

## Zienswijze Stichting Fiber Overal op Ontwerpbesluit ACM inzake toezeggingen KPN en Glaspoort

Op 15 april 2022 heeft ACM het Ontwerpbesluit toezeggingen KPN en Glaspoort gepubliceerd. Als belanghebbende bij dit besluit heeft Stichting Fiber Overal de onderstaande zienswijze op dit ontwerpbesluit opgesteld.

### *Wie zijn wij?*

Stichting Fiber Overal (SFO) is een koepel van wijkinitiatieven in Nijmegen e.o. en bestaat geheel uit vrijwilligers. SFO heeft met mede-gebruikmaking van het KPN-glasvezelnetwerk een ftth-netwerk op kleine schaal gebouwd en exploiteert dat in besloten kring. Ons doel is nieuwe netwerk- en dienstverleningsconcepten te ontwikkelen en in de praktijk te testen. Daarbij doen we zelf praktijkervaring op met de ODF-dienst op het ftth-netwerk van KPN en kunnen we ook zelf in de praktijk de effecten beoordelen van het gedrag van KPN als dominante marktpartij en van ACM als toezichthouder.

### *Hoe oordelen wij over het voornemen van ACM de KPN toezeggingen bindend te verklaren?*

Ons oordeel is dat de toezeggingen van KPN ernstig tekortschieten om een besluit van ACM te rechtvaardigen om KPN voor een periode van 8 jaar de vrije hand te geven.

In het onderstaande zullen wij de toezegging van KPN eerst in historische context plaatsen, vervolgens de teloorgang van het concept van open netwerken aantonen om daarna aan de hand van de door ons ervaren praktijk te laten zien dat de toezeggingen eerder concurrentievernietigend zijn dan concurrentiebevorderend. Wij besluiten met het benoemen van een tweetal voorwaarden waaronder het KPN-aanbod wel acceptabel zou kunnen zijn.

### *Historische context*

Glasvezel naar de huizen is een bewezen hoogwaardige en efficiënte technologie die wereldwijd massaal wordt toegepast. Veertien jaar geleden begon Reggefiber als aanjager van de uitrol van ftth in Nederland. KPN heeft daarna stapsgewijs niet alleen het netwerk van Reggefiber overgenomen maar ook tal van internet providers ingelijfd. In de wholesalemarkt van het kale ftth-glasvezelnetwerk heeft KPN door hoge toegangstarieven een zodanig dominante positie ingenomen dat concurrentie in die wholesalemarkt grotendeels tot stilstand is gekomen. KPN is daardoor de facto alleenheerser geworden op het gebied van ftth in het grootste deel van Nederland (het deel waarin KPN eigenaar is van de glasvezelinfrastructuur).

ACM (evenals voorganger OPTA) heeft tot dusver de monopolyvorming door KPN weinig in de weg gelegd. De beperkingen die KPN tot 2020 werden opgelegd hielden in dat concurrenten tegen gelijke voorwaarden gebruik moesten kunnen maken van de glasvezel naar de woning (open netwerk) maar de bovengrenzen die werden gesteld aan de tarieven die KPN als ftth-exploitant in rekening mocht brengen voor het gebruik van de glasvezel waren onrealistisch hoog waardoor grootschalige competitie uitbleef.

Al in juni 2017 concludeerde het Duitse WIK-Consult in een door ACM opgedragen onderzoek dat met de vigerende ODF-tarieven er in feite geen businesscase te maken was voor een nieuwe toetreders. Vóór 2017 was er nog een gap van ca 10% tussen de door ACM opgelegde tariefplafonds

en de werkelijke door KPN gehanteerde tarieven. In 2017 heeft KPN gebruik gemaakt van de door ACM geboden ruimte om de tarieven in een keer met ca 10% te verhogen tot de toegestane plafonds. Dat deze plafonds onrealistisch hoog waren moge blijken uit het volgende.

In 2008 heeft een van onze deelnemers (Stichting Glazenkamp) samen met Reggefiber een alternatief businessmodel ontwikkeld en in de praktijk gebracht voor de uitrol van glasvezel in een wijk van ruim 2.900 woningen. Daarbij werd een tariefplafond met indexering overeengekomen voor een periode van twee maal twintig jaar. Dit plafond was gebaseerd op de inschatting van Reggefiber dat hiermee ondanks het toenmalige renteniveau van 4 á 5% een acceptabel investeringsresultaat kon worden bereikt. De investeringskosten voor de bouw van het netwerk in deze wijk (CAPEX-klasse) liggen boven het gemiddelde niveau van het hele KPN ftth-netwerk in Nederland. In 2022 ligt het overeengekomen plafond op € 13,67. In vergelijking hiermee ligt het door KPN voorgestelde landelijke tarief van € 16,58 meer dan 21% hoger (het bestaande tarief van € 18,58 ligt zelfs 36% hoger).

Kleinere providers die geen landelijke dekking beogen kunnen nog gebruik maken van niches van aansluitgebieden met een lage CAPEX-klasse. Zij vermijden het hoge landelijke ODF-tarief en maken gebruik van de lagere tarieven in de betreffende aansluitgebieden. Door het landelijke tarief uniform voor te schrijven, zoals KPN nu voorstelt, worden deze providers uit hun niche verdreven.

#### *Open netwerk verdwijnt uit beeld*

Vanaf 2020 is KPN in korte tijd overgegaan op een andere techniek (GPON) bij de verdere uitrol van het glasvezelnetwerk. Bij die verdere uitrol wordt geen ODF-toegang meer verleend. Door deze keuze wordt het voor andere marktpartijen voor de komende decennia technisch onmogelijk gemaakt in de gebieden waar vanaf 2020 door KPN glasvezel wordt uitgerold, te concurreren op de glasvezel naar de woning met eigen, innovatieve technische concepten met zelfgekozen apparatuur en toeleveranciers.

Een bedrijf dat ODF gebruikt kan eigen apparatuur plaatsen in de woning en in de wijkcentrale om de glasvezel te belichten en daarmee zelf de snelheid en functionaliteit van de aansluiting te kiezen. Toepassing van GPON betekent dat KPN tussen de wijkcentrale en de woning verdeelpunten plaatst waar concurrenten niet bij kunnen. De point-to-point verbinding wordt een point-to-multipoint verbinding. Die laatste kan alleen belicht worden door KPN zelf met door KPN te kiezen apparatuur. In deze gebieden biedt KPN in plaats van de ODF-dienst de zogenaamde VULA-dienst (virtual unbundled local access) aan in de vorm van te leveren bandbreedte en niet het kale glas. Die VULA-dienst is een vorm van wholesale dienst waarbij het de concurrent onmogelijk is gemaakt om zelf apparatuurkeuzes te maken voor de belichting van het glas. Die moet eventueel minder veilige of verouderde apparatuurkeuzes en de daaraan door KPN gekoppelde prijsstelling over zich heen laten gaan en kan niet meer innovatief opereren. In een accessnetwerk van een ftth-provider is de bandbreedte nauwelijks nog een issue. Zonder grote investeringen wordt de stap gezet van 1 Gb/s naar 10 Gb/s en 100 Gb/s is geen verre toekomst meer. Bandbreedte is nog wel schaars in de uplink capaciteit naar het publieke internet maar dat speelt bij VULA geen rol. In GPON-gebieden wordt bandbreedte in het accesnetwerk juist kunstmatig schaars gehouden. Het wekt geen verbazing dat ACM in randnummer 63 van haar ontwerpbesluit aangeeft dat tot dusver nog geen enkele marktpartij met VULA in zee is gegaan. Als GPON geleidelijk alles gaat overheersen, zal er voor een landelijke marktpartij geen opschaling meer mogelijk zijn naar voldoende stedelijke gebieden om de schaalgrootte te bereiken voor een sluitende businesscase. Het is misleidend dat KPN in haar publieke uitingen het voorstelt alsof dankzij GPON een aansluitcapaciteit van 1 Gb/s mogelijk wordt. Dit is in werkelijkheid niet dankzij maar ondanks de inzet van GPON.

### *Wat betekent de KPN toezegging in onze praktijk?*

Wij exploiteren een ftth-netwerk waarbij voor de helft van onze gebruikers gebruik wordt gemaakt van een glasvezelnetwerk in eigen beheer en de andere helft van de KPN ODF-dienst in een vijftal PoP's in Nijmegen. Over dat netwerk wordt alleen een kale internetservice geboden van 1 Gb/s of hoger.

Recent is het access-netwerk upgraded van 1 Gb/s naar 10 Gb/s zonder dat daar substantiële investeringen aan te pas kwamen. 20% van onze gebruikers zijn nu aangesloten met 10 Gb/s.

Voor ons is er geen mogelijkheid meer om verder uit te breiden in Nijmegen in de gebieden waar vanaf 2020 glasvezel is c.q. wordt uitgerold.

Wij opereren in een niche waarbij gebruik gemaakt wordt van een relatief gunstige CAPEX-klasse (aansluitgebied 54). Het ODF-tarief daar ligt ca 20% lager dan het landelijk tarief. Door overgang naar het door KPN voorgestelde uniforme ODF-tarief van € 16,58 worden de tarieven voor ons niet bijna 10,8 lager maar meer dan 10,8% hoger.

Omdat uitbreiding verder onmogelijk is gemaakt en het ODF-tarief sterk wordt verhoogd, wordt de niche die wij bezetten effectief uitgerookt.

### *Wat moet er verbeteren aan de KPN toezegging?*

Het voorstel van KPN beschouwen wij evident onvoldoende om KPN de komende 8 jaar de vrije hand te geven. Wij achten de volgende twee verbeteringen noodzakelijk om het voorstel alsnog acceptabel te maken.

1. KPN zegt toe, in ieder geval in stedelijke gebieden, haar ftth-netwerk verder zo in te richten dat, waar zij VULA aanbiedt, zij ook steeds ODF zal aanbieden. Dat kan door in de GPON uitrol geen gebruik meer te maken van ondergrondse distributiestationen maar alleen van ook voor derden toegankelijke POP's.

2. KPN komt terug van het voorstel om alleen nog het landelijke ODF-tarief aan te bieden en zal de toegangstarieven per CAPEX-klasse, net als het landelijke tarief, verlagen met 10,8%.

Ook met deze verbeteringen zal monitoring nodig blijven om te bezien of de concurrentie nu wel tot stand komt. Bij uitblijven daarvan zal verdere verlaging van de ODF-tarieven moeten kunnen worden afgedwongen.

16 mei 2022

Stichting Fiber Overal  
Wezenlaan 117  
6531 ML Nijmegen  
[info@fo.nl](mailto:info@fo.nl)  
[www.fo.nl](http://www.fo.nl)  
KvK 09187098