



# Reactie Tele2

Ontwerpbesluit van ACM  
Tariefbesluit ontbundelde  
glastoegang (FttH) 2016

2 november 2016

## 1. Inleiding

Tele2 Nederland B.V (hierna 'Tele2') reageert hiermee op het ontwerp tariefbesluit van ACM voor ontbundelde glastoegang FttH (ACM/DTVP/2016/205605\_OV) d.d. 7 december 2012 (hierna 'Ontwerpbesluit').

1. Hoewel een consultatieprocedure een wettelijke verplichting voor ACM is, waardeert Tele2 de geboden mogelijkheid om te reageren op het Ontwerpbesluit.
2. In deze zienswijze zal Tele2 zoveel mogelijk aansluiten bij de opbouw c.q. structuur van het Ontwerpbesluit. Waar naar randnummers wordt verwezen, worden de randnummers uit het ontwerpbesluit bedoeld, tenzij anders is vermeld.
3. Alvorens specifiek in te gaan op de inhoud van het Ontwerpbesluit wil Tele2 eerst enkele algemene opmerkingen maken over marktontwikkelingen en mededingingsproblemen.

### *Marktontwikkelingen & mededingingsproblemen*

4. Van effectieve toegangsregulering op ODF-FttH is al twee reguleringsperiodes geen sprake geweest. Nagenoeg alle ODF-FttH eindgebruikers op het glasnetwerk van KPN/Reggefiber zijn klant bij ISP's van KPN. Enige substantiële alternatieve aanbieder is Vodafone, dat binnenkort op zal in een joint venture met Ziggo (en haar ODF-FttH activiteiten zal afstoten)
5. In de huidige reguleringsperiode zal daar, aldus ACM, verandering in komen. Deze verwachting rust op twee pijlers. Ten eerste is daar het NERA rapport en ten tweede zijn er de uitrolplannen van Vodafone, waarvan duidelijk is dat deze aanbieder zal stoppen met haar ODF-FttH activiteiten.
6. Over het rapport van NERA heeft Tele2 in hoofdlijnen een aantal zaken naar voren gebracht in haar zienswijze op het ULL ontwerpbesluit 2015, welke reactie hier als ingelast en herhaald beschouwd dient te worden.
7. Tele2 zet grote vraagtekens bij de business case die door NERA is opgesteld. Ondanks herhaaldelijke verzoeken hebben wij helaas geen inzicht gekregen in het onderliggende model waar de – verstreckende – conclusies op zijn gebaseerd. Tele2 kan alleen maar vast stellen dat wij in ieder geval geen levensvatbare business case zien in ODF FttH toegang.
8. Het onderzoek van NERA naar de haalbaarheid van een business case voor FttH afnemers stoelt volledig op de aanname dat een dergelijke partij een marktaandeel van 10% kan behalen. Tele2 heeft, gebaseerd op 15 jaar ervaring als afnemer van ontbundelde toegang, in het commentaar op dit rapport die 10% in twijfel getrokken
9. Aangaande de toetreding van Vodafone, heeft Tele2, in haar zienswijze op het ontwerpbesluit ULL 2015, het volgende naar voren gebracht:

*Het feit dat ACM, na twee verloren reguleringsperiodes waar het effectieve ODF-FttH regulering betreft, wederom niet ingrijpt in de FttH verplichtingen, is voorts gebaseerd op de aankondiging van één aanbieder.*

*Vodafone zou echter zomaar van strategie kunnen wisselen en bijvoorbeeld zich kunnen richten op samenwerking met de Kabel. Mocht Vodafone besluiten om in eigen infrastructuur te investeren (zoals het ook in de rest van Europa doet), dan volgt er wederom een verloren reguleringsperiode waar het FttH toegang betreft.*

*Het marktbesluit inzake ODF-FttH rust derhalve op een rapport met daarin een aantal zeer twijfelachtige, en volkomen onbewezen, aannames (in het bijzonder over marktaandeelen) en de aankondiging/uitrol van Vodafone. Daarmee wordt regulering bijzonder kwetsbaar op dit punt.*

*In de Nota van Bevindingen op het vorige Ontwerpbesluit stelt ACM:*

1520. ACM verwijst ten eerste naar het memo van NERA van 14 oktober 2014 zoals gepubliceerd op de website van ACM en toegezonden aan marktpartijen, waarin onder meer de vragen van Tele2 al zijn geadresseerd.<sup>250</sup> Ten tweede wijst ACM erop dat inmiddels meerdere partijen ODF-access FttH afnemen. Vodafone heeft zelfs medegedeeld begin 2015 op basis van ODF-access FttH circa een miljoen huishoudens te kunnen bedienen. Een dergelijke uitrol vergt grote investeringen door Vodafone die – zoals Tele2 erkent – een lange terugverdientermin kennen. Een partij als Vodafone zal dus niet snel deze strategie verlaten.

*Tele2 zet grote vraagtekens bij het bovenstaande. Het is niet waarschijnlijk dat een bedrijf als Vodafone uitsluitend van autonome groei afhankelijk zal willen zijn. Dat past niet in het beeld van de gedragingen van Vodafone in andere Europese landen waar het bedrijf actief is. Het bedrijf zal een substantiële positie op de vaste markt ambiëren en in de Nederlandse situatie is dat alleen mogelijk door overname van Kabel (of KPN).*

*Indien de Kabel daadwerkelijk wordt overgenomen, dan is het onwaarschijnlijk dat het bedrijf het aanbieden van diensten op basis van de infrastructuur van haar voornaamste concurrent, zal continueren. Al was het alleen maar omdat het exploiteren van twee infrastructuren in hetzelfde dekkinggebied economisch onverantwoord is.*

*Het is dus zeer goed mogelijk dat bovenstaande theoretische situatie bewaarheid wordt. Het telecomlandschap wordt nu eenmaal gekenmerkt door schaalvergroting. Het is groeien of de markt verlaten. Dat geldt ook voor Vodafone. En een overname van de Kabel is, wat dat betreft, bepaald niet ondenkbaar.*

10. Waar Tele2 vorig jaar voor heeft gewaarschuwd, is inmiddels bewaarheid geworden. Vodafone gaat verder op de Kabel, en staat haar ODF-FttH activiteiten af. Weliswaar worden deze activiteiten dan overgenomen door een andere aanbieder, echter Tele2 acht het onwaarschijnlijk dat dit resulteert in meer dynamiek op de markt. Als Vodafone, met haar (financiële) mogelijkheden, er al niet in slaagt om een levensvatbare business case op ODF-FttH te realiseren, wie zal dat dan wel kunnen doen? ACM dient daarom in te grijpen om toetreding mogelijk te maken.

*Conclusie & verzoek tot wijziging*

11. Tele2 ondersteunt desondanks de ODF-FtH toegangsverplichting maar stelt daarbij wel dat ACM verder dient in te grijpen om de aannames ten aanzien van toetreding, zoals gemaakt door NERA, een kans van slagen te geven.
12. Hier zijn ruwweg twee manieren voor. Ofwel ACM legt verplichtingen op inzake de netwerktopologie van KPN/Reggefiber. Deze netwerktopologie resulteert immers in hoge vaste kosten versus een beperkt marktaandeel. Echter, zelfs indien ACM hiertoe, besluit, zal het nog vele jaren duren voordat dergelijke verplichtingen effect kunnen sorteren.
13. Er is op dit moment dus maar één manier om de aannames van NERA te realiseren, en dat is in ingrijpen in het tarief bouwwerk. Tele2 heeft hierover al in diverse procedures haar standpunten naar voren gebracht.
14. In de Nota van Bevindingen op het vorige Ontwerpbesluit stelt ACM:

1524. ACM erkent dat de veelal kleine netwerklocaties in het glasvezelnetwerk van Reggefiber ertoe leiden dat de business case voor ODF-access FttH lastig is. Daarom is in paragraaf 6.3.6.1 van het besluit gespecificeerd dat ODF-backhaul in gevallen ook kan worden uitgekoppeld op MC-locaties. Dat neemt niet weg dat zowel uit het onderzoek van NERA als de grootschalige uitrol van Vodafone blijkt, dat er reeds een business case bestaat op basis van de verplichtingen zoals vormgegeven in het voorgaande marktanalysebesluit Ontbundelde toegang. Daarom acht ACM het niet noodzakelijk om deze toegangsverplichting aan te passen. ACM wijst er bovendien op dat toetreding van kleine ODF-afnemers in de praktijk mogelijk is gebleken. Er zijn al geruime tijd meerdere kleinere telecomaانبieders actief op basis van ODF-access FttH.
15. Hoewel iedere maatregel om de business case voor ODF-FtH te verbeteren, wordt toegejuicht door Tele2, dient ACM zich te realiseren dat het opleggen van de verplichtingen om ODF-backhaul uit te koppelen op MC-locaties een minimaal effect heeft op de overall business case. Tele2 verzoekt ACM dus met klem om verdergaande maatregelen op te leggen, ook als deze pas na enige jaren effect kunnen sorteren.
16. ACM's verwijzing naar de kleinere telecomaانبieders begrijpt Tele2 niet helemaal. De impact van deze aanbieders op de concurrentiesituatie is en blijft verwaarloosbaar. In het beste geval kunnen deze aanbieders in een geografisch beperkt gebied een rol spelen (eigenlijk is alleen Solcon daarin echt geslaagd). Voor de overige aanbieders gaat op dat ze vroeg of laat een prooi zijn voor KPN (iets waar de meeste van deze aanbieders al op anticiperen).
17. Op basis van het NERA-rapport zou er ruimte moeten zijn voor twee substantiële aanbieders. Op dit moment is daar nog geen enkel zicht op. Het is aan ACM om hier perspectief te bieden. Echter dan dient er spoedig ingegrepen te worden. ACM zou dat in het finale Besluit moeten repareren.

18. Vanuit het oogpunt van ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie op ODF-FtH, kan worden vastgesteld dat de voorbije reguleringsperiodes niets hebben opgeleverd. ACM zegt een balans voor te staan tussen investeringszekerheid en (levensvatbare) toetreding. In de voorbije reguleringsperiode is deze balans volledig doorgeslagen ten faveure van reguleringszekerheid.
  19. ACM wordt verzocht om voor de komende reguleringsperiode te zorgen voor tariefregulering waarbij alternatieve concurrentie op ODF-FtH wel van de grond kan komen.
-

