseerde werkplekken binnen 150 meter van het glasvezelnetwerk van Ziggo zouden liggen. Ziggo herkent zich hier niet in zoals hieronder bij de bespreking van de dominantie verder toegelicht zal worden.
9. Met betrekking tot de netwerkdekking van Ziggo zijn verder twee andere punten relevant: ten eerste is het netwerk in essentie aangelegd om residentiële gebruikers aan te sluiten en kan om die reden qua aansluitpotentieel niet zo maar 1:1 vergeleken worden met andere, op zakelijke gebruikers geoptimaliseerde netwerken. [VERTROUWELIJK]. Ten tweede bevinden zich tussen de glasvezel-aansluitpunten in het netwerk van Ziggo en de omschreven doelgroep van zakelijke eindgebruikers [VERTROUWELIJK].

10. ACM stelt vervolgens dat de gecombineerde dekking van de alternatieve netwerkaanbieders de netwerkdekking van KPN nadert en dat er in het overgrote deel van Nederland minimaal twee netwerken dicht bij elkaar liggen. Als de veronderstelling van Ziggo dat ACM zijn netwerkdekking te hoog inschat klopt dan moeten de conclusies van ACM anders luiden. Los hiervan is het de vraag of een optelsom van netwerken tot een zuivere vergelijking leidt als niet ook de technische en economische randvoorwaarden om tot een gecombineerde, bijna net zo grote netwerkdekking als KPN te komen zijn meegewogen. Zeker bij multisite klanten die zakelijke netwerkdiensten via glasvezel willen afnemen zijn dit relevante factoren.
11. Ziggo kan zich vinden in de constatering dat het voorraadvormende model op bedrijventerreinen vrijwel niet meer voorkomt en dat ook vraagbundeling nog maar beperkt geschiedt. Dit laatste is af en toe het geval bij een lokaal, vaak met overheidssteun gefinancierd glasvezelinitiatief. De reden hiervoor is volgens Ziggo mede gelegen in het feit dat KPN de meeste, commercieel interessante bedrijventerreinen allang ontsloten heeft (inschatting Ziggo: KPN ligt op ca. 80% van alle bedrijventerreinen<sup>2</sup>) en dat er voor andere partijen geen business case is om een bedrijventerrein te ontsluiten. Zoals ACM zelf ook aangeeft heeft de al aanwezige aanbieder op een bedrijventerrein een kostenvoordeel. Omdat op een gemiddeld bedrijventerrein de daar aanwezige ca. 10% grootzakelijke gebruikers meestal al op glasvezel ontsloten zijn, is de business case voor een alternatieve, daar nog niet aanwezige aanbieder van glasvezel om één van de resterende 90% MKB-gebruikers op glas te ontsluiten, vrijwel nooit rendabel. Ziggo vraagt zich af of met betrekking tot de conclusie dat de dekking op bedrijventerreinen niet significant afwijkt van de situatie in de rest van het land gehandhaafd kan blijven naar aanleiding van de veronderstelling van Ziggo dat het potentieel van zijn netwerkdekking te hoog is ingeschat.
12. In dit kader refereert Ziggo ten slotte aan een citaat van ACM, uit zijn persbericht naar aanleiding van de publicatie van het marktbesluit ULL2015: "Toegang tot het netwerk van KPN is voldoende om concurrentie mogelijk te maken. Op het netwerk van KPN kunnen andere aanbieders hun eigen producten aanbieden, terwijl dit op het netwerk van Ziggo op dit moment om technische redenen maar heel beperkt mogelijk is." Bovendien is KPN sterker dan Ziggo door zijn positie op de zakelijke markt. Een verklaring hiervoor is dat er op veel bedrijventerreinen alleen een KPN-netwerk ligt. Klanten op deze terreinen kunnen niet kiezen voor Ziggo." Ziggo ziet zijn mening over het zwaartepunt van zijn netwerkdekking – de residentiële markt – bevestigd in dit citaat.
13. Samenvattend concludeert Ziggo dat ACM in zijn analyse van de relevante markt de rol van het ODF-access (FttH) netwerk onvoldoende heeft meegewogen en dat naar het inzicht van Ziggo het potentieel van zijn netwerkdekking te hoog en te ongenueanceerd is ingeschat. Ziggo kan de volledige impact hiervan niet overzien vanwege de vertrouwelijkheid van de data van overige partijen maar vermoedt dat deze overschatting van zijn dekking van invloed zal zijn op de conclusies van ACM.

---

<sup>2</sup> De website [www.locatiemonitor.nl](http://www.locatiemonitor.nl) geeft inzicht in de aanwezigheid van operationeel glasvezel op alle bedrijventerreinen van Nederland, i.c. 571 locaties. Informatie van KPN-Wholesale leert dat ca. 460 terreinen verglaasd zijn, dat is ongeveer 80% van de genoemde locaties.

## Dominantieanalyse

14. Ziggo herkent zich in de vaststelling van ACM dat zijn marktaandeel in de afgelopen drie jaar is gedaald. In veel business cases is gebleken dat het voor Ziggo [VERTROUWELIJK].
15. Ziggo concludeert uit de analyse van ACM dat KPN in 2015 kennelijk minder geïnvesteerd heeft in FttO dan in voorgaande jaren. Dat zou stroken met de visie van Ziggo dat KPN inmiddels alle commercieel interessante bedrijventerreinen ontsloten heeft en wat de stedelijke gebieden betreft zijn FttH netwerk inzet.
16. Vervolgens deelt Ziggo de visie van ACM dat een partij met een grotere netwerkdekking en naar aanleiding daarvan grotere fijnmazigheid veelal tegen lagere kosten eindgebruikers kan aansluiten op het glasvezelnetwerk. Partijen met kleinere netwerken moeten vaker inkopen bij andere netwerkaanbieders en dat speelt des te meer bij multi-site-klanten.
17. Zoals ACM terecht stelt (en Ziggo hierboven onder nr. 8 ook al aankaart) moet de relatief hoge netwerkdekking van Ziggo (60-65%) in tabel 7 genuanceerd worden. Op het transmissienetwerk van Ziggo kunnen geen eindgebruikers aangesloten worden. Aansluiten kan alleen op de wijkcentrales, [VERTROUWELIJK]. Ziggo is op dit moment niet in staat een near-net netwerkdekkingsanalyse te maken op basis van aantallen geautomatiseerde werkplekken, alleen op basis van aantallen werknemers. Ziggo telt 299.264 bedrijfslocaties<sup>3</sup> met vijf of meer werknemers tegenover de 153.356 bedrijfslocaties met vijf of meer geautomatiseerde werkplekken die ACM als uitgangspunt hanteert. In de tabel hieronder staan de dekkingpercentages die Ziggo meet ten opzichte van die 299.264 bedrijfslocaties en dan ontstaat een ander beeld. Dit strookt ook meer met de relatief beperkte aanwezigheid van Ziggo op bedrijventerreinen.

< 150 meter	< 250 meter
# bedrijfslocaties: [VERTROUWELIJK]	# bedrijfslocaties: [VERTROUWELIJK]
Dekkingpercentage: [VERTROUWELIJK]	Dekkingpercentage [VERTROUWELIJK]

18. Hoewel niet valt aan te geven hoeveel van deze bedrijfslocaties tevens vijf of meer geautomatiseerde werkplekken hebben is duidelijk dat de inschatting van ACM te hoog is. Het effect van de aanpassing van deze cijfers is dat niet alleen de netwerkdekking van Ziggo kleiner wordt maar ook dat van de gecombineerde alternatieve aanbieders.
19. Zelfs als na herziening van de netwerkdekkingspercentages zou blijken dat slechts in 10-15% van de gevallen een eindgebruiker alleen voor KPN kan kiezen – Ziggo betwijfelt dit – en in alle andere gevallen de keus heeft uit ten minste één andere aanbieder dan heeft deze eindgebruiker daar alleen wat aan als hij slechts één locatie op glasvezel wil ontsluiten. Zodra het om een multisite-situatie gaat en de andere locatie(s) via andere aanbieders aangesloten moeten worden, als alternatief voor KPN, dan heeft KPN op dat moment het kostenvoordeel zoals ACM dat zelf ook vaststelt. Omdat Ziggo inschat dat zijn netwerkdekking kleiner is dan waar ACM vanuit gaat is de gecombineerde netwerkdekking van de alternatieve aanbieders niet nagenoeg gelijk aan die van KPN en daarmee schetst ACM in zijn conclusie een te rooskleurig beeld van de huidige situatie van de alternatieve aanbieders.

---

<sup>3</sup> Ontleend aan SIZO Marketview

20. Met weinig cijfermateriaal onderbouwd onderzoekt ACM ten slotte in grote lijnen nog vijf criteria die kunnen bijdragen aan een mogelijke AMM-positie van KPN op de markt voor ODF-access (FttO).
21. ACM concludeert dat KPN geen extra voordeel ontleent aan het feit dat het bedrijf verticaal geïntegreerd is. Ziggo vindt dat ACM hierbij ook het FttH- en het kopernetwerk van KPN dient te betrekken. Als het alleen om glasvezel gaat zou inderdaad een vergelijking met de netwerkdekking een goede indicatie geven maar juist omdat KPN ook zijn FttH- en kopernetwerk kan, en naar verwachting van Ziggo zal inzetten ten behoeve van zijn dienstenaanbod acht Ziggo de voordelen die KPN aan deze verticale integratie ontleend veel groter dan die welke de alternatieve aanbieders van hun verticale integratie genieten.
22. ACM gaat in zijn conclusie dat KPN slechts beperkte voordelen ontleend aan product- en dienstendiversificatie volgens Ziggo voorbij aan de stormachtige groei die vooral IT-diensten uitmaken in het portfolio van KPN, diensten die bij uitstek gebruik maken van dataverbindingen. KPN heeft in de afgelopen periode een reeks van bedrijven overgenomen die dit soort diensten aanbiedt en deze geïntegreerd in zijn eigen zakelijk portfolio. Ziggo bestrijdt dat het voordeel dat KPN hier geniet sinds 2102 kleiner is geworden, deze is juist eerder groter geworden. De veranderingen in dienstenaanbod die ACM constateert bij alternatieve aanbieders zoals Tele2, Eurofiber en Ziggo [VERTROUWELIJK] en het is nog maar de vraag of deze dat in de komende reguleringsperiode wel zodanig gaan krijgen dat sprake is van een beperkt voordeel voor KPN.
23. ACM concludeert dat KPN over beperkte schaal- en breedtevoordelen beschikt ten opzichte van zijn concurrenten. Deze voordelen zouden sinds 2012 echter zijn afgenomen. ACM gaat hier voorbij aan het feit dat KPN zijn producten soms over meerdere typen netwerken kan aanbieden (koper-, FttH en FttO) en daar voordelen van geniet.
24. Ziggo onderschrijft de conclusies van ACM dat er niet voldoende kopersmacht is om KPN in de ODF-access markt te disciplineren, dat er in dat kader ook geen sprake is van concurrentiedruk van buiten de markt en dat deze beide redenen bijdragen aan mogelijke AMM van KPN.
25. Ter indicatie dat KPN nog steeds de markt zijn wil kan opleggen herinnert Ziggo ACM aan de actie van KPN, afgelopen najaar, [VERTROUWELIJK]: KPN heeft kort na de (gedeeltelijke) vernietiging van het HKWBT/HL besluit (2012) door het CBb, op 3 september jl., de zogeheten 'Vol g(l)as' kortingsactie geïntroduceerd. KPN bood nieuwe retailklanten van zakelijk glasvezel een aanzienlijke verlaging van de maandelijkse tarieven als mede volledige kwijtschelding van het aansluittarief aan. Voor bestaande klanten van zakelijk glasvezel was KPN zelfs bereid om de maandelijkse tarieven nog verder te laten dalen indien het contract werd verlengd.
26. Als gevolg van deze actie zijn de retail tarieven van KPN onder het niveau van de FttO-wholesale tarieven gedaald. Genoemde wholesale tarieven betroffen tarieven in de A-gebieden, gebaseerd op afname op het regionale interconnectieniveau. Deze kortingsactie van KPN had ernstige gevolgen voor de alternatieve zakelijke aanbieders. Op basis van deze tarieven was het (vrijwel) onmogelijk, om nieuwe klanten te werven dan wel bestaande klanten te behouden. Dit raakte zowel aanbieders die gebruik maken van KPN's wholesale aanbod als aanbieders die gebruik maken van eigen glasvezel en voorts ook aanbieders die glasvezeldiensten inkopen bij een alternatieve wholesale aanbieder van zakelijke glasvezeldiensten. KPN heeft naderhand ook acties aangekondigd op wholesale niveau, waardoor de price squeeze - in dit geval - tijdelijk bleek. Het geeft echter wel aan hoe eenvoudig het kennelijk is

met dit soort acties de markt te frustreren en de alternatieve aanbieders te dwingen met hun tarieven mee te gaan.

27. Ten slotte constateert Ziggo dat KPN nog steeds een groot voordeel geniet op het gebied van "brand awareness" en "consideration" onder zakelijke eindgebruikers, zie figuur 1. Dit soort voordelen is voor alternatieve partijen op korte termijn niet gemakkelijk teniet te doen of te evenaren, maar vergt een jarenlange investering in marketing. Deze hoge "awareness" en "consideration" zullen dus zeker de komende reguleringsperiode nog bijdragen aan de gunstige uitgangspositie voor KPN op de zakelijke markt.

[VERTROUWELIJK]

Figuur 1: kracht van het merk KPN

## Conclusie

28. Ziggo meent dat de analyse van ACM de relatieve positie van Ziggo, en daarmee die van de gecombineerde alternatieve aanbieders, overschat. Ziggo vindt dat ACM in lijn met de opmerkingen die Ziggo hiervoor heeft geplaatst zijn analyse dient te herzien. Vervolgens dient ACM op basis van deze herziene analyse opnieuw naar de mogelijke dominantie van KPN te kijken.