



Zienswijze

---

## Ontwerpbesluit

### Marktanalyse Wholesale Fixed Access

Van: Voiceworks B.V. en Xenosite B.V.

Zaaknummer: ACM/17/019945

Datum ontwerpbesluit: 27 februari 2018

Datum zienswijze: 9 april 2018

*Openbare versie*

---

# Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Bedenkingen	4
2.1	Actuele concurrentie	4
2.2	Toegangsverplichting	5
2.3	Non-discriminatieverplichting	8
2.4	Tariefregulering, Referentieaanbod & Transparantieverplichting	8
3	Conclusie	9

# 1 Inleiding

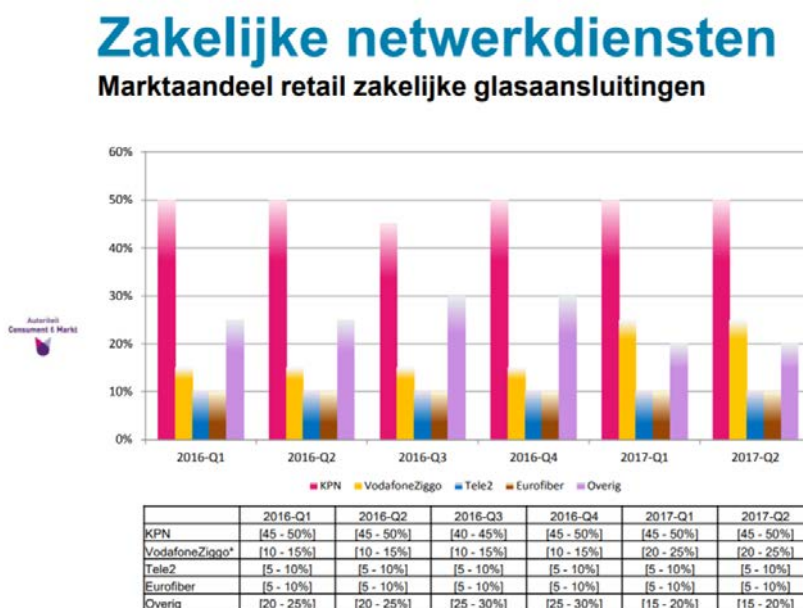
Voiceworks en Xenosite hebben kennis genomen van het ontwerpbesluit inzake Wholesale Fixed Access. In het hiernavolgende gaan Voiceworks en Xenosite in op de verschillende onderdelen van het ontwerpbesluit waarvan Voiceworks en Xenosite hun bedenkingen hebben en die naar hun oordeel nadere aandacht verdienen.

## 2 Bedenkingen

Voiceworks en Xenosite hebben hun bedenkingen bij de actuele concurrentie, toegangsverplichting, tariefregulering, het referentieaanbod en de transparantieplichting, welke zij hieronder per onderwerp nader zullen toelichten.

### 2.1 Actuele concurrentie

De ACM concludeert in de marktanalyse Wholesale Fixed Access dat KPN en VodafoneZiggo (hierna: VZ) beiden over netwerken beschikken die voordelen bieden. Enerzijds geeft zij aan dat het kabelnetwerk van VodafoneZiggo hogere snelheden en betere upgrademogelijkheden biedt dan het kopernetwerk van KPN. Anderzijds biedt het glasvezelnetwerk van KPN, dat een beperktere dekking heeft, de mogelijkheid tot ongelimiteerde up- en downloadsnelheden en kan het capaciteitsgaranties leveren aan zakelijke eindgebruikers. De ACM kan op basis hiervan niet concluderen dat KPN of VZ een duidelijk voordeel heeft ten opzichte van de ander. ACM geeft aan dat beide partijen via hun netwerken de mogelijkheid hebben om de komende jaren netwerkupgrades uit te voeren en hogere snelheden aan te bieden. ACM stelt tot slot dat voordelen als gevolg van een technologische voorsprong of superioriteit van KPN of VodafoneZiggo daarom zijn beperkt.<sup>1</sup> Voiceworks en Xenosite zijn het niet volledig eens met de verwachting van ACM dat beide partijen gelet op voornoemde in de komende jaren voldoen aan de groeiende bandbreedtebehoefte van eindgebruikers. Echter, ACM gaat in haar conclusie uit van een niet gereguleerde dienst, namelijk FTTO en deze dienst wordt grotendeels geleverd door KPN. VZ is ook actief op de zakelijke glasvezel markt, echter VZ heeft slecht een zeer beperkte dekking vergeleken met KPN zoals blijkt uit onderstaande gegevens betreffende het marktaandeel retail zakelijke glasaansluitingen.<sup>2</sup>



Ter verduidelijking merken Voiceworks en Xenosite op dat FTTO in dit kader WEAS, de zakelijke glasvezeldienst van KPN betreft en niet de WBA FTTH afgeleide FTTO. ACM vergelijkt hierin niet de juiste diensten c.q. componenten met elkaar. Voiceworks en Xenosite concluderen hieruit juist dat KPN wel een voordeel geniet als gevolg van een technologische voorsprong en

<sup>1</sup> Zie randnummer 193 van het Ontwerpbesluit marktanalyse wholesale fixed access

<sup>2</sup> <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2018-01/telecommonitor-rapportage-eerste-halfjaar-2017.pdf> (zie speciek pagina 37)

superioriteit. Voiceworks en Xenosite verzoeken ACM er zorg voor te dragen dat KPN niet van bovengenoemd voordeel geniet, zodat de concurrentie juist wordt bevorderd evenals de interne markt en de belangen van de eindgebruiker.

## 2.2 Toegangsverplichting

De ACM concludeert dat KPN en VZ de mogelijkheid en prikkel hebben om Wholesale Fixed Access (hierna: WFA) te weigeren. De mededinging wordt daardoor belemmerd, wat nadelig is voor eindgebruikers.<sup>3</sup> De ACM legt een toegangsverplichting op. De doelstelling van de verplichtingen betreffen het bevorderen van concurrentie, ontwikkeling van de interne markt en het bevorderen van de belangen van eindgebruiker wat betreft keuze, prijs en kwaliteit. Concurrentiebevordering en interne marktontwikkeling worden het best bereikt door voorrang te geven aan verplichtingen die infrastructuurconcurrentie bevorderen. Door een toegangsverplichting aan zowel KPN als VZ op te leggen hebben alternatieve aanbieders de mogelijkheid om, gegeven de kenmerken van deze netwerken, zelf een goede afweging te maken betreft het netwerk waartoe zij toegang willen. Toegang tot het netwerk van KPN en daarbij ook toegang tot het netwerk van VZ zal concurrentie bevorderen, doordat een alternatieve aanbieder zich kan ontwikkelen tot een retailconcurrent van KPN en VZ.

*KPN: WBT is niet gereguleerd*

De ACM trekt de volgende conclusie:

“In het voorgaande heeft de ACM geconcludeerd dat het opleggen aan KPN van de verplichting tot het leveren van (1) MDF-access voor zowel volledige als gedeelde toegang (onder de voorwaarden zoals gesteld in randnummer 397), (2) VULA over koper, (3) ODF-access FttH, (4) VULA over FttH (op nog niet ontsloten CityPoPs met een dekking kleiner dan 10.000 homes passed) en (5) alle bijbehorende faciliteiten passend is. Daarbij acht de ACM het passend om aan de toegangsverplichting voorschriften te verbinden zoals opgesomd in paragraaf 6.5.7. Ten slotte concludeert de ACM dat de verplichting voor KPN om SDF-access en alle daarbij behorende faciliteiten (waaronder SDF-backhaul) te leveren niet passend is en dat hiervoor geen toegangsverplichting wordt opgelegd. De ACM is van mening dat alternatieve aanbieders met de in het vorig randnummer genoemde toegangsvormen voldoende mogelijkheden hebben op het netwerk van KPN. Daarom acht de ACM het niet meer passend om tevens verplichtingen tot WBT op te leggen.”<sup>4</sup>

Voiceworks en Xenosite merken op dat de ACM in de afbakening van de relevante markt WFA concludeert dat WBT over koper en glasvezel behoren tot dezelfde productmarkt als VULA over koper- en glasvezelnetwerken (FttH).<sup>5</sup> Verder concludeert ACM op de vraag of WBT onderdeel uitmaakt van de markt naar aanleiding van haar analyse dat de relevante productmarkt bestaat uit (virtueel) ontbundelde toegang tot het koper- en glasvezelnetwerk en wholesalebreedbandtoegang tot het koper-, glasvezel- en kabelnetwerk. De ACM duidt deze markt aan als de markt voor WFA.<sup>6</sup> In de relevante marktafbakening van WFA in randnummer 164 van de Marktanalyse WFA geeft de ACM een identieke conclusie betreft de relevante markt. De conclusie van de ACM het niet passend te achten om KPN tevens verplichtingen tot WBT op te leggen snijdt volgens Voiceworks en Xenosite geen hout. Voiceworks en Xenosite vinden het onbegrijpelijk op grond waarvan de ACM KPN geen verplichtingen tot WBT oplegt, des te meer nu ACM zelf meermaals concludeert dat wholesalebreedbandtoegang tot het koper-, glasvezel- en kabelnetwerk tot de relevante markt voor WFA behoort. Voiceworks en Xenosite kunnen zich niet vinden in deze conclusie van ACM en verzoekt ACM om haar conclusie te herzien en tevens verplichtingen tot WBT aan KPN op te leggen.

---

<sup>3</sup> Zie randnummer 289 van het Ontwerpbesluit marktanalyse wholesale fixed access

<sup>4</sup> Zie randnummers 470 en 471 van het Ontwerpbesluit marktanalyse wholesale fixed access

<sup>5</sup> Zie randnummer 128 van het Ontwerpbesluit marktanalyse wholesale fixed access

<sup>6</sup> Zie randnummer 153 van het Ontwerpbesluit marktanalyse wholesale fixed access

*VZ: (Virtueel) ontbundelde toegang*

De ACM concludeert dat (virtueel) ontbundelde toegang op de kabel economisch niet haalbaar is en legt geen toegangsverplichting op.<sup>7</sup> Voiceworks en Xenosite vinden het teleurstellend dat ACM geen toegangsverplichting oplegt. Voiceworks en Xenosite zijn van mening dat ACM VZ moet stimuleren tot product innovatie en investeringen in technologieën die (virtueel) ontbundelde toegang op de kabel juist wel mogelijk maakt, aangezien dit nu niet het geval is en dit concurrentie juist beperkt.

*VZ: WBT op kabel*

De ACM constateert terecht dat het verlenen van toegang tot de Regional Head-End hogere initiële kosten voor de toetreders met zich meebrengt nu uitgerold dient te worden naar aanzienlijk meer netwerklocaties. Het lijkt de ACM waarschijnlijk dat tot het kabelnetwerk (ook) nieuwe partijen willen toetreden die hun klantenbestand geheel (opnieuw) zullen moeten opbouwen.

ACM stelt dat WBT via de National Head-End economisch en technisch een haalbare vorm van toegang is op het kabelnetwerk en toetreders naar het oordeel van de ACM nog voldoende mogelijkheden hebben om zich te onderscheiden. ACM acht dit een geschikte invulling van de toegangsverplichting.<sup>8</sup> Voiceworks en Xenosite zijn het niet volledig eens met deze stelling. Voiceworks en Xenosite begrijpen dat VZ moet investeren om de WBT toegang mogelijk te maken en dat de hoogte van de investeringen rechtvaardig kan zijn met het aantal toetreders. Echter, Voiceworks en Xenosite zijn van mening dat toetreders een hoge mate van waarschijnlijkheid op succes moeten kunnen realiseren wil de regulering zijn doel kunnen bereiken, namelijk het bevorderen van concurrentie, ontwikkeling van de interne markt en het bevorderen van de belangen van eindgebruikers wat betreft keuze, prijs en kwaliteit. Voiceworks en Xenosite zijn van mening dat er alternatieve, solvabele aanbieders zijn met innovatiekracht, ervaring in de markt en ambitie om marktaandeel te verwerven die zichzelf kunnen ontwikkelen tot geduchte uitdagers van KPN en VZ en meer specifiek kunnen functioneren als enabler voor de minder grote en minder ambitieuze partijen in de markt. Dit draagt bij aan het efficiënt realiseren van de hiervoor genoemde te bereiken doelstellingen om concurrentie te bevorderen, de interne markt verder te ontwikkelen en de belangen van eindgebruikers te behartigen.

Voiceworks juicht toe dat de ACM het proportioneel acht om VZ de verplichting op te leggen voor het doorleveren van de digitale televisiekanalen. ACM concludeert dat het passend is om VZ een verplichting op te leggen tot het leveren van WBT. De toegang dient verleend te worden op het netwerkniveau van de National Head-End-locaties en dient de alternatieve aanbieder in staat te stellen een (bundel met) internettoegang, televisie, en/of telefonie aan te bieden aan zijn klanten.<sup>9</sup> Voiceworks en Xenosite constateren dat de ACM VZ niet verplicht om alternatieve aanbieders toegang te verlenen tot zijn platform voor vaste telefonie. Voiceworks en Xenosite verzoeken de ACM om in overweging te nemen de mogelijkheid te creëren dat alternatieve aanbieders die contentrechten bezitten in staat te stellen een televisie dienst aan te bieden over het VZ netwerk waarbij rekening gehouden wordt dat VZ niet de autoriteit heeft om deze toegang te weigeren of dit te verbieden. Voiceworks en Xenosite verzoeken de ACM eveneens om bovengenoemde in overweging te nemen betreft het KPN netwerk, nu het via KPN ook niet mogelijk is om als alternatieve aanbieder die contentrechten bezit in staat gesteld te worden een televisie dienst aan te bieden via het KPN netwerk.

Voiceworks en Xenosite kunnen zich verenigen in de overweging dat VZ niet verplicht wordt om alternatieve aanbieders toegang te verlenen tot zijn platform voor vaste telefonie. Echter, Voiceworks en Xenosite willen daarbij expliciet aan ACM

---

<sup>7</sup> Zie randnummer 637 van het Ontwerpbesluit marktanalyse wholesale fixed access

<sup>8</sup> Zie randnummer 641 van het Ontwerpbesluit marktanalyse wholesale fixed access

<sup>9</sup> Zie randnummer 666 van het Ontwerpbesluit marktanalyse wholesale fixed access

benadrukken dat zij zich zorgen maakt over het feit dat ACM geen verplichting oplegt welke het leveren van telefonie door middel van een eigen platform mogelijk maakt, welke verplichting de ACM bij de diensten televisie en internet wel heeft opgelegd. VZ zou nu het standpunt in kunnen nemen dat het niet verplicht is om telefonie door te laten op het netwerk, hetgeen tot concurrentiebeperking zal leiden. Dit betreft een reeel risico die de mededinging verstoort.

Tot slot merken Voiceworks en Xenosite op dat WBT VZ wel gereguleerd wordt. WBT VZ en WBT KPN is technisch niet vergelijkbaar, echter economisch en qua toepassing in de retailmarkt is dit wel het geval. Het is voor Voiceworks en Xenosite dan ook des te meer onbegrijpelijk dat de ACM WBT KPN niet reguleert en Voiceworks en Xenosite verzoeken ACM met klem om ook WBT KPN te reguleren.

## 2.3 Non-discriminatieverplichting

### KPN

Voiceworks en Xenosite kunnen zich vinden in de non-discriminatieverplichting die ACM oplegt aan KPN. Echter, het is Voiceworks en Xenosite onduidelijk hoe ACM omgaat met dochtervennootschappen van bijvoorbeeld KPN zoals RouteIT gelet op deze non-discriminatieverplichting. Het is voor Voiceworks en Xenosite niet mogelijk in te zien tegen welke condities dochtervennootschappen van KPN en VZ inkopen. Voiceworks en Xenosite zijn van mening dat hier ook een transparantieverplichting opgelegd moet worden. Het feit dat er geen transparantie is brengt met zich mee dat het des te belangrijker is om ook WBT KPN te reguleren.

### VZ

De ACM acht het niet passend om een ND5-verplichting op te leggen aan VZ.<sup>10</sup> Voiceworks en Xenosite vinden dat de ACM voorbij gaat aan het feit dat de WFA markt asymmetrisch gereguleerd is. Enerzijds wil de ACM KPN WBT niet reguleren, terwijl (virtueel) ontbundelde toegang en het open wholesale model wel gereguleerd wordt. Anderzijds wil de ACM VZ, waarbij het technisch complex is om ULL te realiseren op het DOCSIS netwerk, (virtueel) ontbundelde toegang niet reguleren, terwijl de ACM concludeert om dan wel VZ WBT te reguleren. Hiermee ontstaat naar de mening van Voiceworks en Xenosite exact de situatie die de ACM beschrijft onder randnummers 334 en 335 van de Marktanalyse WFA, waardoor het juist passend en gerechtvaardigd is om een ND5-verplichting op te leggen aan VZ.

## 2.4 Tariefregulering, Referentieaanbod & Transparantieverplichting

Voiceworks en Xenosite juichen tariefregulering, en de transparantieverplichting toe. Echter, Voiceworks en Xenosite begrijpen het uitblijven van tariefplafonds voor KPN en VZ niet<sup>11</sup>. Het niet direct opleggen van tariefplafonds levert onnodig tijdsvertraging op. Daarnaast is dit niet in lijn met de korte reguleringsperiode van drie jaar. Gelet op de mededinging is het in het belang van alle Voiceworks en Xenosite om direct tariefplafonds te stellen. Dit voorkomt tevens dat er geen transparantie is.

Voiceworks en Xenosite merken op dat er geen verplichting betreft het referentieaanbod door ACM aan KPN en VZ is opgelegd gelet op gelijkwaardigheid van het referentieaanbod. Verder biedt KPN een consumenten module en een zakelijke module aan op zijn koper/FTTH netwerk. Op basis daarvan vragen Voiceworks en Xenosite de ACM om te overwegen de regulering die ziet op VZ aan te vullen met een consumenten module en een zakelijke module.

Voiceworks en Xenosite zijn ook van mening dat de ACM een transparantieverplichting op moet leggen betreft dochtervennootschappen van KPN en VZ.

Voiceworks en Xenosite zouden tot slot graag zien dat de ACM toelicht hoe zij de hierbovengenoemde verplichtingen, toegangsverplichting, non-discriminatieverplichting, tariefregulering en de transparantieverplichting bij KPN en VZ gaat monitoren en hier toezicht op gaat houden. Hoe gaat ACM monitoren dat KPN en VZ zich aan de voorschriften<sup>12</sup> gaan houden en hoe houdt zij hier toezicht op. Is dit überhaupt wel mogelijk?

---

<sup>10</sup> Zie randnummer 711 van het Ontwerpbesluit marktanalyse wholesale fixed access

<sup>11</sup> Zie randnummers 564 t/m 566 en 756 t/m 758 van het Ontwerpbesluit marktanalyse wholesale fixed access

<sup>12</sup> Zie randnummers 456 t/m 469, 510 t/m 510, 670 t/m 684 en 721 t/m 723 van het Ontwerpbesluit marktanalyse wholesale fixed access



### 3 Conclusie

Voiceworks en Xenosite concluderen dat KPN gelet op actuele concurrentie wel een voordeel geniet als gevolg van een technologische voorsprong en superioriteit. Voiceworks en Xenosite verzoeken ACM er zorg voor te dragen dat KPN niet van een voordeel geniet, zodat concurrentie juist wordt bevorderd evenals de interne markt en de belangen van de eindgebruiker.

De conclusie van de ACM het niet passend te achten om KPN tevens verplichtingen tot WBT op te leggen snijdt volgens Voiceworks en Xenosite geen hout. Voiceworks en Xenosite vinden het onbegrijpelijk op grond waarvan de ACM KPN geen verplichtingen tot WBT oplegt, des te meer nu ACM zelf meermaals concludeert dat wholesalebreedbandtoegang tot het koper-, glasvezel- en kabelnetwerk tot de relevante markt voor WFA behoort. Verder merken Voiceworks en Xenosite op dat WBT VZ wel gereguleerd wordt. WBT VZ en WBT KPN is technisch niet vergelijkbaar, echter economisch en qua toepassing in de retailmarkt is dit wel het geval. Het is voor Voiceworks en Xenosite dan ook des te meer onbegrijpelijk dat de ACM WBT KPN niet reguleert en Voiceworks en Xenosite verzoeken ACM met klem om ook WBT KPN te reguleren.

Voiceworks en Xenosite kunnen zich niet vinden in deze conclusie van ACM en verzoekt ACM om haar conclusie te herzien en tevens verplichtingen tot WBT aan KPN op te leggen. Voiceworks en Xenosite vinden het teleurstellend dat ACM geen toegangsverplichting aan VZ betreft (virtueel) ontbundelde toegang op de kabel oplegt. Voiceworks en Xenosite zijn van mening dat ACM VZ moet stimuleren tot product innovatie en investeringen in technologieën die (virtueel) ontbundelde toegang op de kabel juist wel mogelijk maakt, aangezien dit nu niet het geval is en dit concurrentie juist beperkt.

Voiceworks en Xenosite zijn van mening dat er wat betreft WBT op kabel alternatieve, solvabele aanbieders zijn met innovatiekracht, ervaring in de markt en ambitie om marktaandeel te verwerven die zichzelf kunnen ontwikkelen tot geduchte uitdagers van KPN en VZ en meer specifiek kunnen functioneren als enabler voor de minder grote en minder ambitieuze partijen in de markt. Dit draagt bij aan het efficiënt realiseren van de hiervoor genoemde te bereiken doelstellingen om concurrentie te bevorderen, de interne markt verder te ontwikkelen en de belangen van eindgebruikers te behartigen.

Voiceworks en Xenosite constateren dat de ACM VZ niet verplicht om alternatieve aanbieders toegang te verlenen tot zijn platform voor vaste telefonie. Voiceworks en Xenosite verzoeken de ACM om in overweging te nemen de mogelijkheid te creëren dat alternatieve aanbieders die contentrechten bezitten in staat te stellen een televisie dienst aan te bieden over het VZ netwerk waarbij rekening gehouden wordt dat VZ niet de autoriteit heeft om deze toegang te weigeren of dit te verbieden. Voiceworks en Xenosite verzoeken de ACM eveneens om bovengenoemde in overweging te nemen betreft het KPN netwerk, nu het via KPN ook niet mogelijk is om als alternatieve aanbieder die contentrechten bezit in staat gesteld te worden een televisie dienst aan te bieden via het KPN netwerk. Voiceworks en Xenosite willen daarbij expliciet richting ACM benadrukken dat zij zich zorgen maakt over het feit dat ACM geen verplichting oplegt welke het leveren van telefonie door middel van een eigen platform mogelijk maakt, welke verplichting de ACM bij de diensten televisie en internet wel heeft opgelegd. VZ zou nu het standpunt in kunnen nemen dat het niet verplicht is om telefonie door te laten op het netwerk, hetgeen tot concurrentiebeperking zal leiden.

Voiceworks en Xenosite concluderen dat het juist passend en gerechtvaardigd is om een ND5-verplichting op te leggen aan VZ. Verder verzoeken Voiceworks en Xenosite ACM aan te geven hoeze gelet op de non-discriminatieverplichting en de transparantieverplichting omgaat met dochtervennootschappen van bijvoorbeeld KPN zoals RouteIT. Daarnaast levert het niet direct opleggen van tariefplafonds onnodig tijdsvertraging op. Dit is niet in lijn met de korte reguleringsperiode van drie jaar. Gelet op de mededinging is het in het belang van alle Voiceworks en Xenosite om direct tariefplafonds voor VZ en KPN te stellen. Dit voorkomt tevens dat er geen transparantie is. Voiceworks en Xenosite merken op dat er geen verplichting betreft

het referentieaanbod door ACM aan KPN en VZ is opgelegd gelet op gelijkwaardigheid van het referentieaanbod. Verder biedt KPN een consumenten module en een zakelijke module aan op zijn koper/FTTH netwerk. Op basis daarvan vragen Voiceworks en Xenosite de ACM om te overwegen de regulering die ziet op VZ aan te vullen met een consumenten module en een zakelijke module.

Voiceworks en Xenosite zouden tot slot graag zien dat de ACM toelicht hoe zij de hierbovengenoemde verplichtingen, toegangsverplichting, non-discriminatieverplichting, tariefregulering en de transparantieverplichting bij KPN en VZ gaat monitoren en hier toezicht op gaat houden.