

Aanvullend besluit op de

**ANALYSE VAN DE MARKT
VOOR ONTBUNDELDE
TOEGANG OP WHOLESALE-
NIVEAU (inclusief gedeelde
toegang) tot metalen netten
en subnetten voor het
verzorgen van breedband- en
spraakdiensten**



ONTWERPBESLUIT SDF-BACKHAUL

Den Haag, 20 december 2007

OPTA/BO/2007/202794

AANVULLEND BESLUIT OP:

MARKTANALYSEBESLUIT ONTBUNDELDE

TOEGANG

Den Haag, 21 december 2005

OPTA/BO/2005/203431

OPENBARE VERSIE

1	Inleiding.....	3
2	Aanleiding voor het aanvullend besluit: de transitie naar NGN.....	5
2.1	De All-IP plannen van KPN	5
2.2	Gevolgen van All-IP voor de relevante markten	6
3	SDF-backhaul.....	9
3.1	De beschrijving van SDF-backhaul – techniek en dienst.....	9
3.2	SDF-backhaul als bijbehorende faciliteit bij ontbundelde toegang.....	10
3.3	Het aanbod van SDF-backhaul	13
3.3.1	Het SDF-backhulaanbod van KPN	13
3.3.2	Mogelijke alternatieve producten en diensten	13
3.3.3	Potentiële toetreders als aanbieders van SDF-backhaul.....	16
3.4	Conclusie	19
4	Verplichtingen.....	20
4.1	Inleiding.....	20
4.2	Geschiktheid en noodzakelijkheid van overige verplichtingen	23
4.3	Nadere invulling van de verplichtingen	25
4.4	Effecten van de verplichtingen	28
5	Dictum	31

1 Inleiding

1. Eind 2005 heeft KPN aangekondigd haar netwerk te willen migreren naar een Next Generation Network (NGN) onder de naam All-IP. Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) heeft in 2006 naar aanleiding van deze aankondiging een issuepaper¹ en een positionpaper² gepubliceerd. In deze documenten heeft het college de gevolgen van All-IP voor de relevante markten en met name de markt voor ontbundelde toegang op wholesaleniveau tot metalen netten en subnetten verkend. Onderdeel van de All-IP plannen is namelijk het uitfasen van ontbundelde toegang tot het aansluitnet op het niveau van de hoofdverdeler (hierna: MDF-access). In het positionpaper All-IP is het college ingegaan op wat hij beschouwt als een volwaardig alternatief voor de thans geldende verplichtingen ten aanzien van MDF-access. Eén van de genoemde onderdelen van het volwaardig alternatief is een (gereguleerd) aanbod voor SDF-backhaul van KPN. Het college heeft daarom in het positionpaper All-IP aangekondigd te starten met een analyse van de relevante markt waartoe SDF-backhaul behoort. Deze analyse heeft geresulteerd in het onderhavige besluit.

2. In het besluit ANALYSE VAN DE MARKT VOOR ONTBUNDELDE TOEGANG OP WHOLESALENIVEAU (inclusief gedeelde toegang) tot metalen netten en subnetten voor het verzorgen van breedband- en spraakdiensten, van 21 december 2005 (hierna: het marktanalysebesluit ontbundelde toegang)³ zijn verplichtingen opgelegd aan KPN om ontbundelde toegang tot het aansluitnet te leveren zowel op het niveau van de hoofdverdeler als op het niveau van de straatkast (hierna: subloop ontbundeling of SLU). Tot op heden wordt MDF-access op grote schaal afgenomen door andere aanbieders van elektronische communicatiediensten en –netwerken, terwijl SLU door geen enkele aanbieder wordt afgenomen. Door de aangekondigde uitfasering van MDF-access neemt het belang van SLU als toegangsvorm echter toe. Om ontbundelde toegang op het niveau van de straatkast af te nemen, heeft een aanbieder een transmissieverbinding nodig naar de straatkast. Deze transmissieverbinding naar de straatkast wordt SDF-backhaul genoemd. In dit besluit wordt onderzocht of SDF-backhaul als bijbehorende faciliteit van SLU is aan te merken en uit dien hoofde voor dezelfde regulering als SLU in aanmerking komt.

3. Eerst zal in hoofdstuk 2 nader worden ingegaan op de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van ontbundelde toegang tot het aansluitnet en specifiek op de ontwikkelingen die ertoe geleid hebben dat behoefte is ontstaan aan SDF-backhaul. In hoofdstuk 3 zal uiteengezet worden wat een SDF-backhaul is en dat SDF-backhaul als bijbehorende faciliteit bij ontbundelde toegang kan worden aangemerkt. In hoofdstuk 4 volgt een toelichting op de geldende verplichtingen uit het marktanalysebesluit ontbundelde toegang, waarin wordt bezien of de verplichtingen uit het marktanalysebesluit ontbundelde toegang ook passend zijn voor SDF-backhaul. Ten slotte wordt in

¹ Issuepaper KPN's Next Generation Network: All-IP, 22 mei 2006, kenmerk: OPTA/BO/2006/201599.

² Positionpaper KPN's Next Generation Network: All-IP, 3 oktober 2006, kenmerk: OPTA/BO/2006/202771.

³ Besluit met kenmerk OPTA/BO/2005/203431. Dit besluit is op enkele onderdelen gewijzigd met het Wijzigingsbesluit voor ontbundelde toegang op wholesaleniveau (inclusief gedeelde toegang) tot metalen netten en subnetten, voor het verzorgen van breedband- en spraakdiensten van 24 september 2007, kenmerk: OPTA/BO/2007/201868, en met het Wijzigingsbesluit tariefregulering en gescheiden boekhouding van 26 september 2007, kenmerk OPTA/TN/2007/201879.

hoofdstuk 4 ingegaan op de effecten van het reguleren van SDF-backhauldiensten. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

- Stap 1: Beschrijving van ontwikkelingen op het gebied van de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnet.
- Stap 2: Is SDF-backhaul een bijbehorende faciliteit van SLU?
- Stap 3: Zijn er alternatieven beschikbaar voor SDF-backhaul van KPN?
- Stap 4: Is het passend om verplichtingen voor levering van SDF-backhaul op te leggen als uitbreiding op de bestaande verplichtingen in het marktanalysebesluit ontbundelde toegang?

Proces

4. Het onderhavige besluit is een aanvullend besluit op het marktanalysebesluit ontbundelde toegang. Over een ontwerpversie van dit besluit heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa), conform het samenwerkingsprotocol tussen OPTA en NMa,⁴ een zienswijze uitgebracht bij brief van 8 juni 2005.⁵ In deze zienswijze onderschrijft de NMa de conclusie van het college in het ontwerpbesluit ontbundelde toegang. In artikel 14 van het samenwerkingsprotocol OPTA/NMa is beschreven dat OPTA en NMa elkaar wederzijds consulteren wanneer zij markten voor elektronische communicatie afbakenen (marktafbakening) danwel de mate van effectieve mededinging analyseren (dominantieanalyse). Strikt genomen is in het onderhavige besluit geen sprake van een marktafbakening of een dominantieanalyse, maar gaat het om een aanpassing van opgelegde verplichtingen. Echter, omdat de NMa een zienswijze heeft gegeven over het oorspronkelijke marktanalysebesluit ontbundelde toegang, heeft het college de NMa in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven over het onderhavige besluit. De NMa heeft 6 december per brief laten weten de conclusies van dit aanvullende besluit te delen, met inachtneming van de inhoud van het NMa-advies van 8 juni 2005.

5. Overeenkomstig artikel 6b.1 van de Tw is op de voorbereiding van een besluit van het college als bedoeld in artikel 6a.2 van de Tw, de uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Het onderhavige besluit betreft aanpassingen van de in het marktanalysebesluit ontbundelde toegang opgelegde verplichtingen en is een besluit als bedoeld in artikel 6a.2 van de Tw. Het besluit heeft naar het oordeel van het college tevens aanzienlijke gevolgen voor de markt als bedoeld in artikel 6b.1, tweede lid, van de Tw. Hieruit volgt dat het college de openbare voorbereidingsprocedure moet volgen.

6. Indien een op grond van artikel 6a.2 van de Tw genomen besluit van invloed is op de handel tussen de lidstaten, dan bepaalt artikel 6b.2 van de Tw dat ook de Europese consultatie- en notificatieprocedure als bedoeld in artikel 6b.2 van de Tw op de voorbereiding van een dergelijk besluit van toepassing is. Het college is van oordeel dat bij het onderhavige besluit, gelet op de uileg die in de Europeesrechtelijke jurisprudentie aan dit criterium wordt gegeven, sprake is van invloed op de handel tussen lidstaten. Dit betekent dat het college het onderhavige besluit ook Europees zal consulteren en notificeren.

⁴ Afspraken tussen het college en de directeur-generaal van de NMa over de wijze van samenwerking bij aangelegenheden van wederzijds belang, 24 juni 2004.

⁵ Zie hiervoor ook bijlage 6 bij het marktanalysebesluit ontbundelde toegang.

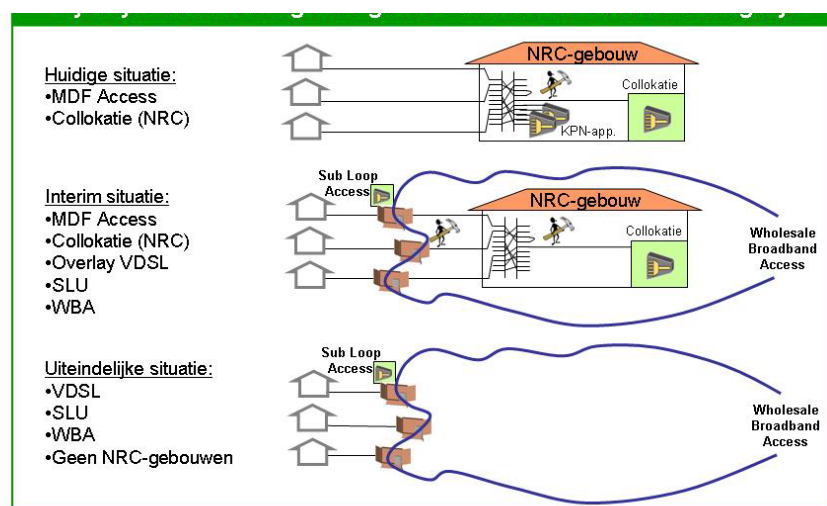
2 Aanleiding voor het aanvullend besluit: de transitie naar NGN

7. Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding voor het onderhavige besluit. Allereerst wordt kort ingegaan op de All-IP plannen van KPN (2.1). Vervolgens worden de gevolgen van All-IP voor de relevante markten beschreven en wordt duidelijk waarom aanvullende regulering voor SDF-backhaul overwogen dient te worden (2.2).

2.1 De All-IP plannen van KPN

8. Eind 2005 heeft KPN bekend gemaakt haar huidige netwerk te willen migreren naar een zogenaamd 'Next Generation Network'. KPN noemt deze operatie 'All-IP'. All-IP moet KPN de beschikking geven over meer capaciteit op een op IP/Ethernet gebaseerd netwerk. Met All-IP vervangt KPN haar huidige netwerk, dat bestaat uit (deels) aparte netwerken voor (mobiele of vaste) telefonie, huurlijnen, datacommunicatiediensten en internet diensten door één geïntegreerd breedbandig IP-netwerk. KPN voert aan dat de modernisering van het netwerk op basis van All-IP haar in staat zal stellen meer diensten tegen lagere kosten aan te bieden.

9. Een drietal onderdelen van de All-IP plannen die van belang zijn voor dit besluit, worden versimpeld weergegeven in figuur 1. Allereerst wordt in de straatkast actieve apparatuur geplaatst. In het huidige netwerk staat de actieve apparatuur op de MDF-locatie (in figuur 1 'NRC-gebouw'). De straatkast is een dicht bij de eindgebruiker gelegen netwerklocatie. Daarnaast wordt glasvezel, dat nu tot aan de MDF-locatie ligt, verder aangelegd tot aan de straatkast. Ten slotte worden de MDF-locaties uitgefaseerd.



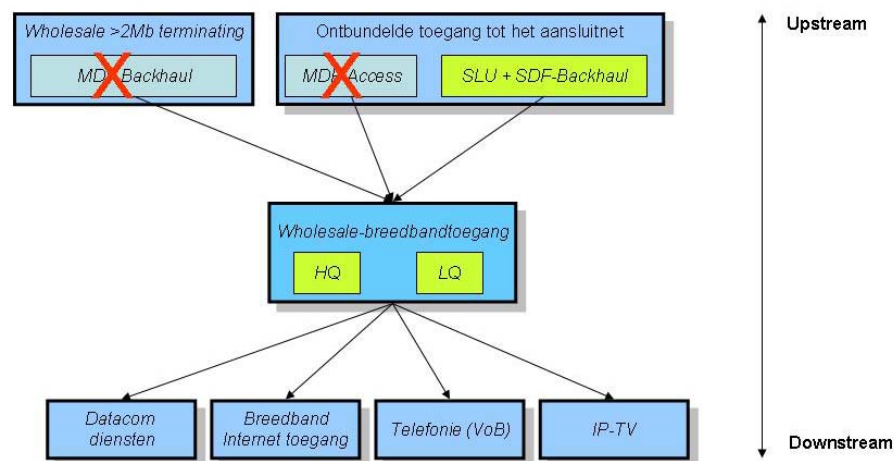
Figuur 1: Versimpelde weergave uitfasering MDF-access, bron: KPN.⁶

⁶ Figuur uit presentatie Wholesale Klantendag KPN, 29 maart 2006, www.kpn-wholesale.com.

10. De uitrol van All-IP, het vervangen van de straatkasten en het aanleggen van glasvezelverbindingen naar de straatkasten staan gepland voor de periode 2007-2010. Voor de uitfasering van de MDF-locaties gelden de volgende tijdslijnen. Locaties waar andere marktpartijen co-locatie afnemen ten behoeve van MDF-access zullen niet eerder dan medio 2010 uitgefaseerd worden. De grootschalige uitfasering van andere locaties, die alleen door KPN worden gebruikt, zal op zijn vroegst in 2010 plaatsvinden. Slechts in een enkel geval zal de uitfasering eerder plaatsvinden, bijvoorbeeld ten behoeve van een pilot.⁷

2.2 Gevolgen van All-IP voor de relevante markten

11. Het gevolg van de introductie van All-IP voor alternatieve DSL-aanbieders⁸ is dat de toegangsmogelijkheden op het netwerk van KPN veranderen, zoals ook blijkt uit figuur 1. MDF-access zal als toegangsvorm (grotendeels) verdwijnen. De alternatieve DSL-aanbieders zijn op dit moment van MDF-access afhankelijk voor hun mogelijkheden om te kunnen concurreren op een aantal wholesale- en retailmarkten. Het betreft de wholesalemarkten voor hoge en lage kwaliteit wholesale-breedbandtoegang en de retailmarkten voor datacommunicatiediensten, breedbandinternettoegang, vaste telefonie en IP-TV. De verhouding tussen de verschillende wholesale- en retailmarkten wordt weergegeven in onderstaande figuur 2.



Figuur 2: Verhouding tussen relevante wholesale- en retairdiensten.

12. In december 2005 heeft het college marktanalysebesluiten⁹ genomen en is daarin tot de volgende conclusies gekomen.

⁷ Bron: zie brief van KPN aan marktpartijen, d.d. 26 november 2007.

⁸ Afnemers van MDF-access worden ook DSL-aanbieders genoemd. Afnemers van MDF-access maken gebruik van DSL-technologieën om eindgebruikersdiensten aan te bieden.

⁹ Het gaat hier om het marktanalysebesluit ontbundelde toegang (zie voetnoot 3) en het besluit analyse van de markt voor wholesale-breedbandtoegang van 21 december 2005, kenmerk: OPTA/BO/2005/203432.

- De markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk is niet daadwerkelijk concurrerend. KPN beschikt over aanmerkelijke marktmacht. KPN is de enige aanbieder en is niet alleen in staat een belangrijk deel van de concurrenten op de onderliggende wholesale- en retailmarkten uit te sluiten, maar heeft daartoe tevens een prikkel, vanwege de verticale integratie van KPN. Gelet op de potentiële mededingingsbeperkende gedragingen zijn aan KPN de volgende verplichtingen opgelegd: toegang, non-discriminatie, transparantie (inclusief referentieaanbod), kostenoriëntatie en gescheiden boekhouding.
- De markt voor wholesale-breedbandtoegang (WBT) bestaat uit twee verschillende markten, namelijk een markt voor lage kwaliteit WBT en een markt voor hoge kwaliteit WBT.
- De markt voor lage kwaliteit WBT is daadwerkelijk concurrerend. KPN beschikt weliswaar over een groot marktaandeel, maar ondervindt concurrentiedruk van kabelbedrijven en DSL-aanbieders die gebruik maken van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk (MDF-access). Internet service providers (ISP's) kunnen zowel van KPN, als van alternatieve DSL-aanbieders, als van kabelbedrijven lage kwaliteit wholesale-breedbandtoegang afnemen om breedbandinternettoegang aan eindgebruikers te leveren. Het college heeft geconstateerd dat er, gegeven de regulering van ontbundelde toegang van het aansluitnetwerk, concurrentie is op de voor lage kwaliteit WBT meest relevante onderliggende retailmarkt voor breedbandinternettoegang.
- De markt voor hoge kwaliteit WBT is niet daadwerkelijk concurrerend. Dit product wordt nauwelijks geleverd door kabelbedrijven. KPN beschikt over aanmerkelijke marktmacht. KPN heeft een marktaandeel van 60-70% [vertrouwelijk ■ %]. KPN ondervindt alleen concurrentie van DSL-aanbieders, die gebruik maken van MDF-access. KPN kan zich onafhankelijk van concurrenten gedragen, mede omdat zij als enige partij landelijke dekking heeft. De landelijke dekking is vooral van belang voor het leveren van diensten op de retailmarkt voor datacommunicatie. Zonder regulering van hoge kwaliteit WBT is de markt voor datacommunicatie niet concurrerend. Gelet op de potentiële mededingingsbeperkende gedragingen gelden de volgende verplichtingen voor KPN: toegang, non-discriminatie en transparantie (referentieaanbod). Er gelden geen verplichtingen tot kostenoriëntatie en gescheiden boekhouding.

13. De vraag is of door het verdwijnen van MDF-access alternatieve DSL-aanbieders in staat zijn hun positie op de markten te behouden. De All-IP plannen van KPN verminderen mogelijk de concurrentiedruk op de retailmarkten en zouden daarmee een negatief effect op de markt hebben. Eén van de vraagstukken is dan ook of en zo ja, welke (economische) alternatieven er bestaan voor het verdwijnen van MDF-access. Het college heeft in oktober 2006 een positionpaper All-IP¹⁰ gepubliceerd, waarin het college heeft onderzocht wat een volwaardig alternatief zou kunnen zijn voor de thans gereguleerde MDF-access.¹¹ Onderdeel van dat volwaardig alternatief is ontbundelde toegang op het niveau van de straatkast (SLU) in combinatie met een transmissieverbinding naar de straatkast (SDF-backhaul).

¹⁰ Zie voetnoot 2.

¹¹ Paragraaf 4.3 in het positionpaper All-IP.

14. Zoals eerder beschreven, is in het marktanalysebesluit ontbundelde toegang aan KPN de verplichting opgelegd om toegang te verlenen tot het aansluitnetwerk op het niveau van de straatkast (SLU). Deze verplichting is geschikt bevonden omdat daarmee de in het marktanalysebesluit ontbundelde toegang geconstateerde mededingingsproblemen worden opgelost. In juni 2007 heeft KPN aan haar verplichting voldaan om een referentieaanbod voor SLU te publiceren.¹² KPN is echter vooralsnog niet verplicht om toegang te verlenen tot SDF-backhaul. KPN biedt sinds november 2006 op commerciële basis SDF-backhaul aan.¹³ Desalniettemin zal het college in het onderhavige besluit onderzoeken of SDF-backhaul als bijbehorende faciliteit van SLU is aan te merken en aanvullende regulering van SDF-backhaul nodig is om de effectiviteit van SLU als toegangsverplichting te waarborgen.

¹² Het aanbod is gepubliceerd op www.kpn-wholesale.com. Daarnaast heeft het college in het SLU-tarievenbesluit van 25 september 2007 de tariefplafonds die KPN mag hanteren voor SLU-dienstverlening vastgesteld (kenmerk: OPTA/BO/2007/201929).

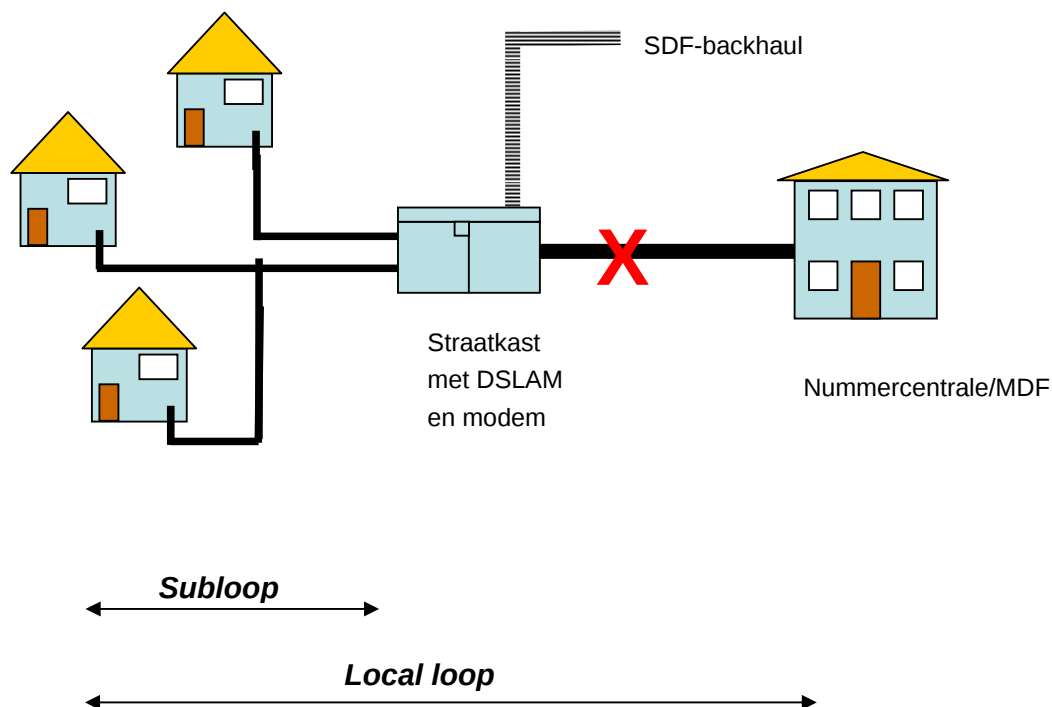
¹³ De uitgangspunten van dit aanbod zijn gepubliceerd op de website van KPN : www.kpn-wholesale.com, All IP, Sub Loop Backhaul Service, SDF Backhaul Aanbod van 10 november 2006.

3 SDF-backhaul

15. Dit hoofdstuk beschrijft allereerst kort wat SDF-backhaul is, waarbij wordt ingegaan op de techniek, alsmede op de aard van de dienst (3.1). Vervolgens wordt aangegeven dat SDF-backhaul kan worden beschouwd als een bijbehorende faciliteit bij de dienst ontbundelde toegang tot het aansluitnet op het niveau van de straatkast - SLU (3.2). Aangezien de dienst SLU is gereguleerd in het marktanalysebesluit ontbundelde toegang, zal het college vervolgens ook nader uiteenzetten waarom SDF-backhaul als bijbehorende faciliteit bij de dienst SLU onder de regulering in dit betreffende marktanalysebesluit dient te worden gebracht. Hierbij spelen de beschikbaarheid van de dienst SDF-backhaul en potentiële aanbieders een belangrijke rol: de conclusie is dat er geen alternatieven zijn voor de SDF-backhaulverbindingen van KPN, de partij die in het marktanalysebesluit ontbundelde toegang is aangewezen als partij met aanmerkelijke marktmacht (3.3). In paragraaf 3.4 zal worden geconcludeerd dat effectieve afname van SLU zonder een goed SDF-backhulaanbod niet mogelijk is en dat daardoor de mededingingsproblematiek van ontbundelde toegang ook van toepassing is op levering van SDF-backhaul.

3.1 De beschrijving van SDF-backhaul – techniek en dienst

16. Een (alternatieve) DSL-aanbieder plaatst bij het afnemen van SLU haar eigen apparatuur (onder meer DSLAM) in de straatkast. Vervolgens wordt met een transmissieverbinding - de SDF-backhaul - de apparatuur in de straatkast verbonden met een hoger in het netwerk gelegen punt. De backhaul is de verbinding die de apparatuur in de straatkast ontsluit en daarmee de bijbehorende klantaansluitingen. De functie van een backhaul is het ontsluiten van netwerklocaties, in het geval van SDF-backhaul zijn dat de straatkasten.



Figuur 3. De plaats van een SDF-backhaul in het telecommunicatienetwerk.

17. De SDF-backhaulverbinding bestaat uit een verbinding van hoge capaciteit voor transmissie van het klantverkeer, zoals telefonie, internetgebruik en datacommunicatiediensten. Doorgaans heeft deze verbinding een onbelichte glasvezel als drager. Vervolgens kan de verbinding worden opgezet, bijvoorbeeld op basis van Ethernet, wat op dit moment de standaard lijkt te worden voor transmissie van (data)verkeer.

18. Indien de capaciteit op een glasvezelverbinding beperkt is, kan zo een verbinding opgedeeld worden in kleuren. Door aan marktpartijen verschillende kleuren toe te wijzen kan een dergelijke verbinding door partijen gedeeld worden, waarbij iedere partij een eigen toegewezen capaciteit heeft op die verbinding. Deze zogenaamde multiplexingtechniek (xWDM) heeft een relatief transparant karakter, en is daarmee geschikt voor backhaulfuncties. Dit houdt in dat multiplexing ingezet kan worden in combinatie met bijvoorbeeld Ethernet.

19. Door straatkasten onderling, via een ring, te ontsluiten kan een enkele glasvezel verschillende straatkasten ontsluiten. Bij afname van co-locatie op een groot aantal straatkasten kan deze stapeling van het verkeer efficiëntievoordelen met zich mee brengen. Afnemers van SDF-backhauldiensten kunnen derhalve een voorkeur hebben om de straatkasten via een backhaulring te ontsluiten.

3.2 SDF-backhaul als bijbehorende faciliteit bij ontbundelde toegang

20. In deze paragraaf gaat het college in op SDF-backhaul als bijbehorende faciliteit van ontbundelde toegang. Het college zal aangegeven dat in deze benaderingswijze een marktafbakening voor SDF-backhaul niet nodig is indien deze bijbehorende faciliteit effectieve toegang tot SLU mogelijk maakt en dat bij gebrek aan beschikbaarheid ervan, deze in aanmerking komt voor regulering op basis van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang.

21. Ingevolge artikel 1.1, sub j, van de Tw is sprake van een bijbehorende faciliteit als het gaat om, *“bij een elektronisch communicatienetwerk of een elektronische communicatiedienst behorende faciliteiten die het aanbieden van diensten via het netwerk of die dienst mogelijk maken of ondersteunen (...)”*

22. Uit de voorgaande beschrijving van SDF backhaul blijkt dat deze dienst kan worden beschouwd als een bijbehorende faciliteit bij de dienst SLU. Cruciaal hierbij is dat een SDF-backhaulvoorziening de dienst SLU ondersteunt dan wel mogelijk maakt. Bovendien heeft een SDF-backhaul geen zelfstandige relevantie. Het wordt alleen afgenomen ten behoeve van SLU, en zal niet als afzonderlijke dienst worden afgenomen. Daarom is SDF-backhaul als faciliteit nauw verbonden met SLU, vergelijkbaar met co-locatie en andere bijbehorende faciliteiten.

23. Een SDF-backhaulverbinding zorgt voor de ontsluiting van de straatkasten. SDF-backhaulverbindingen worden gebruikt om vanaf deze straatkasten diensten aan te bieden aan de eindgebruiker. Zonder SDF-backhaul is het niet mogelijk om diensten vanuit de straatkast op basis van SLU aan te bieden. SDF-backhaul is daarom een netwerkelement dat het mogelijk maakt, voor partijen die gebruik willen maken van SLU, om vanuit de straatkast eindgebruikersdiensten aan te bieden.

24. Het college concludeert dat SDF-backhaul een bij SLU behorende faciliteit is. In het navolgende zal nader worden uitgewerkt of en zo ja in hoeverre het ook gerechtvaardigd is deze bijbehorende faciliteit onder te brengen in het bestaande marktanalysebesluit voor ontbundelde toegang en in hoeverre daarbij dan kan worden aangesloten bij de in dat besluit opgelegde passende verplichtingen.

25. Subconclusie: SDF-backhaul kan beschouwd worden als bijbehorende faciliteit van SLU. In paragraaf 3.3 zal de beschikbaarheid van SDF-backhaul uiteengezet worden, en uit de beperkte beschikbaarheid volgende conclusie dat de SDF-backhaul faciliteit in aanmerking komt voor regulering onder de SLU-verplichting. In deze benaderingswijze is een marktafbakening voor SDF-backhaul niet nodig. In de toelichting op de aanbeveling relevante markten¹⁴ wordt dit door de Europese Commissie als volgt geformuleerd:

"De vraag of het nodig is markten enger vast te stellen, moet gescheiden worden van de kwestie hoe bepaalde tekortkomingen kunnen worden verholpen. Bij het aanpakken van een gebrek aan daadwerkelijke mededinging op een vastgestelde markt kan het nodig zijn diverse verplichtingen op te leggen om tot een algehele oplossing te komen. Zo kan het vaak het geval zijn dat belendende of gerelateerde middelen op technisch gebied worden toegepast als onderdeel van een algehele verplichting die zich richt op aanmerkelijke marktmacht op de geanalyseerde markt. Indien specifieke maatregelen nodig worden geacht op een specifiek en nauw omschreven technisch gebied, is het niet verplicht of nodig om ieder technisch gebied als relevante markt te omschrijven om verplichtingen op dat gebied op te leggen. Een voorbeeld zou een situatie zijn waar een verplichting om ontbundelde toegang tot het aansluitnet te leveren wordt aangevuld met gerelateerde verplichtingen aangaande toegang tot collocatiefaciliteiten."

26. De verschillende nationale regulerende instanties verzameld in de European Regulators Group (hierna: ERG) hebben dit principe verder uitgewerkt in de ERG revised common position:¹⁵

"In dealing with lack of effective competition arising from a position of SMP in an identified market, it may be necessary to impose several obligations to remedy the competition problem relating to services both inside and outside the market. In principle, an NRA may impose obligations in an area outside but closely related to the relevant market under review, provided such imposition constitutes

(i) an essential element in support of obligation(s) imposed on the relevant SMP market without which these obligations would be ineffective and

(ii) in combination the most appropriate, proportionate and efficient means of remedying the lack of effective competition found on the relevant market.

¹⁴ Aanbeveling van de Commissie van 23 juli 2003 betreffende kennisgevingen, termijnen en raadplegingen als bedoeld in artikel 7 van Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten, PbEG L 190/13 van 30 juli 2003.

¹⁵ Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, ERG (06)33, mei 2006, paragraaf 5.6.3 "remedies in linked markets", <http://erg.ec.europa.eu/>

In such cases, it is not necessary to consider whether the area outside the identified market forms a coherent economic market itself; nor to notify it separately under Article 7, Framework Directive; nor to notify the remedy as an exceptional measure under Article 8(3), Access Directive. Any such remedies should be notified under Article 7, Framework Directive alongside remedies which apply to services within the identified SMP market

For example, as a consequence of SMP in the local loop unbundling market, NRAs may need to impose an obligation to provide a tie-cable to link the main distribution frame to the entrant's premises."

27. Dat aan voorwaarde (i) is voldaan is geconcludeerd in randnummer 24. In hoofdstuk 4 zal betoogd worden dat regulering van SDF-backhaul als bijbehorende faciliteit de meest passende remediëring oplevert.

28. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat in de ontwerptekst van de nieuwe aanbeveling van de Commissie dit principe ook is uitgewerkt, en dezelfde voorwaarden hiervoor worden gesteld, waaraan volgens randnummer 24 in onderhavige situatie wordt voldaan:¹⁶

"In principle, the proposed obligations should pertain to the relevant product market in which SMP has been found. However, in dealing with lack of effective competition arising from a position of SMP in an identified market, it may be necessary to impose several obligations to remedy the competition problem relating to services both inside and outside the market. In principle, an NRA may impose obligations in an area outside but closely related to the relevant market under review, provided such imposition constitutes

- the most appropriate, proportionate and efficient means of remedying the lack of effective competition found on the relevant market; and

- an essential element in support of obligation(s) imposed on the relevant SMP market without which those obligations would be ineffective.

For instance, an obligation of accounting separation may cover the disclosure of information related to a market on which the operator does not have SMPs, which are closely associated with the markets on which the operator does have SMP."

Subconclusie

29. Het college concludeert dat SDF-backhaul een faciliteit is die effectieve afname van SLU mogelijk maakt, en die bij gebrek aan beschikbaarheid van deze faciliteit in aanmerking komt voor regulering op basis van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang. In de volgende paragraaf zal de beschikbaarheid van SDF-backhaul worden besproken.

¹⁶ Paragraaf 2.6 van de toelichting bij de Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic Communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic Communications networks and services (C(2007)5406).

3.3 Het aanbod van SDF-backhaul

30. Eerst zal in deze paragraaf het aanbod van KPN uiteengezet worden en daarna zal worden ingegaan op de beschikbaarheid van mogelijke alternatieven en mogelijke toetreding van nieuwe aanbieders van SDF-backhaul. Bij de alternatieven zal eerst worden ingegaan op alternatieve producten, dat wil zeggen bestaande verbindingen die gebruikt zouden kunnen worden als SDF-backhaul. Daarna zal worden ingegaan op potentiële aanbieders, en in welke mate zij in staat zijn om SDF-backhaul aan te bieden.

3.3.1 Het SDF-backhulaanbod van KPN

31. KPN is op dit moment de enige aanbieder die SDF-backhaulverbindingen aanbiedt. KPN biedt SDF-backhaulverbindingen aan in die gebieden waar zowel de straatkasten als de backhaulverbindingen gemoderniseerd zijn en klaargemaakt zijn voor subloop ontbundeling. De SDF-backhaulverbindingen van KPN voorzien in toegang tot ca. 28.000 straatkasten. KPN heeft in november 2006 het aanbod op haar wholesale website gepubliceerd.¹⁷

32. De door KPN aangeboden typen SDF-backhaulverbindingen zijn op basis van Ethernet en op basis van onbelicht glas. Tevens wordt met marktpartijen gesproken over SDF-backhaulverbindingen met xWDM.¹⁸ Daarnaast onderscheidt KPN verschillende koppel niveaus waar naartoe SDF-backhaulediensten worden aangeboden. Volgens het gepubliceerde aanbod van KPN wordt SDF-backhaul op basis van onbelichte glasvezelverbindingen tot aan een *fiber concentrator point* (FCP) geboden. FCP's in het nieuwe netwerk komen overeen met MDF-locaties in het huidige netwerk. SDF-backhaulverbindingen op basis van Ethernet worden ook op hogere koppelvlakken aangeboden, dat wil zeggen verder weg van de eindgebruikers. Partijen hebben aangegeven dat afnemers van SDF-backhaulverbindingen veelal behoefte zullen hebben aan SDF-backhaulverbindingen die de straatkasten verbinden met een punt op of nabij een MDF-locatie waar zij thans zijn geco-loceerd voor MDF-access, omdat zij op dat punt een eigen *Point-of-presence* (PoP) hebben gerealiseerd.

3.3.2 Mogelijke alternatieve producten en diensten

33. Deze paragraaf gaat in op andere producten en diensten die eventueel zouden kunnen voorzien in de behoefte aan een SDF-backhaulfaciliteit. Achtereenvolgens zullen worden besproken wholesale terminating verbindingen > 2 Mbit/s (met name het segment MDF-backhaul) en trunkverbindingen.

Wholesale terminating verbindingen >2 Mbit/s

34. De in het huurlijnenbesluit afgebakende markt voor wholesale terminating verbindingen >2Mbit/s omvat zowel verbindingen die termineren bij eindgebruikers als verbindingen die termineren bij netwerklocaties, zoals antenneopstelpunten en MDF-locaties.¹⁹ De verbindingen die dit laatstgenoemde type locatie ontsluiten worden MDF-backhaulverbindingen genoemd.²⁰ MDF-backhaulverbindingen ontsluiten de nummercentrales en termineren dus hoger in het netwerk dan

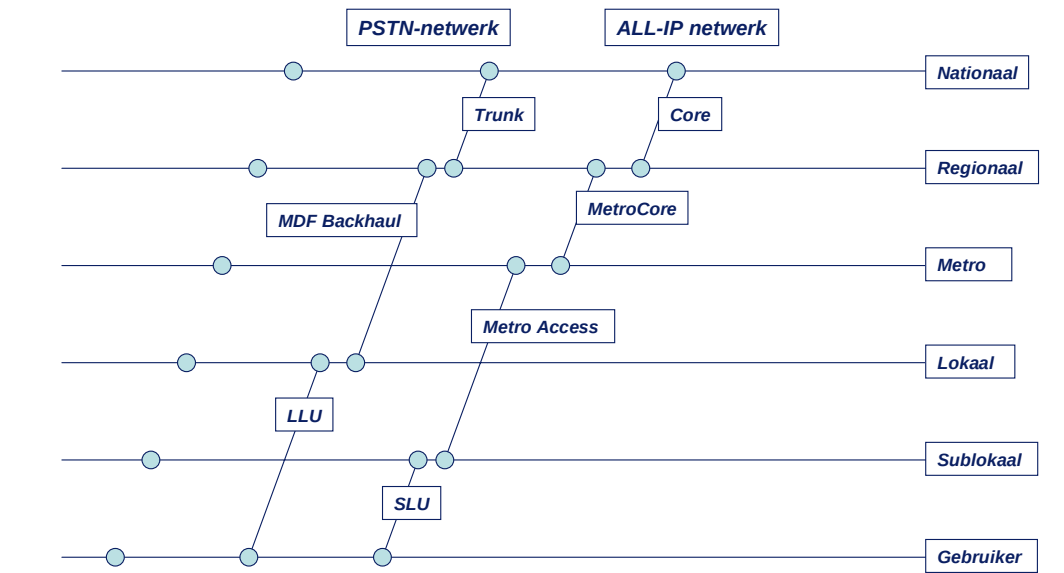
¹⁷ www.kpn-wholesale.com

¹⁸ CWDM of DWDM, een multiplexing technologie waarmee capaciteit van een verbinding wordt vergroot door het spectrum op te delen in kleuren, zie ook randnummer 13.

¹⁹ Besluit marktanalyse huurlijnen, met kenmerk: OPTA/BO/2005/203430, paragraaf 10.3.8.

²⁰ De markt voor wholesale terminating verbindingen >2Mbit/s is techniekneutraal afgebakend en omvat naast de meer traditionele interfaces als SDH en ATM tevens op Ethernet gebaseerde verbindingen.

SDF-backhaulverbindingen. Dat wil zeggen dat MDF-backhaulverbindingen verder van de straatkasten liggen. Zie ook onderstaande figuur 4.



Figuur 4. Schematische weergave van de netwerktopologieën van het oude (PSTN) en het nieuwe (All-IP) netwerk. SDF-backhaults kunnen ontkoppelen op lokaal, metro en regionaal niveau.

35. Hoewel huurlijnen die termineren op een netwerkllocatie geen vraagsubstituten zijn voor huurlijnen die termineren bij eindgebruikerlocaties, is in het huurlijnenbesluit op basis van aanbodssubstitutie geconcludeerd dat zij toch tot dezelfde relevante markt behoren. De economische omstandigheden bij het aanleggen en aanbieden van terminating verbindingen zijn vergelijkbaar, indien het gaat om het ontsluiten van netwerkllocaties waar veel verkeer samenkomt. Een MDF-locatie ontsluit bijvoorbeeld 5000 – 6000 ontbundelde aansluitlijnen, en is in die zin vergelijkbaar met een hoofdkantoor van een multinational. In beide gevallen wordt met een hoog capacitaire huurlijn de locatie ontsloten. Deze kan door verschillende marktpartijen in principe op een economisch rendabele wijze worden aangelegd en geëxploiteerd. Ter vergelijking: een straatkast (en de bijbehorende SDF-backhaul) ontsluit gemiddeld 300 klantaansluitingen.

36. Een MDF-backhaul of een terminating verbinding $>2\text{Mbit/s}$ kan vaak rendabel worden aangelegd omdat de aanlegkosten terugverdiend kunnen worden door de kosten te verdelen over de grote verkeersvolumes. Daardoor kunnen partijen die een dergelijke verbinding nog moeten aanleggen eventueel concurreren met een marktpartij die een dergelijke verbinding reeds beschikbaar heeft. In het geval van SDF-backhaul is dit niet het geval. KPN heeft reeds besloten deze verbindingen voor zichzelf aan te leggen. Echter, vanwege de hoge aanlegkosten kunnen alternatieve DSL-aanbieders niet rendabel een eigen SDF-backhaul exploiteren. Alternatieve DSL-partijen hebben daartoe een te kleine verkeersvolume.

37. Niet alleen kunnen de kosten in dat geval verdeeld worden over de grotere verkeersvolumes, de prijzen van beide producten verschillen ook aanzienlijk, en daarmee de mogelijkheid om deze kosten terug te verdienen. De marktprijs voor een MDF-backhaul met een capaciteit van 155 Mbit/s is gemiddeld circa € 1200,- per maand, terwijl de vraagprijs voor een SDF-backhaul met een capaciteit van circa 1Gbit/s circa € 300,- bedraagt.²¹

38. De grootste kosten worden veroorzaakt door het graven en het leggen van de kabels. In stedelijke gebieden komen daar vaak nog dure herbestravingswerkzaamheden bij. De graafkosten bedragen circa € 50,- per meter.²² Voor een minimale afstand van honderd meter bedraagt deze enkele kostenpost daarom reeds € 5000,-. De gemiddelde afstand van een SDF-backhaul is circa 5 kilometer.²³

39. Het onderzoeksbureau Analysys heeft een economisch model ontwikkeld dat de business case voor SLU weergeeft.²⁴ Eén van de belangrijkste conclusies hieruit is dat de kosten van de SDF-backhaul één van de grootste kostenposten is bij het gebruik van SLU. Het is niet aannemelijk dat andere aanbieders concurrerende prijzen kunnen vragen ten opzichte van het KPN-aanbod. Dit zou uitsluitend nog mogelijk zijn wanneer netwerkexploitanten enorme inkomsten kunnen genereren uit een SDF-backhaulverbinding, anders dan uit het ontsluiten van SDF-locaties. Het is dus niet rendabel voor een alternatieve telecomaandbieder om een SDF-backhaul aan te leggen, uitsluitend voor het ontsluiten van straatkasten.

40. Het is volgens Analysys ook goed verklaarbaar dat het voor een andere partij heel moeilijk is om een concurrerend aanbod te doen omdat de alternatieve aanbieder het netwerk van KPN moet dupliceren, en de schaalvoordelen hiermee verloren gaan.²⁵ Immers, bij duplicatie van de SDF-backhaulverbindingen van KPN worden de totale aanlegkosten verdubbeld, maar blijft het totale maximale aantal klantaansluitingen hetzelfde. Het is daarom inefficiënt om een eigen SDF-backhaul aan te leggen indien KPN inmiddels een SDF-backhaul heeft aangelegd.

Subconclusie

41. MDF-backhaulverbindingen liggen hoger in het netwerk dan SDF-backhaul en zijn daarom geen alternatief voor SDF-backhaulverbindingen. Marktpartijen die beschikken over MDF-backhaulverbindingen kunnen deze niet zonder meer uitbreiden met een backhaul tussen de straatkast en de voormalige MDF-locatie, omdat dit gepaard zou gaan met substantiële investeringen.²⁶

²¹ Bron: [Vertrouwelijk: 

²² Dit bedrag wordt ook gehanteerd door Analysys (zie voetnoot 24) en is gebaseerd op gegevens van marktpartijen.

²³ Een lokale SDF-backhaul, die ontkoppelt op een FCP heeft een gemiddelde lengte van 2 km. Een SDF-backhaul die ontkoppelt op het niveau van een metro core locatie (MCL) heeft een gemiddelde lengte van 5 kilometer. Bron: KPN.

²⁴ The Business Case for Subloop Unbundling in the Netherlands, Analysys, 26 januari 2007, vindplaats: www.opta.nl.

²⁵ Zie pagina 34 van het Analysys rapport, zie voetnoot 24.

²⁶ Volgens de Richtsnoeren is het beschikken over enkele benodigde productiemiddelen alleen niet voldoende, maar moet tevens beoordeeld worden of substantiële investeringen gedaan moeten worden om daadwerkelijk toe te treden en op rendabele wijze op de markt actief te zijn.

Trunk

42. Trunkverbindingen zijn verbindingen (of onderdelen van verbindingen) tussen regionale knooppunten in een netwerk. Regionale knooppunten zijn knooppunten vergelijkbaar met zogenaamde clusterpuntlocaties van KPN.²⁷ Hiervan zijn er in het huidige netwerk 17 in Nederland. Bij de trunkverbindingen gaat het om transmissiecapaciteit tussen regionale knooppunten van de netwerken van alle aanbieders die regionale knooppunten hebben. De meeste aanbieders met eigen transmissienetwerken in Nederland zijn actief in meer dan één regio en zijn daarmee actief op de trunkmarkt. Meestal gaat het om interne leveringen, maar trunkverbindingen kunnen ook direct als trunkverbinding aan een andere onderneming (extern) worden verkocht.

43. Trunkverbindingen zijn geen alternatief voor SDF-backhaul. Trunkverbindingen en SDF-backhaul voorzien in verschillende behoeftes en vervullen een andere rol door hun onderscheidenlijke positie in de hiërarchie van het netwerk (zie figuur 4). SDF-backhaulverbindingen voorzien namelijk in het ontsluiten van straatkasten en liggen diep in het netwerk, dat wil zeggen dicht bij de eindgebruiker dan trunkverbindingen. Een trunkverbinding is een verbinding tussen twee regionale netwerkknopunten, en ligt dus hoog in het netwerk waar veel elektronisch verkeer samenkomt en vervult daarmee de rol van het koppelen van regio's. Het verbinden van regio's is geen alternatief voor het verbinden van straatkasten.

44. SDF-backhaulverbindingen kunnen het verkeer van de straatkasten uitkoppelen op verschillende niveaus in het netwerk. Figuur 4 laat de verschillende niveaus zien waarop een SDF-backhaul kan uitkoppelen. Dit kan bijvoorbeeld op lokaal of metroniveau zijn, maar ook op regionaal niveau. In dat laatste geval bestaat een regionale SDF-backhaul uit een SDF-backhaul tot metroniveau en een trunkcomponent. Een afnemer van een SDF-backhaul die op regionaal niveau uitkoppelt, kan deze zelf combineren met een trunkverbinding en op deze wijze een nationale SDF-backhaulverbinding realiseren. Op een zelfde wijze kan een lokale SDF-backhaul gecombineerd worden met een MDF-backhaul om een regionale SDF-backhaul te realiseren.

Subconclusie

45. Het college concludeert dat MDF-backhaulverbindingen en trunkverbindingen geen alternatief vormen voor SDF-backhaulverbindingen. Wel kan worden aangenomen dat dit type verbindingen gebruikt kan worden als onderdeel van een regionale of nationale SDF-backhaul, dus voor de hogere uitkoppelniveaus (zie figuur 4). In hoofdstuk 4 (Verplichtingen) zal nader worden ingegaan op de vraag of dit ertoe leidt dat een op te leggen toegangsverplichting voor SDF-backhaul beperkt dient te worden tot de lagere niveaus.

3.3.3 Potentiële toetreders als aanbieders van SDF-backhaul

46. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende aanbieders die (in de toekomst) mogelijk kunnen voorzien in de behoefte aan SDF-backhaul. Achtereenvolgens wordt ingegaan op kabelexploatanten, aanbieders met MDF-backhaulverbindingen, aanbieders van andere glasvezelnetwerken en draadloze netwerken. Deze paragraaf sluit af met de conclusie dat er geen alternatief is voor SDF-backhaul van KPN.

²⁷ In het nieuwe (All-IP) netwerk worden deze locaties BB-locaties genoemd.

Kabelexploitanten

47. Kabelexploitanten verzorgen met hun netwerk van oudsher een beperkt geografisch gebied. De verzorgingsgebieden van kabelexploitanten overlappen elkaar niet. De netwerken van kabelexploitanten bestaan voor een groot deel uit glas en voor het andere deel, het aansluitnetwerk, uit coaxiaal koper. Vanuit het glazen gedeelte van het netwerk worden door verschillende kabelexploitanten huurlijnen aangesloten. Dit gedeelte van het netwerk is tevens het gedeelte dat potentieel geschikt zou zijn voor het aansluiten van verbindingen ten behoeve van SDF-backhaul.

48. De verschillende kabelmaatschappijen hebben hun netwerken tot op verschillende niveaus verglaasd. Zo zijn er kabelmaatschappijen die zijn verglaasd tot aan de wijkcentrale (vanuit de wijkcentrale worden zo'n 1000 aansluitingen bediend) en andere tot aan de groepsversterker (ca. 300 klanten). Hoewel deze partijen tot verschillende niveaus met glas zijn uitgerold, geldt voor alle partijen dat zij voor het realiseren van SDF-backhaulverbindingen een groot gedeelte extra moeten aanleggen om een gebied via SDF-backhaulverbindingen te ontsluiten.

49. Een aantal kabelmaatschappijen ([vertrouwelijk: ██████████, ██████████]) heeft aangegeven dat potentiële koppelpunten weliswaar in de buurt kunnen liggen van KPN-straatkasten, maar dat dit zich zou beperken tot een klein aantal locaties en het daarom voor deze partijen niet interessant is om daar een product voor te ontwikkelen ([vertrouwelijk: ██████████]). Partijen hebben aangegeven een voorkeur te hebben om straatkasten binnen een bepaald gebied door één aanbieder van SDF-backhaul te laten ontsluiten. Door deze voorkeur van afnemers kunnen kabelexploitanten er niet voor kiezen om alleen SDF-backhaul aan te bieden op die straatkasten van KPN waar hun netwerk dicht bij ligt. Kabelmaatschappijen zullen deze locaties samen met de verder gelegen locaties binnen een bepaald gebied moeten ontsluiten. Voor deze business case gelden dezelfde beperkingen (hoge aanlegkosten, beperkte schaalvoordelen) zoals is uiteengezet in randnummers 31 t/m 33. Het is voor kabelexploitanten daarom economisch niet interessant, zo niet onmogelijk, om een aanbod te doen. Analyses van de kabelexploitanten hebben dit bevestigd.

50. Het college stelt vast dat SDF-backhaulverbindingen van KPN onvoldoende geografisch repliceerbaar zijn door kabelnetwerken en geografisch gezien geen alternatief vormen voor SDF-backhaul van KPN. Tevens stelt het college vast dat er ook geen sprake is van potentiële toetreding door exploitanten van kabelnetwerken. Het college concludeert dat de kabelnetwerken geen alternatief zijn voor SDF-backhaulverbindingen van KPN en dat dit niet voorzien wordt op korte of middellange termijn na de reguleringsperiode.

DSL-aanbieders met eigen MDF-backhaulverbindingen

51. DSL-aanbieders zijn partijen die op dit moment MDF-access afnemen van KPN en dit bundelen met een achterliggend netwerk. De grootste afnemers van MDF-access zijn Bbnet, Tele2, Orange en Easynet. DSL-aanbieders nemen MDF-access af op een variërend aantal MDF-centrales, van 6 MDF-locaties tot 400. Hoewel partijen MDF-access afnemen op een bepaald aantal MDF-locaties, worden deze locaties niet allemaal verbonden door een eigen netwerk. Vaak worden hiervoor verbindingen gehuurd bij andere aanbieders. De grootste leverancier van deze MDF-backhaulverbindingen is KPN. Andere leveranciers van MDF-backhaulverbindingen zijn Eurofiber en BT. Eigen gerealiseerde MDF-backhaulverbindingen bedragen uit gegevens van het college niet meer dan 5% van het totaal aantal MDF-backhaulverbindingen.

52. Verdere uitrol van MDF-centrales naar straatkasten vergt aanzienlijke investeringen. Zo partijen al uitgerold waren naar MDF-locaties is dit onvoldoende om toe te treden tot de markt voor SDF-backhaul. DSL-aanbieders verenigd in het ACT hebben aangegeven geen winstgevende mogelijkheid te zien in het aanbieden van SDF-backhaulverbindingen, omdat zij te weinig dekking kunnen bieden met hun netwerken en geen sluitende business case kunnen maken voor SDF-backhaulverbindingen. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn de hoge aanlegkosten en de ontbrekende schaalvoordelen (zie ook randnummers 31 t/m 33). Deze argumenten komen overeen met de conclusie van het onderzoek van het bureau Analysis.²⁸ Het college stelt daarom vast dat MDF-backhaulverbindingen van DSL-aanbieders geen alternatief zijn voor SDF-backhaul.

Aanbieders van andere glasvezelnetwerken

53. Glasaansluitingen voor zakelijke afnemers worden met name gebruikt waar koper niet voldoet om capaciteits- of betrouwbaarheidsredenen en waar klantlocaties tegen acceptabele kosten kunnen worden aangesloten. De glasnetwerken die zijn gericht op bedrijfslocaties zijn minder fijn vertakt dan de aansluitnetwerken die aansluitingen hebben naar (bijna) alle huishoudens. De huidige netwerken hebben op dit moment samen zo'n 15.000 bedrijfsaansluitingen gerealiseerd op glasvezel. Bijna al deze aansluitingen zijn gerealiseerd door de reeds eerder besproken (type) aanbieders, te weten KPN, kabelexploitanten en enkele (DSL-)partijen die tevens eigen MDF-backhaulverbindingen hebben.

54. De laatste jaren is er steeds meer sprake van lokale glasinitiatieven, die gericht zijn op consumenten. In totaal gaat het op dit moment om circa 150.000 aansluitingen in geheel Nederland.²⁹ Glasnetwerken gericht op consumenten zijn anders ingericht en ontworpen dan backhaulnetwerken. SDF-backhaulverbindingen zijn doorgaans fysiek in een ring aangelegd en kunnen locaties daardoor dubbel ontsluiten. Consumentenaansluitnetwerken hebben een ander ontwerp, een zogenaamd sterontwerp, en zijn daardoor niet zonder aanpassing geschikt om straatkasten te ontsluiten.³⁰

55. De grootste partij op het gebied van glasvezelnetwerken, anders dan de reeds eerder genoemde kabelbedrijven en KPN, en de grootste partij op het gebied van deze glasaansluitingen gericht op consumenten is Reggefiber.³¹ Reggefiber beschikt niet over een dusdanige wijdvertakte netwerk om SDF-backhaulverbindingen te kunnen aanbieden. Geografisch gezien zijn glasvezelnetwerken daarom geen alternatief voor SDF-backhaulverbindingen van KPN.

56. Het college concludeert dat andere glasvezelnetwerken thans geen alternatief vormen voor SDF-backhaulverbindingen van KPN.

Aanbieders van draadloze netwerken

57. Draadloze straalverbindingen worden relatief veel gebruikt door mobiele netwerkaanbieders om hun zendmasten met elkaar te verbinden. Geografisch gezien zijn draadloze netwerken eenvoudig

²⁸ Pagina 34 van het Analysisrapport, zie voetnoot 24.

²⁹ Stratix, Netherlands FTTH Overview, Januari 2007, www.stratix.nl

³⁰ Een voorbeeld van een lokaal glasinitiatief gericht op consumenten met een sterontwerp is Citynet in Amsterdam.

³¹ Reggefiber is een investeringsmaatschappij die eigenaar is van verschillende netwerken en deze integreert. Onderdelen van Reggefiber zijn: Eurofiber, Fastfiber, Trent, Kabelcom Utrecht, Onsnet Nuenen. Reggefiber is tevens één van de partijen achter de initiatieven in Amsterdam (Citynet) Almere en Deventer.

repliceerbaar. Voor straalzenders die geschikt zouden zijn voor SDF-backhaulverbindingen kan een vergunning worden verkregen bij het Agentschap Telecom. Draadloze netwerken kunnen snel en zonder significante investeringen worden uitgebreid. De huidige locatie van draadloze netwerken en aansluitingen is weinig relevant daarvoor.

58. Functioneel gezien vormen draadloze verbindingen echter geen alternatief voor SDF-backhaulverbindingen. Allereerst is de capaciteit van draadloze verbindingen (2Mbit/s t/m 34Mbit/s) substantieel lager dan de capaciteit van SDF-backhaulverbindingen (100Mbit/s t/m 1Gbit/s) en onvoldoende groot. Daarnaast speelt mee dat bij het verkrijgen van de voor draadloze verbindingen een zichtverbinding (*line of sight*) vereist is. Door de beperkte hoogte van straatkasten (ca. 1,40 meter) is het onmogelijk om de vereiste zichtverbinding tot stand te brengen en daarom zijn straalverbindingen niet geschikt om te gebruiken voor SDF-backhaulverbindingen. Straalverbindingen kunnen geen SDF-backhaulfunctie vervullen.

Subconclusie

59. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat andere producten geen alternatief zijn voor SDF-backhaul en dat er onvoldoende potentieel aanbod is van alternatieve aanbieders voor SDF-backhaulverbindingen. KPN is de enige aanbieder die technisch en economisch in staat is SDF-backhaulverbindingen aan te bieden.

3.4 Conclusie

60. Het college concludeert dat SDF-backhaul een faciliteit is die effectieve afname van SLU mogelijk maakt. Zonder SDF-backhaul kan op basis van SLU geen concurrerend aanbod op de onderliggende eindgebruikersmarkten gedaan worden. Voorts concludeert het college dat er geen alternatieve producten beschikbaar zijn of komen die voldoende in de behoefte aan SDF-backhaul kunnen voorzien, en KPN derhalve de enige aanbieder is van SDF-backhaul. Door de afhankelijkheid van een effectieve SLU-afname van een goed SDF-backhulaanbod doen zich daardoor bij de levering van SDF-backhaul in beginsel dezelfde mededingingsproblemen voor als bij ontbundelde toegang, namelijk leveringsweigering/toegangswegering, prijsdiscriminatie, excessieve of buitensporig hoge prijzen, discriminatoir gebruik of achterhouding van informatie, vertragingstactieken, oneigenlijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie, oneigenlijk gebruik van informatie, kruissubsidiëring, bundeling/koppelverkoop en strategisch productontwerp. Door de afhankelijkheid van alternatieve DSL-aanbieders van het afnemen van SDF-backhaul heeft KPN immers dezelfde mogelijkheden en prikkels om de afname van SDF-backhaul te beperken. SDF-backhaul komt hierdoor als bijbehorende faciliteit van SLU in aanmerking voor regulering op basis van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang. Hier zal in het volgende hoofdstuk nader op worden ingegaan.

4 Verplichtingen

4.1 Inleiding

61. In dit hoofdstuk zal het college bezien welke verplichtingen passend zijn voor SDF-backhauldienstverlening. Eerst zal het college ingaan op de geschiktheid en noodzakelijkheid van de toegangsverplichting. Vervolgens wordt onderzocht of er nog aanvullende verplichtingen nodig zijn voor SDF-backhaul. Tenslotte wordt dit hoofdstuk afgesloten met een effectenanalyse van de voorgestane regulering van SDF-backhaul. De potentiële mededingingsproblemen worden in dit besluit niet opnieuw geïdentificeerd. Immers in hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat bij afname van SDF-backhaul zich in beginsel dezelfde mededingingsproblemen zullen voordoen als bij ontbundelde toegang. Deze conclusie impliceert dat een identieke verplichtingenset nodig is voor SLU en SDF-dienstverlening om de potentiële mededingingsproblemen te adresseren. Voor de beoordeling van de passendheid van de verplichtingen geldt dus als uitgangspunt dat de verplichtingenset uit het marktanalysebesluit ontbundelde toegang eveneens passend is voor SDF-backhauldiensten. Het college zal vervolgens onderzoeken of er bijzondere feiten of omstandigheden aanwezig zijn om van dit uitgangspunt af te wijken.

62. Alvorens nader in te gaan op de verplichtingen voor SDF-backhaul verwijst het college naar een passage uit de recente Explanatory Note van de Europese Commissie, waarin omtrent het opleggen van verplichtingen het volgende wordt overwogen:³²

“In applying remedies, regulators need to find ways to promote the deployment of new and more efficient network architectures while at the same time recognizing the investments made by new entrants on the basis of current architectures. National authorities will need to carefully follow and evaluate developments in order to ensure that appropriate access remedies are maintained for the forward-looking periods for which competition is judged to be ineffective, and to avoid undermining or discouraging efficient entry. Remedies such as duct sharing, access to dark fiber, mandated backhaul from the street cabinet, new forms of bitstream access, could be considered where these are appropriate. This may call for some form of transitional arrangements to be considered, to allow time for adaption of existing business models.”

In de huidige overgangssituatie naar een All-IP netwerk beziet het college met dit besluit of er aanleiding is om de verplichtingen uit het marktanalysebesluit ontbundelde toegang eveneens op te leggen op SDF-backhaul, juist met het oog op de effectiviteit van de regulering tijdens deze transitie.

63. Het college onderzoekt nu eerst of de achterliggende reguleringsdoelstelling een bijzondere omstandigheid oplevert om voor SDF-backhaul andere verplichtingen op te leggen dan de verplichtingen uit het marktanalysebesluit ontbundelde toegang. In het marktanalysebesluit ontbundelde toegang is in randnummers 364 tot en met 374 beschreven aan welke doelstellingen voor deze markt prioriteit wordt gegeven. Het college noemt in randnummer 371 als belangrijkste doelstelling van regulering van de markt voor ontbundelde toegang het bevorderen van concurrentie bij het leveren van elektronische communicatiediensten en bijbehorende faciliteiten, onder meer door

³² EC Explanatory note to the commission recommendation, SEC(2007)RRR van 18 augustus 2007, par 3.3.

efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur aan te moedigen en innovaties te steunen. Het college concludeert vervolgens dat de doelstelling kan worden bereikt door middel van dienstenconcurrentie op het aansluitnetwerk van KPN, die de concurrentie in de onderliggende retailmarkten bevordert.

64. In het positionpaper heeft het college beschreven dat het wegvallen van MDF-access betekent dat andere aanbieders zullen moeten beslissen of zij hun netwerk verder uitrollen tot het subnetwerk (SLU) dan wel toegang tot het netwerk van KPN willen realiseren op een hoger netwerkniveau.³³ Vanuit het perspectief van de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie betekent een keuze voor toegang tot een hoger netwerkniveau een stap terug ten opzichte van MDF-access. Het waarborgen van de connectiviteit tussen het subnetwerk van KPN en het netwerk van andere aanbieders op een wijze die het wegvallen van MDF-access compenseert, is vanuit het perspectief van de reguleringsdoelstelling een betere optie. Het opleggen van verplichtingen op SDF-backhauldienstverlening strookt derhalve met deze doelstelling. Immers zonder toegang tot SDF-backhaul is deze connectiviteit tussen het subnetwerk van KPN en het netwerk van andere aanbieders niet gewaarborgd. De prioritaire doelstelling biedt dus geen aanleiding tot het opleggen van een afwijkende verplichtingenset.

Verplichting tot het leveren van SDF-backhaul als uitbreiding op bestaande toegangsverplichting

65. Het college zal hier nader motiveren dat een verplichting tot toegang een passende verplichting is en dat er geen bijzondere omstandigheden aanwezig zijn om deze verplichting niet op te leggen.

66. Ingevolge artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw kan het college op grond van artikel 6a.2, eerste lid, de verplichting opleggen om te voldoen aan redelijke verzoeken tot door het college te bepalen vormen van toegang, onder andere indien het college van oordeel is dat het weigeren van toegang of het stellen van onredelijke voorwaarden met eenzelfde effect, de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte eindgebruikersmarkt zou belemmeren of niet in het belang van de eindgebruiker zou zijn. Deze verplichting kan ingevolge het tweede lid, onder a van dat artikel inhouden dat de desbetreffende onderneming aanbieders van elektronische communicatiediensten toegang verleent tot bepaalde netwerkelementen of faciliteiten, met inbegrip van ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk.

67. Door aan te geven wat in ieder geval begrepen dient te zijn onder de toegangsverplichting en door nadere eisen te stellen met betrekking tot de billijkheid, redelijkheid en opportuniteit van de geboden toegang kan tevens het ontbreken van alternatieven voor SDF-backhauldiensten van KPN worden geadresseerd.

68. Het college verbindt aanvullende voorschriften aan de toegangsverplichting om de effectiviteit hiervan te waarborgen. Deze voorschriften zijn nodig om toegangsbelemmerende gedragingen tegen te gaan. Zo dient te worden tegengegaan dat KPN vertragingstactieken toepast. Door het opnemen van een voorschrift dat KPN verbiedt om afnemers van de toegangsdienst te dwingen om naast de toegangsdienst ook andere diensten af te nemen, wordt voorkomen dat KPN koppelverkoop toepast. Het verbinden van duidelijke voorwaarden aan het kwaliteitsniveau van de dienst, vermindert het risico

³³ Zie voetnoot 2, p.13 en 14.

dat KPN haar wholesaleafnemers diensten van een inferieure kwaliteit levert. Aanvullende voorschriften voorkomen het hanteren van onbillijke voorwaarden en het oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten Tenslotte adresseert een nadere invulling van de toegangsverplichting het potentiële mededingingsprobleem van strategisch productontwerp. Dit voorkomt dat KPN de toegangsdienst zodanig vorm geeft dat afnemers onnodige beperkingen ondervinden of onnodige kosten maken.

Geschiktheid en noodzakelijkheid toegangsverplichting

69. Voor de beoordeling van de passendheid van de verplichting is het volgende relevant. Zoals in hoofdstuk 2 is uiteengezet gelden op dit moment marktanalysebesluiten die door regulering van het aansluitnet moeten zorgen voor duurzaam concurrerende eindgebruikersmarkten. Een belangrijk onderdeel van dit bouwwerk van marktanalysebesluiten is het marktanalysebesluit ontbundelde toegang, dat voorziet in ontbundelde toegang (en gedeelde toegang) op zowel het niveau van de hoofdverdeler als de subnetten. Door de in hoofdstuk 1 geschetste marktontwikkelingen (met name de uitfasering van de hoofdverdeler) neemt de effectiviteit van ontbundelde toegang op het niveau van de hoofdverdeler (ULL) af, en zal het belang van ontbundelde toegang tot de subloop (SLU) toenemen. Effectieve ontbundelde toegang tot de subnetten zou voor een deel de negatieve effecten van de opheffing van ontbundelde toegang tot de hoofdverdeler voor de eindgebruikersmarkten kunnen compenseren. Daarvoor is ook toegang tot SDF-backhaul noodzakelijk. Het opleggen van een toegangsverplichting is geschikt om het potentiële mededingingsprobleem toegangsweigering te adresseren. Immers, een toegangsverplichting impliceert dat KPN, als enige aanbieder van SDF-backhauldiensten, niet langer kan weigeren om SDF-backhaul te leveren.

70. Het college stelt op grond van het voorgaande vast dat een toegangsverplichting een geschikte verplichting is om dit probleem te adresseren. Hierna wordt bekeken of de toegangsverplichting noodzakelijk is.

71. In paragraaf 3.7 heeft het college geconcludeerd dat SDF-backhaul zal moeten worden gereguleerd als bijbehorende faciliteit van SLU. Voor bijbehorende faciliteiten geldt als uitgangspunt dat de (toegangs)verplichting zich in beginsel uitstrekt tot alle bijbehorende faciliteiten die noodzakelijk zijn om de toegang daadwerkelijk te kunnen realiseren en waarin de betrokken onderneming, die toegang tot het netwerk wenst, redelijkerwijs niet op gelijkwaardige wijze op een andere manier kan voorzien.³⁴ Bij het opleggen van de toegangsverplichting zal dus in ieder geval in ogenschouw moeten worden genomen of toegang tot SDF-backhaul van KPN noodzakelijk is om de toegang tot SLU daadwerkelijk te realiseren.

72. De noodzakelijkheid van de uitbreiding van de toegangsverplichting met een leveringsplicht ten aanzien van SDF-backhaul wordt gegeven door de conclusie in hoofdstuk 3, dat SDF-backhaul nodig is om op basis van SLU diensten aan te kunnen bieden op de retailmarkten. Er zijn of komen in de komende reguleringsperiode geen alternatieve producten beschikbaar die in de behoefte aan SDF-backhaul kunnen voorzien.

73. Er zijn geen lichtere verplichtingen die de effectiviteit van de afname van SLU voldoende kunnen waarborgen. Daarbij overweegt het college dat andere verplichtingen dan een toegangsverplichting,

³⁴ Kamerstukken II 2002-2003, 28.851, nr. 3, p. 26.

zoals maatregelen die zien op transparantie of non-discriminatie, op zichzelf niet zullen bijdragen aan het voorkomen van de nadelige gevolgen van het ontbreken van alternatieven voor afname van SDF-backhauldiensten van KPN. Immers, zonder een toegangsverplichting is KPN in staat de levering van SDF-backhaul te weigeren, om aldus ook de afname van SLU-diensten substantieel te bemoeilijken of de facto onmogelijk te maken. In het marktanalysebesluit ontbundelde toegang is vastgesteld dat KPN hiertoe prikkels heeft. De verplichtingen tot non-discriminatie en transparantie zullen dan pas effectief zijn, indien eerst een verplichting wordt opgelegd die de toegang waarborgt.

74. Het college neemt hierbij in ogenschouw dat het openbare aanbod van oktober 2007 niet voorziet in een openbaar aanbod van SDF-backhauldiensten. Een door marktpartijen gedragen en onder concurrentiedruk tot stand gekomen aanbod voor (toegang tot) SDF-backhaul ontbreekt.

75. Vervolgens dient nog te worden gezien welke betekenis dient te worden toegekend aan het vrijwillige SDF-backhulaanbod van KPN, dat eind 2006 is gepubliceerd op de website.³⁵ Dit vrijwillige aanbod is onvoldoende, alleen al om het feit dat KPN dit aanbod classificeert als uitgangspunt voor offerte-besprekingen, waaruit opgemaakt kan worden dat er over de afname van SDF-backhaul nog verder onderhandeld moet worden. Voorts heeft KPN de prikkel om een vrijwillig aanbod geen gestand te doen. De prikkel kan nog verder worden verminderd wanneer het college nadere redelijke voorwaarden verbindt aan de levering van SDF-backhaul. Omdat het vrijwillige aanbod onvoldoende is en omdat KPN in het openbaar aanbod van 1 oktober 2007 geen SDF-backhauldiensten heeft opgenomen, ziet het college geen omstandigheid die lichtere regulering dan een toegangsverplichting zou rechtvaardigen.

Conclusie

76. De uitbreiding van de verplichtingen uit het marktanalysebesluit ontbundelde toegang met een verplichting tot levering van SDF-backhaul is geschikt en noodzakelijk om te voorkomen dat KPN door het weigeren van toegang en door toegangsbelemmerende gedragingen, zoals vertragingstactieken, kwaliteitsdiscriminatie, onbillijke voorwaarden, koppelverkoop, het oneigenlijk gebruik van informatie over concurrenten en strategisch productontwerp, in staat is andere aanbieders geen of onvoldoende effectieve toegang tot haar SDF-backhaulnetwerk te geven.

4.2 Geschiktheid en noodzakelijkheid van overige verplichtingen

77. Vervolgens motiveert het college in hoeverre de andere verplichtingen die op grond van hoofdstuk 6A van de Tw kunnen worden opgelegd, geschikt en noodzakelijk zijn. Het gaat daarbij om de verplichting tot non-discriminatie, de verplichting tot transparantie en publicatie van een referentie-aanbod, de verplichting met betrekking tot kosten en kostenoriëntatie en de verplichting tot het hanteren van een gescheiden boekhouding.

78. In hoofdstuk 3 is aangetoond dat SDF-backhaul noodzakelijk is voor een effectieve afname van SLU, en dat het weigeren van toegang tot SDF-backhaul of het stellen van onredelijke voorwaarden met eenzelfde effect de ontwikkeling van een door duurzame concurrentie gekenmerkte retailmarkt belemmeren of op andere wijze niet in het belang zijn van de eindgebruiker. Potentiële afnemers van SLU-diensten en SDF-backhauldiensten zullen dan immers geen concurrerend aanbod kunnen doen op de lager gelegen eindgebruikersmarkten. In paragraaf 3.7 is geconcludeerd dat de

³⁵ Zie voetnoot 13.

mededingingsproblemen met betrekking tot SDF-backhaul niet wezenlijk zullen afwijken van de mededingingsproblemen met betrekking tot SLU. Dit betreft de volgende mededingingsproblemen: toegangsweigerings, prijsdiscriminatie, excessieve of buitensporig hoge prijzen, discriminatoir gebruik of achterhouden van informatie, vertragingstactieken, oneigenlijke voorwaarden, kwaliteitsdiscriminatie, oneigenlijk gebruik van informatie, kruissubsidiëring, bundeling/koppelverkoop en strategisch productontwerp. Voor de toets van de geschiktheid en noodzakelijkheid van de andere verplichtingen die in het marktanalysebesluit ontbundelde toegang zijn opgelegd, verwijst het college primair naar hoofdstuk 9 van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang.

79. In aanvulling hierop merkt het college nog het volgende op met betrekking tot de geschiktheid en noodzakelijkheid van tariefregulering. In paragraaf 3.7 concludeert het college dat SDF-backhaul een faciliteit is die noodzakelijk is voor een effectieve afname van SLU, en dat er geen alternatieven beschikbaar zijn of komen die in de behoefte van SDF-backhaul kunnen voorzien, en KPN derhalve de enige volwaardige aanbieder is van SDF-backhaul. Het toepassen van tariefregulering zorgt er voor dat KPN andere aanbieders niet van de wholesale- en retailmarkten kan weren door prijsgedrag dat leidt tot buitensporig hoge tarieven of marge-utholling. Het voorkomen van dergelijke uitsluiting van andere aanbieders op de onderliggende retail- en wholesalemarkten bevordert de effectieve mededinging. Aldus draagt tariefregulering bij aan de totstandkoming van effectieve mededinging, hetgeen bevordert dat eindgebruikers keuze hebben, dat concurrerende prijzen tot stand komen en dat diensten voldoen aan het kwaliteitsniveau dat door de eindgebruiker wordt gevraagd. Het opleggen van tariefregulering aan KPN is daarom een geschikte verplichting.

80. Het college is van oordeel dat tariefregulering noodzakelijk is met het oog op de doelstellingen. Het ontbreken van alternatieven voor SDF-backhaul zorgt voor het ontbreken van effectieve concurrentie, met als gevolg een prikkel tot het hanteren van buitensporig hoge tarieven en marge-utholling. Dit wordt door het opleggen van een toegangsverplichting, transparantie of non-discriminatieverplichting onvoldoende geadresseerd. Om deze potentiële gedragingen te voorkomen staan het college geen andere, lichtere maatregelen ter beschikking dan een nader te bepalen vorm van tariefregulering. Op grond van het voorgaande is tariefregulering derhalve een noodzakelijke maatregel.

81. Het vrijwillige aanbod van KPN van november 2006 is daarbij meegewogen. KPN heeft de prikkel en de mogelijkheid om concurrerende aanbieders van de markt te weren door haar wholesaletarieven op buitensporig niveau vast te stellen dan wel door marge-utholling te laten ontstaan, en daarom een prikkel om dit vrijwillige aanbod geen gestand te doen. Omdat het vrijwillige aanbod onvoldoende is, en omdat KPN in het openbaar aanbod van 1 oktober 2007 geen SDF-backhauldiensten heeft opgenomen, ziet het college in het aanbod van KPN geen aanleiding om een lichtere verplichting op te leggen.

Conclusie

82. Naast de toegangsverplichting zijn ook de overige verplichtingen die in het marktanalysebesluit ontbundelde toegang zijn opgelegd, geschikt en noodzakelijk voor SDF-backhauldiensten. Dit betreft de verplichting tot transparantie (referentieaanbod), de verplichting tot non-discriminatie, de verplichting tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven en de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding.

4.3 Nadere invulling van de verplichtingen

Toegangsverplichting

83. Gelet het ontbreken van verschillen in geïdentificeerde potentiële mededingingsproblemen tussen SDF-backhaul en ontbundelde toegang, verwijst het college voor de nadere invulling van de toegangsverplichting naar randnummers 385 tot en met 390 van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang.³⁶

84. In aanvulling hierop acht het college nog het volgende van belang. MDF-backhaulverbindingen en trunkverbindingen vormen geen alternatief voor SDF-backhaulverbindingen.³⁷ Dit type verbindingen kan echter wel gebruikt worden als onderdeel van een nationale SDF-backhaulverbinding. Een algemeen beginsel van het wettelijk kader is dat potentiële mededingingsproblemen primair worden geadresseerd door toegangsverplichtingen op het laagste netwerkniveau. Het 'Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen' van het college stelt hierover het volgende:

“Vanuit het perspectief van infrastructuurconcurrentie wordt toegang op een hoger niveau in het netwerk (waarbij de toegangsvrager relatief minder zelf moet investeren) pas opgelegd indien toegang lager in het netwerk (waarbij de toegangsvrager relatief meer zelf moet investeren) niet toereikend is om op retail-niveau effectieve concurrentie te bereiken.”³⁸

Bij het verlenen van toegang op een lager netwerkniveau ontstaat concurrentie op een groter deel van het netwerk. In dat licht is naar het oordeel van het college toegang op lokaal en op metro niveau (zie figuur 4, pagina 13) geschikt om de ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie op het netwerkdeel tussen lokaal/metro en regionaal niveau mogelijk te maken.

85. De vraag is aan de orde of toegang op regionaal niveau noodzakelijk is. De vervolgvraag die hiervoor dient te worden beantwoord is of toegang op lokaal/metro niveau afnemers van SDF-backhaul voldoende in staat stelt om de dienst zonder beperkingen af te nemen, of dat toegang op regionaal noodzakelijk is.

86. Naar het oordeel van het college is dat het geval, en is derhalve niet nodig om toegang op een hoger koppelniveau op te leggen. Een regionale SDF-backhaulverbinding bestaat uit een lokale SDF-backhaulverbinding en een trunkgedeelte. Op de markt voor deze niet-lokale verbindingen, vergelijkbaar met de zogenaamde MDF-backhaulverbindingen, is een groot aantal aanbieders actief en is voor de levering van nieuwe verbindingen sprake van een concurrerende markt.³⁹ Het college acht een toegangsverplichting op regionaal niveau dan ook niet noodzakelijk.

87. Op basis hiervan concludeert het college dat toegang tot SDF-backhaul op lokaal niveau en op metroniveau (zie figuur 4 op pagina 12) voldoende is en dat daarom –aanvullend – toegang op

³⁶ Zie voetnoot 1 en het wijzigingsbesluit van 24 september 2007 met kenmerk: OPTA/BO/2006/202771. Met inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit is randnummer 390 gewijzigd.

³⁷ Randnummer 38 van dit aanvullend besluit.

³⁸ OPTA/EGM/2004/204404, Afwegingskader proportionaliteit van verplichtingen, 22 december 2004; zie paragraaf 5.3.1, onder f, p. 13.

³⁹ Marktbesluit huurlijnen van 21 december 2005, kenmerk OPTA/BO/2005/203430, randnummer 1329.

regionaal niveau niet noodzakelijk is. Op grond van het bovenstaande concludeert het college dat toegang op regionaal niveau geschikt, maar niet noodzakelijk is.

Non-discriminatie

88. Voor het opleggen van de verplichting tot non-discriminatie volstaat het college met een verwijzing naar randnummer 406 van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang.

Transparantie en referentieaanbod

89. Voor de invulling van de transparantieplichting verwijst het college naar randnummers 407 tot en met 419 van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang.⁴⁰ Daarbij merkt het college op dat voor het effectief en efficiënt gebruik van een toegangsdienst een noodzakelijke voorwaarde is dat de afnemer van toegang over alle voor toegang relevante informatie beschikt. Daarbij onderstreept het college het belang voor marktpartijen van informatie over de exacte locatie op koppelpunten op verschillende netwerkniveaus, de relatie tussen verschillende punten in het netwerk⁴¹ en de planning van de uitrol door KPN.

Tariefregulering

90. In het marktanalysebesluit ontbundelde toegang is aan KPN de verplichting opgelegd tot het hanteren van kostengeoriënteerde tarieven in de vorm van een meerjarige wholesale price cap met variant 2.⁴² Met betrekking tot de tariefregulering van bijbehorende faciliteiten heeft het college in het marktbesluit ontbundelde toegang bepaald dat ook deze diensten, waar mogelijk, in het meerjarige wholesale price cap systeem moeten worden opgenomen.⁴³ Hieronder motiveert het college dat voor SDF-backhaul kostenoriëntatie middels éénjarige rendementsregulering van toepassing dient te zijn en benoemt het college een aantal verplichtingen ten aanzien van KPN die hieruit voortvloeien.

91. In algemene zin heeft het college in het marktanalysebesluit ontbundelde toegang⁴⁴ aangegeven dat meerjarige tariefregulering in principe de voorkeur heeft boven éénjarige tariefregulering, aangezien meerjarige tariefzekerheid een positief effect heeft op het stimuleren van efficiënte infrastructuurconcurrentie en omdat dit een efficiëntieprikkel aan KPN geeft. Meerjarige tariefregulering is echter alleen geschikt als er voldoende zekerheid bestaat over toekomstige kosten- en volumeontwikkelingen.

92. Met betrekking tot de bijbehorende faciliteit SDF-backhaul heeft het college besloten dat er reden is om geen toepassing te geven aan meerjarige tariefregulering. Het college constateert dat SDF-backhaul nieuwe dienstverlening betreft die nu nog niet regulier beschikbaar is. Derhalve acht het college het onvoldoende zeker dat een vooraf voor meer jaren vastgestelde tariefontwikkeling de toekomstige kosten- en volumeontwikkelingen in voldoende mate recht zal doen. In de tweede plaats overweegt het college dat het marktanalysebesluit ontbundelde toegang geldigheid heeft tot 1 januari 2009, wat betekent dat op het moment van inwerkingtreding meerjarige tariefregulering voor SDF-backhaul in praktische zin geen betekenis heeft. Het college legt daarom voor SDF-backhaul aan KPN

⁴⁰ Zie voetnoot 1 en voetnoot 36. Met inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit zijn randnummers 411 en 419 gewijzigd.

⁴¹ Welke straatkasten zijn bijvoorbeeld met welk koppelpunt verbonden.

⁴² Randnummer 488.

⁴³ Randnummers 489 tot en met 494.

⁴⁴ Randnummers 445 tot en met 451.

de verplichting op tot éénjarige rendementsregulering, conform tariefannex D van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang.

93. In randnummer 5 van tariefannex D is aangegeven dat het college een efficiëntiekorting kan toepassen. Ten aanzien van de efficiëntiekorting overweegt het college het volgende. In het marktanalysebesluit ontbundelde toegang heeft het college aangegeven dat bij de toepassing van de meerjarige wholesale price cap op bijbehorende faciliteiten in beginsel variant 2 van toepassing is.⁴⁵ Het college ziet geen reden om met betrekking tot de toepassing van éénjarige rendementsregulering voor SDF-backhaul hiervan af te wijken, en zal daarom de prijsplafonds voor de SDF-backhaul dienstverlening vaststellen op basis van rendementsregulering onder toepassing van de efficiëntieanalyse conform variant 2.

94. In randnummer 4 van tariefannex D is bepaald dat KPN ten behoeve van de éénjarige rendementsregulering jaarlijks een EDC-rapportage dient op te leveren. In randnummer 6 van tariefannex D is bepaald dat het college op basis van deze rapportage uiterlijk 30 juni van ieder jaar voor iedere dienst waarop rendementsregulering van toepassing is, zal vaststellen welke hoogte van het tarief hij kostengeoriënteerd acht. Deze bepalingen zijn gericht op een situatie waarin jaar op jaar rendementsregulering toegepast wordt. In het geval van SDF-backhaul dient nu voor de eerste maal rendementsregulering toegepast te worden. Daarom bepaalt het college, in afwijking van randnummers 4 en 6 van tariefannex D, het volgende. KPN dient uiterlijk twee maanden na inwerkingtreding van het onderhavige besluit een EDC-rapportage inzake SDF-backhaul op te leveren, conform tariefannex D van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang. Deze rapportage bevat het kostentoerekeningssysteem en de op basis daarvan berekende kostprijzen voor SDF-backhaul. Hierbij dient KPN aansluiting te zoeken bij het kostentoerekeningssysteem zoals dat reeds goedgekeurd is in het WPC-besluit⁴⁶ en het SLU-besluit.⁴⁷ Op basis hiervan zal het college het kostentoerekeningssysteem voor SDF-backhaul goedkeuren en, gebruik makend van de efficiëntiekorting volgens variant 2, tariefplafonds vaststellen voor de resterende geldigheidsperiode van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang en het WPC-besluit.

Gescheiden boekhouding

95. Voor het opleggen van de verplichting tot het voeren van een gescheiden boekhouding volstaat het college met een verwijzing naar de randnummers 510 en 511 van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang. De voorschriften inzake het voeren van een gescheiden boekhouding zijn nader uitgewerkt in tariefannexen A, B en E van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang.

⁴⁵ Randnummer 493.

⁴⁶ Wholesale price cap-besluit, 27 september 2006, kenmerk: OPTA/TN/2006/201811.

⁴⁷ SLU-tarievenbesluit, 25 september 2007, kenmerk: OPTA/BO/2007/201929.

4.4 Effecten van de verplichtingen

Inleiding

96. Op grond van artikel 1.3, vierde lid, van de Tw dient het college kwalitatief en voor zover mogelijk kwantitatief te onderbouwen dat de gevolgen van de verplichtingen het opleggen ervan rechtvaardigen en dat een andere minder ingrijpende maatregel niet effectief is. Het betreft de verplichtingen waarvan is geconcludeerd dat deze geschikt en noodzakelijk zijn.

97. In de effectentoets bekijken we de effecten van regulering door de situatie waarin regulering plaatsvindt ($t=1$) te vergelijken met de situatie zonder regulering ($t=0$). Effecten van regulering vallen uiteen in 1) directe reguleringskosten, 2) markteffecten (statisch en dynamisch) en 3) overige (maatschappelijke) effecten. Om de regulering te rechtvaardigen dienen de opbrengsten, uitgedrukt in gecreëerde welvaart, de kosten van regulering te overtreffen. In de effectentoets zullen effecten waar mogelijk worden gekwantificeerd. Waar dat niet mogelijk is, worden effecten in kwalitatieve zin weergegeven.

98. De in het marktanalysebesluit ontbundelde toegang opgelegde verplichtingenset is beoordeeld als geschikt en noodzakelijk. Omdat materiële verschillen tussen SDF-backhauldienstverlening en de overige dienstverlening voor ontbundelde toegang ontbreken is een afwijkende set van verplichtingen niet te rechtvaardigen en worden deze verplichtingen ook voor de bijbehorende faciliteit SDF-backhaul als geschikt en noodzakelijk beschouwd.

99. SDF-backhauldienstverlening is dienstverlening in het kader van ontbundelde toegang tot het aansluitnet. Ontbundelde toegang is een bouwsteen ten behoeve van dienstverlening op verscheidene retailmarkten. Retailmarkten waarop positieve welvaartseffecten ontstaan door het opleggen van verplichtingen op de markt voor ontbundelde toegang zijn de markt voor breedband-internettoegang en de markt voor datacommunicatiediensten.

100. In de effectentoets van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang worden de reguleringskosten en de statische en dynamische markteffecten van de verplichtingen met betrekking tot ontbundelde toegang tot het aansluitnet beschreven. Er wordt geconcludeerd dat de opbrengsten van regulering van de markt voor ontbundelde toegang ruimschoots opwegen tegen de nadelen ervan.

101. Door de All-IP-plannen van KPN wordt een deel van de welvaart die door de opgelegde verplichtingen in het marktanalysebesluit ontbundelde toegang wordt gecreëerd, teniet gedaan. Door verplichtingen die gelden voor ULL-dienstverlening ook op te leggen voor de SLU-dienstverlening en dus ook voor de bijbehorende faciliteit SDF-backhauldienstverlening wordt er zorg voor gedragen dat de effectentoets die is gepresenteerd is in het besluit ontbundelde toegang in stand blijft.

102. Door het opleggen van de tariefverplichting voor SDF-backhaul blijft de effectentoets op hoofdlijnen in stand. Er treden slechts twee veranderingen op. In de eerste plaats nemen de totale kosten van regulering toe doordat het totale reguleringspakket toeneemt en in de tweede plaats kan een gedeelte van de opbrengsten van regulering specifiek toegeschreven worden aan het reguleren van SDF-backhaul. Omdat de effectentoets in het marktanalysebesluit ontbundelde toegang op hoofdlijnen in stand blijft worden in deze effectentoets alleen de hiervoor genoemde verschillen uitgewerkt.

Extra kosten van regulering van SDF backhaul

103. De directe reguleringskosten vallen uiteen in twee soorten kosten: de directe kosten van het college en de nalevingskosten van gereguleerde marktpartijen. De kosten van het college betreffen de kosten die gemaakt worden voor de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van de voorgenomen verplichtingen. Deze kosten betreffen onder meer de kosten van de beoordeling door het college van de EDC-rapportage van de marktpartij aan wie tariefregulering is opgelegd. Daarnaast gaat het om kosten die gemoeid zijn met de implementatie van de voorgenomen verplichtingen, zoals bijvoorbeeld de kosten voor het beslechten van eventuele geschillen en voorlichting aan marktpartijen. De geschatte directe reguleringskosten voor het college bedragen naar schatting € 50.000 per jaar.⁴⁸

104. De nalevingskosten zijn de kosten die marktpartijen niet zouden maken indien de partijen niet gereguleerd zouden zijn. Relevante kosten zijn dus de incrementele kosten van naleving en regulering. Uit een onderzoek uitgevoerd door Oxera in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken,⁴⁹ blijkt dat de geschatte nalevingskosten van de marktpartijen drie tot vier maal de directe kosten van regulering door OPTA bedragen. Deze factor is ook in andere sectoren waargenomen en wordt beschouwd als een vuistregel voor de verhouding tussen kosten van de toezichthouder en kosten van de markt. De directe nalevingskosten voor marktpartijen van regulering van SDF-backhaul bedragen circa € 150.000 tot € 200.000 per jaar.

105. De totale directe reguleringskosten zijn de som van de directe reguleringskosten van het college en de nalevingskosten van marktpartijen. De totale directe kosten bedragen derhalve circa € 200.000 tot € 250.000 per jaar.

Statische markteffecten veroorzaakt door regulering van SDF backhaul

106. Regulering van SDF-backhaul heeft effect op prijzen en afgenomen hoeveelheden in de retailmarkten voor breedbandinternettoegang en datacommunicatiediensten. Doordat prijzen en hoeveelheden veranderen wordt zowel de welvaart van producenten, het producentensurplus, als de welvaart van consumenten, het consumentensurplus, beïnvloed. De som van het effect van regulering op het producentensurplus en het consumentensurplus is het totale welvaartseffect.

107. Omdat slechts een beperkt deel van de markt voor breedbandinternettoegang naar verwachting bediend zal worden door een alternatieve aanbieder via SLU zal de invloed van regulering van SDF-backhaul op de markt beperkt zijn. Doordat de retailmarkt voor breedbandinternettoegang een erg grote retailmarkt is, heeft een beperkt effect van regulering op de prijs echter al een groot effect op welvaart en consumentensurplus. Bij een minimale prijsdaling van slechts 1 procent is het effect op

⁴⁸ Dit zijn de kosten voor de beoordeling door het college van de EDC-rapportage van de marktpartij aan wie tariefregulering is opgelegd. De kosten van tariefregulering blijven relatief laag omdat de EDC-systematiek reeds is ontwikkeld. Er hoeft daarom slechts een nieuwe EDC-beoordeling plaats te vinden. De kosten bestaan uit loon- en overige personeelskosten van medewerkers van het college. Tot de interne kosten van het college behoren niet de kosten van uitvoering van de marktanalyses.

⁴⁹ OXERA, Costs and Benefits of Market Regulators, oktober 2004 (www.minez.nl).

het consumentensurplus naar verwachting gelijk aan ongeveer € 18,0 miljoen per jaar terwijl het effect op welvaart gelijk is aan ongeveer € 1,6 miljoen per jaar.⁵⁰

108. Op de retailmarkt voor datacommunicatiediensten worden alleen diensten afgenomen door zakelijke afnemers. Een partij die uitrolt naar de straatkast om vanaf hier zakelijke afnemers te bedienen kan een redelijk deel van deze markt veroveren. Doordat het een markt met een beperkte omvang betreft, heeft deze partij meer invloed op prijs en hoeveelheid. Het wordt dan ook aannemelijk geacht dat een prijsdaling van 10 procent ontstaat. Wanneer de prijs onder invloed van regulering met 10 procent daalt dan is het welvaartseffect van regulering gelijk aan ongeveer € 4,5 miljoen per jaar terwijl het effect op het consumentensurplus gelijk is aan ongeveer € 43,8 miljoen per jaar.⁵¹

Conclusie

109. Wanneer de extra kosten die gemaakt dienen te worden voor de regulering van SDF-backhaul opgeteld worden bij de kosten die zijn gecijferd in het besluit ontbundelde toegang dan overstijgen de opbrengsten van de verplichtingen die samenhangen met ontbundelde toegang ruimschoots de kosten. Dit gaat ook op wanneer de kosten van de bijbehorende faciliteit SDF-backhaul worden meegerekend.

110. Ook wanneer de SDF-backhaul dienstverlening solitair wordt beschouwd, wordt geconcludeerd dat de kosten van € 200.000 tot € 250.000 per jaar, ruimschoots lager zijn dan de welvaartsopbrengst die ongeveer € 6,1 miljoen per jaar bedraagt. Daarnaast is er een positief effect op het consumentensurplus van ongeveer € 61,8 miljoen per jaar.

111. Op grond van het voorgaande concludeert het college dat de voordelen van de verplichtingen groter zijn dan de nadelen. Nu het college eerder heeft geconcludeerd tot geschiktheid en noodzakelijkheid van genoemde verplichtingen, concludeert het college dat deze verplichtingen passend zijn voor SDF-backhaul.

⁵⁰ Wanneer aannamen met betrekking tot prijselasticiteit, marginale kosten en prijseffecten van regulering worden gevarieerd ontstaat een positief welvaartseffect variërend van € 0,2 tot € 40,5 miljoen per jaar en een positief effect op het consumentensurplus variërend van € 18,0 tot € 184,5 miljoen per jaar.

⁵¹ Wanneer aannamen met betrekking tot prijselasticiteit, marginale kosten en prijseffecten van regulering worden gevarieerd ontstaat een positief welvaartseffect variërend van € 0,1 tot € 28,8 miljoen per jaar en een positief effect op het consumentensurplus variërend van € 2,9 tot € 121,0 miljoen per jaar.

5 Dictum

Het college stelt vast dat SDF-backhaul een bijbehorende faciliteit is van SLU en dat de verplichtingen die zijn opgelegd in het marktanalysebesluit ontbundelde toegang, tevens passend zijn voor SDF-backhauldiensten. Het college legt daarom de volgende verplichtingen aan KPN op:

- I. KPN dient op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.6, eerste lid, van de Tw te voldoen aan redelijke verzoeken om toegang tot SDF-backhaul.
- II. KPN dient in verband met de onder I. genoemde toegangsverplichting op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.6, tweede lid, van de Tw:
 - (a) toegang te verlenen tot die netwerkelementen of faciliteiten die noodzakelijk zijn voor het kunnen afnemen van SDF-backhaul teneinde elektronische communicatiediensten aan te kunnen bieden. Het gaat hierbij in elk geval om de volgende diensten en faciliteiten:
 - co-locatie of andere vormen van gedeeld gebruik van faciliteiten;
 - open toegang tot technische interfaces, protocollen of andere kerntechnologieën die onmisbaar zijn voor de interoperabiliteit; en
 - toegang tot operationele ondersteuningssystemen of vergelijkbare softwaresystemen die nodig zijn om eerlijke concurrentie bij het aanbieden van elektronische communicatiediensten te waarborgen.
 - (b) reeds verleende toegang tot faciliteiten niet in te trekken, tenzij voortgezette verlening van toegang redelijkerwijs niet van KPN mag worden verlangd. KPN dient een voornemen tot intrekking vooraf, met een termijn van minimaal drie maanden voorafgaand aan de voorgenomen datum van intrekking, aan het college te overleggen.
 - (c) te goeder trouw te onderhandelen met aanbieders die verzoeken om SDF-backhaul.
- III. Op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.6, derde lid, van de Tw verbindt het college de volgende voorschriften betreffende billijkheid, redelijkheid en opportuniteit aan de onder I. en II. bedoelde toegangsverplichting:
 - (a) KPN dient informatie die een toegangsverzoekende partij nodig heeft om een voldoende gespecificeerd verzoek om toegang tot SDF-backhaul of bijbehorende faciliteiten te kunnen doen, desgevraagd tijdig en volledig te verstrekken.
 - (b) KPN dient verzoeken om toegang tot SDF-backhaul tijdig en adequaat in behandeling te nemen en zo nodig met de toegangsverzoekende partij te bespreken. Een reactie op het verzoek om toegang dient binnen een redelijke termijn aan de om toegang verzoekende partij verstrekt te worden.

- (c) levering van SDF-backhaul door KPN dient zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk is te geschieden.
- (d) KPN mag geen onredelijke voorwaarden verbinden aan toegang tot SDF-backhaul.
- (e) KPN dient een procedure op te stellen voor het behandelen van verzoeken om toegang tot SDF-backhaul (inclusief noodzakelijke netwerkelementen) in haar referentieaanbod op te nemen. In deze procedure moet onder meer opgenomen zijn:
 - dat binnen een redelijke termijn gereageerd wordt op een verzoek om toegang;
 - dat KPN, indien een verzoek onvoldoende gespecificeerd is, aangeeft op welke punten een verzoek aangevuld moet worden;
 - dat KPN een naar haar oordeel niet-redelijk verzoek gemotiveerd afwijst; en
 - op welke wijze KPN in onderhandeling treedt met een partij indien er nadere afspraken gemaakt dienen te worden over de gevraagde vorm van toegang.
- (f) KPN mag geen gebruiksbepalingen opleggen indien daarvoor geen objectieveerbare redenen zijn.
- (g) KPN dient kenbare technische standaarden te hanteren ten aanzien van toegang tot SDF-backhaul en bijbehorende faciliteiten.
- (h) KPN dient een redelijke kwaliteit van dienstverlening te leveren, inclusief redelijke leveringstermijnen. KPN dient in elk geval een minimum kwaliteit te garanderen aan de hand van serviceniveaus voor bestelling, levering, exploitatie en onderhoud van diensten. Dit houdt in het hanteren van expliciete kwaliteitsparameters inzake de te verstrekken diensten, een resultaatverplichting voor de minimum serviceniveaus en een hieraan gekoppeld boetebeding in geval van niet-nakoming van de gestelde kwaliteitsniveaus.
- (i) KPN mag geen netwerkelementen of faciliteiten onnodig bundelen, teneinde te voorkomen dat afnemers moeten betalen voor onderdelen of faciliteiten van het netwerk die niet nodig zijn om de beoogde toegang af te nemen.
- (j) KPN dient toegang tot SDF-backhaul, inclusief netwerkelementen en faciliteiten, efficiënt in te richten. De dienst moet zonder onnodige belemmeringen kunnen worden afgenomen en niet onnodig duur zijn.
- (k) KPN mag informatie die zij ten behoeve van het verlenen van toegang verkrijgt, slechts gebruiken voor dat doel en niet voor andere doeleinden.

- IV. KPN dient op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.8 van de Tw toegang tot SDF-backhaul onder gelijke omstandigheden onder gelijke voorwaarden te verlenen. Deze verplichting houdt tevens in dat KPN gelijke voorwaarden toepast als die welke onder gelijke omstandigheden gelden voor haarzelf, haar dochtermaatschappijen of haar partnerondernemingen.
- V. KPN dient op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.9, tweede lid van de Tw binnen 30 dagen na inwerkingtreding van dit besluit een referentieaanbod voor SDF-backhaul en bijbehorende faciliteiten bekend te maken en regelmatig bij te werken.
- VI. Voorts verbindt het college op grond van artikel 6a.9, vijfde lid, van de Tw de volgende voorschriften ten aanzien van de wijze van bekendmaking van het referentieaanbod:
- a. KPN dient het referentieaanbod op elektronische wijze bekend te maken op haar website.
 - b. KPN dient wijzigingen in haar wholesaleaanbod op te nemen en haar afnemers hiervan tijdig op de hoogte te stellen. Het college is van oordeel dat een termijn van zes maanden tussen bekendmaking en doorvoeren van wijzigingen in beginsel een redelijke termijn is, maar op grond van onderliggende omstandigheden kan aanleiding bestaan om hiervan af te wijken. Aan het college dienen verzoeken tot afwijking van de termijn te worden voorgelegd. Wanneer het college het niet eens is met een dergelijk verzoek, dient het college KPN hiervan gemotiveerd, binnen redelijke termijn, op de hoogte te stellen.
 - c. KPN dient een afschrift van het referentieaanbod en elke wijziging hiervan aan het college te verstrekken.
 - d. KPN dient op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.7 van de Tw voor de geleverde toegang tot SDF-backhaul kostengeoriënteerde tarieven te hanteren, op basis van éénjarige rendementsregulering met toepassing van variant 2. Dit systeem is nader uitgewerkt en onderbouwd in tariefannex D, alsmede A, B en C van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang. Daarbij is KPN eveneens op grond van artikel 6a.7, tweede lid, van de Tw verplicht om een door het college te bepalen en goed te keuren kostentoerekeningssysteem te hanteren. Dit systeem is nader uitgewerkt en onderbouwd in de tariefannexen A en B van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang. Tevens heeft het college op grond van het vierde lid van artikel 6a.7 van de Tw aan onderhavige verplichting voorschriften verbonden met betrekking tot het overleggen van de resultaten van de toepassing van het kostentoerekeningssysteem. Ook deze voorschriften zijn nader uitgewerkt in tariefannexen A en B en D. Op grond van artikel 6a.7, vijfde lid, onder a, van de Tw bepaalt het college dat KPN uiterlijk twee maanden na inwerkingtreding van het onderhavig besluit een EDC-rapportage inzake SDF-backhaul dient op te leveren. Deze rapportage bevat het kostentoerekeningssysteem en de op basis daarvan berekende kostprijzen voor SDF-backhaul.

- e. KPN dient op grond van artikel 6a.2 van de Tw juncto artikel 6a.10 van de Tw een gescheiden boekhouding te voeren waarin de opbrengsten en de kosten van SDF-backhaul, inclusief noodzakelijk netwerkelementen en faciliteiten, aan KPN zelf of aan andere ondernemingen, gescheiden zijn van de door KPN verrichte overige activiteiten. Hierbij wordt verwezen naar tariefannexen A, B en E.

Inwerkingtreding

VII. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na dagtekening van dit besluit

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,

mr. C.A. Fonteijn
voorzitter

Beroepsmogelijkheid

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag.

Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021,2500 EA 's-Gravenhage.

Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.

Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30.