



**TELE2 REACTIE OP
ONTWERPBESLUIT
WHOLESALE FIXED ACCESS**



Inhoud

Inleiding.....	3
Hoofdpijnen van onze reactie	4
<i>Regulering van het duopolie</i>	4
<i>Marktafbakening en dominantieanalyse retail- en wholesale markten</i>	4
<i>Potentiële mededingingsproblemen</i>	5
<i>Verplichtingen: Business case en price squeeze</i>	5
<i>Verplichtingen: Behoud van MDF-access</i>	6
<i>Verplichtingen: VULA over koper</i>	6
<i>Verplichtingen: ODF-FttH en VULA over FttH</i>	7
<i>Verplichtingen: Toegang tot kabel</i>	7
<i>'Vrijwillig' aanbod van KPN</i>	7
<i>Conclusie</i>	8
Marktontwikkelingen.....	9
<i>Marktontwikkelingen: Algemeen</i>	9
<i>Marktontwikkelingen: Fixed-Mobile Convergence (FMC)</i>	9
<i>Marktontwikkelingen: Het effect van hogere transactiekosten bij overstap</i>	9
<i>Marktontwikkelingen: Bundeling met exclusieve (premium) TV content</i>	9
Marktafbakening	11
Dominantieanalyse	12
Retail analyse Zakelijke Netwerkdiensten	13
Analyse van de retailmarkt voor (bundels met) vaste internettoegang.....	14
Potentiële mededingingsproblemen	15
<i>Overstappen via het 'Overstapproces'</i>	15
<i>Zelf overstappen</i>	15
<i>Retentieproposities</i>	16
<i>Problemen in het low end segment</i>	17
KPN: Verplichtingen.....	18
<i>MDF-access: Stand van zaken</i>	18
<i>Noodzaak van MDF uitfasering</i>	18
<i>Voorwaarden voor MDF uitfasering</i>	20
<i>Aankondigingstermijn van MDF uitfasering</i>	21
<i>MDF uitfasering: End-of-Sale</i>	23
<i>MDF uitfasering: non-discriminatie</i>	23

<i>MDF-Tariefregulering</i>	23
<i>VULA over Koper Toegang: Stand van zaken</i>	27
<i>VULA over Koper Tariefregulering</i>	27
<i>ODF-FttH Toegang: Stand van zaken</i>	29
<i>ODF-FttH Tariefregulering</i>	31
<i>VULA over FttH Toegang</i>	32
<i>VULA over FttH Tariefregulering</i>	32
Verbod op marge-uitholling: ND-5.....	34
<i>Business case aanbieders vs. business case KPN</i>	35
<i>Situatie voor (VULA/WBA over) ODF-FttH</i>	36
<i>Waarom een ND-5 Toets? (als noodzakelijke aanvulling op tariefplafonds)</i>	36
<i>Invulling van de ND-5 Toets</i>	36
VodafoneZiggo: Verplichtingen.....	37
<i>(Virtueel) ontbundelde toegang</i>	37
<i>WBT op kabel</i>	37
<i>Verbod op marge-uitholling: ND5</i>	37
<i>Tariefregulering WBT op kabel</i>	37
Bijlagen.....	39

Inleiding

Tele2 maakt graag gebruik van de mogelijkheid te reageren op het concept marktanalyse besluit Wholesale Fixed Access. Onze reactie bestaat uit een algemeen gedeelte met daarin de belangrijkste opmerkingen op het besluit. Voor verschillende onderwerpen zullen wij ons commentaar geven in bijlagen bij onze reactie.

Hoofdlijnen van onze reactie

Regulering van het duopolie

De grootste verandering in het Ontwerpbesluit vergeleken met de huidige reguleringsperiode, ligt in het gegeven dat ACM (het risico op) gezamenlijke AMM van KPN en VodafoneZiggo (hierna: VZ) heeft vastgesteld. Tele2 ondersteunt deze analyse. Datzelfde geldt voor het opleggen van (toegangs-) verplichtingen aan zowel KPN als VZ. Tele2 meent dat, mits het Ontwerpbesluit op enige punten verder wordt aangescherpt, het opleggen van toegangsregulering aan 'de Kabel' uiteindelijk kan bijdragen aan het verbeteren van de concurrentiesituatie op de Nederlandse markten voor internettoegang en (FMC-)bundels.

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

Marktafbakening en dominantieanalyse retail- en wholesale markten

Tele2 ondersteunt de analyse van ACM daar waar het gaat om de dominantie op de retailmarkten. Ten aanzien van de dominantieanalyse inzake beide retailmarkten acht Tele2 het van belang naar voren brengen dat het aan den lijve ondervindt dat KPN helemaal niet bereid is om vrijwillig een vorm van toegang te bieden op basis waarvan een significante positie in de markt kan worden opgebouwd. Tele2 komt in een aparte bijlage bij haar reactie nader terug op het 'vrijwillige' aanbod van KPN.

Ten aanzien van de marktafbakening van zakelijke internetdiensten is ACM tot de conclusie gekomen dat open VPN's niet tot de markt voor zakelijke internetdiensten behoren. Tele2 deelt deze conclusie. In bijlage 4 'Retailanalyse Zakelijke Netwerkdiensten' gaat Tele2 hier nader op in.

Potentiële mededingingsproblemen

Tele2 identificeert een belangrijke lacune in ACM's analyse ten aanzien van potentiële mededingingsproblemen. Als gekeken wordt naar een analyse van de markt in afwezigheid van regulering (en dus ook afwezigheid van alternatieve aanbieders) dan is er geen prikkel voor KPN of VZ om (te) lage retailtarieven te hanteren. In tegendeel, er is in dat geval uitsluitend een risico op te hoge retailtarieven. Op dit punt deelt Tele2 de analyse van ACM.

In aanwezigheid van regulering hebben KPN en VZ eveneens een prikkel om eindgebruikers (te) hoge retailtarieven op te leggen. Tegelijkertijd zullen zij ook de prikkel hebben om de concurrentiepositie van alternatieve partijen uit te hollen. Temeer omdat alternatieve aanbieders marktaandeel moeten verwerven (en daarom zeer competitieve tarieven moeten hanteren), is er voor de twee *incumbents* alle reden om, via selectieve prijszonderbieding, de alternatieve concurrentie te marginaliseren.

Alternatieve aanbieders zijn door een combinatie van (te) hoge KPN wholesale tarieven en hun gebrek aan schaal en zwakkere financiële positie (in vergelijking met KPN en VZ) niet in staat hetzelfde spel te spelen als KPN en VZ. Beide *incumbents* richten zich met name op een strategie waarbij hun klantenbestand (langdurig) aan hen wordt gebonden door het aanbieden van zogenaamde *fat bundles* (een bundel met uitgebreide functionaliteit van hun TV platform, exclusieve premium TV content en uiteraard de combinatie met mobiele diensten). Alternatieve aanbieders zijn niet of nauwelijks in staat om de *incumbents* hierin te volgen, met name in de hogere marktsegmenten.

Dat leidt er feitelijk toe dat alternatieve aanbieders welhaast veroordeeld zijn zich te richten op de lagere segmenten van de markt. In dat scenario kunnen KPN en VZ een strategie van winstmaximalisatie en prijsverhogingen combineren met een selectieve prijszonderbiedingsstrategie, evident ten nadele van Tele2 (en andere alternatieve partijen).

Dit wordt niet geadresseerd in het Ontwerpbesluit van ACM. Tele2 verzoekt ACM dit alsnog te doen en daar vervolgens ook haar remedies op aan te passen.

Verplichtingen: Business case en price squeeze

Een belangrijk deel van de opmerkingen van Tele2 heeft betrekking op de analyse van de business case voor toegang, de potentiële mededingingsproblemen en de invulling van de verplichtingen voor KPN en VZ.

In de business case voor toegang ligt naar de mening van Tele2 een belangrijke uitdaging. In de afgelopen reguleringsperiode is het marktaandeel van Tele2 geslonken. [REDACTED]

[REDACTED] Een belangrijke gedeelte van de opmerkingen ten aanzien van het Ontwerpbesluit, richt zich op de afwezigheid van deze business case.

In bijlage 1 'Business Case Tele2' gaat Tele2 nader in op de *price squeeze* problematiek en op het ontbreken van een business case voor afnemers van toegang. In algemene zin wil Tele2 graag het volgende aan de orde stellen:

Tele2 heeft met belangstelling kennis genomen van de berekeningen van WIK. In deze berekeningen komt WIK voor VULA tot de conclusie dat afnemers van toegang een positieve business case zouden hebben.

Op reeds één belangrijk onderdeel loopt deze analyse van WIK al spaak. De retailtarieven waar WIK in haar berekening vanuit gaat, liggen namelijk substantieel hoger dan de retailtarieven die KPN hanteert, laat staan dat Tele2 een business case zou hebben in het segment waar Tele2 actief is.

In de bijgevoegde berekeningen in bijlage 1 'Business Case Tele2' laat Tele2 zien dat zij, op basis van inkoop met KPN en de hoogte van de retailtarieven die zij in de markt kan hanteren, geen business case heeft. Maar nog wel opmerkelijker, datzelfde geldt voor de berekeningen van WIK. Mits WIK de juiste retailtarieven van KPN hanteert, volgt ook uit deze berekeningen voor VULA en FttH dat er geen business case is om toegang af te nemen.

Het spreekt voor zich dat Tele2 van mening is dat deze conclusie niet zonder consequentie kan blijven. Voor alle vormen van toegang waar geen business case voor is op dit moment, is Tele2 van mening dat het Ontwerpbesluit onvoldoende perspectief biedt om deze business case alsnog tot stand te brengen. Tele2 verzoekt ACM dan ook na te gaan welke mogelijkheden er zijn om de business case van afnemers van toegang te verbeteren. Effectieve *price squeeze* regulering is daarbij een belangrijk onderdeel.

Verplichtingen: Behoud van MDF-access

Om kort te gaan is MDF-access een essentiële voorwaarde om op concurrerende wijze diensten aan te kunnen bieden in de low-end van de internet- en de bundelmarkt, bepaalde segmenten in de zakelijke en afgeleide wholesale markten (o.a. ISDN 15/20/30, zakelijke VPN's, E1 verbindingen en SDSL verbindingen).

Tele2 vraagt de ACM zorgvuldig te analyseren wat de voorwaarden zijn die gelden als KPN MDF-access uitfaseert. In het bijzonder vraagt Tele2 aandacht voor de uitzondering die wordt opgevoerd in randnummer 465. Deze uitzondering leidt tot een ongewenste situatie waarin Tele2 zonder nadere aankondiging (terwijl dit al lang van te voren bekend is bij KPN) kan worden geconfronteerd met een uitfasering van MDF. Tele2 is van mening dat er eerst overeenstemming tussen KPN en afnemers moet zijn en dat het redelijk is dat er ook een aankondigingstermijn wordt gehanteerd voordat dat feitelijke migratietermijn aanvangt. Tele2 hecht eraan te benadrukken dat ze de termijnen nodig heeft voor haar eigen bedrijfsvoering, maar ook om aan de verplichtingen jegens haar (zakelijke) afnemers te kunnen voldoen.

KPN heeft aangegeven dat hij in de komende reguleringsperiode wederom upgrades zal blijven uitvoeren op zijn kopernetwerk. Voor de meeste upgrades is het niet noodzakelijk het MDF netwerk af te sluiten. Daarnaast zijn nog niet alle diensten die door middel van MDF-access leverbaar zijn ook door middel van virtuele ontbundeling leverbaar. Zo worden SDSL, ILL en WEAS over koper (nog) niet over VULA geleverd.

Verplichtingen: VULA over koper

In de praktijk levert VULA over koper slechts een beperkte bijdrage aan concurrentie in de markt. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat alternatieve partijen zoals Tele2 niet in staat zijn voldoende schaal te realiseren om efficiënt gebruik te maken van het VULA over koper aanbod van KPN.

De belangrijkste oorzaak hiervoor ligt in het feit dat Tele2 niet of nauwelijks kan concurreren met KPN (en dan met name haar *subbrand* Telfort) en VZ als gevolg van het optreden van de reeds genoemde *price squeeze*.

Verplichtingen: ODF-FttH en VULA over FttH

Tele2 is verheugd dat ACM er voor kiest om naast ODF-FttH nu ook VULA over FttH op te leggen. Deze verplichting beperkt zich echter tot aansluitgebieden met kleinere City Pops (<10.000 aansluitingen). Hoewel dit tot een zekere verbetering leidt, is Tele2 van mening dat hiermee geen oplossing wordt geboden voor de problematiek dat er op glasvezel helemaal geen business case is voor alternatieve partijen. Een VULA verplichting over FttH slechts voor kleinere locaties lost dat probleem niet op.

Tele2 is dan ook van mening dat ACM het bouwwerk van FttH regulering opnieuw moet beoordelen zodat er wel een business case voor afnemers van toegang op glasvezel netwerken ontstaat.

Verplichtingen: Toegang tot kabel

[REDACTED] Daarnaast zal Tele2 een aantal inhoudelijke opmerkingen bij kabeltoegang naar voren brengen in haar reactie. Deze zijn overwegend vervat in bijlage 3 'Kabel Toegang'.

Naast de opmerkingen van Tele2 over tarieven en het ontbreken van *price squeeze* regulering, betreft dit de onder meer de vorm van de toegang. Deze is helaas zodanig vorm gegeven dat afnemers zich niet of nauwelijks kunnen differentiëren van het aanbod van VZ. Hoewel het begrijpelijk is dat ACM op dit moment voor deze invulling van de toegangsverplichting heeft gekozen, zou ACM erop moeten toezien dat bij toekomstige ontwikkelingen op het netwerk van VZ eveneens de mogelijkheden voor wholesaletoegang in ogenschouw worden genomen. In algemene zin acht Tele2 het van belang dat ACM bij investeringsbesluiten en herzieningen in het netwerk van VZ de mogelijkheid heeft om te beoordelen of deze – naast de belangen van VZ – ook bijdragen aan effectieve toegang tot de Kabel.

'Vrijwillig' aanbod van KPN

In de aanloop naar het Ontwerpbesluit is Tele2 gevraagd nader in te gaan op het aanbod dat KPN als alternatief voor regulering heeft gegaan. In haar reactie zet Tele2 uiteen dat het aanbod van KPN geen acceptabel alternatief voor regulering is. De nadelen van het aanbod wegen niet op tegen de voordelen. Eigenlijk is er maar een belangrijk voordeel: er is geen onzekerheid over regulering. Inhoudelijk zijn er veel nadelen aan het aanbod van KPN:


- i. Het combinatieaanbod van VULA over koper en FttH is veel te duur en levert geen business case op
- ii. Tele2 wordt onnodig (KPN blijft zelf gewoon MDF toegang gebruiken) gedwongen te migreren naar een alternatief voor MDF toegang
- iii. De voorwaarden voor migratie zijn financieel nadelig voor Tele2
- iv. De rechtszekerheid voor Tele2 is vele malen lager bij het vrijwillige aanbod dan bij regulering.

Naast de inhoudelijke nadelen valt het Tele2 verder op dat KPN niet voorafgaand aan het aanbod contact heeft gezocht met Tele2 over de belangrijkste randvoorwaarden en uitgangspunten van een dergelijk aanbod. Bij een normaal commercieel aanbod ligt het in de rede dat een aanbieder voordat zij een aanbod doet, haar oor te luister legt bij haar belangrijkste afnemers. Ook is de timing op zijn minst opmerkelijk te noemen. De publicatie van het aanbod door KPN valt zo goed als samen met de publicatie van de concept marktanalyse besluiten. Voorts werd in een gesprek waarin KPN het Vrijwillige Aanbod toelichtte duidelijk dat KPN's aanbod niet zo zeer voor haar afnemers was bedoeld maar diende om richting de verschillende toezichthouders en de rechterlijke macht een beeld te schetsen alsof er hier toch echt sprake was van een serieuze

poging om met potentiële afnemers tot een vergelijk te komen. Zie verder het gespreksverslag dat is ingevoegd bij bijlage 2 'KPN's Vrijwillige Aanbod'.

Conclusie

Het Ontwerpbesluit van ACM komt op een belangrijk moment. De positie van alternatieve partijen staat onder grote druk. Tele2 heeft afgelopen marktanalyse periode marktaandeel verloren. Mogelijk biedt toegang tot de Kabel een nieuwe impuls aan de markt.



Alternatieve partijen hebben juist moeite om voor alle andere vormen van toegang dan MDF toegang een goede business case te creëren. ACM dient deze problematiek te remediëren. Naar mening van Tele2 is het opleggen van een ND-5 *margin squeeze* toets hiervoor het best geschikt.

Marktontwikkelingen

Marktontwikkelingen: Algemeen

De noodzaak voor regulering in de vaste markt is zeer groot. VZ en KPN hebben een dusdanig sterke positie op de vaste markt dat zij deze markt domineren. Dit blijkt onder meer uit de marktaandeelen en de financiële positie van KPN en VZ. KPN en VZ zijn vele malen groter dan hun belangrijkste concurrenten en de tendens is eerder in de richting van minder dan van meer concurrentie. Deze tendens is niet eenvoudig te keren. Ook in de afgelopen reguleringsperiode heeft gereguleerde toegang er weliswaar voor gezorgd dat alternatieve partijen een vast aanbod kunnen doen, maar is des te meer duidelijk geworden dat de concurrentiepositie van alternatieve partijen en de business case van alternatieve partijen onder zware druk staat.

De dominante positie van VZ en KPN heeft niet alleen zijn weerslag op de vaste markt zelf, maar leidt ook tot concurrentieproblemen op de mobiele markt. Door hun dominantie en financiële positie op de vaste markt zijn zij in staat hun machtspositie over te hevelen naar de mobiele markt.

Marktontwikkelingen: Fixed-Mobile Convergence (FMC)

De meest in het oog springende ontwikkeling op de markt, is uiteraard de razendsnelle opkomst van *Fixed-Mobile Convergence* (FMC). KPN is de grootste speler op de Nederlandse markt voor FMC met een marktaandeel van 59%. Tevens is het aantal 'vaste' klanten van KPN met een FMC bundel gegroeid van 888.000 in Q1 2016 naar 1.189.100 in Q3 2017. Ook voor VZ is de lancering van de FMC propositie een succes gebleken. Sinds de lancering heeft VZ een sterke stijging gezien in het aantal 'vaste' klanten dat een 4P product heeft afgenomen (van 10,5% in Q1 2017 naar 38,7% in Q3 2017).

Door FMC wordt de concurrentiepositie van Tele2 en alternatieve partijen (zoals T-Mobile) op de mobiele markt drastisch ingeperkt. Andersom hebben Tele2 en andere alternatieve partijen grote moeite om een rol van betekenis op de vaste markt te spelen. Ter illustratie, in de afgelopen reguleringsperiode is het marktaandeel van Tele2 op de markt voor internettoegang teruggelopen van 4,4% naar 4,1%. De toegangstarieven van de verschillende toegangsvormen zijn te hoog om een voldoende bestendige business case te hebben om investeringen te doen of om echt effectief te kunnen concurreren met de FMC of losse retailproposities van KPN en VZ.

Zowel KPN als VZ geven concreet aan dat klanten die FMC bundels afnemen substantieel minder overstappen naar concurrenten dan klanten die afzonderlijke losse diensten afnemen.

Marktontwikkelingen: Het effect van hogere transactiekosten bij overstap

Dit effect wordt nog eens versterkt door het zogeheten retentiemoment in het overstapproces. Kort gezegd betekent dit dat KPN en VZ overstappende klanten tijdens hun annuleringsperiode op een presenteerblaadje krijgen aangedragen. Hierdoor zijn KPN en VZ in staat om selectieve aanbiedingen te doen aan klanten die dreigen over te stappen, zonder dat deze kannibaliseren op de rest van hun klantenbestand.

Marktontwikkelingen: Bundeling met exclusieve (premium) TV content

Bundeling vindt niet alleen plaats tussen vast en mobiel. Ook bij vaste diensten is de strategie van KPN en VZ om diensten te bundelen. Zowel KPN als VZ voeren een strategie van *fat bundels*. Door klanten zoveel mogelijk content en functionaliteit (maar geen keuze) te geven, bieden partijen altijd iets relevants voor klanten. Door de schaalgrootte die KPN en VZ hebben, is deze strategie op gebied van content (Sport, Film, series, etc.) is voor alternatieve partijen niet of alleen tegen

een zeer hoge prijs te volgen. De concurrentiepositie van alternatieve partijen op de markt staat daarmee onder zware druk.

In het ACM rapport *“Bundeling van telecomdiensten en content in Nederland een analyse van de mogelijke gevolgen voor concurrentie”* van juli 2017 wordt deze ontwikkeling beschreven en vastgesteld dat deze mogelijk kan leiden tot uitsluiting van partijen die dit niet aan kunnen bieden en/of hogere prijzen voor consumenten.

Marktafbakening

Tele2 kan zich (grotendeels) vinden in de marktafbakening welke ACM in het Ontwerpbesluit voorstaat.

Dominantieanalyse

Tele2 kan zich (grotendeels) vinden in de dominantieanalyse die ACM in het Ontwerpbesluit uitvoert.

Retail analyse Zakelijke Netwerkdiensten

Tele2 kan zich (grotendeels) vinden in de analyse zoals ACM deze in het Ontwerpbesluit uitvoert en verwijst verder naar bijlage 4 waarin de analyse verder van commentaar wordt voorzien.

Analyse van de retailmarkt voor (bundels met) vaste internettoegang

Tele2 kan zich (grotendeels) vinden in de analyse zoals ACM deze in het Ontwerpbesluit uitvoert en verwijst verder naar bijlage 5 waarin de analyse verder van commentaar wordt voorzien.

Potentiële mededingingsproblemen

In randnummer 290 van het Besluit brengt ACM het volgende naar voren:

Aan het potentiële mededingingsprobleem toegangsweigering is een aantal andere potentiële niet-prijs-gerelateerde mededingingsproblemen gerelateerd. Het gaat dan om gedrag dat in aanwezigheid van een toegangsverplichting kan worden aangewend om de facto alsnog die toegangsverplichting ineffectief te maken, dan wel te omzeilen. Op die manier ontstaat een situatie waarin weliswaar formeel toegang wordt geleverd, maar waarin die toegang zo is vormgegeven dat die het effectief gebruik van toegang verhindert of belemmert.

Het risico op prijs-gerelateerde mededingingsproblematiek wordt eveneens in aanwezigheid van een toegangsverplichting beoordeeld.¹ Daaruit volgt dat ACM bij haar analyse van de markt de positie dient te betrekken van marktpartijen die van deze bestaande toegangsverplichting gebruik maken. Overwegend doet ACM dit in haar analyse naar behoren. Echter bij de beoordeling van (het risico op) lage retailtarieven, lijkt ACM uitsluitend oog te hebben voor de (prijs)dynamiek tussen KPN en VZ. Belangrijker nog is dat ACM bij de beoordeling van het risico op (te) lage retailtarieven aantoonbaar verkeerde aannames doet en de marktsituatie dermate simplificeert dat dit ten koste gaat van (de kwaliteit van) haar analyse. Zie uit randnummer 334:

Ten eerste is het in deze retailmarkt moeilijker om selectief (of zelfs individueel) prijzen te hanteren. Voor consumentendiensten geldt in de regel een landelijk uniform aanbod.

In de optiek van Tele2 is het helemaal niet moeilijk om selectief prijzen te hanteren. In tegendeel, de zogenaamde *win-back* afdelingen van marktpartijen doen dit op dagelijkse basis. Immers indien klanten overstappen van aanbieder, neemt de *win-back* afdeling van de latende aanbieder nagenoeg altijd contact op met de overstappende klant met als doel om deze te behouden. Omdat consumenten een bedenktijd van 14 dagen hebben bij koop op afstand, is er, voor latende aanbieders, ruim de tijd om aan *win-back* activiteiten te doen.

Overstappen via het ‘Overstapproces’

In het bijzonder waar consumenten gebruik maken van het zogenaamde overstapproces, worden *win-back* activiteiten ruimschoots gefaciliteerd. Als onderdeel van het overstapproces verzorgt de nieuwe aanbieder, op verzoek van de overstappende consument, de opzegging richting de latende aanbieder. In het proces zit verankerd dat de latende aanbieder al aan het begin van de bedenktijd op de hoogte is gesteld van het feit dat een klant van deze partij wenst over te stappen.

Zelf overstappen

Maar ook indien een overstappende consument zelf de opzegging bij de latende aanbieder verzorgt, is er normaliter ruim tijd voor *win-back* activiteiten omdat de meeste ‘overstappers’ hun opzegging bij de latende aanbieder en hun aanvraag bij de nieuwe provider doorgaans vlak opeenvolgend uitvoeren (vaak op dezelfde datum).

Indien een consument zelf wenst op te zeggen, wordt telefonisch contact als prominente mogelijkheid aangeboden (andere manieren om op te zeggen zijn vaak lastig te vinden op de website van aanbieders). Zie bijvoorbeeld

<https://www.kpn.com/service/administratie/opzeggen/tv-internet-bellen.htm>.

Voor vele (potentiële) overstappers komt het daarom niet eens tot een opzegging omdat zij door de *win-back* afdeling van de (potentieel) latende aanbieder worden weerhouden of ‘teruggewonnen’ (indien de overstappende consument al een overeenkomst met een nieuwe aanbieder was aangegaan, welke vervolgens wordt geannuleerd op grond van de bedenktijd).

¹ ACM heeft dit nog eens bevestigd in een gesprek met Tele2 dat op 4 april jongstleden heeft plaats gevonden

Retentieproposities

De *win-back* activiteiten van de verschillende operators zijn in hoge mate gestandaardiseerd. Omdat deze markt wordt gekenmerkt door een zeer hoge mate van transparantie waar het productsamenstelling en tarieven betreft, is het voor de *win-back* afdelingen van de marktpartijen eenvoudig om per concurrerende aanbieder (of segment van aanbieders) een op maat gemaakte retentiepropositie te positioneren. Zo heeft Ziggo bijvoorbeeld een retentiepropositie samengesteld welke exact is afgestemd op prijsbewuste consumenten voor wie een (relatief) lage bandbreedte en een (relatief) 'uitgekleed' TV pakket voldoende zijn. Dit zijn uiteraard de typische klanten van Tele2 en alternatieve partijen, zoals Online. Zie Ziggo retentiepropositie (voor de duidelijkheid: deze propositie is niet via Ziggo's reguliere verkoopkanalen beschikbaar):

	Internet + Bellen	TV	Prijs 1ste jaar	Prijs na 1ste jaar
Ziggo deal	€ 10,- (tot 25M)	€ 18.70	€ 28.70	€ 28.70
Tele2	€ 27,- (tot 20M)	€ 4,-	€ 31,-	€ 35,-

Omdat (potentieel) overstappende consumenten doorgaans met hun retentie-aanbod gaan 'shoppen' bij nieuwe aanbieders, zijn de marktpartijen goed op de hoogte van de retentie-aanbiedingen van concurrenten. Dit is anders voor de gemiddelde consument. Als een gemiddelde consument al de moeite doet om, via bijvoorbeeld websites van aanbieders of de zogenaamde vergelijkingssites, te zoeken naar het beste aanbod, worden de retentie-aanbiedingen niet gevonden. Verreweg de meeste consumenten nemen echter niet eens deze moeite. Op deze wijze kunnen KPN en VZ de tarieven voor de 'slapende' meerderheid van hun klanten verhogen. Van de kleine groep klanten die de tariefsverhoging niet accepteren en kenbaar maken te wensen over te stappen, wordt vervolgens alsnog een aanzienlijk deel binnenboord gehouden door middel van een retentie-aanbod.

ACM vervolgt in randnummer 334:

Ten tweede hebben KPN en VodafoneZiggo gegeven de situatie van gezamenlijke AMM geen prikkel tot scherpe prijsconcurrentie maar juist een gezamenlijke prikkel om de retailtarieven geleidelijk te verhogen. Als één van deze partijen zou overgaan tot marge-uitholling door eenzijdig zijn prijzen te verlagen, is er een grote kans dat de andere partij die prijsverlaging zal afstraffen door eveneens zijn prijzen te verlagen. Hierdoor kan een jarenlange prijzenoorlog ontstaan die voor alle partijen verliesgevend is. Dit mechanisme wordt in paragraaf E.3.3 van Annex E beschreven. Deze dreiging van vergelding werkt als een disciplineringsmechanisme en beperkt de prikkel voor KPN en VodafoneZiggo om selectief tot marge-uitholling over te gaan. De ACM is daarom van oordeel dat er geen reëel risico is dat KPN en VodafoneZiggo op de retailmarkt voor (bundels met) internettoegang tot marge-uitholling zullen overgaan door hun retailtarieven te verlagen.

Zeker in het high-end segment van de markt klopt de analyse van ACM volledig. Dit marktsegment wordt gekenmerkt door het aanbieden van hoge bandbreedtes en uiteraard de bundeling van internettoegang met (premium/exclusieve) content en mobiele telefonie. Dit segment van de markt is volledig het domein van KPN en VZ. In dit segment zijn geen alternatieve aanbieders actief die met retentie-aanbiedingen en budget-brands op afstand gehouden hoeven te worden. Te hoge wholesale tarieven voor KPN's toegangsdiensten en een substantieel kleinere schaal, staan een disciplinerend aanbod van alternatieve aanbieders in de weg. In dit segment is er zodoende inderdaad een reëel risico op te hoge retail-tarieven.

Problemen in het low end segment

In de low end van de markt is die situatie minder rechttoe-rechtaan. In dit segment hebben alternatieve aanbieders een relatief beperkt, maar helaas verder afbrokkelend, marktaandeel ten opzichte van het duopolie.

Voor het low end van de markt heeft KPN nadrukkelijk het Telfort brand gepositioneerd. Met 'No-frills' producten tegen scherpe tarieven houdt KPN als sinds jaar en dag het marktaandeel van alternatieve aanbieders onder controle. Het is geen geheim dat het Telfort brand, na overname door KPN, is gepositioneerd als KPN's 'antwoord' op de opmars van Tele2. Nog steeds vervult Telfort deze rol, in het bijzonder in het productsegment waar de alternatieve aanbieders (nog) actief zijn. KPN's meer prijsbewuste klanten zitten dus overwegend bij Telfort waardoor KPN dus een minder agressief retentie-beleid moet voeren in vergelijking met VZ. Telfort klant hebben overwegend immers al een tarief dat nagenoeg gelijk is aan het tariefniveau van alternatieve aanbieders. Voor VZ klanten is het verschil met het tariefniveau van alternatieve aanbieders groter (zeker na de zoveelste tariefverhoging), waardoor er een scherper retentie-beleid moet worden gevoerd.

In het low-end segment van de markt is de analyse van ACM daarom niet incorrect, maar wel onvolledig te noemen. Er is hier zeker een risico op uitsluiting van alternatieve partijen, juist omdat (selectieve) prijsonderbieding via de retentie-band voor VZ en KPN een eenvoudige manier is om (potentiële) overstappende klanten binnen boord te houden. Uiteraard is deze praktijk in het voordeel van VZ en KPN die beide 'op de klanten zitten'. Voor de overgrote meerderheid van de klanten (de zogenaamde *sleepers*) verhogen KPN en VZ jaarlijks de retailtarieven. Voor de minderheid van de klanten die actie ondernemen en overstappen, wordt selectief de retailprijs verlaagd. Het risico op (te) hoge retailtarieven gaat zo hand in hand met het risico op (te) lage retailtarieven.

Het gaat hier om afgestemd marktgedrag tussen beide grote aanbieders (zonder enig risico op een prijsoorlog) met als doelen beperking van de concurrentie en winstmaximalisatie. De grote meerderheid van de consumenten in dit segment (niet-overstappers) en alternatieve aanbieders, zijn verliezers van dit marktmechanisme.

Samenvattend, in een verzadigde markt waar de klanten overwegend zijn geconcentreerd bij de grote twee aanbieders, zijn de kaarten dus als volgt geschud: KPN bedient het hogere segment van de markt met haar eigen KPN brand en XS4ALL brand. Het low-end segment van de markt wordt bediend met het Telfort brand. Alternatieve aanbieders worden op afstand gehouden door middel van Telfort's positionering, aangevuld door retentie-aanbiedingen. VZ bedient (vooralsnog) de gehele markt met een enkele *brand* en voert daarom een agressiever retentie-beleid om klanten in het low-end van de markt te behouden. Alternatieve aanbieders worden zodoende gemarginaliseerd en kunnen maar beperkt of niet effectief concurreren met VZ en KPN.

KPN: Verplichtingen

MDF-access: Stand van zaken

In de huidige reguleringsperiode is MDF-access gereguleerd, inclusief noodzakelijke faciliteiten als collocatie. Tele2 is nog steeds een grote afnemer van MDF-access en levert op basis van MDF-access wholesale en retaildiensten. Waar het belang van MDF-access voor de consumentenmarkt afneemt, ziet Tele2 dat MDF-access voor de zakelijke markt (en wholesale markt) nog van groot belang is. Naar verwachting van Tele2 zal dit ook de komende reguleringsperiode zo blijven.

De ACM omschrijft de mogelijkheden die MDF-access biedt als volgt:

"Het bestaande belang van MDF-access volgt ook uit het feit dat deze vorm van toegang momenteel door zowel KPN als Tele2 nog wordt gebruikt als bouwsteen voor ISDN 15/20/30. Daarnaast zijn nog niet alle diensten die door middel van MDF-access leverbaar zijn ook door middel van virtuele ontbundeling leverbaar. Zo worden SDSL en WEAS over koper (nog) niet over VULA geleverd."

ACM stelt terecht dat ook KPN nog steeds ISDN 15/20/30 levert waarvoor KPN S(H)DSL, en dus MDF-access, inzet. De uitfasering van deze diensten is door KPN niet aangekondigd. Integendeel, KPN heeft juist aan de markt gegarandeerd dat KPN in ieder geval tot in 2021 ISDN 30 zal leveren.

Daarnaast is KPN bezig met een uitgebreid migratietraject waarbij KPN PSTN aansluitingen migreert naar E-POTS. Ook hiervoor zal KPN nog geruime tijd MDF-access inzetten.

De ACM noemt hierboven niet het belang dat MDF-access nog speelt bij de low-end van de internet- en bundelmarkt voor consumenten en klein-zakelijke gebruikers. Voor eindgebruikersdiensten waar de bandbreedtebehoefte niet groter is dan 8Mb tot 20Mb biedt MDF-access nog steeds een adequate oplossing. Door de lagere kosten van MDF-lijnen t.o.v. VULA kan in dit segment o.b.v. MDF-access (nog) een concurrerend aanbod gedaan worden.

Daarnaast kwalificeren ca. 20% van de MDF lijnen zich als onderdeel van het zogenaamde "directe net". Deze lijnen komen rechtstreeks uit de MDF-centrale en bedienen eindgebruikers die zonder tussenliggende kabelverdeelkast aangesloten zijn op het kopernetwerk. Dit omdat de afstand van deze adressen tot de MDF-centrale zo klein is dat er geen KVD-kast in de topologie is opgenomen. In die situaties fungeert de MDF-centrale feitelijk als een SDF-koppelpunt. KPN bedient voor deze adressen VDSL en ADSL2+ met gebruik van MDF-access en Tele2 uitsluitend ADSL2+. Hier speelt MDF-access op het moment dus ook nog een rol.

In het kort is MDF toegang een essentiële voorwaarde om op concurrerende wijze diensten aan te kunnen bieden in:

- De zakelijke markt waar S(H)DSL de drager van de applicatiedienst is (o.a. ISDN 15/20/30 en zakelijke VPN's);
- De low-end van de internet- en de bundelmarkt voor de retailmarkt en klein-zakelijke gebruikers;
- De markt voor E1's;
- De markt voor VDSL voor eindgebruikers gekoppeld aan het zogenaamde "Directe Net" (uitsluitend KPN maakt gebruik van VDSL over het directe net i.v.m. spectrale beperkingen welke zijn vastgelegd in de VULA overeenkomst en afspraken in het SOO).

Noodzaak van MDF uitfasering

In 2005 heeft KPN via grootschalige communicatie aangekondigd het MDF netwerk over de komende 5 jaar uit te faseren en te vervangen door een glasvezel netwerk in combinatie met uitrol naar de subloop: het zogenaamde 'ALL IP programma'. In de praktijk is er van dit programma

niet veel terecht gekomen. Glasvezel kent een dekking van ca. 30% van Nederland en pas in 2015 nam KPN een aanvang in het uitrollen van VDSL naar de subloop.

Op dit moment zien we het volgende beeld: in 2018 zijn de MDF locaties nog steeds volop in gebruik. KPN is met een ambitieus plan bezig alle PSTN lijnen te migreren naar een nieuw E-POTS platform. Hiertoe worden DSLAM's op alle MDF's momenteel voorzien van nieuwe E-POTS netwerk kaarten. Tele2 veronderstelt dat KPN deze investeringen maakt vanuit de gedachte dat KPN zelf nog vele jaren van MDF toegang gebruik zal maken. KPN maakt bovendien grootschalig gebruik van het directe net rondom de MDF locaties om met VDSL technologie klanten te ontsluiten met hoge bandbreedtes. Bovendien staat de aangekondigde uitfasering van E1 verbindingen (ILL) en SDSL nagenoeg stil. KPN heeft deze uitfasering met veel aplomb aangekondigd en is ook onderhandelingen met ons gestart. Gedurende deze onderhandelingen heeft Tele2 echter nauwelijks iets van urgentie kunnen bespeuren. Eerder is er sprake van terugtrekkende bewegingen, Tele2 verwacht dat de reden hiervoor is dat KPN's eigen retailorganisatie nog niet klaar is voor een dergelijke uitfasering .

Uit bovenstaande blijkt dat MDF-access nog van belang is. VULA is nog geen technisch volwaardig alternatief voor MDF-access. Echter lijkt ACM overtuigd van de noodzaak om MDF-dienstverlening meer en meer te migreren naar VULA omdat MDF gebruik, volgens haar, ontwikkeling van koperupgrades in de weg zouden staan.

Tele2 bespreekt dit verder in onderstaande paragraaf aan de hand van het Ontwerpbesluit. Zie paragraaf 6.5.1, randnummer 395 e.v.:

ACM is bezorgd dat de lijnen op basis van MDF-access in de weg staan aan verder koperupgrades en stelt dat het belang van MDF-access afneemt, *“Toch neemt het belang van MDF-access af omdat ontbundeling moeilijker wordt door deze upgrades.”*

ACM vervolgt in randnummer 396:

“Gelet op het bovenstaande acht de ACM het van belang dat toetreders de mogelijkheid moeten behouden om MDF-access af te kunnen nemen bij KPN, maar tegelijkertijd moet een dergelijke verplichting de verdere technische ontwikkeling van het kopernetwerk van KPN zo min mogelijk beperken. De verdere technische ontwikkeling van het kopernetwerk van KPN stimuleert immers de infrastructuurconcurrentie tussen KPN en VodafoneZiggo en leidt tot hogere kwaliteit van de dienstverlening voor eindgebruikers. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gedacht aan implementatie van snelheidsverhogende technieken (zoals vectoring of shaping). Deze technieken verhogen de kwaliteit en capaciteit van het kopernetwerk en dus van de dienstverlening voor eindgebruikers, maar tegelijkertijd beperken zij de mogelijkheden voor MDFaccess. MDF-access blijft hierdoor alleen mogelijk voor retaildiensten met een lagere bandbreedte tot 24 Mbit/s. Het uitgangspunt is om zo veel mogelijk recht te doen aan zowel de belangen die toetreders hebben bij MDF-access als de belangen die KPN heeft om het netwerk te upgraden en de eindgebruiker die hiervan profiteert.”

Tele2 is van mening dat MDF -access op geen enkele wijze aan ontwikkelingen van kopernetwerk in de weg staat. In het verleden hebben partijen (KPN, Tele2) VDSL ingezet vanuit de MDF-locaties Dit leidde tot een beperking van de uitrol van SDF. Met de migratie van MDF VDSL lijnen van Tele2 naar VULA is de discussie over deze spectrale issues beslecht. Er zijn geen toekomstige ontwikkelingen meer die MDF-access in de weg gaan zitten of andersom. In het theoretische geval dat er zich iets dergelijks voordoet, is in het spectraal overleg daarover een heldere afspraak gemaakt, namelijk: wanneer innovatietechnieken en bestaande klantenbase elkaar in de weg zitten, prevaleert innovatie volgens de spectrale beleidsregels die partijen zijn overeengekomen. Echter is Tele2 van mening dat deze situatie slechts theoretisch is voor de komende reguleringsperiode. Daarom acht Tele2 dat ACM deze passages moet schrappen. Ze suggereren dat er sprake is van een belangenafweging die in de praktijk niet bestaat.

Ten overvloede: vectoring en shaping beperken de huidige MDF-mogelijkheden die MDF-afnemers hebben, zoals Tele2, op geen enkele wijze.

In randnummer 400 stelt ACM dat:

“De verplichting is ook noodzakelijk omdat er geen minder belastende verplichtingen zijn om het weigeren van het leveren van MDF-access te voorkomen. In dit kader merkt de ACM overigens op dat de verplichting voor MDF-access voor KPN weinig belastend is. De investeringen om MDF-access mogelijk te maken heeft KPN namelijk reeds lang geleden gedaan en deze investeringen zijn inmiddels voor het grootste gedeelte afgeschreven. KPN hoeft dus geen investeringen te doen om MDF-access mogelijk te maken in de huidige reguleringsperiode. Hier staat weliswaar tegenover dat een verplichting tot MDF-access KPN minder vrijheid geeft om zijn netwerk te upgraden en daarom verlicht de ACM in dit besluit de uitfaseringsvoorschriften die gelden voor MDF-access.”

Tele2 wil ACM graag wijzen op het feit dat het onderstreepte (laatste) deel van deze paragraaf niet juist is. De huidige MDF-inzet van MDF afnemers beperkt KPN op geen enkele wijze in het upgraden van haar kopernetwerk.

Voorwaarden voor MDF uitfasering

Tele2 bespreekt hieronder de diverse randnummers die betrekking hebben op uitfasering: In randnummer 397 bespreekt KPN de voorwaarden waar Tele2 aan moet voldoen wanneer ontwikkelingen van het kopernetwerk beperkingen opleggen aan de dienstverlening op basis van MDF-access:

“397. De ACM acht het daarom proportioneel om de verplichting tot MDF-access zo vorm te geven dat KPN in beginsel dient te blijven voldoen aan redelijke verzoeken om ontbundelde toegang tot het kopernetwerk op het niveau van de hoofdverdelers (MDF-access; gedeeld of volledig ontbundeld), maar dat het KPN daarbij is toegestaan koperupgrades uit te voeren, ook als dit de dienstverlening op basis van MDF-access beperkt. Hierbij gelden de volgende voorwaarden:

- i. KPN mag koperupgrades doorvoeren die de dienstverlening op basis van MDF-access beperken in die netwerklocaties waar externe wholesaleafnemers geen MDF-access afnemen en daartoe evenmin een redelijk verzoek tot toegang hebben gedaan;*
- ii. In alle overige netwerklocaties mag KPN starten met koperupgrades indien hij hierover overeenstemming heeft bereikt met de bestaande MDF-afnemers op die betreffende netwerklocaties; of*
- iii. Indien KPN en MDF-afnemers niet tot een dergelijke overeenstemming komen, zal de ACM op verzoek van KPN of (potentiële) afnemers van VULA over koper een implementatietraject starten. Hierin zal de ACM het referentieaanbod van VULA over koper en de voorwaarden voor uitfasering van MDF-beoordelen. KPN kan overgaan tot de bovengenoemde beperkingen van de MDF-access dienstverlening zodra dit implementatietraject heeft geleid tot een redelijk alternatief voor de MDFdienstverlening¹⁸³, KPN een redelijke uitfaseringstermijn hanteert voor reeds verleende MDF-access die daarmee wordt beperkt en de overige uitfaseringsvoorschriften in acht heeft genomen.”*

ACM noemt expliciet de migratie van op MDF-access gebaseerde diensten naar VULA. Tele2 zou daar graag aan toevoegen dat het ook mogelijk moet zijn de op MDF-access gebaseerde diensten te migreren naar WBA over kabel en of naar ODF-FttH/Vula FttH.

In randnummer 459 e.v. gaat ACM nogmaals in op uitfasering MDF-toegang:

‘Op bovengenoemde algemene uitfaseringsvoorschriften geldt de volgende uitzondering. Voor het uitfaseren van MDF-access acht de ACM het niet noodzakelijk dat KPN nog een volledige termijn van drie jaar hanteert. KPN is op basis van dit marktanalysebesluit al verplicht om als alternatief voor MDF-access en SDF-access een VULA-aanbod aan te bieden (paragraaf 6.5.3). Indien VULA

over koper is geïmplementeerd en partijen verzoeken niet om een beoordeling van VULA over koper door de ACM, bestaat daarmee een alternatief voor MDF-access (zie randnummer 397)'.

ACM's Ontwerpbesluit lezende blijft het onduidelijk of ACM meent dat KPN met VULA over koper nu al een redelijk alternatief heeft geïmplementeerd, of dat KPN's VULA over koper aanbod pas als volwaardig alternatief kan worden beschouwd als er binnen VULA een oplossing is gevonden voor de zakelijke markt (SDSL, E1). Zo stelt ACM in randnummer 395:

Daarnaast zijn nog niet alle diensten die door middel van MDF-access leverbaar zijn ook door middel van virtuele ontbundeling leverbaar. Zo worden SDSL en WEAS over koper (nog) niet over VULA geleverd.

Naar mening van Tele2 is het huidige VULA aanbod nog geen volwaardig alternatief voor MDF-access. Tele2 verzoekt ACM in het definitieve Besluit op te nemen dat het VULA-aanbod pas een volwaardig alternatief is indien ook alle zakelijke diensten via VULA geleverd kunnen worden.

Aankondigingstermijn van MDF uitfasering

MDF-toegang wordt nog op grote schaal gebruikt door zowel KPN als ULL-afnemers. Hierdoor verontrust het Tele2 zeer dat ACM in het Ontwerpbesluit grote onduidelijkheid laat bestaan inzake het hanteren van een verplichte (en noodzakelijke) aankondigingstermijn in het geval MDF-uitfasering wordt uitgefaseerd.

In de praktijk leidt een afwezigheid van aankondiging tot grote praktische bezwaren:

- Voor zakelijke dienstverlening is Tele2 afhankelijk van MDF-access. Deels kan dat naar VULA worden gemigreerd, maar voor de SDSL en ILL lijnen die Tele2 voortbrengt op basis van inkoop van MDF-access geldt dat er op VULA geen alternatief is. Tele2 heeft langlopende verplichtingen naar haar afnemers en kan dus volstrekt niet uit de voeten met alleen 1 jaar migreren.
- Voor de low-end consumentenmarkt geldt dat er wellicht een alternatief op Coax beschikbaar komt. Een dergelijke migratie kost én meer voorbereiding én meer tijd dan een jaar. Een geheel gebrek aan aankondigingstermijn en een migratietermijn van een jaar zijn samen onvoldoende.

Tele2 is het eens met ACM wanneer ze er generiek voor kiest om in dit nieuwe marktanalysebesluit niet de aankondigingstermijnen die gelden voor uitfasering van een locatie te bekorten maar op eenzelfde niveau laat als in het vorige Besluit. Tele2 kan zich echter niet vinden in de uitzondering die ACM voor MDF-access lijkt toe te staan. Hierdoor staat de ACM toe dat KPN een aankondigingstermijn volledig achterwege zou kunnen laten. Tele2 is overtuigd dat dit gezien het huidige belang dat MDF-access speelt, niet mogelijk zou moeten zijn, mede o.b.v. haar ruime ervaring met soortgelijke uitfaseringstrajecten).

Tele2 maakt zich daarom ernstig zorgen over het gestelde in randnummer 465:

'Indien KPN een redelijk alternatief heeft geïmplementeerd (randvoorwaarde 2) mag KPN MDF-access uitfaseren. De ACM acht hiervoor een migratietermijn van 12 maanden (zonder aanvullende aankondigingstermijn van 24 maanden) niet onredelijk in het geval dat KPN MDF-access op specifieke locaties geheel wil uitfaseren of koperupgrades (waaronder vectoring of shaping) wil toepassen waarmee de dienstverlening op MDF-access wordt beperkt (zoals beschreven paragraaf 6.5.1).'

Een migratie zonder enige aankondigingstermijn is een doemscenario voor alternatieve aanbieders zoals Tele2. Dit zou betekenen dat KPN zelfstandig, zonder overleg met Tele2, een onaangekondigde migratie kan opleggen. Hierdoor zou Tele2 geen enkele leveringszekerheid meer kunnen bieden aan zakelijke klanten (gezien het aanhoudende belang van MDF-access bij zakelijke klanten) en ze mogelijk moet confronteren met migratie op hele korte termijn.

Achtereenvolgens geeft ACM in randnummer 397 een lijst met voorwaarden waar KPN aan moet voldoen bij migratie, maar in randnummer 465 wekt ACM de indruk dat KPN wel op eigen houtje een migratie in gang kan zetten; zonder overeenstemming. In randnummer 468 stelt ACM dat er toch eerst afspraken moeten zijn met MDF-afnemers voordat er kan worden uitgefaseerd.

468. m.4. KPN moet tijdig vóór de daadwerkelijke uitfasering met afnemers duidelijke en transparante procesafspraken maken over de migratie van de uit te faseren toegangsdienst. Deze afspraken moeten betrekking hebben op de informatievoorziening, procedures en migratietermijnen. De afspraken moeten worden opgenomen in zijn referentieaanbod (zie paragraaf 6.7.3).

Door deze tegenstrijdigheden is het Tele2 niet duidelijk wat ACM nu oplegt. Tele2 verzoekt randnummer 465 te schrappen en aan randnummer 468 dezelfde voorwaarden toe te voegen zoals onder randnummer 397 zijn opgenomen (in dat randnummer staat veel uitgebreider en robuuster staat beschreven dat er eerst overeenstemming moet zijn en dan pas migratie kan starten). Deze overeenstemming betreft niet alleen migratieperioden en voorwaarden, maar ook (eventuele) migratiekosten. Ook dit dient ACM in het definitieve Besluit expliciet te maken.

Over de termijnen die dienen te gelden voor aankondigingen merkt Tele2 op dat de stappen die nodig zijn voor uitfasering zoals beschreven in randnummer 397 goed samen gaan met de 'normale' aankondigingstermijn van twee jaar.

Voorts merkt Tele2 op dat ze KPN niet voor de voeten loopt m.b.t. koperupgrades door als voorwaarde te stellen dat KPN een eventuele MDF-uitfasering ruim van te voren dient aan te kondigen. In de vorige reguleringsronde heeft Tele2 al opgemerkt dat KPN haar eigen planning niet wenst te delen met Tele2 maar dat ze die wel degelijk heeft. Tele2 stelt dat KPN uiteraard veel langer dan een paar maanden van te voren zou moeten weten dat ze een MDF-locatie gaat verlaten. Over roll-out planning heeft Tele2 in het kader van het Concept ULL 2015 besluit het volgende ingediend en herhaalt hierbij;

- 27. Tele2 is voor haar activiteiten op het vaste netwerk, volledig afhankelijk van (informatie vanuit) KPN. De voorbeelden uit het verleden tonen dit aan. Tele2 verwijst naar de premature en onjuiste informatie die door KPN werd verstrekt over de uitrol van 'ALL-IP', waarmee de investeringen in MDF-access onnodig tot stilstand zijn gekomen, de discussie over de binnenringen en de informatie over de uitrol van glas versus de koper upgrade. Het meest recente voorbeeld is dat KPN in technische sessies plotseling communiceert dat zij de bestaande MDF locaties wenst te gaan gebruiken voor FttH toegang (met ingrijpende gevolgen voor de business case voor de uitrolmogelijkheden van ODF-access FttH).*
- 28. Van deze (midden-)lange-termijn netwerk roll-outplanning (tijdshorizon +/- 3 jaar) heeft KPN lang beweerd dat deze er simpelweg niet was. Er zou alleen een korte termijn planning zijn welke op het besloten deel van de wholesale website met wholesale afnemers wordt gedeeld (deze planning geeft ruwweg informatie over 1 jaar vooruit).*
- 29. Het is totaal onwaarschijnlijk dat een beursgenoteerde onderneming met een miljarden omzet en miljarden aan investeringen in infrastructuur geen netwerkplanning heeft die verder reikt dan +/- 1 jaar. Tele2 gaat ervan uit dat de meerjarenplanning binnen KPN wel degelijk beschikbaar is en dat deze meerjarenplanning ook bekend is bij de downstream-onderdelen van het verticaal geïntegreerde KPN. Een roll-out planning is immers o.a. het resultaat van een analyse van de vraag en KPN's downstream-onderdelen zijn dus noodzakelijkerwijs betrokken bij de totstandkoming ervan. Bovendien bestaan de 'Chinese Walls' niet op het niveau binnen KPN waar dit soort strategische beslissingen worden genomen. Daarmee is er geen gelijk speelveld. Onze directie heeft immers niet de kennis die binnen de hogere echelons van KPN wel bekend is, terwijl ook wij strategische beslissingen voor een lange tijdshorizon moeten nemen waarvoor dergelijke kennis onontbeerlijk is.*

Met andere woorden; ook op gebied van het sluiten van MDF-centrales heeft Tele2 recht op dezelfde informatie als KPN heeft. Dat recht wordt gediend met de standaard aankondigingstermijn van twee jaar en niet met een totale afwezigheid ervan.

MDF uitfasering: End-of-Sale

Naast de onduidelijkheid met betrekking tot het opleggen van een aankondigingstermijn, stelt Tele2 vast dat het Ontwerpbesluit meerdere lacunes bevat ten aanzien van MDF-uitfasering (waarvan Tele2 betwijfelt of dit nu de werkelijke bedoeling is van ACM). Zo is randnummer 466 bijvoorbeeld een opmaat naar de ondermijning van Tele2's business case door KPN. Daar staat nu:

End-of-sale en end-of-life uitfasering door KPN is alleen mogelijk als er een redelijk alternatief voor afnemers voorhanden is.

Afhankelijk van hoe ACM nu aankijkt tegen de vraag of er nu inderdaad een redelijk alternatief voorhanden is, zou dit dus kunnen betekenen dat KPN op ieder gewenst moment na inwerkingtreding van deze bepaling, kan besluiten om per direct een End-of-sale aan te kondigen. Non-discriminatie is te omzeilen als KPN besluit zelf alleen nog SDF-access of ODF-FttH gebaseerde diensten te verkopen (bijvoorbeeld in een bepaald geografisch gebied). Tele2 meent dat het niet de bedoeling kan zijn geweest van de ACM KPN deze mogelijkheid te geven, die chaos in de markt (en in het bijzonder onder afnemers van Tele2) teweeg zou brengen.

MDF uitfasering: non-discriminatie

In randnummer 467 gaat ACM in op de gelijke behandeling en de non-discriminatieverplichting. Tele2 is het uiteraard eens met dat principe maar is van mening dat dit anders zou moeten worden geformuleerd. ACM stelt:

'Dit betekent dat KPN geen toegangsdiensten mag uitfaseren, zolang KPN zelf gebruik maakt van het netwerkdeel dat wordt gebruikt voor het verlenen van die toegang. Dit geldt mede voor MDF-access: het is KPN niet toegestaan MDF-access uit te faseren zolang hij op de betreffende netwerkklocatie zelf gebruikmaakt van MDF-access'.

KPN kan nu aanvoeren dat ze geen gebruik maakt van MDF-access en nog wel koperlijnen inzetten. KPN heeft er immers in het verleden blijk van gegeven van mening te zijn dat ze zelf geen MDF-access afneemt voor via de MDF-centrale koper gebaseerde diensten. Uiteraard is dit een semantische discussie maar onduidelijkheid op dit punt moet voorkomen worden. Waar ACM in uitfaseringsverband spreekt over MDF-access zou ACM het volgende moeten toevoegen; dan wel koper gebaseerde diensten die KPN levert vanuit de MDF-centrale.

MDF-Tariefregulering

De norm van de Europese commissie van 8-10 Euro geldt voor de tarieven voor een volledig ontbundelde lijn. Tele2 bestrijdt dat de safety cap methode, zoals door ACM de afgelopen jaren opgelegd, leidt tot een dergelijk kostenniveau.

De safety cap leidt niet tot lijnkosten tussen de 8-10 Euro.

De kosten voor een MDF-lijn bij KPN bestaat uit de optelsom van diverse posten. Om van KPN een MDF-lijn af te nemen wordt er door KPN meer in rekening gebracht dan de maandelijkse MDF-tarieven. Er worden ook SEV, stroom, extra SLA kosten en collocatiekosten in rekening gebracht. Hierdoor komt het MDF-lijntarief aanzienlijk hoger uit dan de 8-10 Euro. Dat zou voor ACM aanleiding moeten zijn om (de hoogte van de) Safety Cap te heroverwegen.

Voorstel Tele2: aanpassen van het uitgangstarief

Evenals ACM is ook Tele2 van mening dat het geheel opnieuw optuigen van een kostenoriëntatie model voor MDF-diensten een (mogelijk) te zware exercitie zou kunnen worden en niet noodzakelijk is om de mededingingsproblemen te remediëren. Tele2 doet daarom de volgende voorstellen tot aanpassing van het MA besluit: continueer de bestaande safety cap maar pas het uitgangstarief aan.

Voor een aanpassing van het uitgangstarief is, ook los van het feit dat de safety cap niet in lijnkosten resulteert welke in overstemming zijn met de EC-norm, alle aanleiding. Bij het bepalen van de safety cap wordt immers uitgegaan van de in 2014 herziene *price cap* voor MDF-access uit 2012. Deze herziening was grotendeels gebaseerd op de aanpassing van de levensduur van het koper wat door KPN in 2008 aangepast was van 20 naar 15 jaar. Inmiddels heeft KPN die aanpassing weer ongedaan gemaakt en KPN gaat thans uit van een resterende levensduur van minimaal 10 jaar.

Hoe zat het ook alweer? De safety cap benadering gaat uit van de WPC-IIA tarieven zoals die sinds het herzieningsbesluit in 2014 golden. Dit herzieningsbesluit is in hoge mate gedreven door het beroep wat KPN heeft ingesteld tegen de WPC-IIA price caps zoals vastgesteld door de ACM in 2009. Daarin heeft KPN onder meer het volgende naar voren gebracht:

In beroepsgrond 4 voert KPN aan dat ACM ten onrechte is voorbijgegaan aan de aanpassing van de economische levensduur van het koperen aansluitnet. In 2008 heeft KPN besloten tot een aanpassing van de levensduur van het kopernet in haar eigen financiële boekhouding. Omdat het EDC-systeem de kosten van KPN als uitgangspunt dient te nemen, zoals die aan de jaarcijfers ten grondslag liggen, heeft KPN deze wijziging ook doorgevoerd in het EDC-systeem. Hierdoor wijzigt het tempo waarin KPN haar kosten terugverdiend, nu de verkorting van de economische levensduur resulteert in hogere afschrijvingen op jaarbasis. In het WPC-IIa besluit stelt ACM zich op het standpunt dat KPN deze verkorting niet in het EDC-systeem mag doorvoeren. Volgens ACM moet namelijk het kopernet door de versnelde afschrijving worden beschouwd als een asset die gedeeltelijk stranded is als gevolg van netwerkvernieuwing. Deze beslissing is in strijd met de norm van kostenoriëntatie en met ACM's keuze voor de EDC-methodiek. Bovendien is de motivering die ACM in het WPC-IIa besluit geeft voor deze beslissing, ontoereikend. Kort gezegd meent ACM dat zij hier de leegloopregel dient toe te passen omdat de levensduurverkorting resulteert in het gedeeltelijk stranded worden van het kopernet. Die redenering is onbegrijpelijk. KPN heeft nu juist besloten de levensduur van het kopernet te verkorten om te voorkomen dat het kopernet een stranded asset wordt. KPN verwacht de kosten hiervan niet meer terug te verdienen in de oorspronkelijk realistisch geachte twintig jaar, maar in vijftien jaar.

Per saldo zou dit betekenen dat KPN in 2023 in het geheel geen gebruik meer zou gaan maken van het kopernetwerk vanuit de MDF-centrale. Desondanks oordeelde het CBb op dit punt als volgt:

ACM heeft ter motivering verwezen naar de randnummers 261 tot en met 264 van de Nota van bevindingen bij het WPC-IIa besluit. In randnummer 263 erkent ACM expliciet dat de boekhouding van KPN dient als startpunt van de door haar uitgevoerde beoordeling. Hetgeen zij daaraan toevoegt ter motivering van haar beslissing in het onderhavige geval dan toch af te wijken, behelst niet meer dan het zich beroepen op het feit dat het uiteindelijk aan haar is om te bepalen of kosten die resulteren uit een boekhoudkundige ingreep mogen worden verwerkt in gereguleerde tarieven. In haar nadere zienswijze van 9 december 2011 voegt ACM hier slechts weinig aan toe. ACM herhaalt haar standpunt dat reeds uit de uitspraak van het College van 30 september 2011 volgt dat stranded assets buiten de tarieven moeten worden gehouden, maar gaat niet in op het betoog van KPN dat de versnelde afschrijving van het kopernetwerk juist een door de bedrijfseconomische werkelijkheid en door de accountant van KPN getoetste ingreep is die er toe bijdraagt te voorkomen dat het kopernetwerk een stranded asset wordt in de zin dat de kosten hiervan nog niet volledig zijn terugverdiend op het moment dat het geheel door een nieuw netwerk is vervangen. Daarmee heeft ACM haar afwijking van de boekhouding van KPN onvoldoende draagkrachtig gemotiveerd. De aanpassing van de levensduur van het kopernetwerk door KPN heeft weliswaar invloed op de hoogte van de door KPN te hanteren tarieven, maar staat toepassing van de leegloopregel als zodanig niet in de weg en is derhalve ook niet in strijd met het

oordeel van het College in de uitspraak van 30 september 2011. ACM wijst er voorts op dat zij aan andere normen heeft te toetsen dan de accountant en belastingdienst, die zich met de levensduurverkortingsakkoord hebben verklaard. Deze opvatting is juist, in de zin dat ACM dient na te gaan of door KPN opgevoerde daadwerkelijke kosten ook aan de eis voldoen dat zij redelijk en noodzakelijk zijn en er bijvoorbeeld niet toe dienen om concurrenten die wholesalediensten van KPN afnemen onnodig op kosten te jagen. Dat niet aan genoemde eis is voldaan, is door ACM niet concreet onderbouwd.

Het College oordeelt derhalve dat ACM in dit geval niet had mogen afwijken van de in de boekhouding van KPN neergelegde afschrijvingsduur van het kopernetwerk van vijftien jaar. Beroepsgrond 4 slaagt. ACM heeft in strijd gehandeld met artikel 6a.7 Tw.

KPN Jaarverslag: afschrijvingstermijn blijkt toch 20 jaar(!)

Uit de jaarverslagen blijkt dat KPN deze levensduurverkortingsakkoord in haar boekhouding heeft teruggedraaid. Inmiddels hanteert KPN in 2017 een resterende levensduur van 10 jaar. (Resultierend in 2027). Daarmee is de 20 jaar, waar ACM in WPC-IIA vanuit ging uiteindelijk toch het juiste uitgangspunt. In onderstaande tabel is opgenomen tot welke extra kosten per lijn deze wijziging heeft geleid:

Annual report	Page	Useful life	Fully depreciated	Delta between 15 and 20 years	Results in extra cost per line (***) per month
2008	94	15	2022	70 mio	1.17 euro
2009	88	14	2022	54 mio	0.90 euro
2010	102	13-18 (*)	2022-2027 (*)	54 mio	0.90 euro
2011	106	12-17	2023-2028	44 mio	0.73 euro
2012	115	12-17	2023-2033	57 mio	0.95 euro
2013	134	10-20	2024-2034	81 mio	1.35 euro
2014	136	10-20	2025-2035	84 mio	1,40 euro
2015	115	10-20-30 (**)	2025-2035-2045	82 mio	1.37 euro
2016	125	10-20-30	2026-2036-2046	68 mio	1.13 euro
2017	99	10-30	2027-2047	Not mentioned	unknown
(*) KPN starts publishing a sensitivity	(**) KPN mentions technological developments as reason for longer useful life	(***) based on 5 mio copper lines			

Ook andere feiten tonen aan dat de totale uitfasering van het kopernetwerk vanuit de MDF-centrale niet aan de orde is:

- KPN heeft in 2017 behoorlijk geïnvesteerd in een groot migratie traject om de ca. 1 miljoen PSTN-lijnen die KPN nog in haar base heeft om te zetten naar een nieuw platform: E-POTS.
- KPN levert VDSL vanuit subloop locaties. Nu zijn ca. 20% van de koper aansluitlijnen in het netwerk van KPN direct op de MDF aangesloten zonder een tussenkoppeling als een kabel verdeelkast. In die situaties fungeert de MDF-centrale tevens als SDF-centrale. KPN heeft grootschalig in VDSL vanuit deze punten geïnvesteerd.

Conclusie

Door uit te gaan van de WPC-IIA tarieven die door een kunstmatige ingreep van KPN in de afschrijvingstermijnen te hoog zijn vastgesteld, heeft dit geleid tot een voortdurend te hoog tarief voor MDF-diensten. In de jaarverslagen geeft KPN telkens aan hoeveel de extra afschrijvingen per jaar hebben gekost over alle lijnen. Afnemers als Tele2 hebben per lijn elk jaar dit bedrag teveel betaald. Zonder ingrijpen gaat deze scheefstand door. Tele2 is van mening dat dit een aanleiding zou moeten zijn voor ACM om de hoogte van de safety cap te heroverwegen door het uitgangstarief van de safety cap aan te passen. Nu KPN zelf stelt dat het kopernetwerk in ieder geval tot 2027 niet volledig zal zijn afgeschreven kan daardoor voor het 2012 tarief opnieuw uitgegaan worden van een levensduur van 20 jaar.

Overige fouten in het kostenoriëntatie model

Voorts verzuimd ACM om overige evidente fouten in het kostenoriëntatie model te repareren:

- Ten eerste (en in het bijzonder) geldt dit voor de IOR-component. Nu het ACM bekend is dat dit component onterecht onderdeel uitmaakt van het uitgangstarief dient dit gecorrigeerd te worden. Dit kan ACM overigens eenvoudig realiseren door KPN op te dragen de factuur- en betalingstermijnen in lijn te brengen met hetgeen daarover in het kostenmodel is opgenomen.
- Ten tweede is Tele2, op grond van voortschrijdend inzicht, tot de conclusie gekomen dat bij de bepaling van de collocatiekosten en/of SEV-kosten de extra kosten die KPN aan de marktpartijen voor het elektriciteitsverbruik in rekening brengt onjuist zijn meegenomen. Per saldo brengt KPN daardoor tweemaal elektriciteit kosten in rekening. Dit is in strijd met het uitgangspunt bij kostentoerekening dat kosten slechts eenmaal toegerekend mogen worden en daarom dient dit gerepareerd te worden.

VULA over Koper Toegang: Stand van zaken

In 2015 zijn Tele2 en KPN gestart met onderhandelingen over een VULA aanbod van KPN. Hoewel KPN regelmatig voor de buitenwereld doet alsof dit aanbod geheel vrijwillig is gedaan, behoeft dit nogal wat nuancering. Ten eerste is het aanbod uitsluitend onder dreiging van regulering tot stand gekomen. In feite kozen alle stakeholders (inclusief KPN) voor een praktische manier om het VULA aanbod tot stand te brengen. In plaats van het aanbod volledig voor te laten schrijven door ACM, werd er gekozen om dit in overleg te doen en vervolgens daar 'de zegen' van de toezichthouder voor te vragen. En zo geschiedde.

Voorts hadden de bestaande MDF afnemers ook iets 'weg te geven' aan de onderhandelingstafel. Om de uitrol van VDSL vanuit de subloop mogelijk te maken moest KPN zelf het VDSL signaal vanuit de hoofdverdeler intrekken en met partijen zoals Tele2 overeenkomen dat ook deze hun VDSL signalen vanuit de hoofdverdeler zouden intrekken. De inzet van KPN was dan ook dat Tele2 alle VDSL signalen die verstorend zouden kunnen werken (dus m.u.v. het directe net) uit het MDF netwerk zou verwijderen. In ruil daarvoor zou KPN een VULA aanbod doen waarmee Tele2 haar eindgebruikers met VDSL diensten zou kunnen bedienen. In de onderhandelingen had Tele2 iets uit te ruilen.

De onderhandelingen hebben geleid tot overeenstemming over een VULA aanbod van KPN gebaseerd op een CAPEX model waarvan de tarieven werden overeengekomen op basis van een inschatting van de kosten.

Op dit moment zijn niet alle DSL diensten beschikbaar als VULA product, SDSL neemt Tele2 af onder de standaard WBA overeenkomst. In randnummer 407 stelt ACM dat VULA alle producteigenschappen moet bieden die ook met MDF en SDF Acces mogelijk zijn. Tele2 wil het belang van deze verplichting benadrukken. Want onlangs liet KPN nog weten dat haar nieuwste MDF en SDF product niet (vanzelfsprekend) onder de VULA dienstverlening valt. KPN introduceert 'VPlus' een DSL variant op basis van Super vectoring. KPN geeft aan dit in eerste instantie alleen op WBA aan te bieden en niet op VULA.

Tele2 is van het VULA aanbod gebruik gaan maken enerzijds als vervanging van haar eigen VDSL gebaseerde dienstverlening, die immers ingetrokken moest worden. Daarnaast heeft Tele2 de VULA dienstverlening ingezet om tot een landelijk Triple Play aanbod te komen. Het succes daarvan is minimaal gebleken. Tele2 heeft geen business case voor VULA, hetgeen verder in bijlage 1 'Business Case Tele2' verder wordt toegelicht. Dit wordt met name veroorzaakt door het feit dat KPN met haar Telfort brand marge uitholling veroorzaakt op de Tele2 producten. Het ontbreken van een verbod op marge uitholling maakt het concurreren in deze markt voor alternatieve partijen vrijwel onmogelijk. Daarover later meer in het deel over margeuitholling.

VULA over Koper Tariefregulering

Tele2 heeft in het kader van deze marktanalyse nogmaals haar kosten geanalyseerd en een business case op basis van VULA opgesteld. Deze case is negatief en Tele2 concludeert dat (waarschijnlijk) alleen een *price squeeze* maatregel dit effectief kan remediëren. Hoewel een betere inkoopprijs dus geen garantie is op het effectief tegengaan van *price squeeze* heeft Tele2 ook belang bij een juiste kostprijs. Tele2 overweegt de kosten van VULA opnieuw te laten toetsen door ACM. Tele2 stelt vast dat ACM hier expliciet ruimte voor laat in randnummer 588:

Indien een (potentiële) afnemer van VULA over koper of KPN zelf de ACM een verzoek doet tot beoordeling van de tariefplafonds van dergelijke diensten, is KPN verplicht binnen drie maanden een EDC/WPC kostentoe rekeningssysteem dat aan de in Annex A beschreven voorschriften voldoet ter goedkeuring aan de ACM voor te leggen. Op basis daarvan zal de ACM in dat geval de tariefplafonds voor de tarieven van VULA over koper vaststellen in een tariefbesluit. Partijen kunnen te allen tijde hiertoe een verzoek doen bij de ACM.

ACM zal dan op basis van EDC de kostprijs vaststellen en niet op basis van BULRIC plus. ACM motiveert dat zorgvuldig en in beginsel kan Tele2 zich daarin vinden.

Maar in randnummer 581 stelt ACM dat VULA gereguleerd wordt als kostencomponent bovenop het MDF tarief. VULA kent meerkosten ten opzichte van MDF.

Dit is naar overtuiging van Tele2 niet terecht. Afgezien van de bezwaren die Tele2 heeft tegen de MDF tariefvaststelling (zie bij MDF), stelt Tele2 dat VULA veelal gebaseerd is op glasvezel tot aan de straatkast en dat er een veel korter koperpad gebruikt wordt dan bij MDF Access (hier wordt gebruik gemaakt van SDF-toegang). Uit de aard der zaken volgt dus dat VULA over koper een lagere kostprijs moet hebben omdat de koperbundels (de zogenaamde 900-dikaders) tussen de MDF en de SDF (zowel qua afschrijvingskosten als onderhoudskosten) uit de VULA kostprijs kunnen worden geschrapt. In het geval van de VULA over Koper ADSL2+ module is het MDF-tarief uiteraard wel de juiste bouwsteen. En dat geldt ook voor de VDSL modules waar deze gebruik maakt van het Directe Net.

Het MDF tarief kan dus niet zonder meer 1-op-1 gehanteerd worden als input voor VULA over koper. De koper *local loop* component in het VULA over Koper tarief is een mix van MDF en (het goedkopere) SDF. Deze mix zal KPN in haar kostprijs tot uitdrukking moeten brengen bij een herziening van de VULA tarieven. Tele2 verzoekt ACM om dit te repareren zodat het daadwerkelijk koperbeslag wordt opgenomen in de VULA kostprijs.

ODF-FttH Toegang: Stand van zaken

Helaas moet worden geconcludeerd dat na bijna 10 jaar geregleerde ODF-FttH toegang, nauwelijks sprake is van enige reguleringsopbrengst. Het marktaandeel van alternatieve aanbieders, welke gebruik maken van geregleerde ODF-Toegang, is verwaarloosbaar. De combinatie van (te) hoge wholesale tarieven, gebrek aan schaal en (retail-)price squeeze heeft geresulteerd in een vastgelopen situatie.

Tele2 is geen ODF-FttH afnemer omdat wij al in een vroeg stadium hebben geconstateerd dat er vooralsnog helaas geen business case is voor ODF-FttH. Tele2 sluit niet uit dat in de toekomst wellicht wel een case ontstaat op de 400 KPN netwerklocaties waar Tele2 reeds is uitgerold. Naar de overtuiging van Tele2 zal KPN vroeg of laat deze locaties gaan inzetten voor haar FttH uitrol. KPN heeft nu eenmaal een bestaand netwerk en zal dat vanwege *efficiencies* ook inzetten voor FttH. Het is wel de vraag of Tele2 nog op deze locaties aanwezig is aangezien KPN er momenteel alles aan gelegen lijkt om ons uit deze locaties te krijgen.

Business case: WIK en NERA

Tele2 kan zich vinden in het besluit van ACM om toegang tot ODF-FttH te reguleren maar merkt op dat er nog steeds geen business case is, gegeven de huidige wholesale prijzen. ACM heeft in 2014 onderzoek laten doen door NERA, waarna WIK in 2017 een vergelijkbaar onderzoek heeft gedaan. In de vorige reguleringsronde heeft Tele2 het NERA rapport uitgebreid becommentarieert.

NERA zag een Business case voor toetreders op basis van FttH voor zowel gedeeltelijke als volledige uitrol. De base case ging uit van een marktaandeel van 8% oplopend tot 20% in 2018 voor toetreders 1 die vrijwel volledig uitrolde en een marktaandeel van 4% tot 10% in 2018 voor een toetreders die voor de helft uitrolde. In retrospect zijn die percentages te optimistisch.

WIK komt tot de conclusie dat er geen business case is op basis van een potentieel marktaandeel van toetreders van 2%. Dit is meer in lijn met de realiteit waar, na bijna 10 jaar geregleerde FttH toegang, van de 2,3 miljoen *homes passed* er 64.000 zijn geactiveerd door afnemers van ODF-FttH per Q2 2017 (ACM in randnummer 419), WIK concludeert dat er geen business case is, niet voor een volledige uitrol maar ook niet voor een gedeeltelijke uitrol. Zij het dat het bij gedeeltelijke uitrol minder negatief wordt.

Regulering Netvlakken en bijbehorende faciliteiten

Reggefiber rolde uit vanuit een *greenfield* situatie. Ze had geen historie als netwerkaanbieder en beschikte voor de uitrol niet over co-locatiefaciliteiten en PoPs. Vanuit die *greenfield* situatie is ze op efficiënte wijze Area en City PoPs gaan bouwen. Efficiënt met het oog op haar eigen kosten en efficiënt met het oog op de kosten die afnemers moesten maken om toegang te krijgen tot het aansluitnetwerk van Reggefiber. Reggefiber had destijds belang bij zoveel mogelijk wholesale afname van haar ODF-FttH aanbod omdat ze voor zichzelf geen rol zag weggelegd op de retailmarkt.

In 2014 is KPN eigenaar geworden van Reggefiber. KPN is niet een partij die opereert vanuit een *greenfield* situatie. KPN heeft wel een eigen retailorganisatie en is op de retailmarkt dominant samen met VZ. KPN is niet van plan op vrijwillige basis toegang te verlenen. Dat blijkt wel uit haar Vrijwillige Aanbod waarin ze alleen nog ODF-FttH toegang aanbiedt aan bestaande afnemers op de al overeengekomen locaties.

Over de uitrol van KPN, die al een koper aansluitnetwerk en een uitgebreid glasvezel backbone netwerk heeft uitgerold, kan het volgende worden vastgesteld:

- KPN heeft geen boodschap aan de efficiëntie van de kosten die afnemers van ODF toegang moeten maken, integendeel: hoe meer kosten, hoe beter;
- KPN heeft belang bij efficiënte uitrol op basis van haar al bestaande netwerk en niet op basis van *greenfield*;
- KPN rolt op dit moment alleen uit naar nieuwbouw huizen veelal vanuit straatkasten.

Het eerste punt heeft ACM goed geadresseerd in randnummer 278 van het huidige ULL besluit:

Mede uit het rapport van NERA blijkt echter dat de huidige CityPoP's van KPN gemiddeld slechts circa 3.500 huishoudens bedienen. Verder blijkt dat KPN nu al meer CityPoP's heeft geplaatst dan dat hij in eerste instantie voor heel Nederland had voorzien. Dit terwijl KPN zijn FttH-netwerken naar nog geen kwart van alle Nederlandse huishoudens heeft uitgerold. Alhoewel een deel van de CityPoP's weliswaar een relatief groot aantal AreaPoP's aggregeert en daardoor een dekking heeft van tienduizenden huishoudens, bestaan er relatief veel CityPoP's die slechts enkele duizenden of zelfs maar honderden huishoudens bedienen. Die kleine CityPoP's blijken in de praktijk regelmatig geheel geen aggregatiefunctie te hebben, maar fungeren feitelijk alleen als AreaPoP en staan niet in directe verbinding met andere AreaPoP's. ACM is van oordeel dat hierdoor de business case op ODF-access FttH voor alternatieve aanbieders negatief wordt beïnvloed. Ook NERA concludeert dat een voldoende hoge aggregatie van Area PoP's per CityPoP relevant is voor de business case van toetreders:

The ratio of Area-PoPs per City-PoP is also an important determinant of an entrant's business case. If Reggefiber is able connect a higher number Area-PoPs per City-PoP, an entrant is able to spread costs associated with the City-PoP, including backhaul, between more homes. Therefore, Reggefiber's ability in building more Area-PoPs connected to a City-PoP may be an important factor in the business case decision.

Het tweede punt wordt ook benoemd in randnummer 279 van het ULL besluit:

Aangezien een deel van de CityPoP's relatief klein is en/of geen aggregatiefunctie heeft, acht ACM die netwerkklocaties geen onderdeel van het lokale netvlak. Naar het oordeel van ACM dient KPN in die gevallen op hoger gelegen lokale netwerkklocaties (MC-locaties) ODF-backhaul te leveren, als afnemers van ODF-access FttH daartoe een redelijk verzoek doen. In paragraaf 7.3.4 heeft ACM toegelicht dat de MC-locaties lokale netwerkklocaties in het netwerk van KPN zijn waar MDF-access en VULA dient te worden aangeboden. Het gaat bovendien om toekomstvaste netwerkklocaties die de komende jaren niet zullen worden uitgefaseerd. KPN maakt overigens al zelf gebruik van de backhaulverbinding tussen de ODF-locatie en de MClocatie. 280. ACM acht een verzoek tot ODF-backhaul op een MC-locatie in de hierna beschreven gevallen redelijk, als de uitrol van alternatieve aanbieders naar (een deel van) de onderliggende CityPoP's in hetzelfde dekkingsgebied van de betreffende MC-locatie is uitgebleven en daar evenmin een redelijk verzoek toe is gedaan door een alternatieve aanbieder. ACM is daarbij van oordeel dat een dergelijk verzoek alleen redelijk is als de betreffende CityPoP's een bereik hebben van minder dan 10.000 aansluitingen (homes connected) en waarvan evenmin op basis van concrete plannen kan worden aangetoond dat de CityPoP's een groter dekkingsgebied dan 10.000 aansluitingen zullen krijgen. Ten behoeve van de regulering van ODF-access FttH vanaf 1 januari 2009 is namelijk de aanname geweest dat de FttH aansluitnetwerken een omvang zouden hebben van minimaal 10.000 aansluitingen. Die kleinste categorie aansluitgebieden zou naar verwachting ieder door één CityPoP worden bediend.¹³¹ Op basis van die aanname heeft ACM destijds geoordeeld dat er voor alternatieve aanbieders een business case bestaat op basis van ODF-access FttH, mits zij gebruik kunnen maken van een gereguleerde ODFbackhaul met een uitkoppeling op het lokale netvlak. Dit is ook een belangrijke aanname geweest bij de vaststelling van de gereguleerde tarieven. Het is derhalve van belang dat de ODF-backhaul uitgekoppeld kan worden op netwerkklocaties met een bereik van minimaal 10.000 huishoudens.

Het derde punt wordt benoemd in randnummers 59, 60 en 89 van het Concept WFA besluit:

*Tot 2014 rolde Reggefiber als joint venture van KPN en Reggeborgh het glasvezelnetwerk uit naar 300.000 à 400.000 huishoudens per jaar. Eind 2014 verkreeg KPN de uitsluitende zeggenschap over Reggefiber. Sinds 2015 is de uitrol van glasvezel door KPN sterk afgenomen (zie ook Figuur 3.2). **[Vertrouwelijk:]**.*

KPN rolt daarbij voornamelijk nog glasvezel uit naar nieuwbouwwijken. KPN heeft aangegeven dat het duur en tijdrovend is om op grote schaal glasvezel uit te rollen.

In de afgelopen reguleringsperiode is KPN op kleine schaal begonnen met het uitrollen van een glasvezelnetwerk vanuit de koperstraatkast naar nieuwbouwwoningen. Bestaande woningen worden daarbij niet aangesloten op glasvezel, maar houden de koperverbinding. KPN gebruikt in deze uitrol nog steeds de huidige Point-to-Point techniek en daarbij wordt de ODF in de koperstraatkast geplaatst. Alternatieve aanbieders kunnen dus ontbundelde glasvezeltoegang afnemen in de straatkast, daarbij zal het aantal aan te sluiten huishoudens beperkt zijn [vertrouwelijk:]. De verwachting is dat fysieke ontbundeling van deze glasvezellijnen bij dergelijke lage aantallen economisch gezien niet is te realiseren

Tele2 merkt op dat de regulering uit ULL randnummers 278 en 279 niet terugkomt in het concept WFA besluit. ACM lijkt er nu vanaf te stappen door te stellen dat ODF backhaul naar de MC locaties niet langer wordt opgelegd (randnummer 455). Tele2 pleit er voor dat, in het definitieve Besluit, er vergelijkbare bepalingen worden opgenomen zoals in randnummers 278 en 279 van het vigerende ULL Besluit zijn vervat.

Ook nu KPN alleen nog uitrolt naar nieuwbouw is het van belang dat ACM ook voor deze aansluitingen vasthoudt aan een Access model waarbij de straatkast, het eerste aggregatiepunt, niet het enige gereguleerde toegangspunt is (omdat toegang op staatkastniveau zelden een positieve business case meebrengt). Deze straatkasten zijn verbonden met een City-PoP, ofwel met de dichtstbijzijnde KPN centrale. Dit kan een MDF of een MC locatie zijn.

Daar moet naar inzicht van Tele2 ODF toegang worden geboden tegen gereguleerde voorwaarden. ACM zal tenminste moeten opleggen dat er gereguleerde toegang beschikbaar komt op het tweede aggregatiepunt in het KPN netwerk gerekend vanuit de glasvezelaansluiting bij de klant (net als in het Reggefiber model met een CityPoP boven de Area PoPs).

Daar waar KPN bestaande PoPs inzet voor haar FttH uitrol verzoekt Tele2 om op te leggen dat de afgenomen footprints in het kader van MDF (of voice interconnectie) ook gebruikt mogen worden voor ODF toegang.

ODF-FttH Tariefregulering

Tele2 heeft in het verleden aangegeven dat onder het huidige tariefreguleringsregime geen business case is voor toetreding op basis van ODF-FttH. Tele2 herhaalt haar kritiek op dit punt en verwijst daarvoor naar de eerder ingediende bezwaren tegen de invulling van de ODF-FttH tariefregulering.

In randnummer 597 van het Ontwerpbesluit haalt ACM het standpunt van T-Mobile in deze aan. Kort samengevat stelt T-Mobile dat het tariefreguleringskader moet worden herzien. Tele2 is het daarmee eens. Er zijn immers majeure wijzigingen ten opzichte van het moment waarop het kader tot stand is gekomen:

- KPN stopt vrijwel met uitrol; alleen in nieuwbouw wordt nog uitgerold.
- KPN zet bestaande netwerk elementen in bij de FttH uitrol, Koperstraatkasten, MDF locaties, MC's. De inzet van bestaande netwerkelementen leidt tot andere kosten dan de greenfield benadering van Reggefiber.
- De bezetting van het FttH netwerk neemt toe. Reggefiber ging nog uit van een minimale bezetting van 30% en haalde dat op basis van vraagbundeling vaak niet. KPN realiseert nu gemiddeld ~ 50%, juist omdat ze gestopt is met uitrollen. Er komen langzaam maar zeker klanten bij in het dekkingsgebied en tegelijkertijd zijn er geen nieuwe vraagbundelingsgebieden meer waar KPN start met een bezetting van 30% of lager. De nieuwbouw uitrol van KPN kent per definitie een hoge bezetting omdat FttH daar geen concurrentie van DSL ondervindt. KPN rolt daar geen koper meer uit. Tele2 schat in dat de bezetting bij uitrol in nieuwbouw het gemiddelde eerder verhoogt dan verlaagt. Een inherent hogere bezetting leidt tot andere kosten dan eerder gemodelleerd.

Dit zijn allemaal majeure wijzigingen die een herijking van het bestaande kostenmodel rechtvaardigen.

Omdat de ODF-FttH tarieven een bouwblok zijn voor de VULA over FttH tarieven (zie randnummer 621), is het van groot belang dat het ODF-FttH tariefreguleringskader herzien wordt. Na bijna 10 jaar zonder enige reguleringsoptbrengst, biedt de introductie van VULA over FttH mogelijk nieuwe kansen voor toetreders. Echter indien er niets veranderd aan het tariefreguleringskader voor ODF-FttH, zal het ODF-FttH een (wankele) basis zijn voor effectieve VULA over FttH toegang.

VULA over FttH Toegang

ACM wenst aan de kritiek op de beperkte economische haalbaarheid van ODF-FttH uitrol tegemoet te komen door ook een toegangsverplichting VULA over FttH op te leggen. Tele2 is van mening dat ACM deze verplichting echter zou moeten opleggen voor de gehele FttH footprint en niet alleen voor die gebieden waar er zich minder dan 10.000 huishoudens in een City PoP gebied bevinden.

Zoals vrijwel altijd met business cases voor toegang tot netwerken is er eerst een klantenbestand nodig om de investeringen in lokale toegang te rechtvaardigen (ladder of investment). Het is evident dat KPN's commerciële WBA over FttH aanbod niet heeft geresulteerd in een dergelijke opbouw van een klantenbestand (net zo min als KPN's Vrijwillige Aanbod zal resulteren in substantiële werving van klanten). Een gereguleerd VULA over FttH aanbod zou mogelijk een betere kans van slagen op de markt kunnen hebben (in het bijzonder in combinatie met een ND-5 toets).

Alleen bij een volledig VULA aanbod voor de hele footprint is het mogelijk om naar ODF toegang toe te groeien. Zonder die landelijke VULA toegang zal marktaandeel gewonnen moeten worden op een combinatie van WBA en VULA. Dat is vrijwel onmogelijk. Tele2 biedt al een paar jaar FttH diensten die ze WBA inkoopt maar Tele2 heeft op basis van deze inkoop noodgedwongen een propositie in de markt staan die ver boven de markt is geprijsd en deze levert desondanks nauwelijks een positieve contributie marge per klant. Uiteraard staan bij dit aanbod de potentiële klanten ook niet in de rij.

Voorts wenst Tele2 te wijzen op de inconsistentie in ACM's beleid in deze. ACM wijkt hier met haar regionale regulering van de markt ten onrechte af van al haar eerdere toegangsregulering die altijd 'nationwide' hetzelfde was. Vergelijk VULA over koper en MDF Access of HKWBT en MDF Access. In die gevallen geldt en gold ook niet het argument van dubbele regulering. Op basis van dezelfde argumenten als destijds zal ACM zal deze regulering in lijn moeten brengen met haar beleid tot nu toe.

VULA over FttH Tariefregulering

In randnummer 586 stelt ACM het volgende:

De ACM zal in eerste instantie niet ambtshalve de tarieven voor VULA over koper beoordelen. De ACM geeft partijen in beginsel een termijn van zes maanden na de inwerkingtreding van dit marktanalysebesluit om via onderhandeling tot een overeenkomst te komen.

Tele2 wenst ACM erop te wijzen dat afnemers, naast de dreiging van ingrijpen door ACM, geen noemenswaardige onderhandelingspositie kunnen innemen ten opzichte van KPN. Het feit dat KPN in het Vrijwillige Aanbod een eenmalige (additionele) investering van 10 miljoen Euro verlangt om VULA over FttH af te nemen, is al een duidelijke indicatie dat de kans om via de commerciële weg overeenstemming te bereiken over het tarief, uiterst klein is.

Uit het huidige Ontwerpbesluit is helaas niet eenduidig op te maken of afnemers al eerder ACM om het vaststellen van tariefplafonds mogen verzoeken dan de, in randnummer 586 genoemde, termijn van 6 maanden, Tele2 verzoekt ACM om klip en klaar op te nemen dat afnemers een dergelijk verzoek mogen doen zodra zij vaststellen er niet met KPN uit te kunnen komen.

Verbod op marge-utholling: ND-5

De laatste keer dat ACM *price squeeze* regulering oplegde in een marktanalysebesluit voor toegang op wholesale niveau, (ULL besluit 29 december 2011) deed ze dat op goede gronden. Er was sprake van ongelijke omstandigheden tussen Tele2 enerzijds en KPN anderzijds. ACM verwoorde dat als volgt in randnummer 431:

'Het marktaandeel van Tele2 is relatief klein en Tele2 is afhankelijk van de inkoop van ontbundelde toegang bij KPN. Tele2 is daardoor kwetsbaar voor marge-utholling. KPN heeft schaal- en breedtevoordelen en daardoor een lagere kostprijs dan een kleinere partij als Tele2. KPN kan relatief gemakkelijk gerichte aanbiedingen doen'

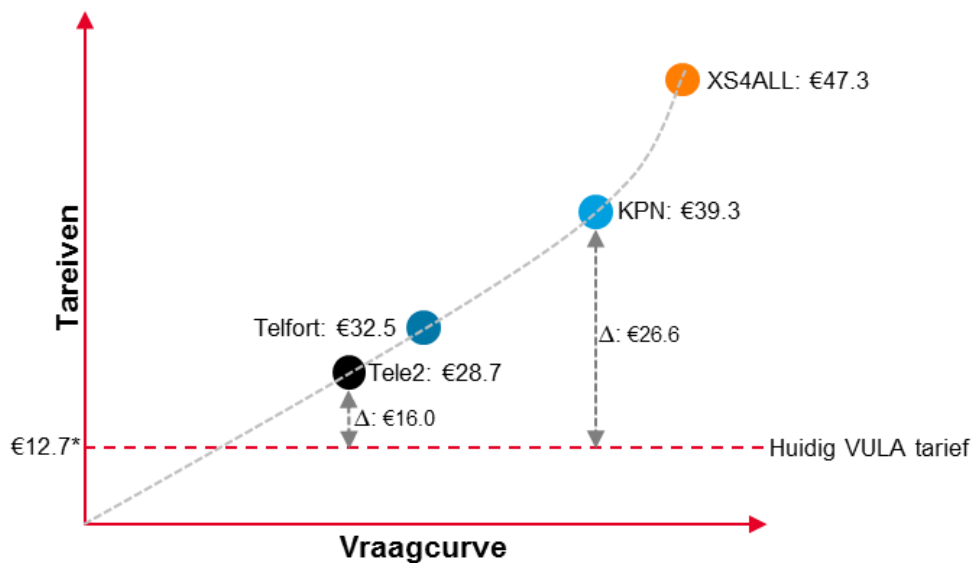
Daarbij ging het om problemen op HKWBT markt. ACM maakte zich terecht zorgen over de ontwikkeling van de wholesale markt voor HKWBT. ACM was bang dat Tele2 de markt zou moeten verlaten omdat er op de wholesale markt nauwelijks meer werd verkocht.

Op dit moment ziet Tele2 grote problemen op de internettoegangsmarkt. Het eigen marktaandeel krimpt^[1] in een jaar tijd van 4,4% naar 4,1% (waarbij de marktaandelen van zowel KPN als VZ stabiel blijven). Ook in deze voorgenomen regulering is Tele2 voor toegang afhankelijk van inkoop bij één, mogelijk twee partijen. Echter nieuwe toegangsdiensten als VULA over koper en WBA FttH zijn geen basis gebleken om netto te groeien in klanten bestand (of zelfs maar te compenseren voor het verlies van MDF-toegang gebaseerde klanten).

Beide *incumbents* hebben schaal en breedtevoordelen ten opzichte van Tele2 (en andere alternatieve aanbieders) en daardoor een lagere kostprijs. Bovendien hebben zowel VZ als KPN wel degelijk de prikkel tot marge-utholling van alternatieve aanbieders. Selectieve prijsontersbieding via retentie-proposities faciliteert immers de jaarlijkse prijsverhoging van beide *incumbents* omdat eventuele overstappers met zeer scherpe aanbiedingen worden weerhouden van een definitieve overstap. De ACM dient dit door middel van een ND-5 toets op alle gereguleerde toegangsdiensten (MDF toegang, FttH en VULA) een einde te maken aan deze praktijk. Dit is noodzakelijk om te voorkomen dat de marktaandelen van de alternatieve partijen in de komende reguleringsperiode nog verder onder druk komen te staan en deze partijen feitelijk uit de markt gedrukt worden.

Tele2 wenst te benadrukken dat een ND-5 toets een betere remedie is om de concurrentie op de markt weer op gang te brengen dan bijvoorbeeld het vaststellen van tariefplafonds. Tele2 wenst deze stelling te illustreren aan de hand van onderstaande grafiek:

^[1] Q4 2017 Kwartaalrapport over de breedbandmarkt; Telecompaper



* Vula tarief bestaat uit: MRC (€10.63) + NRC (€173.5 investering per poort / 84 maanden looptijd van poort = €2.07) = €12.70

In bovenstaande grafiek is weergegeven hoe de VULA-over-koper gebaseerde verkooptarieven van KPN's verschillende *brands* en het VULA-over-koper gebaseerde verkooptarief van Tele2 zich verhouden tot de kostprijs van VULA (over koper). Omdat zowel KPN als Tele2 een grote variëteit aan verschillende producten aanbieden, is er hier gekozen om de gemiddelde verkoopprijs te hanteren van exact dezelfde set aan referentieproducten welke WIK eveneens heeft gebruikt ten behoeve van haar onderzoek.

In de grafiek is te zien hoe KPN op haast klassieke wijze differentieert langs de vraagcurve. Min of meer hetzelfde product wordt verkocht via verschillende *brands* tegen oplopende tarieven. Het is vooral hun vertrouwde karakter en betrouwbare imago (vaak in combinatie met de angst van de klant om over te stappen) die het *incumbents* mogelijk maakt om voor dezelfde dienstverlening een premium te vragen. Voor een alternatieve aanbieder is het vragen van een premium commerciële zelfmoord. Deze aanbieders moeten goedkoper en beter zijn dan *incumbents* om klanten te bewegen naar hen over te stappen.

Business case aanbieders vs. business case KPN

In de grafiek is eveneens te zien dat Tele2 en Telfort vergelijkbare tarieven hanteren. Indien Tele2 meer naar het prijsniveau van KPN zou bewegen, zou er een gezonde afstand van het VULA inkoop tarief ontstaan. Echter vanwege de aanwezigheid van Telfort in de markt is dat niet mogelijk (zowel Tele2's bestaande klanten als potentiële nieuwe *intake* zouden dan immers naar het goedkopere Telfort wegvloeien). Tele2 dient qua tariefsniveau in dezelfde range als Telfort te blijven. Consequentie daarvan is echter wel dat er onvoldoende afstand ontstaat tussen de VULA inkoop prijs en de retailverkoop prijs welke Tele2 in de markt door de aanwezigheid van Telfort krijgt 'opgelegd' (uiteraard is dit geen toeval, men kan bij KPN ook rekenen).

Vice versa wordt KPN niet geraakt door (hoge) VULA tarieven. Voor KPN gaat het immers niet om maandelijkse *cash out* kosten per klant (zoals voor alternatieve aanbieders het geval is). KPN's business case is primair CAPEX gedreven. KPN doet een voorinvestering in haar netwerk en vervolgens zorgt iedere betalende klant voor een dekkingsbijdrage. Het loont dus voor KPN om te differentiëren langs de vraagcurve (betalingsbereidheid). Voor KPN is het van belang dat de gemiddelde opbrengst per klant (van al haar *brands*) voldoende is om de investering in haar netwerk terug te verdienen. Omdat KPN zoveel klanten heeft die bereid zijn om een premium te betalen, kan KPN het zich permitteren om, via het Telfort *brand*, voor een bepaald klantsegment met een lagere opbrengst genoeg te nemen. Op deze wijze realiseert KPN voor zichzelf een

gezonde business case, en wordt alternatieve aanbieders en passant de pas afgesneden. Deze problematiek wordt verder toegelicht in bijlage 1 'Business Case Tele2'.

Situatie voor (VULA/WBA over) ODF-FttH

Omdat Tele2, vanwege KPN's te hoge WBA over FttH tarieven, niet actief in dit segment, is er voor FttH gebaseerde wholesale diensten geen grafiek opgenomen waarin vergelijkbare issues met *price squeeze*/business case zijn weergegeven. Voor alternatieve aanbieders in dit segment is de situatie overigens identiek aan de situatie van Tele2 in het VULA over Koper segment. Deze aanbieders kunnen niet boven het retailtariefniveau van Telfort aanbieden (anders verwerven ze geen klanten, maar zullen ze eerder bestaande klanten kwijt raken). Dat betekent echter eveneens dat deze aanbieders geen positieve business case op glas gebaseerde toegang kunnen realiseren.

Waarom een ND-5 Toets? (als noodzakelijke aanvulling op tariefplafonds)

Indien nu het gereguleerde glasvezel tarief, via de methode van het opleggen van tariefplafonds, met een paar Euro verlaagd zou worden, dan kan KPN de Telfort producten eveneens met enkele Euro's verlagen. Alternatieve aanbieders zouden deze tariefsverlaging moeten counteren met een vergelijkbare prijsaanpassing, zodat er *de facto* niets veranderd aan de concurrentieverhoudingen. Een ND-5 toets voorkomt dat de *incumbents* (de intentie van) tariefregulering omzeilen. Overigens gaat hetzelfde op voor VZ. Met het opleggen van tariefplafonds wordt niet voorkomen dat VZ dusdanige retentie-aanbiedingen doet de overstap van de Kabel in hoge mate frustreren en alternatieve aanbieders feitelijk uit de markt dreigen te drukken.

Invulling van de ND-5 Toets

Het is van cruciaal belang dat ACM een *margin squeeze* toets oplegt waarin alle relevante wholesale en retail kosten volledig (*fully allocated*) worden meegenomen. In het verleden heeft ACM de ND-5 helaas zo vorm gegeven dat deze bleef steken in goede bedoelingen, maar de reguleringsopbrengst nihil was. Met de jaren is de ND-5 toets verbeterd. Met de aanpassingen van de ND-5 toets in het laatste ULL besluit, zijn nagenoeg alle eerdere omissies gecorrigeerd (het betrof hier een Retail ZND naar Wholesale ULL toets). Hoewel ook deze invulling van de toets nog verbeteringen behoeft, dient ACM deze toets als uitgangspunt te nemen voor het opleggen van een toets in het nieuwe Besluit omdat hiermee de bedoeling van het opleggen van de toets (het tegengaan van marge-uitholling) veel dichter wordt benaderd dan eerdere varianten van de ND-5 toets.

VodafoneZiggo: Verplichtingen

(Virtueel) ontbundelde toegang

Ten aanzien van de analyse van de mogelijkheden van (virtueel) ontbundelde toegang wenst Tele2 het volgende naar voren brengen. Ontbundelde toegang tot het netwerk van de Kabel (op het niveau van de multitap) wordt uitgesloten. Echter de argumenten op basis waarvan ACM VULA op Kabel afschrijft, doen toch wel erg veel denken aan de vastgeroeste vocabulaire waar ook KPN zich van bediend in het geval een toezichthouder een toegangsverplichting oplegt (te complex, te duur, de locaties zijn niet toekomstvast; kortom, men kan er beter helemaal niet aan beginnen).

Opgelegde verplichtingen dienen uiteraard proportioneel te zijn, en, op basis van wat ACM in haar analyse naar voren brengt, is het aannemelijk dat een VULA verplichting op de Kabel, in ieder geval voor deze reguleringsperiode, niet passend is. Voor komende reguleringsperiodes zou dat echter anders kunnen liggen. Nu beseft Tele2 zich terdege dat komende reguleringsperiodes geen onderwerp zijn van ACM's analyse, maar ACM zou er in ieder geval voor kunnen zorgen dat het de Kabel wordt verboden om haar netwerk zo te ontwerpen dat VULA op Kabel eerder verder uit het zicht verdwijnt dan dichterbij komt. ACM zou dat bijvoorbeeld kunnen bewerkstelligen door netwerkwijzigingsplannen van de Kabel te beoordelen op geschiktheid voor Wholesale toegang.

WBT op kabel

Voor ons commentaar op de toegangsverplichting voor WBT over Kabel verwijst Tele2 naar bijlage 3 'Kabel Toegang' bij onze reactie.

Verbod op marge-utholling: ND5

In het hoofdstuk over potentiële mededingingsproblemen heeft Tele2 reeds aangetoond dat VZ haar klantenbestand verdedigt door middel van selectieve prijsonderbieding. VZ hanteert (te) lage retailtarieven om haar klanten te weerhouden (potentieel) over te stappen naar een concurrent. Het risico op te lage retailtarieven (en door uitsluiting van alternatieve partijen uiteindelijk dus te hoge retail-tarieven) is er dus wel degelijk en ACM zou dit moeten remediëren in haar Besluit.

Het is hierbij van cruciaal belang dat ACM een *margin squeeze* toets oplegt waarin alle relevante wholesale en retailkosten volledig (fully allocated) worden meegenomen. In het verleden heeft ACM de ND-5 helaas zo vorm gegeven dat deze bleef steken in goede bedoelingen, maar de reguleringsopbrengst nihil was. Met de jaren is de ND-5 toets verbeterd. Met de aanpassingen van de ND-5 toets in het laatste ULL besluit, zijn nagenoeg alle eerdere omissies gecorrigeerd (het betrof hier een Retail ZND naar Wholesale ULL toets). Hoewel ook deze invulling van de toets nog verbeterd zou kunnen worden, dient ACM deze toets als uitgangspunt te nemen voor het opleggen van een toets in het nieuwe Besluit omdat hiermee de bedoeling van het opleggen van de toets (het tegengaan van marge-utholling) veel dichterbij wordt benaderd dan eerdere varianten van de ND-5 toets.

Tariefregulering WBT op kabel

In randnummer 756 stelt ACM het volgende:

De ACM zal in eerste instantie niet ambtshalve de tarieven voor WBT beoordelen. De ACM geeft partijen in beginsel een termijn van zes maanden na de inwerkingtreding van dit marktanalysebesluit om via onderhandeling tot een overeenkomst te komen.

Tele2 wenst ACM erop te wijzen dat afnemers, naast de dreiging van ingrijpen door ACM, geen noemenswaardige onderhandelingspositie kunnen innemen ten opzichte van VZ. Gegeven het feit dat VZ (en haar voorgangers) zich altijd tegen kabeltoegang hebben verzet, acht Tele2 dat de kans om via de commerciële weg overeenstemming te bereiken over het tarief uiterst klein is.

Helaas is uit het huidige Ontwerpbesluit niet eenduidig op te maken of afnemers al eerder ACM om het vaststellen van tariefplafonds mogen verzoeken dan de, in randnummer 756 genoemde, termijn van 6 maanden. Tele2 verzoekt ACM om duidelijk op te nemen dat afnemers een dergelijk verzoek mogen doen zodra zij achten er niet met VZ uit te kunnen komen.

Bijlagen

Tele2 verwijst in bovenstaande reactie op uw Ontwerpbesluit verschillende malen naar een aantal bijlagen. Zie onder voor een overzicht. Deze bijlagen zullen u uiterlijk 24 april worden toegestuurd.

Bijlagen:

- 1 Business Case Tele2
- 2 Vrijwillig aanbod KPN
- 3 [REDACTED]
- 4 Retailanalyse zakelijke netwerkdiensten
- 5 Retailmarkt voor (bundels met) vaste internettoegang

Inhoudsindicatie

- Business Case Vula; WIK rapport
Bespreking aanbod, gespreksverslag
[REDACTED]
Onderzoeken Panteira en Dialogic
Onderzoeken Blauw en TP