

Marktanalyse Ontbundelde toegang

Annex G

Nota van bevindingen



10 november 2011
OPTA/AM/ 2011/202581
10.0315.23
Openbare versie

Annex bij ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang, OPTA/AM/2011/201353

Annex G. Nota van bevindingen naar aanleiding van consultatie

G.1 Inleiding	3
G.2 Algemene bedenkingen	5
G.2.1 Reguleringsvisie en bouwwerk	5
G.2.2 Infrastructuurconcurrentie versus dienstenconcurrentie	9
G.2.3 Investerings in glasvezelnetwerken	12
G.2.4 Overige algemene bedenkingen	14
G.2.5 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen	18
G.3 Aanleiding en opzet marktanalyse (H3)	19
G.3.1 Onderzoek retailmarkten	19
G.3.2 Aanleiding en startpunt onderzoek markt voor ontbundelde toegang	21
G.3.3 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen	22
G.4 Relevante wholesalemarkt voor ontbundelde toegang (H4)	23
G.4.1 ODF-access FttH	23
G.4.2 ODF-access FttO	23
G.4.3 Kabelnetwerken	41
G.4.4 Mobiele en draadloze netwerken	45
G.4.5 Geografische markt ontbundelde toegang	46
G.4.6 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen	47
G.5 Dominantieanalyse markt voor ontbundelde toegang (H5)	49
G.5.1 Schaal- en breedtevoordelen	49
G.5.2 Kopersmacht	50
G.5.3 Indirecte concurrentiedruk via retailmarkten	50
G.5.4 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen	52
G.6 Potentiële mededingingsproblemen (H6)	53
G.6.1 Algemeen	53
G.6.2 Toegangsweigering	53
G.6.3 Kwaliteitsdiscriminatie	54
G.6.4 Marge-utholling	55
G.6.5 Buitensporig hoge tarieven	59
G.6.6 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen	60
G.7 Verplichtingen (H7 en H8)	61
G.7.1 De verplichting tot het verlenen van toegang	61
G.7.2 De verplichting tot non-discriminatie	70
G.7.3 De transparantieverplichting en het referentieaanbod	93
G.7.4 De verplichting tot tariefregulering	95
G.7.5 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen	100
G.8 Effectentoets verplichtingen (H9)	102
G.8.1 Reguleringskosten	102

G.8.2	Markteffecten	103
G.8.3	Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen	107
G.9	Analyse retailmarkt internettoegang (Annex B.3 en B.4)	108
G.9.1	Beschrijving van de retailmarkt internettoegang	108
G.9.2	Afbakening retailmarkt voor internettoegang	114
G.9.3	Concurrentieanalyse retailmarkt voor internettoegang	116
G.9.4	Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen	127
G.10	Analyse retailmarkten vaste telefonie (Annex B.5 en B.6)	129
G.10.1	Afbakening retailmarkten voor vaste telefonie	129
G.10.2	Concurrentieanalyse retailmarkten voor vaste telefonie	140
G.10.3	Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen	149
G.11	Analyse retailmarkt zakelijke netwerkdiensten (Annex B.7-8).....	150
G.11.1	Afbakening retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten.....	150
G.11.2	Dominantieanalyse retailmarkt zakelijke netwerkdiensten	153
G.11.3	Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen	160
G.12	Analyse retailmarkten voor bundels (Annex B.9)	161
G.12.1	Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen	162
G.13	Horizontale tariefannexen (Annex E).....	163
G.13.1	Kostentoerekening en financiële rapportages: algemeen (E1)	163
G.13.2	Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale (E2)	164
G.13.3	Tariefregulering op basis van kostenoriëntatie EDC (E3)	164
G.13.4	Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen	165

G.1 Inleiding

1. Het college heeft op 23 juni 2011 het ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang gepubliceerd. Overeenkomstig artikel 6b.1 van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw) zijn belanghebbenden gedurende zes weken in de gelegenheid gesteld hun schriftelijke zienswijze op dit ontwerpbesluit bij het college kenbaar te maken. Tevens zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze mondeling naar voren te brengen in de daarvoor op 15 augustus gehouden hoorzitting.

2. De volgende belanghebbenden hebben hun zienswijze naar voren gebracht:

- BT, Colt, Verizon en EspritXB (hierna: BCPA);
- CAIW Diensten B.V. (hierna: CAIW);
- Easynet Nederland B.V., Tele2 Nederland B.V., T-Mobile Netherlands B.V. (hierna: ET&T);
- Edutel B.V. mede namens XMS (hierna: Edutel);
- Eurofiber B.V. (Eurofiber);
- Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN);
- Pretium Telecom B.V. (hierna: Pretium);
- Reggefiber Group B.V. (hierna: Reggefiber);
- UPC Nederland B.V. (hierna: UPC);
- Vodafone Libertel B.V. (hierna: Vodafone);
- YOUCA B.V. (hierna: YouCa);
- Your.TV (hierna: Your.TV).

3. Van bovenstaande partijen heeft het college een schriftelijke zienswijze ontvangen. KPN, Easynet, Tele2 en T-Mobile en Vodafone hebben tevens een mondelinge zienswijze gegeven.

Verwerking van reacties

4. Het college heeft de schriftelijke reacties als uitgangspunt genomen. Indien tijdens de hoorzitting aanvullende zienswijzen zijn gegeven, heeft het college dit apart vermeld in zijn reactie op de bedenkingen.

5. Diverse partijen hebben in hun zienswijze verwezen naar hun reactie op de vragenlijst van 5 januari 2011. Het college merkt op dat de reacties op de vragenlijst over het algemeen dezelfde strekking hebben als de reacties op het ontwerpbesluit zelf. Op deze reacties wordt derhalve niet afzonderlijk ingegaan.

6. Hieronder zal het college ingaan op de zienswijzen van de verschillende partijen. In hoofdstuk 2 bespreekt het college een aantal bedenkingen die algemeen van aard zijn. Daarna volgt het college

de structuur van het ontwerpbesluit. Het college wijst erop dat de zienswijzen van partijen voor hem aanleiding hebben gevormd om zijn ontwerpbesluit van 23 juni 2011 op een aantal onderdelen aan te passen. In deze gevallen heeft het college in zijn reactie op de betreffende zienswijze aangegeven wat deze wijzigingen inhouden.

G.2 Algemene bedenkingen

7. In dit hoofdstuk bespreekt het college een aantal bedenkingen van partijen die algemeen van aard zijn en die niet zien op een specifiek hoofdstuk in het ontwerpbesluit.

G.2.1 Reguleringsvisie en bouwwerk

Marktontwikkelingen en voorgenomen regulering

8. **KPN** en **Reggefiber** merken op dat de door het college voorgenomen ex-anteregulering niet aansluit op de geschetste marktontwikkelingen. **KPN**¹ plaatst een aantal algemene opmerkingen bij de marktontwikkelingen en de voorgestelde ex-anteregulering die het college schetst in zijn reguleringsvisie 2012 – 2014, de ontwerpbesluiten ontbundelde toegang en vaste telefonie en het concept oordeel televisie. KPN ziet sommige onderdelen van de voorgenomen ex-anteregulering eerder als een verzwaring dan als een versoepeling, waar op basis van de door het college geschetste marktontwikkelingen een versoepeling op zijn plaats is.

9. Het **college** signaleert een aantal positieve ontwikkelingen op de markten voor elektronische communicatiediensten. Zo is de penetratie van breedbandige internettoegang toegenomen en heeft ook het dienstenaanbod zich verder ontwikkeld. Dit komt met name tot uitdrukking in de sterke groei van triple-play bundels en verdere digitalisering van diensten. Hoewel deze ontwikkelingen wijzen op een beweging richting meer concurrentie, is er nog geen sprake van een daadwerkelijk concurrerende markt. Om deze reden houdt het college vast aan regulering, maar legt hij een minder zwaar reguleringspakket op dan in de voorgaande reguleringsperiode.

10. De toenemende concurrentiedruk op consumentendiensten uit zich in een lichter reguleringspakket. Bij KPN wordt lage kwaliteit WBT gedereguleerd en ook wordt een lichter reguleringspakket opgelegd op 'consumententelefonie'. Daarnaast wordt de kabel niet gereguleerd. Ten aanzien van zakelijke netwerkdiensten is er niet langer regulering van toepassing op de markt voor ODF-access (FttO). Tegelijkertijd wordt de regulering op de markten voor vaste telefonie (twee- en meervoudig) in stand gehouden en op de wholesalemarkt voor hoge kwaliteit breedbandtoegang en -huurlijnen beperkt verlicht. Over de gehele linie wordt regulering dus verlicht of in stand gehouden. Het college is van oordeel dat hij een uitgebalanceerd pakket van verplichtingen heeft opgelegd dat recht doet aan de geconstateerde marktontwikkelingen. Het college is het daarom niet met KPN eens dat de voorgenomen ex-anteregulering als een verzwaring van het reguleringspakket kan worden beschouwd.

11. Naar de mening van **Reggefiber**² concludeert het college terecht dat de elektronische communicatiemarkten zich hebben ontwikkeld in de richting van gezonde marktwerking. De sneller dan voorziene digitalisering van het dienstenaanbod, de snelle opkomst van bundels van retaildiensten en toenemende convergentie hebben bijgedragen aan deze toegenomen concurrentie. Volgens Reggefiber wordt in het ontwerpbesluit echter nog niet voldoende rekening gehouden met de

¹ Zienswijze KPN, paragraaf 1.1, blz. 8.

² Zienswijze Reggefiber, randnummer 9, blz. 5.

grote en toenemende concurrentiedruk die kabelaanbieders als UPC en Ziggo uitoefenen op Reggefiber.

12. Het **college** constateert dat kabelaanbieders momenteel klanten winnen. Ook stelt het college vast dat kabelaanbieders, maar ook aanbieders die diensten leveren op basis van het glasvezelaansluitnet, de nog betrekkelijk kleine groep van consumenten met een vraag naar hoge bandbreedtes en bepaalde bundels in sommige gevallen beter kunnen bedienen dan DSL-aanbieders. Het college heeft daarom in zijn analyse ook rekening gehouden met de concurrentiedruk die kabelaanbieders als UPC en Ziggo uitoefenen op KPN en Reggefiber. Ondanks deze toegenomen concurrentiedruk stelt het college nog steeds een risico op AMM van KPN vast op de verschillende retailmarkten in afwezigheid van regulering. Tevens stelt hij vast dat KPN beschikt over AMM op de markt voor ontbundelde toegang. Om deze redenen legt het college verplichtingen op aan KPN op deze markt. Deze verplichtingen hebben, tot op zekere hoogte, invloed op de concurrentiepositie van KPN ten opzichte van concurrenten, maar deze verplichtingen zijn noodzakelijk om het risico op bepaalde mededingingsproblemen weg te nemen. Bovendien is de invulling van de verplichtingen zodanig dat deze de ruimte geven om te investeren.

13. **KPN**³ is daarnaast van oordeel dat de voorgenomen regulering eerder negatief dan positief bijdraagt aan de door het college nagestreefde balans tussen het bevorderen van effectieve en duurzame concurrentie, het behoud van prikkels tot innovatie en investeringen en het beperken van de onzekerheden waarmee de aanbieders in deze sector worden geconfronteerd. KPN stelt bijvoorbeeld dat de voorgenomen regulering als effect heeft dat de uitgangspositie van aanbieders van koper- en glasinfrastructuren verslechtert ten opzichte van de uitgangspositie van kabelaanbieders.

14. Het **college** heeft primair als taak om de markt te analyseren en indien nodig verplichtingen op te leggen aan partijen die beschikken over AMM op de afgebakende markten. Pas bij de selectie van passende verplichtingen komt het college toe aan het zoeken naar een balans tussen het bevorderen van effectieve en duurzame concurrentie, het behoud van prikkels tot innovatie en investeringen en het beperken van de onzekerheden waarmee de aanbieders in deze sector worden geconfronteerd. Het college heeft vastgesteld dat KPN beschikt over AMM op de markt voor ontbundelde toegang en legt om die reden verplichtingen op aan KPN. Bij zijn keuze van de verplichtingen heeft het college de verschillende belangen meegewogen. Ten aanzien van de regulering van de ontbundelde glasaansluiting (FttH) laat het college het reguleringspakket zoals vastgelegd in de beleidsregels ongewijzigd, om op die wijze investeringsprikkels in stand te laten en reguleringszekerheid te bieden. Daarnaast neemt het college ook middels het hanteren van een safety-cap voor tarieven in het koperdomein onzekerheden weg bij afnemers en KPN, en blijft bovendien ruimte bestaan voor de opwaardering van het kopernetwerk.

Asymmetrische regulering

15. **KPN**, **Reggefiber** en **YouCa** zijn van mening dat het college asymmetrisch reguleert. Regulering is volgens deze partijen ten onrechte alleen van toepassing op koper- en glasinfrastructuren terwijl de kabelaanbieders, met een betere infrastructuur, niet gereguleerd worden. Dit kan er volgens KPN toe

³ Zienswijze KPN, paragraaf 1.1, blz. 9.

leiden dat kabelaanbieders een nog betere uitgangspositie ten opzichte van koper- en glasaanbieders verkrijgen, waardoor kabelaanbieders hun macht verder kunnen overhevelen van de televisiemarkt naar de markten voor internettoegang en vaste telefonie.

16. **Reggefiber**⁴ geeft aan dat volgens het college de dominante positie van KPN op de retailmarkten voor internettoegang en vaste telefonie onder druk staat door een beweging naar meer concurrentie, terwijl de dominante positie van UPC en Ziggo onder druk staat op de televisiemarkt. Toch wordt KPN sterk gereguleerd en UPC en Ziggo niet meer. Reggefiber heeft daarom haar twijfels over de juistheid en consistentie van de door het college gekozen reguleringsaanpak.

17. Het **college** merkt op dat in het besluit marktanalyse ontbundelde toegang en in het concept oordeel televisie aparte analyses worden uitgevoerd die betrekking hebben op afzonderlijke markten. Bij die analyses is van belang dat de markt voor ontbundelde toegang op de Aanbeveling van relevante markten van de Europese Commissie⁵ staat en de televisiemarkt niet. Dit onderscheid heeft consequenties voor het door het college bij zijn analyse toe te passen toetsingskader. Op grond van het reguleringskader is het college namelijk slechts bevoegd tot ex ante regulering van de televisiemarkt indien hij eerst aantoont dat deze markt voldoet aan de drie-criteriatoets. Die bewijslast heeft het college bij de markt voor ontbundelde toegang niet. Bij het opstellen van de Aanbeveling heeft de Commissie immers al getoetst of deze markt voor ex ante regulering in aanmerking komt. Het voorgaande maakt duidelijk dat de toetsingskaders voor de analyse van de televisiemarkt en de markt voor ontbundelde toegang aanzienlijk verschillen. Bijgevolg kunnen ook de uitkomsten van die analyses verschillen.

18. In het concept oordeel televisie wordt toegelicht waarom het college op de televisiemarkt niet aan regulering toekomt en in het besluit marktanalyse ontbundelde toegang wordt gemotiveerd waarom het college wel toekomt aan regulering van KPN op de markt voor ontbundelde toegang. Voor de reguleringsperiode 2012-2014 onderbouwt het college in het besluit marktanalyse ontbundelde toegang dat het risico dat KPN in afwezigheid van regulering beschikt over AMM op de retailmarkten voor internettoegang en telefonie nog steeds aanwezig is.

19. Nadat het college heeft vastgesteld dat er op een aantal retailmarkten het risico bestaat dat KPN AMM heeft in afwezigheid van regulering, dient het college de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang te onderzoeken. Het college heeft geconcludeerd dat KPN beschikt over AMM op deze markt en legt daarom verplichtingen aan KPN op. Het college komt tot de conclusie dat de kabelnetwerken van UPC en Ziggo geen onderdeel uitmaken van de door het college afgebakende markt voor ontbundelde toegang. Het college verwijst voor de precieze marktafbakening naar paragraaf 4.4.3 van het ontwerpbesluit en paragraaf G.4.3 van de nota van bevindingen. Omdat de kabelnetwerken van UPC en Ziggo geen onderdeel uitmaken van de relevante productmarkt, is er geen aanleiding om op deze markt verplichtingen op te leggen aan de kabelaanbieders.

⁴ Zienswijze Reggefiber, randnummer 13-14, blz. 6-7.

⁵ Aanbeveling van de Commissie van 17 december 2007, betreffende relevante producten- en dienstenmarkten in de elektronische communicatiesector die overeenkomstig Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en – diensten aan regelgeving ex ante kunnen worden onderworpen, *PbEG* 2007 L344/65.

20. **YouCa**⁶ is van oordeel dat het college een historische vergissing dreigt te maken door UPC en Ziggo noch op de televisiemarkt noch op de markt voor ontbundelde toegang aan regulering te onderwerpen. Hiermee bestendigt het college de machtspositie van de kabelbedrijven. Dit gaat ten koste van de te behalen welvaartswinsten, omdat de Nederlandse markten hierdoor suboptimaal presteren.

21. Het **college** onderstreept dat de kabelnetwerken van UPC en Ziggo geen onderdeel uitmaken van de door het college afgebakende markt voor ontbundelde toegang. Omdat de kabelnetwerken van UPC en Ziggo geen onderdeel uitmaken van de relevante productmarkt, kan het college UPC of Ziggo niet aanwijzen als AMM partij op die markt, en komt het college niet toe aan regulering van de kabelbedrijven op de markt voor ontbundelde toegang. De analyse van de televisiemarkt heeft plaatsgevonden in het concept oordeel televisie. Daarnaast is het voor het college onduidelijk waar YouCa zijn uitspraak op baseert dat het niet reguleren van UPC en Ziggo ten koste zou gaan van welvaartswinsten. Het college merkt secundair op dat het college geen toegangsregulering kan opleggen met slechts als reden dat dit welvaartswinsten zou opleveren. Het college moet immers allereerst AMM vaststellen alvorens hij aan regulering kan toekomen. Bij het ontwerpen van regulering weegt het college vervolgens in de effectentoets af of de voordelen die voortkomen uit regulering opwegen tegen de nadelen van regulering.

22. **YouCa**⁷ stelt dat waar op de consumentenmarkt de producten over kabel en koper in toenemende mate identiek zijn, de huidige asymmetrische regulering van de wholesalem Markt niet kan worden volgehouden. YouCa⁸ verwacht dat consumenten in de reguleringsperiode 2012-2014 zullen kiezen voor coax of voor koper, waarbij een meerderheid zal kiezen voor coax. Het college laat volgens YouCa niet blijken dat hij inziet dat coax en koper functioneel naar elkaar zijn toegegroeid, dat koper inmiddels voorbij is gestreefd door coax en dat koper die achterstand in feite niet meer in kan halen.

23. De kabel in Nederland heeft momenteel volgens YouCa⁹ technisch gezien en qua geografische dekking een product dat superieur is in vergelijking met dat van de concurrentie. Het is volgens YouCa onbegrijpelijk dat het college de beste infrastructuur momenteel ongereguleerd laat, terwijl het kopernetwerk wel gereguleerd wordt. Het verschil in benadering is volgens YouCa te verklaren vanuit de historie, waarbij het KPN netwerk nog steeds wordt gezien als het netwerk waarover telefonie en internettoegang kan worden aangeboden. De kabel wordt volgens YouCa door het college nog steeds gezien als een netwerk waarover radio en televisie wordt geleverd.

24. Het **college** is het niet eens met YouCa dat hij niet inziet dat coax en koper functioneel naar elkaar zijn toegegroeid. Op de verschillende retailmarkten voor internettoegang, telefonie en televisie worden diensten die worden geleverd over coax en koper tot dezelfde relevante markt gerekend. Daarmee onderkent het college de positie van kabelaanbieders op de retailmarkten voor internettoegang en telefonie. Het college kan zich niet vinden in de stelling van YouCa dat de

⁶ Zienswijze YouCa, randnummer 1, blz. 1.

⁷ Zienswijze YouCa, randnummer 21, blz. 8.

⁸ Zienswijze YouCa, randnummer 4, blz. 3.

⁹ Zienswijze YouCa, randnummer 10-14, blz. 5 en 6.

producten van kabelaanbieders door eindgebruikers per definitie meer gewaardeerd worden dan de producten van DSL-aanbieders. Producten die door kabelaanbieders worden aangeboden hebben in sommige gevallen een hogere downloadsnelheid dan de producten die worden aangeboden door DSL-aanbieders, maar DSL-aanbieders hebben doorgaans lagere prijzen, zoals ook in figuur 17 in Annex B van het besluit te zien is.¹⁰ Het grootste deel van de eindgebruikers heeft bovendien op dit moment vraag naar producten waarvan de kwaliteit ook door DSL-aanbieders geboden kan worden. Ook wordt de kwaliteit van het kopernetwerk op dit moment door KPN verbeterd en investeert KPN via Reggefiber in de aanleg van een FttH-netwerk dat weer meer mogelijkheden heeft dan een kabelnetwerk.

Regulering in België

25. **KPN**¹¹ en **YouCa**¹² wijzen op recente besluitvorming door de Belgische toezichthouder, het BIPT, die volgens hen wel symmetrische regulering hanteert die aansluit bij de marktontwikkelingen. Het BIPT heeft ervoor gekozen om zowel de grootste koperaanbieder Belgacom als de kabelaanbieders te reguleren. De Belgische omstandigheden zijn volgens YouCa niet zoveel anders dan in Nederland dat daardoor het verschil in reguleringssuitkomsten kan worden gerechtvaardigd. Ook de Europese Commissie heeft volgens YouCa geen overwegende bezwaren tegen het Belgische besluit.

26. Het **college** merkt in dit verband op dat het college en het BIPT ieder eigen analyses hebben uitgevoerd: het college voor de Nederlandse markten en het BIPT voor de Belgische markten. Op basis van die analyses hebben beide toezichthouders markten afgebakend, onderzocht of markten in aanmerking komen voor ex ante regulering dan wel of er op die markten sprake is van AMM en conclusies getrokken ten aanzien van de noodzaak tot regulering. Het college trekt zijn conclusies op basis van zijn eigen analyses, en niet op basis van analyses van andere toezichthouders.

G.2.2 Infrastructuurconcurrentie versus dienstenconcurrentie

Afweging belangen toetreders

27. **KPN** en **Vodafone** wijzen er beiden op dat het college vooral de belangen van afnemers van ontbundelde toegang verdedigt en niet de belangen van anderen. Volgens KPN¹³ beoogt het college het gebruik van ontbundelde toegang te bevorderen door te verzekeren dat er voldoende ruimte bestaat tussen de tarieven voor actieve wholesalediensten van KPN (WBT) en het tarief voor ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttH) van KPN. KPN is van oordeel dat het college daarbij voorbij gaat aan een aantal belangrijke feiten. Dit leidt er volgens KPN toe dat de voorgestelde regulering negatieve gevolgen voor de concurrentie meebrengt die het college in het ontwerpbesluit ontbundelde toegang niet helder afweegt tegen de beoogde voordelen.

¹⁰ Ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang, kenmerk: OPTA/AM/2011/201353, figuur 17, blz. 211.

¹¹ Zienswijze KPN, paragraaf 1.2, blz. 9-10.

¹² Zienswijze YouCa, randnummer 16, blz. 6.

¹³ Zienswijze KPN, paragraaf 1.3, blz. 10.

28. **Vodafone**¹⁴ is van mening dat zij als toetreders minstens zo belangrijk is als een huidige MDF-partij in het licht van toekomstige concurrentie op en investeringen in glasinfrastructuur. Zowel MDF-access als wholesalebreedbandtoegang zijn van belang als springplanken naar glas, waarbij het erom gaat dat partijen een zo groot mogelijke base op koper kunnen ontwikkelen. De keuze van het college om de inkooprij van wholesalebreedbandtoegang te verhogen om de belangen van Tele2 op de wholesalemarkt te beschermen is in dit licht moeilijk te begrijpen. Vodafone is van mening dat het college geen expliciete afweging maakt tussen enerzijds de schadelijke impact van de voorgestelde regulering en de positieve impact van het beschermen van MDF-partijen als aanbieders van wholesalebreedbandtoegang. Dit positieve effect is volgens Vodafone zeker ten aanzien van de consumentenmarkt volstrekt marginaal en draagt slechts zeer beperkt bij aan retailconcurrentie nu op koper en vooral in de toekomst op glas.

29. Het **college** moet, zo lijken Vodafone en KPN te suggereren, een afweging maken tussen het bevorderen van infrastructuurconcurrentie en dienstenconcurrentie en dus tussen regulering van ontbundelde toegang en wholesalebreedbandtoegang. De wet beoogt in eerste instantie infrastructuurconcurrentie te bewerkstelligen en regulering is daar dan ook op gericht. In sommige gevallen is infrastructuurconcurrentie niet mogelijk en wendt het college regulering aan ten behoeve van dienstenconcurrentie. De keuze tussen infrastructuurconcurrentie en dienstenconcurrentie is er daarom een die het college in de praktijk niet zonder meer kan maken. Wanneer er in afwezigheid van regulering een risico is op AMM op retailmarkten dan moet het college de markt voor ontbundelde toegang onderzoeken en in geval van AMM op die markt verplichtingen opleggen. Pas als in aanwezigheid van die verplichtingen op retailniveau nog risico op AMM resteert of als er geen passende verplichtingen op de markt voor ontbundelde toegang mogelijk zijn, komt het college eventueel toe aan regulering op de markt voor wholesalebreedbandtoegang. Het college verwijst voor een uiteenzetting van deze werkwijze naar randnummer 75 van het besluit.

30. Het college is het niet eens met de stelling van Vodafone dat regulering van ontbundelde toegang maar zeer beperkt bijdraagt aan retailconcurrentie. Het aanbod dat KPN doet op de markt voor wholesalebreedbandtoegang wordt namelijk gedisciplineerd door het wholesale aanbod van Tele2 (en glas). Tele2 bedient weliswaar slechts een beperkt deel van de wholesalemarkt, maar dat impliceert niet dat het effect van de aanwezigheid van Tele2 op de wholesalemarkt ook beperkt is. Dit wordt door het college nader toegelicht in randnummer 504 van de nota van bevindingen.

31. **YouCa**¹⁵ is van mening dat iedereen - inclusief het college - het erover eens is dat dienstenconcurrentie het doel is. Die dienstenconcurrentie komt alleen van de grond als er twee infrastructuren zijn waarop wholesaletoeegang mogelijk is. Het college zet volgens YouCa ten onrechte in op de stimulering van netwerkconcurrentie.

32. Bij het opleggen van (toegangs)regulering is een belangrijk uitgangspunt van het **college** dat duurzame concurrentie het beste is verzekerd in een situatie waarin verschillende infrastructuren met elkaar concurreren. Hierdoor zijn concurrenten niet of slechts in beperkte mate afhankelijk van het netwerk van een ander, en daarmee optimaal in staat om een eigen commercieel dienstenaanbod te

¹⁴ Zienswijze Vodafone, blz. 1-2.

¹⁵ Zienswijze YouCa, randnummer 2, blz. 2.

ontwikkelen. Het college overweegt dan ook, wanneer een markt in aanmerking komt voor regulering, eerst die toegangsvormen op te leggen die (op termijn) als beste een verdere ontwikkeling van infrastructuurconcurrentie bevorderen.

Regulering wholesalebreedbandtoegang

33. **ET&T** en **Edutel** pleiten beiden voor regulering op de markt voor wholesalebreedbandtoegang. **ET&T**¹⁶ zijn van mening dat het college voldoende aandacht heeft voor de investeringszekerheid op de passieve laag maar te weinig op de actieve laag, wat volgens partijen vreemd is gezien de geschiedenis met betrekking tot de aankondiging van All-IP. Voor alternatieve aanbieders zijn grote investeringen gemoeid met betrekking tot de actieve laag en deze aanbieders hebben investeringszekerheid nodig; niet alleen op koper maar ook op glas. ET&T sommen een aantal redenen op waarom het college over zou moeten gaan op het reguleren van de markt voor wholesalebreedbandtoegang:

- ET&T¹⁷ merken op dat de huidige markt in een transitiefase zit en het belang van glasvezel ten opzichte van kabel zal toenemen. Het ODF-access aanbod is zodanig onaantrekkelijk dat afnemers daar van afzien. In de komende periode komt er daarom waarschijnlijk geen concurrent op de actieve glasvezellaag. Als gevolg van de transitie naar glasvezel zijn partijen volgens ET&T afhankelijk van wholesalebreedbandtoegang.
- De werkelijke concurrentie vindt volgens ET&T nu plaats tussen koper en coax. Alternatieve aanbieders hebben daarbij veelal geen business case om naar b-gebieden uit te rollen mede door de All-IP strategie van KPN. Omdat partijen de opwaardering van koper door KPN maar in beperkte mate kunnen volgen, neemt de omvang van b-gebieden toe. In b-gebieden zijn partijen volgens ET&T afhankelijk van wholesalebreedbandtoegang.
- ET&T¹⁸ geven aan dat door opwaardering (van zowel het actieve als passieve gedeelte) van het netwerk van KPN de concurrentiepositie van alternatieve partijen wordt verzwakt. Bovendien is de opwaardering gericht op consumenten. Op de zakelijke markt richt KPN zich op de uitrol van FttO. De opwaardering (met VDSL) is niet repliceerbaar voor alternatieve aanbieders en afname van SDF-access is ook niet haalbaar. Bovendien zijn nieuwe technologieën die zijn aangekondigd door KPN omgeven door onduidelijkheid. Essentieel is effectieve toegang op wholesaleniveau.

34. Wholesalebreedbandtoegangsregulering blijft volgens ET&T nodig als onderdeel van de nationale strategie van partijen en om een bepaalde schaal te kunnen bereiken. Alle vormen van toegang (glas en koper) dienen als bouwsteen om op de retailmarkt een aanbod aan eindgebruikers te kunnen doen. ET&T vinden dat KPN verplicht moet blijven om toegang te bieden tot haar (koper- en glas)netwerk en ook nieuwe technologieën beschikbaar moet maken. Het college moet voorkomen dat KPN partijen op achterstand zet.

¹⁶ Zienswijze Easynet, Tele2 en T-Mobile, blz. 9.

¹⁷ Zienswijze Easynet, Tele2 en T-Mobile, blz. 10.

¹⁸ Zienswijze Easynet, Tele2 en T-Mobile, blz. 15.

35. **Edutel**¹⁹ vraagt aandacht voor de mogelijkheden van alternatieve partijen om een business case te kunnen maken op glas. Alternatieven voor afname van wholesalebreedbandtoegang op glas zijn er volgens Edutel niet. Gezien de kleine aantallen en hoge investeringen is voor Edutel eigen exploitatie van een tweede laag geen optie, hetgeen alternatieve aanbieders in een afhankelijke positie van KPN plaatst. Regulering van wholesalebreedbandtoegang is daarom volgens Edutel noodzakelijk.

36. Het **college** wijst er primair op dat de vraag of regulering van toepassing moet zijn op de markt(en) voor wholesalebreedbandtoegang geen onderwerp is in het besluit marktanalyse ontbundelde toegang. Dit vraagstuk is onderwerp in het ontwerpbesluit marktanalyse wholesalebreedbandtoegang en -huurlijnen. De argumenten van partijen die gericht zijn op regulering van de markt(en) voor wholesalebreedbandtoegang kunnen zij inbrengen in reactie op dat ontwerpbesluit.

37. Voor het college is daarnaast de door ET&T en Edutel genoemde afhankelijkheid van vormen van wholesalebreedbandtoegang op zichzelf geen aanleiding om KPN te verplichten om toegang te leveren. Hiervoor moet het college eerst aantonen dat er in aanwezigheid van regulering van ontbundelde toegang nog sprake is van AMM op de markt voor wholesalebreedbandtoegang. In de Aanbeveling relevante markten (paragraaf 2.5, Explanatory Note) staat hierover:

'A downstream market should only be subject to direct regulation if competition on that market still exhibits SMP in the presence of wholesale regulation on the related upstream market(s).'

38. Of er op de lager gelegen markten voor wholesalebreedbandtoegang en -huurlijnen nog sprake is van AMM in aanwezigheid van regulering op de markt voor ontbundelde toegang is, zoals hiervoor beschreven, onderwerp van onderzoek in het ontwerpbesluit marktanalyse wholesalebreedbandtoegang en -huurlijnen.

G.2.3 Investerings in glasvezelnetwerken

39. **Reggefiber**, **KPN** en **Vodafone** wijzen erop dat de door het college voorgenomen regulering investeringen in glasvezelnetwerken kan ontmoedigen. **ET&T** en **Edutel** wijzen er omgekeerd op dat de wijze waarop het college glasvezelnetwerken reguleert hen niet in staat stelt om een business case op te bouwen. **YouCa** is van mening dat investeringen in glasvezelnetwerken overbodig zouden zijn als het college kabelaanbieders zou reguleren.

40. **Reggefiber**²⁰ is bang dat de asymmetrische regulering efficiënte investeringen in de aanleg van FttH-netwerken in de weg staat. Door de sterke positie van de kabelaanbieders is de aanleg van een FttH-netwerk erg risicovol. Het is immers de vraag of voldoende klanten kunnen worden geworven om de hoge investeringskosten terug te verdienen. Mede hierom is Reggefiber van mening dat een eventuele verzwaring van de aan haar opgelegde reguleringsverplichtingen onterecht zou zijn. Een verlichting van deze verplichtingen ligt eerder voor de hand.

¹⁹ Zienswijze Edutel, blz. 4-5.

²⁰ Zienswijze Reggefiber, randnummer 15, blz. 7.

41. Met de regulering van het FttH-netwerk zoals is verankerd in de beleidsregels²¹ beoogt het **college** zowel de concurrentie te waarborgen als investeringsprikkel in nieuwe netwerken in stand te laten. De geldende tariefregulering voor FttH-netwerken heeft het college een meerjarig karakter gegeven. Met die meerjarigheid is toegangsvragers en investeerders een lange termijn van investeringszekerheid gegund. De tariefregulering van ontbundelde toegang tot de glasaansluiting (FttH) blijft daarom de komende periode ongewijzigd.

42. **Vodafone**²² is van mening dat het college de lange termijn uit het oog verliest in het ontwerpbesluit ontbundelde toegang. Infrastructuurconcurrentie heeft een horizon die veel verder reikt dan het beschermen van de investeringen in koper. Het college zou daarom zijn huidige keuzes in het ontwerpbesluit ontbundelde toegang moeten beoordelen tegen de achtergrond van het aanmoedigen van investeringen in en concurrentie op glas.

43. **KPN**²³ is van oordeel dat de voorgestelde regulering de uitrol van glasvezel door alternatieve afnemers afremt en de externe afnemers van wholesalebreedbandtoegang over glasvezel niet zal stimuleren om over te stappen op de afname van ODF-access (FttH). KPN stelt dat dit met name veroorzaakt wordt door de invulling van ND-5.

44. Zoals al gesteld in randnummer 14 van de nota van bevindingen heeft het **college** primair als taak om de markt te analyseren en indien nodig verplichtingen op te leggen aan partijen die beschikken over AMM op afgebakende markten. Zoals in randnummer 731 van Annex A is beschreven, beïnvloedt de verwachting of dienstenconcurrentie noodzakelijk blijft de invulling van de verplichtingen. Bij de selectie van passende verplichtingen komt het college dan toe aan het zoeken naar een balans tussen het bevorderen van effectieve en duurzame concurrentie en het behoud van prikkels tot innovatie en investeringen. Hierbij heeft het college verschillende belangen meegewogen. Ten aanzien van de regulering van de ontbundelde glasaansluiting (FttH) laat het college het reguleringspakket zoals vastgelegd in de beleidsregels ongewijzigd, om op die wijze investeringsprikkel in stand te laten en reguleringszekerheid te bieden. Op KPN's bezwaren ten aanzien van ND-5 gaat het college in paragraaf G.7.2.2 in.

45. **ET&T**²⁴ stellen dat partijen momenteel geen ODF-access (FttH) afnemen omdat zij de benodigde schaal missen en consumenten onvoldoende bereid zijn extra te betalen voor glas. Het college moet daarom volgens ET&T de regulering voor glas aanscherpen. **Edutel**²⁵ geeft aan dat het college met zijn besluit de investeringen in glasuitrol meer zou moeten stimuleren in plaats van het leggen van de focus op het opwaarderen van het kopernetwerk. Ook partijen die geen bestaande klantenbase op koper hebben (die ze naar glas kunnen omzetten) moeten een business case kunnen maken op glas.

²¹ Beleidsregels tariefregulering ontbundelde glastoegang, kenmerk: OPTA/AM/2008/202874, 19 december 2008.

²² Zienswijze Vodafone, blz. 1.

²³ Zienswijze KPN, paragraaf 1.4, blz. 11.

²⁴ Zienswijze Easynet, Tele2 en T-Mobile, randnummer 21, blz. 10.

²⁵ Zienswijze Edutel, blz. 2.

46. Het **college** overweegt geen aanscherping van regulering van ODF-access (FttH) ten opzichte van het reguleringspakket zoals dat is vastgelegd in de beleidsregels. Het college heeft zich vanuit het oogpunt van reguleringszekerheid gecommitteerd aan de continuïteit van de tariefregulering van ODF-access (FttH) over reguleringsperiodes heen. Partijen kunnen op basis van de huidige gereguleerde tariefplafonds zelf de afweging maken of er voor hen een business case voor ODF-access (FttH) ontstaat.

47. Het **college** onderstreept in reactie op Edutel dat regulering in eerste instantie zoveel mogelijk techniekneutraal dient te zijn. Het college wil – ongeacht de gebruikte techniek – efficiënte investeringen in nieuwe netwerken of opwaardering van bestaande netwerken graag zo min mogelijk belemmeren. Echter, zoals in randnummer 744 van Annex A is toegelicht, is in bepaalde gevallen differentiatie in verplichtingen op basis van de onderliggende techniek juist gerechtvaardigd, indien op die manier met minder regulering de geconstateerde mededingingsproblemen kunnen worden opgelost. Gegeven de reguleringkaders dienen ondernemingen zelf de keuze te kunnen maken tussen het opwaarderen van een kopernetwerk, het aanleggen van een nieuw glasvezelnetwerk of het combineren van beide. Het is niet aan het college om deze keuze van ondernemingen door middel van regulering te beïnvloeden.

48. **Youca**²⁶ wijst erop dat het college de mogelijkheden van het KPN-netwerk om een daadwerkelijk concurrerend televisieaanbod te kunnen doen, overschat. De markt onderkent de beperkingen van deze infrastructuur en investeert daarom lokaal en regionaal in derde infrastructuren. Deze investeringen zouden overbodig zijn bij een open en gereguleerde kabel.

49. Het **college** wijst erop dat hij met regulering investeringen in nieuwe infrastructuren zo min mogelijk wil belemmeren. Door efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur minimaal te belemmeren neemt namelijk de mate van infrastructuurconcurrentie toe. YouCa suggereert dat het college juist kabelaanbieders zou moeten reguleren om op die wijze de investering in nieuwe netwerken te voorkomen. Het voorkomen of remmen van investeringen conflicteert echter met de doelstellingen van het college die gebaseerd zijn op het Europese kader en de Tw. Artikel 1.3, eerste lid, onder a, van de Tw stelt namelijk dat het college concurrentie dient te bevorderen, onder meer door efficiënte investeringen op het gebied van infrastructuur aan te moedigen en innovaties te steunen. Bovendien wordt er in glasvezelinfrastructuur geïnvesteerd omdat op basis van deze infrastructuur producten aan eindgebruikers kunnen worden geleverd van een hogere kwaliteit. Investeringen in deze derde infrastructuur zijn ook vanuit dat oogpunt niet aan te merken als overbodig.

G.2.4 Overige algemene bedenkingen

Samenhang met andere analyses

50. Verschillende partijen, waaronder **Eurofiber**, **Vodafone** en **KPN**, wijzen het college op de samenhang tussen de analyse van de markt voor ontbundelde toegang en de andere analyses die het college uitvoert. Partijen onderstrepen dat zij nog geen kennis hebben kunnen nemen van alle

²⁶ Zienswijze YouCa, randnummer 3, blz. 2.

besluiten. **Vodafone**²⁷ wijst er op dat zij pas een definitief standpunt in kan nemen wanneer zij kennis heeft kunnen nemen van het besluit marktanalyse ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (FttO). Vodafone is er in dit stadium niet zonder meer van overtuigd dat er daadwerkelijk sprake is van een afzonderlijke productmarkt van ontbundelde toegang tot het glasaansluitnetwerk voor zakelijke eindgebruikers. **Eurofiber**²⁸ behoudt zich om vergelijkbare redenen het recht voor op te komen tegen het ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (FttO).

51. **KPN**²⁹ wijst erop dat de analyse in het ontwerpbesluit ontbundelde toegang deels is gebaseerd op marktanalyses waarvan KPN nog geen kennis heeft kunnen nemen. Hierdoor is KPN niet in alle gevallen in staat om concreet bedenkingen te uiten tegen conclusies van het college in onderhavig ontwerpbesluit. KPN houdt zich het recht voor dit alsnog te doen bij de ontwerpbesluiten die het college nog bekend zal maken. Daarbij wijst KPN er onder verwijzing naar de uitspraak van het CBb van 3 mei 2011 op dat het college ervoor moet zorgen dat in de marktanalysebesluiten voldoende duidelijkheid wordt verstrekt over alle van belang zijnde onderdelen.

52. Het **college** wijst erop dat de conclusies in het ontwerpbesluit ontbundelde toegang geheel gemotiveerd zijn in dat besluit. Voorts wijst het college er op dat partijen nog de gelegenheid hebben om te reageren op de ontwerpbesluiten ODF-access (FttO) en wholesalebreedbandtoegang en -huurlijnen.

Regulering ODF-access (FttO)

53. **ET&T** zijn van oordeel dat het niet reguleren van zakelijk glas een desastreus effect heeft op de concurrentieverhoudingen. Volgens ET&T³⁰ lijkt KPN op de zakelijke markt een voortvarende uitrol van ODF-access (FttO) na te streven waarbij KPN mede door afwezigheid van regulering deze uitrol voornamelijk voor haar eigen retailmarktpositie inzet. Door gebrek aan en onzekerheid over regulering van ODF-access (FttO) trekt KPN met lage tarieven de markt naar zich toe. Concurrenten worden daardoor meer en meer op achterstand gezet. KPN levert nauwelijks glastoegang aan externe afnemers en KPN Retail zet aanbiedingen op glas in de zakelijke markt die door marktpartijen niet geëvenaard kunnen worden. KPN wint daardoor alle bids.

54. Ook **BCPA**³¹, **UPC**³² en **Vodafone**³³ zijn van mening dat, indien het college een aparte markt afbakt voor ODF-access (FttO), het college vast moet stellen dat KPN op deze markt beschikt over AMM. BCPA voert daarbij aan dat KPN in het afgelopen jaar alle bids op zakelijk glas heeft gewonnen. UPC stelt dat het college als hij niet tot regulering overgaat een marktsituatie creëert waarin KPN, als enige aanbieder, kan bepalen dat de prijs voor glasdiensten voor bedrijven hoger is dan voor

²⁷ Zienswijze Vodafone, paragraaf 2.2, blz. 3-4.

²⁸ Zienswijze Eurofiber, blz. 9-13.

²⁹ Zienswijze KPN, paragraaf 2.5, blz. 16-17.

³⁰ Zienswijze Easynet, Tele2 en T-Mobile, blz. 9-10.

³¹ Zienswijze BCPA, blz. 3-4.

³² Zienswijze UPC, blz. 7.

³³ Zienswijze Vodafone, blz. 5.

consumenten. Hiermee kan KPN kunstmatig haar zeer sterke positie in de zakelijke markt verder beschermen. Vodafone wijst erop dat het college bij de dominantieanalyse zeer sterk rekening moet houden met de mate waarin KPN haar positie op het kopernetwerk kan overhevelen naar het toekomstvaste glasnetwerk.

55. Ook **Eurofiber**³⁴ acht het een gegeven dat KPN AMM heeft op een aparte markt voor ODF-access (FttO). KPN heeft verreweg het grootste marktaandeel en de markt wordt gekenmerkt door hoge toetredingsdrempels. Daarnaast stelt Eurofiber dat het risico op AMM van KPN op de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten evident ook zou moeten gelden voor de bovenliggende wholesalemarkt voor ODF-access (FttO). Ook zou het college volgens Eurofiber aandacht moet besteden aan het risico dat KPN rooiprijzen hanteert en merkt Eurofiber op dat KPN, gegeven haar aanzienlijke schaal- en breedtevoordelen, gemiddeld lagere kosten heeft bij het ontsluiten van een klantlocatie. Het gevolg is dat KPN nieuwe klantlocaties tegen zeer lage tarieven kan aansluiten die door Eurofiber niet kunnen worden geëvenaard. Dit gedrag maakt duidelijk dat KPN zich onafhankelijk van haar concurrenten kan gedragen op de markt voor ODF-access (FttO) en derhalve beschikt over AMM.

56. Het **college** wijst partijen er op dat de vraag of regulering van toepassing moet zijn op de markt voor ODF-access (FttO) geen onderwerp is van het besluit marktanalyse ontbundelde toegang. Dit vraagstuk is onderwerp in het ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (FttO).

Externe onderzoeken

57. **KPN**³⁵ merkt op dat een aantal in opdracht van het college uitgevoerde onderzoeken een belangrijke rol spelen in de analyses van de retailmarkten. KPN heeft de gelegenheid gekregen op een tweetal conceptrapporten en de opzet van een drietal eindgebruikersonderzoeken te reageren. KPN heeft bij de conceptrapporten en onderzoeksopzetten diverse kanttekeningen geplaatst en verbeteringen voorgesteld. In de definitieve rapporten zijn deze kanttekeningen niet weggenomen en verbeteringen in de onderzoeksopzetten zijn evenmin overgenomen. In het licht van de door KPN geplaatste kanttekeningen en voorgestelde verbeteringen kan er volgens KPN nog steeds getwijfeld worden aan de kwaliteit van de onderzoeken.

58. Het **college** heeft inderdaad in het kader van de marktanalyses diverse onderzoeken laten uitvoeren. Het college heeft daarbij aan de verschillende onderzoeksbureaus gevraagd om marktpartijen op diverse wijzen te betrekken bij de totstandkoming van deze onderzoeken. In de verschillende rapporten wordt door de onderzoeksbureaus beschreven op welke wijze zij marktpartijen bij hun onderzoek hebben betrokken en op welke wijze zij met de inbreng van marktpartijen zijn omgegaan. De onderzoeksbureaus hebben niet alle inbreng van marktpartijen overgenomen. Zij hebben daarbij zelf een afweging moeten maken. Het college heeft zich verder niet gemengd in de uitvoering van de onderzoeken zelf.

³⁴ Zienswijze Eurofiber, blz. 10-13.

³⁵ Zienswijze KPN, paragraaf 2.4, blz. 16.

59. Het college wijst er op dat A.T. Kearney en Telecompaper opmerken dat zij bijvoorbeeld opmerkingen van marktpartijen met betrekking tot de inhoud hebben overgenomen indien werd gevraagd om aanscherping of om verduidelijking. Daarnaast geven zij aan dat opmerkingen van marktpartijen niet zijn overgenomen wanneer er sprake is van meningen of van kleuring van feitelijkheden. Diverse marktpartijen hebben bijvoorbeeld aangegeven inschattingen van A.T. Kearney en Telecompaper te ondersteunen dan wel te betwijfelen.

60. Het college is van oordeel dat door hem ingeschakelde onderzoeksbureaus onafhankelijk van marktpartijen en het college een dergelijke afweging moeten maken. Dit is naar het oordeel van het college essentieel voor de kwaliteit van deze onderzoeken. Het college is voorts van mening dat de kwaliteit van de onderzoeken op meerdere manieren is geborgd. De betrokken bureaus beschikken over voldoende kennis van de markt en hebben ook veel ervaring met het uitvoeren van dergelijke onderzoeken. De gekozen opzet en het betrekken van marktpartijen zijn naar mening van het college factoren die bijdragen aan de kwaliteit van de onderzoeken. Het college vindt derhalve dat zowel de onderzoeksmethoden als de uitkomsten van de onderzoeken correct tot stand zijn gekomen.

Concentratie KPN CAIW

61. **KPN**³⁶ heeft kennisgenomen van het besluit van de NMa inzake het eerste fase onderzoek KPN CAIW en de zienswijze van het college daarop. De NMa kondigt aan de afbakening van de retailmarkten verder te willen onderzoeken. KPN concludeert hieruit dat de NMa de conclusies van het college ten aanzien van de retailmarkten niet kan onderschrijven.

62. Het **college** wijst erop dat de NMa de conclusies van het college ten aanzien van de retailmarkten onderschrijft. Per brief heeft de NMa op 21 juni 2011 het volgende medegedeeld:

'De NMa onderschrijft de afgebakende markten en de dominantieanalyses met betrekking tot het marktanalysebesluit ontbundelde toegang.'

63. Ook heeft het college de conclusies van de NMa in haar voorlopige beoordeling inzake de voorgenomen fusie tussen KPN/CAIW onderschreven. In zijn brief van 5 augustus 2011 stelt het college:

'De conclusie van de NMa dat de gemelde concentratie de daadwerkelijke mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan zou kunnen belemmeren, waardoor een vergunning voor de melding vereist wordt, wordt mede daarom door het college onderschreven. Het college bevestigt tenslotte de noodzaak om in een eventuele vergunningsfase de relevante markten nader te onderzoeken.'

64. Een eventueel verschil ten aanzien van de afbakening van de retailmarkten kan volgens het college worden verklaard, doordat de analyse van de NMa gericht is op de beantwoording van een andere vraag. De NMa moet immers beoordelen of *als gevolg van de concentratie* de mededinging significant beperkt wordt, in casu door het wegvallen van eventuele concurrentiedruk tussen KPN en CAIW. In dat kader kijkt de NMa naar de gevolgen van de concentratie voor de mededinging in het

³⁶ Zienswijze KPN, paragraaf 2.6, blz. 17.

gebied waar de activiteiten van partijen overlappen: het CAIW-verzorgingsgebied. In dat gebied valt door de concentratie de concurrentiedruk van de voornaamste landelijke speler op CAIW weg. In zijn marktanalyses beoordeelt het college echter juist niet de effecten van de concentratie tussen KPN en CAIW, maar kijkt hij naar de concurrentiesituatie op de gehele door hem af te bakenen markt *in afwezigheid van de concentratie*. Van een door KPN en YouCa waargenomen inconsistentie is dus in dit geval geen sprake.

OTT- en CDN-diensten

65. **Your.TV**³⁷ stelt dat er met ontbundelde toegang efficiencyvoordelen te halen zijn voor netwerkaanbieder en OTT-aanbieder, omdat OTT-televisiediensten veelal lineair zijn. Volgens Your.TV heeft een netwerkaanbieder echter geen belang bij efficiëntere oplossingen voor toekomstige concurrenten, omdat een retailaanbieder zelf IPTV klanten nastreeft en een wholesaleaanbieder data tegen de hoogste prijs wil verkopen. Volgens Your.TV moet het beleid van het college beter toezien op gereguleerde *content delivery network* diensten en ontbreekt een analyse hiervan in het ontwerpbesluit. Ook noemt Your.TV de relatie tussen ontbundelde toegang en netneutraliteit, de relatie tussen omzetverlies op oude diensten en compensatie in tarieven van nieuwe diensten, en controle op quality of service van internetabbonementen en de daadwerkelijk geleverde snelheid.

66. Het **college** kan in het kader van de marktanalyse ontbundelde toegang niet aan de verzoeken van Your.TV tegemoet komen. In onderhavige marktanalyse bakent het college de markt voor ontbundelde toegang af, stelt hij vast dat KPN op deze markt beschikt over AMM en legt hij aan KPN verplichtingen op. De analyse van het college betreft de toegang tot het fysieke netwerk van KPN en betreft niet het verkeer over dat netwerk. Het college kan in het kader van deze analyse daarom geen verplichtingen opleggen ten aanzien van *content delivery network* diensten. Ook kan het college in het kader van deze analyse geen verplichtingen opleggen die samenhangen met netneutraliteit, de relatie tussen omzetverlies op oude diensten en compensatie in tarieven van nieuwe diensten, en controle op quality of service van internetabbonementen en de daadwerkelijk geleverde snelheid.

G.2.5 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen

67. Het college komt op basis van de in hoofdstuk G.2 beschreven zienswijzen van partijen niet tot wijziging van het ontwerpbesluit.

³⁷ Zienswijze Your.TV, blz. 2.

G.3 Aanleiding en opzet marktanalyse (H3)

G.3.1 Onderzoek retailmarkten

68. Volgens **KPN**¹ verlaagt het college op de retailmarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten zijn bewijslast door niet aan te tonen dat KPN op dit moment AMM heeft, maar door slechts te motiveren dat het risico daarop bestaat. De wet kent volgens KPN een zwaardere toets. In de richtsnoeren van de EC staat beschreven dat ex-anteverplichtingen alleen mogen worden opgelegd op die markten voor elektronische communicatie waarvoor de NRI heeft vastgesteld dat een of meer exploitanten over AMM beschikken. Hieruit volgt dat het college niet kan volstaan met het vaststellen van het risico op AMM. KPN is van mening dat het college op de drie retailmarkten niet de toets heeft uitgevoerd die hij had uit moeten voeren om vervolgens vast te kunnen stellen dat ex-anteregulering noodzakelijk is.

69. Het **college** onderschrijft dat in de richtsnoeren van de EC staat beschreven dat ex-anteverplichtingen alleen mogen worden opgelegd op die markten voor elektronische communicatie waarvoor de NRI heeft vastgesteld dat één of meer exploitanten over AMM beschikken. Het college legt op de markt voor ontbundelde toegang verplichtingen op. Dat doet het college evenwel pas nadat hij heeft vastgesteld dat KPN op die markt over AMM beschikt. Daarmee heeft het college aan zijn bewijslast op grond van de wet en de richtsnoeren voldaan.

70. Niettemin wil het college er niet aan voorbij gaan dat aan het bepalen van de relevante wholesalemarkten, en het onderzoeken daarvan, ten grondslag ligt dat door het opleggen van verplichtingen een gebrek aan mededinging op de retailmarkt(en) wordt aangepakt.³⁸ Om die reden heeft het college dan ook eerst onderzocht of in afwezigheid van regulering sprake zou zijn van een 'risico op AMM op de relevante retailmarkten'. Met de gekozen bewoordingen brengt het college mede tot uitdrukking dat de analyse en daarmee de conclusies een enigszins hypothetisch karakter hebben, nu daarvoor de bestaande regulering moet worden weggedacht.

71. Het college is het niet met KPN eens dat hij zijn bewijslast verlaagt door op basis van zijn onderzoek van de retailmarkten in afwezigheid van regulering te volstaan met de conclusie dat sprake is van een risico op AMM op die markten. Het college wijst er op dat hij bovengenoemde aanpak al eerder heeft gehanteerd en dat dit een standaard werkwijze is in alle besluiten. In de retailanalyse breedbandinternettoegang in het besluit marktanalyse ontbundelde toegang van 27 april 2010 trok het college bijvoorbeeld de volgende conclusie:

'Het college concludeert op basis hiervan dat er een risico bestaat dat KPN in de komende reguleringsperiode over AMM beschikt op de retailmarkt voor breedbandinternettoegang in afwezigheid van wholesale regulering.'

72. **KPN**³⁹ stelt dat het voor de beoordeling van AMM van belang is dat het college een grondige en complete analyse maakt van de verschillende criteria. Deze criteria kunnen gebruikt worden om de

³⁸Zie ook artikel 6a.6 van de Tw en de Aanbeveling, overweging 2.

³⁹ Zienswijze KPN, paragraaf 2.2, blz. 13-15.

kracht van een onderneming te bepalen om zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en consumenten te gedragen. KPN merkt op dat het college voor de drie retailmarkten geen eenduidige en consistente weging van deze criteria hanteert. Voor de betrokken markten worden niet altijd alle criteria onderzocht, dan wel wordt niet aangegeven waarom een bepaald criterium niet relevant is. Vervolgens worden volgens KPN bepaalde criteria per retailmarkt anders gewogen. Het is niet duidelijk welke overwegingen van het college aan die verschillen ten grondslag liggen. Tot slot zijn de conclusies met betrekking tot de criteria niet te rijmen met de conclusies over het bestaan van AMM in de betrokken markten. Hiervoor verwijst KPN naar de door haar samengestelde tabel met een overzicht van de beoordeelde criteria op de verschillende retailmarkten.

73. Het **college** merkt allereerst op dat de Richtsnoeren Marktanalyse (zie randnummer 78) een - niet uitputtende - opsomming van criteria bevatten die kunnen worden gebruikt om de kracht van een onderneming te bepalen om zich in belangrijke mate onafhankelijk van haar concurrenten, klanten en consumenten te gedragen. Een plicht om alle genoemde criteria expliciet in ogenschouw te nemen, kan hierin niet worden gelezen; voldoende is dat de relevante criteria worden geïdentificeerd. Een en ander wordt ook bevestigd in de uitspraak van het CBb van 3 februari 2010.⁴⁰ Gelet hierop heeft het college in het besluit per retailmarkt geïdentificeerd welke criteria naar zijn oordeel relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de marktmacht van KPN en deze criteria onderzocht.

74. Ten tweede wil het college graag het belang nuanceren dat KPN lijkt te verbinden aan conclusies van het college ten aanzien van individuele criteria. Het college maakt in de slotparagraaf van elke concurrentieanalyse een afweging op basis van het samenstel van de verschillende criteria. Op basis van die afweging komt het college tot de conclusie of er in afwezigheid van regulering een risico is op AMM van KPN op een bepaalde retailmarkt. Deze afweging is meer dan een simpele optelsom.

75. Ten derde erkent het college dat in een aantal gevallen de analyse van dezelfde criteria tot een andere conclusie heeft geleid afhankelijk van de onderzochte retailmarkt. Dit betekent echter niet dat het college gelijke situaties anders heeft beoordeeld. De retailmarkten verschillen immers van elkaar ten aanzien van (onder meer) de concurrentiesituatie, de aanbieders, de afnemers en de kenmerken van diensten. Deze verschillen tussen de retailmarkten beïnvloeden de analyse en daarmee ook de uitkomst daarvan.

76. Ten slotte wijst het college erop dat de door KPN opgenomen tabel met criteria geen juiste weergave geeft van de geanalyseerde criteria in de retailmarkten. Zo heeft het college in de concurrentieanalyse van de retailmarkten voor vaste telefonie wel degelijk onderzoek gedaan naar de mate van netwerkdekking, verticale integratie, schaal- en breedtevoordelen en diversificatie. Het criterium technologische voorsprong of superioriteit is daarentegen niet onderzocht, omdat het college van oordeel is dat criterium niet van belang is voor een analyse van de retailmarkten voor vaste telefonie. Ook geldt dat in de tabel van KPN het criterium concurrentiedruk van buiten de markt niet juist is weergegeven. Het college heeft hierover namelijk geconcludeerd dat KPN gelet op hoge toetredingsdrempels concurrentievoordelen heeft ten opzichte van concurrenten. De door KPN

⁴⁰ Zie CBb 3 februari 2010, LJN: BL0428, randnummer 9.7.2.

weergegeven conclusies zijn evenmin juist voor de retailmarkt voor internettoegang. Zo is het criterium schaal- en breedtevoordelen wel degelijk onderzocht. Verder lijkt KPN de conclusies met elkaar verwisseld te hebben voor de criteria technologische voorsprong, diversificatie en differentiatie, bundeling en concurrentiedruk van buiten de markt. Daarbij benadrukt het college dat ook het criterium aard van de concurrentie onderzocht is, maar dat deze is onderverdeeld in een analyse van subcriteria, zoals blijkt uit de opbouw van de besluittekst.

77. Volgens **KPN**⁴¹ wijdt het college geen aandacht aan de retailmarkten in aanwezigheid van regulering. KPN meent dat het college hier alsnog aandacht aan moet besteden, omdat alleen op basis van een dergelijke analyse beoordeeld kan worden of verplichtingen passend en proportioneel zijn. Ook kan alleen op die wijze bepaald worden of de mogelijke wholesalemarkten voor breedbandtoegang en -huurlijnen afgebakend dienen te worden en of dat er op die markten regulering opgelegd dient te worden.

78. Het **college** onderzoekt in hoofdstuk 7 van het besluit marktanalyse ontbundelde toegang de passendheid en proportionaliteit van de verplichtingen. Of er aanvullende regulering nodig is op de retailmarkten in aanwezigheid van regulering op de markt voor ontbundelde toegang, zoals bedoeld in artikel 6a.2, tweede lid, onder b, van de Tw, wordt in het besluit marktanalyse wholesalebreedbandtoegang en -huurlijnen behandeld. Het college bepaalt in dat besluit op grond van analyse van de retailmarkten in aanwezigheid van regulering op de markt voor ontbundelde toegang of aanvullend de wholesalemarkten voor breedbandtoegang en -huurlijnen afgebakend moeten worden en of er op die markten regulering opgelegd dient te worden. Op grond van het voorgaande is het naar het oordeel van het college niet noodzakelijk om in het onderhavige besluit aanvullend de retailmarkten in aanwezigheid van regulering te onderzoeken.

G.3.2 Aanleiding en startpunt onderzoek markt voor ontbundelde toegang

79. **KPN**⁴² onderstreept dat de markt voor ontbundelde toegang een kunstmatige markt is die alleen afgebakend en onderzocht dient te worden indien er op een onderliggende retailmarkt is geconcludeerd dat KPN in afwezigheid van regulering beschikt over AMM. KPN is van mening dat hiervan geen sprake is. Daarmee is het ook niet vanzelfsprekend dat er sprake is van een markt voor ontbundelde toegang.

80. Het **college** wijst KPN er op dat hij in Annex B bij het besluit heeft vastgesteld dat er risico op AMM is op de retailmarkten voor internettoegang, vaste telefonie en zakelijke netwerkdiensten. Dat het college een risico op AMM op deze markten heeft vastgesteld is een aanleiding om de markt voor ontbundelde toegang te onderzoeken. Ook het feit dat er op deze markt heden regulering van toepassing is en het gegeven dat deze markt een markt is die volgens de Aanbeveling voor ex-ante regulering in aanmerking komt, vormen een aanleiding de markt voor ontbundelde toegang te onderzoeken.

⁴¹ Zienswijze KPN, paragraaf 2.3, blz. 15.

⁴² Zienswijze KPN, paragraaf 6.1, blz. 67.

81. **Vodafone**⁴³ kan de opmerking van het college dat de productmarkt voor toegang tot het kopernetwerk 'de kleinst mogelijke markt is die als startpunt gehanteerd kan worden' niet plaatsen. De Aanbeveling relevante markten voor ontbundelde toegang is techniekonafhankelijk. Vanuit die Aanbeveling gezien had het college evengoed de marktafbakening kunnen beginnen met toegang tot het glasaansluitnetwerk.

82. Het **college** merkt naar aanleiding van de zienswijze van Vodafone op dat hij de markt voor ontbundelde toegang onderzoekt om vast te stellen of de verplichtingen die aan KPN zijn opgelegd in stand moeten worden gelaten, worden gewijzigd of worden ingetrokken. Zoals in randnummer 86 van de nota van bevindingen wordt toegelicht ontleende KPN in het verleden haar machtspositie aan haar koperen netwerk. Dit is de reden dat het startpunt van de analyse het kopernetwerk van KPN is.

G.3.3 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen

83. Het college komt op basis van de in hoofdstuk G.3 beschreven zienswijzen van partijen niet tot wijziging van het ontwerpbesluit.

⁴³ Zienswijze Vodafone, paragraaf 2.1, blz. 3.

G.4 Relevante wholesalemarkt voor ontbundelde toegang (H4)

G.4.1 ODF-access FttH

84. **ET&T**⁴⁴ onderschrijven het oordeel van het college dat ULL over koper en ODF-access (FttH) tot dezelfde markt behoren.

85. **Edutel**⁴⁵ kan zich vinden in de redenering van het college met betrekking tot de marktafbakening. Ook het feit dat het college de interne leveringen in de marktafbakening meeneemt en rechtvaardigt onderschrijft Edutel. Edutel merkt wel op dat zij de onderbouwing mist waarom het uitgangspunt koper is en niet glasvezel, ook omdat glasvezel de toekomst is.

86. Het **college** is van oordeel dat, mede historisch gezien, de productmarkt voor toegang tot het kopernetwerk het logische startpunt van zijn analyse is. Dit omdat op het kopernetwerk, waarvan KPN eigenaar is, al regulering van toepassing is en vanwege het feit dat KPN op het kopernetwerk van oudsher een AMM positie heeft. Daarnaast is de productmarkt voor toegang tot het kopernetwerk de kleinst mogelijke markt die als startpunt gehanteerd kan worden (zie randnummer 149 van het ontwerpbesluit).

G.4.2 ODF-access FttO

87. **BCPA, Vodafone** en **ET&T**⁴⁶ zijn van mening dat ODF-access (FttO) tot de relevante markt voor ontbundelde toegang behoort. Ook **UPC**⁴⁷ is van mening dat naar aanleiding van de door haar ingebrachte zienswijze het college zou moeten concluderen dat ODF-access (FttO) wel tot de relevante markt behoort. **Eurofiber**⁴⁸ kan zich omgekeerd wel verenigen met de conclusie van het college dat van directe substitutie van ontbundelde kopertoegang naar ODF-access (FttO) geen sprake is. Ook **Reggefiber**⁴⁹ deelt de conclusie dat ODF-access (FttO) niet tot de markt voor ontbundelde toegang behoort.

88. Het **college** constateert dat de meningen van partijen verdeeld zijn. BCPA, ET&T, UPC en Vodafone zijn van mening dat ODF-access (FttO) onderdeel uitmaakt van de relevante markt voor (fysieke) toegang tot netwerkinfrastructuur op wholesaleniveau op een vaste locatie die bestaat uit toegang tot het koperaansluitnetwerk (op basis van MDF-access en SDF-access) en toegang tot glasvezelaansluitnetwerken op basis van ODF-access (FttH). Eurofiber en Reggefiber zijn van mening dat ODF-access (FttO) niet tot deze relevante markt behoort. In deze paragraaf gaat het college in op de verschillende argumenten die partijen in hebben gebracht om hun standpunt te onderbouwen.

⁴⁴ Zienswijze Easynet, Tele2 en T-Mobile, blz. 11-12.

⁴⁵ Zienswijze Edutel, blz. 1.

⁴⁶ Zienswijze ET&T, blz. 11.

⁴⁷ Zienswijze UPC, blz. 7.

⁴⁸ Zienswijze Eurofiber, blz. 9.

⁴⁹ Zienswijze Reggefiber, blz. 9.

Analyse van de mate van directe substitutie

89. Verschillende partijen maken opmerkingen over de directe substitutieanalyse die door het college is uitgevoerd. **Eurofiber** voert argumenten aan die de conclusie van het college dat er onvoldoende directe substitutie plaatsvindt van ontbundelde kopertoegang naar ODF-access (FttO) ondersteunen. **BCPA**, **Vodafone** en **ET&T** voeren juist argumenten aan om deze conclusie van het college te bestrijden.

90. **Eurofiber**⁵⁰ kan zich verenigen met de conclusie dat van directe substitutie van ontbundelde kopertoegang naar ODF-access (FttO) geen sprake is, maar plaatst enkele kanttekeningen bij de motivering van het college. Ten eerste deelt Eurofiber⁵¹ de conclusie van het college dat bij FttO-netwerken een in technische zin gelijke toegang als over het koperen netwerk geboden kan worden. Eurofiber⁵² geeft daarnaast aan dat er belangrijke verschillen zijn tussen ontbundelde toegang tot koper en ODF-access (FttH) enerzijds en ODF-access (FttO) anderzijds. ODF-access (FttO) onderscheidt zich wezenlijk in zaken als netwerkarchitectuur, functionaliteit en service level, kostenstructuur en prijs en is een bouwsteen voor andere wholesale- en retailmarkten dan ODF-access (FttH).

91. Het **college** is van oordeel dat zijn analyse deels aansluit op de bevindingen van Eurofiber. In randnummer 189 van het ontwerpbesluit merkt het college namelijk op dat qua functionaliteit diensten via ODF-access (FttO) veelal als superieur worden beschouwd ten opzichte van diensten via ontbundelde kopertoegang. Niettemin blijkt uit de analyse van het college dat op basis van ODF-access (FttO) retaildiensten kunnen worden geleverd die een substituuut vormen voor retaildiensten op basis van ontbundelde kopertoegang. De verschillen in netwerkarchitectuur en kostenstructuur die Eurofiber noemt worden ook door het college herkend. Dit zal het college nader bespreken in randnummer 96 en 145 in deze nota van bevindingen.

92. Ten tweede constateert **Eurofiber**⁵³ dat, net als bij het besluit marktanalyse ontbundelde toegang van april 2010, het onderzoek van Dialogic (2010) ten grondslag aan de analyse van het college ligt. Eurofiber herhaalt de bezwaren die hij eerder tegen dit onderzoek heeft ingebracht.

93. Het **college** stelt vast dat Eurofiber opnieuw bezwaren uit tegen het onderzoek van Dialogic. Op deze bezwaren van Eurofiber is het college eerder ingegaan, bijvoorbeeld in randnummer 28 van de nota van bevindingen naar aanleiding van de consultatie van het ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang 2010.⁵⁴ Het college merkt op dat de argumenten die het college in het ontwerpbesluit van 23 juni 2011 aan Dialogic ontleent, door Eurofiber niet worden betwist. De bezwaren die Eurofiber heeft ten aanzien van het Dialogic onderzoek zijn daarom voor het college geen reden om conclusies te herzien.

⁵⁰ Zienswijze Eurofiber, blz. 9.

⁵¹ Zienswijze Eurofiber, randnummer 17, blz. 6.

⁵² Zienswijze Eurofiber, blz. 4.

⁵³ Zienswijze Eurofiber, randnummer 18, blz. 6-7.

⁵⁴ Besluit marktanalyse ontbundelde toegang op wholesale niveau, kenmerk: OPTA/AM/2010/201285, 27 april 2010, blz. 440.

94. **Eurofiber**⁵⁵ is ten derde van mening dat het college terecht vaststelt dat de overstapbereidheid van koper naar ODF-access (FttO) afhankelijk is van het prijsverschil van de diensten. Het college geeft in randnummer 195 van het ontwerpbesluit volgens Eurofiber echter ten onrechte aan dat dit verschil niet eenduidig is vast te stellen vanwege het ontbreken van betrouwbare commerciële tarieven voor ODF-access (FttO). Eurofiber geeft aan dat het college beschikte over de tariefinformatie van Eurofiber die gebruikt had kunnen worden als startpunt.

95. Het **college** heeft in randnummer 191 van het ontwerpbesluit gesteld dat er voor ODF-access (FttO) geen betrouwbare tarieven beschikbaar zijn, die prijzen op een concurrerende markt weerspiegelen. Immers, het college heeft op dit moment geen maximumtarieven vastgesteld voor ODF-access (FttO) en de nu geldende tarieven van KPN worden in de praktijk niet door externe afnemers betaald. Het college is het met Eurofiber eens dat hij beschikt over tariefinformatie van Eurofiber. Deze tariefinformatie heeft het college niet gebruikt omdat dit geen tarieven voor ODF-access (FttO) betreffen, maar tarieven voor wholesalebreedbandtoegang.

96. Wel heeft het college naar aanleiding van de zienswijzen de tarieven voor ODF-access (FttO) van KPN in de besluittekst opgenomen. KPN hanteert voor ODF-access (FttO), afhankelijk van het type gebied, tarieven van € 85, € 185, € 235 en € 355 per maand. Daarnaast hanteert KPN een eenmalig tarief van € 500 voor on-netverbindingen en € 1.400 voor narnet-verbindingen.⁵⁶ Het college kan moeilijk vaststellen of dit tarieven zijn die op een concurrerende markt tot stand zouden komen. Een reden hiervoor is dat ODF-access (FttO) in de praktijk niet wordt afgenomen. Ondanks dat het college niet kan vaststellen of dit tarieven zijn die op een concurrerende markt tot stand zouden komen, zijn de tarieven die KPN hanteert volgens het college wel een aanwijzing dat het gemiddelde tarief van ODF-access (FttO) per aansluitlijn aanzienlijk hoger zal zijn dan het tarief van een ontbundelde koperaansluitlijn. Op basis van deze informatie, die ondersteund wordt door de visie van Eurofiber, kan het college in ieder geval niet aannemelijk maken dat het kostenverschil tussen ODF-access (FttO) en ontbundelde kopertoegang klein is.

97. **BCPA** voert omgekeerd argumenten aan waarmee zij betoogt dat er wel voldoende directe substitutie is van ontbundelde kopertoegang naar ODF-access (FttO). Een aanwijzing voor deze substitutie is volgens BCPA⁵⁷ de autonome trend van de migratie van koper naar glas. BCPA vraagt zich af waarom het college geen nieuw onderzoek heeft uitgevoerd waarin rekening wordt gehouden met deze autonome trend. Het CBb heeft volgens BCPA aangegeven dat het denkbaar is dat deze autonome trend zo sterk is dat dit het uitblijven van een netto terugkeer van glas naar koper bij een prijsstijging van glas kan verklaren. Dit laatste valt echter moeilijk te kwantificeren en het CBb geeft aan dat het college een beredeneerde indicatie had kunnen geven van de vertraging in de overstap van koper naar glas. Het college heeft in het voorliggende besluit een dergelijke indicatie die zijn onderzoek had kunnen ondersteunen niet afgegeven en ook niet aangegeven waarom niet. Het college had er volgens BCPA ook voor kunnen kiezen opnieuw onderzoek te laten verrichten naar het percentage eindgebruikers dat koper en glas als alternatieven ziet.

⁵⁵ Zienswijze Eurofiber, randnummer 20, blz. 7.

⁵⁶ KPN, ODF Access (City) Services Tariff Schedule en ODF Access (FttO) Services Tariff Schedule, 3 juni 2011.

⁵⁷ Zienswijze BCPA, blz. 5 en 8.

98. Het **college** merkt op dat de bevindingen van het CBb waarnaar BCPA verwijst, bevindingen zijn die betrekking hebben op de analyse van de overstap van ODF-access (FttO) naar ontbundelde toegang over koper. De bevindingen van het CBb waarnaar BCPA verwijst leiden uiteindelijk tot de volgende conclusie van het CBb:

*'Het College concludeert dat OPTA aldus niet aannemelijk heeft gemaakt dat in betekenende mate substitutie plaatsvindt van ODF-access (FttO) door ontbundelde toegang over koper.'*⁵⁸

99. Of er in betekenende mate substitutie plaatsvindt van ODF-access (FttO) door ontbundelde toegang over koper is een onderzoeksvraag die relevant zou kunnen zijn in een onderzoek naar de substitutie van ODF-access (FttO) naar ontbundelde kopertoegang. In het kader van de substitutieanalyse van koper naar glas, die het college in het onderhavige besluit marktanalyse ontbundelde toegang heeft uitgevoerd, is dit argument van BCPA niet relevant. Naar het oordeel van het college verbindt BCPA aan de bevinding van het CBb ten onrechte de conclusie dat hij op basis van een beredeneerde indicatie van de autonome overstap van koper naar glas tot de conclusie had kunnen komen dat er sprake is van voldoende substitutie van koper naar glas.

100. In reactie op het verzoek van BCPA aan het college om nader onderzoek te verrichten naar het percentage eindgebruikers dat koper en glas als alternatief ziet, stelt het college dat deze onderzoeksvraag met name relevant is bij het vaststellen of er op retailniveau sprake is van voldoende substitutie. Op retailniveau komt het college, net zoals BCPA, al tot de conclusie dat diensten via koper en glas door eindgebruikers als alternatieven worden gezien. Aanvullend onderzoek naar deze vraag is om deze reden niet van toegevoegde waarde. De conclusie dat eindgebruikers koper en glas als alternatief zien is relevante informatie die het college gebruikt bij zijn indirecte substitutieanalyse. Voor de directe substitutieanalyse is deze conclusie, zoals het college nader zal toelichten vanaf randnummer 127 van deze nota van bevindingen, niet relevant.

101. **BCPA**⁵⁹ meent dat substitutie van ontbundelde toegang tot koper naar ODF-access (FttO) en andersom alsnog aannemelijk gemaakt kan worden. Het college heeft in de SSNIP-test gekozen voor een grotendeels kwalitatieve invulling. Volgens de CBb uitspraak dient het college niet noodzakelijk te kiezen voor een kwalitatieve invulling en kan het college onder omstandigheden gebruik maken van onzekerheidsmarges. Het college heeft echter niet gekozen voor een invulling met gebruik van onzekerheidsmarges. BCPA ziet dit als een aanwijzing op basis waarvan het college alsnog substitutie kan aantonen.

102. Het **college** heeft, doordat hij niet kan beschikken over de tarieven voor ODF-access (FttO) die op een concurrerende markt tot stand zouden komen, bij de invulling van de hypothetische monopolist test gekozen voor een grotendeels kwalitatieve invulling. Redenen hiervoor zijn dat ODF-access (FttO) in de praktijk niet wordt afgenomen en dat het college op dit moment geen maximumtarieven voor ODF-access (FttO) heeft vastgesteld. Dit maakt dat het college feitelijk een analyse moet uitvoeren van een hypothetische situatie. Het college is van oordeel dat hij deze analyse om deze reden beter op kwalitatieve wijze in kan vullen.

⁵⁸ CBb, AWB 10/498 AWB10/536 AWB 10/545, LJN: BQ3135, 3 mei 2011, randnummer 8.4.2.

⁵⁹ Zienswijze BCPA, blz. 4.

103. Wanneer het college had gekozen voor een meer kwantitatieve invulling dan had het college de mogelijkheid gehad om gebruik te maken van onzekerheidsmarges. Het college is van mening dat, juist in het geval hij van deze onzekerheidsmarges gebruik zou hebben gemaakt, hij in geen geval aannemelijk had kunnen maken dat het kostenverschil tussen ODF-access (FttO) en ontbundelde kopertoegang beperkt is en dat er in voldoende mate substitutie plaatsvindt van ontbundelde kopertoegang naar ODF-access (FttO). Zo beschouwd, ziet het college niet in hoe de suggestie van BCPA kan leiden tot de conclusie dat ODF-access tot dezelfde markt als ontbundelde kopertoegang behoort.

104. **Vodafone**⁶⁰ is het niet eens met de redenering van het college in randnummer 205 van het ontwerpbesluit. Volgens Vodafone kan een combinatie van productgroepen ervoor zorgen dat een bepaalde productgroep wordt gedisciplineerd. Zolang het college de markt in zoveel mogelijk kleine productgroepen opdeelt en steeds voor iedere productgroep afzonderlijk bepaalt of deze de rest van de markt disciplineert, zal het college ten onrechte concluderen dat er geen sprake is van substitutie door die afzonderlijke productgroepen. Vodafone is van mening dat de test van het college dat ODF-access (FttO) als één van de segmenten in de markt in zijn eentje de volledige markt moet disciplineren om tot de markt te worden gerekend wel erg streng is. Vodafone⁶¹ stelt dat het voor de hand ligt dat wanneer het college concludeert dat consumentenglas (FttH) een substituut is voor consumentenkoper (MDF-access), hij ook zou concluderen dat bedrijvenglas (FttO) een substituut is voor koper voor grote en middelgrote bedrijven. Als het college begonnen zou zijn met ontbundelde toegang tot het kopernetwerk voor grote en middelgrote bedrijven, zou hij volgens Vodafone hoogstwaarschijnlijk wel tot de conclusie gekomen zijn dat ODF-access (FttO) onderdeel is van deze markt. Of omgekeerd, wanneer het startpunt ODF-access (FttO) zou zijn, zou hij waarschijnlijk concluderen dat MDF-access onderdeel is van dezelfde markt.

105. Het **college** wijst erop dat ontbundelde toegang een homogeen product is. Ontbundelde toegang voor grote en middelgrote bedrijven wordt niet afzonderlijk onderscheiden. Een hypothetische monopolist die ontbundelde toegang aanbiedt weet niet wat voor soort product er uiteindelijk op basis van de ontbundelde aansluitlijn tot stand wordt gebracht en of dit bijvoorbeeld een zakelijk product of een consumentenproduct is. Om deze reden kan een aanbieder van ontbundelde toegang ook geen prijsdiscriminatie tussen beide segmenten toepassen. Hieruit volgt tevens dat het college de suggestie van Vodafone dat hij twee aparte markten voor ontbundelde toegang (consumenten en (middel)grote bedrijven) zou moeten onderzoeken, niet overgenomen kan worden.

106. In reactie op het argument van Vodafone dat ook ODF-access (FttO) als startpunt van de analyse gehanteerd kan worden, wijst het college erop dat de analyse of MDF-access een voldoende substituut vormt voor ODF-access (FttO) onderwerp van onderzoek is in het ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (FttO) van 6 oktober 2011.⁶²

⁶⁰ Zienswijze Vodafone, paragraaf 2.2, blz. 5-6.

⁶¹ Zienswijze Vodafone, blz. 5.

⁶² Ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang tot zakelijke glasvezelnetwerken (FttO), kenmerk: OPTA/AM/2011/202263, 6 oktober 2011.

107. **BCPA**⁶³ wijst erop dat het college in het voorgaande besluit van april 2010, zonder dit nader te specificeren, had aangenomen dat de prijsgevoeligheid van afnemers groot is. In het ontwerpbesluit wordt niet uitgelegd waarom niet langer sprake is van een dergelijke prijsgevoeligheid. Dit zou onderzocht moeten worden en het CBb zou met de uitkomsten overtuigd kunnen worden.

108. Het **college** merkt op dat de aanname dat de prijsgevoeligheid van afnemers groot is, is gestoeld op het feit dat afnemers van ontbundelde toegang tegen zo laag mogelijke kosten een retailproduct met bepaalde specificaties willen aanbieden. De aanname dat de prijsgevoeligheid groot is ondersteunde in het besluit ontbundelde toegang van april 2010 de conclusie dat als gevolg van een kleine prijsverhoging van ontbundelde kopertoegang voldoende afnemers zouden overstappen op het beperkt duurdere ODF-access (FttO).⁶⁴ Het college is van mening dat dit argument niet langer doorslaggevend is nu het college van oordeel is dat hij niet aannemelijk kan maken dat het verschil tussen de kostprijzen van ODF-access (FttO) en ontbundelde toegang klein is. Dit betekent dat zelfs bij de aangenomen hoge prijsgevoeligheid het college niet tot de conclusie kan komen dat afnemers van ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttH) bij een prijsverhoging van 5 tot 10 procent in voldoende mate bereid zullen zijn om over te stappen op het duurdere ODF-access (FttO) om deze prijsverhoging verlieslatend te maken. Een nader onderzoek naar de mate van prijsgevoeligheid is daarom volgens het college niet van toegevoegde waarde.

109. **ET&T**⁶⁵ stellen dat het college zakelijke diensten en internettoegang opportunistisch door elkaar lijkt te halen. In randnummer 212 van het ontwerpbesluit staat dat zakelijke diensten met 1 procent in prijs zouden stijgen bij een 10 procent verhoging van MDF-access en vervolgens haalt het college een prijselasticiteit van -2,5 aan die slaat op internettoegang om daarmee te concluderen dat er geen sprake is van indirecte substitutiedruk. Onduidelijk is waarom niet ook de retailprijs effecten voor internettoegang en vaste telefonie relevant zijn voor switchgedrag op retailniveau als gevolg van een 10 procent prijsverhoging van MDF-access.

110. Het **college** beoogt in randnummer 212 van het ontwerpbesluit aan te geven dat een prijselasticiteit van -12,5, die benodigd zou zijn om de prijsverhoging van 10 procent verlieslatend te maken, onwaarschijnlijk is en illustreert dit door de prijselasticiteit van consumenteninternet als voorbeeld te gebruiken. In het voorbeeld gebruikt het college een abonnement van zakelijke retaildiensten om het effect van een 10 procent prijsverhoging van MDF-access weer te geven. Uit vragenlijsten van partijen bleek dat de minimale prijs van een dergelijk abonnement € 100 bedraagt. Het effect van een 10 procent prijsverhoging van MDF-access, een prijsstijging van € 0,65, heeft dus betrekking op alle onderdelen van het abonnement en het is dus niet uitgesloten dat ook vaste telefonie daar onderdeel van uitmaakt. Bovendien is in de analyse gerekend met zeer voorzichtige aannamen. Het college is dan ook van mening dat door deze werkwijze zijn conclusie zo robuust mogelijk is en dat daarom zelfs bij aanzienlijk hogere prijselasticiteiten zijn conclusie nog steeds standhoudt.

⁶³ Zienswijze BCPA, blz. 7.

⁶⁴ Besluit marktanalyse ontbundelde toegang op wholesale niveau, kenmerk: OPTA/AM/2010/201285, 27 april 2010, blz. 440.

⁶⁵ Zienswijze ET&T, blz. 12.

111. **Vodafone**⁶⁶ acht het van belang de opmerking van het college in randnummer 183 van het ontwerpbesluit te nuanceren. Bij de SSNIP-test, die het college uitvoert om het overstappen van ontbundelde kopertoegang naar ODF-access (FttO) te onderzoeken, zijn zowel de reacties van de eindgebruikers (op de retailmarkt) als van de wholesale-afnemers van belang. De te onderzoeken prijsverhoging dient zowel betrekking te hebben op de prijs die externe afnemers betalen als op de prijs die KPN zichzelf intern aanrekent. Vodafone⁶⁷ verduidelijkt haar zorgen door op te merken dat indien de SSNIP-test niet van toepassing wordt verklaard op de interne inkoopprijs van KPN, het aandeel dat extern wordt ingekocht ten opzichte van de interne levering van KPN, ervoor zorgt dat er haast per definitie sprake is van onvoldoende disciplinerende werking.

112. Het **college** verwijst in reactie op Vodafone naar randnummer 118 van het ontwerpbesluit, waarin staat beschreven dat in het geval dat zowel sprake is van externe als interne leveringen het gerechtvaardigd is om interne leveringen tot de markt te rekenen. Het college betreft interne leveringen dan ook in haar analyse. Hiermee hoopt het college de zorgen van Vodafone te hebben weggenomen. De SSNIP-test tracht te onderzoeken welk deel van de interne en externe afnemers van ontbundelde kopertoegang zal overstappen op het afnemen van ontbundelde toegang tot ODF-access (FttO) indien een hypothetische monopolist de prijs van ontbundelde toegang tot koper met 5 tot 10 procent verhoogt. Zowel interne als externe leveringen dienen naar het oordeel van het college in de analyse te worden betrokken, omdat er bij een prijsverhoging van ontbundelde toegang tot koper aanbodssubstitutie kan optreden.

113. **BCPA**⁶⁸ wijst er op dat het college heeft nagelaten een indicatie te geven van de winstmarge die een monopolist op de markt voor ontbundelde toegang behaalt per afnemer. BCPA verwijst daarbij naar de uitspraak van het CBb, waarin het CBb het onaannemelijk achtte dat het college hieromtrent geen nadere gegevens had kunnen bepalen.⁶⁹

114. Het **college** onderkent dat gegevens ten aanzien van de winstmarge die een hypothetische monopolist op de markt voor ontbundelde toegang behaalt van belang kunnen zijn bij het uitvoeren van de SSNIP-test. Bij een SSNIP-test worden de tarieven op een concurrerende markt als uitgangspunt genomen. Het gereguleerde tarief, dat gebaseerd is op kosten en een redelijk rendement, benadert volgens het college het tariefniveau op een concurrerende markt. De winstmarge bij dit tarief is zeer beperkt. Een exacte inschatting van de winstmarge wordt pas van belang wanneer het aannemelijk is dat er als gevolg van een kleine prijsstijging een significante groep zal overstappen. Deze overstap zal eerder verlieslatend zijn indien er een grote winstmarge op deze groep behaald werd. In de kwalitatieve analyse die het college uitvoert, komt hij tot het oordeel dat hij niet aannemelijk kan maken dat als gevolg van een prijsstijging een aanzienlijke groep afnemers zal overstappen. Dat deze overstap verlieslatend is, is daarom ook met vaststelling van de exacte winstmarge niet aannemelijk te maken.

⁶⁶ Zienswijze Vodafone, paragraaf 2.2, blz. 4.

⁶⁷ Zienswijze Vodafone, blz. 4.

⁶⁸ Zienswijze BCPA, blz. 7.

⁶⁹ CBb, AWB 10/498 AWB10/536 AWB 10/545, LJN: BQ3135, 3 mei 2011, randnummer 8.4.1.

115. **BCPA**⁷⁰ wijst op de uitspraak van het CBb, waarin het CBb het college meegeeft dat het denkbaar is dat afnemers de voordelen van toegang over glas groot genoeg achten om de resterende extra kosten te betalen. Het was voor het CBb niet duidelijk waarom werd aangenomen dat de mate van overstap zo groot zal zijn dat een hypothetische monopolist op een markt voor ontbundelde kopertoegang de prijsstijging niet winstgevend zou kunnen doorvoeren. BCPA⁷¹ vraagt zich af waarom het college dit niet alsnog probeert aan te tonen.

116. Omdat het **college**, zoals hij stelt in randnummer 203 van het ontwerpbesluit, zijn netwerkvisie bijstelt of in ieder geval nuanceert, komt hij tot de conclusie dat het tarief voor ODF-access (FttO) snel enkele factoren hoger is dan het tarief voor ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttH). In ieder geval kan het college heden niet aannemelijk maken dat het kostenverschil tussen ODF-access (FttO) en ontbundelde kopertoegang klein is. Daarbij acht het college het wel aannemelijk dat een deel van de afnemers de voordelen van toegang over glas groot genoeg vindt om hiervoor een hoger tarief te betalen. Deze afnemers kiezen voor glas op basis van de voordelen die dat voor hen biedt. Dit impliceert echter niet dat het college ook aannemelijk kan maken dat deze afnemers juist als gevolg van een kleine prijsstijging de overstap zullen maken, met als gevolg dat een hypothetische monopolist op de markt voor ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttH) een prijsstijging niet winstgevend door kan voeren. Dit kan het college, in tegenstelling tot hetgeen BCPA verzoekt, op basis van deze analyse niet inzichtelijk maken.

117. **Vodafone**⁷² is van mening dat het college ook niet voorbij kan gaan aan een situatie waarbij er sprake zou zijn van strikt genomen onvoldoende prijsdruk van ODF-access (FttO) op koper. Immers wanneer er sprake is van een geleidelijke technische migratie van koperaansluitingen naar glasaansluitingen ten behoeve van modernisering van een netwerk dan is de keuze voor de aansluittechnologie niet relevant voor de keuze van de eindgebruiker en de wholesale-afnemer. Dit geldt zeker wanneer KPN de prijzen van haar diensten op de retailmarkt slechts beperkt afhankelijk maakt van de onderliggende aansluittechnologie. Dergelijke situaties zijn aanwijzingen dat het doel van KPN het moderniseren van het netwerk is, uitgaande van een bestaande markt.

118. Het **college** dient primair te onderzoeken of er sprake is van voldoende concurrentiedruk van ODF-access (FttO) op ontbundelde kopertoegang. Het college heeft eerst onderzocht of er sprake is van voldoende directe concurrentiedruk. Het college heeft geconcludeerd dat er op dit moment sprake is van onvoldoende directe concurrentiedruk van ODF-access (FttO) op ontbundelde kopertoegang, omdat het aannemelijk is dat een aanbieder van ontbundelde kopertoegang zijn tarieven met 5 tot 10 procent winstgevend kan verhogen. Daarnaast heeft het college onderzocht of er sprake is van indirecte concurrentiedruk als gevolg van overstap op retailniveau. Hierbij heeft het college geconcludeerd dat er weliswaar in theorie indirecte vraagsubstitutie kan plaatsvinden van ontbundelde kopertoegang naar ODF-access (FttO), maar dat in de praktijk de concurrentiedruk die hiervan uitgaat onvoldoende sterk is om een prijsverhoging van ontbundelde kopertoegang te disciplineren.

⁷⁰ Zienswijze BCPA, blz. 7.

⁷¹ Zienswijze BCPA, blz. 7.

⁷² Zienswijze Vodafone, paragraaf 2.2, blz. 4-5.

119. Ondanks dat het college, in tegenstelling tot wat Vodafone suggereert, niet voorbij kan gaan aan het feit dat er sprake is van onvoldoende prijsdruk, zal hij toch kort ingaan op het argument van Vodafone. Vodafone suggereert dat KPN bezig is met een geleidelijke technische migratie van koperaansluitingen naar glasaansluitingen ten behoeve van modernisering van een netwerk, uitgaande van een bestaande markt. Het college heeft geen aanwijzingen dat KPN dit doet. Wanneer dit geval zou zijn dan zou KPN, ongeacht of een eindgebruiker een concrete vraag heeft naar glasdiensten, haar koperlijnen verglazen. Het college constateert omgekeerd dat KPN alleen bedrijven aansluit op glas als zij een concrete vraag naar diensten over glas hebben. KPN geeft daarmee klanten ook een keuze tussen koper- en glasdiensten. Naar het oordeel van het college kan er dan ook niet gesteld worden dat er op dit moment sprake is van een volledige modernisering van een netwerk waarbij de keuze voor de aansluittechnologie niet relevant is voor de eindgebruiker en de wholesale-afnemer. Het college heeft ook in de besluittekst nader toegelicht dat hij niet kan aantonen dat er van volledige technische migratie sprake is.

120. **UPC**⁷³ is van mening dat het onzuiver is dat het college in de substitutieanalyse het retailtarief voor zakelijke retailediensten via ODF-access (FttO) (minimaal € 100) plaatst tegenover het MDF-access tarief van € 6,50. Het college stelt in het ontwerpbesluit dat met twee of vier MDF-access aansluitlijnen een vergelijkbare bandbreedte als met ODF-access (FttO) kan worden geboden. Om tot een zuivere vergelijking te komen moet daarom de substitutieanalyse worden uitgevoerd met het tarief van de gestapelde koperlijn van € 13 of € 26, in plaats van de € 6,50 die nu gebruikt wordt. Met name bij het hanteren van de factor vier zal de kritische overstapgrens bij een 10 procent kostenverhoging volgens UPC veel eerder worden bereikt.

121. **Eurofiber**⁷⁴ stelt hier tegenover dat zij in de procedure tegen het besluit ontbundelde toegang van april 2010 uitgebreid en gemotiveerd heeft betoogd dat gestapeld koper geen substituut is voor glas en dat de migratie van koper naar glas eenzijdig verloopt. Reeds om die reden meent Eurofiber dat het onwaarschijnlijk is dat ODF-access (FttO) enerzijds en MDF-access en SDF-access anderzijds tot dezelfde markt behoren. Ook andere argumenten ondersteunen deze visie: (1) de kosten die verbonden zijn aan het aanbod van gestapeld koper zijn erg hoog; en (2) gestapeld koper kent, naast de problematiek van de afstand tot de centrale, andere technische beperkingen die het onwaarschijnlijk maken dat boven 10Mbit/s gestapeld koper voor voldoende afnemers een volwaardig substituut zal zijn.

122. Het **college** neemt de argumenten van beide partijen omtrent dit onderwerp in acht. Het college is het eens met UPC dat in het kader van de substitutieanalyse ook mede gekeken dient te worden naar het tarief van de gestapelde koperlijn van € 13 of € 26. Het college kan echter op basis hiervan ook niet voldoende aannemelijk maken dat voldoende afnemers van gestapelde ontbundelde kopertoegang over zullen stappen op ODF-access (FttO) om ODF-access (FttO) tot de markt voor ontbundelde kopertoegang te rekenen. KPN hanteert voor ODF-access (FttO), afhankelijk van het type gebied, tarieven van € 85, € 185, € 235 en € 355 per maand. Daarnaast hanteert KPN een eenmalig tarief van € 500 voor on-netverbindingen en € 1.400 voor narnet-verbindingen.⁷⁵ Ondanks

⁷³ Zienswijze UPC, blz. 4.

⁷⁴ Zienswijze Eurofiber, blz. 9.

⁷⁵ KPN, ODF Access (City) Services Tariff Schedule en ODF Access (FttO) Services Tariff Schedule, 3 juni 2011.

dat het college niet kan vaststellen of dit tarieven zijn die op een concurrerende markt tot stand zouden komen, zijn de tarieven die KPN hanteert volgens het college wel een aanwijzing dat het gemiddelde tarief van ODF-access (FttO) per aansluitlijn aanzienlijk hoger zal zijn dan het tarief van een ontbundelde koperaansluitlijn. Het tarief lijkt zelfs aanzienlijk hoger dan het tarief voor gestapelde koperaansluitingen van € 13 of € 26. Op basis van deze informatie kan het college in ieder geval niet aannemelijk maken dat het kostenverschil tussen ODF-access (FttO) en het tarief voor gestapelde koperaansluitingen klein is. Het college heeft deze redenering ook in de besluittekst opgenomen.

123. Het college stelt in reactie op Eurofiber dat het gegeven dat migratie van koper naar glas eenzijdig verloopt niet impliceert dat ODF-access (FttO) niet tot dezelfde markt kan behoren als ontbundelde kopertoegang. Niettemin kan het college op dit moment niet concluderen dat het aannemelijk is dat het prijsverschil tussen gestapeld koper en ODF-access (FttO) dusdanig klein is dat als gevolg van een prijsverhoging van ontbundelde kopertoegang voldoende afnemers over zullen stappen op ODF-access (FttO) om die prijsverhoging verliesgevend te maken. Om die reden komt het college net als Eurofiber tot de conclusie dat ODF-access (FttO) niet tot de markt voor ontbundelde toegang op basis van MDF-access, SDF-access en ODF-access (FttH) behoort.

Substitutie op onderliggende markten

124. Verschillende partijen beschrijven dat er op de onderliggende retailmarkten en wholesalemarkten wel degelijk sprake is van substitutie en dat alleen om die reden het college al tot de conclusie zou moeten komen dat ODF-access (FttO) tot de markt voor ontbundelde toegang behoort. **ET&T**⁷⁶ wijzen erop dat er substitutie is op retailniveau. KPN biedt op retailniveau glasdiensten aan tegen vrijwel gelijke prijzen en met hogere capaciteit en kwaliteit dan over koper. Alternatieve partijen kunnen deze aanbiedingen van KPN niet matchen (de kosten voor KPN op dit fijnmazige netwerk zijn lager), ook niet op basis van wholesale-inkoop. Deze prijsstelling van zakelijk glas in de retailmarkt leidt er toe dat er ook sprake moet zijn van substitutie op de bovenliggende wholesalemarkten.

125. Naar de mening van **UPC**⁷⁷ laat het college ten onrechte achterwege dat een eindgebruiker van zakelijke diensten niet zozeer overstapt vanwege de gebruikte onderliggende infrastructuur, maar dat de eindgebruiker overstapt naar aanleiding van het concreet afgeleverde eindproduct of de bijbehorende diensten van de retailaanbieder. **UPC**⁷⁸ vindt het dan ook essentieel dat het college bij een substitutieanalyse niet slechts naar de mate van prijselasticiteit kijkt, maar tevens rekening houdt met alle andere relevante omstandigheden in zijn analyse. Het college concludeert immers zelf op basis van externe rapporten verschillende malen dat er voldoende substitutiemogelijkheden zijn tussen koper en glas in de zakelijke markt en dat er ook daadwerkelijk overstap plaatsvindt.

126. **Eurofiber**⁷⁹ is omgekeerd van mening dat het college terecht de conclusie trekt dat beperkte prijsverschillen op onderliggende wholesalemarkten en retailmarkten op zichzelf geen reden zijn om te

⁷⁶ Zienswijze ET&T, paragraaf 3.1, blz. 11-12.

⁷⁷ Zienswijze UPC, blz. 6.

⁷⁸ Zienswijze UPC, blz. 6.

⁷⁹ Zienswijze Eurofiber, blz. 5.

veronderstellen dat prijsverschillen tussen ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttO) beperkt zijn. Niet significante of beperkte prijsverschillen op onderliggende markten sluiten immers niet uit dat er sprake kan zijn van een wel als significant aan te merken prijsverschil op de markt voor ontbundelde toegang.

127. Het **college** stelt samen met verschillende marktpartijen vast dat de prijzen voor retailproducten over koper en glas in dezelfde prijsrange liggen. Het college stelt op de onderliggende markten zelfs vast dat producten op basis van ODF-access (FttO) en producten op basis van ontbundelde kopertoegang tot dezelfde relevante retailmarkten behoren. Dit sluit volgens het CBb echter niet uit dat ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttO) niet tot dezelfde relevante markt behoren. Immers, niet significante of beperkte prijsverschillen op onderliggende markten kunnen het resultaat zijn van een wel als significant aan te merken verschil op de markt voor ontbundelde toegang. Het college heeft daarom in randnummer 182 van het ontwerpbesluit als belangrijkste les uit voornoemde CBb uitspraak getrokken dat beperkte prijsverschillen tussen diensten die op onderliggende wholesalemarkten en retailmarkten op basis van ontbundelde kopertoegang of ODF-access (FttO) tot stand gebracht worden, op zichzelf geen reden zijn om te veronderstellen dat verschillen tussen ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttO) beperkt zijn.

128. Het college heeft daarom in het besluit in het bijzonder onderzocht of het wholesaleproduct ODF-access (FttO) een direct substituut is van ontbundelde kopertoegang. Tegelijkertijd heeft het college in zijn afweging minder waarde gehecht aan de bevinding dat er op onderliggende markten sprake is van niet significante of beperkte prijsverschillen. BCPA, ET&T en UPC motiveren hun stelling dat ODF-access (FttO) en ontbundelde kopertoegang tot dezelfde markt behoren op basis van substitutie de onderliggende retailmarkten. Deze bevindingen zijn, zoals het college aangeeft in randnummer 183 van het ontwerpbesluit, niet van primair belang.

129. Het gegeven dat er op onderliggende retailmarkten sprake is van substitutie is volgens het college wel relevant in de analyse van indirecte vraagsubstitutie. Uit de retailanalyses die beschreven zijn in Annex B.3, B.5 en B.7 blijkt dat verschillende retaildiensten die tot stand komen via ODF-access (FttO) een substituut vormen voor retaildiensten die tot stand komen via het koperaansluitnetwerk. In de indirecte substitutieanalyse heeft het college daarom wel rekening gehouden met de door partijen aangehaalde substitutie op de onderliggende retailmarkten.

130. **UPC**⁸⁰ plaatst kanttekeningen bij de conclusie van het college dat hoewel er in theorie sprake kan zijn van indirecte vraagsubstitutie van koper naar ODF-access (FttO), de concurrentiedruk die hiervan uitgaat onvoldoende sterk is om een prijsverhoging van ontbundelde kopertoegang te disciplineren. UPC is van mening dat het college op basis hiervan juist zou moeten concluderen dat ODF-access (FttO) wel degelijk tot dezelfde markt behoort als ontbundelde kopertoegang.

131. Het **college** is het met UPC eens dat het gegeven dat er sprake is van aanzienlijke substitutie op retailmarkten het in beginsel mogelijk maakt dat door een verhoging van het MDF-tarief retailklanten overstappen van koperdiensten naar glasvezeldiensten. Deze overstap is echter beperkt omdat een tariefstijging van MDF-access, doordat dit een relatief kleine kostencomponent is, slechts

⁸⁰ Zienswijze UPC, blz. 3.

een marginaal effect heeft op de abonnementsprijs van zakelijke retaildiensten. Een dergelijke marginale prijsverhoging zal in geen geval leiden tot een aanmerkelijke overstap van klanten. Omdat een prijsverhoging van het MDF-accesstarief van 10 procent winstgevend kan worden doorgevoerd, concludeert het college dat ODF-access (FttO) niet op basis van indirecte prijsdruk tot dezelfde markt kan worden gerekend als ontbundelde kopertoegang.

132. **BCPA**⁸¹ beschrijft dat KPN een commerciële prikkel heeft om de ODF-access (FttO) tarieven op een hoog niveau te houden, zodat er geen business case is voor ODF-access (FttO). Klanten zijn hierdoor aangewezen op lager gelegen wholesalediensten, waarop door KPN meer verdiend kan worden. Hierdoor lijkt er sprake te zijn van een prijssprong op het niveau van ontbundelde toegang, die zich op de lager gelegen markten 5 en 6 niet manifesteert.

133. Het **college** verwijst in reactie op BCPA naar randnummer 180 van het ontwerpbesluit. In dit randnummer is toegelicht dat het feit dat de prijsstelling van op koper en glas gebaseerde zakelijke netwerkdiensten op de retailmarkten vergelijkbaar is, er niet automatisch op duidt dat dit op de markt voor ontbundelde toegang ook zo is. Niet significante of beperkte prijsverschillen op onderliggende markten kunnen immers het resultaat zijn van wel als significant aan te merken verschillen op de markt voor ontbundelde toegang.

134. **ET&T**⁸² wijzen er op dat klanten mogelijk de prijs per eenheid in overweging nemen. Zo kan een anderhalf maal zo dure lijn best een alternatief zijn als de lijn twee maal zo snel is. Dit speelt ook op de wholesalemarkten. Als er op retailniveau een markt is voor een hogere kwaliteit dan met koper haalbaar is, dan ontstaat er op wholesaleniveau ook vraag naar ODF-toegang tegen een hogere prijs. Dit prijsverschil kan immers op retailniveau worden terugverdiend. Het college vindt dergelijke producten op de retailmarkt substituten (via ketensubstitutie). Dit duidt er dan sterk op dat het ook op de wholesalemarkt substituten zijn.

135. Het **college** onderstreept dat ontbundelde toegang een betrekkelijk homogeen product is. Op retailniveau en op het niveau van wholesalebreedbandtoegang bestaan er reeksen van producten met diverse kenmerken en diverse prijzen. Op retailniveau behoren deze diensten tot dezelfde markt op basis van ketensubstitutie. Dit betekent bijvoorbeeld, zoals het voorbeeld van ET&T schetst, dat een duurder product kan concurreren met een goedkoper product als de kwaliteit naar verhouding ook beter is. Op het niveau van ontbundelde toegang is er sprake van de homogene producten. Van elke toegangsvorm (MDF-access, SDF-access, ODF-access (FttH) en ODF-access (FttO)) bestaat er maar één kwaliteit voor een vaststaande prijs per specifieke locatie.

136. ET&T lijken volgens het college te suggereren dat ODF-access (FttO) via een keten concurrentiedruk uitoefent op bijvoorbeeld MDF-access. Het college is echter van oordeel dat hij niet aannemelijk kan maken dat het prijsverschil tussen beide vormen van ontbundelde toegang klein is. Het college kan daarom niet aannemelijk maken dat beide vormen van ontbundelde toegang in voldoende mate concurrentiedruk op elkaar uitoefenen. Op retailniveau en het niveau van wholesalebreedbandtoegang komt het college tot de conclusie dat ook producten met een groot

⁸¹ Zienswijze BCPA, blz. 3-4.

⁸² Zienswijze ET&T, randnummer 28, blz. 12.

prijsverschil concurrentiedruk op elkaar uitoefenen. Deze producten oefenen concurrentiedruk op elkaar uit via een keten van tussenliggende producten. Op het niveau van ontbundelde toegang is er echter van een dergelijke keten van tussenliggende producten geen sprake. Het college acht het onvoldoende aannemelijk dat de prijssprong klein is. Het college kan daarom niet aannemelijk maken dat ODF-access (FttO) voldoende concurrentiedruk uitoefent op ontbundelde kopertoegang, opdat beide producten tot dezelfde markt zouden behoren. Het college heeft deze redenering ook in de besluittekst opgenomen.

Netwerkvisie

137. **BCPA, ET&T en UPC** zijn van oordeel dat het college ten onrechte zijn oorspronkelijke netwerkvisie, die leidde tot een lagere inschatting van de ODF-access (FttO) tarieven, heeft bijgesteld. **Eurofiber**⁸³ meent omgekeerd dat het college nu terecht tot de conclusie komt dat de netwerkvisie achterhaald is en vaststelt dat het businessmodel bij de uitrol van FttO-netwerken anders is dan bij FttH-netwerken. Dit wordt volgens Eurofiber ondersteund door de aankondiging van KPN dat zij het kopernetwerk meer gaat uitnutten. Hierdoor wordt de uitrol van FttO-netwerken door KPN onzekerder.

138. **BCPA**⁸⁴ geeft aan dat de oorspronkelijke netwerkvisie wordt ondersteund door TNO en wordt toegepast door Reggefiber. Het college baseert zijn bijstelling van de netwerkvisie volgens BCPA slechts op de plannen van KPN om het kopernetwerk op te waarderen. Die plannen zouden volgens het college bijdragen aan de onzekerheid over de uitrol van FttO-netwerken en daarom zou KPN in mindere mate een netwerkvisie hanteren. BCPA⁸⁵ meent echter dat KPN in dezelfde mate doorgaat met de aanleg van FttO-netwerken, zelfs als het kopernetwerk wordt opgewaardeerd. BCPA⁸⁶ is van mening dat het college te snel afstand neemt van de netwerkvisie en eerst nader onderzoek zou moeten verrichten. Mogelijk blijkt volgens BCPA dat prijzen van koper en ODF-access (FttO) elkaar toch naderen.

139. Het **college** beargumenteert in randnummers 202 en 203 van het ontwerpbesluit waarom hij zijn netwerkvisie bij ODF-access (FttO) bijstelt of in ieder geval nuanceert. Volgens de netwerkvisie wordt bij een netwerkinvestering van een bepaalde toekomstige penetratiegraad uitgegaan. Hierdoor is het zo dat de kosten van alle aansluitingen in het netwerk worden terugverdiend via de exploitatie van het gehele netwerk. Naarmate het netwerk in omvang en fijnmazigheid toeneemt wordt de uiteindelijk kostprijs per aansluiting lager. Dit betekent dat het tarief voor ODF-access (FttO) afneemt naarmate KPN haar zakelijke glasnetwerken verder en fijnmaziger uitrolt. KPN heeft deze netwerkvisie ten aanzien van ODF-access (FttO) betwist en het CBb is blijkens zijn uitspraak niet van de netwerkvisie van het college overtuigd. Daar zijn ontwikkelingen bij gekomen die een genuanceerder licht werpen op de netwerkvisie op investeringen in infrastructuur. Een voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling is het plan van KPN om het kopernetwerk te opwaarderen.⁸⁷

⁸³ Zienswijze Eurofiber, blz. 8.

⁸⁴ Zienswijze BCPA, blz. 6.

⁸⁵ Zienswijze BCPA, blz. 6.

⁸⁶ Zienswijze BCPA, blz. 7.

⁸⁷ Presentatie KPN Strategie 2015, 10 mei 2011.

140. Het plan om het kopernetwerk op te waarderen en MDF-access voorsnog niet uit te faseren wijst erop dat KPN de komende jaren meer klanten wil blijven bedienen met behulp van ontbundelde kopertoegang. De opwaardering van koper zorgt ervoor dat KPN een deel van haar klanten langer kan bedienen door middel van koper, hetgeen kan betekenen dat minder afnemers zullen overstappen op glas. De koperopwaardering verslechtert daardoor de business case voor de grootschalige uitrol van zakelijk glas, bijvoorbeeld door middel van gebiedsverglazing. Daarmee is de onzekerheid of er (op korte termijn) sprake zal zijn van aanzienlijke uitrol van FttO-netwerken, waarbij een fijnmazig netwerk ontstaat naar alle bedrijven in een gebied, naar het oordeel van het college toegenomen. Op grond van deze ontwikkeling is het college van oordeel dat hij zijn netwerkvisie op investeringen in glasvezelinfrastructuur voor zakelijke eindgebruikers (FttO) moet bijstellen of in ieder geval moet nuanceren. Het college is overigens wel van deze netwerkvisie overtuigd bij het FttH-netwerk van Reggefiber.

141. Nu het college de netwerkvisie bijstelt of in ieder geval nuanceert acht hij het aannemelijk dat KPN de kosten van een individuele aansluiting in mindere mate kan terugverdienen via de exploitatie van haar gehele netwerk, waardoor de kostprijs per ontbundelde glasaansluiting (FttO) hoger zal uitvallen. Redenerend vanuit die premisse kan het college niet langer concluderen dat het aannemelijk is dat marktprijzen van ODF-access (FttO) dicht bij de prijzen van ontbundelde kopertoegang liggen. Wanneer KPN een deel van de investeringskosten voor een individuele aansluiting in rekening moet brengen bij de afnemer van de individuele aansluiting, en in mindere mate kan spreiden over de rest van het netwerk, dan is het tarief voor ODF-access (FttO) snel enkele factoren hoger dan het tarief voor ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttH).

142. Het lijkt er volgens **UPC**⁸⁸ op dat KPN een kunstmatig onderscheid maakt tussen FttH en FttO in stedelijke gebieden. Ongeveer 80 procent van de zakelijke markt bevindt zich in stedelijke gebieden. Volgens UPC is er daarom geen bedrijfseconomische of technische reden voor KPN om zakelijke eindgebruikers anders te behandelen dan consumenten. De infrastructuur en dus de kostenstructuur voor ODF-access (FttO) zal in stedelijke gebieden (vrijwel) gelijk zijn aan die voor ODF-access (FttH). De substitutieanalyse voor ODF-access (FttO) zal in dat geval volgens UPC leiden tot een vergelijkbare conclusie als die voor ODF-access (FttH), namelijk dat MDF-access en ODF-access (FttO) tot dezelfde markt behoren.

143. **Eurofiber**⁸⁹ merkt daarentegen op dat er, ondanks de gewijzigde plannen van KPN, een zeer wezenlijk verschil is tussen het businessplan van FttO en het businessplan van FttH. FttH-investeringen worden gedaan vanaf een gewaarborgde penetratiegraad van 40 tot 50 procent en met een lange termijn visie van 20 tot 30 jaar. Bij de aanleg van FttO wordt met name geïnvesteerd in individuele aansluitingen. Daarbij wordt een aanzienlijk kortere terugverdientijd dan 20 tot 30 jaar gehanteerd. De prijzen van ODF-access (FttO) zullen daarom in de regel een veelvoud bedragen van die van ODF-access (FttH). Reeds om die reden kan er geen sprake zijn van een continuüm van kosten van ODF-access (FttH) en ODF-access (FttO), maar is er veel eerder sprake van een cesuur.

⁸⁸ Zienswijze UPC, blz. 4.

⁸⁹ Zienswijze Eurofiber, blz. 8.

144. Het **college** merkt op dat ten aanzien van de verschillen tussen FttH- en FttO-netwerken partijen verschillende meningen zijn toegedaan. Waar UPC betoogt dat de verschillen klein zijn en dat er vanwege gedeelde infrastructuur lagere kosten voor ODF-access (FttO) te verwachten zijn, benadrukt Eurofiber juist de verschillen tussen de twee infrastructuren en het grote verschil in kosten tussen FttH- en FttO-netwerken. Het is niet mogelijk om reeds nu vast te stellen hoe FttH-netwerken en FttO-netwerken in de toekomst uitgerold zullen worden. Daarom kan het college ook niet vaststellen dat FttO-netwerken op een wijze tot stand zullen worden gebracht als UPC schetst. Het college kan niet, slechts op basis van de vermoedens van UPC over hoe netwerken in de toekomst uitgerold zullen worden, aannemelijk maken dat de kostenverschillen tussen FttH- en FttO netwerken klein zijn. Bovendien, als de kosten van FttO-netwerken zo beperkt zouden zijn als UPC schetst, dan zou het college meer toetreding en lagere prijzen verwachten.

145. Het college herkent omgekeerd wel het door Eurofiber gesignaleerde onderscheid tussen de businessplannen voor FttO en FttH. Zoals het college schetst in randnummer 203 van het ontwerpbesluit is de marktprijs voor ODF-access (FttO) sterk afhankelijk van de verwachte toekomstige netwerkuitrol van KPN. Zo lang KPN besluit om haar zakelijke glasnetwerken beperkter uit te rollen en alleen zakelijke eindgebruikers met een hogere betalingsbereidheid van een glasvezelaansluiting te voorzien, is het tarief voor ODF-access (FttO) snel enkele factoren hoger dan het tarief voor ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttH). Immers, dan kunnen de vaste netwerkkosten over minder lijnen worden verdeeld. De tarieven die KPN op dit moment voor ODF-access (FttO) op zijn website publiceert⁹⁰ ondersteunen deze redenering.

146. **UPC**⁹¹ is van mening dat de huidige tarieven voor ODF-access (FttO) naar die voor ODF-access (FttH) toe bewegen. Daarmee zullen volgens UPC in de komende periode ODF-access (FttO) aansluitingen voor het grootste deel de standaard worden. Een eventueel langzamere uitrol van ODF-access (FttO) als gevolg van de opwaardering van KPN's kopernetwerk leidt daarom volgens UPC niet automatisch tot een hogere kostprijs per ontbundelde glasaansluiting (FttO). UPC⁹² onderscheidt twee redenen die bijdragen aan het verlagen van de tarieven voor ODF-access (FttO):

1. Verdere uitrol van FttH leidt tot een meer grootschalige en 'diepere' verglazing van het glasnet van KPN. Omdat vooral in stedelijke gebieden FttO en FttH gebruik maken van een gemeenschappelijk glasnetwerk van KPN, zullen ook de kosten voor FttO lager komen te liggen.
2. De verdere uitrol van VDSL2 tot snelheden van 40 tot 100Mbit/s (en uiteindelijk tot 300Mbit/s) zal leiden tot een versnelde penetratie van diensten die een hoge bandbreedte vereisen. Dit zal ook een neerwaartse druk op de FttO- en FttH-tarieven hebben. Als gevolg hiervan zullen volgens UPC ook de retailtarieven voor FttO-diensten dalen.

147. Het **college** heeft in randnummers 157 en 158 van het ontwerpbesluit toegelicht dat FttH-netwerken tot stand komen via gebiedsverglazing en door middel van vraagbundeling.

⁹⁰ KPN, ODF Access (City) Services Tariff Schedule en ODF Access (FttO) Services Tariff Schedule, 3 juni 2011.

⁹¹ Zienswijze UPC, blz. 5.

⁹² Zienswijze UPC, blz. 6.

Gebiedsverglazing betekent dat zonder dat vooraf aan afnemers een contract wordt geboden, alle locaties in een bepaald gebied worden aangesloten op een glasvezelaansluitnetwerk. Bij vraagbundeling wordt de vraag in een bepaald gebied geïnventariseerd. Pas wanneer een bepaald minimum percentage van de potentiële afnemers in dat gebied zich heeft gecommitteerd aan afname van glasvezeldiensten wordt tot glasuitrol overgegaan. Bij vraagbundeling wordt niet per definitie elke potentiële afnemer in een gebied aangesloten. FttO-netwerken komen tot stand via vraagbundeling en via individuele ontsluiting.

148. FttH-netwerken en FttO-netwerken worden doorgaans niet in hetzelfde gebied aangelegd. Wanneer een kleinzakelijke bedrijfslocatie wordt ontsloten door een FttH-netwerk, dan zal deze locatie namelijk niet ook nog ontsloten worden door een FttO-netwerk en vice versa. Dit betekent dat FttH-netwerken en FttO-netwerken geografisch niet overlappen. Het college benadrukt dat FttO- en FttH-netwerken maar in beperkte mate gebruik maken van een gemeenschappelijk glasnetwerk van KPN. Het gevolg hiervan is dat als gevolg van de uitrol van FttH-netwerken de kosten voor FttO-netwerken niet of nauwelijks worden beïnvloed. Het college sluit weliswaar enige neerwaartse druk op de FttO-tarieven niet uit, maar is van mening dat deze druk dusdanig beperkt zal zijn dat het niet aannemelijk is dat de tarieven, als gevolg van deze door UPC geschetste ontwikkeling, elkaar daadwerkelijk zullen naderen.

149. De tweede reden die er volgens UPC toe bijdraagt dat de tarieven voor ODF-access (FttO) zullen dalen herkent het college ook niet. Het is voor het college namelijk niet duidelijk hoe de uitrol van VDSL2 netwerken kan leiden tot een snellere penetratie van glasdiensten. Het college acht het minstens zo aannemelijk dat de uitrol van VDSL2 netwerken leidt tot een vertraging van glasuitrol en een vertraging in de penetratie van glasdiensten. Immers de uitrol van VDSL2 zorgt ervoor dat voor meer eindgebruikers koper een goed alternatief blijft voor glas. Het college heeft de argumenten van UPC waarom het FttO-tarief lager zou moeten zijn dan wordt voorgesteld en de reactie van het college daarop ook in de besluittekst opgenomen.

150. **UPC**⁹³ geeft aan dat naar haar idee vrijwel alle aanbieders van ODF-aansluitingen (FttO) op bedrijventerreinen nog altijd gebruik maken van vraagbundeling, met het doel de kosten van diensten via het glasnetwerk vergelijkbaar te maken met die van het kopernetwerk. Vraagbundeling leidt er toe dat de door het college veronderstelde mogelijke stijging van de kostprijs per ontbundelde glasaansluiting (FttO) zich niet of in zeer beperkte mate zal voordoen. Deze aanpak is vergelijkbaar met de vraagbundeling die regelmatig voorkomt bij de uitrol van FttH-netwerken.

151. Het **college** is het niet eens met UPC dat de uitrol van FttO-netwerken op bedrijventerreinen vergelijkbaar is met de uitrol van FttH-netwerken. Op bedrijventerreinen wordt nauwelijks overgegaan tot integrale gebiedsverglazing. Dat is in residentiële gebieden waar FttH-netwerken worden aangelegd wel gebruikelijk. Op bedrijventerreinen wordt naast individuele ontsluiting ook vraagbundeling toegepast, maar in dat geval worden alleen die klanten op het netwerk aangesloten die ook daadwerkelijk diensten afnemen. Bij FttH-netwerken wordt ook vraagbundeling toegepast om klanten te werven. Echter, zodra wordt besloten tot aanleg over te gaan dan worden alle potentiële klanten in een gebied van een aansluiting voorzien. Dat geldt ook voor de klanten die geen diensten

⁹³ Zienswijze UPC, blz. 5.

via het FttH-netwerk willen afnemen. Op basis hiervan is het college van oordeel dat het aannemelijk is dat de aanpak bij de uitrol van FttH- en FttO-netwerken van elkaar verschilt. Onder meer op basis van deze verschillen in de aanpak bij netwerkuitrol kan het college niet aannemelijk maken dat het verschil tussen tarieven van ODF-access (FttH) en ODF-access (FttO) klein is.

152. **ET&T**⁹⁴ zijn van mening dat de conclusie van het college, dat door de vertraagde uitrol van FttO de ontbundelde toegangskosten verder uit elkaar liggen dan aangenomen, gestoeld is op een verkeerd uitgangspunt. Het college heeft volgens ET&T⁹⁵ ten onrechte zijn netwerkvisie bijgesteld. In tegenstelling tot het college zijn ET&T van oordeel dat de opwaardering van het kopernetwerk niet hoeft te leiden tot een verminderde uitrol van FttO. De koperopwaardering zet KPN volgens ET&T echter in op de consumentenmarkt en niet op de zakelijke markt. De hogere kosten van ODF-access (FttO) als gevolg van verminderde netwerkvisie baseert het college dan ook op een onjuiste aanname. Als gevolg hiervan moet het college zijn conclusie, dat koper en glas mogelijk toch geen substituten zijn, herzien. ET&T voegen toe dat zelfs als die kosten verder uit elkaar liggen er nog steeds sprake kan zijn van vraagsubstitutie.

153. Het **college** verwacht dat de opwaardering van het kopernetwerk door KPN niet exclusief wordt aangewend voor het leveren van diensten aan consumenten. KPN kan na de opwaardering van het kopernetwerk ook de dienstverlening aan zakelijke eindgebruikers verbeteren. Het ligt daarom volgens het college voor de hand dat KPN na de opwaardering van haar netwerk ook zakelijke eindgebruikers met het kopernetwerk zal blijven bedienen. Mochten ET&T gelijk hebben en KPN de opwaardering alleen willen inzetten voor consumenten dan heeft ook dit voor zakelijke afnemers effect. Zakelijke afnemers kunnen mogelijk gebruik maken van het consumentenaanbod, dat zeker na de opwaardering voor de onderkant van het zakelijk segment een alternatief is. Daarnaast kunnen alternatieve operators die ontbundelde toegang bij KPN inkopen gebruik maken van het opgewaardeerde kopernet wanneer zij de zakelijke markt bedienen. Gezamenlijk zorgt dit er volgens het college voor dat het kopernetwerk meer een alternatief blijft voor de zakelijke eindgebruiker. Het plan van KPN om het kopernetwerk te opwaarderen heeft het college opgenomen als voorbeeld van een ontwikkeling die een ander licht werpt op de netwerkvisie die het college in het besluit van april 2010 hanteerde. Daarnaast werd deze netwerkvisie betwist door KPN en was ook het CBb, blijkens zijn uitspraak, niet van deze netwerkvisie van het college overtuigd.

154. Nu het college de netwerkvisie bijstelt kan het college niet langer concluderen dat het aannemelijk is dat marktprijzen van ODF-access (FttO) dicht bij de prijzen van ontbundelde kopertoegang liggen. Wanneer KPN een deel van de investeringskosten voor een individuele aansluiting in rekening moet brengen bij de afnemer van de individuele aansluiting, en in mindere mate kan spreiden over de rest van het netwerk, dan is het tarief voor ODF-access (FttO) snel enkele factoren hoger dan het tarief voor ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttH). De tarieven die KPN op dit moment voor ODF-access (FttO) hanteert ondersteunen deze redenering. ET&T voeren geen argumenten aan die het college tot een andere conclusie brengen. Het college betwist niet dat bij een groter prijsverschil nog steeds sprake zou kunnen zijn van enige mate van vraagsubstitutie. In randnummer 205 van het ontwerpbesluit sluit het college niet uit dat er een groep eindgebruikers is

⁹⁴ Zienswijze ET&T, randnummer 28, blz. 11.

⁹⁵ Zienswijze ET&T, blz. 11.

die als gevolg van een tariefverhoging van ontbundelde kopertoegang bereid zal zijn om over te stappen op ontbundelde glastoegang (FttO). Deze groep zal echter dusdanig klein zijn dat deze prijsverhoging niet verliesgevend is.

155. Uitrol van FttO-netwerken is volgens **ET&T**⁹⁶ alleen rendabel als er een markt is voor hogere kwaliteit diensten dan haalbaar is met koper. Die markt lijkt er te zijn want KPN rolt FttO-netwerken uit. Partijen zijn er van overtuigd dat KPN FttO sneller uitrolt dan het college presenteert.

156. Het **college** is van mening dat een groei in de vraag naar diensten met een hoge bandbreedte niet ondenkbaar is, maar wijst erop dat deze diensten door de opwaardering van koper langer geleverd kunnen worden op basis van koper. De opwaardering van het kopernetwerk door KPN zorgt er immers voor dat het verschil tussen de huidige aansluiting (opgevaardeerd koper) en de glasaansluiting kleiner wordt en dat naar verwachting daarom minder bedrijven zullen besluiten om over te stappen naar glas. Het college sluit weliswaar enige neerwaartse druk op de FttO-tarieven niet uit, maar is op basis van het voorgaande van mening dat deze druk niet zodanig zal zijn dat de tarieven van bijvoorbeeld MDF-access en ODF-access (FttO) elkaar daadwerkelijk zullen naderen.

157. Met betrekking tot de opwaardering van koper en de daardoor hogere downloadsnelheden, merkt het college op dat waar downloadsnelheden een 'key selling point' zijn in de retailmarkt voor consumenteninternet, in het geval van zakelijke netwerkdiensten andere kenmerken ook van groot belang zijn. Het college is van mening dat de ontwikkelingen die ET&T schetsen niet automatisch tot gevolg hebben dat de vraag naar zakelijke diensten over glas aanzienlijk zal toenemen in de aanstaande reguleringsperiode.

158. **UPC**⁹⁷ geeft aan dat de introductie van de voorgestelde virtuele SDF-access dienst vraagt om de plaatsing van actieve apparatuur en zodoende tot kostenverhogingen zal leiden. Het kostenniveau van kopertoegang en ODF-access (FttO) zal daarom naar elkaar toe bewegen.

159. Het **college** is niet langer voornemens om de virtuele SDF-access dienst (VSA) op te leggen. Dit heeft het college nader toegelicht in paragraaf G.7.1.1 in deze nota van bevindingen. Het argument dat UPC hier inbrengt is daarmee achterhaald. In plaats van dat het college een virtuele SDF-access dienst introduceert, laat hij de SDF-access verplichting in stand.

160. **UPC**⁹⁸ verwacht dat de tarieven voor ODF-access (FttO) zullen afnemen en vindt dat het college hiermee rekening moet houden in zijn substitutieanalyse. In het algemeen kan er volgens UPC worden geconcludeerd dat:

1. de verschillen in (wholesale)tarieven tussen MDF-access en ODF-access (FttO) kleiner zijn en veel kleiner worden dan de tarieven waarmee het college rekent;

⁹⁶ Zienswijze ET&T, blz. 11.

⁹⁷ Zienswijze UPC, blz. 5.

⁹⁸ Zienswijze UPC, blz. 6.

2. de verwachte retailtarieven voor ODF-access (FttO) lager zijn en worden dan de tarieven waarmee het college rekent.

161. Het **college** kan zich niet vinden in de door UPC geschetste conclusies. Het college heeft in zowel het besluit als in de nota van bevindingen betoogd dat er naar zijn oordeel onvoldoende redenen zijn om aan te nemen dat de tarieven van MDF-access en ODF-access (FttO) elkaar (op korte termijn) in voldoende mate zullen naderen. De argumenten die UPC inbrengt om haar stelling te onderbouwen zijn naar het oordeel van het college niet overtuigend. Zoals het college in randnummer 148 van deze nota van bevindingen heeft toegelicht acht hij het niet aannemelijk dat de uitrol van FttH-netwerken leidt tot significante kostenverlagingen van FttO-netwerken. Ook is het voor het college niet duidelijk dat de uitrol van VDSL2 netwerken zal leiden tot een snellere penetratie van glasdiensten. Dit heeft het college nader toegelicht in randnummer 149 van deze nota van bevindingen.

162. Het college voegt afsluitend toe dat de verschillende argumenten van partijen die ertoe dienen het college ervan te overtuigen dat het verschil tussen de tarieven voor ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttO) klein is, pas relevant worden indien dit verschil dermate klein wordt dat het ook overbrugbaar is. Een kleiner verschil tussen de tarieven tussen koper en ODF-access (FttO) kan er dan voor zorgen dat de overstap van koper naar glas dusdanig groot is dat een hypothetische monopolist zijn prijzen niet winstgevend kan verhogen. Naar de mening van het college is dat hier niet het geval. Het loslaten van de netwerkvisie leidt ertoe dat het college niet aannemelijk kan maken dat het verschil in tarieven tussen koper en ODF-access (FttO) dusdanig klein is dat het verschil overbrugbaar is. Daarmee is de uitkomst van de substitutieanalyse ook op voorhand duidelijk.

G.4.3 Kabelnetwerken

163. **KPN**⁹⁹ kan zich niet verenigen met de constatering van het college dat er weliswaar technisch een vorm van ontbundeling van kabelnetwerken mogelijk zou zijn, maar dat het economisch niet haalbaar is. KPN verwijst daarbij naar haar antwoord op vraag 31 van de vragenlijst breedband. Wanneer Reggefiber en CIF naar ieder huishouden economisch haalbaar FttH kunnen leveren, kan dat volgens KPN ook economisch haalbaar naar iedere multitap. Het gereguleerde tarief van het stuk coax tussen multitap en huisadres bepaalt of de business case van FttLA (Fiber to the Last Amplifier) beter is dan de business case van FttH.

164. Volgens **Reggefiber**¹⁰⁰ is de conclusie dat toegang tot de multitap economisch onrendabel is, gestoeld op een onvolledige en onzorgvuldige analyse. Reggefiber meent dat het college geen onderzoek heeft gedaan of heeft laten doen naar de economische rendabiliteit van dergelijke toegang voor alternatieve aanbieders. Het Stratix onderzoek (2008)¹⁰¹ kan in ieder geval niet ten grondslag liggen aan de conclusie van het college.

⁹⁹ Zienswijze KPN, paragraaf 6.2.1 (i), blz. 67.

¹⁰⁰ Zienswijze Reggefiber, randnummers 17-19, blz. 7-8.

¹⁰¹ Stratix: "Filteren op de kabel", 30 mei 2008.

165. **YouCa**¹⁰² is van oordeel dat het college te snel tot de conclusie komt dat een aan ontbundelde kopertoegang of ODF-access (FttH) equivalente vorm van wholesaletoegang via het kabelnetwerk niet realiseerbaar is. YouCa wijst erop dat volgens TNO kabelinfrastructuren diverse mogelijkheden tot openstelling in de vorm van wholesaletoegang voor andere dienstverleners bieden. Het is YouCa niet duidelijk waarom het college geen nader onderzoek heeft gedaan naar de mogelijkheden die TNO aanreikt. Op basis van het onderzoek van TNO moet volgens YouCa¹⁰³ ontbundelde toegang tot kabelnetwerken tot de markt voor ontbundelde toegang gerekend worden. Het college moet vanaf dit punt de gehele marktanalyse opnieuw doorlopen.

166. **UPC**¹⁰⁴ onderschrijft dat het via het kabelnetwerk niet mogelijk is om een aan ontbundelde kopertoegang en ODF-access equivalente vorm van wholesale toegang te realiseren.

167. Het **college** volgt KPN niet in haar redenering dat als Reggefiber en CIF naar ieder huishouden economisch haalbaar ODF-access (FttH) kunnen leveren, er ook rendabel naar iedere multitap kan worden uitgerold. Reggefiber en CIF leggen op dit moment weliswaar glasnetwerken aan, maar zij doen dit met als doel om uiteindelijk de eindgebruikers van het kopernetwerk respectievelijk het kabelnetwerk naar dit nieuwe glasvezelnetwerk te migreren. Feitelijk betreft de uitrol van deze netwerken daarmee op termijn de vervanging van bestaande netwerken in plaats van duplicatie. Zowel Reggefiber als CIF beperken het risico van hun onderneming doordat zij een relatie zijn aangegaan met KPN respectievelijk de kabelaanbieders, die al beschikken over een aanzienlijk (lokaal) klantenbestand.

168. Als alternatieve aanbieders zouden uitrollen naar de multitap, dupliceren zij het (bestaande) coaxnetwerk in dat gebied bijna tot aan de eindgebruiker. Voor een partij zonder een aanzienlijk marktaandeel bestaat er hiervoor volgens het college geen business case. De vergelijking met de business case van Reggefiber en CIF gaat naar het oordeel van het college mank omdat deze partijen hun risico deels hebben af kunnen dekken doordat zij een relatie zijn aangegaan met respectievelijk KPN en kabelaanbieders met een aanzienlijk (lokaal) klantenbestand.

169. Het **college** benadrukt verder dat het gegeven dat er nog nooit een partij interesse heeft getoond in toegang tot de multitap op het kabelnetwerk een aanwijzing is dat er hiervoor geen business case bestaat. Ook TNO geeft aan dat daadwerkelijke openstelling van het kabelnetwerk op coax- of glasniveau in de praktijk mogelijk lastig is.¹⁰⁵ Ter vergelijking: Om het koperen aansluitnetwerk geheel te dupliceren dient een alternatieve aanbieder uit te rollen naar 1.300 MDF-centrales. Om een Fiber to the Curb netwerk (ten behoeve van bijvoorbeeld VDSL2) aan te leggen dient uitgerold te worden naar 28.000 straatkasten. Om het aansluitnetwerk van de kabel te repliceren dient te worden uitgerold naar 500.000 multitaps. Een aantal alternatieve aanbieders is uitgerold naar een groot deel van de MDF-centrales (MDF-access). Deze partijen hadden moeite om een business case te maken voor de uitrol naar de straatkasten. Het college acht het evident dat nu partijen al moeilijk een business case konden maken voor de uitrol naar de straatkasten van KPN zij ook geen

¹⁰² Zienswijze YouCa, randnummer 87, blz. 25.

¹⁰³ Zienswijze YouCa, randnummer 94, blz. 27.

¹⁰⁴ Zienswijze UPC, randnummer 2, blz. 2.

¹⁰⁵ Zie onderzoek TNO: "Vraag en aanbod Next-Generation infrastructures 2010-2020" blz. 27.

business case kunnen maken voor de uitrol naar 500.000 multitaps.¹⁰⁶ Naar aanleiding van de zienswijze van partijen heeft het college zijn argumentatie in het besluit aangevuld.

170. Volgens **YouCa**¹⁰⁷ dient als uitgangspunt te gelden dat het college niet mag terugdeinzen indien bepaalde technische oplossingen op dit moment niet of moeilijk te realiseren zijn, maar wel door kabelbedrijven gebouwd kunnen worden. Op deze manier kan het college volgens Youca toekomen aan regulering van de kabelaanbieders.

171. Het **college** benadrukt dat hij alleen een verplichting kan opleggen aan een partij die beschikt over AMM op een markt die in aanmerking komt voor ex-ante regulering. Het college heeft gemotiveerd geoordeeld dat KPN AMM heeft op de markt voor ontbundelde toegang en dat de kabel niet tot deze markt behoort. Het college komt dan ook niet toe aan het reguleren van kabelondernemingen op de markt voor ontbundelde toegang.

172. **KPN**¹⁰⁸ stelt dat het college lijkt te veronderstellen dat ontbundelde toegang altijd toegang tot de individuele klant inhoudt. Het is voor KPN niet duidelijk waar het college deze veronderstelling op baseert. Als CAIW toegang krijgt tot een deel van het coaxnetwerk van REKAM waarop meerdere klanten zitten, dan is er volgens KPN sprake van ontbundelde toegang. Daarnaast merkt KPN op dat, als het college van mening blijft dat een dergelijke vorm van toegang geen ontbundelde toegang is, het onduidelijk is waarom dit niet als virtuele ontbundelde toegang kan worden beschouwd. KPN verwijst daarbij naar randnummer 21 van de NGA Aanbeveling van de EC, waarin staat dat het feit of een AMM-exploitant een point-to-multipoint of een point-to-pointnetwerktopologie uitrolt, op zich geen invloed mag hebben op de keuze van oplossingen.

173. Het **college** is van oordeel dat het in markt 4 gaat om fysieke toegang tot het aansluitnetwerk. De toegang die CAIW afneemt bij REKAM is geen fysieke toegang tot het aansluitnetwerk maar een vorm van toegang die lijkt op wholesalebreedbandtoegang, die hoger in het netwerk wordt afgenomen. Het college kwalificeert een dergelijke vorm van toegang niet als fysieke toegang die valt onder de definitie van markt 4. Ook andere NRI's kwalificeren toegang tot kabelnetwerken niet als vorm van toegang die valt onder de definitie van markt 4. In de uitzonderlijke gevallen dat NRI's besloten hebben om kabelnetwerken tot markt 4 te rekenen, dan is de NRI tot deze conclusie gekomen op basis van indirecte prijsdruk via de retailmarkten. De analyse van de indirecte prijsdruk die is uitgevoerd door het college wordt besproken in de volgende randnummers.

174. **KPN**¹⁰⁹ wijst erop dat, waar het college concludeert dat er vanuit kabelnetwerken onvoldoende indirecte prijsdruk is via de retailmarkten op ontbundelde toegang tot het kopernetwerk, Ofcom tot de

¹⁰⁶ Dit beeld wordt ook ondersteund door een rapport van Analysys Consulting: "The business case for sub-loop unbundling in the Netherlands", 26 januari 2007, beschikbaar op www.opta.nl.

¹⁰⁷ Zienswijze YouCa, randnummer 92, blz. 26.

¹⁰⁸ Zienswijze KPN, paragraaf 6.2.1 (i), blz. 67-68.

¹⁰⁹ Zienswijze KPN, paragraaf 6.2.1 (ii), blz. 69-70.

conclusie komt dat de kabel via indirecte prijsdruk wel tot de ontbundelde toegangsmarkt behoort. KPN verwijst daarbij naar een passage uit een Ofcom consultatiedocument.¹¹⁰

175. Het **college** erkent dat Ofcom tot de conclusie komt dat de kabel via indirecte prijsdruk tot de markt voor ontbundelde toegang behoort, maar benadrukt dat de Commissie die conclusie niet deelt. De Commissie is van oordeel dat Ofcom niet voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat een kleine maar significante prijsstijging van het (wholesale) ontbundelde toegangsproduct in zijn geheel wordt doorgerekend in de retailprijzen die aan de eindgebruiker in rekening worden gebracht (waarvan het ontbundelde toegangsproduct een bouwsteen vormt). De Europese Commissie acht het twijfelachtig dat concurrenten niet ten minste een gedeelte van de prijsverhoging voor eigen rekening zullen nemen en dus niet doorberekenen in de retailprijzen. Als concurrenten deze prijsverhoging inderdaad gedeeltelijk voor eigen rekening nemen dan heeft dit een lagere concurrentiedruk van kabel tot gevolg. De Commissie heeft alleen geen reden tot ingrijpen gezien omdat de gekozen marktdefinitie geen gevolgen had voor de conclusie dat BT AMM heeft. De Commissie¹¹¹ dringt er bij Ofcom echter op aan om kabel niet tot de markt voor ontbundelde toegang te rekenen. Naar aanleiding van de zienswijze van KPN heeft het college in het besluit uitvoeriger beschreven welke conclusies andere NRI's op dit onderwerp trekken en hoe de Commissie deze conclusies beoordeelt.

176. Het **college** merkt op dat hij in zijn analyse ook de kleine maar significante prijsstijging van het (wholesale) ontbundelde toegangsproduct in zijn geheel heeft doorgerekend in de retailprijzen die vervolgens aan de eindgebruiker in rekening wordt gebracht. Desondanks komt het college in paragraaf 4.4.3 voor de Nederlandse markt tot de conclusie dat kabel onvoldoende indirecte prijsdruk uitoefent zodat kabel niet tot de markt voor ontbundelde toegang behoort. Ten overvloede merkt het college op dat, wanneer hij in zijn berekening wel had meegenomen dat alternatieve aanbieders de prijsverhoging gedeeltelijk voor eigen rekening nemen, dit een (nog) lagere indirecte prijsdruk van kabel tot gevolg had gehad.

177. Het **college** komt overigens wel tot de conclusie dat kabelnetwerken in de markt voor lage kwaliteit wholesalebreedbandtoegang (LKWBT) voldoende indirecte prijsdruk¹¹² uitoefenen om kabelnetwerken tot diezelfde markt te rekenen. Indien de indirecte vraagsubstitutie van kabelnetwerken op ontbundelde kopertoegang aanzienlijk groter was geweest, dan was het college in paragraaf 4.4.3 mogelijk wel tot de conclusie gekomen dat kabelnetwerken tot deze productmarkt behoren.

178. Volgens **Reggefiber**¹¹³ is de indirecte substitutieanalyse, die gebaseerd is op de critical loss test, onzorgvuldig voorbereid en gebaseerd op gebrekkige motivering. Reggefiber twijfelt of de waarden voor de drie doorslaggevende parameters (initiële marge, prijselasticiteit en kostenaandeel

¹¹⁰ Zie: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/wla/>.

¹¹¹ Zie blz. 8 van beslissing C (2010) 3616 van de Europese Commissie.

¹¹² Een prijsverhoging van 10 procent is voor een hypothetische monopolist niet winstgevend omdat er dan een te grote overstap naar coax plaatsvindt. Zie voor een uitgebreide toelichting het ontwerpbesluit marktanalyse wholesalebreedbandtoegang en -huurlijnen, kenmerk: OPTA/AM/2011/202264, 6 oktober 2011.

¹¹³ Zienswijze Reggefiber, randnummers 21-22, blz. 8-9.

van wholesaledienst in retailprijs) juist zijn, omdat de bronnen voor deze waarden zeer beperkt en niet overtuigend zijn.

179. Het **college** benadrukt dat hij in zijn berekeningen uitgegaan is van voorzichtige waarden en aannames. Zo heeft het college de prijsstijging van MDF-access volledig meegenomen in het retailtarief, terwijl het mogelijk is dat aanbieders de stijging van het MDF-tarief slechts deels doorberekenen in de retailprijzen.¹¹⁴ Verder heeft het college gerekend met een relatief hoge prijselasticiteit van -2,861 op basis van het consumentenonderzoek van Blauw. Dit is een hogere elasticiteit dan het college eerder gebruikte vanuit een Oostenrijks onderzoek.¹¹⁵ Ten slotte heeft het college de critical loss parameter op basis van voorzichtige aannamen ingeschat op 12,5 procent. Dit is behoudend omdat het college er daarbij vanuit gaat dat een telecomaandierder gemiddeld 30 procent aan marginale kosten heeft en dus 70 procent aan initiële marge. Het college acht het aannemelijk dat de initiële marge in werkelijkheid hoger is, omdat verreweg de meeste kosten van telecomaandierders bestaan uit vaste kosten. Deze behoudende schattingen hebben ervoor gezorgd dat de door het college berekende indirecte prijsdruk hoger is dan in de praktijk het geval zal zijn.¹¹⁶ Het college kan Reggefiber dan ook niet volgen in haar zienswijze. Dit geldt temeer nu Reggefiber zelf geen feiten, omstandigheden of bronnen aandraagt ter ondersteuning van een andere analyse.

G.4.4 Mobiele en draadloze netwerken

180. **KPN**¹¹⁷ merkt op dat het college aangeeft dat internettoegang via satellietverbindingen wel tot de relevante retailmarkt voor internettoegang behoort en dat er dan mogelijk wel sprake is van indirecte prijsdruk. Daarmee zouden satellietverbindingen wel tot de markt voor ontbundelde toegang kunnen behoren. Daarom vraagt KPN het college te onderzoeken of er geen sprake is van indirecte prijsdruk van satellietverbindingen op de markt voor ontbundelde toegang.

181. Het **college** kan KPN niet volgen in haar zienswijze nu hij in zijn analyse met betrekking tot de afbakening van de retailmarkt voor internettoegang in paragraaf B.3.2.3 het volgende heeft geconcludeerd:

'Omdat mobiele internettoegang, gegeven de productkenmerken en beoogd gebruik geen vraagsubstituut vormt voor vaste internettoegang, komt het college tot de conclusie dat er reden is om aparte markten af te bakenen voor mobiele en vaste internettoegang. Mobiele internettoegang is tevens geen aanbodsstituut van vaste internettoegang.'

182. In randnummer 816 van het ontwerpbesluit licht het college toe dat hij internettoegang via satellietverbindingen als een vorm van mobiele internettoegang beschouwt. Satellietverbindingen

¹¹⁴ In de praktijk zullen de aanbieders een gedeelte van de prijsstijging voor eigen rekening nemen waardoor de indirecte prijsdruk in de praktijk (nog) lager zal uitvallen.

¹¹⁵ Het college verwijst hierbij naar de in paragraaf 4.4.3 van het ontwerpbesluit genoemde onderzoeken.

¹¹⁶ Het college heeft in het Marktanalysebesluit WBT van 19 december 2008 dezelfde berekenmethode gebruikt. Deze methode is door het CBb expliciet goedgekeurd. Zie de uitspraak van het CBb van 3 mei 2011, LJN: BQ3146.

¹¹⁷ Zienswijze KPN, paragraaf 6.2.2, blz. 70.

worden dus niet beschouwd als substituuat voor vaste internettoegang. Het college heeft daarom niet onderzocht of er sprake kan zijn van indirecte prijsdruk van satellietverbindingen op de markt voor ontbundelde toegang omdat volgens hem mobiele internettoegang (daaronder begrepen internettoegang via satellietverbindingen) niet tot de relevante retailmarkt voor internettoegang behoort.

G.4.5 Geografische markt ontbundelde toegang

183. **ET&T**¹¹⁸ onderschrijven de nationale markt, maar vragen aandacht voor het feit dat partijen niet overall in Nederland ULL afnemen zodat er sprake is van sterk verschillende concurrentieomstandigheden op de retailmarkten en de WHBT markten.

184. ET&T merken op dat de concurrentiedruk die van partijen uitgaat op KPN niet onder alle omstandigheden gelijkwaardig is. Het college gaat in zijn constatering van homogene omstandigheden uit van een momentopname waarin zowel ontbundelde toegang als WHBT gereguleerd zijn. Zonder die regulering kunnen partijen niet voor landelijke concurrentiedruk zorgen. ET&T zijn in gebieden waar geen MDF wordt afgenomen afhankelijk van WBT aanbod van KPN tegen hogere kosten. Zonder WBT regulering is het risico aanzienlijk dat KPN verschillende strategieën kiest in de a- en b-gebieden en in dat geval kunnen de concurrentieomstandigheden in die gebieden wijzigen, zodat er geen sprake meer is van homogene concurrentieomstandigheden. Ook kan het tot gevolg hebben dat de concurrentie in de b-gebieden verdwijnt.

185. ET&T vragen het college in de argumentatie op te nemen dat de huidige mate van nationaal homogene concurrentieomstandigheden conditioneel is aan het simultane bestaan van effectieve regulering van zowel ULL als WHBT. Daarnaast moet het college in het WBT besluit rekening houden met afwijkende concurrentieomstandigheden in de a- en b-gebieden op de wholesalemarkt voor WBT.

186. Het **college** merkt op dat hij de retailmarkten heeft geanalyseerd in afwezigheid van regulering. Het college heeft vastgesteld dat er op die markten een risico bestaat dat KPN in de komende reguleringsperiode over AMM beschikt in afwezigheid van wholesaleregulering. Daarom heeft het college de markt voor ontbundelde toegang onderzocht en aan KPN, als onderneming met AMM op deze markt, verplichtingen opgelegd. De vraag of er vervolgens nog aanvullende regulering noodzakelijk is op onderliggende wholesalemarkten is een vraag die wordt beantwoord in het besluit marktanalyse wholesalebreedbandtoegang en -huurlijnen.¹¹⁹ In dat besluit worden ook eventuele afwijkende concurrentieomstandigheden in de a- en b-gebieden onderzocht.

187. **Edutel**¹²⁰ merkt op dat de kosten die ten grondslag liggen aan ODF-access afhankelijk zijn van de dichtheid van het gebied waar glasvezel wordt uitgerold. Hierdoor kunnen de tarieven voor ODF-access (FttH) in sommige gebieden velen malen hoger liggen dan in andere gebieden. Dit leidt tot het risico dat afnemers niet rendabel FttH kunnen aanbieden in dergelijke gebieden.

¹¹⁸ Zienswijze Easynet, Tele2 en T-Mobile, blz. 13.

¹¹⁹ Zie paragrafen 4.5.1. en 4.5.2 van het ontwerpbesluit marktanalyse wholesalebreedbandtoegang en -huurlijnen, kenmerk: OPTA/AM/2011/202264, 6 oktober 2011.

¹²⁰ Zienswijze Edutel, blz. 3.

188. Het **college** heeft vastgesteld dat de tarieven voor ODF-access (FtH) lokaal verschillen, waarbij de verschillen gebaseerd zijn op verschillen in de kosten en niet worden ingegeven door uiteenlopende lokale concurrentieomstandigheden.¹²¹ Doordat de verschillen volledig gebaseerd zijn op kostenverschillen zijn er maar kleine verschillen aan te wijzen in de tarieven; de tarieven zijn dan ook niet vele malen hoger maar slechts een fractie hoger. Bovendien geldt dat een partij die glasvezel uitrolt dit normaal gesproken minder snel zal doen naarmate een gebied dunner bevolkt is, simpelweg omdat een dergelijke partij de kosten niet binnen een redelijke termijn zal kunnen terugverdienen. Het glasvezelproduct zal namelijk door de hoge aanlegkosten duurder zijn en deze kosten zullen slechts op een kleinere groep afnemers kunnen worden afgewenteld. Er is geen wettelijke grondslag voor het college om uitrol naar deze onrendabele gebieden extra te bevorderen.

189. **Vodafone**¹²² is van mening dat het college de redenering in randnummer 270 van het ontwerpbesluit moet versterken. Immers, de achtergrond van de uniforme tarieven voor MDF- en SDF-access is ingegeven door regulering. Het college moet daarom uitgaan van de situatie zonder regulering wanneer zij dergelijke argumentatie gebruikt. Aan het enkele feit dat de gereguleerde tarieven uniform zijn kan het college geen conclusies verbinden ten aanzien van geografische afbakening.

190. Het **college** merkt op dat meerdere factoren leiden tot zijn oordeel dat de omvang van de relevante geografische markt voor ontbundelde toegang nationaal is. In het besluit marktanalyse ontbundelde toegang noemt het college dat de belangrijkste factoren die bijdragen aan genoemd oordeel zijn: (1) het nationaal uniforme aanbod, (2) de nationaal homogene concurrentieomstandigheden op de onderliggende retailmarkten en (3) het tarief van ontbundelde kopertoegang (zie bijvoorbeeld randnummer 272 van het ontwerpbesluit). Daarnaast komen er geen kostenverschillen van de aanbieders op de wholesalemarkten tot uitdrukking in de tarieven op de retailmarkten. Het gegeven dat aanbieders op de onderliggende retailmarkten niet de prikkel hebben om tarieven regionaal te differentiëren is een indicatie dat aanbieders op een concurrerende wholesalemarkt evenmin tot regionale tariefdifferentiatie over zouden gaan. Ook dit is een aanwijzing voor homogene concurrentieomstandigheden op de wholesalemarkt.

191. Ten overvloede merkt het college op dat de gereguleerde tarieven een benadering zijn van de tarieven die zouden gelden in een concurrerende markt.

G.4.6 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen

192. Het college komt tot de volgende wijzigingen van het ontwerpbesluit:

- Het college heeft de tarieven voor ODF-access (FtO) van KPN in de besluitekst opgenomen.
- Het college heeft naar aanleiding van de zienswijze van Vodafone nader toegelicht dat er naar zijn oordeel niet gesteld kan worden dat er op dit moment sprake is van een plan tot volledige technische migratie van het kopernetwerk naar een glasvezelnetwerk door KPN.

¹²¹ Dit blijkt uit de antwoorden van Reggefiber op de vragenlijst van het college. Tevens heeft het college dit vast kunnen stellen bij de beoordeling van de tarieven voor ODF-access (FtH) in 2008 en 2009.

¹²² Zienswijze Vodafone, paragraaf 2.2, blz. 6.

- Het college heeft naar aanleiding van zienswijzen van partijen in het besluit nader toegelicht dat het tarief voor ODF-access (FttO) naar verwachting ook aanzienlijk hoger is dan het tarief voor gestapelde koperaansluitingen van € 13 of € 26.
- Het college heeft naar aanleiding van zienswijzen van partijen in het besluit nader toegelicht dat er volgens hem geen sprake kan zijn van ketensubstitutie tussen ontbundelde kopertoegang en ODF-access (FttO). Hiervoor is de prijsprong te groot.
- Het college heeft de argumenten van UPC waarom het FttO-tarief lager zou moeten zijn en de reactie van het college daarop in de besluittekst opgenomen.
- Het college heeft de argumenten van partijen dat uitrol naar de multitaap mogelijk zou kunnen zijn en de reactie van het college daarop in de besluittekst opgenomen.
- Naar aanleiding van de zienswijze van KPN heeft het college in het besluit uitvoeriger beschreven welke conclusies andere NRI's trekken ten aanzien van concurrentiedruk van kabel op de markt voor ontbundelde toegang.

G.5 Dominantieanalyse markt voor ontbundelde toegang (H5)

193. In dit hoofdstuk bespreekt het college de bedenkingen van partijen ten aanzien van de dominantieanalyse ontbundelde toegang.

194. **KPN** meent dat de conclusies van het college over breedtevoordelen, schaalvoordelen en kopersmacht onjuist zijn en dat het college dit daarom opnieuw dient te onderzoeken. **KPN** en **Reggefiber** vinden daarnaast dat het college opnieuw onderzoek moet doen naar de indirecte concurrentiedruk van kabelaanbieders. Volgens Reggefiber is deze vorm van concurrentiedruk groot genoeg om KPN te disciplineren op de markt voor ontbundelde toegang.

195. **Edutel**, **UPC** en **Vodafone** kunnen zich vinden in de conclusie dat KPN op de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk een dominante positie bezit.

196. Het **college** zal in de rest van het hoofdstuk reageren op de afzonderlijke bedenkingen van deze partijen.

G.5.1 Schaal- en breedtevoordelen

197. **KPN**¹²³ noemt het opvallend dat het college concludeert dat KPN beschikt over breedtevoordelen. Het college had hierbij namelijk ook rekening moeten houden met de posities van aanbieders op de televisiemarkt. Het is volgens KPN gezien de bundeltrend aannemelijk dat breedtevoordelen vanuit een sterke positie op de televisiemarkt van veel groter belang zijn dan breedtevoordelen vanuit de zakelijke markt. Het voordeel dat de kabelaanbieders hebben door een groter klantenbestand op de televisiemarkt is dus vele malen belangrijker dan de voordelen die KPN geniet vanuit haar positie op de zakelijke markt. KPN vindt dat het college daarom opnieuw moet onderzoeken wat de breedtevoordelen zijn in de markt voor ontbundelde toegang, waarbij ook de televisiemarkt wordt betrokken.

198. **KPN**¹²⁴ wijst er verder op dat schaalvoordelen in netwerken vooral lokaal zijn. Zodra een netwerk van enkele duizenden aansluitingen is uitgerold, kent dit netwerk nagenoeg dezelfde schaalvoordelen als een landelijk uitgerold netwerk. KPN stelt zelfs nadeel te ondervinden van haar uitrol in onrendabele gebieden, waartoe zij verplicht is door de universele dienstverplichting. Doordat kabelaanbieders de keuze hadden om onrendabele gebieden niet te voorzien van coax, hebben zij een kostenvoordeel ten opzichte van KPN.

199. Het **college** onderstreept dat toegang tot kabelnetwerken niet tot de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang behoort. Kabelaanbieders zijn dus niet actief op deze markt en kunnen daarom op deze markt ook geen breedtevoordelen hebben ten opzichte van KPN. Het college ziet derhalve geen reden tot wijziging van zijn conclusie in randnummer 319 van het ontwerpbesluit. KPN heeft naar oordeel van het college breedtevoordelen ten opzichte van haar (glasvezel)concurrenten in de markt voor ontbundelde toegang. KPN en kabelaanbieders concurreren echter wel op onder meer de

¹²³ Zienswijze KPN, paragraaf 6.3.1, blz. 70.

¹²⁴ Zienswijze KPN, paragraaf 6.3.1, blz. 70-71.

retailmarkt voor internettoegang. De breedtevoordelen op de retailmarkt voor internettoegang zijn daarom onderzocht in Annex B.4 van het ontwerpbesluit. Het college verwijst hiervoor naar zijn reactie in randnummer 579 van deze nota van bevindingen.

200. Aangezien kabelaanbieders niet actief zijn op de markt voor ontbundelde toegang, ziet het college evenmin reden om zijn conclusie in randnummer 315 te wijzigen. Hier stelt hij dat KPN schaalvoordelen heeft ten opzichte van haar concurrenten in de markt voor ontbundelde toegang. In Annex B.4 van het ontwerpbesluit heeft het college de schaalvoordelen op de retailmarkt voor internettoegang onderzocht.

G.5.2 Kopersmacht

201. Volgens **KPN**¹²⁵ zijn de constatering van het college over kopersmacht in randnummers 321 en 324 ook van toepassing voor kabelaanbieders zoals UPC en Ziggo. Dit terwijl het college de indruk wekt dat dit alleen specifieke voordelen zouden zijn voor KPN.

202. Het **college** concludeert in paragraaf 5.5.1 dat er niet voldoende kopersmacht is die tegenwicht kan bieden aan een eventuele AMM-positie van KPN. Het college kan onmogelijk eenzelfde conclusie trekken over kabelaanbieders, omdat deze partijen niet actief zijn op de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang.

G.5.3 Indirecte concurrentiedruk via retailmarkten

203. **KPN**¹²⁶ meent dat het college bij de marktafbakening en de dominantieanalyse van de markt voor ontbundelde toegang zich te weinig rekenschap heeft gegeven van de directe en in elk geval de indirecte concurrentie die uitgaat van kabelnetwerken.

204. **Reggefiber**¹²⁷ is eveneens van mening dat kabelnetwerken tot de relevante markt moeten worden gerekend. Daarnaast vindt Reggefiber de conclusie van het college in de dominantieanalyse onbegrijpelijk. In de dominantieanalyse stelt het college dat de indirecte concurrentiedruk van kabelaanbieders onvoldoende is om de positie van KPN te verzwakken.

205. Het **college** heeft de zienswijzen van partijen over kabelnetwerken in de afbakening van de markt voor ontbundelde toegang reeds behandeld in paragraaf G.4.3. Het college behandelt daarom in deze paragraaf alleen de zienswijzen van partijen voor zover deze betrekking hebben op de dominantieanalyse.

206. **Reggefiber**¹²⁸ merkt op dat de conclusie van het college in randnummer 350, dat de indirecte concurrentiedruk via de retailmarkten de concurrentiepositie van KPN op de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang slechts in beperkte mate afzwakt, niet gebaseerd is op enig eigen of extern

¹²⁵ Zienswijze KPN, paragraaf 6.3.1, blz. 71.

¹²⁶ Zienswijze KPN, paragraaf 6.4, blz. 71.

¹²⁷ Zienswijze Reggefiber, paragraaf 3.2, blz.10.

¹²⁸ Zienswijze Reggefiber, paragraaf 3.2, blz.10.

onderzoek. Het college is op grond van de Aanbeveling van de Commissie verplicht om de indirecte concurrentiedruk van andere netwerken te betrekken in zijn dominantieanalyse.

207. Reggefiber vindt het verder onbegrijpelijk dat het college een overstap van 7,9 procent tot 8,8 procent kwalificeert als 'onvoldoende' om de positie van KPN te verzwakken. Zelfs indien deze mate van overstap aangeeft dat kabelnetwerken niet tot de markt moeten worden gerekend, verzwakt een dergelijke vraaguitval de positie van KPN op de markt voor ontbundelde toegang. Bovendien is Reggefiber van opvatting dat de vraaguitval mogelijk veel hoger uitvalt (13,1 procent tot 15,4 procent).

208. Het **college** heeft de indirecte concurrentiedruk berekend met de SSNIP-test, zoals hij dat ook in de voorgaande marktanalyses heeft gedaan. Daarbij heeft het college voor de verschillende parameters uit de SSNIP-test gebruik gemaakt van externe onderzoeken.¹²⁹ Zo heeft het college voor de berekening van de prijselasticiteit gebruik gemaakt van een onderzoek in Oostenrijk en het consumentenonderzoek van Blauw Research in Nederland. Voor de berekening van de critical loss heeft het college zich gebaseerd op onderzoek van Oxera. Ten slotte heeft het college ten behoeve van de marktanalyses wholesale- en retailtarieven opgevraagd bij de verschillende marktpartijen. Op basis hiervan heeft hij berekend wat het effect zou kunnen zijn van een 10 procent prijsverhoging van MDF-access op de retailtarieven. Hieruit blijkt volgens het college dat hij wel degelijk voldoende gebruik heeft gemaakt van onderzoeken en gegevens.

209. De kwalificatie van het college dat de indirecte concurrentiedruk onvoldoende is en dus beperkt is, baseert hij op het onderzoek van Oxera. Een overstappercentage van 12,5 procent of meer is noodzakelijk om een 10 procent prijsverhoging voldoende te disciplineren. In het onderhavige geval heeft het college geconstateerd dat de overstap slechts 7,9 tot 8,8 procent zou zijn. Reggefiber heeft niet duidelijk gemaakt hoe zij tot hogere overstappercentages komt van 13,1 tot 15,4 procent. Volgens het college hoort bij dergelijke overstappercentages een prijselasticiteit van -4,2 of groter.¹³⁰ Het college is niet bekend met onderzoeken waaruit een dergelijk hoge prijselasticiteit blijkt voor de verschillende retail telecommunicatiemarkten en acht daarom de door Reggefiber genoemde overstappercentages onrealistisch.

210. Volgens **Reggefiber**¹³¹ had het college onderzoek moeten doen naar het effect van de overstappercentages van 7,9 tot 8,8 procent op de positie van KPN op de wholesalemarkt.

211. Het **college** is van oordeel dat verder onderzoek naar de effecten van indirecte concurrentiedruk niet noodzakelijk is. Het college heeft al in paragraaf 4.4.3 en 5.6.2 geconcludeerd dat de indirecte concurrentiedruk onvoldoende is om KPN te disciplineren. De mate van indirecte concurrentiedruk van buiten de markt kan van doorslaggevend belang zijn om te concluderen of er een aanbieder met AMM is op een bepaalde markt, indien deze markt al neigt naar concurrentie. In dit

¹²⁹ Het college verwijst naar de in paragraaf 4.4.3 van het ontwerpbesluit genoemde onderzoeken.

¹³⁰ Het college komt in haar eigen analyse met een prijselasticiteiten -2,545 en een retailprijsverhoging van 3,1 procent tot een overstap van 7,9 procent ($-2,545 \times 3,1$ procent = -7,9 procent). Daarom zou eenzelfde retailprijsverhoging van 3,1 procent pas leiden tot een overstap van 13,1 procent of meer indien de prijselasticiteit -4,2 of groter is ($-4,2 \times 3,1$ procent = -13,1 procent).

¹³¹ Zienswijze Reggefiber, paragraaf 3.2, blz.10.

concrete geval heeft KPN op de markt voor ontbundelde toegang een marktaandeel van nagenoeg 100 procent. Het college acht het daarom onwaarschijnlijk dat de indirecte concurrentiedruk van buiten de markt voldoende is om KPN te disciplineren.

212. **Edutel**¹³², **UPC**¹³³ en **Vodafone**¹³⁴ kunnen zich vinden in de conclusie van het college dat KPN op de wholesalemarkt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk een dominante positie bezit.

213. Volgens **UPC** en **Edutel** beschikt KPN over een landelijk dekkend, niet gemakkelijk te repliceren kopernetwerk en heeft zij via Reggefiber de beschikking over een glasvezelnetwerk.

214. **UPC** stelt dat het marktaandeel van KPN bijna 100 procent is en ook de komende periode op dit niveau blijft. UPC meent dat KPN ook over voordelen geniet door haar verticale integratie. Andere spelers zijn namelijk niet of nauwelijks verticaal geïntegreerd. Door het hoge marktaandeel van KPN op verschillende niveaus in de productketen is er een reëel risico dat KPN andere aanbieders uitsluit of hun rol marginaliseert.

215. Volgens UPC is KPN in staat haar breedtevoordelen te benutten waardoor zij gemiddeld betere business cases heeft dan concurrenten. KPN beschikt verder over significante schaalvoordelen. Voor andere partijen is het daarom lastiger dan voor KPN om tot de aanleg van een nieuw netwerk over te gaan. Reggefiber leek als zelfstandige nieuwe aanbieder in staat een nieuw netwerk aan te leggen, maar de joint-venture met KPN heeft dit teniet gedaan.

216. Het **college** is van oordeel dat de zienswijzen van Edutel, UPC en Vodafone voldoende aansluiten op de dominantieanalyse van de markt voor ontbundelde toegang. Deze zienswijzen geven derhalve geen aanleiding tot aanpassing van de dominantieanalyse.

G.5.4 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen

217. Het college komt op basis van de zienswijzen van partijen niet tot wijziging van het ontwerpbesluit voor wat betreft de dominantieanalyse van de markt voor ontbundelde toegang.

¹³² Zienswijze Edutel, blz. 3.

¹³³ Zienswijze UPC, paragraaf 4, blz.7.

¹³⁴ Zienswijze Vodafone, hoofdstuk 3, blz. 6.

G.6 Potentiële mededingingsproblemen (H6)

G.6.1 Algemeen

218. **KPN**¹³⁵ merkt op dat in hoofdstuk 6 van het ontwerpbesluit voornamelijk een kwalitatief (waarde)oordeel gegeven wordt van mogelijke gedragingen van KPN. Het valt KPN eveneens op dat het college niet in overweging neemt dat ex-post toezicht ook een oplossing kan zijn voor potentiële mededingingsproblemen.

219. Het **college** neemt kennis van de opmerking dat het voornamelijk gaat om kwalitatieve oordelen. Dit is een juiste constatering. Daarbij gaat het naar het oordeel van het college niet om waardeoordelen; het gaat steeds om problemen die ook zijn genoemd in het gemeenschappelijk standpunt van de ERG over verplichtingen. KPN maakt niet duidelijk waarom dit waardeoordelen zijn.

220. Bij de analyse van potentiële mededingingsproblemen is het niet juist de werking van ex-post toezicht te betrekken. Immers, het uitgangspunt bij deze analyses is een markt zonder regulering. De vraag of ex-post toezicht een oplossing kan zijn, is in wezen al negatief beantwoord doordat de markt voor ontbundelde toegang is opgenomen in de aanbeveling relevante markten. Indien AMM wordt gevonden, moet dus worden bepaald wat een passende ex-ante maatregel is om het probleem te voorkomen.

221. **ET&T**¹³⁶ merken op dat het college zich bewust dient te zijn dat de oplossingen voor de potentiële mededingingsproblemen uit dit besluit alleen effect hebben in de A-gebieden. ET&T geven aan dat het college de resterende mededingingsproblemen dient te adresseren in de marktanalyses WHBT. ET&T wijzen er op dat de footprint van MDF-afnemers in A-gebieden kleiner wordt, onder andere door het uitrollen naar straatkasten door KPN. ET&T menen dat effectieve remedies hiertegen cruciaal zijn (onder andere marge-uitholling en SDF-access versus VSA).

222. Het **college** verwijst voor dit onderwerp naar de marktanalyse voor WHBT-diensten.

G.6.2 Toegangsweigering

223. **KPN**¹³⁷ stelt vast dat het college er bijna vanzelfsprekend vanuit gaat dat KPN in afwezigheid van regulering allerlei vormen van mededingingsbeperkend gedrag zou vertonen. KPN merkt op dat het college inzake aan toegang gerelateerde mededingingsproblemen geen aandacht besteedt aan het feit dat KPN toegang verleent voor diensten waarvoor geen regulering geldt, dan wel inmiddels vervallen is, zoals ondermeer voor WBT over FttH, zakelijk glas en huurlijnen. Bovendien, zo geeft KPN aan, zijn haar bedrijfsvoering en processen al jarenlang ingericht voor wholesaletoeegang. Ook betoogt KPN dat zij een daadwerkelijke prikkel heeft om toegang te verlenen tot haar netwerk om de concurrentie met kabel en andere alternatieve infrastructuren te kunnen aangaan. Daarnaast noemt KPN de vrijwillige toegang op de mobiele markt in Nederland, België en Duitsland als voorbeeld van

¹³⁵ Zienswijze KPN, hoofdstuk 8.

¹³⁶ Zienswijze ET&T, randnummers 53 en 54.

¹³⁷ Zienswijze KPN, paragraaf 8.1.

haar bewuste wholesalebeleid. KPN verwijst het college naar haar antwoorden op vraag 47 en 48 van de breedbandvragenlijst met het verzoek deze te overwegen, alvorens te concluderen dat KPN in afwezigheid van regulering een prikkel heeft om geen toegang te verlenen dan wel tegen onredelijke voorwaarden.

224. Het **college** stelt in het besluit vast dat er een risico is op toegangsweigerings op de markt voor ontbundelde toegang in afwezigheid van regulering. De voorbeelden van aanbiedingen van vrijwillige toegang die KPN noemt, betreffen vooral toegang op de onderliggende WHBT-diensten in aanwezigheid van regulering van ontbundelde toegang. In *afwezigheid* van regulering is naar het oordeel van het college niet aannemelijk dat ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk en WHBT-toegang vrijwillig wordt geboden, laat staan tegen redelijke tarieven. In *aanwezigheid* van ULL-regulering is de kans groter dat WHBT-toegang vrijwillig wordt aangeboden. Tarieven zijn dan afhankelijk van de mate van concurrentie op WHBT-niveau in aanwezigheid van ULL-regulering. Op grond van het voorgaande ziet het college geen aanleiding de conclusie dat sprake is van een risico op toegangsweigerings bij te stellen.

225. **KPN**¹³⁸ is van mening dat de door het college aangehaalde voorbeelden van mededingingsbeperkend gedrag niet overtuigend zijn. KPN verwijst in dit verband naar het voorbeeld co-locatie dat door het college wordt aangeduid als een aan toegang gerelateerd mededingingsprobleem. De door het college in dit verband genoemde voorbeelden met betrekking tot informatieproducten benoemt KPN als achterhaald of uit hun verband gerukt (in geval van het toepassen van quota bij informatieproducten).

226. Het **college** ziet niet in waarom het hier door KPN ingebrachte aannemelijk maakt dat geen sprake was van een mededingingsbeperkende gedraging. KPN stelt dat toen sprake was van een andere tijd en dat het inrichten van co-locatieruimtes per type toegangsdienst diende om chaos te voorkomen. Het is echter onduidelijk waarom per aanbieder ingerichte co-locatieruimtes niet voldoende waren om die chaos te voorkomen. KPN maakt ook niet duidelijk waarom de andere voorbeelden achterhaald of uit hun verband gerukt zijn.

G.6.3 Kwaliteitsdiscriminatie

227. **ET&T**¹³⁹ onderkennen de conclusie van het college dat KPN een prikkel heeft tot kwaliteitsdiscriminatie. ET&T wijzen er daarnaast op dat KPN ook een prikkel heeft om de kwaliteit van leverings-, orderings-, onderhouds- en instandhoudingssystemen en -processen laag te houden, omdat juist deze processen (voornamelijk) ontworpen zijn om migratie naar concurrenten mogelijk te maken. ET&T stellen dat het college dit mededingingsprobleem moet onderkennen en de verplichtingen moet aanscherpen ter voorkoming van kwaliteitsdiscriminatie. Ook verzoeken ET&T het college KPN direct passende niveaus op te leggen voor de hierboven genoemde processen, inclusief sancties.

228. Het **college** onderschrijft de zienswijze dat kwaliteitsdiscriminatie ook betrekking heeft op de kwaliteit van leverings-, orderings-, onderhouds- en instandhoudingssystemen en -processen. Deze

¹³⁸ Zienswijze KPN, paragraaf 7.2.3 paragraafdeel (ii).

¹³⁹ Zienswijze ET&T, randnummers 68, 69.

zienswijze handelt verder over de verplichtingen. Het college gaat onder de verplichtingen nader in op de meer specifieke opmerkingen van ET&T die aansluiten op dit punt.

229. **ET&T**¹⁴⁰ betogen dat voorgaande verplichtingen als gevolg van te lage KPI's of het ontbreken daarvan niet effectief genoeg waren. Daarnaast stellen ET&T dat daadwerkelijke serviceniveaus al significant lager zijn dan de KPI's, bij gebreke aan effectieve sancties. ET&T tonen tevens twee tabellen met KPI-cijfers. De tabellen betreffen maandcijfers over de periode juli-december 2010. ET&T geven aan dat de eerste tabel illustreert dat de gemiddelde prestaties van de leveringen aan ET&T lager zijn dan de prestatie van KPN wholesale aan alle MDF-afnemers gezamenlijk (en dus inclusief KPN Retail). De tweede tabel is door ET&T opgenomen als illustratie van de underperformance ten opzichte van de norm van de leveringen aan ET&T. ET&T concluderen op basis hiervan dat 1) KPN interne leveringen bevoordeelt ten opzicht van externe leveringen en dat 2) KPN geen prikkels heeft tot levering van adequate kwaliteit.

230. Het **college** onderschrijft niet de zienswijze dat uit deze gegevens blijkt dat de verplichtingen in het voorgaande besluit niet effectief genoeg waren. De KPI-rapportage verplichtingen zijn opgelegd zodat marktpartijen zelfstandig in staat zijn om vast te stellen of sprake is van een level playing field. In geval marktpartijen door de rapportages vermoeden dat er sprake is van discriminatie kunnen zij het college verzoeken de zaak verder te onderzoeken en eventueel handhavend op te treden. Indien ET&T op basis van deze cijfers van mening zijn dat sprake is van discriminatie, zouden ET&T kunnen besluiten om het college te verzoeken handhavend op te treden. In dat geval kan worden vastgesteld of inderdaad sprake is van een overtreding en of handhavend optreden noodzakelijk is. Het college ziet daarom niet in waarom de KPI-verplichting niet effectief genoeg is.

231. **ET&T**¹⁴¹ wijzen er op dat equal time-to-market een terugkerend probleem is. ET&T stellen dat dit komt door het discriminatoir gebruik en/of het achterhouden van informatie door KPN en de toepassing door KPN van vertragingstactieken. ET&T stellen dat de oplossingen die het college hiervoor aandraagt niet passend zijn.

232. Het **college** constateert dat deze zienswijze handelt over verplichtingen en niet over de potentiële mededingingsproblemen. Het college gaat elders in op de zienswijze van ET&T over de verplichtingen.

G.6.4 Marge-utholling

233. **Reggefiber**¹⁴² wijst er op dat gezien de zeer beperkte verticale integratie van Reggefiber er geen gevaar zal zijn dat Reggefiber marges zal uithollen.

234. Het **college** concludeert in het besluit dat KPN gezamenlijke zeggenschap heeft in Reggefiber. KPN en Reggefiber gebruiken de diensten van Reggefiber voor de productie van diensten op downstreammarkten en hebben – zoals gemotiveerd in paragraaf 6.4.2 van het besluit – een prikkel en mogelijkheid om de marges van concurrenten uit te hollen.

¹⁴⁰ Zienswijze ET&T, randnummers 70-72.

¹⁴¹ Zienswijze ET&T, randnummers 65-67.

¹⁴² Zienswijze Reggefiber, paragraaf 4.2.

235. **UPC**¹⁴³ noemt als voorbeeld van een mededingingsprobleem gerelateerd aan ontbundelde toegang dat de lage tarifiering van WEAS door KPN kleinere aanbieders ontmoedigt om in ODF-access (FttH en FttO) te investeren. UPC meent dat er geen goed alternatief geboden wordt om op basis van ODF-access kaal glas” in te kopen bij KPN.

236. Het **college** constateert dat deze bedenking zich richt tegen de marktanalyse voor FttO en niet tegen dit besluit.

237. **KPN**¹⁴⁴ geeft in reactie op randnummer 409 van het ontwerpbesluit aan dat zij zich niet herkent in het beeld dat KPN een veel groter aandeel heeft in het aantal minder prijsgevoelige klanten. KPN stelt dat dit mogelijk het geval was aan het begin van de liberalisatie van de telecommarkt, maar thans zeker niet meer. KPN noemt als voorbeeld de markten voor vaste telefonie en internettoegang.

238. Het **college** onderschrijft dit niet. Minder prijsgevoelige klanten zullen op grond van de reputatie en het grote marktaandeel van KPN minder snel voor een andere aanbieder kiezen dan wel relatief sneller voor KPN kiezen.

239. **KPN**¹⁴⁵ herkent, in reactie op randnummer 410 van het ontwerpbesluit, niet de conclusie van het college dat KPN op de WHBT-markten schaalvoordelen heeft ten opzichte van bijvoorbeeld Tele2. KPN merkt op dat Tele2 internationaal veel meer klanten heeft dan KPN en daardoor voordelen heeft wat betreft de inkoopkosten van netwerkvoorzieningen en klantsystemen.

240. Het **college** merkt op dat de schaalvoordelen als gevolg van grotere inkoopvolumes zeer beperkt zijn. Dit blijkt ook uit het feit dat geen enkele partij in antwoord op vraag 51 en 52 van de vragenlijst breedband kon aantonen significante kostenvoordelen te behalen bij een groter inkoopvolume. Ook KPN heeft dit niet gesteld, laat staan aangetoond dat zij die voordelen heeft ten opzichte van een kleinere aanbieder als Ziggo. De schaalvoordelen die er op WHBT-diensten (de actieve laag) zijn, zijn het gevolg van een groter marktaandeel binnen een bepaald geografisch gebied (in wezen zijn dit ‘dichtheidsvoordelen’). Dit is in meer detail geanalyseerd in onderdeel B.4.5.3 van het ontwerpbesluit.

241. **KPN** stelt dat schaalvoordelen niet per definitie kostenverlagend zijn voor de grootste aanbieder. Kleinere concurrenten kunnen hun kosten beperken door de uitrol te beperken tot aantrekkelijke gebieden.

242. Het **college** is van oordeel dat het beperken van de uitrol tot aantrekkelijke gebieden (de grotere MDF-locaties) de aan WHBT gerelateerde schaalvoordelen niet wegneemt. Het beperken van die uitrol betreft slechts een reactie op die schaalnadelen. In antwoord op vraag 51 van de vragenlijst breedband, erkent KPN zelf dat er op de actieve laag sprake is van aanzienlijke schaalvoordelen (dichtheidsvoordelen) door te stellen: “Voor de actieve laag geldt dat deze voor ongeveer 75 procent dekkingsgedreven zijn en voor 25 procent gedreven door het aantal actieve aansluitingen.” KPN stelt

¹⁴³ Zienswijze UPC, paragraaf 5.

¹⁴⁴ Zienswijze KPN, paragraaf 8.2.2, vierde alinea.

¹⁴⁵ Zienswijze KPN, paragraaf 8.2.2, vijfde alinea.

hier dus dat binnen een bepaald gebied de kosten voor 75 procent vast zijn en voor 25 procent variabel. In een dergelijk geval is sprake van aanzienlijke schaalvoordelen van KPN ten opzichte van Tele2. Dat in aanwezigheid van schaalvoordelen kleinere aanbieders door beperkt uit te rollen naar aantrekkelijke gebieden hun kosten relatief gezien kunnen verlagen ten opzichte van een situatie met volledige uitrol, is juist. Dat doet echter niets af aan het feit dat aan kleinere aanbieder binnen het gebied waarin hij actief is, schaalnadelen heeft ten opzichte van een grotere aanbieder.

243. **KPN**¹⁴⁶ en **Vodafone**¹⁴⁷ stellen dat er met de overname van BBned door Tele2 geen sprake is van uittreding omdat de activiteiten van BBned door Tele2 zijn voortgezet.

244. Het **college** merkt op dat het feit dat de activiteiten zijn voortgezet niet relevant is voor de conclusie dat sprake is van uittreding. Waar het om gaat, is dat in plaats van twee onafhankelijke aanbieders (Tele2 en BBned) thans sprake is van één aanbieder. Daarmee is sprake van de uittreding van één aanbieder.

245. **KPN**¹⁴⁸ stelt dat zij geen belang heeft bij het uittreden van Tele2 als leverancier van WHBT-diensten aan derden. Immers, de wholesaleafnemers van Tele2 zorgen er voor dat eindgebruikers niet via de kabel diensten afnemen, maar via het netwerk van KPN.

246. Het **college** onderschrijft deze stelling niet. Het college is van oordeel dat KPN een belang heeft om zoveel mogelijk diensten via haar eigen netwerk te leveren. Dat betekent dat KPN een belang heeft om de bouwstenen op de actieve laag van haar netwerk te leveren en er dus voor te zorgen dat de afname van diensten op MDF-niveau wordt beperkt. Met andere woorden: KPN heeft een belang om zelf WHBT-diensten te leveren en een belang dat die niet worden geleverd via een concurrent die alleen de passieve laag van KPN's netwerk gebruikt en de prijzen voor WHBT-diensten onder druk zet.

247. **KPN**¹⁴⁹ kan zich volledig vinden in de analyse van het college in randnummer 412 van het ontwerpbesluit. Volgens KPN stelt het college hier in feite vast dat KPN zich op de retailmarkt niet onafhankelijk kan gedragen. KPN kan dit niet verenigen met de conclusie dat er sprake is van risico op AMM van KPN in afwezigheid van regulering. Ook **Vodafone** kan beide zaken niet verenigen.¹⁵⁰

248. Het **college** merkt op dat in het betreffende randnummer uitsluitend is vastgesteld dat het risico op marge-uitholling tussen ULL en de retailmarkten voor internettoegang en zakelijke netwerkdiensten beperkter is dan tussen ULL en de WHBT-markten. Dit staat evident niet gelijk aan een conclusie dat KPN zonder regulering geen AMM zou hebben. Naar aanleiding van de bedenkingen wordt randnummer 412 van het ontwerpbesluit overigens aangepast.

¹⁴⁶ Zienswijze KPN, paragraaf 8.2.2, blz. 99.

¹⁴⁷ Zienswijze Vodafone,, paragraaf 4.1.1.

¹⁴⁸ Zienswijze KPN, ibid.

¹⁴⁹ Zienswijze KPN, ibid.

¹⁵⁰ Zienswijze Vodafone, paragraaf 4.1.4, blz. 12 bovenaan.

249. **Vodafone**¹⁵¹ stelt dat het college in de analyse in randnummer 411 en 412 van het ontwerpbesluit geen helder onderscheid maakt tussen residentiële en zakelijke dienstverlening. Vodafone acht de analyse in die randnummers ook inconsistent: daar waar in randnummer 411 een risico op marge-utholling voor zakelijke retaildiensten wordt geconstateerd, concludeert het college in randnummer 412 dat het risico op marge-utholling op de retailmarkten beperkt is. Vodafone constateert dat het betoog van het college in randnummer 412 uitsluitend betrekking heeft op het consumentensegment (internettoegang) maar dat het college de conclusie ook betreft op zakelijke netwerkdiensten. Vodafone verzoekt het college om een duidelijk onderscheid te maken tussen het zakelijke segment (ZND) en het consumentensegment (internettoegang).

250. Vodafone¹⁵² acht de analyse in randnummer 412 ook onjuist voor zover deze internettoegang betreft. Vodafone stelt dat het college een klassiek recoupment betoog aanvoert, maar dat die eenvoudige analyse de realiteit niet weerspiegelt. Vodafone stelt dat het college ten onrechte concludeert dat KPN voor marge-utholling haar prijzen per se over het hele portfolio moet verlagen. Dat is volgens Vodafone onjuist omdat KPN voor marge-utholling juist haar prijsvechtersmerk Telfort kan inzetten, zonder dat dit hoeft te leiden tot lagere prijzen over de hele linie.

251. Volgens Vodafone heeft een partij met AMM, zoals KPN, bijna per definitie een prikkel tot marge-utholling.

252. Het **college** maakt uit de bedenkingen van Vodafone op dat zij van mening is dat het college in de ULL-analyse, met betrekking tot het risico op marge-utholling, een beter onderscheid dient te maken naar de onderliggende WHBT-markten. Het college ziet vanuit de ULL-analyse echter geen reden om dit onderscheid te maken, omdat hij een *generiek* risico op marge-utholling constateert naar de onderliggende WHBT-markten.

253. Vanuit de WHBT-markten naar de daaronder gelegen retailmarkten ziet het college wel aanleiding voor een gedifferentieerde beoordeling van de potentiële mededingingsproblemen. In het ontwerpbesluit wholesalebreedbandtoegang en -huurlijnen van 6 oktober jl. heeft het college geconcludeerd dat KPN over AMM beschikt op de markt voor HKWBT/HL. Op deze markt heeft het college ook het voornemen geuit om een ND-5 toets op te leggen om het potentiële risico op marge-utholling naar de onderliggende retailmarkten te remediëren. In ditzelfde ontwerpbesluit heeft het college geconcludeerd dat KPN niet over AMM beschikt op de markt voor LKWBT. Bij die conclusie kan geen sprake zijn van potentiële mededingingsproblemen. Het voorgaande betekent voor het besluit marktanalyse ontbundelde toegang dat de analyse van de potentiële mededingingsproblemen op de retailmarkten wordt verwijderd, evenals de daarop gebaseerde nullijntoets. Het college zal de hoofdtekst van het besluit op dit punt aanpassen.

254. Volgens **Vodafone**¹⁵³ heeft een op zichzelf staande wholesale-wholesale toets geen nut omdat de wholesalemarkten geen significante rol spelen voor de uiteindelijke concurrentie op retailniveau.

¹⁵¹ Zienswijze Vodafone, paragraaf 4.1.3.

¹⁵² Zienswijze Vodafone, paragraaf 4.1.4.

¹⁵³ Zienswijze Vodafone paragraaf 4.1, 4.1.1. en 4.1.4.

255. Het **college** onderschrijft niet de stelling dat een op zichzelf staande wholesale-wholesale toets geen nut heeft. Het college is van oordeel dat wholesaleleveringen van concurrenten van KPN wel degelijk een belangrijke vorm van concurrentie vormen voor KPN op zowel wholesale- als retailniveau. Concreet staan de wholesalediensten die Vodafone afneemt van KPN onder prijsdruk van wholesalediensten van concurrenten als Tele2. Het beschermen van die laatste concurrenten tegen marge-uitholling heeft dus wel degelijk nut. Voor die wholesalediensten is er immers een reële mogelijkheid en prikkel voor KPN tot marge-uitholling. Of er in aanwezigheid van ULL-regulering sprake is van een mogelijkheid en prikkel om marge-uitholling tussen de WHBT-markten en de retailmarkten te creëren, onderzoekt het college in de marktanalyse WHBT. Dat – zoals Vodafone stelt – de positie van Tele2 ten aanzien van extern geleverde LKWBT zeer bescheiden is, doet niets af aan het feit dat er toch een positief effect van die positie uitgaat. In tegenstelling tot wat Vodafone stelt, weegt het college daarbij wel degelijk alle belangen.

256. **Vodafone**¹⁵⁴ stelt dat de door het college voorgenomen nullijn op gespannen voet staat met het algemeen mededingingsrecht.

257. In het licht van het feit dat het **college** elders (zie randnummer 253) heeft besloten om de nullijntoets niet langer op te leggen, is deze zienswijze niet langer relevant.

258. **Vodafone**¹⁵⁵ onderschrijft de overweging in randnummer 411 van het ontwerpbesluit niet. Vodafone merkt ook op dat dit randnummer lijkt te impliceren dat het college ook ten aanzien van ODF-access (FttO) een risico op mededingingsproblemen ziet.

259. Het **college** benadrukt dat ODF-access (FttO) geen onderdeel uitmaakt van de markt voor ontbundelde toegang. Het college is in het ontwerpbesluit ODF-access (FttO) van 6 oktober jl. tot de conclusie gekomen dat er op dit moment geen partij is met AMM. Het college heeft het betreffende randnummer dan ook verwijderd in het definitieve besluit.

G.6.5 Buitensporig hoge tarieven

260. **KPN**¹⁵⁶ stelt dat de analyse van het risico op buitensporig hoge tarieven een hypothetische exercitie is zonder dat daarbij feitelijke voorbeelden worden aangehaald.

261. Het **college** onderschrijft dat de analyse hypothetisch is. Dit is noodzakelijk omdat de ontbundelde toegangsdienst, waar het hier om gaat, al ongeveer tien jaar wordt gereguleerd. Naar het oordeel van het college heeft KPN echter wel een prikkel en mogelijkheid om in afwezigheid van regulering geen ontbundelde toegang te leveren dan wel slechts te leveren tegen buitensporig hoge tarieven, ondanks het feit dat zij die mogelijkheid in aanwezigheid van regulering niet heeft. Het CBb heeft meerdere malen bevestigd dat het voldoende is indien het college de prikkel en mogelijkheid van mededingingsbeperkend gedrag aantoont.

¹⁵⁴ Zienswijze Vodafone, paragraaf 4.1.5.

¹⁵⁵ Zienswijze Vodafone, paragraaf 4.1.2.

¹⁵⁶ Zienswijze KPN paragraaf 8.2.3.

G.6.6 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen

262. Het college komt tot de volgende wijziging van het ontwerpbesluit:

- Randnummer 412 van de besluittekst ten aanzien van de analyse van potentiële mededingingsproblemen op retailmarkten is verwijderd (zie randnummer 253).
- De in het ontwerpbesluit opgelegde nullijntoets tussen ULL en retailmarkten wordt ingetrokken (zie randnummer 253).
- Randnummer 411 van de besluittekst ten aanzien van marge-utholling vanuit ODF FttO is verwijderd (zie randnummer 259).

G.7 Verplichtingen (H7 en H8)

G.7.1 De verplichting tot het verlenen van toegang

G.7.1.1 SDF-access en VSA

263. ET&T¹⁵⁷ pleiten primair voor het handhaven van SDF-access. Dit hoeft volgens ET&T niet te betekenen dat KPN wordt beperkt in haar mogelijkheden om het kopernetwerk op te waarderen. Het college zou de SDF-access verplichting kunnen intrekken indien KPN in onderhandeling met afnemers een alternatief overeenkomt. Bij het uitblijven van overeenstemming over een alternatief kan het college een oordeel geven over een alternatief dat KPN dient te bieden. ET&T pleiten subsidiair voor het stellen van randvoorwaarden aan de uitfaseringen van SDF-access en de implementatie van VSA.

264. ET&T¹⁵⁸ stellen dat het college met het intrekken van de SDF-access verplichting alleen naar de korte termijn en de belangen van KPN kijkt en de belangen van afnemers van SDF-access niet meeweegt.

265. ET&T¹⁵⁹ stellen dat juist nu KPN met plannen komt om uit te rollen naar SDF-locaties met veel lijnen, er mogelijk een business case voor SDF-access ontstaat voor alternatieve partijen.

266. ET&T¹⁶⁰ stellen dat het intrekken van SDF-access niet in lijn is met de doelstelling van het college om infrastructuurconcurrentie te stimuleren. Immers, VSA lijkt op WBT en biedt geen mogelijkheid om vanuit MDF-locaties een volgende stap op de investeringsladder te zetten.

267. ET&T¹⁶¹ menen dat het college te zwaar leunt op toekomstige verwachtingen van vectoring en phantoming. Ten eerste worden deze technieken nog niet toegepast en zal toepassing wellicht in de komende reguleringsperiode (2012-2014) nog niet gaan plaatsvinden. Ten tweede wordt de toegevoegde waarde van vectoring en phantoming mogelijk beperkt door spectraalmanagement. Ten derde laat het college de (super) MIMO (Multiple Input Multiple output) techniek buiten beschouwing. Met (super) MIMO zou het mogelijk worden een SDF-locatie met meerdere partijen te gebruiken en toch hogere capaciteiten te halen dan met de technieken vectoring en phantoming. MIMO is daarom naar de mening van ET&T net zo relevant als phantoming en vectoring. Ten vierde is het mogelijk om meerdere aanbieders op één SDF-locatie van vectoring en phantoming gebruik te laten maken op basis van spectraalmanagement.

268. ET&T¹⁶² stellen dat het college niet kijkt naar minder ingrijpende alternatieven voor het intrekken van SDF-access. Een mogelijk geschikt alternatief is uitrol naar SDF-locaties op basis van “*first come, first served*”. Daarbij bepaalt de partij die als eerste naar een SDF-locatie uitrolt welke technologieën

¹⁵⁷ Zienswijze ET&T, randnummers 95, 97 en 98.

¹⁵⁸ Zienswijze ET&T, randnummers 94 en 96, paragraaf 11.

¹⁵⁹ Zienswijze ET&T, randnummer 96, paragraaf 1 en 2.

¹⁶⁰ Zienswijze ET&T, randnummer 96, paragraaf 3.

¹⁶¹ Zienswijze ET&T, randnummer 96, paragraaf 4 – 8.

¹⁶² Zienswijze ET&T, randnummer 94 en 96, paragraaf 9.

worden gebruikt. Indien technologieën worden gebruikt die een alleengebruik van een SDF-locatie vereisen, is die partij (KPN of een afnemer van toegang) verplicht om andere aanbieders (waaronder eventueel KPN) toegang te verlenen op basis van VSA.

269. ET&T¹⁶³ verwijzen naar het “amendement inzake VDSL2 op de overeenkomst inzake MDF Access Services” waarin is vastgelegd dat partijen (KPN en afnemers van toegang) tot een oplossing moeten komen voor interferentie die ontstaat door het gelijktijdig gebruik van VDSL vanuit een MDF- en SDF-locatie. ET&T menen dat het intrekken van SDF-access bij KPN elke prikkel wegneemt om met een aantrekkelijk alternatief te komen.

270. ET&T¹⁶⁴ stellen dat het intrekken van SDF-access alleen kan plaatsvinden onder randvoorwaarden die borgen dat de mogelijke afnemers van VSA niet op achterstand worden gezet. Het college dient strikte voorwaarden te verbinden aan de uitfasering van SDF-access en de implementatie van VSA. ET&T verzoeken het college om de volgende randvoorwaarden: (1) een verplichting voor KPN om SDF-access te blijven leveren tot er een concreet, afneembaar en volwaardig alternatief is; (2) het opleggen van concrete normen voor het volwaardig alternatief; (3) een verplichting voor KPN om binnen twee weken na de inwerkingtreding van het besluit een referentieaanbod te publiceren en de tarieven aan het college voor te leggen; (4) concrete tijdslijnen voor de introductie van VSA op te nemen; (5) een verbod voor KPN om retaildiensten aan te bieden die zijn gebaseerd op VSA, tot een tijdstip van zes maanden na de publicatie van het definitieve aanbod.

271. ET&T¹⁶⁵ stellen dat het tarief voor VSA altijd lager zou moeten zijn dan het tarief voor MDF-access. Ten eerste omdat SDF-access een dienst is op een lager netwerkniveau, wat een lagere kostprijs geeft. Ten tweede omdat KPN een voordeel heeft bij het intrekken van SDF-access, wat in de tarieven van VSA zou moeten worden weerspiegeld.

272. ET&T¹⁶⁶ stellen dat het college aan VSA een verplichting moet koppelen om ook VSA te leveren daar waar KPN zelf nog niet naar de SDF-locatie is uitgerold maar waar wel vraag is van (andere) afnemers van VSA. Daarnaast zou het college concrete randvoorwaarden moeten stellen aan tariefstelling, kwaliteit, functionaliteit, markt bereik en migratiekosten.

273. **KPN**¹⁶⁷ beschouwt het intrekken van de verplichting om SDF-access te leveren als een logische stap, omdat daarmee belangrijke beperkingen voor innovatie worden weggenomen. KPN acht de VSA verplichting die daarvoor in de plaats komt op zich niet bezwaarlijk mits het college het niveau van uitkoppeling logisch invult. KPN acht het niet efficiënt VSA uit te koppelen op MDF-niveau, zoals in de verplichting in het ontwerpbesluit door het college is bepaald. Uitkoppeling op MDF-niveau vereist grote aanpassingen in het netwerk van KPN. KPN gaat er vanuit dat een uitkoppeling op de ca. 150

¹⁶³ Zienswijze ET&T, randnummer 96, paragraaf 10.

¹⁶⁴ Zienswijze ET&T, randnummer 106.

¹⁶⁵ Zienswijze ET&T, randnummer 107.

¹⁶⁶ Zienswijze ET&T, randnummers, 109 tot en met 112.

¹⁶⁷ Zienswijze KPN, paragraaf 7.2.1, eerste alinea.

metrolocaties – of indien de markt dat prefereert een subset daarvan – als een redelijke invulling beschouwd kan worden.

274. KPN¹⁶⁸ stelt dat zij vóór de ontwikkeling van de dienst enige zekerheid dient te krijgen over de afname van de dienst, bijvoorbeeld door een voorschot op de implementatiekosten. Dit om het risico te voorkomen dat KPN aanzienlijke kosten maakt voor de implementatie van een dienst die niet wordt afgenomen en KPN de gemaakte kosten niet terugverdient.

275. KPN¹⁶⁹ stelt dat de implementatietermijn van drie maanden alleen haalbaar is indien de VSA-dienst in hoge mate vergelijkbaar is met de huidige WBA-diensten.

276. KPN¹⁷⁰ concludeert mede op basis van uitspraken van TNO dat de mogelijkheden van (super) MIMO nog onzeker zijn en dat de ontwikkeling van die standaard nog in een zo vroege fase zit dat ze pas halverwege de naast volgende reguleringsperiode (2015-2017) beschikbaar zal komen. Daarom zou deze techniek volgens KPN in de reguleringsperiode 2012-2014 geen rol behoren te spelen.

277. KPN¹⁷¹ vraagt zich af in hoeverre het redelijk is dat de SDF-access verplichting in stand blijft totdat VSA volledig is geïmplementeerd. KPN constateert dat zij al ongeveer vijf jaar een SDF-access aanbod in de markt heeft staan, dat er tot nu toe geen serieuze interesse is en de dienst niet wordt afgenomen. KPN acht het dan ook waarschijnlijk dat partijen de SDF-access verplichting in stand willen houden om KPN in onderhandelingen onder druk te zetten.

278. KPN¹⁷² merkt op dat indien het college SDF-access in stand houdt, dit KPN niet zal weerhouden om haar plannen tot toepassing van vectoring en phantoming door te zetten. Indien er in dat geval een verzoek om toegang tot een SDF-locatie komt en indien KPN dit verzoek als onredelijk van de hand wijst, dan zal het college dit verzoek moeten beoordelen.

279. **UPC** en **Vodafone**¹⁷³ zijn van mening dat de definitie van VSA in het ontwerpbesluit nog onvoldoende duidelijk is om te beoordelen of er sprake is van een redelijke afweging van de belangen van KPN en afnemers. Volgens UPC dient het college minimaal inzicht te verschaffen in de impact op de bestaande SDF- en MDF-diensten, en te voorzien in specificaties van de (virtuele) koppelpunten, compensatie voor eventuele afschrijvingen en migratiekosten voor bestaande SDF- en MDF-access diensten, uitrolverplichtingen en een controle mechanisme op de uitrol van KPN.

280. Het **college** constateert dat ET&T, KPN, UPC en Vodafone allen bedenkingen hebben bij de VSA-verplichting, hoewel die bedenkingen onderling sterk verschillen. Samengevat pleiten ET&T primair voor het handhaven van SDF-access en KPN voor een andere invulling van VSA, terwijl UPC

¹⁶⁸ Zienswijze KPN, paragraaf 7.2.1, tweede alinea.

¹⁶⁹ Zienswijze KPN, paragraaf 7.2.1, vierde alinea.

¹⁷⁰ Zienswijze KPN, paragraaf 7.2.2.

¹⁷¹ Zienswijze KPN, paragraaf 7.2.2, blz. 75.

¹⁷² Zienswijze KPN, paragraaf 7.2.2, blz. 76.

¹⁷³ Zienswijze UPC, paragraaf 6; Zienswijze Vodafone, paragraaf 5.2.

en Vodafone de definitie van VSA onduidelijk vinden. ET&T stellen dat het opleggen van SDF-access niet hoeft te betekenen dat KPN wordt beperkt in het gebruik van nieuwe technieken en dat het college de SDF-access verplichting zou kunnen intrekken indien KPN in onderhandeling met afnemers een alternatief overeenkomt. Bij het uitblijven van overeenstemming over een alternatief kan het college een oordeel geven over een alternatief dat KPN dient te bieden. Ook KPN stelt dat SDF-access haar niet zal weerhouden om haar plannen tot toepassing van vectoring en phantoming door te zetten en geeft aan dat indien KPN een verzoek om toegang als onredelijk van de hand wijst, het college dit verzoek om toegang op redelijkheid zal moeten beoordelen. In het licht van deze zienswijzen concludeert het college dat het handhaven van de SDF-access verplichting aanzienlijke voordelen heeft, zonder dat dit KPN hoeft te weerhouden van de inzet van nieuwe technieken. Het college heeft daarbij de volgende overwegingen.

281. Het college is van oordeel dat SDF-access nog steeds een passende verplichting is zolang die verplichting KPN niet weerhoudt van het gebruik van nieuwe technieken. De reden dat het college SDF-access in het ontwerpbesluit niet langer een passende verplichting vond, was gelegen in de inschatting dat een dergelijke verplichting KPN *wel* zou weerhouden in de inzet van nieuwe technieken, of die inzet in ieder geval in significante mate zou belemmeren en remmen. Op basis van de zienswijzen van ET&T en KPN concludeert het college dat dit laatste niet het geval is. In dat licht heeft het handhaven van SDF-access de voorkeur boven het opleggen van een virtuele variant daarvan (VSA) die via een complex implementatieproces dient te worden ingevuld; een proces waarbij, zoals ET&T terecht constateren, KPN geen natuurlijke prikkel heeft om tot een snelle implementatie te komen. Ook bij het handhaven van de SDF-access verplichting kan een alternatief voor SDF-access ontstaan. Het grote voordeel daarbij is dat partijen dit alternatief dan onderling kunnen uitonderhandelen.

282. Indien bij onderhandelingen over SDF-access en alternatieven één van de partijen van oordeel is dat deze niet tot een redelijke oplossing leiden, dan kan een geschil aan het college worden voorgelegd. Dat kan bijvoorbeeld doordat KPN bij een verzoek om toegang op de SDF-locatie waar zij al phantoming en vectoring toepast, dit verzoek om toegang niet langer een redelijk verzoek acht. Het college zal in dat laatste geval beoordelen of inderdaad niet langer sprake is van een redelijk verzoek om toegang. Het college is van oordeel dat een noodzakelijke – maar niet per se voldoende – voorwaarde om een verzoek om SDF-access als niet redelijk te kwalificeren is dat er door KPN een passend en volwaardig alternatief wordt geboden.

283. Een toegangsverplichting tot SDF-access is geschikt om het mededingingsprobleem van leveringsweigering/toegangsweigering op de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk op te heffen en stelt op die manier andere partijen in staat om de markt te kunnen betreden, dan wel op de markt (duurzaam) actief te blijven. Een toegangsverplichting tot SDF-access stelt andere aanbieders in staat om op soortgelijke wijze als op basis van MDF-access de eigen dienstverlening in te richten en daarbij innovaties mogelijk te maken zonder hierbij gebonden te zijn aan de beperkingen die kunnen voortvloeien uit afhankelijkheid van een downstream wholesaleproduct (in het bijzonder wholesalebreedbandtoegang). Daar komt bij dat onderzoek van Analysys heeft aangetoond dat een business case op basis van SDF-access in beginsel mogelijk is.

284. Een toegangsverplichting tot SDF-access is niet alleen geschikt, maar ook noodzakelijk. Op een SDF-locatie kunnen aanbieders hogere capaciteiten realiseren door de kortere lengte van de koperlijn vanaf een SDF-locatie. Door de toenemende vraag naar hogere capaciteiten en de concurrentie van KPN en kabelaanbieders die deze hogere capaciteiten kunnen leveren, is het voor concurrenten noodzakelijk die hogere capaciteiten ook te kunnen leveren. Er zijn geen lichtere verplichtingen (dat wil zeggen minder belastende maar wel effectieve instrumenten) om die (duurzame) ontbundelde toegang te bewerkstelligen.

285. Het feit dat SDF-access tot op heden nog niet wordt afgenomen, betekent niet dat deze verplichtingen niet passend is. Tot op heden was ook de uitrol van KPN naar SDF-locaties beperkt en kon er dus maar op een beperkt deel van de SDF-locaties SDF-access worden afgenomen. Dat zal in de komende reguleringsperiode veranderen doordat KPN zelf naar steeds meer locaties uitrolt. Ook neemt de noodzaak om naar SDF-locaties uit te rollen steeds meer toe doordat het leveren van hogere capaciteiten steeds belangrijker wordt.

286. Het college komt op grond van het voorgaande dan ook tot de conclusie dat SDF-access een geschikte en noodzakelijke verplichting is en dat virtuele SDF-access (VSA) daarom niet langer noodzakelijk is. Het college heeft de hoofdtekst van dit besluit op dit punt aangepast.

287. Het college is van oordeel dat in het licht van de voorgaande conclusie de overige zienswijzen ten aanzien van SDF-access en VSA niet langer relevant zijn en zal daar verder niet meer op ingaan.

288. In dupliek herhalen **KPN, Tele2&T-Mobile, UPC en Vodafone** in grote lijnen hun eerdere zienswijze.

289. **KPN**¹⁷⁴ stelt dat het continueren van de SDF-verplichting niet proportioneel en passend is. KPN stelt ook dat het opleggen van VSA niet proportioneel en passend is. Voor zover het college voor het continueren van de SDF-verplichting zou kiezen, pleit KPN voor het inrichten van een proces dat het mogelijk maakt om de SDF-verplichting in te trekken.

290. Het **college** is van oordeel dat de SDF-verplichting wel degelijk proportioneel en passend is. Het college verwijst daarbij naar de randnummers 283 tot en met 285. Het college is van oordeel dat gedetailleerde procesvoorschriften ten aanzien van een mogelijke uitfasering juist het voordeel van de mogelijkheid van een onderhandelde oplossing belemmeren en dat deze daarom niet passend zijn.

291. **Vodafone**¹⁷⁵ geeft in haar dupliek aan dat zij zich kan voorstellen dat het in de rede ligt om de SDF-verplichting te handhaven. Wanneer KPN op enig moment aannemelijk kan maken dat het wenselijk is om deze verplichting om te zetten in een VSA-aanbod kan zij dit aan het college kenbaar maken. Daarop kan KPN in overleg met marktpartijen komen tot een werkbare invulling van de VSA-verplichting. Wanneer KPN naar de mening van het college tot een redelijk alternatief is gekomen in

¹⁷⁴ Dupliek KPN VSA, blz.2.

¹⁷⁵ Dupliek Vodafone VSA, blz.1 en 2.

de vorm van VSA, kan het college in een aanvullend besluit beslissen om KPN te ontheffen van de SDF-verplichting in zijn huidige vorm. **Tele2&T-Mobile**¹⁷⁶ geven in dupliek een vergelijkbare zienswijze.

292. Het **college** onderschrijft de strekking van dit betoog.

293. **Vodafone** geeft in haar dupliek aan dat de huidige SDF-verplichting in beginsel met zich mee moet brengen dat KPN geen technologieën kan inzetten die de afname van SDF door derden bemoeilijken of onmogelijk maken. Althans, wanneer zich dergelijke beperkingen als gevolg van de inzet van deze technologieën plaatsvinden, zou het in beginsel voor rekening van KPN komen om tijdig met een redelijk alternatief te komen.

294. Het **college** is van oordeel dat dit als verplichting niet proportioneel is. Naar het oordeel van het college is het aan KPN om te bepalen of zij bij de inzet van vectoring en phantoming direct een passend alternatief beschikbaar stelt. KPN kan ook wachten tot er een concreet verzoek om toegang komt.

295. **Netelcom**¹⁷⁷ benadrukt in dupliek het economisch belang van breedband voor Nederland, het belang van FttH en het belang van nieuwe VDSL-technieken op koper. Netelcom is van mening dat die belangen worden gediend bij het spoedig uitfaseren van de SDF-verplichting met de aantekening dat een volwaardig alternatief moet worden geboden voor alternatieve aanbieders teneinde de consument vrije keuze te laten.

296. Het **college** onderschrijft de door Netelcom genoemde belangen. Het college onderschrijft niet dat deze belangen het beste gediend zijn bij het intrekken van de SDF-verplichting. Het college is van oordeel dat de zienswijze van Netelcom geen aanleiding is om de motivering voor het opleggen van de SDF-verplichting te herzien.

G.7.1.2 *MDF-access*

297. **Vodafone**¹⁷⁸ geeft aan dat ten aanzien van kopergebaseerde toegang de notie ontbreekt dat de effectiviteit hiervan in hoge mate ondergraven is door onzekerheid ten aanzien van de resterende levensduur van het koperen aansluitnetwerk. Vodafone stelt vraagtekens bij de mate waarin verdere uitrol op koper nog een bijdrage levert aan infrastructuurconcurrentie op de lange termijn. Vodafone stelt dat het college in zijn analyse de vraag centraal zou moeten stellen hoe tijdens de komende reguleringsperioden bewerkstelligd kan worden dat bestaande partijen migreren naar glas. Daarnaast stelt Vodafone dat het college expliciet zou moeten overwegen in welke mate er voldoende mogelijkheden zijn voor nieuwe toetreders om daadwerkelijk actief te worden op de markt. Vodafone betwijfelt de effectiviteit van oude toegangsvormen (MDF-access) om nieuwe toetreding te bevorderen. Vodafone zou graag zien dat het college ervoor kiest om voor nieuwe toetreders een virtueel ontbundelingsaanbod in de markt te zetten. Vodafone staat op het standpunt dat, aangezien het college hiervoor niet lijkt te kiezen, het college in ieder geval de afname van WBT-diensten niet moet bemoeilijken door een onevenwichtige en contra-productieve squeeze-toets.

¹⁷⁶ Dupliek Tele2&T-Mobile VSA, randnummer 4.

¹⁷⁷ Dupliek Netelcom VSA, blz. 1 en 2.

¹⁷⁸ Zienswijze Vodafone, paragraaf 5.1

298. Het **college** onderschrijft niet dat de effectiviteit van kopergebaseerde toegang in hoge mate wordt ondergraven door onzekerheid ten aanzien van de levensduur. Voor de komende reguleringsperiode is er nog weinig kans dat KPN (delen van) het kopernetwerk zal uitfaseren. Het college ziet het overige van deze zienswijze als een inleiding op de zienswijze over de ND-5 toets van ULL naar WBT. Op die zienswijze gaat het college later in (zie randnummer 351 en volgend).

299. Met betrekking tot de voorschriften die het college stelt aan de toegangsverplichting (randnummer 507 onderdeel h) zijn **ET&T**¹⁷⁹ van mening dat het college hieraan moet toevoegen dat het moet gaan om toegang op een 'adequaate en redelijke' kwaliteitsniveau. Tevens dient het college aan dit voorschrift toe te voegen dat een hieraan gekoppeld boetebeding voldoende afschrikwekkend moet zijn. Het college dient volgens ET&T bevoegd te zijn beiden in geval van geschillen en ambtshalve vast te stellen.

300. Het **college** heeft al in het betreffende voorschrift opgenomen dat het dient te gaan om een redelijke kwaliteit. Naar het oordeel van het college voegt de kwalificatie adequaat hieraan niets toe. Het college onderschrijft wel dat het passend is om duidelijk te maken dat een boetebeding voldoende afschrikwekkend is. Het college heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast.

G.7.1.3 ODF-access (FtH)

301. **Edutel**¹⁸⁰ geeft aan dat het college er niet zomaar vanuit kan gaan dat kleine(re) aanbieders niet zijn aangewezen op WBT. Zolang het aantal klanten niet toereikend is, is het aanbieden van een actieve laag niet rendabel.

302. Het **college** stelt randnummer 472 van het ontwerpbesluit, waaraan Edutel refereert, slechts dat andere aanbieders op basis van een ODF-access verplichting een eigen dienstverlening kunnen inrichten. Het college gaat er – in tegenstelling tot wat Edutel stelt – niet van uit dat *alle* aanbieders op economisch rendabele wijze gebruik kunnen maken van ODF-access. Voor kleinere aanbieders zal het wellicht efficiënter zijn om WBT-diensten af te nemen. De concurrentiesituatie voor WBT-diensten wordt in een andere marktanalyse onderzocht (zie het ontwerpbesluit wholesalebreedbandtoegang en -huurlijnen van 6 oktober 2011).

G.7.1.4 Randvoorwaarden intrekking reeds verleende toegang

303. **ET&T**¹⁸¹ zijn van mening dat de door het college opgelegde aankondigingstermijn van drie jaar teveel afwijkt van de termijn van vijf jaar uit de aanbeveling van de Europese Commissie inzake Next Generation Access. Bovendien stellen ET&T dat de termijn van het college feitelijk maar twee jaar is. ET&T verzoeken het college de verplichting aan KPN uit te breiden tot een aankondigingstermijn van vijf jaar, die slechts bekort kan worden tot drie jaar indien KPN een actieve toegangsdienst aanbiedt die qua prijs, functionaliteit en kwaliteit volledig gelijkwaardig is aan MDF-toegang. Bovendien staan ET&T op het standpunt dat daarnaast KPN een overeenkomst moet hebben gesloten met MDF-afnemers over de voorwaarden van sluiting.

¹⁷⁹ Zienswijze ET&T, randnummer 122.

¹⁸⁰ Zienswijze Edutel, pagina 3, paragraaf kopje "Verplichtingen".

¹⁸¹ Randnummers 116-118.

304. Het **college** heeft in het huidige besluit de voorschriften ten aanzien van uitfasering meer generiek geformuleerd dan in het voorgaande marktanalysebesluit. In het ontwerpbesluit staat dan ook de volgende generieke tekst met betrekking tot uitfaseringen:¹⁸²

KPN mag de al verleende toegang niet intrekken, tenzij voortgezette verlening van toegang redelijkerwijs niet van KPN mag worden verlangd. In dit laatste geval dient KPN een verzoek tot intrekking van reeds verleende toegang aan het college ter goedkeuring voor te leggen. Het college zal bij de beoordeling van dergelijke verzoeken de volgende randvoorwaarden hanteren: (1) een redelijke uitfaseringstermijn, (2) de beschikbaarheid van gereguleerde alternatieven, (3) een gelijke behandeling wat betreft de uitfasering van gerelateerde KPN-diensten, (4) heldere procedures voor de uitfasering en een redelijke kwaliteit en (5) garantie van dienstverlening bij migratie.

305. Daarnaast geeft OPTA in randnummer 525 van het ontwerpbesluit het volgende aan:

Ook in het licht van de NGA-aanbeveling acht het college thans vooralsnog een totale termijn van drie jaar (de termijn voor aankondiging plus migratie) niet onredelijk mede gelet op het tevens geldende randvoorwaarde dat er voor dat sprake kan zijn van het intrekken van toegang een gereguleerd alternatief beschikbaar moet zijn (randvoorwaarde 2).

306. In de NGA-aanbeveling van de Commissie is in randnummer 39 het volgende bepaald:

Bestaande SMP-verplichtingen met betrekking tot markten 4 en 5 moeten gehandhaafd blijven en mogen niet ongedaan worden gemaakt door veranderingen in de bestaande netwerkachitectuur en de technologie, tenzij een akkoord wordt bereikt over een geschikte migratieweg tussen de SMP-exploitant en exploitanten die momenteel toegang hebben tot het netwerk van de SMP-exploitant. Bij gebrek aan een dergelijke overeenkomst moeten de NRI's ervoor zorgen dat de alternatieve exploitanten ten laatste vijf jaar vóór een buitenbedrijfstelling van interconnectiepunten, zoals de aansluitnetuitwisseling, worden geïnformeerd, waarbij qua termijn in voorkomend geval rekening kan worden gehouden met de nationale omstandigheden. Deze periode kan minder dan vijf jaar bedragen, als er volledig gelijkwaardige actieve toegang tot het punt van interconnectie wordt verleend.

307. Het college overweegt in het ontwerpbesluit dat op basis van huidige inzichten een totale termijn van 36 maanden niet onredelijk lijkt, ervan uitgaande dat er een passend alternatief is voor marktpartijen om naar toe te migreren. Mede gezien het belang dat innovatie op de elektronische communicatiemarkten niet onnodig vertraagd dient te worden, is er op dit moment geen reden om bij voorbaat een langere uitfaseringstermijn voor te schrijven. Overigens hanteert de Commissie het uitgangspunt dat de uitfaseringstermijn korter kan zijn dan vijf jaar indien er sprake is van volledig gelijkwaardige actieve toegang. Daarnaast geldt dat er pas sprake is van een beoordeling van een uitfaseringstermijn als er daartoe een verzoek voorligt en duidelijk is wat het alternatief is waarnaar kan worden gemigreerd. Op grond van de NGA-aanbeveling ziet het college derhalve geen reden om nu al de beoordelingscriteria nader te bepalen op de manier zoals ET&T voorstaan.

¹⁸² Ontwerpbesluit van 17 juni 2011, dictum paragraafdeel X paragraaf I.

308. Overigens dient de bedoelde uitfaseringstermijn zowel in de ogen van de Commissie als van het college als ultieme remedie in geval partijen niet onderling tot overeenstemming komen. Het college kan ET&T dan ook niet volgen in hun pleidooi dat een overeenkomst¹⁸³ tussen KPN en MDF-afnemers een noodzakelijke voorwaarde zou moeten zijn voor het opleggen van een uitfaseringstermijn door het college.

309. De bepalingen in het ontwerpbesluit geven volgens het college dan ook voldoende waarborgen ten aanzien van uitfaseringstermijnen. Op basis van de bedenkingen van partijen is er daarom geen aanleiding tot wijzigingen in het besluit.

310. **ET&T**¹⁸³ verwijzen naar een door het college in randnummer 916 van het ontwerpbesluit genoemde toezegging van KPN dat in de periode 2012-2014 geen MDF-locaties zullen worden uitgefaseerd. ET&T verzoeken het college om, ingeval KPN inderdaad heeft besloten in de periode tot 2014 (of langer) geen MDF-locaties uit te faseren zonder dit aan partijen te communiceren, de transparantie- en non-discriminatieverplichtingen in deze aan te scherpen en/of te handhaven.

311. Het **college** acht de bestaande voorschriften betreffende transparantie en uitfasering voldoende. Indien KPN in de periode 2012-2013 MDF-locaties had willen uitfaseren, dan hadden de bestaande voorschriften (i.c. de uitfaseringstermijn van drie jaar) KPN verplicht die uitfasering aan te kondigen. In dat licht heeft een aanvullende rapportage over garanties om niet uit te faseren geen toegevoegde waarde.

G.7.1.5 Randvoorwaarden intrekking gedeelde toegang

312. **ET&T**¹⁸⁴ vinden het onduidelijk waarom het college de voorwaarden gesteld aan het *uitfaseren van gedeelde toegang*, zoals opgenomen in randnummers 908-915 van het ULL-besluit van 27 april 2010, niet meer proportioneel acht. ET&T zijn primair van mening dat het KPN niet toegestaan moet worden gedeelde toegang te beëindigen. ET&T wijzen in dit verband op de aankomende wijziging in het BUDE per 1 januari 2012 om KPN's leveringsplicht voor vaste telefonie aan eindgebruikers technologie-neutraal in te vullen. ET&T zijn nadrukkelijk van mening dat dit niet betekent dat KPN's verplichting om gedeelde toegang te leveren vervalt. ET&T menen echter dat KPN door het stopzetten van PSTN de facto wel gedeelde toegang kan beëindigen. ET&T stellen daarom dat het college genoemde voorwaarden in zijn geheel opnieuw moet opleggen.

313. Het **college** heeft in het ontwerpbesluit de voorschriften ten aanzien van uitfasering meer generiek geformuleerd dan in het voorgaande marktanalysebesluit. Uitgangspunt bij de keuze voor de meer generieke benadering is dat gedeelde toegang te beschouwen is als een aparte toegangsvorm naast volledig ontbundelde toegang. Reeds verleende toegang op basis van gedeelde toegang kan dan ook niet zomaar¹⁸⁴ worden ingetrokken door KPN, ook niet in geval van de door ET&T omschreven situatie dat KPN de traditionele telefoondienst zou staken op een of meer locaties. Ook dan geldt dat indien KPN de wens heeft om gedeelde toegang in te trekken, KPN conform bovenstaande randvoorwaarden een verzoek tot intrekking van reeds verleende toegang bij het college dient in te dienen. De bepalingen in het ontwerpbesluit geven daarom ook voldoende waarborgen ten aanzien

¹⁸³ Zienswijze ET&T, randnummer 120.

¹⁸⁴ Zienswijze ET&T, randnummer s 113 en 114.

van de uitfasering van gedeelde toegang. Op basis van de bedenkingen van partijen is er daarom geen aanleiding tot wijzigingen in het besluit.

314. **ET&T**¹⁸⁵ verzoeken het college tevens bij de concrete invulling van de voorwaarden een specifiek omschreven nadere bepaling toe te passen bij het uitfaseren van gedeelde toegang.

315. Het **college** verwijst naar zijn reactie op de voorgaande bedenking waarvan de essentie is dat KPN een verzoek tot intrekking van een dienst ter goedkeuring aan het college voorlegt. In een dergelijke benadering die een beoordeling van geval tot geval inhoudt, past het niet om thans reeds gedetailleerde voorschriften op te nemen.

G.7.2 De verplichting tot non-discriminatie

316. **KPN**¹⁸⁶ geeft aan dat in het proces van informatieverstrekking een verstoring van het level playing field uitsluitend mogelijk is als KPN in een retailpropositie gebruik zou maken van een eventuele voorsprong. Naast een dergelijke schending van de non-discriminatieverplichting is ook vereist dat de mededinging als gevolg daarvan verstoord is, aldus KPN. KPN concludeert daarom dat de uitbreiding van de non-discriminatieverplichting in het proces van informatieverstrekking (randnummer 532 sub g ontwerpbesluit) niet passend is.

317. Het **college** merkt op dat geen sprake is van een uitbreiding in de zin van een verandering ten opzichte van het voorgaande besluit. Het college verwijst naar een vergelijkbare zienswijze van KPN op het voorgaande marktanalysebesluit van 2010 en de reactie van het college hierop.¹⁸⁷

318. **KPN**¹⁸⁸ geeft aan uit paragraaf 6.3.6 van het ontwerpbesluit te hebben afgeleid dat het college een marktbrede rapportage over kwaliteitsaspecten een belangrijk instrument vindt in het kader van de non-discriminatieverplichting. KPN merkt naar aanleiding hiervan op dat een aanbieder alleen op basis van KPN's gegarandeerde service levels en diens eigen afname kan bepalen welke service levels de aanbieder aan haar klanten biedt. Informatie over afname op marktniveau is geen doelstelling van de non-discriminatieverplichting. Het opleggen van een rapportage op marktniveau is net zo min passend als proportioneel. KPN verzoekt op dit punt aan het college om haar zienswijzen en overige processtukken in de zaak van (het beroep tegen) het aanwijzingsbesluit RA SLU/ULL van 23 april 2010 hier ingelast te beschouwen.

319. Het **college** constateert dat dit een herhaling is van een eerdere zienswijze van KPN in reactie op het aanwijzingsbesluit RA SLU/ULL. Het college verwijst naar zijn verweerschrift in de door KPN genoemde beroepsprocedure. In deze beroepsprocedure is nog geen uitspraakgedaan.

320. **KPN**¹⁸⁹ geeft aan te kunnen leven met het voornemen van het college om te verbieden tijdens de aankondigingstermijn nieuwe of gewijzigde wholesalediensten te leveren. KPN stemt echter niet in

¹⁸⁵ Zienswijze ET&T, randnummer 115.

¹⁸⁶ Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.3, paragraafdeel (iii).

¹⁸⁷ Voorgaande marktanalysebesluit, annex 4 randnummers 211 tot en met 213.

¹⁸⁸ Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.3, paragraafdeel (i).

¹⁸⁹ Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.3, paragraafdeel (ii).

met een verbod om deze in retailproposities aan te bieden, aangezien de concurrentie dat ook doet. Een dergelijk verbod is volgens KPN niet passend en ook niet nodig om “equal time to market” te waarborgen. Zeker bij een tariefwijziging of een wijziging in een bestaande dienst is het volgens KPN niet nodig dat wholesaleafnemers hun product portfolio aanpassen. KPN geeft ook aan dat ook bij introductie van nieuwe diensten de toepassing van deze regel niet altijd op voorhand gerechtvaardigd is, bijvoorbeeld bij nieuwe diensten die al lang afgenomen kunnen worden van andere aanbieders op basis van (passieve) wholesalediensten van KPN. KPN stelt dat deze verplichting niet proportioneel is.

321. Het **college** constateert dat dit een herhaling is van een eerdere zienswijze van KPN in reactie op het voorgaande marktanalysebesluit. Het college verwijst naar zijn eerdere reactie in het voorgaande besluit.¹⁹⁰

G.7.2.1 Verbod op tariefdifferentiatie

322. **KPN**¹⁹¹ geeft aan verbaasd te zijn over het afschaffen van ND-1 t/m ND-4, waarmee het college tariefdifferentiatie in principe afwijst. Het college gaat daarbij volgens KPN voorbij aan de omstandigheid dat differentiatie tot positieve welvaartseffecten kan leiden. Het college dient zich te realiseren dat het voorgestelde verbod op tariefdifferentiatie negatieve en ongewenste consequenties kan hebben. KPN heeft dan niet de mogelijkheid om bij de VVA voor pair bonding af te wijken van het tariefplafond. Volgens KPN betekent een verbod op tariefdifferentiatie dat het tarief van een dubbel koperpaar, tweemaal dat van een enkel koperpaar dient te zijn. Ook kan zij de VVE niet per gebied differentiëren met als doel om de afname in het ene gebied te stimuleren en in het andere geval juist te ontmoedigen. Bovendien lijkt het college gelet op zijn motivering een probleem op een andere markt (nl. WHBT) te willen oplossen. KPN stelt dat het college niet aantoont dat de gekozen maatregel geschikt en noodzakelijk is.

323. KPN geeft aan dat het college onvoldoende het effect van de geconstateerde belemmering van de mededinging heeft gespecificeerd. KPN verwacht dat het college daarbij minimaal een onderscheid maakt tussen afnemers van KPN's wholesalediensten en aanbieders met een eigen infrastructuur (zoals kabel). Een verbod op tariefdifferentiatie stelt KPN niet meer in staat om met gerichte kortingen in te spelen op specifieke marktomstandigheden, bijvoorbeeld in reactie op de kabel (denk aan de “doodkoper” acties). Hierdoor worden alle afnemers van ontbundelde toegang in een nadelige positie gebracht ten opzichte van de kabel.

324. KPN is van mening dat het aantonen van kostenvoordelen tussen dienstvarianten op basis van de EDC-systematiek lastig is aangezien EDC gemiddelde kostprijzen oplevert. Daardoor wordt prijsdifferentiatie onmogelijk in situaties waar klanten wel een groot verschil ervaren (‘willingness-to-pay’). Dit terwijl volgens haar prijsdifferentiatie in de regel wordt toegepast, en welvaartsverhogend is, in sectoren met hoge vaste kosten in relatie tot de marginale kosten.

325. KPN geeft verder aan dat de extra voorwaarde die het college stelt, namelijk dat de kostenvoordelen in redelijke verhouding dienen te staan tot de voorgenomen tariefdifferentiatie, in feite een streep zet door tariefdifferentiatie en actiematige tarieven die vanuit bedrijfseconomisch en

¹⁹⁰ Voorgaande marktanalysebesluit, annex 4, randnummers 215 tot en met 219.

¹⁹¹ Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.2, blz. 82-86.

mededingingsrechtelijk verantwoorde motieven zijn ingegeven (zoals generieke kwantum- en termijnkortingen). Volgens KPN gaat dit voorbij aan de economische rechtvaardiging van dergelijke kortingen (waaronder het behalen van kostenvoordelen op basis van schaalvoordelen).

326. KPN benadrukt tot slot dat niet alle prijsdifferentiatie leidt tot prijsdiscriminatie. Differentiatie binnen de dienst op basis van objectieve criteria, die dus leidt tot meerdere verschillende smaken van de dienst, is iets anders dan differentiatie van de dienst puur tussen afnemers op basis van niet-objectieve criteria. Volgens KPN kan er alleen een invulling komen van de non-discriminatieverplichting(en) die overeenkomt met de invulling onder het algemene mededingingsrecht, waarbij wordt nagegaan wat de effecten zijn op de markt (mededinging, eindgebruikers).

327. Naar aanleiding van KPN's zienswijze op het afschaffen van de gedragsregels ND-1 t/m ND-4, en met name het punt dat het niet voor iedere vorm van tariefdifferentiatie bij voorbaat zeker is dat die tot negatieve effecten leidt, verruimt het **college** de norm voor tariefdifferentiatie in het definitieve besluit. Het college houdt daarbij wel vast aan een verbod met als enige uitzondering voorafgaande goedkeuring door het college. De norm voor tariefdifferentiatie zal door het college zodanig worden verruimd dat KPN goedkeuring kan verkrijgen voor door haar voorgenoemde tariefdifferentiatie indien zij kan aantonen dat met die differentiatie het level playing field niet wordt verstoord en er geen anti-competitieve effecten vanuit gaan. Het college heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast.

328. **BCPA**¹⁹² geeft in haar dupliek aan afwijzend te staan ten aanzien van een verruiming van de norm. Volgens BCPA is niet duidelijk of deze verruiming ook voor andere markten geldt. Tevens is niet duidelijk welke norm het college zal hanteren. BCPA stelt daarom niet op de voorgestelde verruiming van de norm te kunnen reageren en verzoekt het college dit alsnog te kunnen doen.

329. **Edutel**¹⁹³ geeft in haar dupliek aan het onduidelijk te vinden op welke manier en op basis van welke criteria het college zal toetsen. Daarom kan Edutel niet beoordelen of deze verruiming een oplossing gaat bieden. Criteria zullen helder en transparant moeten zijn.

330. **TPE**¹⁹⁴ geeft in haar dupliek aan dat een verbod de hoofdregel moet zijn en dat KPN voor iedere afwijking toestemming van het college moet vragen. Voorts dient een verzoek om toestemming te worden geconsulteerd. TPE wijst erop dat het risico van concurrentiebeperkende gedragingen door KPN zeer reëel is. Daarbij gaat het zowel om tarieven als bijbehorende voorwaarden. Die voorwaarden dient het college ook te beoordelen. Ten slotte mag tariefdifferentiatie niet leiden tot bevoordeling van de eigen retailorganisatie van KPN.

331. **T-Mobile**¹⁹⁵ geeft in haar dupliek aan het definiëren van een norm als zeer belangrijk te beschouwen. Voorts wijst T-Mobile erop dat er vormen van differentiatie bestaan die wel degelijk

¹⁹² Dupliek BCPA, paragraaf 2, blz. 3.

¹⁹³ Dupliek Edutel, randnummer 2.

¹⁹⁴ Dupliek TPE, paragraaf 3.2, blz. 11-12.

¹⁹⁵ Dupliek T-Mobile, paragraaf 2, blz. 2.

discriminerend kunnen zijn. Het college dient niet alleen naar de tarieven te kijken maar naar het complete pakket van voorwaarden dat daarbij hoort.

332. **Vodafone** geeft in haar dupliek aan niet op voorhand tegen meer flexibiliteit in de beoordeling van tariefdifferentiatie te zijn. De uitwerking zal echter zodanig specifiek moeten zijn dat KPN differentiatie niet strategisch kan aanwenden, bijvoorbeeld ter bevoordeling van haar eigen retailorganisatie. Vodafone wil betrokken worden bij de nadere uitwerking van de norm.

333. **KPN**¹⁹⁶ geeft in haar dupliek aan op zich voor een verruiming van de norm te zijn. Het is voor KPN echter niet duidelijk hoe het college deze norm zal invullen. KPN wijst erop dat het college dit in het marktanalysebesluit zal moeten concretiseren. Daartoe plaatst KPN een aantal opmerkingen die voor het grootste deel reeds in haar eerdere zienswijze waren opgenomen.

334. Het **college** ziet in hetgeen partijen naar voren brengen geen argumenten die ten aanzien van de verruiming van de norm tot een andere afweging zouden moeten leiden. BCPA verwijst slechts naar andere markten. Daarnaast hebben BCPA en Edutel niet, zoals andere partijen wel hebben gedaan, de gelegenheid gebruikt het college van hun visie op de invulling van de norm op de hoogte te stellen. De door KPN bedoelde concretisering zal het college opnemen in het definitieve marktanalysebesluit. KPN's opmerkingen die zij reeds in haar zienswijze had opgenomen worden elders in deze nota van bevindingen, vanaf randnummer 322 behandeld.

335. Ten aanzien van de opmerkingen van TPE, T-Mobile en Vodafone houdt het college zeker de mogelijkheid open marktpartijen te consulteren bij concrete beoordelingen en dus bij de nadere uitwerking van de norm. Indien de door KPN gestelde bijbehorende voorwaarden relevant zijn voor de beoordeling, zal het college die daarbij betrekken. Voorts zal het college per concreet geval moeten beoordelen of de voorgestelde tariefdifferentiatie toelaatbaar is.

336. **KPN**¹⁹⁷ vraagt zich af hoe het verbod op tariefdifferentiatie zich verhoudt tot de beleidsregels glasregulering (FttH).¹⁹⁸ Vooralsnog gaat KPN er vanuit dat het college de tariefstructuren van Reggefiber ongemoeid heeft willen laten en verzoekt het college dit in het definitieve besluit op te helderen.

337. **Reggefiber**¹⁹⁹ merkt op dat het college slechts een summiere motivering geeft voor het niet langer opnemen van ND-1 t/m ND-4 in het ontwerpbesluit. Het college motiveert bovendien niet waarom het verbod op tariefdifferentiatie passend zou zijn en hoe dit past in de reguleringsdoelstellingen van het college. Daarnaast gaat Reggefiber ervan uit dat de uitgangspunten in de beleidsregels FttH en het tariefbesluit FttH²⁰⁰ blijven gelden. Op basis daarvan is het Reggefiber onder meer toegestaan regionale tariefdifferentiatie toe te passen en kwantumkortingen te verlenen. Het college wordt verzocht dit te verduidelijken in het definitieve besluit.

¹⁹⁶ Dupliek KPN, paragraaf 6, blz. 9-10.

¹⁹⁷ Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.2, blz. 82-86.

¹⁹⁸ Beleidsregels Tariefregulering ontbundelde glastoegang, OPTA/AM/2008/202874, 5 januari 2009.

¹⁹⁹ Zienswijze Reggefiber, paragraaf 5.2, blz. 12.

²⁰⁰ Tariefbesluit ontbundelde glastoegang (FttH), OPTA/AM/2009/201367, 25 juni 2009.

338. Naar aanleiding van de zienswijzen van Reggefiber en KPN besluit het **college** het in de beleidsregels FttH geldende kader voor tariefdifferentiatie op Reggefiber van toepassing te laten. Het college is van oordeel dat het opleggen van een nieuw kader voor tariefdifferentiatie, zoals dat in het ontwerpbesluit was opgenomen, ten koste zou gaan van de reguleringszekerheid die het college met de beleidsregels FttH heeft beoogd te bieden. Dit betekent concreet dat randnummers 534 t/m 538 van het ontwerpbesluit ULL niet op Reggefiber van toepassing zijn en dat voor Reggefiber de ND-1 t/m ND-4 gedragsregels blijven gelden. Voorts blijven de in de beleidsregels FttH toegestane vormen van tariefdifferentiatie ook in de komende reguleringsperiode voor Reggefiber gelden. Het college heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast.

339. **Edutel**²⁰¹ geeft in haar dupliek aan het voornemen van het college te kunnen volgen voor zover deze op Reggefiber ziet. Voor KPN blijft gedegen non-discriminatie regulering noodzakelijk.

340. Het **college** bevestigt dat het geldende kader voor tariefdifferentiatie alleen voor Reggefiber in stand blijft en derhalve niet voor KPN.

341. **TPE**²⁰² geeft in haar dupliek aan dat het nastreven van reguleringszekerheid voor diensten gebaseerd op ODF FttH er niet toe mag leiden dat ineffectieve regulering gehandhaafd blijft. Indien regulering ineffectief blijkt, dient het college dit aan te passen. Dit heeft het college ten aanzien van de gedragsregels ND-1 t/m ND-4 zelf geconcludeerd. **T-Mobile**²⁰³ en **Vodafone**²⁰⁴ geven in hun dupliek vergelijkbare standpunten weer. **TPE** pleit verder voor een algeheel verbod op tariefdifferentiatie. Het was volgens TPE voor marktpartijen ook volstrekt helder dat aanpassingen in de regulering zouden kunnen optreden.

342. Het **college** deelt niet de mening van partijen dat de gedragsregels ND-1 t/m ND-4 voor Reggefiber ineffectief zijn gebleken. De passage waar TPE naar verwijst is van toepassing op de verplichtingen die voor KPN gelden, niet op die voor Reggefiber. Het college ziet dan ook alle aanleiding om op dit punt reguleringszekerheid te bieden door de gedragsregels voor Reggefiber in stand te laten. Een algeheel verbod op tariefdifferentiatie acht het college niet passend. Dat een dergelijke verplichting duidelijker en beter handhaafbaar is, zoals TPE stelt, is voor het college onvoldoende reden een algeheel verbod op te leggen.

343. **KPN**²⁰⁵ geeft in haar dupliek aan zich te kunnen vinden in het voornemen de gedragsregels ND-1 t/m ND-4 in stand te laten voor FttH. KPN wijst er echter op dat dit ook voor de ND-5 verplichting zou moeten gelden. De voorgenomen wijziging van ND-5 leidt tot reguleringonzekerheid en negatieve financiële impact. KPN acht de wijziging van de toets een schending van de uitgangspunten die in 2008 zijn geaccepteerd.

²⁰¹ Dupliek Edutel, randnummer 1.

²⁰² Dupliek TPE, paragraaf 3.1, blz. 9-11.

²⁰³ Dupliek T-Mobile, paragraaf 2, blz. 2.

²⁰⁴ Dupliek Vodafone, paragraaf 2, blz. 5.

²⁰⁵ Dupliek KPN, paragraaf 6, blz. 7-9.

344. Het **college** is het niet met KPN eens dat de wijziging van de ND-5 toets een schending van de in 2008 vastgestelde uitgangspunten betreft. De ND-5 verplichting zoals die is opgenomen in de beleidsregels FttH wijzigt namelijk niet. Het college wijzigt alleen de invulling van de toets. Deze invulling is niet in de beleidsregels FttH opgenomen. Voorts acht het college het niet realistisch dat het vaststellen van uitgangspunten ten behoeve van reguleringszekerheid zou betekenen dat ieder detail van deze regulering voor de toekomst vastligt. Zolang het college vasthoudt aan de in de beleidsregels geformuleerde uitgangspunten, zijn, voor zover die noodzakelijk worden geacht door het college, wijzigingen in de (gedetailleerde) invulling van verplichtingen mogelijk. De wijziging die het college nu doorvoert, beoogt de invulling van de toets beter te laten aansluiten bij de doelstelling van de ND-5 verplichting. Van een schending van de uitgangspunten die in 2008 zijn geaccepteerd is dan ook geen sprake.

345. **KPN**²⁰⁶ meent dat er een termijn moet worden gesteld aan de beoordeling door het college van een door voorgenomen tariefdifferentiatie. KPN stelt daartoe een reactietermijn voor van twee weken die ook voor de toezichthouder in Groot-Brittannië zou gelden. Een te lange reactietermijn kan tot veel onzekerheid in de markt leiden.

346. Het **college** zal op KPN's voorstellen tot tariefdifferentiatie beslissen binnen een redelijke termijn (conform de Awb zal dat in beginsel binnen 8 weken zijn). Als implementatietermijn voor het verbod op tariefdifferentiatie stelt het college een termijn van drie maanden na inwerkingtreding van het definitieve besluit. Dit stelt KPN in staat om ruim voor die datum voorstellen voor tariefdifferentiatie te doen. In de tussentijd blijft de norm voor tariefdifferentiatie uit de marktanalysebesluiten 2009-2011 gelden. Het college heeft de hoofdtekst van het besluit op dit punt aangepast.

347. **ET&T**²⁰⁷ kunnen zich vinden in het verbod op tariefdifferentiatie ter vervanging van gedragsregels ND-1 t/m ND-4. Wel hebben ET&T enkele opmerkingen over het verbod op tariefdifferentiatie. In de eerste plaats is het verbod op tariefdifferentiatie niet duidelijk in het dictum geformuleerd. ET&T zijn van mening dat het college aan het dictum moet toevoegen dat tariefdifferentiatie is verboden, behoudens voorafgaande toestemming van het college. Ten tweede vinden ET&T dat het college naar aanleiding van verzoeken van KPN tot tariefdifferentiatie nadere regels en voorwaarden moet stellen in een implementatiebesluit. Dit komt de zekerheid voor alle marktpartijen ten goede. Ten slotte pleiten ET&T voor het opnemen van een bepaling in het WHBT-besluit.

348. Het **college** heeft naar aanleiding van de opmerking van ET&T hierover het dictum in de hoofdtekst van het besluit aangepast, teneinde het verbod op tariefdifferentiatie te verduidelijken.

349. Wat betreft het voorstel van ET&T dat nadere voorwaarden in implementatiebesluiten dienen te worden opgenomen, bevestigt het college dat hij zijn beoordeling van voorstellen tot tariefdifferentiatie in besluiten zal opnemen.

²⁰⁶ Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.2, blz. 82-86.

²⁰⁷ Zienswijze ET&T, paragraaf 6.1.4, blz. 25-26.

350. Het pleidooi van ET&T voor het opnemen van een specifieke bepaling in het WHBT-besluit, leidt vanzelfsprekend niet tot aanpassing van het ULL ontwerpbesluit.

G.7.2.2 Verbod op marge-utholling: ND-5

Nullijntoets tussen ULL en retail

351. **Vodafone**²⁰⁸ heeft grote bezwaren bij het toepassen van een toets die feitelijk ‘zweeft’ doordat er geen wholesale-retail toetsing plaatsvindt. De gereguleerde partij wordt daardoor niet gedwongen bepaalde inconsistenties in het tariefbouwwerk op te lossen door enerzijds de retailtarieven te verhogen of anderzijds de wholesaletarieven te verlagen. Door af te stappen van een integrale benadering, waarbij de gereguleerde partij lastige trade-offs zal moeten maken, verliest de toets al zijn toegevoegde waarde.

352. Het **college** onderschrijft niet dat het ontbreken van een wholesale-retail toets betekent dat de opgelegde wholesale-wholesale toets geen toegevoegde waarde meer heeft. Door een voldoende marge tussen ULL en WHBT te waarborgen, zorgt de wholesale-wholesale toets ervoor dat ULL afnemers effectief met KPN kunnen concurreren op de WHBT-markten. Dat Vodafone graag lastige trade-offs voor KPN in de toets ingebouwd had gezien, doet niet af aan de toegevoegde waarde van de wholesale-wholesale toets voor de ULL afnemers.

353. **ET&T**²⁰⁹ stellen dat het college het mededingingsprobleem van marge-utholling op de onderliggende retailmarkten onderschat. Als gevolg daarvan geeft het college een te lichte invulling aan de wholesale-retail ND-5 toets. ET&T stellen voorts dat het fundamentele probleem is dat er geen toets is tussen het retailaanbod van KPN en het door KPN extern gehanteerde wholesaletarief. Alleen in aanwezigheid van een dergelijke toets kan er sprake zijn van repliceerbaarheid van het aanbod van KPN.

354. **Vodafone**²¹⁰ vindt de uitleg ten aanzien van de invulling van de ND-5 verplichting in het ontwerpbesluit zeer cryptisch en begrijpt de nullijntoets zo dat als er een triple-play dienst wordt aangeboden KPN alleen de kosten van de ‘kale’ WHBT dienst hoeft goed te maken. Dit zou vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt problematisch kunnen zijn. Het college zou moeten benadrukken dat het respecteren van een dergelijke nullijn door KPN geen enkele vrijwaring geeft voor eventuele vervolging van KPN op grond van de Mededingingswet.

355. **BCPA**²¹¹ vindt de analyse van het college die ten grondslag ligt aan de nullijntoets in het ontwerpbesluit hooguit ten dele juist. De positie van de kabelaanbieders disciplineert KPN weliswaar wat betreft haar prijsstelling, maar voor zakelijke netwerkdiensten en telefonie alleen aan de onderkant van de retailmarkten. De voorgestelde versoepeling is dus niet proportioneel of althans niet over de hele linie.

²⁰⁸ Zienswijze Vodafone, paragraaf 5.6, blz. 16.

²⁰⁹ Zienswijze ET&T, paragraaf 6.1, blz. 21.

²¹⁰ Zienswijze Vodafone, paragraaf 5.5, blz. 15.

²¹¹ Zienswijze BCPA, paragraaf 4.3, blz. 16-17.

356. **Edutel**²¹² geeft in haar dupliek aan niet te zien dat het risico op marge-uitholling op retailniveau wordt weggenomen door andere opgelegde verplichtingen.

357. **TPE**²¹³ stelt in haar dupliek dat het vervallen van de nullijn betekent dat KPN in staat zal zijn om de wholesale-wholesale toets te omzeilen door zelf lagere retailtarieven te hanteren dan de wholesale ondergrens. TPE kan zich niet vinden in het opheffen van deze verplichting. TPE wijst erop dat zij al in reactie op het ontwerpbesluit heeft aangegeven dat de invulling van de nullijn onvoldoende was en diende te worden aangescherpt. TPE stelt dat de motivering waarom er een te beperkt risico op marge-uitholling is niet is onderbouwd. Volgens TPE is er wel een groot risico op marge-uitholling en heeft TPE daar in de voorgaande reguleringsperiode diverse voorbeelden van aangedragen.

358. **TPE**²¹⁴ stelt in haar dupliek dat voor vaste telefonie het vervallen van de nullijn betekent dat KPN op wholesaleniveau hogere tarieven kan hanteren dan de door haar gehanteerde retailtarieven. TPE geeft aan dat dit vooral een probleem is ten aanzien van enkelvoudige aansluitingen waar geen tariefregulering is opgelegd. Dat resulteert erin dat de concurrentie op het consumentensegment en vooral ook op het zakelijke segment de pas wordt afgesneden.

359. **TPE**²¹⁵ stelt in haar dupliek ten aanzien van de nullijntoets voor internettoegang dat KPN haar wholesaleafnemers eenvoudig uit de markt kan drukken. Volgens TPE neemt het college ten rechte aan dat de concurrentiedruk van kabelaanbieders voldoende is om dit te voorkomen. TPE stelt dat de redenering van het college inhoudt dat KPN weerhouden zal worden door de angst dat een deel van de klanten van wholesaleafnemers zal overstappen naar de kabel. Volgens TPE miskent het college daarmee dat dit risico voor KPN acceptabel is omdat het voordeel dat zij heeft bij een verhoging van tarieven niet opweegt tegen het nadeel van het verlies aan eindgebruikers van wholesaleafnemers.

360. **TPE**²¹⁶ stelt in haar dupliek dat KPN de wholesale-wholesale toets eenvoudig kan omzeilen door op retailniveau een tarief te rekenen dat lager ligt dan de wholesaleondergrens. TPE illustreert dit met een voorbeeld. Ook **T-Mobile**²¹⁷ wijst erop dat KPN door het vervallen van de nullijntoets haar eigen retailtarief kan verlagen en/of haar wholesale LKWBT tarieven kan verhogen.

361. **TPE**²¹⁸ en **T-Mobile**²¹⁹ stellen in hun dupliek dat het probleem nog groter is in B-gebieden. Zonder een wholesale-retail toets kan KPN de wholesaletarieven in B-gebieden hoger vaststellen.

²¹² Dupliek Edutel, blz. 2.

²¹³ Dupliek TPE, randnummer 58 tot 61.

²¹⁴ Dupliek TPE, randnummer 62 tot en met 64.

²¹⁵ Dupliek TPE, randnummer 65.

²¹⁶ Dupliek TPE, randnummer 67 en 68.

²¹⁷ Dupliek T-Mobile, paragraaf wijziging 4.

²¹⁸ Dupliek TPE, randnummer 69.

²¹⁹ Dupliek T-Mobile, paragraaf wijziging 4.

362. **T-Mobile**²²⁰ geeft in haar dupliek aan dat het college er blijkbaar vanuit gaat dat de concurrentie van kabelaanbieders zal leiden tot redelijke LKWBT-tarieven. T-Mobile vindt deze aanname twijfelachtig.

363. Het **college** ziet een risico op marge-utholling tussen ULL en de onderliggende markten voor WHBT. Het college heeft in randnummer 252 aangegeven dat het risico van marge-utholling tussen de WHBT-markten en de onderliggende retailmarkten wordt beoordeeld in de analyse van de WHBT-markten. Het college zal in de marktanalyse WBT en WHL onderzoeken of KPN in aanwezigheid van ULL-regulering beschikt over AMM op deze markten, en zo ja bepalen of een (aanvullende) verplichting om het risico op marge-utholling tussen de WHBT-markten en de onderliggende retailmarkten passend is. In het ontwerpbesluit voor deze markten concludeert het college dat KPN op de markt voor LKWBT geen AMM heeft. Bij die conclusie kan geen sprake zijn van de potentiële mededingingsproblemen die partijen in dupliek in de randnummers 357 en 362 noemen.

364. **Vodafone**²²¹ stelt in haar dupliek het college niet te kunnen volgen in de conclusie dat KPN wel een prikkel zou hebben om te lage tarieven te rekenen aan haar externe wholesaleafnemers (concurrenten op de retailmarkt) maar niet om zichzelf lage tarieven te rekenen. Vodafone stelt dat volgens het college KPN een prikkel zou hebben om haar eigen retailorganisatie te benadelen ten opzichte van wholesaleafnemers. Vodafone acht dat niet aannemelijk.

365. Het **college** concludeert in het ontwerpbesluit wholesalebreedbandtoegang en -huurlijnen van 6 oktober 2011 dat KPN geen AMM heeft op de markt voor LKWBT. Dat betekent dat er ook geen potentieel probleem van marge-utholling kan bestaan tussen LKWBT en onderliggende retailmarkten. Het college concludeert in het onderhavige besluit dat er wel een risico is op marge-utholling tussen ULL en de onderliggende WHBT-markten. Vodafone vertaalt dit naar een formulering waarin KPN een prikkel zou hebben om externe partijen voor WHBT-diensten een lager wholesaletarief te rekenen dan haar eigen retailbedrijf. Het college merkt hierover ten eerste op dat het interne tarief dat KPN aan haar eigen retailorganisatie rekent weinig betekenis heeft buiten een squeeze-toets. Populair gezegd gaat het om een 'vestzak-broekzak' transactie. In een situatie waarin is vastgesteld dat een squeeze-toets en non-discriminatieverplichting niet passend is, is een dergelijke formulering van de situatie naar de mening van het college niet inzichtverhogend. Meegaand in de formulering van Vodafone, onderschrijft het college dat KPN een prikkel kan hebben om partijen die (potentiële) klanten zijn van haar wholesaleconcurrenten – als onderdeel van een anticompetitieve strategie om concurrenten uit de wholesalemarkt te drukken – tijdelijk lagere tarieven te rekenen dan haar eigen retailorganisatie.

366. **TPE**²²² stelt dat door het intrekken van de nullijntoets de ULL-WBT-toets te niet wordt gedaan.

367. Het **college** is van oordeel dat dit niet geval is. TPE motiveert haar stelling ook niet. De ULL-WHBT-toets is bedoeld om partijen die WHBT-diensten leveren aan derden te beschermen tegen

²²⁰ Dupliek T-Mobile, paragraaf wijziging 4.

²²¹ Dupliek Vodafone, blz. 8.

²²² Dupliek TPE, randnummer 70.

marge-utholling op wholesaleniveau. Het vervallen van de nullijntoets heeft geen effect op die toets en de bescherming die deze biedt.

Onduidelijkheden in het ontwerpbesluit en verzoek om implementatiebesluit

368. **ET&T**²²³ zijn van mening dat de ND-5 toets, mits juist uitgevoerd, kan voldoen voor de wholesale-wholesale toets tussen ULL en WHBT. ET&T hebben een aantal bezwaren tegen de huidige invulling van de toets. Daarnaast vinden ET&T²²⁴ het ontwerpbesluit onvoldoende duidelijk. Hierdoor ontstaan mogelijkheden voor KPN om de toets te omzeilen.

369. Ter voorkoming van onduidelijkheden, verzoeken ET&T²²⁵ het college de relevante randvoorwaarden voor de ND-5 toets nader uit te werken in een voor bezwaar en beroep vatbaar implementatiebesluit. Alle marktpartijen en ook het CBb zouden het college hiertoe hebben opgeroepen. Dit implementatiebesluit zou in ieder geval moeten bevatten: 1) de onderdelen die thans in de ND-5 beleidsregels zijn beschreven, 2) inkooprecepten die de basis zijn voor de ND-5 toetsen, 3) voorschriften voor gebundelde aanbiedingen, 4) voorschriften voor het vastleggen van toetsen en de consequenties indien KPN niet voldoet, en 5) de punten die ET&T in de randnummer 87 en 88 van hun zienswijze naar voren brengen.

370. **TPE**²²⁶ geeft in haar dupliek aan het streven naar transparantie te ondersteunen, maar vraagt zich of de voorgenomen publicatie van een openbare versie van de ND-5 toetsen voor alle standaard downstreamdiensten daar een juiste invulling van is. TPE pleit ook voor de publicatie van ND-5 toetsen van maatwerkeraanbiedingen. Daarnaast moet inzichtelijk zijn welke onderdelen op LRIC dan wel EDC-minus worden gewaardeerd. Ook pleit TPE voor een mogelijkheid om op de volledigheid en juistheid van de door KPN opgestelde inkooprecepten te kunnen reageren.

371. **T-Mobile**²²⁷ geeft in haar dupliek aan een voorstander te zijn van de publicatie (eens per kwartaal) van een openbare versie van de ND-5 toetsen voor alle standaard downstreamdiensten. Volgens T-Mobile dient dit echter ook voor maatwerkdiensten te gelden.

372. **Vodafone**²²⁸ vindt de huidige formulering van de ND-5 regels onvoldoende duidelijk en gedetailleerd. Vodafone verzoekt daarom om een apart implementatiebesluit waarin de nadere invulling van ND-5 is beschreven. Vodafone²²⁹ stelt in haar dupliek er voorstander van te zijn dat de communicatie ten aanzien van ND-5 zo transparant mogelijk is. Het gaat daarbij volgens Vodafone zowel om de toetsen zelf als om de wijze waarop tot kostentoekening wordt gekomen en de operationalisering van andere ND-5 uitgangspunten.

²²³ Zienswijze ET&T, paragraaf 6.1, blz. 22.

²²⁴ Zienswijze ET&T, paragraaf 6.1.1, blz. 22.

²²⁵ Zienswijze ET&T, paragraaf 6.1.2, blz. 23.

²²⁶ Dupliek TPE, blz. 17.

²²⁷ Dupliek T-Mobile, blz. 3.

²²⁸ Zienswijze Vodafone, paragraaf 5.10, blz. 20.

²²⁹ Dupliek Vodafone, blz. 8.

373. **BCPA**²³⁰ vindt een aantal zaken aangaande de ND-5 toets onduidelijk en onvoldoende transparant. Zo vindt BCPA het niet duidelijk wat het college bedoelt met de term '(gecombineerde) aanbidding van KPN' in randnummer 543 e.v., hoe bundels in de toets worden verwerkt en of binnen iedere dienst wordt getoetst per snelheid/capaciteit categorie. BCPA²³¹ geeft in haar dupliek aan een voorstander te zijn van de publicatie (eens per kwartaal) van een openbare versie van de ND-5 toetsen voor alle standaard downstreamdiensten.

374. **Reggefiber**²³² vindt het nog onvoldoende duidelijk op welke wijze de ND-5 toets concreet zal worden toegepast. Dit geldt onder meer voor wat de effecten zullen zijn van de keuze voor EDC-minus in categorie B. Volgens Reggefiber mag de ND-5 toets de uitrol van FttH-netwerken in ieder geval niet belemmeren. Voorts verzoekt Reggefiber het college een apart implementatiebesluit te nemen om de bestaande onduidelijkheden weg te nemen.

375. **Edutel**²³³ sluit zich aan bij het voorstel om duidelijkheid en zekerheid over de ND-5 toets te verschaffen middels een apart implementatiebesluit. Edutel²³⁴ geeft in haar dupliek aan een voorstander te zijn van de publicatie (eens per kwartaal) van een openbare versie van de ND-5 toetsen voor alle standaard downstreamdiensten.

376. **KPN**²³⁵ geeft in haar dupliek aan van mening te zijn dat publicatie van de ND-5 toetsen beperkt dient te blijven tot een eenmalige publicatie op algemeen niveau (met weglating van vertrouwelijke gegevens) op een besloten deel van de website waartoe alleen direct belanghebbenden toegang hebben.

377. Het **college** ziet in hetgeen partijen naar voren brengen geen aanleiding een apart implementatiebesluit te nemen. De onderwerpen die ET&T noemen als mogelijke onderdelen van een implementatiebesluit zijn reeds opgenomen in het onderhavige marktanalysebesluit en zijn via die weg vatbaar voor beroep. Dit geldt alleen niet voor de inkooprecepten, die geen onderdeel zijn van onderhavig besluit. Wel zal het college KPN verplichten om – omwille van de transparantie naar de markt – eens per kwartaal een openbare versie van de ND-5 toetsen voor alle standaard downstreamdiensten (dus niet zijnde maatwerk, hetgeen alleen maar tot een enorme extra werklast voor KPN zal zorgen zonder dat het in voldoende mate bijdraagt aan meer inzicht voor de markt) op het openbare deel van haar website te publiceren. Het college bevestigt dat KPN daarbij uiteraard niet verplicht zal worden om vertrouwelijke gegevens te publiceren. Vertrouwelijke cijfers kan KPN vervangen door fictieve getallen. De exacte squeeze marges per dienst zullen dan ook niet transparant worden. Wel acht het college het van belang dat partijen (waaronder ook inbegrepen alle potentiële afnemers van wholesalebouwstenen bij KPN) op navolgbare wijze (dus inclusief alle celverwijzingen en formules) inzicht krijgen in de opbouw van de ND-5 toetsen en de gehanteerde inkooprecepten.

²³⁰ Zienswijze BCPA, paragraaf 4.3, blz. 15.

²³¹ Dupliek BCPA, blz. 4.

²³² Zienswijze Reggefiber, paragraaf 5.3, blz. 13.

²³³ Zienswijze Edutel, blz. 4.

²³⁴ Dupliek Edutel, randnummer 5.

²³⁵ Dupliek KPN, blz. 12.

Partijen worden hiermee in staat gesteld eventuele onvolkomenheden in het inkooprecept bij het college aan te kaarten. Daarbij dient ook zichtbaar te zijn tegen welke waarderingsgrondslag een bepaalde bouwsteen in de toets is opgenomen. Aangezien de standaard downstreamdiensten van KPN aan verandering onderhevig zijn, acht het college het van belang dat KPN eens per kwartaal met een actualisering komt. De administratieve lasten hiervan zijn beperkt, aangezien zij deze toetsen toch al eens per kwartaal voor het college moet actualiseren. Het college zal het definitieve besluit op basis van het voorgaande aanpassen. Daarbij geldt dat het onmogelijk is vooraf een uitputtend overzicht van alle inkooprecepten te geven, aangezien deze voor iedere (gecombineerde) maatwerkaanbieding van KPN weer anders zal zijn. De precieze toets hangt af van de aanbieding die KPN doet en is niet vooraf vast te leggen en goed te keuren. Resumerend beschouwt het college de toegevoegde waarde van een apart implementatiebesluit als minimaal.

378. Hoewel het college geen aanleiding ziet voor een apart implementatiebesluit, heeft hij de opmerkingen van partijen over onduidelijkheden in het ontwerpbesluit wel ter harte genomen. Dit heeft geleid tot de in deze paragraaf genoemde aanpassingen in het definitieve besluit die de invulling van de toets verduidelijken.

Implementatievoorschriften

379. **KPN**²³⁶ is van mening dat een implementatietijd van één maand voor het doorvoeren van prijsaanpassingen in het actief afneembaar portfolio te kort is. KPN wijst daarbij tevens op datgene dat door het CBb is overwogen omtrent de precisering van verplichtingen (bijv. in beleidsregels) en uitvoeringstermijnen. Er zal een geheel nieuw ND-5 toetsingsmodel gebouwd moeten worden waarbij het KPN nog niet duidelijk is hoe EDC-minus precies moet worden ingevuld. Gelet op ervaringen met eerdere EDC kostprijsrapportages zal dat volgens KPN minimaal drie maanden in beslag nemen. Het aanpassen van de prijzen neemt minimaal één maand (exclusief eventuele aankondigingstermijn) in beslag. Parallel kan de installed base van contracten worden doorgelicht. De totale doorlooptijd wordt daarmee volgens KPN minimaal drie plus zes is negen maanden. KPN²³⁷ geeft in haar dupliek aan op dit moment nog niet met zekerheid te kunnen zeggen dat de implementatietermijnen van maximaal drie en negen maanden voldoende zullen zijn.

380. **BCPA**²³⁸ geeft in haar dupliek aan niet goed in staat te zijn om te beoordelen of een verlenging van de implementatietermijnen noodzakelijk is. Een apart implementatiebesluit of beleidsregels zou de implementatietijd mogelijk kunnen verkorten.

381. **Edutel**²³⁹ geeft in haar dupliek aan zich te kunnen vinden in een verlenging van de implementatietermijn voor het actief afneembaar portfolio naar drie maanden. De verlenging van de termijn voor de installed base van zes naar negen maanden lijkt haar echter onwaarschijnlijk lang en onnodig.

²³⁶ Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.1, blz. 81-82.

²³⁷ Dupliek KPN, blz. 12 en 13.

²³⁸ Dupliek BCPA, blz. 4.

²³⁹ Dupliek Edutel, randnummer 6.

382. **TPE**²⁴⁰ geeft in haar dupliek aan een implementatietermijn van negen maanden voor KPN's installed base aanzienlijk te lang te achten (ND-5 wordt slechts op onderdelen gewijzigd, en de lange termijn staat op gespannen voet met compliance). Volgens TPE geeft dit KPN bovendien de mogelijkheid om gedurende die periode met de tarieven te spelen (bijvoorbeeld door middel van het verhogen van tarieven voor marktpartijen om die vervolgens weer te verlagen als de deadline in beeld komt). Het college zou KPN moeten voorschrijven dat de relevante wholesaletarieven met terugwerkende kracht gecorrigeerd moeten worden als achteraf blijkt dat tarieven voor een bepaalde periode in strijd zijn geweest met ND-5.

383. **T-Mobile**²⁴¹ geeft in haar dupliek aan de verlenging naar drie maanden voor het actief afneembaar portfolio redelijk te achten. De verlenging naar negen maanden voor de installed base is volgens T-Mobile echter onredelijk lang. Op die manier ontstaat een interbellum met een vrijheid voor KPN die zeer waarschijnlijk niet goed uitpakt voor wholesaleafnemers.

384. Het **college** volgt KPN's argumentatie op dit punt voor een deel, vooral gelet op de eerdere ervaringen met de implementatie van ND-5. De ND-5 implementatietermijn voor het aanpassen van de etalageprijzen wordt verlengd naar drie maanden, de ND-5 implementatietermijn voor de installed base naar negen maanden. In de tussentijd blijft de ND-5 norm uit de marktanalysebesluiten 2009-2011 gelden (in combinatie met de beleidsregels ND-5). Dit laatste voorkomt voor een groot deel het door sommige partijen geschetste gevaar dat KPN in de tussentijd met haar wholesaletarieven zou kunnen 'spelen' in het nadeel van haar wholesaleafnemers. Bovendien wordt de mogelijkheid om met de tarieven te 'spelen' nog verder ingeperkt doordat KPN's wholesaletarieven reeds na drie maanden in de juiste verhouding moeten staan tot haar voorgenomen tariefstelling op de onderliggende markt. Het college zal het definitieve besluit hierop aanpassen.

385. **KPN**²⁴² is van mening dat het disproportioneel is indien het college KPN nogmaals zou verplichten in te grijpen in bestaande contracten, bijvoorbeeld als gevolg van een strengere toets. De aanpassingen in bestaande contracten in de reguleringsperiode 2009-2011 hebben een schadelijk effect gehad op de concurrentiepositie van KPN. Het college zou in dat geval bovendien voorbij gaan aan de omstandigheid dat op deze markt sprake is van daadwerkelijke infrastructuurconcurrentie en slechts in beperkte mate van concurrentie op het netwerk van KPN.

386. Het **college** acht een vrijstelling van de norm voor bestaande contracten onwenselijk en ongepast. Een dergelijke vrijstelling zou haaks staan op de bestendige lijn die het college hierop al jaren nahoudt. Indien KPN gevolgd zou worden, komt bovendien meteen de vraag op welke norm dan wel zou moeten gelden voor KPN's bestaande contracten (is dat de norm uit de huidige reguleringsperiode of kan dat ook de norm uit een reguleringsperiode daarvoor zijn?). Daarnaast acht het college het risico aanwezig dat KPN ingeval van zulke vrijstellingen de prikkel krijgt om in aanloop naar een aanscherping van de norm daarop strategisch te anticiperen. Tot slot benadrukt het college nogmaals dat ND-5 slechts een marge toetst en KPN dus niet voorschrijft om in te grijpen in bestaande (retail)contracten.

²⁴⁰ Dupliek TPE, blz. 19 en 20.

²⁴¹ Dupliek T-Mobile, blz. 5.

²⁴² Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.1, blz. 81-82.

387. **ET&T**²⁴³ vinden dat het college de voorschriften voor de implementatie van ND-5 moet aanscherpen. De ND-5 toetsen zouden niet alleen bij KPN maar ook bij een onafhankelijke derde gearhiveerd moeten worden. Mocht de archivering niet bij een onafhankelijke derde plaatsvinden, dan dient het college de termijn van drie werkdagen om een toets te verstrekken te verkorten naar één werkdag. Voorts moet de gearhiveerde toets aantonen dat de aanbidding aan ND-5 voldoet. Er kunnen geen nieuwe versies van de berekening meegenomen worden, wat volgens ET&T alleen kan als KPN de gearhiveerde toets alleen mag baseren op vooraf goedgekeurde inkooprecepten. Ten slotte begrijpen ET&T niet waarom het college in randnummer 455 van het ULL ontwerpbesluit KPN de ruimte biedt ook niet uitgewerkte ND-5 toetsen ten grondslag te laten liggen aan aanbiddingen. ET&T verzoeken het college deze bepaling te schrappen of te verduidelijken dat het gevaar dat ET&T zien niet aan de orde kan zijn.

388. Het **college** is van mening dat de in het ULL ontwerpbesluit beschreven procedure voldoende waarborgen biedt voor een zorgvuldig proces. ET&T maken onvoldoende duidelijk waarom archivering van toetsen bij een onafhankelijke derde en het verkorten van de oplevertermijn naar één werkdag deze procedure significant zouden verbeteren. Het college is het eens met ET&T dat de gearhiveerde toets moet aantonen dat de aanbidding aan ND-5 voldoet. Aangezien de procedure, zoals hiervoor ook toegelicht in randnummer 377, niet voorziet in vooraf goedgekeurde inkooprecepten, is het echter niet mogelijk een bepaling op te nemen die nieuwe versies van berekeningen uitsluit. Dit hebben ET&T ook zelf in hun zienswijze erkend. Ten slotte maken ET&T niet duidelijk welk gevaar zij ziet in de bepaling in randnummer 455 van het ULL ontwerpbesluit. Het college is daardoor niet in staat te verduidelijken dat dit gevaar niet aan de orde zal zijn. Het college heeft de verwachting dat KPN de aanvullende (proces)voorschriften rondom ND-5 op adequate wijze in haar compliance bouwwerk zal inbedden, waardoor een zorgvuldig en stabiel toetsproces ontstaat op KPN's (maatwerk)aanbiddingen en waarbij aanpassingen bij controle achteraf tot een minimum worden beperkt. De opmerkingen van ET&T geven derhalve geen aanleiding de voorschriften in het ontwerpbesluit aan te passen.

Invulling van de ND-5 toets

389. **KPN**²⁴⁴ merkt op dat de ND-5 toets voor ODF-access (FttH) uit zou moeten gaan van het gemiddelde tarief over alle CAPEX-gebieden heen.

390. Het **college** onderschrijft dit niet. Doel van de ND-5 toets is om te waarborgen dat afnemers in alle gebieden een voldoende marge kunnen halen. Een benadering die uitgaat van het gemiddelde tarief sluit daar niet op aan.

391. **KPN**²⁴⁵ stelt dat het toepassen van een toets op dienstniveau (aanbod op individueel klantniveau) niet noodzakelijk is om het geconstateerde mededingingsprobleem op te lossen en acht dit evenmin het minst beperkende alternatief.

²⁴³ Zienswijze ET&T, paragraaf 6.1.2, blz. 23-24.

²⁴⁴ Zienswijze KPN, paragraaf 8.2.2, tweede en derde alinea.

²⁴⁵ Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.1.

392. Het **college** heeft geconstateerd dat KPN de prikkel en mogelijkheid heeft om selectief te lage prijzen te rekenen. Het toepassen van een toets op een hoger niveau dan op het niveau van individuele diensten zou dit mededingprobleem niet adresseren. Met een toets op markt- of dienstclusterniveau zou KPN immers nog steeds in staat zijn om door middel van selectieve prijsopbodding gericht bepaalde klantaanbiedingen te doen die door efficiënte concurrenten niet prijstechnisch replicerbaar zijn, althans niet zonder dat hun marges daarbij worden uitgehold. Een toets op dienstniveau is naar het oordeel van het college dan ook geschikt en noodzakelijk.

393. **KPN**²⁴⁶ is van mening dat de keuze voor EDC-minus in een toets op dienstniveau niet consistent is aangezien hiermee volgens haar ten onrechte kosten van de dienst op marktniveau worden betrokken. KPN verwijst naar de door Charles River Associates (hierna: CRA) in september 2009 geconstateerde tekortkomingen in de toepassing van ND-5 op het niveau van afzonderlijke diensten, te weten (i) EDC-minus als proxy voor LRIC leidt tot te hoge uitkomsten, (ii) het te hoge niveau van LRIC-kosten leidt tot welvaartsverlies omdat het KPN niet toestaat de kosten voor netwerkelementen die voor verschillende diensten worden gebruikt, op de meest efficiënte wijze terug te verdienen en (iii) het zeer lage toetsingsniveau is niet consistent met het uitgangspunt van EEO.

394. Het **college** kiest voor een systeem waarbij directe en indirecte netwerkkosten worden betrokken in de toets. Het college acht dit noodzakelijk omdat anders efficiënte concurrenten niet in staat zullen worden gesteld om op termijn hun netwerkinvesteringen terug te verdienen. Indien het KPN zou worden toegestaan om alle netwerkkosten die voor verschillende diensten worden gebruikt op de voor KPN meest efficiënte wijze terug te verdienen, wordt zij onvoldoende beperkt in het uitoefenen van een strategie van selectieve prijsopbodding. De vraag op welk niveau marge-utholling moet worden tegengegaan dient volgens het college los gezien te worden van de keuze voor KPN's kostenniveau en voortbrengingswijze (EEO). Voor het overige verwijst het college naar zijn reactie op het rapport van CRA zoals opgenomen in zijn pleitnota van 16 september 2009 inzake de bodemprocedure bij het CBb tegen het ULL-besluit.

395. **KPN**²⁴⁷ geeft aan dat de wijziging van kostengrondslag (van LRIC naar EDC-minus) voor een deel van de ongereguleerde bouwstenen door het college niet wordt gemotiveerd. De correctie voor gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten doet niets af aan het feit dat sprake blijft van een integrale kostprijs, hetgeen volgens KPN niet geschikt is voor toepassing van een marge-uthollingstoets op het niveau van individuele diensten.

396. Zoals gezegd, kiest het **college** voor een invulling van de toets waarbij efficiënte concurrenten in staat worden gesteld om op termijn hun netwerkinvesteringen terug te verdienen. Het college schrijft EDC-minus niet voor alle ongereguleerde bouwstenen voor, maar alleen voor die bouwstenen waaraan KPN grote schaal- en breedtevoordelen ontleent. Dat zijn de bouwstenen die onderdeel uitmaken van haar vaste netwerk. Het college zal dit verduidelijken in het definitieve besluit. Voor de overige ongereguleerde bouwstenen, alsmede de bouwsteen ODF-access (FttO) (waaraan zij relatief minder schaal- en breedtevoordelen ontleent), kiest het college voor een andere waardering en

²⁴⁶ Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.1.

²⁴⁷ Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.1.

handhaaft hij LRIC als kostengrondslag (met een keuzemogelijkheid voor het gemiddeld extern gerekende tarief).

397. **KPN**²⁴⁸ stelt dat de keuze voor EDC-minus tot te hoge kosten in de toets leidt en daardoor inefficiënte toetreding stimuleert, hetgeen een kunstmatig prijsopstuwend effect heeft op bijvoorbeeld de LKWBt markt. Het overall DSL aanbod zal hierdoor aan kracht verliezen ten opzichte van de kabel.

398. Met de keuze voor EDC-minus als kostengrondslag voor bepaalde ongereguleerde bouwstenen, alsmede de keuze voor een toets op dienstniveau, kiest het **college** er bewust voor om toetreders tot de ontbundelde aansluitlijn een beschermingsniveau tegen marge-utholling te bieden dat hen in staat stelt om op duurzame wijze met KPN de concurrentie aan te gaan op de onderliggende wholesalemakten voor actieve toegang. Daarbij deelt het college niet de mening van KPN dat EDC-minus tot te hoge kosten zou leiden. Het EDC-systeem wordt immers al geruime tijd gebruikt voor het bepalen van kostengeoriënteerde tarieven. KPN wordt daarbij door het college beschouwd als efficiënte partij, waarvoor toepassing van een generieke efficiëntiekorting (CEA) niet passend is.

399. **KPN**²⁴⁹ verwijst nog naar een passage uit een Mededeling van de Europese Commissie waaruit volgens haar blijkt dat ook bij het algemene mededingingsrecht wordt uitgegaan van incrementele/vermijdbare kosten en niet van een integrale kostprijs.

400. In de eerste plaats merkt het **college** op dat niet van een pure integrale kostprijs wordt uitgegaan, maar van een kostprijs exclusief gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten. Daarnaast geldt dat het college dit niet voor alle ongereguleerde bouwstenen voorschrijft, maar alleen voor die bouwstenen waaraan KPN grote schaal- en breedtevoordelen ontleent. Voor de overige ongereguleerde bouwstenen geldt in principe LRIC. Wat betreft de door KPN aangehaalde passage van de Europese Commissie stelt het college vast dat de context een andere is en niet per se ziet op het tegengaan van marge-utholling. Artikel 82 handelt daarbij over ex-post toezicht op misbruik van machtsposities. De onderhavige ND-5 toets wordt aan KPN ex-ante opgelegd in het kader van sectorspecifieke regulering.

401. **KPN**²⁵⁰ stelt tevens dat de ND-5 ondergrenzen voor koper de juiste signalen moeten bevatten om de migratie naar efficiëntere technologieën, en van koper naar glas, in voldoende mate te stimuleren (en in ieder geval niet af te remmen).

402. Het **college** benadrukt dat ND-5 slechts een marge stelt tussen bepaalde up- en downstreamdiensten van KPN. Binnen de kaders van de eventueel van toepassing zijnde tariefregulering alsmede de (on)mogelijkheden tot tariefdifferentiatie, staat het KPN vrij om een afweging te maken in de hoogte van haar tarieven voor ontbundelde toegang in verhouding tot haar tarieven voor actieve toegang.

²⁴⁸ Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.1.

²⁴⁹ Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.1.

²⁵⁰ Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.1.

403. **KPN**²⁵¹ acht het niet logisch om gereguleerde bouwstenen waarop geen non-discriminatieverplichting rust in de toets op te nemen tegen het gemiddelde externe tarief. Zo'n bouwsteen is immers vanuit ND-5 gezien ongereguleerd en zou dan tegen LRIC in de toets moeten.

404. Het **college** deelt deze analyse van KPN niet. Doelstelling van dit voorschrift is om te voorkomen dat KPN de werking van ND-5 op andere markten kan ondermijnen door zichzelf ten behoeve van ND-5 voor bepaalde gereguleerde bouwstenen tarieven aan te rekenen die in geen verhouding staan tot de tarieven waarmee efficiënte concurrenten in de markt (out-of-pocket) worden geconfronteerd.

405. **KPN**²⁵² is het eens met de uitbreiding naar initiële contractperiode wat betreft terugverdienperiode (indien langer dan drie jaar). KPN acht het echter redelijk dat ook verlengingen die voor een initieel afgesproken periode kunnen worden afgeroepen mogen worden betrokken in de lengte van de terugverdienperiode en daarmee dus tot een langere terugverdienperiode kunnen leiden.

406. Het **college** is van oordeel dat alleen kan worden uitgegaan van de terugverdienperiode die contractueel vooraf bepaald en vastgelegd is en waarvan dus niet kan worden afgeweken. Over die periode vindt immers geen mededinging meer plaats, hetgeen niet kan worden gezegd over de potentiële verlengingsperiode(s).

407. **KPN**²⁵³ stelt dat de implementatiekosten van ND-5 in de reguleringsperiode 2009-2011 aanzienlijk zijn geweest. Ook kent ND-5 hoge onderhoudskosten. KPN is van mening dat het college deze kosten ten onrechte niet heeft betrokken in zijn analyse van de welvaartseffecten.

408. Het **college** merkt hierover op dat KPN de grootste investeringen reeds achter de rug heeft. Deze initiële investeringen hadden betrekking op het opzetten van het ND-5 bouwwerk alsmede de implementatie daarvan binnen haar organisatie. De wijzigingen in de ND-5 normering zijn van dien aard dat zij naar de verwachting van het college slechts tot een beperkte hoeveelheid extra kosten zullen leiden. Voorts verwijst het college naar hoofdstuk G.8 van deze nota van bevindingen waar verder op de effectentoets wordt ingegaan.

409. **ET&T**²⁵⁴ hebben een aantal bezwaren tegen de invulling van de ND-5 toets. In de eerste plaats de keuze voor de voortbrengingswijze van KPN (EEO) en niet die van een efficiënte concurrent (REO). Ten tweede kan KPN door de nullijntoets wholesalediensten als retaildienst aanbieden. De verplichting is daardoor niet effectief. Ten derde dient in het besluit te worden verduidelijkt dat aanbiedingen van KPN altijd zowel op het niveau van de bundel als op het laagste mogelijke individuele dienstniveau moeten worden getoetst, anders is de toets zinloos. Tevens dient het college een heldere definitie voor bundels in het besluit op te nemen. Ten vierde dient KPN te worden verplicht voor de inkoopkosten van niet-gereguleerde diensten het extern gerekende tarief te

²⁵¹ Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.1.

²⁵² Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.1.

²⁵³ Zienswijze KPN, paragraaf 7.3.1.

²⁵⁴ Zienswijze ET&T, paragraaf 6.1.3, blz. 24-25.

hanteren. Alleen als er geen sprake is van externe levering, zou KPN moeten worden toegestaan een LRIC tarief te hanteren. Ten slotte zijn ET&T primair van mening dat het college de ND-5 toets ex-ante moet uitvoeren. Subsidiair moet het college voorwaarden stellen die ertoe leiden dat KPN de toets vooraf moet uitvoeren en niet achteraf mag beïnvloeden.

410. Het **college** heeft de keuze voor de voortbrengingswijze van KPN toegelicht in randnummer 545 van het ULL ontwerpbesluit. Het college acht het niet wenselijk dat partijen die minder efficiënt zijn dan KPN tegen marge-uitholling worden beschermd, ook niet als er sprake is van kostennadelen die niet tijdelijk van aard zijn. Als ook minder efficiënte partijen beschermd zouden worden, zou dat tot structureel hogere prijzen voor eindgebruikers kunnen leiden. Naar het oordeel van het college brengen ET&T geen argumenten in die aanleiding geven tot een andere keuze.

411. Het college is het eens met ET&T dat een heldere definitie voor bundels nodig is. In het ontwerpbesluit is de bundeldefinitie uit de beleidsregels ND-5 geïncorporeerd in de dienstdefinitie. Het college zal het definitieve besluit op dit punt verduidelijken en de bundeldefinitie weer expliciet opnemen in de tekst.

412. Ten aanzien van de opmerking van ET&T dat aanbiedingen van KPN zowel op het niveau van de bundel als op het laagste mogelijke individuele dienstniveau getoetst moeten worden, merkt het college op dat dit niet altijd zo hoeft te zijn. Indien een combinatie van losse diensten als bundel wordt aangeboden, hoeft alleen de bundel getoetst te worden aan ND-5. Voor zover wordt bedoeld dat diensten zowel los als in de bundel worden aangeboden, geldt inderdaad dat zowel de losse diensten als de bundel aan ND-5 getoetst moeten worden. Kortom, indien KPN een bepaalde aan ND-5 onderworpen dienst stand-alone en in een bundel aanbiedt, zullen beide aanbiedingen worden getoetst. Als een dienst echter alleen in een bundel en dus niet stand-alone wordt aangeboden, vindt er alleen toetsing van de bundel plaats.

413. Ten aanzien van ongereguleerde wholesalebouwstenen die in categorie C van de in randnummer 547 van het ontwerpbesluit ontbundelde toegang genoemde kostenelementen vallen, wil het college KPN de keuze blijven bieden tussen LRIC of een extern gerekend tarief. Het voorstel van ET&T brengt het risico met zich mee dat KPN bepaalde ongereguleerde diensten niet meer extern aanbiedt met als enige reden de werking van de ND-5 toets. Het college acht deze prikkel niet wenselijk. De invulling van de ND-5 toets dient naar de mening van het college in ieder geval niet leidend te zijn bij de keuze van KPN om een ongereguleerde dienst al dan niet extern aan te bieden.

414. Het college heeft nadrukkelijk niet voor de door ET&T voorgestelde ex-ante toetsing gekozen. Een dergelijke procedure is niet alleen, vanwege de zeer grote hoeveelheid toetsen, praktisch vrijwel onuitvoerbaar, maar ook nodeloos ingrijpend. De thans gehanteerde procedure waarbij KPN de toets zelf vooraf dient uit te voeren en waarop het college achteraf een beoordeling kan doen is voldoende waarborg voor een goede bescherming tegen marge-uitholling. Wat betreft de opmerking van ET&T over het niet achteraf mogen beïnvloeden van de toets verwijst het college naar randnummer 388 in deze nota van bevindingen.

415. **Vodafone**²⁵⁵ merkt op dat het strenger maken van de wholesale-wholesale toets ertoe kan leiden dat de gereguleerde partij de externe wholesaletarieven moet verhogen. Hierdoor wordt de business case van de afnemers van de wholesaledienst ondermijnd en ontstaat er een squeeze tussen wholesale en retail. Alternatieven in de vorm van andere wholesaleaanbieders zijn maar in beperkte mate voorhanden vanwege beperkte dekking en dienstenpakket.

416. **BCPA**²⁵⁶ acht de opname van EDC-minus kosten in categorie B in randnummer 547 van het ULL ontwerpbesluit de meest in het oog springende aanpassing van de toets. Deze zou kunnen leiden tot hogere WHBT tarieven. Aangezien BCPA verwacht dat Tele2 haar tarieven ook zal verhogen, ziet BCPA op voorhand niet welke positieve invloed hiervan zou uitgaan op de ontwikkeling van een bestendig concurrerend wholesalealternatief. Bovendien zullen de tarieven voor WHBT afnemers stijgen. Het bevreemdt BCPA dat het college dit in dit verband kennelijk op de koop toe neemt, terwijl hij dat bijvoorbeeld bij de keuze voor een REO test juist niet doet.

417. **Edutel**²⁵⁷ ziet een aanzienlijk risico op een verhoging van de WHBT tarieven door de nieuwe ND-5 toets. Het is dan niet meer mogelijk voor Edutel om nog een positieve business case te bouwen, omdat de marges daarmee volledig opdrogen of negatief worden.

418. Het **college** bevestigt dat een verhoging van de WHBT-tarieven een mogelijk gevolg is van de gewijzigde invulling van de wholesale-wholesale toets. Dit is echter alleen het geval als KPN haar huidige WHBT-tarieven onder EDC-minus kostenniveau heeft gezet. Aangezien KPN haar kosten dan niet goedmaakt, acht het college het niet waarschijnlijk dat KPN dit zal doen zonder het doel daarmee haar concurrenten uit de markt te drukken, ernstig te verzwakken of toetreding onmogelijk te maken. In die gevallen waar een tariefverhoging op WHBT, dan wel een tariefverlaging van de onderliggende bouwsteen ULL, wel nodig is om aan de toets te voldoen, acht het college die noodzakelijk om ULL afnemers voldoende mogelijkheden te bieden om met KPN te concurreren op de WHBT-markt. Het college ziet overigens niet in waarom de keuze voor een EEO test en de keuze voor een wijziging van de wholesale-wholesale toets, mits beide goed gemotiveerd, niet consistent zouden zijn.

419. **Vodafone**²⁵⁸ wijst op grote risico's die de gekozen kostenmethodologie EDC met zich meebrengt. EDC kan leiden tot onzekere uitkomsten bij diensten die niet stabiel zijn in termen van investeringen en aantallen. De essentie is volgens Vodafone vooral dat het college zich volledig bewust moet zijn van de beperkingen van EDC-minus, en de mate van onzekerheid ten aanzien van de uitkomsten die dat met zich meebrengt. Vodafone roept het college op dit zorgvuldig te onderzoeken alvorens de keuze voor EDC-minus wordt gemaakt. Het college zou ook de mogelijkheid moeten openhouden om in geval van onvoorziene beperkingen van het EDC-systeem voor een ander systeem te kunnen kiezen.

²⁵⁵ Zienswijze Vodafone, paragraaf 5.7, blz. 16-17.

²⁵⁶ Zienswijze BCPA, paragraaf 4.3, blz. 15-16.

²⁵⁷ Zienswijze Edutel, blz. 3-4.

²⁵⁸ Zienswijze Vodafone, paragraaf 5.8, blz. 17-18.

420. **BCPA**²⁵⁹ stelt dat de keuze in de toets voor EDC-minus geen simpele is en dat het daarom van belang is de kosten en baten van alle betrokkenen mee te wegen. BCPA mist een kosten-baten-analyse van de effecten van de wijzigingen in de toets.

421. Het **college** deelt de mening van Vodafone dat het hanteren van een kostenmethodologie bepaalde risico's met zich meebrengt ten aanzien van onder- of overschatting van kosten en volumes met mogelijke gevolgen voor de uiteindelijke uitkomsten. Het college ziet dit risico, anders dan Vodafone, echter niet groter worden door een keuze voor het EDC-systeem. Integendeel, het college heeft juist veel ervaring met dit systeem. Bovendien dragen andere methodieken vergelijkbare risico's met zich mee.

422. Voorts benadrukt het college nogmaals dat hij de keuze voor EDC-minus heeft gemaakt om ULL-afnemers voldoende mogelijkheden te bieden om met KPN te concurreren op de WHBT-markt.. Overigens kan het college bevestigen dat hij de gevolgen van een keuze voor EDC-minus in de aanloop naar onderhavig besluit zorgvuldig heeft onderzocht. Zo heeft het college KPN verschillende berekeningen laten maken waarmee het effect van een overgang van LRIC naar EDC-minus inzichtelijk werd. Dat het college daarbij niet heeft gekozen voor het opnemen in het besluit van een door BCPA gewenste kosten-batenanalyse en dat het onderzoek niet tot een andere keuze heeft geleid, doet aan de zorgvuldigheid van zijn onderzoek niets af.

423. **BCPA**²⁶⁰ handhaaft haar bezwaren tegen de ND-5 toets uit de vorige reguleringsperiode. De voornaamste bezwaren betreffen ten eerste de keuze voor een EEO (Equally Efficient Operator) test en niet voor een REO (Reasonably Efficient Operator) test. Ten tweede de door KPN te hanteren retailopslag, die volgens BCPA per dienst moet worden vastgesteld en meer kosten dient te omvatten. Het derde bezwaar betreft het ND-5 proces dat voor derden erg onduidelijk is. BCPA verwijst voor deze (en andere) bezwaren naar de grieven die zij heeft ingebracht tegen het marktanalysebesluit huurlijnen van 2008.

424. Het **college** is bekend met de grieven die BCPA heeft ingebracht tegen het marktanalysebesluit huurlijnen van 2008. Deze zijn meegewogen bij de totstandkoming van onderhavig besluit. Het college volstaat hier met een verwijzing naar de stukken aangaande ND-5 die hij in het kader van de procedures tegen de vorige ronde marktanalysebesluiten heeft ingebracht. Daarin is ook uitgebreid op de bezwaren van BCPA ingegaan waar zij nu naar verwijst.

425. **BCPA**²⁶¹ wijst erop dat de keuze voor een safety cap in plaats van strikte kostenoriëntatie het risico vergroot dat KPN zelf hogere marges kan behalen. Daardoor worden de mogelijkheden van KPN om de marges van concurrenten uit te hollen vergroot. BCPA pleit daarom voor een strengere invulling van de ND-5 toets.

426. Het **college** ziet de keuze voor een safety cap niet als aanleiding om de ND-5 toets te verzwaren. Het college is op basis van een afweging van relevante argumenten, waarbij ook de door

²⁵⁹ Zienswijze BCPA, paragraaf 4.3, blz. 16.

²⁶⁰ Zienswijze BCPA, paragraaf 4.2, blz. 14-15.

²⁶¹ Zienswijze BCPA, paragraaf 4.3, blz. 17.

BCPA ingebrachte argumenten zijn meegewogen, tot de invulling van beide verplichtingen gekomen. Het college acht een safety cap een passende invulling van bovengrensregulering. Het college ziet niet in waarom de verandering in de tariefregulering van ontbundelde toegang tot een verzwaring van de ND-5 toets zou moeten leiden. BCPA maakt dit ook niet duidelijk. Essentieel in dit verband is dat in de ND-5 toets ontbundelde toegang blijft worden meegenomen voor het tarief dat daarvoor in rekening wordt gebracht. Daarnaast is relevant dat BCPA er kennelijk vanuit gaat dat strikte kostenoriëntatie met zekerheid tot lagere tarieven leidt dan een safety cap. Het college heeft in onderhavig besluit uitgebreid toegelicht dat hij die verwachting niet deelt.

427. **Edutel**²⁶² vindt het rekenen met verschillende kostenmodellen binnen de ND-5 toets zeer intransparant. Het risico ontstaat dat modellen niet op elkaar aansluiten, zodat ruimte wordt gecreëerd om kosten in ongereguleerde componenten te versleutelen. Edutel pleit voor het hanteren van één kostenmodel en een toets die tot effect heeft dat de WHBT-tarieven niet worden verhoogd.

428. Het **college** deelt de opvatting van Edutel niet dat er een risico ontstaat dat kostenmodellen niet op elkaar aansluiten. Voor iedere bouwsteen in de toets geldt dat eenduidig vastligt welke kostenmethodiek gehanteerd moet worden. Edutel maakt niet duidelijk waarom een keuze voor twee kostenmodellen niet mogelijk zou zijn. Edutel gaat ook niet in op de reden waarom het college voor de bouwstenen in categorie B voor EDC-minus kiest. De opmerking van Edutel is dan ook geen aanleiding voor het college om de toets aan te passen.

429. **Edutel**²⁶³ geeft in haar dupliek aan van mening te zijn dat de wijzigingen in de omschrijving van categorie B leiden tot een verzwaring van de toets en vraagt zich af wat het doel van het college is. Edutel is van mening dat de overstap op glas door een verzwaring van de ND-5 toets niet wordt gestimuleerd.

430. Het **college** beoogt om een ND-5 toets op te leggen die aanbieders van wholesalediensten aan derden beschermt tegen marge-utholling. Het college onderschrijft niet dat de ND-5 toets de migratie naar glas belemmert of niet stimuleert. Immers, voor een migratie naar glas is het ook van belang dat er een waarborg is dat partijen die op ODF's ontbundelde toegang afnemen, op WBT-niveau worden beschermd tegen marge-utholling.

431. **Eurofiber**²⁶⁴ geeft in haar dupliek aan van mening te zijn dat ook FttO onder de categorie B (EDC-minus) dient te vallen. Naar de mening van Eurofiber dient de kostprijs die door KPN in de squeeze-toets voor FttO wordt gehanteerd om reden van transparantie te worden vergeleken met Eurofibers extern gerekende tarieven.

432. Het **college** onderschrijft dit niet. Zoals aangegeven in randnummer 396 heeft KPN voor FttO niet de schaal- en breedtevoordelen die zij op andere onderdelen van het vaste netwerk heeft. Het college ziet ook geen aanleiding om de kostprijs van KPN te vergelijken met de markttarieven van andere partijen. Immers, kosten en tarieven zijn wezenlijk andere zaken.

²⁶² Zienswijze Edutel, blz. 4.

²⁶³ Dupliek Edutel, randnummer 3.

²⁶⁴ Dupliek Eurofiber, randnummer 6

433. Het college heeft in zijn verzoek om dupliek²⁶⁵ aangegeven dat hij overweegt om de omschrijving van de in de ND-5 toets gebruikte kostencategorie B in die in te wijzigen dat alle onderdelen van het vaste netwerk van KPN op basis van EDC-minus moeten worden gewaardeerd.

434. **KPN**²⁶⁶ geeft in haar dupliek aan dat de wijziging van de omschrijving van categorie B een verzwaring van de ND-5 toets betreft en dat dit leidt tot een prijsopstuwend effect op de wholesalemarkt. KPN is van mening dat dit vooral kabelaanbieders in de kaart speelt. KPN stelt dat indien het college beoogt infrastructuurconcurrentie op de TV markt te bevorderen, het openstellen van de kabel meer voor de hand ligt dan het opleggen van een hoge ondergrens voor wholesale TV-diensten.

435. Het **college** onderschrijft niet dat de wijziging van de ND-5 toets op langere termijn een prijsopdrijvend effect heeft. In tegendeel, deze verplichting beschermt de concurrenten op wholesalediensten en waarborgt op termijn juist een concurrerende prijs. KPN lijkt in haar reactie op de korte termijn te focussen.

436. Het college beoogt met deze verplichting niet om de infrastructuurconcurrentie op de TV markt te bevorderen, maar om te voorkomen dat KPN via laaggeprijsde gebundelde TV-diensten concurrenten op WHBT-diensten uit de wholesalemarkt drukt.

437. **TPE**²⁶⁷ geeft in haar dupliek aan zich niet te kunnen vinden in de wijzigingen in de omschrijving van categorie B en ziet niet in waarom deze omschrijving beter is dan de oude definitie.

438. Het **college** is van oordeel dat de nieuwe omschrijving een passende invulling is omdat de AMM van KPN voortkomt uit alle onderdelen van het vaste netwerk (met uitzondering van FttO). Dat maakt het passend om al die onderdelen tegen de EDC-minus kostprijs in de toets mee te wegen.

439. **TPE**²⁶⁸ geeft in haar dupliek aan niet te begrijpen waarom het college op het punt van de kostenmethode die in de ND-5 toets voor FttO-bouwstenen wordt gebruikt, afwijkt van het uitgangspunt van technologie neutraliteit. Naar de mening van TPE krijgt KPN hierdoor een extra en kunstmatige prikkel om in bundels met glas en koper zoveel mogelijk diensten aan te bieden op basis van glas. **T-Mobile**²⁶⁹ stelt in haar dupliek ook dat hierdoor een prikkel lijkt te ontstaan om versneld naar glas te migreren.

440. Het **college** baseert de keuze voor de LRIC-methode voor FttO niet op de gebruikte techniek maar op de specifieke omstandigheden op die markt. Het betreft daarom geen afwijking van techniek neutraliteit. Het college is van oordeel dat de keuze voor LRIC geen extra en kunstmatige prikkel geeft om zoveel mogelijk op glas aan te bieden. De keuze wordt vooral bepaald door de vraag van de klant en aanbieden op glas betekent voor KPN ook het aanbieden op basis van bouwstenen in een meer

²⁶⁵ OPTA/AM/2011/202342, verzoek om dupliek, 5 oktober 2011.

²⁶⁶ Dupliek KPN, paragraaf 3.

²⁶⁷ Dupliek TPE, randnummer 47 tot en met 49.

²⁶⁸ Dupliek TPE, randnummer 50 tot en met 53.

²⁶⁹ Dupliek T-Mobile, wijziging 3.

concurrerende markt. Juist het hanteren van de EDC-minus methode zou dan een prikkel geven om diensten op koper te blijven aanbieden. Immers, op die bouwstenen ondervindt KPN minder concurrentie.

441. **TPE**²⁷⁰ geeft in haar dupliek aan van mening te zijn dat het college nadere voorschriften dient te geven voor de invulling van LRIC.

442. Het **college** is van mening dat nadere voorschriften niet noodzakelijk zijn. Voorts verwijst het college naar randnummer 377.

443. **Vodafone**²⁷¹ geeft in haar dupliek aan de wijziging van de omschrijving van categorie B als een verzwaaring te beschouwen. Voor Vodafone is het doel hierachter onduidelijk. Vodafone gaat daarna in op de nadelen die zij ziet van de wholesale-wholesale toets zoals die was opgenomen in het ontwerpbesluit. Deze nadelen gelden ook wat betreft een verdere verzwaaring van de toets.

444. Het **college** heeft randnummer 438 reeds aangegeven wat de achtergrond van de wijziging is. Het overige wat Vodafone aandraagt heeft naar het oordeel van het college geen relatie met de wijziging die hier aan de orde is, maar is meer algemene kritiek op de wholesale-wholesale toets.

445. **KPN**²⁷² merkt in haar dupliek op dat het onduidelijk is welke mededingingsproblemen het college beoogt te remediëren met een verzwaarde ND-5 toets voor ODF FttH op basis van EDC-minus in plaats van LRIC. Naar de mening van KPN beschikken marktpartijen op korte termijn niet over de vereiste schaalgrootte om succesvol actief te worden als aanbieder van op ODF-access gerealiseerde WHBT-diensten. Om die reden is er volgens KPN sprake van interesse voor op FttH gebaseerd WBT diensten van KPN. Op deze wijze kunnen partijen volgens KPN veel sneller op efficiënte schaal opereren. KPN stelt ook dat de marges op ODF FttH gebaseerde WBT-diensten met de huidige LRIC methodiek al laag zijn. Een verzwaaring van die systematiek zal volgens KPN worden doorvertaald naar substantieel hogere WBT-tarieven, waardoor WBT-afnemers geen business case meer hebben. WBT-afnemers zullen zich naar de mening van KPN daardoor terugtrekken van de retailmarkt, waardoor concurrentie op de retailmarkt zal afnemen en KPN en Reggefiber alleen staan voor de uitrol van een NGN glasnetwerk en de concurrentie met kabelaanbieders.

446. Het **college** herkent in grote lijnen de hier door KPN geschetste huidige marktomstandigheden. Met het oog op die omstandigheden acht het college de invoering van EDC-minus als waarderingsgrondslag voor ongereguleerde wholesalebouwstenen die zich downstream van ODF FttH bevinden vooralsnog niet aan de orde. Het college laat daarom voor deze bouwstenen de in het voorgaande marktbesluit (2010) opgenomen waarderingsgrondslag – LRIC – vooralsnog ongewijzigd. Het college zal het definitieve besluit hierop aanpassen. Het college is echter van oordeel dat op termijn, met het wijzigen van de marktomstandigheden, EDC-minus voor FttH de meest passende invulling van ND-5 is om wholesaleconcurrenten van KPN te beschermen tegen marge-utholling. Het college zal de marktomstandigheden op dit aspect daarom nauwgezet monitoren en zal de

²⁷⁰ Dupliek TPE, randnummer 54.

²⁷¹ Dupliek Vodafone, paragraaf 3.

²⁷² Dupliek KPN, blz. 8.

waardingsgrondslag wijzigen in EDC-minus indien de marktomstandigheden daartoe aanleiding geven.

G.7.3 De transparantieplichting en het referentieaanbod

447. **ET&T**²⁷³ merken op dat in het nieuwe marktbesluit wordt gesproken over een aankondigingstermijn van twee maanden, zonder de toevoeging “minimaal”. Partijen verzoeken om deze toevoeging weer op te nemen, aangezien twee maanden te kort is voor complexe processen. Tevens willen ET&T opgenomen hebben dat indien bij de start van de aankondigingstermijn niet alle relevante informatie, voorwaarden en tarieven beschikbaar zijn, de aankondigingstermijn geacht wordt nog niet gestart te zijn. Als laatste stellen ET&T dat er ook een voorschrift moet komen dat gedurende de beoordeling van de nieuwe dienst er geen wijzigingen optreden die impact hebben op de implementatie.

448. **KPN**²⁷⁴ geeft aan te kunnen leven met het voornemen van het college om een vaste aankondigingstermijn van twee maanden te gaan hanteren, in het geval dat er daadwerkelijk sprake is van een nieuwe dienst of een nieuw tarief waarbij wholesaleafnemers tijd nodig hebben om zich voor te bereiden. KPN benadrukt dat er ook situaties zijn waarbij een vaste termijn geen enkel te rechtvaardigen doel dient. Hierbij denkt KPN aan situaties waarbij de time-to-market niet in het geding is, terwijl de wijziging een verbetering meebrengt voor de levering of de storingsafhandeling (bijvoorbeeld de introductie van een nieuwe B2B-interface). Teneinde de verplichtingen proportioneel te laten zijn, acht KPN het wenselijk dat het college in het marktbesluit opneemt wanneer de aankondigingstermijn wel en wanneer niet in acht genomen moet worden. Daarnaast wijst KPN er op dat het college uitzonderingen moet opnemen voor wijzigingen die met terugwerkende kracht volgen uit besluiten van het college en in geval van inflatiecorrecties.

449. Het **college** erkent dat in theorie zich gevallen kunnen voordoen waarbij een kortere aankondigingstermijn dan twee maanden voldoende kan zijn. De benodigde implementatieduur van nieuwe/gewijzigde wholesalediensten kan immers voor wholesaleafnemers in sommige gevallen korter zijn. Het college acht het echter van belang dat het proces van informatieverstrekking wordt verzekerd met een minimum termijn van twee maanden om zo zekerheid te creëren voor wholesaleafnemers. Daarbij ziet het college twee concrete uitzonderingssituaties waarbij KPN een kortere aankondigingstermijn mag hanteren dan twee maanden, namelijk indien:

- alle potentiële (externe) afnemers unaniem akkoord zijn met een snellere introductie van de betreffende dienst en daarmee met een kortere aankondigingstermijn dan twee maanden; en
- het wijzigingen betreft in het referentieaanbod uit hoofde van regulering, zoals een handavings- of aanwijzingsbesluit van het college.

450. Verder acht het college in bijna alle gevallen een aankondigingstermijn van minimaal twee maanden voldoende. Bij complexe dienstintroductions kan een langere implementatieperiode vereist zijn. In deze gevallen dient KPN naar oordeel van het college ook een langere aankondigingstermijn te

²⁷³ Zienswijze ET&T, randnummers 123-126.

²⁷⁴ Zienswijze KPN, paragraaf 7.4.1.

hanteren. Partijen zullen in deze situaties moeten onderbouwen of, en zo ja, hoe lang de aankondigingstermijn dient te zijn. Daarbij is de vereiste dat de aankondigingstermijn ten minste even lang is als de benodigde implementatieduur voor afnemers. Het college heeft in dupliek zijn voornemen voorgelegd om het woord “minimaal” toe te voegen aan de besluittekst en te verduidelijken dat in uitzonderlijke gevallen ook een langere aankondigingstermijn gehanteerd moet worden.

451. **BCPA, T-Mobile, Vodafone** en **TPE** stellen in dupliek dat zij het (in beginsel) eens zijn met het voorstel van het college om een aankondigingstermijn van “minimaal” twee maanden in stand te laten. Daarbij merken BCPA en Vodafone op dat het onduidelijk blijft in welke gevallen twee maanden moet worden gehanteerd voor aankondiging en in welke gevallen de termijn langer moet zijn en dat dit zou kunnen worden verduidelijkt in het besluit. T-Mobile lijkt het niet goed om te differentiëren in aankondigingstermijnen van lichter en zwaarder gewijzigde diensten, zoals KPN dat voorstelt. Dit zal tot discussies leiden over definities. TPE is van oordeel dat het niet slechts in uitzonderlijke gevallen voorkomt dat een langere aankondigingstermijn dan twee maanden noodzakelijk is. Dit komt vaker voor, namelijk met elke benodigde wijziging van IT-systemen. Verder stelt TPE dat een kortere aankondigingstermijn dan twee maanden niet zinvol is, aangezien alleen de beoordeling van dit soort individuele gevallen al meer tijd in beslag neemt dan twee maanden.

452. **KPN** merkt in dupliek op dat de verplichtingen die het college oplegt proportioneel moeten zijn. Daarom kan het beste per geval worden bepaald welke aankondigingstermijn passend is voor een nieuwe/gewijzigde dienst. Daarom is KPN van oordeel dat een aankondigingstermijn van minimaal twee maanden niet voldoet aan het passendheidsvereiste. KPN erkent daarbij dat in bepaalde gevallen een aankondigingstermijn van meer dan twee maanden noodzakelijk is, waarbij rekening gehouden moet worden met de situatie dat nieuwe/gewijzigde diensten in voortrajecten besproken worden met potentiële afnemers. Echter in andere gevallen kan volgens KPN volstaan worden met een kortere termijn dan twee maanden.

453. Het **college** is van oordeel dat een case bij case beoordeling van nieuwe/gewijzigde diensten niet passend is om te bepalen of een kortere aankondigingstermijn dan twee maanden is gerechtvaardigd. Een dergelijke individuele beoordeling zou namelijk al geruime tijd in beslag kunnen nemen en per geval een discussie veroorzaken over de definitie van ‘licht gewijzigde diensten’, zoals ook TPE en T-Mobile stellen. Zoals blijkt uit randnummer 449, is het college van oordeel dat een aankondigingstermijn van minimaal twee maanden is vereist om zekerheid te creëren voor potentiële afnemers, waarbij de twee genoemde uitzonderingssituaties kunnen leiden tot een kortere aankondigingstermijn.

454. Zoals het college randnummer 449 heeft gesteld, zijn er gevallen waarin een langere implementatieperiode dan twee maanden noodzakelijk is. Het college onderstreept daarbij dat de aankondigingstermijn in alle gevallen niet eerder van start gaat dan het moment waarop alle benodigde informatie door KPN wordt aangekondigd aan potentiële afnemers. Hiervoor acht het college van belang dat bij de aankondiging van de betreffende dienst ten minste de in randnummer 859 van het ontwerpbesluit opgesomde punten worden opgenomen. Het college zal het woord “minimaal” toevoegen aan de besluittekst en verduidelijken dat daarmee in uitzonderlijke gevallen ook een langere aankondigingstermijn gehanteerd moet worden.

G.7.4 De verplichting tot tariefregulering

G.7.4.1 Safety cap voor bestaande MDF-access diensten

455. **BCPA**²⁷⁵ is voorstander van de toepassing van strikte kostenoriëntatie in combinatie met een leegloopregeling en heeft een aantal bezwaren tegen het hanteren van een safety cap voor MDF-access bestaande diensten:

- Onzekerheid is inherent aan transitie. De onzekerheden tijdens de transitieperiode die het college noemt zijn evident, maar deze waren ook tijdens de vorige reguleringsperiode, en zelfs sterker, aanwezig. De effecten van onzekerheid waren tijdens de vorige reguleringsperiode eerder groter dan kleiner in vergelijking met nu. Het college heeft onvoldoende gemotiveerd waarom hij nu kiest voor een safety cap;
- De eerder toegepaste leegloopregel zou ook nu soelaas bieden en BCPA pleit dan ook voor hernieuwde toepassing van strikte kostenoriëntatie met de leegloopregel. Anders dient het college uitvoeriger te motiveren waarom de leegloopregel niet langer passend is;
- Een safety cap is geen strikte toepassing van kostenoriëntatie. BCPA is bezorgd dat een safety cap leidt tot buitensporig hoge tarieven, aangezien er de afgelopen jaren een dalende trend in de kostengeoriënteerde tarieven te zien is (bijv. MDF-access). BCPA kan evenmin inzien waarom een safety cap zou bijdragen aan het voorkomen van marge-uitholling, eerder in tegendeel als er sprake is van dalende kostprijzen;
- BCPA is het niet eens met het toepassen van een inflatiecorrectie, omdat het verleden en het buitenland een dalende trend van tarieven laten zien. Uitgaan van een verdere verlaging van de tarieven ligt daarom meer voor de hand. Concreet moet de tariefontwikkeling van de ULL tarieven tijdens de komende reguleringsperiode het gemiddelde dalingspercentage volgen van de ULL tarieven in de afgelopen 10 jaar. Verder dient het college te verduidelijken wat er gebeurt in een situatie van deflatie. Voorts vindt BCPA de CPI index niet geschikt. Het college dient een index te hanteren die de relevante prijsontwikkelingen in de (zakelijke) telecommarkt volgt. BCPA is echter niet bekend met een dergelijke index. Het college dient deze daarom samen met de markt te ontwikkelen;
- Een safety cap ontnemt partijen de mogelijkheid om eerdere keuzes ten aanzien van kostentoerekening voor bestaande diensten nog langer ter discussie te stellen. BCPA hecht eraan dit debat voort te zetten en is ook om die reden geen voorstander van een safety cap.

456. Het **college** ziet in de bezwaren van BCPA geen reden de voorgenomen toepassing van een safety cap te herzien. Het college is het eens met BCPA dat de snelheid waarmee ontwikkelingen zich voltrekken op zichzelf niet bepalend is bij de keuze voor een safety cap. Onzekerheid over aard en snelheid van die ontwikkelingen is dat echter wel. Relevant is dat het college thans vele ontwikkelingen ziet plaatsvinden die een effect kunnen hebben op de kostprijs van koper. Die heeft het college concreet benoemd in randnummer 572 van het ULL ontwerpbesluit. Al die ontwikkelingen

²⁷⁵ Zienswijze BCPA, paragraaf 3, blz. 9-13.

tezamen leiden tot dermate veel onzekerheid over de juiste hoogte van een op strikte kostenoriëntatie gebaseerd tarief dat het college voor een safety cap heeft gekozen. Indien BCPA deze keuze niet onderschrijft, had zij moeten aantonen dat het met die onzekerheid wel meevalt, bijvoorbeeld door concreet in te gaan op de in randnummer 572 genoemde zaken. Dat heeft BCPA niet gedaan. BCPA heeft er slechts op gewezen dat het college de vorige keer een andere afweging heeft gemaakt. Dit doet echter niets af aan het feit dat het college de keuze voor een safety cap uitgebreid in onderhavig besluit heeft gemotiveerd.

457. Het college kan de opmerking van BCPA dat het college niet heeft gemotiveerd waarom de leegloopregel niet langer passend is niet volgen. Het college verwijst hiervoor naar randnummer 589 van het ULL ontwerpbesluit. Daar heeft het college gemotiveerd dat de leegloopregels kunnen komen te vervallen omdat nu een safety cap wordt gehanteerd voor diensten waarvoor eerder de leegloopregels zijn toegepast. De tariefplafonds zijn niet meer afhankelijk van volume ontwikkelingen op het vaste net, wat het overbodig maakt te verzekeren dat leegloop geen effect heeft op de tariefplafonds. Voorts wordt EDC alleen nog gebruikt voor nieuwe diensten, waarvoor de leegloopregels nooit zijn beoogd. BCPA heeft geen reactie op deze motivering in haar zienswijze opgenomen.

458. Ten aanzien van de bezorgdheid van BCPA dat toepassing van de safety cap tot buitensporig hoge tarieven en tot grotere uitholling van marges zal leiden, merkt het college het volgende op. BCPA baseert haar bezorgdheid volledig op de aannahme dat toepassing van strikte kostenoriëntatie zal leiden tot een verdere daling van de tarieven. Zoals door het college uitvoerig toegelicht in het ULL ontwerpbesluit, zoals in randnummers 572 en 574, is deze aannahme hoogst onzeker. Met andere woorden, toepassing van strikte kostenoriëntatie zou ook kunnen leiden tot een stijging van de tarieven. Om aan deze onzekerheid een eind te maken, heeft het college gekozen voor een safety cap. De bezorgdheid van BCPA leidt niet tot een andere keuze.

459. Het college constateert dat BCPA het niet eens is met een inflatiecorrectie omdat de MDF-access tarieven de afgelopen tien jaar een dalende trend hebben laten zien en datzelfde thans geldt voor andere landen binnen de EU. Daarom zou de tariefontwikkeling het gemiddelde dalingspercentage in de afgelopen tien jaar moeten volgen. Het college acht dit in strijd met toepassing van een safety cap. Deze gaat uit van het doortrekken van het huidige tarief in de nieuwe reguleringsperiode. Om dit tarief ook in reële termen op hetzelfde niveau te houden, is het zeer gebruikelijk binnen de systematiek van een price of safety cap een inflatiecorrectie toe te passen. Het college ziet niet in hoe het voorstel van BCPA zich verhoudt met de gekozen toepassing van een safety cap.

460. Voorts is het college van mening dat uit het besluit duidelijk blijkt dat deflatie zal leiden tot dalende tarieven (de 'inflatie' is in dat geval negatief en leidt dus tot een neerwaartse bijstelling van de tariefplafonds). Daar bestaat volgens het college geen onduidelijkheid over. Ten aanzien van de opmerking van BCPA dat het college in plaats van de CPI een passende index moet ontwerpen die de prijsontwikkelingen in de (zakelijke) telecommarkt volgt, merkt het college nog het volgende op. Het doel van een inflatiecorrectie bij een safety cap is niet om alsnog een bepaalde telecom-specifieke kostenontwikkeling in het tarief te verwerken. Het doel is ervoor te zorgen dat het door KPN te hanteren tarief ook in reële termen op hetzelfde niveau blijft. Daarvoor is de CPI het meest geschikt.

461. Het college merkt ten slotte op dat hij de consequentie van een keuze voor een safety cap, dat er geen discussie meer mogelijk is over bepaalde keuzes ten aanzien van kostentoe rekening, heeft betrokken bij zijn afweging. Het college heeft hier het belang van reguleringszekerheid zwaarder laten wegen. De bezwaren van BCPA hebben niet geleid tot een andere afweging.

462. **ET&T**²⁷⁶ stellen dat de huidige tariefplafonds zijn gebaseerd op de functionaliteit en de invulling van de diensten zoals destijds aangeboden. Partijen verzoeken het college in het besluit te verduidelijken dat een slechtere invulling ertoe leidt dat het tarief niet langer voldoet aan de norm van kostenoriëntatie. In het besluit kan een overzicht worden opgenomen van de diensten die onder de safety cap vallen met daarbij een volledige dienstbeschrijving.

463. Het **college** merkt op dat het voegen van complete dienstbeschrijvingen bij (tarief)besluiten nooit gebruikelijk is geweest. ET&T hebben daar ook nooit om verzocht. Het college is daarbij van oordeel dat het onderhavige besluit zich daar niet goed voor leent. De safety cap neemt het huidige tarief als startpunt zonder daarbij acht te slaan op geactualiseerde informatie omtrent kosten, volumes en dienstspecifieke parameters. Het college is van mening dat de consequentie van de keuze voor een safety cap is dat er geen aanpassingen aan het tariefplafond plaats kunnen vinden die voortkomen uit gewijzigde kosten, volumes of andere relevante parameters. Dat zou alleen kunnen als er met alle wijzigingen rekening wordt gehouden waardoor er de facto sprake is van kostenoriëntatie. Het college heeft uitgebreid onderbouwd waarom hij de keuze voor kostenoriëntatie niet heeft kunnen maken. Het college ziet dan ook geen reden het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

464. Voorts geldt in zijn algemeenheid dat de vraag of een tarief nog beschouwd kan worden als kostengeoriënteerd beantwoord moet worden aan de hand van de wijzigingen die in de dienst zijn opgetreden. Indien KPN een dienst in die mate (wat betreft kwaliteit of andere parameters) heeft aangepast, dit kan een verbetering en een verslechtering zijn, dat eigenlijk van een nieuwe dienst gesproken moet worden, ligt bijstelling van het kostengeoriënteerde tarief voor de hand. Het college komt hiermee tegemoet aan de zorg van ET&T ten aanzien van een verslechtering van de dienstverlening door KPN. Relatief beperkte wijzigingen, in termen van functionaliteit, invulling en (financiële) materialiteit, zullen niet snel tot de conclusie leiden dat er sprake is van een nieuwe dienst. In dat geval blijft het kostengeoriënteerde tarief in stand.

465. **Vodafone**²⁷⁷ stelt ten aanzien van de keuze voor een safety cap niet het gedetailleerde inzicht in het EDC-systeem te hebben om zich hier een goed oordeel over te kunnen vormen. Vodafone wijst er op dat een safety cap op zichzelf geen garantie geeft dat KPN bij zichzelf tegen dezelfde tarieven inkoopt als externe afnemers dat doen. Dit kan volgens Vodafone alleen door een effectieve squeeze-toets. Voorts vindt Vodafone het niet op voorhand logisch dat de tarieven voor pair bonding wel op basis van EDC zullen worden bepaald, gegeven de bezwaren die het college in het kader van MDF-access tegen deze systematiek heeft. Ook voor pair bonding geldt dat Vodafone's zorg door een effectieve squeeze-toets weggenomen kan worden. Vodafone verzoekt het college meer duidelijkheid te verschaffen over de exacte aanpak ten aanzien van de pair bonding tarieven.

²⁷⁶ Zienswijze ET&T, paragraaf 6.4, blz. 33-34.

²⁷⁷ Zienswijze Vodafone, paragraaf 5.11, blz. 20-21.

466. Het **college** deelt de mening van Vodafone dat een safety cap op zichzelf nog geen garantie biedt dat KPN zichzelf dezelfde tarieven aanrekent als zij externe afnemers doet. Dat geldt echter ook in het geval er andere vormen van tariefregulering, zoals strikte kostenoriëntatie, worden opgelegd. Daarom legt het college ook non-discriminatieverplichtingen op. Vodafone geeft in haar eigen zienswijze zelf aan dat alleen non-discriminatieverplichtingen de bedoelde garantie kunnen bieden.

467. Voorts heeft het college in onderhavig besluit voor nieuwe diensten, zoals pair bonding, een keuze gemaakt voor het toepassen van de WPC/EDC systematiek. Voor deze diensten is een safety cap immers niet mogelijk door het ontbreken van een starttarief. In dat geval dient het college terug te vallen op een systematiek waarmee kostengeoriënteerde tarieven kunnen worden bepaald. Het college gebruikt hiervoor reeds jaren de WPC/EDC systematiek en ziet geen reden, Vodafone noemt die in dit verband ook niet, om voor een andere systematiek te kiezen. Het college kan nog geen duidelijkheid verschaffen over de exacte aanpak ten aanzien van (de beoordeling van) de pair bonding tarieven. Daar zal een apart tariefbeoordelingstraject voor doorlopen moeten worden, waar marktpartijen bij worden betrokken.

468. **KPN**²⁷⁸ geeft aan dat een safety cap in een aantal situaties een zinvolle invulling kan zijn. Het huidige proces leidt volgens KPN tot veel onzekerheid over de hoogte van de tarieven. Daarbij plaatst KPN een aantal opmerkingen bij enkele overwegingen van het college in het ontwerpbesluit. KPN stelt ten eerste dat de tariefplafonds voor koper wel degelijk ook een functie in de investeringsbeslissing hebben en dat te lage tariefplafonds voor koper een verkeerde signaalfunctie voor investeerders geven. Ten tweede stelt KPN dat de investeringen in koper de laatste tien jaar stabiel zijn gebleven en niet, zoals het college stelt, zijn gedaald. De door het college genoemde dalende trend in volumes herkent KPN wel. Ten derde ziet KPN het risico dat een safety cap over meerdere periodes tot een onderdekking van kosten kan leiden, bijvoorbeeld als gevolg van uitstroom naar de kabel. KPN vindt daarom dat er ook afspraken gemaakt moeten worden over het uitfaseren van onrendabele diensten.

469. Ten aanzien van KPN's opmerking over de signaalfunctie van de safety cap, merkt het **college** op dat in randnummer 570 van het ULL ontwerpbesluit is toegelicht dat de signaalfunctie betrekking heeft op het kostenniveau van KPN als informatiebron voor nieuwe toetreders. Toepassing van een safety cap leidt ertoe dat deze informatie niet meer bij toetreders bekend is. Het college bedoelt hiermee niet dat de tariefplafonds voor koper geen effect op investeringen en migratie hebben. Integendeel, het college heeft zijn keuze voor een safety cap juist onder andere gemotiveerd door te wijzen op de behoefte aan zekerheid over tariefplafonds die bij marktpartijen aanwezig is.

470. Ten aanzien van de opmerking van KPN over de koperinvesteringen in het verleden merkt het college op dat de investeringen in het kopernet op de lange termijn wel degelijk zijn gedaald. Dit is ook terug te zien in dalende afschrijvingskosten. Hier is echter relevant dat een andere inschatting van de investeringen in het verleden niet zal leiden tot een andere afweging van het college. Deze is namelijk gebaseerd op de verwachte ontwikkelingen in de komende reguleringsperiode en daarna. KPN lijkt ook niet uit te zijn op een andere afweging, aangezien zij de keuze voor een safety cap niet bestrijdt.

²⁷⁸ Zienswijze KPN, paragraaf 7.5.1, blz. 89-90.

471. Het college constateert ten aanzien van KPN's opmerkingen over onderdekking van kosten het volgende. KPN herkent zich in de door het college genoemde factoren die de kostprijs kunnen verhogen, maar niet in de factoren die de kostprijs kunnen verlagen. KPN vindt een safety cap daarom wel redelijk, zij bestrijdt die keuze althans niet, maar alleen als ze diensten waar de kosten hoger uitvallen dan de tarieven kan uitfaseren. Het college vindt een dergelijke asymmetrische bepaling niet passen bij een safety cap. Deze brengt met zich mee dat de kosten hoger of lager kunnen uitpakken dan de tarieven. Daar zal altijd één partij nadeel van ondervinden, KPN of haar afnemers. Het college acht het niet redelijk alleen het risico dat KPN een nadeel ondervindt af te dekken.

472. **KPN**²⁷⁹ heeft bezwaar tegen de voorgenomen invulling dat de safety cap uitgaat van het meest recente tariefplafond in de voorgaande reguleringsperiode. KPN vindt dat de bestaande MDF-access kostprijs te laag is vastgesteld, onder andere doordat hierop de leegloopregel is toegepast. Hiertegen heeft KPN in het kader van het WPC-IIa besluit beroep ingesteld. KPN gaat ervan uit dat, indien dit beroep gegrond wordt verklaard, het college de WPC-IIa tariefplafonds zal aanpassen en dat de safety cap dienovereenkomstig zal worden aangepast. Voorts geeft KPN aan graag een eenmalige opwaartse correctie van de kostprijs te zien alvorens deze onder de safety cap komt te vallen.

473. Het **college** heeft uitgebreid gemotiveerd dat tariefzekerheid de belangrijkste reden is voor het toepassen van een safety cap. Deze tariefzekerheid wordt grotendeels weer teniet gedaan indien deze afhankelijk wordt gemaakt van nog lopende juridische procedures en eventuele daarop volgende nieuwe (herstel)besluiten. Het college wijst er daarbij op dat bedoelde procedures en nieuwe (herstel)besluiten ook tot een verlaging van de tariefplafonds kunnen leiden en dus in het nadeel van KPN kunnen uitpakken. Het college zal daarom de in het WPC-IIa besluit²⁸⁰ bepaalde tariefplafonds als startpunt voor de safety cap hanteren.

474. Wat betreft de wens van KPN een eenmalige correctie naar boven toe te passen, merkt het college op dat die zich niet verhoudt tot de keuze voor een safety cap. Deze keuze heeft als consequentie dat van het huidige tariefplafond wordt uitgegaan, zonder daarbij eenmalige correcties naar boven of beneden toe te passen. Het college is van mening dat KPN, nu zij de toepassing van een safety cap in haar zienswijze niet bestrijdt, ook deze consequentie van die toepassing zal moeten accepteren. Het college ziet dan ook geen reden het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

G.7.4.2 WPC/EDC voor nieuwe MDF access diensten

475. **KPN**²⁸¹ stelt dat EDC bij nieuwe diensten geen geschikte methodiek is, omdat deze nog niet in EDC zijn gemodelleerd en het invoegen van kosten en aantallen alleen kan op basis van veel aannames en inschattingen. Voorts stelt KPN dat zij het risico loopt geen vergoeding voor alle kosten te krijgen als een deel van de kostprijs op een safety cap wordt gebaseerd.

476. Het **college** constateert dat KPN een tweetal nadelen van EDC noemt, maar niet met een alternatief komt. Daarnaast wijst het college erop dat voor iedere methodiek geldt dat nieuwe diensten nog niet gemodelleerd zijn en dat ook bij die methodieken aannames en inschattingen over

²⁷⁹ Zienswijze KPN, paragraaf 7.5.3, blz. 90-91.

²⁸⁰ OPTA/AM/2009/203507, 16 december 2009.

²⁸¹ Zienswijze KPN, paragraaf 7.5.2, blz. 90.

toekomstige kosten en volumes nodig zijn. Wat betreft het risico om voor diensten onder de safety cap geen vergoeding voor alle kosten te krijgen, geldt hetgeen het college hiervoor in randnummer 471 heeft opgemerkt. Naar het oordeel van het college zijn er dan ook geen redenen het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

G.7.4.3 Overig

477. Het is **KPN**²⁸² niet duidelijk waarom de onderwerpen comparatieve efficiëntieanalyse (CEA) en proportionele toerekening van kosten, die zijn opgenomen in Annex E, ook in de hoofdtekst van de besluiten worden behandeld. Er zijn geen specifieke bijzonderheden van de betreffende markten voor ULL en telefonie. Tevens merkt KPN op dat in het ULL ontwerpbesluit niet zoals bij het VT ontwerpbesluit wordt verwezen naar Annex E.1 t/m E.3.

478. Het **college** heeft deze onderwerpen in de hoofdtekst opgenomen omdat deze ook in de hoofdtekst van het vorige ULL besluit stonden. Naar aanleiding van de opmerking van KPN hierover, heeft het college in de hoofdtekst van het definitieve besluit een verwijzing naar Annex E.1 t/m E.3 toegevoegd.

G.7.5 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen

479. Het college komt tot de volgende wijziging van het ontwerpbesluit:

- De in het ontwerpbesluit opgelegde VSA verplichting vervalt en wordt vervangen door een verplichting om SDF-access te leveren (zie randnummer 286).
- In de voorschriften ten aanzien van toegang wordt opgenomen dat daar waar sprake is van een boetebeding het dient te gaan om een voldoende afschrikwekkend boetebeding (zie randnummer 300).
- De norm voor tariefdifferentiatie wordt verruimd (zie randnummer 327).
- De regels ten aanzien van tariefdifferentiatie zijn niet van toepassing op Reggefiber. Voor Reggefiber blijven de ND-1 t/m ND-4 gedragsregels van toepassing.
- In het besluit is een implementatietermijn voor het verbod op tariefdifferentiatie opgenomen (zie randnummer 346).
- Het dictum van het besluit is verduidelijkt ten aanzien van het verbod op tariefdifferentiatie (zie randnummer 348).
- Er is een extra voorschrift opgenomen dat KPN verplicht eens per kwartaal een openbare versie van de ND-5 toetsen te publiceren (zie randnummer 377).
- De implementatietijd voor het doorvoeren van prijsaanpassingen naar aanleiding van de ND-5 toets is gewijzigd (zie randnummer 384).

²⁸² Zienswijze KPN, paragraaf 7.6, blz. 91.

- De waarderingsgrondslag die in de ND-5 toets wordt gebruikt voor ongereguleerde wholesalebouwstenen die zich downstream van ODF FttH bevinden, blijft vooralsnog LRIC (zie randnummer 446).

- De aankondigingstermijn voor nieuwe en gewijzigde diensten wordt gewijzigd in “minimaal twee maanden” (zie randnummer 454).

G.8 Effectentoets verplichtingen (H9)

480. **KPN**²⁸³ plaatst een aantal kanttekeningen bij de effectentoets die het college heeft uitgevoerd. Zij kan niet meegaan in de conclusie van het college dat de voordelen van de verplichtingen groter zijn dan de nadelen en dat daarmee de verplichtingen proportioneel en gerechtvaardigd zijn.

481. Het **college** zal hierna nader ingaan op de specifieke kanttekeningen van KPN bij de effectentoets. Het college blijft bij zijn conclusie dat de voordelen van de verplichtingen groter zijn dan de nadelen en dat de verplichtingen, mede gelet op de in dit besluit beschreven geschiktheid en noodzakelijkheid, proportioneel en gerechtvaardigd zijn.

G.8.1 Reguleringskosten

482. **KPN**²⁸⁴ heeft de jaarlijkse reguleringskosten, inclusief de aan ontbundelde toegang toegerekende toezichtskosten ingeschat op **[vertrouwelijk: XXXXXXXX]**. Wanneer KPN corrigeert voor een aantal kostenposten die volgens het college niet meegerekend mogen worden dan bedragen deze kosten **[vertrouwelijk: XXXXXXXX]**. Deze kosten betreffen volgens KPN, als gevolg van de wijzigingen in de ND-5-systematiek, een onderschatting. KPN is desalniettemin van mening dat deze inschatting van de kosten reëler en beter is dan de inschatting van het college. Het college hanteert slechts een vuistregel die niet met specifieke bijzonderheden rekening houdt. Daarmee onderschat het college volgens KPN de kosten in ernstige mate.

483. Het **college** heeft de totale kosten voor regulering van ontbundelde toegang ingeschat op € 1,5 tot € 1,9 miljoen per jaar, terwijl KPN deze kosten eerder aanzienlijk hoger heeft ingeschat.²⁸⁵ Het college heeft dit verschil mede verklaard doordat KPN onterecht enkele kostenposten tot de directe reguleringskosten heeft gerekend. KPN geeft nu aan dat wanneer deze kostenposten niet meegerekend worden de kosten volgens haar **[vertrouwelijk: XXXXXXXX]** bedragen. Het college zal deze aangepaste inschatting van KPN in de besluittekst opnemen en zal deze betrekken in zijn afweging.

484. Het **college** heeft bij de uiteindelijke weging van de kosten en baten van de opgelegde verplichtingen zijn eigen inschatting van de kosten van € 1,5 tot € 1,9 miljoen betrokken. Niettemin stelt het college vast dat zelfs wanneer de reguleringskosten het niveau zouden hebben van **[vertrouwelijk: XXXXXXXX]**, zoals ingeschat door KPN, hij nog steeds tot de conclusie komt dat in alle scenario's de voordelen van de verplichtingen groter zijn dan de nadelen. Deze kanttekening van KPN heeft daarom geen effect op de conclusies van het college.

²⁸³ Zienswijze KPN, hoofdstuk 9, blz. 100.

²⁸⁴ Zienswijze KPN, paragraaf 9.4, blz. 102.

²⁸⁵ Op basis van het antwoord van KPN op vraag 72 van de vragenlijst marktanalyse ontbundelde toegang en retail-breedbandtoegang 2011 bedraagt de inschatting van deze kosten **[vertrouwelijk: XXXXXXXX]**.

de stelling zoals geponeerd in randnummer 609 van het ontwerpbesluit. **KPN**²⁸⁸ stelt dat, gezien de prikkel die zij nu al heeft om wholesale producten aan te bieden, het de vraag is of het reguleren van enkele van die producten zal leiden tot 5 à 10 procent lagere tarieven over de hele linie.

490. Het **college** onderzoekt het effect van regulering van ontbundelde toegang in afwezigheid van andere vormen van regulering. De vormen van toegang die KPN zegt vrijwillig te leveren, levert KPN vrijwillig in aanwezigheid van regulering van ontbundelde toegang en in aanwezigheid van regulering van wholesalebreedbandtoegang. KPN toont met haar betoog niet aan dat zij ook in een situatie zonder regulering de prikkel heeft om vrijwillig toegang te bieden aan alternatieve operators. Ook toont KPN niet aan dat zij dit dan onder dezelfde voorwaarden zou doen als dat zij dit nu doet.

491. In onderhavig besluit sluit het college overigens niet uit dat KPN vormen van toegang zal blijven aanbieden in afwezigheid van regulering van ontbundelde toegang. In randnummer 609 merkt het college op dat hij niet verwacht dat KPN in afwezigheid van regulering geen enkele vorm van toegang meer zou leveren. Het college acht het echter aannemelijk dat KPN in ieder geval de voorwaarden waaronder toegang wordt geleverd dusdanig zal aanpassen dat toegangsafnemers niet volwaardig kunnen concurreren op onderliggende wholesale- en retailmarkten. Het is bijvoorbeeld te verwachten dat KPN dan niet langer ontbundelde toegang levert of dat zij deze vorm van toegang levert tegen aanzienlijk hogere tarieven, wat een prijsopdrijvend effect heeft op onderliggende retailmarkten.

492. Het is voor **KPN**²⁸⁹ niet duidelijk in hoeverre, zoals Tele2 stelt (zie randnummer 608 van het ontwerpbesluit), uitfasering van ontbundelde toegang en migratie naar wholesalebreedbandtoegang KPN meer bewegingsvrijheid en de mogelijkheid zou bieden om de concurrentie te beperken.

493. Het **college** is met Tele2 van oordeel dat uitfasering van ontbundelde toegang en de migratie naar wholesalebreedbandtoegang KPN meer bewegingsvrijheid zou geven en KPN de mogelijkheid zou bieden om de concurrentie te beperken. Juist de afname van ontbundelde toegang stelt andere marktpartijen dan KPN in staat om effectief te concurreren op de retailmarkten. Op basis van ontbundelde toegang kunnen zij een gedifferentieerd productaanbod tot stand brengen. Bovendien is ontbundelde toegang goedkoper per eindgebruiker waardoor een afnemer een hogere marge kan behalen. Afnemers van wholesalebreedbandtoegang zijn veel minder in staat dan afnemers van ontbundelde toegang om een gedifferentieerd productaanbod tot stand te brengen en redelijke marges te behalen. Hierdoor zijn afnemers van wholesalebreedbandtoegang ook minder in staat te innoveren. Omdat KPN gebaat is bij afhankelijke concurrenten, heeft KPN de prikkel om wholesalebreedbandtoegang aan te bieden in plaats van ontbundelde toegang.

494. **KPN**²⁹⁰ geeft aan dat het college in randnummer 976 van het ontwerpbesluit stelt dat KPN in aan- en afwezigheid van regulering haar klanten niet kan afschermen van concurrenten. Volgens KPN heeft het college hiermee aangetoond dat er sprake is van een competitief retailtarief. Om deze reden is het onduidelijk of de aanwezigheid van externe afnemers van ontbundelde toegang als gevolg van regulering kan leiden tot een nog lager tarief (zie randnummer 610 van het ontwerpbesluit).

²⁸⁸ Zienswijze KPN, paragraaf 9.3, blz. 102.

²⁸⁹ Zienswijze KPN, paragraaf 9.2, blz. 101.

²⁹⁰ Zienswijze KPN, paragraaf 9.3, blz. 101.

495. Het **college** is van oordeel dat het gegeven dat KPN haar klanten niet geheel kan afschermen van concurrenten betekent dat KPN ook in afwezigheid van regulering enige mate van concurrentiedruk ondervindt. Dat KPN enige mate van concurrentiedruk ondervindt, impliceert echter geenszins dat KPN zich niet in voldoende mate onafhankelijk van haar concurrenten kan gedragen. Tevens is hiermee niet aangetoond dat er in afwezigheid van regulering sprake is van een competitief retailtarief. De aanwezigheid van externe afnemers van ontbundelde toegang als gevolg van regulering kan leiden tot een competitief tarief dat lager ligt.

496. Het is volgens **KPN**²⁹¹ onduidelijk hoe een prijsdaling op voornamelijk de retailmarkt voor internettoegang kan leiden tot een stijging van de afgenomen volumes gegeven het feit dat de groei in het aantal internetaansluitingen afneemt en de markt verzadigd raakt.

497. Het **college** wijst erop dat de marktsituatie waaraan KPN refereert een situatie is waarin diverse vormen van regulering van toepassing zijn. In de reguleringsperiode 2009 tot en met 2011 was er bijvoorbeeld zowel regulering van ontbundelde toegang als regulering van wholesalebreedbandtoegang van toepassing. In de effectentoets wordt het effect van regulering onderzocht en wordt geredeneerd vanuit een situatie zonder regulering. Er wordt verondersteld dat in afwezigheid van regulering van ontbundelde toegang het tariefniveau hoger zal zijn dan heden het geval is, en de volumes lager.

498. **KPN**²⁹² acht het onwaarschijnlijk dat de drie geanalyseerde retailmarkten alle drie dezelfde prijselasticiteit (van -0,3) kennen. Bovendien kan KPN deze elasticiteiten niet verenigen met de prijselasticiteiten voor de markt voor internettoegang van -2.545 (Oostenrijk) en -2.861 (Blauw Research) die het college in randnummer 234 van het ontwerpbesluit naar voren brengt.

499. Het **college** wijst KPN er op dat hij niet van mening is dat alle drie de geanalyseerde retailmarkten dezelfde prijselasticiteit kennen. Het college heeft ten aanzien van de prijselasticiteit voor alle drie de retailmarkten slechts dezelfde bandbreedte gehanteerd. Het college neemt daarbij aan, net zoals Ofcom, dat voor diensten die niet excessief geprijsd zijn een prijselasticiteit van -0,1 tot -0,5 geldt. De prijselasticiteit voor de drie retailmarkten kan dus in de praktijk wel degelijk verschillen en het is ook aannemelijk dat deze prijselasticiteiten in de praktijk enigszins zullen verschillen. Het college acht het echter voor alle drie de retailmarkten aannemelijk dat de prijselasticiteit van de vraag zich bevindt tussen -0,1 en -0,5.

500. Het college wijst er daarnaast op dat de prijselasticiteiten die het college in randnummer 234 van het ontwerpbesluit aanhaalt en de prijselasticiteit die het college in het kader van de effectentoets aanhaalt verschillende typen prijselasticiteiten zijn. In randnummer 234 voert het college in het kader van de marktafbakening een critical loss analyse uit. Daarbij is het de vraag welk percentage van de klanten als gevolg van een prijsstijging overstapt naar een vergelijkbare dienst over een andere infrastructuur. Dit percentage is relatief hoog, omdat de dienst via de andere infrastructuur in zekere mate een alternatief betreft voor de dienst die eerst wordt afgenomen. Dit verklaart de relatief hoge prijselasticiteiten van -2,545 en -2,861.

²⁹¹ Zienswijze KPN, paragraaf 9.3, blz. 101.

²⁹² Zienswijze KPN, paragraaf 9.3, blz. 101.

506. Het college is daarnaast van oordeel dat hij een voorzichtige inschatting heeft gemaakt van het prijseffect. Hierbij is de aanwezigheid van kabelaanbieders op de markt betrokken. Wanneer er geen kabelaanbieders op de markt aanwezig waren geweest dan was het ingeschatte prijseffect van regulering van ontbundelde toegang waarschijnlijk groter geweest.

G.8.3 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen

- Naar aanleiding van de bedenkingen van KPN heeft het college de nieuwe inschatting van KPN ten aanzien van de reguleringskosten in zijn afweging betrokken. Deze aanpassing leidt niet tot materieel andere conclusies.

G.9 Analyse retailmarkt internettoegang (Annex B.3 en B.4)

507. In dit hoofdstuk bespreekt het college de bedenkingen van partijen ten aanzien van de retailanalyse internettoegang. In paragraaf G.9.1 behandelt het college de beschrijving van de retailmarkt, in paragraaf G.9.2 de marktafbakening en in paragraaf G.9.3 de concurrentieanalyse.

508. **KPN** concludeert dat het college in het ontwerpbesluit niet aannemelijk heeft gemaakt dat er de komende reguleringsperiode een risico op AMM bestaat van KPN op de retailmarkt voor internettoegang in afwezigheid van regulering en dat het college daarom zijn voorlopige conclusie moet heroverwegen. **Reggefiber** is onder meer van oordeel dat het college onvoldoende rekening houdt met de concurrentiedruk vanuit kabelaanbieders, met name bij de uitrol van FttH-netwerken. **ET&T** onderschrijven daarentegen de conclusie dat er een risico is dat KPN AMM heeft in afwezigheid van regulering. Het college heeft echter volgens ET&T het marktaandeel van KPN in afwezigheid van regulering onderschat en dient dit aan te passen.

509. Het **college** zal in de rest van het hoofdstuk reageren op de afzonderlijke bedenkingen van deze partijen.

G.9.1 Beschrijving van de retailmarkt internettoegang

Ontwikkelingen aan de vraagzijde

510. Volgens **KPN**²⁹⁵ moet het college ook TV-diensten betrekken in de berekening van de gemiddelde capaciteitsbehoefte van eindgebruikers. Het consumentenonderzoek van Telecompaper²⁹⁶, dat het college heeft gebruikt, gaat alleen uit van de capaciteitsbehoefte voor internetdiensten. Door TV-diensten buiten beschouwing te laten, onderschat het college de totale capaciteitsbehoefte voor aansluitingen. KPN wijst erop dat er een zeer snelle ontwikkeling is in de capaciteitsbehoefte van eindgebruikers, mede gelet op de opkomst van HDTV en 3DTV. Hiervoor verwijst KPN onder meer naar een studie van TNO.

511. Het **college** bevestigt dat Telecompaper in haar onderzoek niet de extra benodigde capaciteit voor televisiediensten heeft bepaald. Telecompaper onderzoekt wat de huidige behoefte is voor internetdiensten met een downloadcapaciteit van meer dan 50Mbit/s. Dit onderzoek is er niet op gericht om de werkelijke huidige of werkelijke toekomstige capaciteitsvraag te bepalen. Consumenten vinden het moeilijk om hun werkelijke behoefte in te schatten. Dit blijkt uit het feit dat circa 30 procent van de consumenten niet weet hoeveel capaciteit zij nodig heeft voor een internetverbinding. Telecompaper concludeert verder dat het grootste deel van de consumenten (49 procent) geen enkele noodzaak ziet voor een internetverbinding boven de 50Mbit/s. Slechts circa 20 procent van de consumenten heeft aangegeven een internetverbinding nodig te hebben van 50Mbit/s of hoger.

512. Daarom heeft het college aanvullende cijfers gepresenteerd waaruit duidelijk wordt wat de werkelijke huidige capaciteitsbehoefte van consumenten is. In randnummer 836 verwijst het college naar de cijfers uit de structurele marktmonitor. Hieruit blijkt dat circa 19,6 procent van het totaal aantal

²⁹⁵ Zienswijze KPN, paragraaf 3.2.1, blz. 19.

²⁹⁶ Telecompaper, Dutch Consumer Connected 2010, oktober 2010.

retailklanten van kabel- en DSL-aanbieders internetverbindingen afneemt met downloadcapaciteiten (exclusief televisiediensten) hoger dan 30Mbit/s. Van de 80,4 procent aan lagere capaciteiten werd overigens het merendeel via het kopernetwerk geleverd. KPN leverde een deel van deze internettoegangsdiensten ook in combinatie met interactieve televisie. Het betrof eind 2010 circa 302.000 aansluitingen met interactieve televisie. Medio 2011 was dit aantal gegroeid tot 416.000 aansluitingen en het derde kwartaal van 2011 betrof het 489.000 aansluitingen.²⁹⁷ Interactieve televisie wordt door KPN alleen geleverd in combinatie met internettoegang.

513. Volgens het college zal het percentage consumenten dat hogere capaciteiten nodig heeft, zoals KPN ook stelt, toenemen als ook de benodigde capaciteit voor televisiediensten wordt meegerekend. Het college stelt daarom in randnummer 1021 dat vooral het aantal en de aard van de gelijktijdig gebruikte televisiekanalen relevant is. In de komende reguleringsperiode zal er waarschijnlijk een toenemende vraag naar en aanbod van HDTV zijn. Een HDTV-kanaal gebruikt ongeveer 8Mbit/s aan capaciteit.²⁹⁸ Het college concludeert daarom dat aangezien momenteel 80,4 procent van de retailklanten van kabel- en DSL-aanbieders een internetaansluiting afneemt van minder dan 30Mbit/s, het grootste deel van deze groep inclusief televisiediensten voldoende heeft aan een verbinding lager dan 50Mbit/s. Een 50Mbit/s verbinding is immers voldoende voor het gelijktijdige gebruik van een 30Mbit/s internetverbinding en twee HDTV-kanalen van ieder 8Mbit/s.

514. KPN heeft in haar strategische plannen de doelstelling opgenomen om in de periode 2011 – 2013 in toenemende mate huishoudens te kunnen bedienen met downloadcapaciteiten van meer dan 40Mbit/s.²⁹⁹ Ook op haar website meldt KPN dat de capaciteitsverhoging naar meer dan 40Mbit/s één van de kernpunten van haar nieuwe strategie is. Verder meldt KPN aan haar wholesale-afnemers:

‘Door deze investeringen in het netwerk kunt u aan steeds meer consumenten via WBA een volwaardige triple-play oplossing bieden. En ook voor uw zakelijke klanten zijn snellere toepassingen mogelijk.’³⁰⁰

Hieruit leidt het college af dat KPN van mening is dat zij met een 40Mbit/s downloadcapaciteit haar klanten onder meer kan bedienen met een volwaardig triple play pakket.

515. KPN kan dus via het kopernetwerk voldoen aan de vraag van de meeste consumenten. Het lukt KPN daarnaast om in toenemende mate aan consumenten interactieve televisie te leveren in combinatie met internettoegang. Verder is KPN voornemens om begin 2012 via pair bonding verbindingen tot 100Mbit/s aan te bieden, waardoor zij ook in de toekomst aan de vraag kan voldoen van de meeste consumenten. Derhalve concludeert het college dat KPN het overgrote deel van de retailmarkt voor internettoegang kan bedienen. Het college heeft de besluittekst aangepast door expliciet te stellen dat het onderzoek van Telecompaper alleen ziet op de benodigde capaciteit voor internettoegang.

²⁹⁷ Presentatie KPN ‘Half Year Results 2011’, 26 juli 2011, blz. 21.

²⁹⁸ ATK/TP, Toekomstbeelden Nederlandse Telecommarkten 2014, maart 2011, blz. 58.

²⁹⁹ KPN Investors day, Selective topics all, blz. 22, website KPN, 10 mei 2011.

³⁰⁰ KPN Wholesale, Eind 2011 40 procent van Nederland op 40Mbit/s, <<http://www.kpn-wholesale.com/nl/over-kpn-wholesale/nieuws/eind-2011-40-procent-van-nederland-op-40mbps-.aspx>>, 20 mei 2011.

516. Het onderzoek van TNO doet volgens het college niet af aan de conclusies in de besluittekst. TNO voorspelt weliswaar een groei van het verwachte verkeer naar tussen de 75Mbit/s en 400Mbit/s in 2020. Het college analyseert echter prospectief de retail internetmarkt tot en met 2014. In de door KPN aangehaalde figuren³⁰¹ van TNO wordt afhankelijk van het scenario een downloadcapaciteit voorspeld van 15-20Mbit/s tot circa 50Mbit/s in 2014. Ook uit deze voorspellingen blijkt dus dat een groot deel van de consumenten in 2014 niet meer dan 50Mbit/s aan downloadcapaciteit nodig zal hebben.

517. **KPN**³⁰² is van oordeel dat de groei in capaciteitsbehoefte in de toekomst sterker zal zijn dan het college stelt in randnummers 764 en 836 van het ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang. KPN heeft berekend³⁰³, met de door TNO voorspelde groei in capaciteit van 30 tot 40 procent per jaar, dat zij eind 2014 naar verwachting niet meer het grootste deel van de marktvraag kan bedienen.

518. Het **college** plaatst een aantal kanttekeningen bij de berekening van KPN. KPN hanteert als uitgangspunt voor de huidige verdeling van capaciteitsbehoefte onder consumenten de structurele marktmonitor van 2010 Q4. Alhoewel dit volgens het college in beginsel een juiste methodiek is, herkent het college de cijfers van de structurele marktmonitor uit het vierde kwartaal van 2010 niet terug in de figuur van KPN. In de figuur van KPN lijkt circa 20 procent van consumenten internetaansluitingen af te nemen met een downloadcapaciteit hoger dan 50Mbit/s. Uit de structurele marktmonitor van het vierde kwartaal van 2010 blijkt echter dat eind 2010 circa 93 procent van de consumenten internetaansluitingen afnamen met minder dan 30Mbit/s downloadcapaciteit. KPN lijkt dus in haar overzicht de daadwerkelijke huidige vraag, zoals weergegeven in de structurele marktmonitor, te overschatten.

519. Verder lijkt KPN met haar figuur te veronderstellen dat de maximale grens van downloadcapaciteiten voor internettoegang over koper eind 2014 50Mbit/s bedraagt. KPN heeft echter aangekondigd dat zij met behulp van pair bonding vanaf 2012 downloadcapaciteiten van 100Mbit/s denkt te halen. Deze capaciteiten zullen in 2013 en 2014 mogelijk verder oplopen door de technieken vectoring en phantom mode. Daarbij komt dat KPN niet alleen gebruik kan maken van haar kopernetwerk, maar ook de FttH-netwerken van Reggefiber kan benutten. KPN heeft aangekondigd dat zij door de uitrol van FttH-netwerken reeds in 2013 21 procent van de huishoudens kan bedienen met downloadcapaciteiten van in potentie 1 Gbit/s. In 2014 zal dit percentage huishoudens naar verwachting nog hoger zijn. ATK/TP voorspelt dat in 2014 16 tot 24 procent van de huishoudens aangesloten is op een FttH-netwerk.³⁰⁴ Deze twee factoren leiden er volgens het college toe dat KPN een aanzienlijk groter deel van de marktvraag kan bedienen dan dat zij voorstelt in haar figuur.

520. **KPN**³⁰⁵ wijst er in haar zienswijze op dat zij in juli 2011 heeft aangekondigd twee decoders te leveren bij abonnementen voor interactieve televisie. Dit zal volgens haar de groeiende vraag naar 'multiroom TV' verder stimuleren waardoor ook de capaciteitsbehoefte verder groeit. Daarnaast meent

³⁰¹ Zienswijze KPN, paragraaf 3.2.1, blz. 20, Figuur 3-9 en Figuur 3-10.

³⁰² Zienswijze KPN, paragraaf 3.2.1, blz. 21 en 22.

³⁰³ Zienswijze KPN, paragraaf 3.2.1, blz. 22, Figuur "verdeling Internet snelheden".

³⁰⁴ ATK/TP, Toekomstbeelden Nederlandse Telecommarkten 2014, maart 2011, blz. 58.

³⁰⁵ Zienswijze KPN, paragraaf 3.2.1, blz. 22.

KPN dat het college niet alleen rekening moet houden met de gemiddelde grootte van huishoudens. Een deel van de markt zal bestaan uit huishoudens met meer dan twee personen. Een DSL-aanbieder kan niet via het kopernetwerk met twee decoders deze groep huishoudens bedienen. Het college heeft volgens KPN dus ten onrechte geconcludeerd dat het gebruik van meerdere apparaten, gelet op de gemiddelde huishoudgrootte van 2,2 personen, een uitzondering zal zijn.

521. Het **college** heeft niet geconstateerd dat alleen in uitzonderlijke gevallen drie apparaten per huishouden worden gebruikt. Volgens een Amerikaans onderzoek waar door ATK/TP naar wordt verwezen, zullen mogelijk in 2014 per huishouden 5 tot 10 apparaten, zoals tablets, smartphones en televisies, gelijktijdig gebruikt worden. Het **college** is van oordeel dat de vraag naar het gelijktijdig gebruik van een “aanzienlijk aantal” dergelijke apparaten (bijvoorbeeld 5 tot 10 stuks) relatief laag is in Nederland. Dit gezien de gemiddelde Nederlandse huishoudgrootte van 2,2 personen. In het ontwerpbesluit ULL heeft het college dit expliciet gesteld in randnummer 836. Het college heeft nu ook de formulering van randnummer 764 hier ook op aangepast.

522. Het college erkent verder het feit dat er steeds vaker meerdere decoders worden aangeboden bij televisiediensten. Op basis van het aanbod van KPN van juli 2011, constateert het college echter dat KPN in ieder geval een deel van de huishoudens kan voorzien van meerdere decoders.³⁰⁶ Er is dus een vraag naar meerdere decoders en KPN kan blijkbaar aan deze vraag voldoen. KPN zal hier in een steeds groter deel van Nederland de mogelijkheid toe hebben naarmate de korte termijn investeringen in koper en glasvezel worden gerealiseerd. Ook uit de openbare kwartaalcijfers van KPN blijkt dat de introductie en ontwikkeling van nieuwe soorten televisiediensten, zoals Multi-room IPTV en televisie voor op de iPad en laptop, volgens schema verloopt.³⁰⁷

523. **KPN**³⁰⁸ meent dat het college nader moet onderzoeken hoe de huidige en toekomstige vraag naar diensten via internettoegang zich ontwikkelt, alsmede het huidige en toekomstige gebruikersgedrag. Daarbij vraagt zij het college om nader in te gaan op de externe onderzoeken die KPN heeft gepresenteerd en de verdeling van de capaciteitsbehoefte onder de verschillende groepen huishoudens. In het ontwerpbesluit ULL ontbreekt volgens KPN de analyse naar capaciteitsbehoefte vanuit ‘over-the-top diensten’, zoals HDTV en 3DTV, en vanuit televisiediensten over een internetaansluiting. Verder dient het college volgens KPN rekening te houden met een onderzoek van Cisco naar de groei van het internetverkeer en de internetsnelheden. Ten slotte dient het college in zijn analyse te betrekken dat de klantbehoefte naar capaciteit in de praktijk hoger kan liggen dan de technisch benodigde capaciteitsvraag.

524. Het **college** heeft het onderzoek van TNO naar de capaciteitsbehoefte reeds behandeld in randnummers 516 en 518 van de nota van bevindingen alsmede randnummer 763 van het besluit. De invloed van televisiediensten op de capaciteitsvraag heeft het college behandeld in randnummers 511 tot en met 515 van de nota van bevindingen.

³⁰⁶ Zienswijze KPN, paragraaf 3.2.1, blz. 22.

³⁰⁷ Presentatie KPN ‘Third Quarter Results 2011’, 25 oktober 2011, blz. 18.

³⁰⁸ Zienswijze KPN, paragraaf 3.2.1, blz. 23.

525. Volgens het college heeft KPN de resultaten van het onderzoek van CISCO niet geheel juist of in ieder geval niet volledig geïnterpreteerd. Weliswaar voorspelt CISCO een verviervoudiging van het internetverkeer. Dit is echter een voorspelling van het verkeer voor de gehele wereld.³⁰⁹ In Nederland heeft vrijwel elk huishouden een vaste internetverbinding. Nederland loopt daarmee voorop in de wereld en zelfs binnen Europa. In andere delen van de wereld is de internetpenetratie een stuk lager en in deze gebieden is dus relatief veel groei te verwachten de komende jaren. Verder staat in hetzelfde onderzoek van Cisco dat de gemiddelde internetcapaciteit in West Europa zal groeien van gemiddeld 9,2Mbit/s in 2010 tot gemiddeld 36Mbit/s in 2015.³¹⁰ De downloadcapaciteit van 36Mbit/s kon KPN al in 2010 leveren via haar kopernetwerk. Door de opwaardering van het kopernetwerk en de verdere FttH-uitrol van glasvezel zal KPN al in 2013 aan 76 procent van de huishoudens 40Mbit/s kunnen bieden. In 2015 zal dit percentage naar verwachting hoger zijn vanwege de voortdurende uitrol van FttH en de verdere opwaardering van koper.

526. Het college is het ten slotte eens met KPN dat de klantbehoefte naar capaciteit in de praktijk hoger kan uitvallen dan de technische benodigde capaciteit. Voor een aanbieder zoals KPN is het met name van belang dat zij de door eindgebruikers gevraagde capaciteit kan leveren. Daarom heeft het college zich in onder meer in randnummer 764 gebaseerd op het consumentenonderzoek van Telecompaper. In dit onderzoek is aan de eindgebruikers gevraagd welke downloadcapaciteit zij willen. Het college heeft zich verder in onder meer randnummer 836 gebaseerd op de structurele marktmonitor. Hieruit blijkt welke internettoegangscapaciteit eindgebruikers daadwerkelijk vragen. Het college is van oordeel dat op deze manier voldoende rekening is gehouden met de daadwerkelijke klantbehoefte en dat het besluit op dit punt niet aangepast dient te worden.

527. **KPN**³¹¹ kan zich niet vinden in de constatering van het college in randnummer 774. Hier constateert het college dat onder andere pin-betalingen en beveiliging niet met standaard consumenten oplossingen worden geleverd aan MKB-afnemers en grootzakelijke afnemers. Volgens KPN gebeurt dit wel degelijk in toenemende mate.

528. Het **college** heeft deze aanvulling van KPN in de besluittekst opgenomen. Dit leidt niet tot een andere conclusie over de afbakening van de retailmarkt voor internettoegang. Het college heeft immers geconcludeerd dat met zakelijke netwerkdiensten geen toegang tot het externe en openbare internet wordt gerealiseerd en dat zakelijke netwerkdiensten daarom niet behoren tot de markt voor retail internettoegang. Het college onderzoekt verder niet of vice versa internettoegang een voldoende substituuat vormt voor zakelijke netwerkdiensten en derhalve tot dezelfde markt behoort. Het college beantwoordt dat vraagstuk in de retailanalyse van de markt voor zakelijke netwerkdiensten in Annex B.7.

³⁰⁹ Daarbij merkt het college op dat een groei van het internetverkeer niet per definitie leidt tot een evenredige groei van de maximale capaciteitsbehoefte. Een deel van de groei van het internetverkeer komt namelijk doordat consumenten hun computers steeds langer laten aanstaan gedurende de dag. Dit leidt niet tot extra capaciteitsbehoefte. Het overige deel van de groei van het verkeer komt doordat consumenten meer capaciteit gebruiken. Dit kan wel de vraag naar hogere capaciteiten stimuleren.

³¹⁰ Zienswijze KPN, bijlage 1, sheet 12.

³¹¹ Zienswijze KPN, paragraaf 3.4.1, blz. 34.

Ontwikkelingen aan de aanbodzijde

529. **KPN**³¹² stelt dat er in randnummers 783, 785, 786 en 787 van het ontwerpbesluit ULL een kwantitatieve weergave ontbreekt van het aantal klanten dat KPN in 2011 en in de toekomstige jaren niet kan bedienen met bepaalde capaciteiten. Verder meent zij dat ook in randnummers 1019 en 1020 van het ontwerpbesluit ULL een objectieve en kwantitatieve weergave ontbreekt van de positie (“achterstand”) van KPN in netwerkdekking ten opzichte van de kabelaanbieders. Het college had immers kunnen concluderen dat KPN in 2014 79 procent van haar klanten niet kan bedienen met een hogere capaciteit dan 40Mbit/s.

530. Het **college** benadrukt dat de randnummers 783, 785, 786 en 787 evenals de gehele paragraaf B.3.1.2 een beschrijving geven van de aanbodzijde van de markt. De vraag naar capaciteiten is behandeld in paragraaf B.3.1.1. Voor zover deze informatie van belang is voor de marktafbakening en de concurrentieanalyse, heeft het college dit behandeld in de rest van Annex B.3 en Annex B.4. Zo heeft het college in paragraaf B.4.5.2 van de concurrentieanalyse geconcludeerd dat KPN kan voldoen aan het grootste deel van de capaciteitsvraag in de markt.

531. Het college heeft vervolgens in paragraaf B.4.5.2 de effecten op de concurrentiepositie van KPN onderzocht vanuit de vraag naar en het aanbod van downloadcapaciteiten. Het college is het oneens met KPN dat een objectieve en kwantitatieve weergave van de positie van KPN ontbreekt. In tabel 25 wordt namelijk een volledig kwantitatief overzicht gegeven met de capaciteiten en dekking van de netwerken van KPN en kabelaanbieders. Dit is gebaseerd op de openbare cijfers van KPN en kabelaanbieders. Uit de tabel blijkt duidelijk dat kabelaanbieders capaciteiten hoger dan 100Mbit/s kunnen bieden in een groter deel van Nederland dan KPN. Het college acht daarom de verschillen tussen KPN en kabelaanbieders in tabel 25 voldoende helder gemaakt. Ook het effect van deze feiten op de concurrentiesituatie van KPN is volgens het college voldoende transparant beschreven. In paragraaf B.4.5.2 concludeert het college dat deze factor negatief bijdraagt aan het risico op AMM van KPN, afhankelijk van het toekomstscenario dat zich voordoet.

532. Ten slotte wijst het college erop dat de redenering van KPN onjuist is dat zij in 2014 79 procent van haar klanten niet kan bedienen met een hogere capaciteit dan 40Mbit/s. KPN heeft namelijk zelf op 10 mei 2011 de verwachte capaciteiten en dekking van haar netwerken gepresenteerd voor de periode 2010 tot en met 2013. Hieruit blijkt dat in 2013 21 procent van de huishoudens in Nederland door KPN bediend kan worden via glasvezelnetwerken. In totaal kan KPN in dat jaar naar verwachting aan 76 procent van de huishoudens meer dan 40Mbit/s bieden (inclusief de 21 procent glasvezel). Uit tabel 25 blijkt dat dit percentage in 2014 waarschijnlijk nog hoger zal zijn.

533. Volgens **KPN**³¹³ moet het college er rekening mee houden dat de voorgenomen plannen voor de uitrol van FttH-netwerken aanzienlijk kunnen tegenvallen. Ook het aantal te verwachten glasvezelabonnees kan daardoor tegenvallen. KPN noemt als redenen hiervoor de onzekerheid in de markt door vooral DOCSIS 3.0, de beperkte capaciteit van aannemers, de financieringsmogelijkheden en de benodigde vergunningen.

³¹² Zienswijze KPN, paragraaf 3.2.2, blz. 24 en 25.

³¹³ Zienswijze KPN, paragraaf 3.2.2, blz. 25.

534. Het **college** heeft de door KPN aan haar aandeelhouders gepresenteerde cijfers als basis genomen voor haar analyse. Het college erkent dat de verwachtingen in de praktijk kunnen tegenvallen, maar gaat er vanuit dat KPN met haar eigen cijfers een zo goed mogelijke inschatting probeert te geven van onder meer de voorgenomen uitrol van FttH-netwerken. Verder merkt het college op dat KPN in haar zienswijze geen bijgestelde raming geeft voor de korte termijn investeringen in haar netwerken. Uit de openbare kwartaalrapportages van KPN blijkt dat de uitrol van FttH verloopt zoals KPN oorspronkelijk heeft aangekondigd bij de presentatie van haar nieuwe strategie. Zo zal de dekking van de FttH-netwerken in 2013 meer dan 20 procent van de Nederlandse huishoudens bedragen. KPN ziet daarbij positieve verkoopresultaten in de gebieden waar zij via Reggefiber FttH uitrolt.³¹⁴ Daarom ziet het college geen reden om het ontwerpbesluit marktanalyse ontbundelde toegang op dit punt aan te passen.

G.9.2 Afbakening retailmarkt voor internettoegang

Download- en uploadcapaciteit

535. **KPN**³¹⁵ stelt dat het college te gemakkelijk het ontstaan van een aparte markt voor hoge capaciteit internet- en TV-toegang heeft verworpen. In de scenario's van het rapport van ATK/TP is te weinig rekening gehouden met deze prospectieve ontwikkeling. KPN wijst erop dat de Franse toezichthouder ARCEP een onderscheid maakt tussen internetdiensten met een hoge capaciteit en internetdiensten met lagere capaciteiten. Ook de structurele marktmonitor van het college bevestigt volgens KPN dat er verschillende segmenten bestaan. Er is daarnaast ten onrechte door het college geconcludeerd dat de door KPN aangekondigde investeringen ervoor zorgen dat KPN relatief sterker wordt dan kabelaanbieders op aanbiedingen met hogere capaciteiten.

536. Volgens het **college** is de mogelijkheid van een aparte markt voor hoge capaciteiten voldoende onderzocht in paragrafen B.3.2.5 en B.3.2.6 van het onderhavige besluit. Ook is hij van oordeel dat er in deze analyse genoeg rekening is gehouden met de prospectieve beoordeling van onder meer de ontwikkeling van de capaciteitsvraag in de markt. In de scenario's van ATK/TP is namelijk rekening gehouden met de mogelijkheid dat de capaciteit van internetaansluitingen van groter belang wordt. Verder merkt het college op dat ARCEP geen aparte markt heeft afgebakend voor hoge capaciteit internettoegang. ARCEP concludeert weliswaar dat er twee verschillende wholesalesegmenten zijn en dat daarbij ook twee verschillende retailsegmenten bestaan. ARCEP concludeert echter, in het door KPN geciteerde document, dat beide segmenten elkaar disciplineren en derhalve alle producten in deze segmenten tot één markt behoren. Daarmee komt ARCEP feitelijk tot dezelfde conclusie als het college:

*'Similarly to its previous market analysis, ARCEP considers both segments to be substitutable. All of the above mentioned access products are therefore part of the WPNIA market, which ARCEP considers to be national in scope.'*³¹⁶

³¹⁴ Presentatie KPN 'Third Quarter Results 2011', 25 oktober 2011, blz. 18.

³¹⁵ Zienswijze KPN, paragraaf 3.2.3, blz. 26 en 27.

³¹⁶ http://circa.europa.eu/Public/irc/info/ecctf/library?l=/commissionsdecisions/fr-2011-1213-1214/_EN_1.0_&a=d, blz. 3.

537. Daarnaast is het voor de marktafbakening niet primair van belang wat de marktaandelen zijn van de verschillende aanbieders in de verschillende segmenten. Het kan wel aanleiding vormen voor nader onderzoek. Het college heeft in de marktafbakening derhalve onderzocht of hoge- en lage capaciteiten internetdiensten elkaar voldoende disciplineren om tot dezelfde markt te worden gerekend. De vraag of kabelaanbieders gemiddeld een betere positie hebben op het hogere segment wordt behandeld in de dominantieanalyse.

Afbakening individuele internettoegang en bundels

538. Volgens **KPN**³¹⁷ had het college in paragraaf B.3.2.10 van het ontwerpbesluit ULL een kwantitatieve of een kwalitatieve SSNIP-test moeten uitvoeren alvorens te kunnen concluderen dat bundels tot dezelfde productmarkt behoren als individuele internettoegang. Daarom verzoekt KPN het college dit alsnog uit te voeren.

539. Het **college** acht het in deze situatie niet noodzakelijk om een SSNIP-test uit te voeren. Het college heeft in randnummers 114 tot en met 116 van het ontwerpbesluit het analysekader uitgelegd, waaruit blijkt welke onderzoekstappen hij neemt bij het afbakenen van markten. In eerste instantie wordt onderzocht in hoeverre afnemers verschillende producten als substituuut van elkaar zien. Vervolgens kan eventueel geconcludeerd worden dat de verschillende producten op basis van vraagsubstitutie tot dezelfde markt behoren. De SSNIP-test is slechts één van de instrumenten om de mate van substitutie te beoordelen. De Commissie onderschrijft het nut van de SSNIP-test, maar erkent dat deze test zijn beperkingen heeft en dat er andere methodes bestaan om de markt af te bakenen. Zo kan substitutie aan de vraagzijde op retailmarkten ook onderzocht worden aan de hand van het (feitelijk en verwacht) overstapgedrag van consumenten. Het college heeft in paragraaf B.3.2.10 op basis van het overstapgedrag geconcludeerd dat er reeds een autonome migratie is van individuele diensten naar bundels. Dit is volgens het college in dit geval, mede gezien de omvang van de migratie, bewijs dat consumenten bundels als substituuut zien en dat diensten binnen bundels derhalve tot dezelfde productmarkt gerekend kunnen worden als individuele diensten.

Geografische markt voor internettoegang

540. **KPN**³¹⁸ merkt op dat het college in de analyse van de geografisch retailmarkt voor internettoegang niet het onderzoek van TNO heeft betrokken. Uit dit onderzoek blijkt dat er in de toekomst in Nederland geografisch een minder grote uniformiteit van infrastructuren zal zijn.

541. Het **college** heeft het genoemde onderzoek van TNO naar aanleiding van de zienswijze van KPN opgenomen in paragraaf B.3.3. TNO stelt in dit onderzoek:

'Aldus verwachten wij, waarschijnlijk al ruim voor 2020, een vernieuwd landschap waarin HFC, FttH/DSL en FttH/Full Fiber in onderlinge regionaal/lokaal verschillende verhoudingen concurreren. De rol van BWA is en blijft daarin relatief bescheiden en kan wellicht van

³¹⁷ Zienswijze KPN, paragraaf 3.2.2, blz. 29.

³¹⁸ Zienswijze KPN, paragraaf 3.4.2, blz. 35.

*betekenis blijken voor rurale gebieden waar aanleg/upgrading van vaste aansluitnetwerken zeer kostbaar is.*³¹⁹

542. TNO verwacht dus dat er meer regionale verschillen zullen ontstaan naarmate in Nederland de verschillende vaste netwerken verder worden verglaasd. De tijdshorizon die TNO daarvoor noemt, is het jaar 2020 of ruim daarvoor. TNO geeft daarbij niet aan of dit al voor 2014 merkbaar kan worden. Het college heeft een prospectieve analyse gedaan van de retailmarkt voor internettoegang voor de periode tot en met 2014. Daarbij is onderzocht of er eventueel door de uitrol van glasvezel regionale verschillen kunnen ontstaan. Het college is evenals TNO van oordeel dat een aantal recente ontwikkelingen in de toekomst aanleiding kunnen geven tot het ontstaan van verschillen in concurrentieomstandigheden, en dus tot een andere geografische afbakening. Het gaat dan met name om de uitrol van glasvezel door onafhankelijke aanbieders. Het college constateert echter dat er op dit moment geen significante duurzame verschillen zijn tussen regionale gebieden en vindt het daarom te prematuur om meerdere regionale markten af te bakenen binnen Nederland. Het college onderkent echter dat zich regionale verschillen kunnen gaan voordoen en houdt op dit punt de vinger aan de pols om zo nodig in te kunnen grijpen.

G.9.3 Concurrentieanalyse retailmarkt voor internettoegang

543. **KPN**³²⁰ stelt dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat er de komende reguleringsperiode in afwezigheid van regulering een risico op AMM bestaat van KPN. Volgens KPN komt dit doordat het college een onjuiste analyse heeft gedaan van de vraag en het aanbod van capaciteit, de vraag naar bundels en de overige criteria die het college aanvoert in de concurrentieanalyse.

544. Volgens KPN³²¹ onderschat het college, zoals eerder gezegd, de groei van de vraag naar hogere capaciteit internetaansluitingen. Dit heeft volgens KPN ook gevolgen voor de concurrentieanalyse van de retailmarkt voor internettoegang. KPN onderstreept dat in het ontwerpbesluit ULL door het college is geconstateerd dat het kopernetwerk in relevantie zal afnemen. Ook heeft het college geconcludeerd dat glas- en kabelaanbieders een voordeel hebben ten opzichte van DSL-partijen indien de vraag naar capaciteit substantieel toeneemt. Ten slotte wijst KPN op een uitspraak van de NMa in het CAIW-besluit waarin door marktpartijen gesteld wordt dat het kabelnetwerk voor een langere tijd voldoet dan het kopernetwerk.

545. Het **college** reageert in deze paragraaf op de opmerkingen van KPN op de concurrentieanalyse. Dit betreft ondermeer opmerkingen over het effect van de vraag naar internettoegang met hogere capaciteiten en bedenkingen over het effect van bundeling.

546. Alvorens hiertoe over te gaan wil het college ingaan op het NMa-besluit. KPN lijkt de indruk te wekken dat in dit besluit staat dat het kopernetwerk in tegenstelling tot het coaxnetwerk aan vervanging toe is. In het NMa-besluit staat echter:

³¹⁹ TNO-rapport, Vraag en aanbod Next-Generation Infrastructures 2010-2020, 25 februari 2010, blz. 5.

³²⁰ Zienswijze KPN, paragraaf 3.1, blz. 18.

³²¹ Zienswijze KPN, paragraaf 3.2.4, blz. 28.

kabelaanbieders ontbreekt. Dit is overigens niet de enige factor die maakt dat kabelaanbieders niet als één partij beschouwd kunnen worden. De kabelaanbieders voeren afzonderlijk productportfoli'o's en prijzen. Dit in tegenstelling tot KPN die landelijk dezelfde prijzen kan hanteren en ook nog eens kan differentiëren met verschillende merken. Deze argumentatie heeft het college toegevoegd aan randnummer 963.

551. Volgens **KPN**³²⁵ zullen kabelaanbieders in afwezigheid van regulering meer groeien in marktaandeel dan KPN. In deze hypothetische situatie zouden de klanten van alternatieve DSL-aanbieders eerder overstappen naar kabelaanbieders dan naar KPN. Kabelaanbieders bieden namelijk een aantrekkelijker bundelaanbod dan KPN, waar in de praktijk meer klanten voor blijken te kiezen. Het marktaandeel van KPN zal in afwezigheid van regulering daarom lager zijn dan de 45 tot 50 procent [**vertrouwelijk**: XXXXXXXX] die het college voorspelt in randnummers 966 en 980 en voetnoot 366. Daarnaast is KPN van mening dat de recente daling van haar marktaandeel voor het grootste deel het gevolg is van de stijging van de marktaandelen van kabelaanbieders en in mindere mate volgt uit de stijging van het marktaandeel van glasaanbieders. KPN wenst dat dit toegevoegd wordt aan de conclusie van het college in randnummer 959.

552. Volgens **ET&T**³²⁶ heeft het college het marktaandeel van KPN in afwezigheid van regulering juist onderschat. Het college houdt er geen rekening mee dat het voor KPN vele malen makkelijker is het klantenbestand van alternatieve DSL-aanbieders naar haar eigen netwerk te migreren dan voor kabelaanbieders. Bij de overname van Tiscali is bewezen dat een dergelijke bulkmigratie mogelijk is op het kopernetwerk. In aanvulling daarop heeft KPN een voorsprong op kabelaanbieders doordat KPN weet op welke aansluitingen een koperverbinding wordt afgenomen door alternatieve DSL-aanbieders. Ten slotte is het volgens ET&T aannemelijk dat klanten van alternatieve DSL-aanbieders gemiddeld een sterkere voorkeur hebben voor DSL-diensten en dus eerder kiezen voor KPN dan voor de kabelaanbieders.

553. Kabelaanbieders moeten iedere klant apart benaderen en iedere klant fysiek migreren. Dit zorgt voor hogere overstapdrempels. Volgens ET&T is het daarom het meest waarschijnlijk dat het marktaandeel van alternatieve DSL-aanbieders in afwezigheid van regulering grotendeels zal toevallen aan KPN.

554. Het **college** is van oordeel dat beide scenario's van KPN en ET&T zich kunnen voordoen. Er is door partijen informatie aangedragen die de waarschijnlijkheid van beide scenario's ondersteunt. Het blijft daarom onzeker welk scenario zich materialiseert en in welke mate. De door het college gehanteerde aanname, waarbij in afwezigheid van regulering de marktaandelen van alternatieve DSL-aanbieders proportioneel worden toegerekend aan KPN en de kabelaanbieders, is naar oordeel van het college de meest neutrale methode. Bovendien is deze methodiek ook gehanteerd in de voorgaande marktanalyses.

³²⁵ Zienswijze KPN, paragraaf 3.5.1, blz. 37 en 38.

³²⁶ Zienswijze Easynet, Tele2 en T-Mobile, blz. 14-15.

555. **KPN**³²⁷ merkt verder op dat het college bijna geen aandacht besteedt aan het feit dat KPN sinds medio 2009 marktaandeel heeft verloren. Het college trekt hieruit geen conclusie in randnummer 960, terwijl in randnummer 706 wordt opgemerkt dat een dalend marktaandeel erop kan wijzen dat een markt meer concurrerend wordt. Deze situatie is volgens KPN in de retailmarkt voor internettoegang allang bereikt.

556. Het **college** is van oordeel dat in randnummer 706 helder wordt omschreven wat een dalend marktaandeel kan betekenen. Een dalend marktaandeel hoeft niet uit te sluiten dat er AMM wordt vastgesteld:

'Het feit dat een onderneming met een groot marktaandeel op een bepaalde markt geleidelijk marktaandeel verliest, kan erop wijzen dat de markt concurrerender wordt, maar hoeft niet uit te sluiten dat aanzienlijke marktmacht wordt vastgesteld.'

Ook in zijn conclusie in randnummer 969 houdt het college er rekening mee dat het marktaandeel van KPN is gedaald. De absolute en relatieve omvang van het marktaandeel van KPN draagt echter naar oordeel van het college bij aan het risico op AMM van KPN. Dit neemt niet weg dat de retailmarkt voor internettoegang meer concurrerend is geworden. Mede daarom is het college voornemens om de markt voor lage kwaliteit wholesalebreedbandtoegang (hierna: LKWBT) te dereguleren, zoals blijkt uit het ontwerpbesluit marktanalyse wholesalebreedbandtoegang en -huurlijnen.

557. **KPN**³²⁸ kan de analyses en conclusies van het college inzake de marktaandelen en het risico op AMM op de retailmarkt voor internettoegang (randnummer 969) en de retailmarkt voor televisie niet met elkaar verenigen. Het is voor KPN onduidelijk waarom het college de conclusie trekt dat een marktaandeel van KPN van 45 – 50 procent op de retailmarkt voor internettoegang bijdraagt aan het risico op AMM. Dit terwijl het college in het concept oordeel televisie concludeert dat een marktaandeel van UPC en Ziggo van meer dan 65 procent (regionaal) en meer dan 25 procent (nationaal) er niet eenduidig op wijst of de markt neigt naar mededinging.

558. Het **college** wijst erop dat het analysekader in het concept oordeel televisie afwijkt van het analysekader in marktanalyses (zie ook de toelichting van het college in randnummer 17 van de nota van bevindingen). De televisiemarkt is onderzocht met de zogenoemde drie-criteriatoets. In de concurrentieanalyse van de retailmarkt voor internettoegang onderzoekt het college of er een risico is dat KPN in afwezigheid van regulering AMM heeft. In het concept oordeel televisie wordt niet onderzocht of een specifieke aanbieder AMM heeft, maar of de televisiemarkt in aanmerking komt voor ex-ante regulering. In zijn totaalafweging concludeert het college dat de televisiemarkt niet in aanmerking komt voor ex-ante regulering.

559. **KPN**³²⁹ is van mening dat de conclusie die het college trekt in randnummer 976, over enige inertie op de markt voor internettoegang, in feite al voldoende is om te stellen dat KPN geen AMM heeft. Het college concludeert hier namelijk dat KPN zowel in aanwezigheid als afwezigheid van

³²⁷ Zienswijze KPN, paragraaf 3.5.1, blz. 38 en 39.

³²⁸ Zienswijze KPN, paragraaf 3.5.1, blz. 39 en 40.

³²⁹ Zienswijze KPN, paragraaf 3.5.1, blz. 40.

analyse. KPN verwijst in haar zienswijze niet naar dergelijke berichtgeving vanuit de markt. Verder wijst het college erop dat hij vasthoudt aan de scenarioanalyse van marktaandeelen van ATK/TP. De door KPN aangekondigde strategie en groei-doelstelling vallen immers binnen de bandbreedte zoals voorspelt in de scenarioanalyse van ATK/TP. Het college heeft dit verder verduidelijkt in randnummer 985 van de besluittekst.

565. Volgens **Reggefiber**³³³ houdt het college onvoldoende rekening met de concurrentiedruk vanuit kabelaanbieders. Zodra er plannen van Reggefiber bekend worden over de uitrol van een FttH-netwerk in een specifieke gemeente of wijk, starten de kabelaanbieders een agressieve campagne om klanten naar zich toe te trekken of juist bestaande kabelklanten van overstappen te weerhouden.

566. Het **college** is van oordeel dat hij in de marktanalyse voldoende heeft erkend dat kabelaanbieders regionale acties voeren. Zo heeft het college in randnummer 921 geconstateerd dat UPC en Ziggo in sommige gevallen regionale en tijdelijke prijsverlagingen doorvoeren in gebieden waar glasvezel wordt uitgerold. Het college heeft vervolgens geconcludeerd dat dit niet tot een andere geografische marktafbakening leidt, omdat de prijsverlagingen geen duurzaam karakter hebben. Verder heeft het college in vrijwel alle onderdelen van de concurrentieanalyse retail internettoegang de concurrentiepositie van kabelaanbieders onderzocht. Zo heeft het college in randnummer 969 geconcludeerd dat kabelaanbieders inmiddels een sterkere concurrentiedruk uitoefenen dan in eerdere jaren.

Ontwikkeling dienstenaanbod en tarieven

567. **KPN**³³⁴ stelt dat zij wellicht hogere internettarieven hanteert dan kabelaanbieders, maar dat kabelaanbieders op hun beurt gemiddeld hogere televisietarieven hanteren dan KPN. Dit komt volgens KPN doordat KPN en kabelaanbieders elkaars markten betreden. Een vergelijking van de bundelprijzen zou een beter overzicht geven van deze situatie. Verder stelt zij dat de conclusie in randnummer 999, dat KPN ook in afwezigheid van regulering door kabelaanbieders gedisciplineerd wordt in haar prijsstelling, aantoont dat dit criterium niet bijdraagt aan AMM van KPN.

568. In paragraaf B.4.4 heeft het **college** onderzocht hoe de prijzen van verschillende internetaanbieders zich tot elkaar verhouden. Het college is het eens met KPN dat daarbij ook een vergelijking moet worden gemaakt van bundels met internetdiensten. Daarom heeft het college al in het ontwerpbesluit in figuur 27 de prijzen van triple-playbundels vergeleken. Deze triple-playbundels bestaan uit internet, televisie en vaste telefonie. Hieruit concludeert het college dat KPN ook voor bundels met internetdiensten gemiddeld hogere prijzen hanteert dan haar concurrenten. Het college constateert dat KPN in haar zienswijze deze feiten niet tegenspreekt.

569. De gemiddeld hogere tarieven van KPN wijzen erop dat KPN zich in mindere mate hoeft te conformeren aan de prijzen van haar concurrenten. Deze concurrenten moeten voor een vergelijkbaar aanbod lagere tarieven hanteren. KPN zal zich in ruimere mate onafhankelijk kunnen gedragen naarmate alternatieve DSL-aanbieders de markt verlaten in afwezigheid van regulering. Juist deze alternatieve DSL-aanbieders zetten KPN ertoe aan om met haar merk Telfort het onderste deel van de

³³³ Zienswijze Reggefiber, blz. 13.

³³⁴ Zienswijze KPN, paragraaf 3.5.2, blz. 41.

markt met scherpe tarieven te bedienen. Dit is een indicatie dat de markt in afwezigheid van regulering minder concurrerend zou zijn.

De positie van KPN versus concurrenten

570. Volgens **KPN**³³⁵ dient het college in paragraaf 4.5.2 aandacht te besteden aan de mogelijkheden om het kabelnetwerk verder op te waarderen.

571. Het **college** benadrukt dat in het ontwerpbesluit in figuur 25 is opgenomen welke downloadcapaciteiten kabelaanbieders in 2014 mogelijk zouden kunnen leveren. Het college heeft op basis van meerdere externe onderzoeken aangegeven dat de maximale downloadcapaciteit van kabeldiensten in 2014 mogelijk 175 of 240Mbit/s zou kunnen bedragen. Hier bestaat in grote mate onzekerheid over, omdat kabelaanbieders tot op heden geen gedetailleerde plannen hebben aangekondigd over investeringen voor hogere capaciteiten. KPN heeft daarentegen relatief gedetailleerde plannen aangekondigd over de toekomstige capaciteiten en zij is reeds met deze opwaardering gestart. Deze cijfers heeft het college overgenomen in figuur 25.

572. Daarnaast zal het van relatief weinig belang zijn voor aanbieders om in de periode 2012 tot en met 2014 downloadcapaciteiten van meer dan 100Mbit/s aan te bieden. Zoals reeds uit figuur 18 is gebleken, hebben op dit moment dat minder dan 20 procent van de afgenomen internetdiensten een downloadcapaciteit van 100Mbit/s en hoger, ondanks dat deze snelheden in nagenoeg geheel Nederland worden aangeboden. Het aantal consumenten met een relatieve voorkeur voor dit soort capaciteiten is dus beperkt ten opzichte van de totale marktomvang. De verdubbeling in de maximale downloadsnelheden van koperdiensten van 50Mbit/s naar 100Mbit/s is daarom van grotere invloed op de concurrentiesituatie dan een eventuele verdubbeling van de maximale downloadcapaciteit van kabeldiensten van 120Mbit/s naar 240Mbit/s.

573. **KPN**³³⁶ meent dat er geen dragende conclusies verbonden kunnen worden aan de vergelijking door het college van de dekking van verschillende netwerken en technieken in de periodes 2011 en 2014. Hiervoor voert KPN de volgende argumenten aan:

- Voor een goede vergelijking is het noodzakelijk dat de gemiddelde en maximale downloadcapaciteiten van alle netwerken in de jaren 2011, 2012, 2013 en 2014 gekwantificeerd worden. Het college heeft in het ontwerpbesluit vooral de periodes 2011 en 2014 beschreven. Hierdoor is het niet inzichtelijk wat het te verwachten jaarlijkse verloop van technologische verbeteringen is.
- Het college moet een onderscheid maken tussen kopernetwerken en FttH-netwerken. Het is feitelijk onjuist dat KPN in bijvoorbeeld randnummer 1019 wordt gekwalificeerd als aanbieder van het FttH-netwerk. Verder kunnen niet dezelfde grootheden met elkaar worden vergeleken, omdat het college wel de maximale snelheden van coax noemt, maar niet de maximale snelheden van koper en glas.

³³⁵ Zienswijze KPN, paragraaf 3.5.3, blz. 41 en 42.

³³⁶ Zienswijze KPN, paragraaf 3.2.2, blz. 25 en 26.

- Door het college worden de nog niet gerealiseerde en in sommige gevallen zeer onzekere mogelijkheden van het kopernetwerk vergeleken met de huidige mogelijkheden van kabelnetwerken. Hierdoor wordt er in randnummer 1020 nog onvoldoende rekening gehouden met vertragingen in de introductie van nieuwe DSL-technieken. Daarnaast wordt er aan voorbij gegaan dat ook de capaciteiten van kabel- en glasnetwerken in dezelfde periode zullen toenemen. Het college is slechts summier ingegaan op de plannen en mogelijkheden van kabelaanbieders om diensten over kabelnetwerken verder in capaciteit op te voeren.

574. Het **college** gaat er vanuit dat KPN met de door haar gepresenteerde gegevens een zo goed mogelijke inschatting heeft willen geven over de mogelijkheden van koper en glas. Ook uit de presentatie van de halfjaarlijkse cijfers van KPN blijkt dat de uitrol van nieuwe technieken volgens de oorspronkelijke planning verloopt:

*'Year end 2011 coverage target on track: ~40% of households covered with >40 Mbps.'*³³⁷

Daarom houdt het college vast aan de door KPN voorspelde cijfers. Om figuur 25 overzichtelijk te houden heeft het college alleen voor de jaren 2011 en 2014 de gegevens van KPN en kabelaanbieders gepresenteerd. Het is vanzelfsprekend dat KPN geleidelijk de nieuwe technieken uitrolt in deze periode. Dit heeft het college ook beschreven in zijn besluit.

575. Het college heeft de gegevens van KPN in figuur 25 gebaseerd op het meerjarige overzicht uit de verschillende presentaties van KPN. KPN heeft er zelf voor gekozen om in haar presentaties de capaciteiten en dekking van het koper- en glasnetwerken gezamenlijk te presenteren.³³⁸ KPN kan via de netwerken van Reggefiber glasdiensten leveren. Het college heeft dit verduidelijkt in randnummers 1018 en 1020 van de besluittekst.

576. Verder heeft het college naar aanleiding van de zienswijze van KPN in figuur 25 de maximale downloadsnelheden van koper en glas toegevoegd.

577. Ten slotte heeft het college aan Ziggo en UPC gevraagd wat hun voornemens zijn voor een eventuele verhoging van de capaciteit van internettoegang over hun kabelnetwerken. Ziggo en UPC hebben aangegeven dat het technisch mogelijk is om in de toekomst hogere capaciteiten te halen op kabelnetwerken. Volgens de kabelaanbieders betekent dit nog niet dat het commercieel haalbaar is om diensten met hogere capaciteiten aan te bieden aan eindgebruikers. De commerciële haalbaarheid is volgens Ziggo mede afhankelijk van de groei van het dataverkeer, de beschikbare techniek, de benodigde investeringen en de concurrentie. UPC vult daarop aan dat er significante investeringen nodig zouden zijn in nieuwe modems en de uitbreiding van netwerkcapaciteit. Het college zal deze aanvullende informatie toevoegen aan randnummer 1014 en tabel 25.

578. **KPN**³³⁹ meent dat het college zijn conclusie dient aan te passen inzake de breedtevoordelen die kabelaanbieders genieten vanuit hun sterke positie op de televisiemarkt. Deze voordelen hebben een

³³⁷ Presentatie KPN 'Half Year Results 2011', 26 juli 2011, blz. 21.

³³⁸ KPN Investors day, Selective topics all, blz. 22, website KPN, 10 mei 2011.

³³⁹ Zienswijze KPN, paragraaf 3.5.4, blz. 42.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX] Het college ziet daarom geen aanleiding om zijn constatering in randnummer 1054 te wijzigen.

584. Ten slotte heeft het college randnummer 1224 van de besluittekst aangepast. Het is weliswaar onzeker hoe groot de vraag naar bundels met mobiele en vaste diensten wordt, maar in de scenario's waarin dit een grote rol speelt, neemt het voordeel van KPN ten opzichte van concurrenten toe.

585. Volgens **KPN**³⁴¹ speelt de aanwezigheid van fysieke winkels geen relevante rol aangezien de telefonische verkoop en de verkoop via internet reeds adequaat is. Verder kan KPN niet de conclusie volgen dat deze factor, die volgens het college een beperkt concurrentievoordeel oplevert voor KPN, bijdraagt aan het risico op AMM van KPN.

586. Het **college** wijst erop dat KPN via haar winkels circa [**vertrouwelijk: XX**] procent van haar internetabonnements verkoopt, zoals blijkt uit de door KPN opgeleverde cijfers. De aanwezigheid van fysieke winkels speelt dus wel degelijk een rol in het distributie- en verkoopnetwerk van KPN. KPN heeft een groot aantal winkels voor de verkoop van mobiele diensten en producten. Vervolgens kan KPN deze winkels ook gebruiken voor de verkoop van onder meer vaste internetdiensten. Dit geeft KPN een beperkt voordeel ten opzichte van kabelaanbieders, die over aanzienlijk minder winkels beschikken. Dat betekent niet direct dat er een risico op AMM van KPN is. Hiermee wordt slechts één criterium beoordeeld dat kan bijdragen aan het risico op AMM. Aan het slot van Annex B.4 heeft het college een totaalafweging gemaakt van alle beoordeelde criteria waaronder het distributie- en verkoopnetwerk. Op basis van deze totaalafweging concludeert het college in randnummer 1112 dat er een risico is dat KPN AMM heeft op de retailmarkt voor internettoegang in afwezigheid van regulering.

Effecten van bundeling

587. **KPN**³⁴² doet een beroep op het college om zijn conclusies in paragraaf B.4.6 over de invloed van bundeling te heroverwegen. Daarbij moet het college onderzoeken op basis van welke kenmerken een consument een bepaalde bundel kiest en hoe de marktaandelen van aanbieders zich ontwikkelen. KPN stelt dat consumenten als eerste kiezen voor de televisiedienst en vervolgens de internetcapaciteit van belang vinden.

588. Het **college** constateert, op basis van de door KPN aangeleverde resultaten van consumentenonderzoeken, dat consumenten gemiddeld het meeste belang hechten aan de maandelijkse abonnementsprijs en de internetcapaciteit van bundels. Dit blijkt uit meerdere metingen van onderzoeksbureau SKIM.³⁴³ Consumenten lijken dus niet, zoals KPN stelt, als eerste te kiezen voor de kenmerken van de televisiedienst. Verder concludeert SKIM dat ADSL-klienten en glasvezelklienten televisie niet het belangrijkste vinden.³⁴⁴ SKIM constateert wel dat de consumenten die televisieaspecten het belangrijkste vinden door zelfselectie al klant zijn bij kabelaanbieders. Het

³⁴¹ Zienswijze KPN, paragraaf 3.5.6, blz. 44.

³⁴² Zienswijze KPN, paragraaf 3.3.3, blz. 32 en 33.

³⁴³ SKIM Telecom (in opdracht van KPN), consumentenonderzoeken 2009 -2010, blz. 20 en 35.

³⁴⁴ SKIM Telecom (in opdracht van KPN), consumentenonderzoeken 2009 -2010, blz. 25.

college heeft naar aanleiding van de zienswijze van KPN deze bevindingen toegevoegd aan de besluittekst.

589. Het college heeft, in tegenstelling tot wat KPN beweert, reeds onderzocht hoe de marktaandeelen van verschillende aanbieders zich ontwikkelen. In paragraaf B.4.6.1 is onderzocht hoe het aantal aansluitingen van KPN zich heeft ontwikkeld op de markt voor retail internettoegang. Vervolgens is in paragraaf B.4.6.2 de meerjarige ontwikkeling van het aantal aansluitingen van kabelaanbieders op deze markt geanalyseerd. Uit de analyses blijkt inderdaad dat kabelaanbieders in marktaandeel groeien door bundels met internettoegang en televisiediensten te verkopen. In dezelfde periode heeft KPN de daling van haar marktaandeel op de retailmarkt voor internettoegang weten te beperken doordat zij onder andere meer bundels met internettoegang en televisie heeft verkocht. Daarom is het college van oordeel dat zij voldoende aandacht heeft besteed aan de rol van bundeling in de ontwikkeling van marktaandeelen van aanbieders.

590. Verder wijst **KPN**³⁴⁵ erop dat het aantal bundels zoals opgenomen in de structurele marktmonitor een overschatting is van het werkelijke aantal bundels van KPN. Zo worden in de structurele marktmonitor ten onrechte producten van de verschillende merken van KPN als één bundel gezien indien zij aan één huishouden worden geleverd. Deze definitie leidt daarnaast volgens KPN tot een onderschatting van het marktaandeel van kabelaanbieders op de bundelmarkt.

591. Volgens **Reggefiber**³⁴⁶ draagt de trend naar meer bundeling ook bij aan de toegenomen concurrentie tussen kabelaanbieders en Reggefiber. Op de bundelmarkt hebben kabelaanbieders een voordeel, hetgeen ook vermeld is in het concept oordeel televisie. Dit komt met name voort uit de hoge capaciteit die kabelaanbieders kunnen bieden. DSL-aanbieders (zoals bijvoorbeeld KPN) hebben moeite om het triple-playaanbod van de kabelaanbieders te evenaren. Het glasvezelnetwerk is juist weer goed geschikt om hoge capaciteiten internettoegang en een breed televisieaanbod (eventueel inclusief analoge diensten) aan te bieden.

592. Het **college** erkent dat de definitie in de structurele marktmonitor leidt tot een overschatting van het aantal bundels van KPN. Dit zal het college ook toevoegen aan voetnoten 342, 523 en 719 van het besluit. Verder heeft het college vanaf Q2 2011 een nieuwe definitie toegevoegd aan de vragenlijsten voor de structurele marktmonitor. Het aantal bundels van kabelaanbieders wordt overigens niet of zeer beperkt beïnvloed door de gekozen bundeldefinitie. De grootste kabelaanbieders hanteren namelijk niet meerdere merken zoals KPN dat doet. Het college heeft zowel in het ontwerpbesluit ULL als het concept oordeel televisie geconcludeerd dat er geen aparte bundelmarkt is. Het is dus niet van belang om de marktaandeelen op een eventuele bundelmarkt verder te onderzoeken.

593. Het college heeft in deze analyse wel geconcludeerd dat bundeling KPN een beperkte concurrentienadeel geeft ten opzichte van kabelaanbieders op de consumentenmarkten. Daarbij heeft het college erkend dat KPN via het kopernetwerk de bundels van kabelaanbieders alleen kan repliceren als er sprake is van downloadcapaciteiten lager dan 50Mbit/s. In de gebieden waar KPN

³⁴⁵ Zienswijze KPN, paragraaf 3.3.3, blz. 33 en 34.

³⁴⁶ Zienswijze Reggefiber, blz. 6.

gebruik kan maken van de glasvezelnetwerken van Reggefiber is zij echter wel in staat om ook bundels met hogere capaciteiten te repliceren. Het college is van oordeel dat zijn analyse op dit onderwerp grotendeels aansluit bij de zienswijze van Reggefiber en de besluittekst geen aanpassing behoeft.

Concurrentiedruk van buiten de markt: toetredingsdrempels

594. **KPN**³⁴⁷ erkent dat toetreding met een landelijk netwerk onaannemelijk is, maar wijst erop dat er wel regionale toetreding bestaat met lokale glasvezelnetwerken. KPN noemt hierbij specifiek de plannen van CIF om glasvezel uit te rollen. Dit bewijst volgens KPN dat toetreding wel mogelijk is en dat KPN hierdoor concurrentiedruk ondervindt van buiten de markt.

595. Het **college** is het eens met KPN dat de uitrol van lokale glasvezelnetwerken een vorm van toetreding kan zijn. In Nederland zijn echter vrijwel alle glasvezelnetwerken in eigendom van de joint venture Reggefiber, waar KPN deel in neemt. De glasvezelnetwerken van onafhankelijke aanbieders dekken niet meer dan 0,5 procent van de huishoudens in Nederland. Het college is van oordeel dat dit soort toetreding te kleinschalig is om KPN te disciplineren op de nationale retailmarkt voor internettoegang.

596. Daarnaast is de aangekondigde uitrol van het glasvezelnetwerk van CIF naar het oordeel van het college geen vorm van toetreding. Het betreft hier de verglazing van bestaande kabelnetwerken, zoals het kabelnetwerk van CAIW (circa [vertrouwelijk: XXXXX] huishoudens). CIF is dus een bestaande netwerkeigenaar. Het college heeft naar aanleiding van de zienswijze van KPN de besluittekst aangepast door expliciet te verwijzen naar de voorgenomen verglazing van kabelnetwerken door CIF.

G.9.4 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen

597. Het college komt tot de volgende wijzigingen van het ontwerpbesluit:

- in randnummer 836 van de besluittekst is duidelijk gemaakt dat de 50Mbit/s capaciteitsbehoefte die Telecompaper noemt alleen ziet op de benodigde capaciteit voor internettoegang.
- de formulering in randnummer 764 is aangepast op de formulering van randnummer 863 waar staat dat de vraag naar het meervoudig gebruik van een “aanzienlijk aantal” apparaten relatief laag is.
- in randnummer 774 is de aanvulling van KPN opgenomen dat standaard consumenten oplossingen in toenemende mate gebruikt worden om zakelijke afnemers te bedienen met de afhandeling van onder andere pin-betalingen.
- het door KPN genoemde onderzoek van TNO, waarin wordt voorspeld dat ruim voor 2020 meer regionale verschillen zullen ontstaan naarmate in Nederland de verschillende vaste netwerken verder worden verglaasd, maakt onderdeel uit van de overwegingen in paragraaf 3.3.

³⁴⁷ Zienswijze KPN, paragraaf 3.5.8, blz. 44 en 45.

- aan randnummer 963 is toegevoegd dat de kabelaanbieders grotendeels met zelfstandige bedrijfsvoeringsprocessen en productportofolio's opereren die niet op elkaar zijn afgestemd.
- in randnummer 985 is verder verduidelijkt dat het college de scenario's van ATK/TP als uitgangspunt neemt en dat de door KPN aangekondigde strategie binnen deze scenarioanalyse valt.
- in randnummers 1018 en 1020 is verduidelijkt dat KPN zelf geen eigenaar is van de FttH-netwerken van Reggefiber, maar dat zij via de netwerken van Reggefiber wel op verschillende niveaus diensten aanbiedt.
- de aanvullende informatie van Ziggo en UPC wordt toegevoegd aan randnummer 1014 en tabel 25. Het betreft informatie over de technische en commerciële haalbaarheid van coaxdiensten met een hogere capaciteit.
- naar aanleiding van de zienswijze van KPN zijn in figuur 25 de maximale downloadcapaciteiten van koper- en glasnetwerken toegevoegd.
- aan de concurrentieanalyse is toegevoegd dat ook kabelaanbieders profijt hebben vanuit de retailmarkt voor televisie, maar dat KPN over alle relevante retailmarkten genomen breedtevoordelen heeft ten opzichte van haar concurrenten.
- in randnummer 1224 is toegevoegd dat het weliswaar onzeker is hoe groot de vraag naar bundels met mobiele en vaste diensten wordt, maar dat KPN een groter concurrentievoordeel heeft in de scenario's waarin een grote vraag naar deze bundels zich manifesteert.
- de resultaten uit in opdracht van KPN uitgevoerde consumentenonderzoeken zijn toegevoegd aan de concurrentieanalyse.
- de definitie van een bundel uit de structurele marktmonitor van OPTA leidt tot een overschatting van het aantal bundels van KPN. Dit neemt het college weg door een nieuwe definitie te introduceren voor de structurele marktmonitor. Deze constatering zal het college toevoegen aan voetnoten 342, 523 en 719 van het besluit.
- naar aanleiding van de zienswijze van KPN is de besluittekst aangepast doordat expliciet wordt gewezen naar de voorgenomen verglazing van het kabelnetwerk van CAIW.

G.10 Analyse retailmarkten vaste telefonie (Annex B.5 en B.6)

598. Naast de consultatie van het marktanalysebesluit ontbundelde toegang heeft het college op 14 juli 2011 het ontwerpbesluit marktanalyse vaste telefonie bekend gemaakt. Overeenkomstig artikel 6b.1 Tw zijn belanghebbenden gedurende acht weken in de gelegenheid gesteld hun schriftelijke zienswijze tegen dit ontwerpbesluit bij het college kenbaar te maken. Tevens zijn belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze mondeling naar voren te brengen in de daarvoor gehouden hoorzitting op 2 september 2011.

599. Ten behoeve van de retailanalyse vaste telefonie hebben de volgende belanghebbenden hun schriftelijke zienswijze naar voren gebracht:³⁴⁸

- Business Communication Providers Alliance (hierna: BCPA);
- CAIW Diensten B.V. (hierna: CAIW);
- Koninklijke KPN N.V. (hierna: KPN);
- Nederlandse Vereniging van Bedrijfstelecommunicatie Grootgebruikers (hierna: BTG);
- T-Mobile Netherlands B.V. (hierna: T-Mobile);
- Tele2 Nederland B.V., Pretium Telecom B.V. en EspritXB B.V. (hierna: TPE);
- UPC Nederland B.V. en UPC Nederland Business B.V. (hierna: UPC);
- Vodafone Libertel B.V. (hierna: Vodafone);
- Zakelijke Telefonie en MTMM (hierna: ZTM);
- Ziggo B.V. (hierna: Ziggo).

600. TPE en KPN hebben op 2 september tijdens een hoorzitting tevens een mondelinge zienswijze op vaste telefonie gegeven.

G.10.1 Afbakening retailmarkten voor vaste telefonie

Aansluitingen en verkeersdiensten

601. **BTG** stelt dat aansluiting en verkeer in ieder geval in de zakelijke markt niet tot dezelfde markt behoren. In de zakelijke markt wordt het verkeer volgens BTG meer dan eens via meerdere aanbieders afgewikkeld. Bij consumenten heeft de breedbandaanbieder een kostenvoordeel bij het aanbieden van verkeer omdat de telefoonaansluiting op de breedbandrouter gewoonlijk door de aanbieder wordt gemonopoliseerd.

602. Het **college** is van oordeel dat als het verkeer via meerdere aanbieders wordt afgewikkeld dit het gevolg is van wholesaleregulering. Het is daarmee een van regulering afhankelijke dienstverlening binnen de markt van vaste telefoniediensten. Zoals het college in het besluit stelt, hebben aanbieders in afwezigheid van deze regulering geen prikkel om de telefonieaansluiting en de verkeersdienst afzonderlijk aan te bieden. Er is dan ook geen reden om in die situatie verkeer en aansluitingen als separate markten te beschouwen. Eventuele kostenvoordelen die bepaalde aanbieders zouden hebben bij het aanbieden van verkeer, zijn dan ook niet relevant.

³⁴⁸ Deels als zienswijze bij het ontwerp marktanalysebesluit ontbundelde toegang en deels als zienswijze bij het ontwerp marktanalyse besluit vaste telefonie.

Verkeersdiensten

603. Volgens **KPN** dient het gebruik dat informatiediensten maken van niet-geografische nummers als een retaildienst voor telefonieverkeer aangemerkt te worden. De originerende aanbieder voegt immers een retailtariefopslag toe aan het tarief dat is gekoppeld aan het nummer dat (of de dienst die) wordt gebeld. Deze tariefopslag is afhankelijk van het originerende netwerk en is bestemd als vergoeding voor de verkeerskosten. KPN stelt dat alle nummers – waaronder informatienummers en nummers voor persoonlijke assistentiediensten – tot de relevante productmarkt behoren, omdat retailklanten naar alle bestemmingen willen kunnen bellen.

604. Het **college** is het met KPN eens dat in de informatiedienst een vergoeding voor de gespreksopbouw is opgenomen. Deze gespreksopbouw wordt echter niet separaat door eindgebruikers afgenomen, maar alleen als onderdeel van een informatiedienst. Het college volgt in zijn analyse de uitspraak van het CBB van 14 mei 2007 waarin is aangegeven dat informatiediensten niet kwalificeren als retaildienst.³⁴⁹ Op wholesaleniveau is gespreksopbouw van een informatienummer wel identiek aan de gespreksopbouw van andere nummers. Op wholesaleniveau worden deze verkeersstromen derhalve wel tot de markt gerekend.

605. **KPN** stelt dat als het college van oordeel is dat informatienummers zich in een aparte retailmarkt bevinden het college een drie-criteriatest dient uit te voeren voor de retailmarkt voor verkeer naar informatiediensten alvorens toe te komen aan een analyse van de wholesalemarkt.

606. Het **college** wijst erop dat Markt 2 van de lijst van aanbevolen markten in de Aanbeveling Relevante Markten mede gespreksopbouw omvat. Zoals gezegd, de wholesaledienst gespreksopbouw die bij informatienummers wordt afgenomen is identiek aan de gespreksopbouw dienst bij andere nummers. Gelet hierop hoeft het geen drie-criteriatest uit te voeren, alvorens de wholesalemarkt te kunnen analyseren.

Onderscheid productmarkten op basis van aantal gelijktijdig te voeren gesprekken

607. **TPE** stelt dat de 'knip' op basis van het aantal gelijktijdig te voeren gesprekken kunstmatig is. Bovendien stelt TPE dat ISDN1 op basis van vergelijkbare karakteristieken tot dezelfde markt behoort als ISDN2.

608. **KPN** geeft eveneens aan dat een ISDN1-aansluiting exact gelijk is aan een ISDN2-aansluiting. TPE vraagt zich tevens af tot welke markt meervoudig PSTN behoort. KPN stelt verder dat zij een analyse van aanbods substitutie mist in de scheiding tussen de markten voor enkel- en tweevoudige gesprekken.

609. **BTG** geeft aan dat het verschil tussen enkelvoudige en tweevoudige gesprekken niet goed is onderbouwd. BTG wijst erop dat er geen verschil is tussen VoB1 en VoB2.

610. **Ziggo** kan de analyse van OPTA dat er sprake is van een markt voor enkelvoudige en tweevoudige gesprekken volgen, vanwege het verschil in de concurrentiedruk van VoB op die markten.

³⁴⁹ CBB 14 mei 2007, AWB 06/121, 06/122, 06/123 en 06/124.

611. Het **college** merkt naar aanleiding van de zienswijze van BTG op dat hij in de marktafbakening onderzoekt wat de substituten zijn voor de traditionele telefoniediensten (PSTN en ISDN). Het college onderzoekt niet zozeer wat de substituten zijn voor VoB. Het startpunt van de marktafbakening zijn de traditionele telefoondiensten die KPN in de markt aanbiedt. Het college start de analyse bij de belangrijkste traditionele telefoniediensten op de markt: PSTN, ISDN2 en ISDN30.

612. Naar aanleiding van de reacties van marktpartijen heeft het college opnieuw de verschillende productkarakteristieken van traditionele telefoniediensten en de rol van aanbodssubstitutie geanalyseerd. De uitkomst van deze analyse is dat het onderscheid tussen de markten voor enkel-twee- en meervoudige gesprekken niet zozeer het gevolg is van aanbodssubstitutie, zoals het college nog in zijn ontwerpbesluit aannam, maar van de functionele verschillen tussen de belangrijkste diensten op deze markten. Het college licht hierna toe hoe hij komt tot deze afbakening. Het college past het besluit hierop aan.

613. Allereerst stelt het college vast dat er aanzienlijke functionele verschillen bestaan tussen PSTN enerzijds en ISDN anderzijds en dat deze diensten derhalve voldoen in een verschillende behoefte van eindgebruikers. PSTN is een analoge (gewone) telefoonlijn waarover slechts maximaal één verbinding tegelijkertijd wordt gemaakt (de gebruiker kan alleen bellen of faxen, maar niet beide tegelijkertijd). ISDN biedt in tegenstelling tot PSTN echter meerdere digitale spraakkanalen waardoor het mogelijk is om meerdere gesprekken tegelijkertijd te voeren of meerdere diensten (bijvoorbeeld bellen en faxen) tegelijkertijd af te nemen. Ook wordt ISDN aangeboden met meer faciliteiten (bijvoorbeeld Wisselgesprek- en Nummer Weergavediensten) dan PSTN. Deze verschillen vertalen zich ook in een verschil in prijsstelling.

614. Tussen ISDN2 en ISDN30 bestaat een belangrijk verschil: het aantal lijnen verschilt sterk, zodat beide diensten voldoen aan een verschillende behoefte van eindgebruikers. Zoals in het ontwerpbesluit is aangegeven is een gestapelde ISDN2 op basis van de prijs geen substituut voor ISDN30. Het college komt dan ook op basis van de vraag van eindgebruikers en de functionele kenmerken van de diensten tot een onderscheid in drie markten: PSTN, ISDN2 en ISDN30.

615. Vervolgens beoordeelt het college de andere type telefoniediensten. Deze zijn veel kleiner in omvang. Het gaat dan om ISDN1, ISDN15 en ISDN20. Bij ISDN1 en ISDN2 wordt, zoals KPN aangeeft, materieel hetzelfde product geleverd, maar bij ISDN1 zijn alleen bepaalde functionaliteiten gedeactiveerd. Iets soortgelijks gebeurt ook bij ISDN15 en ISDN20. Daarbij wordt in feite steeds een ISDN30 geleverd, maar aan de concrete behoefte van de klant voorzien door 15 respectievelijk 10 kanalen van de ISDN30 te deactiveren. In beide gevallen wordt de uiteenlopende vraagbehoefte dus ingevuld door de functionele kenmerken van een bepaald product te beperken. Marktpartijen geven dan ook aan dat de productiekosten van een ISDN15/20 gelijk zijn aan een ISDN30. Ook de prijsstelling is op elkaar afgestemd. Hetzelfde geldt voor ISDN1 ten opzichte van ISDN2. Het college is daarom van oordeel dat deze diensten zich niet in andere markten bevinden. Het college rekent derhalve ISDN1 tot de markt voor ISDN2 en ISDN15 en ISDN20 tot de markt voor ISDN30.

616. Daarnaast worden nog gestapelde diensten geleverd (n*PSTN, n*ISDN1, n*ISDN2 etc.).³⁵⁰ Voor deze diensten geldt dat deze qua functionele kenmerken gelijk zijn aan de niet gestapelde diensten, zodat het college de gestapelde diensten rekent tot dezelfde markt als de niet gestapelde diensten. Ten aanzien van VoB komt het college op basis van de zienswijze niet tot andere conclusies (zie randnummer 631). Dit leidt dan tot de onderstaande afbakening van de retailmarkten voor vaste telefonie.

Markt voor enkelvoudige gesprekken	Markt voor tweevoudige gesprekken	Markt voor meervoudige gesprekken
PSTN	ISDN1, ISDN2	ISDN15, ISDN20, ISDN30
Gestapelde PSTN	Gestapelde ISDN1, ISDN2	Gestapelde ISDN15, ISDN20, ISDN30
VoB	VoB	VoB geen substituu

Tabel 1. Afbakening van de retailmarkten voor vaste telefonie

617. Het college merkt hierbij op dat een ruimere marktafbakening waarbij alle traditionele en VoB-diensten tot één markt zouden behoren niet overeenstemt met de concurrentiedruk die op de te onderscheiden gespreksdiensten plaatsvindt. Het college heeft vastgesteld dat de concurrentiedruk voor KPN bij de onderscheiden enkelvoudige-, tweevoudige en meervoudige gespreksdiensten aanzienlijk verschilt. De marktaandelen in Q2 2011 alsmede ontwikkeling van de marktaandelen geven daarvoor een indicatie.

	Enkelvoudig		Tweevoudig		Meervoudig	
	Q2 2010	Q2 2011	Q2 2010	Q2 2011	Q2 2010	Q2 2011
KPN	55%-60%	50%-55%	90%-95%	90%-95%	65%-70%	65%-70%
Kabelaanbieders	25%-30%	30%-35%	0%-5%	0%-5%	5%-10%	5%-10%
Overige aanbieders	10%-15%	10%-15%	0%-5%	5%-10%	20%-25%	20%-25%

Tabel 2. Marktaandelen per type aanbieders in aanwezigheid van bestaande regulering (bron: uitvraag bij marktpartijen)³⁵¹ [vertrouwelijk]

618. De hieraan ten grondslag liggende factoren heeft het college uitgebreid behandeld in de respectievelijke concurrentieanalyses.³⁵² De verschillen in concurrentiedruk heeft het college ook in ogenschouw genomen in de vervolgstappen van de analyse. Concreet heeft dit ertoe geleid dat op de markt voor enkelvoudige gesprekken een lichtere set aan verplichtingen wordt opgelegd dan op de markten voor twee- en meervoudige gesprekken.

³⁵⁰ Het college hanteert hier de term gestapeld in plaats van meervoudig om verwarring met de benaming van de markten te voorkomen.

³⁵¹ Door de aanpassing van de afbakening (ISDN1 in tweevoudig) wijken de marktaandelen ook iets af van het ontwerpbesluit.

³⁵² Dit betreft met name, maar beperkt zich niet tot, het marktaandeel van KPN, controle van KPN over niet gemakkelijk te dupliceren landelijke infrastructuur, grenzen aan expansie van concurrenten van KPN en mogelijkheid van KPN tot dienstendiversificatie.

619. **KPN** stelt dat het college ten onrechte niet in overweging heeft genomen dat aanbieders van ISDN15/20/30 op korte termijn en zonder significante investeringen aan de vraag van afnemers van PSTN en ISDN2 kunnen voldoen middels VoB. Zodoende is volgens KPN wel degelijk sprake van aanbodssubstitutie tussen VoB, PSTN, ISDN2 en ISDN15/20/30. In de scheiding tussen de markten voor twee- en meervoudige gesprekken is het volgens KPN van belang dat de VoB-dienst losgekoppeld is van de aansluiting en slechts een dienst is op een universeel IP-netwerk. Een VoB-aanbieder die nu één of twee kanalen op één adres levert, kan dus zonder noemenswaardige investeringen meer dan twee VoB-kanalen naar één adres sturen. De beschikbaarheid van hybride VoIP/TDM-centrales maakt volgens KPN dat VoB-aanbieders een aantrekkelijk migratiepad kunnen aanbieden aan afnemers die willen overstappen van ISDN15/20/30 naar VoB.

620. Ten aanzien van aanbodssubstitutie geldt dat dit alleen kan leiden tot een aanvullende concurrentiedruk indien er aanbieders zijn die het betrokken product thans niet aanbieden maar in staat zijn om snel en zonder significante investeringen over te gaan tot het aanbieden van het betrokken product. De concurrentiedruk van partijen die reeds actief zijn in het aanbieden van het betrokken product wordt reeds meegewogen als gevolg van vraagsubstitutie. Het **college** heeft geconstateerd dat alle grote partijen reeds actief zijn op de door het college op basis van vraagsubstitutie afgebakende markten.

621. Voorzover aanbieders niet actief zijn heeft het college aangegeven dat aanbieders van ISDN15/20/30 niet op korte termijn en zonder aanzienlijke investeringen PSTN en ISDN1/2 of VoB1 en VoB2 kunnen gaan aanbieden. Dat vergt behoorlijke investeringen in onder andere de aanleg van eigen infrastructuur. Deze investeringen staan in geen enkele verhouding tot de ARPU op deze diensten. Het college volgt KPN niet in haar zienswijze dat daar sprake is van aanbodssubstitutie. Daarnaast heeft het college in zijn vraagsubstitutie analyse geconcludeerd dat een afnemer van een ISDN15/20/30 dienst een VoB1 of VoB2 dienst niet als alternatief ziet voor een ISDN 15/20/30 dienst of vice versa. Het college ziet derhalve geen reden om op grond van aanbodssubstitutie de marktafbakening aan te passen.

622. **KPN** stelt dat het college niet in overweging heeft genomen dat er mogelijk sprake is van ketensubstitutie.

623. Het **college** heeft in overweging genomen of sprake kan zijn van ketensubstitutie. Van ketensubstitutie is sprake, indien bepaalde producten elkaar weliswaar niet direct disciplineren, maar wel indirect voldoende concurrentiedruk op elkaar uitoefenen om elkaar te disciplineren, via een derde product dat een substituut vormt voor beide producten. Een voorwaarde voor ketensubstitutie is dan wel dat de naastliggende producten vanuit de vraagkant als onderling vervangbaar kunnen worden beschouwd. Dat is hier naar het oordeel van het college niet aan de orde: het college heeft immers geconcludeerd dat er juist sprake is van een aparte vraag naar enkel-, twee- en meervoudige gesprekken. Bijgevolg zijn er geen naastliggende producten die vanuit de vraagkant als onderling vervangbaar kunnen worden beschouwd en kan er derhalve geen sprake zijn van ketensubstitutie.

VoB als substituut

624. **KPN** stelt dat het college in zijn marktanalysebesluit vaste telefonie uit 2008 concludeerde dat er sprake was van sterke concurrentiedruk van VoB op traditionele telefonie. Volgens KPN is er thans

sprake van meer migratie in de markt voor meervoudige gesprekken dan in 2008. Daarnaast geeft KPN aan dat er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de migratie van traditionele telefonieaansluitingen naar VoB op de zakelijke markt de komende drie jaar zal versnellen. Voorts stelt KPN dat het gegeven dat een product niet afgenomen geen reden is het niet als een vraagsubstituut te zien. Het is volgens KPN zeer aannemelijk dat bij een prijsverhoging van 10 à 15 procent alsnog overgestapt wordt op VoB. Ten slotte wijst KPN op het bestaan van telefooncentrales die via een mix van PSTN, ISDN, ISDNxx en VoB met het openbare telefonienetwerk verbonden kunnen worden (hybride centrales). Dit zou volgens KPN minimaal duiden op onderlinge uitwisselbaarheid van de verschillende typen aansluitingen.

625. **TPE** stelt dat VoB geen concurrentiedruk (meer) uitoefent op PSTN/ISDN. VoB zou daarom niet tot dezelfde markt behoren als PSTN/ISDN-diensten. Eindgebruikers die nog niet zijn overgestapt zullen dat niet of nauwelijks meer doen, ofwel omdat zij geen bundel van VoB met internet/televisie willen afnemen, ofwel omdat VoB niet dezelfde functionaliteiten biedt (o.a. PIN-diensten en alarmlijnen) als PSTN/ISDN. De migratie van PSTN/ISDN naar VoB zou daarom afvlakken. Op termijn ontstaat zo een PSTN/ISDN-markt waarop KPN zich als monopolist zou kunnen gedragen. TPE verwijst hiervoor naar een door Ecorys uitgevoerd onderzoek. Het college zou deze conclusie ondersteunen door de marktaandeelen van reguleringsafhankelijke partijen in een situatie in afwezigheid van regulering toe te rekenen aan KPN.

626. TPE geeft verder aan dat er om diverse redenen klanten kunnen zijn die mogelijk niet snel tot een overstap zijn te bewegen. TPE onderbouwt dit door te verwijzen naar gemakzucht en vertrouwen van afnemers in PSTN en ook te wijzen op het belang van PSTN voor het gebruik van alarmdiensten en PIN-diensten. TPE stelt op basis van rapport van Ecorys dat van de 3,39 miljoen die nog PSTN afnemen, maar een klein deel potentieel overstapt naar VoB. Tot de groep die niet overstappen behoren volgens Ecorys in ieder geval 1,4 miljoen zakelijke afnemers en een groep van ongeveer 1 miljoen afnemers die geen breedbandverbinding hebben. Daarnaast heeft 12 procent van de Nederlandse huishoudens (ofwel zo'n 886 duizend huishoudens) een alarminstallatie. Gesteld dat de helft hiervan (ongeveer 443 duizend huishoudens) een alarmopvolging heeft, dan zijn er nog 546 duizend potentiële overstappers (zo'n 16 procent van de 3,4 miljoen huidige PSTN-afnemers). Een deel van deze groep vindt het overstappen "te veel gedoe", of is gesteld op de "betrouwbaarheid van PSTN", of heeft "geen zin om het uit te zoeken". Wanneer een derde van deze groep dergelijk barrières ervaart, dan blijven er nog ongeveer 364 duizend potentiële overstappers over, ofwel ongeveer 11 procent van alle gebruikers. Rekening houdend met enige foutmarge kan gesteld worden dat het overstappotentieel tussen de 10 procent tot 15 procent van de afnemers is.

627. TPE geeft ook aan dat VoB geen substituut is voor PSTN/ISDN, omdat er geen disciplinerende werking van de prijsstelling van VoB op de prijsstelling van PSTN/ISDN uitgaat. In het rapport van Ecorys is aangegeven dat de prijzen van PSTN/ISDN structureel hoger zijn dan die van VoB en dat de prijsveranderingen bij PSTN/ISDN en VoB geen effect hebben op het overstapgedrag.

628. **Vodafone** wijst op het verschil tussen de legacydiensten PSTN/ISDN en VoB. Bij de legacydiensten is sprake van een inerte gebruikersgroep, die ook steeds inerner wordt.

629. Ook **BTG** stelt dat PSTN en VoB1 niet tot dezelfde markt behoren. Volgens BTG verschillen de eigenschappen van PSTN en VoB wezenlijk. BTG wijst op het behoud van functionaliteit bij stroomuitval van PSTN en het daaruit volgende gebruik ervan ten behoeve van alarminstallaties en liften. Daarnaast zou VoB1 geen vervanging zijn van PSTN voor oudere consumenten.

630. BTG stelt tevens dat ISDN2 geen alternatief vormt voor VoB2, aangezien ISDN2 niet of beperkt gebruikt zou worden vanwege de vraag naar twee lijnen. Voor winkeliers zou ISDN een kosteneffectieve manier geweest zijn om hun betaalterminal aan te sluiten. Nu betaalterminals worden vervangen met de overgang naar de EMS-chippas en die overgang wordt gecombineerd met de overgang naar een IP-aansluiting via het openbare internet, verwacht BTG dat ISDN-aansluitingen voor retaillocaties overbodig worden.

631. Het **college** heeft geanalyseerd in welke mate VoB diensten als substituten kunnen worden beschouwd voor de drie boven onderscheiden producttypen. Daarbij heeft hij gekeken naar het gebruik van VoB diensten als alternatief voor PSTN-, ISDN1/2- en ISDN15/20/30-diensten. Het college constateert dat het relatieve aandeel van VoB alsmede de ontwikkeling daarvan aanzienlijk verschilt per markt. Onderstaande tabel geeft het verschil weer. Het college licht dit vervolgens nader toe.

Q2 2011	Enkelvoudig		Tweevoudig		Meervoudig	
	Q2 2010	Q2 2011	Q2 2010	Q2 2011	Q2 2010	Q2 2011
PSTN/ISDN	40%-45%	35%-40%	85%-90%	85%-90%	95%-100%	95%-100%
VoB	55%-60%	60%-65%	10%-15%	10%-15%	0%-5%	0%-5% ³⁵³

Tabel 3. PSTN/ISDN vs VoB (bron: uitvraag bij marktpartijen) [vertrouwelijk]

Enkelvoudig

632. Het **college** heeft geconcludeerd dat er substitutie plaatsvindt tussen PSTN en VoB. Dit blijkt onder meer uit de continue feitelijke migratie van PSTN- naar VoB-aansluitingen en ook uit de in opdracht van het college uitgevoerde eindgebruikersonderzoeken naar overstapgedrag. Marktpartijen plegen inspanningen om klanten te bewegen over te stappen van PSTN naar VoB. Uit de SMM blijkt dat KPN over de afgelopen jaren telefoniediensten over PSTN verliest, terwijl het aantal diensten over VoB – met name VoB over kabelnetwerken – toeneemt. Afnemers zien dus VoB als vervangingsproduct voor PSTN. Dat VoB gebundeld met andere producten wordt aangeboden doet hier niet aan af. Dit gegeven kan zelfs de migratietendens versterken. Nederland kent ruim 6,3 miljoen huishoudens met een internetaansluiting. Daarvan neemt nu nog (maar) 3,8 miljoen huishoudens internettoegang in combinatie met VoB af. Het college voorziet daarmee voldoende potentie voor VoB om nog significant te groeien, waarbij VoB gecombineerd met internet/televisiediensten kan worden afgenomen. Het college wijst daarbij ook op het onderzoek van ATK, waar een verdergaande groei van VoB wordt ingeschat.

633. Het college overweegt daarnaast dat het discrimineren tussen gebruikersgroepen die eenzelfde product afnemen onder omstandigheden aanleiding kan zijn om tot een marktafbakening te komen die een bepaalde gebruikersgroep omvat en een andere gebruikersgroep van hetzelfde product uitsluit.

³⁵³ De beperkte vraag is aanleiding om VoB niet tot de markt te rekenen.

Het is het college echter niet gebleken dat inerte klanten of gebruikers van bijvoorbeeld alarmlijnen of PIN-diensten in de prijsstelling van PSTN of anderszins worden gediscrimineerd ten opzichte van andere afnemers van PSTN-diensten. Bovendien staat niet vast wat de omvang van deze veronderstelde groep vaste PSTN-gebruikers zou zijn en hoe lang specifieke motivaties om voor PSTN te kiezen, zouden blijven gelden. Het college volgt op dit punt TPE niet in de door Ecorys aangeleverde berekening van het overstappotentieel voor VoB. Ten eerste volgt het college TPE niet in haar niet nader onderbouwde of toegelichte aanname dat er 1,4 miljoen zakelijke gebruikers zijn die niet zullen overstappen op VoB. Daarnaast groeit het aantal breedbandafnemers, zodat ook de groep van 1 miljoen eindgebruikers zonder breedband steeds kleiner wordt. Ten derde volgt het college TPE niet in de veronderstelde afhankelijkheid van PSTN voor PIN- en alarmdiensten. Zo worden bijvoorbeeld PIN-diensten eveneens op basis van VoB geleverd³⁵⁴ en ook alarmdiensten kunnen op basis van andere technieken dan PSTN worden geleverd.³⁵⁵ Van de door Ecorys gestelde afhankelijkheid van afnemers van PSTN, en de daarmee samenhangende mogelijkheid om deze groep 'uit te melken', is naar het oordeel van het college derhalve geen sprake. Het college ziet derhalve geen gronden om een aparte markt voor PSTN af te bakenen.

Tweevoudig

634. Het college is van oordeel dat klanten ISDN2 afnemen vanwege de beschikbaarheid van twee kanalen in combinatie met de extra functionaliteiten ten opzichte van PSTN. Bij een overstap op VoB blijft het voor een eindgebruiker relevant dat meerdere kanalen kunnen worden afgenomen. Dat blijkt ook uit het feit dat diverse aanbieders een VoB-dienst met twee kanalen aanbieden. Het college constateert echter wel dat de substitutie van ISDN2- naar VoB2-aansluitingen duidelijk minder snel gaat dan bij enkelvoudige gesprekken, ondermeer omdat zakelijke afnemers minder snel op VoB overstappen. Het college heeft echter geconcludeerd dat de migratie voldoende groot is om VoB tot de tweevoudige markt te rekenen. Hetgeen BTG aandraagt bevestigt deze conclusie van het college.

Enkel- en tweevoudig

635. Het college volgt TPE niet in haar standpunt dat de prijsontwikkelingen van PSTN/ISDN en VoB geen relatie hebben. Allereerst geldt bij zowel KPN als Tele2 dat de tariefstructuur van PSTN/ISDN en VoB vergelijkbaar is en de verkeerstarieven identiek zijn voor PSTN/ISDN en VoB. Daarnaast worden prijsveranderingen voor PSTN/ISDN en VoB niet altijd op hetzelfde moment doorgevoerd, maar zoals ook uit de door Ecorys opgeleverde informatie blijkt wordt vergelijkbare wijzigingen volgtijdelijk doorgevoerd. Het college constateert derhalve dat de grootste PSTN/ISDN-aanbieders hun prijsstelling van PSTN/ISDN en VoB op elkaar afstemmen, hetgeen een indicatie is dat deze wel degelijk substituten zijn.

Meervoudig

636. De conclusie van het college in het marktanalysebesluit 2008 dat VoB concurrentiedruk uitoefent op traditionele telefonie in de zakelijke retailmarkt was in belangrijke mate gebaseerd op een geprognosticeerde groei van VoB in die markt. Deze groei is in belangrijke mate uitgebleven. Het college verwachtte in 2008 dat het aandeel VoB-aansluitingen in de zakelijke markt zou groeien tot 11

³⁵⁴ <http://www.tele2.nl/zakelijk/zakelijk_media/media/Het_nieuwe_pinnen_document.pdf>

³⁵⁵ <<http://www.woonveilig.nl/page/103/huisalarm>>

procent. Per Q2 2011 blijkt dat minder dan 3 procent van de meervoudige aansluitingen op basis van VoB wordt geleverd en het aandeel van VoB nauwelijks is gegroeid. Het college verklaart dit uit het feit dat zakelijke gebruikers de afnemers zijn van ISDN15/20/30-aansluitingen, terwijl PSTN voornamelijk en ISDN2 deels door consumenten wordt afgenomen. Consumenten stellen minder hoge eisen aan hun telefoondienst dan zakelijke afnemers. VoB heeft thans een lagere *gepercipieerde* kwaliteit en minder functionaliteiten dan met name ISDN. Daarnaast zijn er overstapdrempels (o.a. investeringen in een andere telefooncentrale) waardoor VoB voor zakelijke afnemers in veel mindere mate (of geen) alternatief is.

637. Het college heeft thans geen aanwijzingen dat VoB-meervoudig in de komende reguleringsperiode dusdanig gaat groeien dat hier noemenswaardige concurrentiedruk vanuit zal gaan. Het bestaan van telefooncentrales die via een mix van traditionele en VoB-aansluitingen met het openbare telefonienetwerk verbonden kunnen worden, doet aan het voorgaande niet af. Het gaat er immers om dat van het gebruik van deze telefooncentrales (en daarmee van meervoudige VoB diensten) zodanige concurrentiedruk uitgaat dat dit tot de markt voor meervoudige aansluitingen zou moeten worden gerekend. Dit is naar oordeel van het college binnen de komende reguleringsperiode niet het geval.

638. Voor zover partijen betogen dat VoB makkelijk schaalbaar is naar VoB2 en VoB meervoudig en dat op die basis de markten breder zouden moeten worden afgebakend, overweegt het college dat de vraag naar VoB als alternatief voor traditionele telefoniediensten thans zeer verschillend is. Het feit dat VoB makkelijk schaalbaar is, doet daar niet aan af. In het gegeven dat alle partijen in staat zijn VoB diensten op te schalen, maar dat de afname bereidheid per VoB-dienst als alternatief voor een traditionele telefoniedienst sterk verschilt, ziet het college een bevestiging van zijn conclusie dat de concurrentiedruk van VoB per traditioneel producttype moet worden beoordeeld. Een bredere marktafbakening is naar oordeel van het college niet gerechtvaardigd, gelet op het verschil in concurrentiedruk van de VoB diensten op de onderscheiden traditionele telefoniediensten. De concurrentiedruk op de traditionele telefoniediensten is het onderwerp van onderzoek.

Diensten vs. afnemersgroepen

639. **KPN** stelt dat indien het college alsnog tot de conclusie zou komen dat PSTN, ISDN2, ISDN15, ISDN20 en ISDN30 geen vraagsubstituten van elkaar zijn, dat zich dat dan zou moeten vertalen in het profiel van afnemers. KPN stelt verder dat het onderscheid tussen residentiële en zakelijke retailmarkten voor vaste telefonie vervaagt, mede gelet op de migratie naar IP en dat daarnaast een groot deel van de zakelijke markt voor vaste telefonie eenzelfde vraagprofiel heeft als consumenten.

640. **UPC** stelt dat het college dient te expliciteren dat Small Office Home Office-gebruikers (SOHO) worden gerekend tot de markt voor tweevoudige aansluitingen.

641. **ZTM** stelt dat het college lijkt te beogen om een onderscheid te maken tussen het consumentensegment en het zakelijke segment. Omdat KPN de relevante infrastructuur controleert, kan zij volgens ZTM de infrastructuur dusdanig inrichten dat in de praktijk gestuurd kan worden in hoeverre het aanbod valt binnen de markten voor enkel-, dan wel twee- of meervoudige gesprekken.

642. Het **college** is bij de marktafbakening niet uitgegaan van een onderverdeling naar specifieke gebruikersgroepen (bijvoorbeeld consument, SOHO, grootzakelijke gebruikers) maar heeft de relevante markten afgebakend naar verschillende typen diensten. Afnemers zijn voor de marktafbakening relevant in de mate waarin zij vraag naar een type product uitoefenen; niet uit hoofde van een bepaalde gebruikerskwalificatie. Dit laat onverlet dat bepaalde typen gebruikers (grotendeels) samen kunnen vallen met een specifiek producttype. Zo zal de afnemersgroep voor ISDN15/20/30-diensten zich beperken tot zakelijke gebruikers. Voor zakelijke gebruikers geldt echter tegelijk dat zij alle type diensten afnemen al naar gelang hun gebruikersbehoeften. Voor consumenten geldt dat zij ofwel VoB of PSTN-diensten afnemen. Een deel van de consumenten neemt ook ISDN1/2-diensten af.

643. **TPE** stelt dat een marktafbakening voor enkel-, twee- en meervoudige gesprekken zich niet verhoudt tot de vraag van zakelijke klanten om combinaties van aansluitingen waarover deze gesprekken worden geleverd. Zakelijke klanten zouden eveneens flexibel willen zijn in hun afname van diensten om deze aan te laten sluiten op de groei of krimp van hun bedrijf.

644. Het **college** merkt op dat het enkele feit dat klanten vragen om combinaties van verschillende producten, nog niet noodzakelijkerwijs betekent dat al deze producten tot dezelfde markt moeten worden gerekend. Het college heeft bij de marktafbakening op basis van een analyse van vraag- en aanbods substitutie geconcludeerd dat er sprake is van drie aparte productmarkten. Hij heeft daarbij de vraag van zakelijke klanten naar combinaties van enkel-, twee- en meervoudige gespreksdiensten meegewogen, maar daarin onvoldoende aanleiding gezien om een andere markt af te bakenen.

OTT-telefonie

645. **KPN** stelt dat OTT-telefonie in toenemende mate ook gebruikt kan worden over aparte hardware en zelfs over telefoons die in gebruik nauwelijks afwijken van DECT-handsets. Daarnaast stelt KPN dat een aantal OTT VoIP-aanbieders de mogelijkheid biedt om een vast telefoonnummer te koppelen aan een OTT-aansluiting. KPN stelt dat de kwaliteit van internetverbindingen sterk is verbeterd, zowel op het gebied van capaciteit als van beschikbaarheid. Technische ontwikkelingen in VoIP-codecs maken de gesprekskwaliteit bovendien steeds minder afhankelijk van de kwaliteit van de internetverbinding. Het is volgens KPN daarom zeer de vraag of kwaliteit van OTT-telefonie een voldoende reden is om dit niet tot de markten voor vaste telefonie te laten behoren.

646. Het **college** volgt KPN in haar betoog dat OTT-telefonie in toenemende mate over aparte hardware gebruikt kan worden en dat gebruik gemaakt kan worden van een vast telefoonnummer. Het college past dit dan ook aan in zijn besluittekst. Het college volgt KPN in haar standpunt dat de kwaliteit van de internetverbindingen is verbeterd. Deze kwaliteitsverbetering heeft er echter niet toe geleid dat eindgebruikers OTT als een substituut zijn gaan zien voor hun PSTN- of VoB-aansluiting, mogelijk omdat de *gepercipieerde* kwaliteit lager is. Het bovenstaande laat de argumentatie van het college in stand om OTT-telefonie niet als vraagsubstituut van vaste telefonie te beschouwen. Het college ziet derhalve geen reden om deze conclusie te wijzigen.

647. Er is volgens **KPN** een groot aantal OTT-aanbieders dat is togetreden op zowel de consumentenmarkt als de zakelijke markt. KPN stelt dat het college ten onrechte geen aanbods substitutieanalyse van OTT-telefoniediensten heeft uitgevoerd.

648. **BTG** stelt dat er naast Skype-achtige diensten andere relevante voorbeelden zijn van OTT-telefonie. Er zijn volgens BTG vele leveranciers van OTT-diensten met telefoonnummers. Deze partijen leveren vaak 088-, 0800- en 0900-nummers. Dit leidt volgens BTG tot de conclusie dat OTT-telefoniediensten wel degelijk een 'concurrent' zijn voor de VoB-diensten.

649. KPN en BTG hebben buiten een lijst met aanbieders geen feitelijke informatie aangedragen, waaruit blijkt dat deze partijen diensten aanbieden die concurrentiedruk uitoefenen op de ISDN15/30/30-diensten. Het **college** is bij de door partijen benoemde aanbieders nagegaan welke diensten zij aanbieden en of deze partijen informatie hebben waaruit zou blijken dat afnemers hun bestaande telefoniedienst inruilen voor OTT-telefonie. Het college merkt op dat de door KPN en BTG genoemde partijen een zeer beperkte afzet genereren. Eindgebruikers nemen veelal uitsluitend specifieke diensten – en dus maar een deel van hun telefoniediensten – af bij deze OTT-aanbieders.³⁵⁶ De klanten van deze aanbieders – doorgaans MKB – behouden volgens de aanbieders dan ook niet zelden hun ISDN- of PSTN-aansluiting. Het college concludeert derhalve dat de door KPN en BTG aangedragen lijst met aanbieders niet ter onderbouwing kan dienen van het door KPN en BTG ingebrachte standpunt dat OTT een substituut vormt voor traditionele telefonie. Het onderzoek van het college naar de feitelijke activiteiten van de door KPN en BTG genoemde aanbieders leidt derhalve niet tot de herziening van zijn conclusies ten aanzien van vraagsubstitutie, maar vormt ondersteuning voor zijn analyse. Het college heeft immers geconcludeerd dat sommige afnemers voor een deel van hun telefoniediensten gebruik maken van OTT-diensten, in aanvulling op hun traditionele vaste telefoniediensten. Het college heeft tevens aangegeven dat aanbieders mogelijk prijsdruk kunnen ondervinden van de mogelijke verschuiving van belvolumes naar OTT-telefonie. OTT wordt al lang in de markt aangeboden, zodat geen sprake kan zijn van aanvullende concurrentiedruk op basis van aanbods substitutie. In reactie op de zienswijze van BTG geldt dat het college VoB niet als substituut voor ISDN15/20/30 ziet. De vraag of OTT-telefoniediensten een substituut vormen voor VoB is in dat onderzoek dan niet meer relevant.

Bundels met vaste telefonie

650. **T-Mobile** geeft aan dat telefonie steeds vaker in bundels wordt afgenomen. Het los beoordelen van de markt zou dan ook een te beperkt beeld van de markt geven.

651. **Vodafone** geeft aan dat bundels geen substituut zijn voor vaste telefonie. De vraag is of vaste telefoniediensten in een bundel een disciplinerende werking hebben op telefoniediensten die individueel worden afgenomen. Daarnaast zou onderzocht moeten worden of afzonderlijk afgenomen telefonie een substituut is voor vaste telefonie in een bundel. Verder kan het zo zijn dat voor afnemers van ISDN2 vaste telefonie in een bundel minder als een alternatief wordt beschouwd dan voor afnemers van PSTN.

652. Het **college** onderzoekt in het besluit twee vragen:

- vormt vaste telefonie afgenomen in een bundel een substituut voor vaste telefonie die niet in een bundel wordt afgenomen? Het antwoord daarop is: ja;

³⁵⁶ Zie bijvoorbeeld <<http://www.voys.nl/referenties/>>

- is er sprake van een markt voor bundels die niet wordt gedisciplineerd door diensten die niet in bundels worden afgenomen? Het antwoord daarop is: nee.

653. Het college heeft de door T-Mobile en Vodafone opgeworpen vragen derhalve onderzocht. De migratie van PSTN naar VoB verloopt sneller dan de migratie van ISDN2 naar VoB. Dit betekent dat er wat betreft ISDN2 minder overstap is geweest naar bundels. In de marktafbakening heeft het college geconcludeerd dat VoB een substituut is voor ISDN2 en in de prospectieve analyse wordt ook een groei verwacht van VoB.

Geografische markt

654. **KPN** stelt dat indien het college een aparte bundelmarkt zou afbakenen er mogelijk geen sprake meer is van een landelijke geografische markt.

655. Nu het **college** geen aparte bundelmarkt heeft afgebakend, ziet hij geen reden om een mogelijke geografische marktafbakening daarvan nader te onderzoeken.

G.10.2 Concurrentieanalyse retailmarkten voor vaste telefonie

Algemeen

656. **TPE** stelt dat het college in zijn analyse een te grote betekenis toekent aan de positie van kabelaanbieders. Dit geldt ten aanzien van zowel de retailmarkten als de wholesalemarkten. De disciplinerende werking van kabelaanbieders zou beperkt zijn omdat er geen sprake is van substitutie tussen PSTN en bundels met VoB. Voor zover beide diensten tot dezelfde markt behoren, is de concurrentiedruk van bundels met VoB zeer beperkt. Dit betekent dat het college ook zijn conclusies moet herzien over de op te leggen verplichtingen op de markt voor enkelvoudige gespreksdiensten. Zelfs indien er sprake zou zijn van één markt, dan nog is de disciplinerende werking van het VoB-aanbod van de kabelaanbieders op het PSTN retail- en wholesaleaanbod van KPN niet aanwezig.

657. Het **college** heeft hiervoor aangegeven dat VoB een substituut is voor PSTN. In de prospectieve analyse komt het college op basis van het onderzoek van A.T. Kearney/Telecompaper tot de conclusie dat de kabelaanbieders hun marktpositie behouden dan wel vergroten. De kabelaanbieders groeien daarbij met name doordat meer eindgebruikers bundels bij hen af gaan nemen waarbij de telefoniecomponent geleverd wordt op basis van VoB. Deze overstap noopt aanbieders van PSTN-telefonie ertoe hiermee rekening te houden bij het aanbieden van PSTN diensten, zodat sprake is van een disciplinerende werking van het VoB-aanbod van de kabelaanbieders op het PSTN retail- en wholesaleaanbod van KPN.

658. **TPE** stelt dat op de markt voor twee- en meervoudige gesprekken de positie van de kabelaanbieders gelijk is aan de positie van WLR-afnemers en dat er geen concurrentiedruk uitgaat van kabelaanbieders in afwezigheid van regulering. Kabelaanbieders beschikken al langer over een VoB2-aanbod dan het college veronderstelt in zijn ontwerpbesluit. Als de analyse van het college voor de groei van VoB2 zou kloppen, dan was een groei van kabelaanbieders op VoB2 al veel eerder zichtbaar geworden.

659. Het **college** volgt TPE in zoverre dat de positie van de kabelaanbieders op de markt voor tweevoudige gesprekken veel minder sterk is dan op de markt voor enkelvoudige gesprekken. Een blik op de marktaandelen geeft daarvoor voldoende indicatie. Het klopt dat VoB2 in technische zin al langer beschikbaar is in de markt. Waar het echter om gaat, is welke concurrentiedruk in de komende reguleringsperiode van VoB2 uitgaat. In het besluit is aangegeven dat zowel UPC als Ziggo ambities hebben uitgesproken om meer VoB2 te gaan aanbieden en zich zo meer te richten op de (klein)zakelijke gebruikers, gebruikmakend van hun coax-netwerk. De kabelaanbieders zijn op basis van VoB2 gegroeid in het afgelopen jaar. Deze trend is enigszins zichtbaar in Tabel 3 en Tabel 2.

660. Gezien het succes van kabelaanbieders in de verkoop van enkelvoudig VoB, spreekt het college de verwachting uit dat UPC en Ziggo in de komende reguleringsperiode in staat zullen zijn om te groeien op VoB2 en daarmee bij te dragen aan disciplinerend van het gedrag van KPN op ISDN1/2. De concurrentiedruk van deze partijen is echter nog niet zodanig dat KPN geen risico meer heeft op AMM.

661. Op de markt voor meervoudige gesprekken ontleen kabelaanbieders nauwelijks voordelen aan hun coax-aansluitnetwerk, omdat dat netwerk veelal niet in de buurt ligt van de afnemers van meervoudige vaste telefoniediensten. Dit betekent naar het oordeel van het college evenwel niet dat er in afwezigheid van regulering geen enkele concurrentiedruk uitgaat van de kabelaanbieders. Deze partijen hebben naast een coax-netwerk immers ook glasvezel uitgerold naar een deel van de zakelijke eindgebruikers.

662. **UPC** volgt het college dat KPN op de retailmarkten beschikt over AMM. UPC stelt echter dat het college de toekomstverwachtingen ten aanzien van de groei van concurrenten van KPN te rooskleurig voorstelt.

663. Het **college** heeft de toekomstverwachting voor een belangrijk deel gebaseerd op onderzoeken van A.T. Kearney/Telecompaper en Roland Berger. UPC onderbouwt niet waarom zij van mening is dat de toekomstverwachting te rooskleurig is.

664. **BTG** stelt dat het college in het verleden heeft geconstateerd dat breedbandleveranciers een voldoende concurrerende markt vormen. Volgens BTG geldt dat dan ook voor de VoB-diensten die ermee gekoppeld zijn, zelfs als OTT-telefoniediensten buiten beschouwing worden gelaten.

665. Het **college** heeft in het verleden in al zijn marktanalysebesluiten geconcludeerd dat in afwezigheid van regulering een risico op AMM voor KPN bestaat op de retailmarkt voor internettoegang. BTG gaat uit van een andere marktafbakening dan het college. Het college volgt BTG in zoverre dat de positie van KPN op VoB minder sterk is dan op PSTN en ISDN.

666. **T-Mobile** geeft aan dat haar concurrentiepositie nauwelijks is meegewogen. Het gaat voornamelijk over concurrentie tussen KPN en de kabelaanbieders. Het lijkt erop als alsof het college antwoord heeft gegeven op de vraag 'Is two enough?'. De regulering van vaste telefonie is de meest cruciale factor voor T-Mobile in de vaste (telefonie)markt.

667. Het **college** heeft de positie van T-Mobile wel degelijk in de analyses betrokken. Het college reguleert ondermeer de markt voor ontbundelde toegang. Op basis van die gereguleerde diensten biedt T-Mobile bundels met VoB aan. In het marktanalysebesluit vaste telefonie wordt specifiek onderzocht of in aanvulling daarop nog telefoniespecifieke verplichtingen nodig zijn. In die analyse is de positie van T-Mobile meegewogen. T-Mobile is tot op heden geen afnemer van die telefoniespecifieke gereguleerde diensten (C(P)S en WLR) en heeft daartoe ook geen plannen overlegd aan het college, zodat het college niet inziet in welke zin de regulering van vaste telefonie cruciaal is voor T-Mobile.

668. **Vodafone** geeft aan dat de concurrentie op de vaste markt minder effectief zou kunnen zijn dan wordt aangenomen. De vaste markt is asymmetrisch en is in het beste geval als duopolie te beschouwen. Bij mobiele telefonie zijn er drie concurrerende netwerken, een ongekende hoeveelheid MVNO's en potentiële concurrentiedruk vanuit OTT. De mobiele tarieven bevinden zich op een concurrerender niveau dan de vaste tarieven.

669. Het **college** heeft geconcludeerd dat KPN een risico op AMM heeft op de retailmarkten voor vaste telefonie. Het college heeft aangegeven dat KPN voordelen kent omdat haar netwerk moeilijk is te repliceren. Tevens heeft het college vastgesteld dat OTT geen substituut is. Het college volgt Vodafone voor zover zij van oordeel is dat de concurrentie op de vaste markt onvoldoende effectief is.

670. **Vodafone** heeft moeite met de term 'risico op AMM'.

671. Het **college** heeft eerst onderzocht of in afwezigheid van regulering sprake zou zijn van een 'risico op AMM op de relevante retailmarkten'. Met de gekozen bewoordingen brengt het college mede tot uitdrukking dat de analyse en daarmee de conclusies een enigszins hypothetisch karakter hebben, nu daarvoor de bestaande regulering moet worden weggedacht.

672. Het college verlaagt niet zijn bewijslast door op basis van zijn onderzoek van de retailmarkten in afwezigheid van regulering te volstaan met de conclusie dat sprake is van een risico op AMM op die markten. Het college wijst er op dat hij bovengenoemde aanpak al eerder heeft gehanteerd en dat dit een standaard werkwijze is in alle besluiten.

673. **Vodafone** verzoekt het college meer aandacht te geven aan de verwachtingen die ten grondslag lagen aan het voorgaande besluit en de mate waarin deze zich hebben gematerialiseerd.

674. Het **college** heeft de ontwikkelingen in de afgelopen jaren betrokken in de analyse. Zo heeft het college mede op basis van de ontwikkeling van VoB in de afgelopen jaren geconcludeerd dat VoB geen substituut is van ISDN15/20/30. Ook heeft het college de positie van de diverse typen concurrenten onderzocht. Het college is van oordeel dat hij in de analyses oog heeft voor de ontwikkelingen in de afgelopen jaren en die ontwikkelingen heeft betrokken in de prospectieve analyse.

675. Volgens **KPN** dient in de retailanalyse onderzocht te worden in hoeverre KPN een prikkel heeft tot vrijwillige levering van wholesalediensten.

676. In de retailanalyse onderzoekt het **college** of in afwezigheid van regulering er een risico op AMM bestaat voor KPN. Deze analyse is vooral een analyse van de structuurkenmerken van de markt. Een vrijwillig wholesaleaanbod is een gedragskenmerk. Een partij kan een dergelijk aanbod ook weer stopzetten. Het college kan een vrijwillig aanbod eventueel meewegen als een partij over een lange periode een aanbod in de markt heeft staan en afnemers ook daadwerkelijk concurreren door afname van dit aanbod. Dan heeft een dergelijk aanbod ook impact op de concurrentieverhoudingen in de markt. Hiervan is geen sprake wat betreft de telefoniespecifieke regulering. Het huidige telefoniespecifieke wholesaleaanbod van KPN is tot stand gekomen op basis van regulering en wordt ook onder protest en voorbehoud van juridische procedures aangeboden. KPN heeft marktpartijen ook geen vrijwillig aanbod gedaan. Het college acht het daarom gerechtvaardigd om bij de retailanalyse in afwezigheid van regulering als aanneme te hanteren dat KPN geen prikkel heeft om toegang te leveren.

Marktaandelen en churn

677. **KPN** stelt dat het aantal PSTN/ISDN-aansluitingen sinds 2004 met ruim 60 procent is gedaald en dat VoB een alternatief is. Voorts stelt KPN dat retailklanten van CPS- en WLR-afnemers switchgevoelig zijn en er juist voor gekozen hebben om van KPN over te stappen naar een andere aanbieder. Volgens KPN kan dan ook niet geconcludeerd worden dat zonder regulering het marktaandeel van CPS/WLR-aanbieders volledig aan haar toekomt.

678. Aangezien VoB tot de markten voor enkel- en tweevoudige gesprekken behoort, volgt het **college** KPN in haar stelling dat retailklanten van CPS/WLR-aanbieders bij het wegvallen van wholesaleregulering niet allemaal zouden overstappen naar KPN. Zoals in randnummer 657 is aangegeven is er concurrentiedruk van en overstap naar de kabelaanbieders. De toedeling van de marktaandelen in afwezigheid van regulering was geen goede afspiegeling wat betreft de concurrentiedruk. Het college past het besluit hierop aan en heeft het marktaandeel van de CPS/WLR-aanbieders op deze markten naar aanleiding van de zienswijze van KPN dan ook proportioneel verdeeld over de aanbieders die in afwezigheid van wholesaleregulering actief zijn. Daarmee is ook de inconsistentie die TPE in randnummer 625 noemt weggenomen.

679. **KPN** stelt dat het college er niet aan kan ontkomen om aan het structureel dalende marktaandeel van KPN op vaste telefonie andere conclusies met betrekking tot de concurrentieontwikkeling te trekken.

680. Het **college** heeft een prognose gemaakt van de ontwikkeling van de marktaandelen tot en met ultimo 2014. Daaruit volgt dat KPN nog steeds een hoog marktaandeel heeft op de retailmarkten voor vaste telefonie in afwezigheid van regulering. De hoogte en de ontwikkeling van de marktaandelen is één van de factoren waar hij zijn dominantieanalyse op heeft gebaseerd. Deze ontwikkeling van de marktaandelen gecombineerd met de andere door het college onderzochte dominantiecriteria heeft het college geleid tot het oordeel dat een risico op AMM voor KPN bestaat. Het college volgt het standpunt van KPN derhalve niet.

681. **TPE** stelt dat de effecten van de Zakelijk Belbasisactie en een eventuele gunning van OT2010 aan KPN nog niet in de marktaandelen zijn verwerkt.

682. Het **college** maakt ten behoeve van zijn analyses gebruik van de meest recente marktgegevens die tot zijn beschikking staan. Het college kan bij de berekening van marktaandelen niet anticiperen op de effecten van nog onder handen zijnde aanbestedingstrajecten. Om te beoordelen of sprake is van AMM wordt bovendien naar meer factoren gekeken dan alleen het marktaandeel.

683. **Vodafone** geeft aan dat de churn in de orde van grootte van 10 procent voor laagcapacitair en 5 procent voor hoogcapacitair niet wijst op een hoge dynamiek en dat het voor toetreders lastig blijft om klanten te winnen. De churn is ook laag ten opzichte van de mobiele markt. Het verschil in churn wijst op een behoorlijk verschil in concurrentieomstandigheden tussen het residentiële en zakelijke segment. Dit kan een indicatie zijn dat sprake is van afzonderlijke markten; anderzijds vormt dit een sterke aanwijzing dat de AMM-positie van KPN op de zakelijke markt sterker is dan op de residentiële markt.

684. De verschillen in de marktdynamiek heeft het **college** betrokken in de marktafbakening. Het college volgt Vodafone in haar conclusie dat KPN een sterkere positie heeft op diensten die primair gericht zijn op zakelijke klanten dan op diensten die primair gericht op consumenten.

685. **Vodafone** ziet de overname van Atlantic Telecom door KPN als een verslechtering van de concurrentieomstandigheden en niet als een kans voor C(P)S-aanbieders.

686. Het **college** volgt Vodafone in haar standpunt dat KPN door de overname van Atlantic Telecom haar marktpositie heeft versterkt. Het college heeft willen aangeven dat de marktpositie van Atlantic Telecom aantoonde dat er vraag was naar diensten bij alternatieve aanbieders.

687. **Vodafone** acht de groei van het marktaandeel van de kabelaanbieders op tweevoudige gesprekken zeer optimistisch.

688. Het **college** constateert dat Vodafone geen argumenten heeft aangedragen waarom zij de groei van het marktaandeel van de kabelaanbieders optimistisch acht. Het college heeft het besluit beargumenteerd waarop hij de groei van de kabelaanbieders heeft gebaseerd (zie ook randnummer 659). Deze argumenten worden door Vodafone niet weersproken.

Ontwikkelingen dienstenaanbod en tarieven

689. **KPN** stelt dat het college ten onrechte voorbijgaat aan het dynamisch effect van de toenemende populariteit van triple playbundels op de markt voor enkelvoudige gesprekken. Daarnaast kan volgens KPN gelet op de aangekondigde introductie van vast-mobiele diensten door Ziggo, UPC en Vodafone niet meer gesteld worden dat de uptake van een gebundeld vast-mobiel aanbod onzeker is. Daarnaast stelt KPN dat op de retailmarkten voor twee- en meervoudige gesprekken veel aanbieders actief zijn en veel aanbieders zijn toegetreten. Bovendien zouden er steeds meer aanbieders zonder eigen netwerk – MVNO's en mobiele resellers – actief zijn op zakelijke diensten. De dynamiek op deze markten zal volgens KPN alleen maar verder toenemen, gezien de ambities van bedoelde aanbieders. Hiernaast wijst KPN op de krimp van de markt en de toenemende vraag naar bundeling en integratie van diensten. KPN stelt bovendien dat vaste telefonie als een aan andere telecommunicatiediensten ondergeschikte dienst wordt aangemerkt, wat betekent dat zakelijke gebruikers eerder geneigd zijn te switchen naar andere aanbieders. Ten slotte wijst KPN op het

aanbod van hybride VoB/PSTN/ISDN-centrales, de afname van het aantal traditionele telefonieaansluitingen en de groei van het aantal VoB-aansluitingen op de markten voor enkel- en tweevoudige gesprekken.

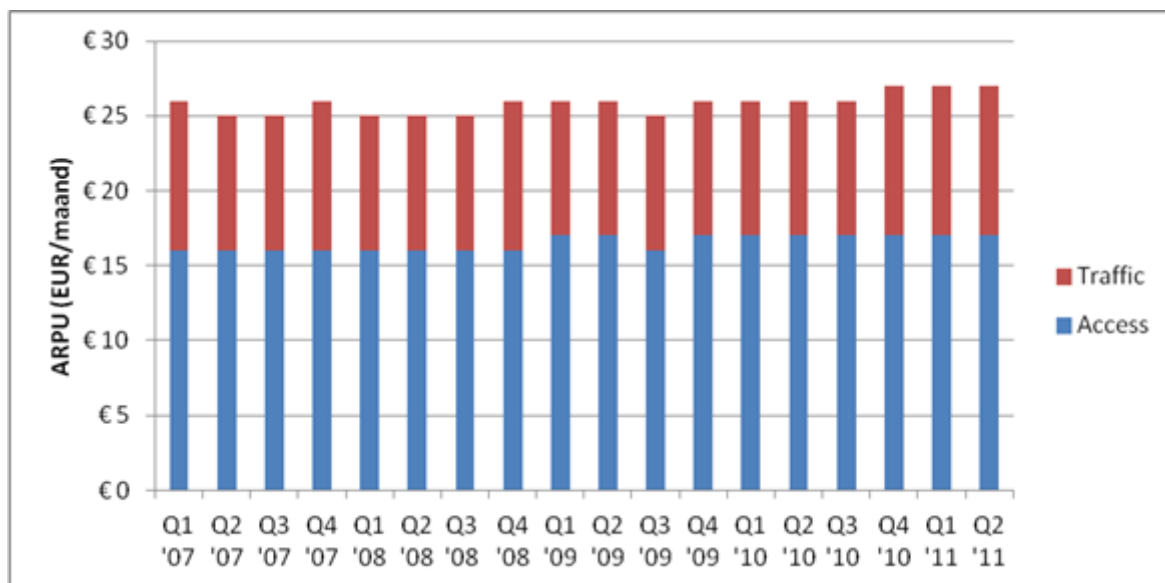
690. KPN stelt eigenlijk dat het enkele feit dat het aantal partijen die diensten op een markt aanbieden toeneemt, al aantoont dat sprake is van concurrentiedruk. Naar het oordeel van het **college** is dat echter niet op voorhand zo. Hun aanbod moet namelijk wel aantrekkelijk zijn voor eindgebruikers. Immers, alleen als eindgebruikers ook bereid zijn tot overstappen, ontstaat er daadwerkelijk concurrentiedruk. De vast-mobiele diensten waarop KPN wijst, oefenen naar het oordeel van het college nog geen concurrentiedruk uit op vaste telefoniediensten van KPN. KPN onderbouwt niet op welke wijze de door haar genoemde partijen concurrentiedruk op KPN uitoefenen. Het college heeft daarentegen op basis van onderzoek aangetoond waarom bepaalde diensten wel of geen concurrentiedruk uitoefenen. Het college heeft ook de groei van triple playbundels geanalyseerd, zodat ook de stelling van KPN dat het college daarmee geen rekening houdt, geen doel treft.

691. **Vodafone** verzoekt het college de prijsstijgingen in 2011 in de analyse te betrekken. In 2011 zijn de tarieven voor het bellen naar geografische nummers verdubbeld. Daar staat een verlaging tegenover van bellen van vast naar mobiel, maar dat is een kleine verkeerscategorie. Door de mobiele afgifteregulering zijn de kosten van partijen juist gedaald. OPTA had daarnaast kunnen onderzoeken wat het effect is van de beweging naar 'onbeperkt bellen'. Vodafone verzoekt het college om in de analyse onderzoek te doen naar de werkelijke kosten per gebelde minuut en niet uit te gaan van vaste belprofielen. De prijsstijgingen onderstrepen de noodzaak van effectieve wholesaleregulering. Vodafone merkt op dat 'flat fee' vaak niet alle bestemmingen omvat.

692. Het **college** heeft naar aanleiding van de ontvangen zienswijzen nader onderzoek verricht naar de prijsontwikkelingen. Het college merkt op dat Vodafone niet cijfermatig heeft onderbouwd dat KPN de afgelopen periode prijsverhogingen heeft doorgevoerd. Voor zover Vodafone doelt op de prijsveranderingen die KPN in de eerste helft van 2011 heeft doorgevoerd, merkt het college het volgende op. KPN heeft de gesprekstarieven voor het bellen naar andere vaste nummers buiten de bundel verhoogd van 5 naar 9 cent per minuut. Tegelijkertijd heeft KPN de gesprekstarieven voor het bellen naar mobiele nummers verlaagd van 17,5 naar 9 cent per minuut. De tarieven voor de flat fee zijn niet gewijzigd. KPN heeft dus niet alleen prijsverhogingen doorgevoerd, maar ook prijsverlaging. Het netto effect is niet op voorhand vast te stellen: het aantal verkeersminuten dat gebeld wordt naar vaste nummers is gemiddeld groter dan het volume dat gebeld wordt naar mobiele nummers, maar de prijsstijging voor het bellen naar vaste nummers is daarentegen minder groot dan de tariefdaling voor het bellen naar mobiele nummers. Het effect voor een eindgebruiker hangt dus af van zijn belprofiel. Daarnaast geldt dat het vaste verkeer vaak onderdeel is van een flat fee. De prijsstijging heeft alleen maar betrekking op het bellen naar vaste nummers buiten de flat fee. Voor klanten die een dienst afnemen waarbij al het verkeer naar vaste nummers binnen de flat fee valt leiden de tariefswijzigingen tot een verlaging.

693. KPN rapporteert ieder kwartaal de ARPU. Deze ARPU geeft de gemiddelde omzet per eindgebruiker weer. Hieruit blijkt dat de ARPU over de jaren heen constant is en ook niet is gestegen sinds de prijsveranderingen die KPN in de eerste helft van 2011 heeft doorgevoerd. Het college volgt Vodafone daarom niet in haar stelling dat KPN zeer sterke prijsverhogingen heeft doorgevoerd. In

algemene zin kunnen prijsontwikkelingen een indicator zijn van (uitoefening van) marktmacht. Het college volgt Vodafone in dit geval niet, omdat de prijsontwikkelingen niet wijzen op verhogingen en dus niet op marktmacht. Het college verduidelijkt in het besluit de tekst ten aanzien tariefontwikkelingen.



Figuur 1. Ontwikkeling ARPU consumententelefonie (bron: KPN kwartaalrapportages)

Controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur, verticale integratie en netwerkdekking

694. **KPN** stelt dat het college voor de retailmarkt voor internettoegang concludeert dat de controle over een niet gemakkelijk te repliceren netwerk *in beperkte mate* bijdraagt aan het risico op AMM, terwijl het college voor de retailmarkten voor vaste telefonie concludeert dat dit bijdraagt aan het risico.

695. Het **college** is van oordeel dat dit voordeel voor KPN bij vaste telefonie groter is dan bij internet. De reden daarvoor is dat KPN bij vaste telefonie beschikt over een landelijk dekkend netwerk voor de levering van traditionele telefonie dat door geen enkele partij is gerepliceerd. Dit stelt KPN als enige in staat klanten te bedienen die een specifieke vraag hebben naar PSTN- en ISDN-diensten en niet naar bundels met VoB. Bij internetdiensten heeft KPN zo'n voordeel niet.

Toetredingsdrempels

696. **KPN** stelt dat bij OTT-telefonie in het geheel geen sprake is van toetredingsdrempels, zeker niet voor partijen die buiten Nederland al actief zijn op OTT-telefonie.

697. Het **college** volgt dat de drempels om OTT-telefonie aan te gaan bieden niet heel groot zijn. Er is een groot aantal OTT-aanbieders. Echter, in de afbakening heeft het college geconcludeerd dat OTT-telefonie geen substituuat is voor traditionele telefonie. Een lage toetredingsdrempel voor OTT heeft naar het oordeel van het college dan ook geen disciplinerende werking.

Product-/dienstendiversificatie, schaalvoordelen en breedtevoordelen

698. **KPN** stelt dat het college in zijn beoordeling van de onderhavige criteria de migratie van traditionele telefonie naar VoB miskent. Daarnaast stelt KPN dat zij zich niet herkent in het belang van PSTN voor alarminstallaties. Ten slotte stelt KPN dat zij verwacht dat het college nader onderzoek doet naar de schaalvoordelen die kabelaanbieders hebben in de triple play bundelmarkt.

699. Het **college** is van oordeel dat de migratie van traditionele telefonie naar VoB op de markten voor enkel- en tweevoudige gesprekken onverlet laat dat KPN in afwezigheid van regulering de enige partij is die PSTN en ISDN kan aanbieden. Deze diensten zijn thans nog goed voor een substantieel deel van de betreffende markten, ondermeer omdat deze diensten gebruikt worden voor alarminstallaties. Ecorys heeft in opdracht van Tele2 ingeschat dat er circa 886.000 huishoudens met een alarminstallatie zijn. Een deel van deze huishoudens heeft een alarminstallatie die niet functioneert bij een overstap op VoB.

700. Nu het college geen triple play bundelmarkt heeft afgebakend, ziet hij geen reden om nader onderzoek te doen naar de schaalvoordelen die kabelaanbieders in deze markt zouden hebben. Het college heeft in zijn besluit geconcludeerd dat de kabelaanbieders net als KPN een breed productportfolio hebben. De schaalvoordelen die de kabelaanbieders ontleen aan hun productportfolio zijn echter beperkter dan die van KPN, aangezien de individuele kabelaanbieders kleiner zijn dan KPN.

Effect van bundeling

701. **KPN** stelt dat het college geen conclusies kan trekken over het effect van bundeling op de concurrentiepositie van de verschillende aanbieders alvorens hij nader onderzoekt op basis van welke kenmerken een consument voor een bepaalde bundel kiest en welke concurrentiële implicaties dit kan hebben. Volgens KPN zullen de kabelaanbieders in de komende reguleringsperiode het concurrentievoordeel dat ze hebben op de televisiemarkt verder kunnen overhevelen naar de vaste telefoniemarkt.

702. **Vodafone** vindt dat het college te stellig formuleert als hij aangeeft dat kabelaanbieders hun relatief sterke positie op de televisiemarkt kunnen gebruiken om met hun triple play aanbieding meer marktaandeel te verwerven op de markt voor vaste telefonie.

703. Het **college** volgt KPN als zij aangeeft dat de kenmerken voor vaste telefonie minder belangrijk zijn bij de keuze voor een bundel dan bijvoorbeeld de internetsnelheid of de televisiedienst. Het college heeft ook geconcludeerd dat KPN op de vaste telefonie markten geen voordeel ontleent aan de trend naar bundeling. De kabelaanbieders ontleen daar wel een voordeel aan. De verwachting van het college is dat kabelaanbieders een sterke positie behouden bij de levering van bundels. KPN en de andere partijen die gebruiken maken van haar netwerken kunnen echter ook bundels aanbieden. Het voordeel dat de kabelaanbieders op dit aspect hebben is dus beperkt. Het college heeft naar zijn oordeel daarmee alle relevante ontwikkelingen weergegeven en afgewogen. Het college verduidelijkt dit in het besluit.

Aard van de concurrentie

704. **Vodafone** meent dat de afhankelijkheid van PSTN en ISDN2 in verband met alarmdiensten in het voordeel van KPN werkt. Het is immers een extra reden voor eindgebruikers om niet over te stappen.

705. Het **college** volgt Vodafone in zoverre dat de drempels voor deze groep eindgebruikers om over te stappen groter zijn dan voor andere eindgebruikers.

706. **Vodafone** mist in de overwegingen van het college de tactieken die KPN inzet om zakelijke eindgebruikers nog langer aan zich te binden. Vodafone wijst hier op het overzetten door KPN van zakelijke eindgebruikers op meerjarige contracten.

707. Het **college** onderzoekt of er op de retailmarkten voor vaste telefonie in afwezigheid van regulering een risico op AMM is voor KPN. Het college concludeert dat dit zo is. Vervolgens remedieert het college de geconstateerde mededingingsproblemen. De opgelegde regulering heeft tot doel de concurrentie op de retailmarkten te bevorderen.

708. Het college concludeert dat dit zo is. Vervolgens onderzoekt het college of telefoniespecifieke wholesaleregulering nodig is en concludeert dat dit zo is. Vodafone geeft niet aan op welk onderdeel van analyse dat tot een aanvulling of wijziging zou moeten leiden.

Concurrentiedruk van buiten de markt

709. **KPN** stelt dat OTT-telefonie de komende reguleringsperiode in toenemende mate gebruikt zal worden door afnemers en een substituut zal worden van vaste telefonie.

710. Het **college** heeft in zijn marktafbakening uitgebreid gemotiveerd waarom hij van oordeel is dat OTT-telefonie niet tot de relevante productmarkten behoort. In zijn concurrentieanalyse erkent het college overigens dat aanbieders mogelijk prijsdruk kunnen ondervinden van de mogelijke verschuiving van belvolumes naar OTT-telefonie (alsmede naar mobiele telefonie en VPN-telefonie).

711. **Ziggo** is van oordeel dat het college terecht concludeert dat het aanbieden van mobiele data- en telefoniediensten een voordeel is van KPN dat bijdraagt aan het risico op AMM. KPN is daardoor minder gevoelig voor een verschuiving in het belgedrag. Ziggo volgt daarom niet dat het gecombineerd afnemen van vaste en mobiele producten voor kabelaanbieders als een beperkt concurrentienadeel wordt aangemerkt.

712. Het **college** heeft op grond van het door A.T. Kearney/Telecompaper uitgevoerde onderzoek geconstateerd dat het gecombineerd afnemen van vaste en mobiele producten op de consumentenmarkt nog slechts beperkt ingang heeft gevonden. Dit laat onverlet dat partijen die (nog) niet of beperkter dan KPN mobiele diensten aanbieden een concurrentienadeel hebben ten opzichte van KPN.

G.10.3 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen

713. Het college komt tot de volgende wijzigingen van het ontwerpbesluit:

- het college past de argumentatie ten aanzien van de marktafbakening aan. Het college rekent ISDN1 en ISDN2 op basis van functionele kenmerken tot dezelfde markt. Ditzelfde geldt voor ISDN15, ISDN20 en ISDN30. Ten slotte geldt dat ook voor de gestapelde diensten (n*PSTN etc.);
- het college deelt het marktaandeel van de CPS/WLR-aanbieders op de markten voor vaste telefonie proportioneel toe over de aanbieders die in afwezigheid van wholesaleregulering actief zijn;
- het college verduidelijkt in het besluit de prijsontwikkelingen en geeft daarbij aan dat er geen sprake is van substantiële prijsverhogingen, maar dat er afhankelijk van het profiel van de afnemer sprake is van prijsverlagingen danwel prijsverhogingen;
- het college verduidelijkt dat KPN op de vaste telefoniemarkten geen voordeel ontleent aan de trend naar bundeling. De kabelaanbieders ontlene daar wel een voordeel aan, maar hun voordeel wordt kleiner.

G.11 Analyse retailmarkt zakelijke netwerkdiensten (Annex B.7-8)

G.11.1 Afbakening retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten

714. **KPN** heeft als enige marktpartij een zienswijze gegeven op de marktafbakening van de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten. KPN brengt naar voren dat ze in grote lijnen de conclusies van het college met betrekking tot de marktafbakening herkent. Echter, de conclusie dat internettoegang niet tot de relevante markt behoort is naar de mening van KPN onvoldoende onderbouwd dan wel onderzocht.

715. Het **college** heeft naar aanleiding van de opmerkingen van KPN nader onderzoek uitgevoerd. Het college heeft hiertoe nadere vragen gesteld aan KPN, Vodafone en Tele2 en tevens Dialogic gevraagd om een nadere analyse van de beschikbare data uit de eindgebruikersonderzoeken.³⁵⁷

716. **KPN** brengt een tweetal argumenten naar voren ter onderbouwing van haar stelling dat internettoegang tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten behoort:

- i) Hoewel het gebruikersdoel van internettoegang anders is dan van zakelijke netwerkdiensten is het ook mogelijk over internetaansluitingen bedrijfscommunicatienetwerken in te richten, door daar internet-VPNs op te bouwen
- ii) Uit onderzoek van het college blijkt dat bepaalde eindgebruikers internet-VPNs als een substituuat zien voor klassieke huurlijnen en datacommunicatiediensten. Daarnaast wordt internettoegang ook daadwerkelijk gebruikt voor remote access, koppelingen met datacenters en internationale koppelingen.

717. Het **college** is het met KPN eens dat het mogelijk is om over internetaansluitingen bedrijfscommunicatienetwerken in te richten. Deze mogelijkheid is ook genoemd in het ontwerpbesluit ULL (Annex B, paragraaf 7.2.3). Het college is echter van mening dat deze mogelijkheid niet leidt tot de conclusie dat internettoegang tot dezelfde relevante retailmarkt behoort als zakelijke netwerkdiensten. Ten eerste zijn internet-VPNs naar het oordeel van het college in onvoldoende mate een substituuat voor zakelijke netwerkdiensten. Ten tweede, zelfs als internet-VPNs in voldoende mate een substituuat zouden zijn voor zakelijke netwerkdiensten, leidt dat voor het college niet tot de conclusie dat internettoegang tot dezelfde relevante markt behoort als zakelijke netwerkdiensten. Het college zal hieronder op beide argumenten nader ingaan.

Substitutie tussen internet-VPNs en zakelijke netwerkdiensten

718. Internet-VPNs zijn applicaties waarmee over internetaansluitingen beveiligde verbindingen worden opgezet ten behoeve van interne communicatie tussen bedrijfslocaties. Deze applicaties worden over het algemeen gebouwd door de eindgebruikers zelf of door ICT-dienstverleners die zelf

³⁵⁷ Dialogic, Internet-VPNs, 25 oktober 2011. Dit onderzoek is een aanvulling op eerdere onderzoeken die Dialogic voor OPTA uitgevoerd heeft, te weten '2010.130 Eindgebruikersonderzoek zakelijke marktsegmenten', '2010.047 Telecommunicatiediensten voor het koppelen van locaties in de zakelijke markt' en '2009.140 Substitutie-effecten en mededinging'.

XX].³⁶¹ Zo geeft bijvoorbeeld Vodafone aan geen voorbeelden van afnemers te hebben die hun VPN-aansluiting opgegeven hebben ten gunste van een internet-VPN. Ook uit de marktcijfers van het college is er geen overstap af te leiden nu het aantal locaties ontsloten met zakelijke netwerkdiensten tussen 2007 en 2010 niet is gedaald. Ten slotte worden internet-VPNs geleverd door andere aanbieders dan zakelijke netwerkdiensten.

722. Op basis van het bovenstaande concludeert het college dat eventuele concurrentiedruk vanuit internet-VPNs op datacommunicatiediensten beperkt is en deze diensten dus niet tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten toe behoren.

Substitutie tussen internettoegang en zakelijke netwerkdiensten

723. Zelfs als internet-VPNs en zakelijke netwerkdiensten tot dezelfde relevante markt zouden behoren, dan betekent dit nog niet dat internettoegang en zakelijke netwerkdiensten tot dezelfde relevante markt behoren. Terwijl zakelijke netwerkdiensten primair voor interne communicatie worden gebruikt, wordt internettoegang primair gebruikt voor externe communicatie, en slechts in een zeer geringe mate om bedrijfslocaties te verbinden met behulp van internet-VPNs. Alle bedrijven die zakelijke netwerkaansluitingen afnemen, nemen ook internettoegang af. Daarnaast hebben veel afzonderlijke bedrijfslocaties zowel een zakelijke netwerkaansluiting als een internetaansluiting,³⁶² waaruit blijkt dat voor deze locaties deze twee diensten geen substituten zijn, maar verschillende diensten die in verschillende behoeftes voorzien.

724. Voor veel locaties staat de beslissing om een internetaansluiting te nemen los van de keuze voor een datacommunicatiedienst dan wel internet-VPN.³⁶³ Een afweging tussen een datacommunicatiedienst en internet-VPN is dan in feite een afweging tussen een internetaansluiting plus internet-VPN aan de ene kant, en een internetaansluiting plus een datacommunicatiedienst aan de andere kant. De prijs van internettoegang speelt in deze afweging geen rol, omdat deze in beide gevallen betaald moet worden. Internettoegang oefent in dit geval geen concurrentiedruk uit op zakelijke netwerkdiensten.

725. Internettoegang en datacommunicatiediensten kunnen alleen substituten zijn voor locaties die een keuze maken tussen (1) een internetaansluiting plus internet VPN en (2) een zakelijke netwerkaansluiting met een ingebouwde internetverbinding (waarbij dus de desbetreffende locatie geen aparte internetaansluiting krijgt). Uit de nadere analyse door Dialogic (oktober 2011) van de data blijkt echter dat deze keuze vooral afhangt van de specifieke kenmerken van de organisatie, en dus waarschijnlijk in een beperkte mate beïnvloed wordt door de prijsstelling. De concurrentiedruk tussen internettoegang en zakelijke netwerkdiensten blijft dus ook in deze gevallen beperkt.

726. In hun antwoorden op de aanvullende vragen gaven twee marktpartijen (Tele2 en Vodafone) aan dat **[vertrouwelijk: XXX]**

³⁶¹ Antwoorden marktpartijen op aanvullende vragen naar aanleiding van consultatie. Tele2, Vodafone en KPN, oktober 2011.

³⁶² Dialogic (oktober 2011).

³⁶³ Dialogic (oktober 2011).

XXX] Volgens **KPN** bestaat er aan de onderkant van de markt een concurrentiedruk tussen internettoegang en zakelijke netwerkdiensten, die tot een keten van substitutie leidt. Zij wijst in dit verband op de overlap tussen de prijzen van internettoegang en datacommunicatiediensten.

727. Het **college** merkt op dat als klanten internettoegang en zakelijke netwerkdiensten niet als substituten maar als aanvullende diensten beschouwen, een prijsvergelijking geen rol speelt in het keuzeprocess en een prijsoverlap dus geen relevante informatie bevat. Daarnaast kan een prijsoverlap alleen op concurrentiedruk kan wijzen als de diensten waarvan prijzen worden vergeleken, vergelijkbaar zijn op de kenmerken die voor afnemers belangrijk zijn. Bovendien moet er rekening worden gehouden met de kosten om een internet-VPN in te richten. Volgens Vodafone is het in de praktijk onmogelijk om garanties te geven op internet-VPNs, terwijl de kosten in de praktijk vaak veel hoger uitvallen (dan zakelijke netwerkdiensten) wanneer naar alle kostenfactoren tezamen wordt gekeken. Daardoor vormt een overlap in prijzen geen bewijs van concurrentiedruk.

728. Het **college** concludeert dat de opmerkingen van KPN geen aanleiding geven om de conclusie uit het ontwerpbesluit dat zakelijke netwerkdiensten en internettoegang tot verschillende relevante retailmarkten behoren aan te passen. Het college heeft wel de motivering van deze conclusie in de besluittekst uitgebreid met de hierboven beschreven analyse.

729. **KPN** meent dat het college inconsistent gehandeld heeft in zijn marktafbakening door wel een uitgebreide substitutieanalyse uit te voeren naar dark fiber en lichtpaden maar niet naar internet-VPNs, terwijl internet-VPNs naar de mening van KPN nog veel eerder tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten behoren.

730. Het **college** heeft naar aanleiding van de reactie van KPN een aanvullend onderzoek en analyse uitgevoerd naar internet-VPNs. Dit aanvullend onderzoek heeft niet geleid tot de verandering van de conclusie dat internettoegang niet behoort tot de relevante markt voor zakelijke netwerkdiensten. Daarnaast merkt het college op dat KPN de conclusie van het college met betrekking tot dark fiber niet heeft betwist.

731. **KPN** merkt op dat het college in de marktafbakening zakelijke netwerkdiensten geen aandacht besteedt aan bundeling van diensten, omdat Dialogic en Roland Berger in hun onderzoeken op de zakelijke markt geen bundelingstrend herkennen, zoals op de consumentenmarkt. KPN geeft aan zo nodig nader in te gaan op de bundelingstrend in de markt voor zakelijke netwerkdiensten in haar reactie op het ontwerpbesluit WBT/huurlijnen.

732. Het **college** zal dit punt indien nodig adresseren in het kader van de reactie van KPN op de consultatie van het ontwerpbesluit WBT/huurlijnen.

G.11.2 Dominantieanalyse retailmarkt zakelijke netwerkdiensten

Marktaandeelen

733. **KPN** geeft aan dat OPTA het verzamelen van data zou kunnen verbeteren door informatie te vorderen van alle actieve aanbieders op de markt en door de uitvraag van data aan te scherpen.

734. In voetnoot 662 heeft het **college** aangegeven dat in aanvulling op de SMM informatie is ingewonnen met betrekking tot de omvang van de vijf grootste marktpartijen met een zeer laag marktaandeel.³⁶⁴ Uit deze gegevens is gebleken dat de uitkomsten van de marktaandelenberekeningen robuust is. Het bevragen van meer marktpartijen zou de materiële beoordeling derhalve niet beïnvloeden.

735. Voorts geeft **KPN** aan dat ook vraagtekens bij de marktaandeelbepaling kunnen worden gezet als gevolg van het feit dat omzetgegevens onvoldoende betrouwbaar zijn vanwege bundeling met andere diensten.

736. Het **college** merkt op dat hierover geen verschil van inzicht bestaat. Het college heeft daarom ook besloten om primair het marktaandeel te bepalen op basis van afzetgegevens, te weten het aantal aansluitingen. Daarbij merkt het college nog op dat een verdere aanscherping van de data uitvraag, gezien de complexiteit van de omzettoerekening, naar verwachting niet zal leiden tot aan nauwkeurigere marktaandelen. Partijen hebben weliswaar omzetgegevens gerapporteerd per productcategorie, maar het is voor het college onmogelijk om te controleren of partijen de berekeningen hiervoor op een uniforme wijze hebben uitgevoerd. Met bundels gegenereerde omzet kan op verschillende wijzen worden toegerekend aan de verschillende producten in die bundels. De door partijen aangeleverde informatie is naar de mening van het college onvoldoende consistent voor de berekening van nauwkeurige marktaandelen. Wel is de door partijen aangeleverde informatie naar de mening van het college voldoende consistent om de gemiddelde waardeverschillen te schatten tussen de verschillende productsegmenten. Om recht te doen aan het feit dat op de markt sprake is van gedifferentieerde producten met significante prijsverschillen heeft het college derhalve een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd op basis van deze gemiddelde waardeverschillen. Andere berekeningsmethoden leiden naar het oordeel van het college niet tot een andere conclusie.

737. **KPN** brengt naar voren dat de gevoeligheidsanalyse die het college uitvoert op basis van weging van omzet aangeeft dat het marktaandeel van KPN 5 tot 10 procentpunten lager zal liggen dan op basis van meting op basis van aantallen. KPN brengt naar voren dat het college deze bevindingen niet in de verdere analyse betreft.

738. De uitkomsten van de gevoeligheidsanalyse laten zien dat de berekening van het marktaandeel in zekere mate afhangt van de gekozen berekeningsmethode. Het **college** beschouwt de gevoeligheidsanalyse als een versterking van zijn analyse door de berekening van de marktaandelen niet te baseren op een enkele berekening. Het college heeft de gevoeligheidsanalyse uitgevoerd voor de berekening van het marktaandeel in aanwezigheid van regulering. Dit marktaandeel is berekend als tussenstap om daarna te komen tot marktaandelen in afwezigheid van regulering. Het marktaandeel van KPN in afwezigheid van regulering is 70 tot 80 procent. Indien het effect van de gevoeligheidsanalyse, nul tot tien procent, wordt meegerekend zal dit de materiële beoordeling niet beïnvloeden. In de subconclusie van paragraaf B.8.2.3 is deze nuancering van het berekende marktaandeel uiteengezet.

³⁶⁴ Deze marktpartijen zijn geselecteerd als zakelijke aanbieder en op basis van hun inkoop van HK WBT diensten. Deze marktpartijen worden tevens door de andere marktpartijen genoemd als grootste aanbieders, na de marktpartijen die zelf de monitor invullen.

739. **KPN** geeft aan dat haar marktaandeel zoals nu berekend eigenlijk te hoog is vanwege de hoge aantallen analoge huurlijnen (30 procent van het totaal), waarvan de helft volgens KPN door uitfasering zal komen te vervallen omdat afnemers geen alternatieve dienst zullen gaan afnemen (rationalisatie). KPN brengt naar voren dat van de andere helft een deel van de afnemers bij de concurrentie terecht zal komen. Volgens KPN zal het effect van rationalisatie ongeveer 7 procentpunten op het marktaandeel van KPN zijn. Volgens KPN is dit een belangrijk effect dat het college niet meeneemt.

740. Het door KPN geschatte kwantitatieve effect van rationalisatie (7 procent) is het effect ten opzichte van het marktaandeel van KPN per Q4 2010. Op dat moment reeds opgetreden rationalisatie is door het **college** meegenomen in de berekening van dat marktaandeel. Rationalisaties die optreden in de komende jaren zijn verwerkt in de berekening van de prospectieve marktaandelen. Hierbij heeft het college zich gebaseerd op de analyse van Roland Berger. Roland Berger heeft geconcludeerd dat eerder ingezette trends in de komende reguleringsperiode voortgezet zullen worden. Daaronder is mede het effect van rationalisatie begrepen (zie voetnoot 674 en 675). Het college merkt in aanvulling nog op dat KPN na de publicatie van het ontwerpbesluit heeft aangekondigd analoge huurlijnen een jaar later uit te zullen faseren dan eerder gecommuniceerd.

741. **KPN** geeft aan dat het college in zijn analyse een duidelijker onderscheid moet maken tussen drie verschillende situaties: 1. verwachte marktaandeelontwikkelingen in aanwezigheid van regulering; 2. verwachte marktaandeelontwikkelingen in aanwezigheid van alleen ULL; en 3. verwachte marktaandeelontwikkelingen in aanwezigheid van regulering van zowel ULL als WBT/ILL.

742. Het **college** is van mening dat de paragraafindeling voldoende duidelijkheid biedt tussen de situatie met regulering en de situatie zonder regulering. De situatie in aanwezigheid van alleen ULL-regulering is in de onderhavige analyse niet relevant. De analyse van de situatie in aanwezigheid van alleen ULL-regulering vindt plaats in het WBT/HL-besluit.

743. **KPN** volgt niet de conclusie van het college dat in afwezigheid van gereguleerde ontbundelde toegang het huidige marktaandeel van glasaanbieders lager zou zijn dan nu het geval is en dat KPN in afwezigheid van regulering prospectief een marktaandeel van 70 tot 80 procent bezit. KPN geeft aan dat Roland Berger in zijn onderzoek aangeeft dat de groei van zakelijke netwerkdiensten voornamelijk komt door glas. Partijen die via glas deze diensten aanbieden zijn niet afhankelijk van regulering van het kopernetwerk van KPN.

744. Het **college** heeft vastgesteld dat partijen vaak retailbundels verkopen waarvan de diensten zijn gebaseerd op zowel koper als glas. In afwezigheid van ULL-regulering kunnen alternatieve aanbieders mogelijk niet meer beschikken over de op koper gebaseerde aansluitingen of althans niet tegen dezelfde voorwaarden. Door het ontbreken van deze aansluitingen zullen partijen vanwege de bundeling met glas ook grote nadelen ondervinden bij de afzet van glasaansluitingen. Marktpartijen die op de retailmarkt op glas gebaseerde diensten afzetten zijn derhalve ook afhankelijk van regulering van het kopernetwerk.

745. **KPN** is het oneens met de aanname van het college dat KPN in afwezigheid van regulering geen vrijwillige ULL zal aanbieden. Volgens KPN is dit niet onderbouwd, en heeft zij juist wel prikkels

om vrijwillig ULL aan te bieden: KPN zegt er alles aan gelegen te zijn om haar kopernetwerk zo veel mogelijk te vullen en dus zoveel mogelijk klanten daarop te hebben. KPN streeft er naar om investeringen in glasnetwerken rendabel te laten zijn door een grotere vulling. KPN geeft ook aan dat al haar bedrijfsprocessen en infrastructuur erop zijn ingericht om toegang te verlenen en er daarom voor haar geen reden is om te stoppen met toegangsverlening wanneer er geen regulering meer is. Tenslotte geeft KPN ook aan dat naar aanleiding van CBb uitspraken in 2010 geen andere voorwaarden voor toegang zijn gehanteerd door KPN.

746. In paragraaf 6.3.1 van het besluit marktanalyse ontbundelde toegang heeft het **college** uiteengezet dat KPN de mogelijkheid en de prikkel heeft om toegang te weigeren. Het college wijst hierbij op het voordeel dat KPN kan halen door beperktere concurrentie en minder concurrentiedruk op KPN op meerdere onderliggende markten. Hieronder is mede de onderliggende markt voor zakelijke netwerkdiensten begrepen.

747. Daarnaast wijst het **college** er op dat het CBb in zijn uitspraak³⁶⁵ inzake het besluit marktanalyse ontbundelde toegang de verplichtingen voor zover deze betrekking hebben op koper en FttH in stand heeft gelaten, dan wel daarvoor een voorziening heeft getroffen. KPN was derhalve niet in staat (de facto) toegang te weigeren.

748. **KPN** verwacht dat indien zij geen ULL meer zou leveren, uitrol van zakelijke dienstverlening zal versnellen, omdat UPC nu nog veel zakelijke DSL aansluitingen heeft, welke dan zouden worden overgezet naar glas. Hiernaast zal de groei van internet-VPNs versnellen. Tot slot vraagt KPN zich af of zakelijke klanten nog steeds evenveel belang aan één aanbieder voor alle vestigingen zullen hechten.

749. In de structurele marktmonitor rapporteert KPN dat zij [**vertrouwelijk**: XXX] ULL-aansluitingen aan UPC levert en maximaal [**vertrouwelijk**: XXXX] DSL- aansluitingen. UPC heeft een laag marktaandeel van 0-5 procent op de markt voor zakelijke netwerkdiensten, en heeft dat mede gerealiseerd op basis van eigen glas en coax. Ook indien UPC zou besluiten de op koper gebaseerde diensten te migreren naar haar eigen glasnetwerken zou, naar het oordeel van het **college**, het effect op de uitrol van zakelijke dienstverlening nihil zijn.

750. **KPN** geeft aan dat haar bruto aanwas op de markt voor zakelijke netwerkdiensten 30-40 procent bedraagt. KPN ziet dit als een indicatie van concurrentie, maar het college neemt dit onvoldoende mee.

751. Het **college** neemt dit mee in zijn prospectieve analyse van de marktaandelen. Het college schat de groei van de markt, op basis van het onderzoek van Roland Berger op 3 tot 4 procent per jaar. Het aandeel van KPN in de bruto aanwas van de markt is 30 tot 40 procent, in aanwezigheid van regulering. De concurrentie waar KPN van spreekt is concurrentie in aanwezigheid van regulering. Deze cijfers geven nog geen inzicht in het aandeel in de bruto aanwas in afwezigheid van regulering. In afwezigheid van ULL-regulering zijn de alternatieve partijen niet in staat bundels van op koper en

³⁶⁵ LNJ: BQ3135.

glas gebaseerde diensten te verkopen. Het aandeel van KPN in de bruto aanwas zal dan ook hoger liggen.

Ontwikkelingen dienstenaanbod en tarieven

752. **KPN** gaat in haar reactie in op drie punten, welke het college hieronder zal behandelen: i) concurrentiedruk van dark fiber, lichtpaden, lokale glasvezelinitiatieven en zakelijke netwerkdiensten over coax, ii) de daling van de tarieven, iii) de introductie van nieuwe diensten.

753. **KPN** meent dat het college ten onrechte heeft nagelaten zijn conclusies dat dark fiber, lichtpaden en zakelijke netwerkdiensten over coax geen invloed hebben op de uitkomst van de concurrentieanalyse en derhalve op de vaststelling dat KPN een aanmerkelijke marktmacht heeft op de markt voor zakelijke netwerkdiensten te onderbouwen met een prospectieve marktanalyse. Volgens KPN is de vaststelling van een machtspositie mede afhankelijk van de vraag hoe gemakkelijk de markt kan worden betreden (toetredingsdrempels). KPN geeft aan dat deze drempels relatief laag zijn er verwijst hierbij naar haar eigen paper over 'Rol en betekenis van lokale (zakelijke) glasiniciatieven' van 18 februari 2011 en het onderzoek van Roland Berger.

754. Het **college** heeft in paragraaf B.8.2.1 expliciet onderbouwd welke invloed dark fiber en lichtpaden hebben op de uitkomsten van de concurrentieanalyse. Het college heeft dat eveneens gedaan voor zakelijke netwerkdiensten over coax. In de prospectieve analyse heeft het college zich gebaseerd op onderzoek van Roland Berger. Roland Berger heeft in haar onderzoek expliciet aandacht besteed aan de opkomst van dark fiber, lichtpaden en zakelijke netwerkdiensten over coax. Het college verwijst naar dit onderzoek in paragraaf B.8.2.3.

755. In de analyse van paragraaf B.8.2.1 heeft het college aangegeven dat het berekende marktaandeel gebaseerd is op de twaalf grootste aanbieders die gezamenlijk 90 tot 95 procent van de markt bedienen. Het college heeft daarbij aangegeven dat op de markt andere marktpartijen actief zijn met een relatief zeer laag marktaandeel. Hieronder worden tevens de door KPN genoemde lokale initiatieven begrepen.

Dark fiber

756. In de passage van het rapport van Roland Berger waar KPN naar verwijst beschrijft Roland Berger de trend van het gebruik van dark fiber. Roland Berger onderschrijft het beeld van het college dat het volume van dark fiber aansluitingen beperkt is. Roland Berger gaat daarbij kort in op toetreding en concludeert dat het lastig is om uitspraken te doen over marktdynamiek en –ontwikkeling. Wel zijn alle partijen het, volgens Roland Berger, eens dat de toekomst van dark fiber “duister” is. Veel van de dynamiek voltrekt zich volgens Roland Berger buiten het gezichtsveld van de marktpartijen.

757. Dialogic constateert eveneens een relatief beperkt aanbod van dark fiber en geeft hiervoor onder andere als verklaring dat een aanbieder alleen een redelijk geprijsd aanbod uit kan brengen als beide te koppelen locaties niet te ver verwijderd liggen van al bestaande glasroutes (zo niet, dan moet er veel extra gegraven worden en lopen de kosten snel op).³⁶⁶

³⁶⁶ Dialogic, augustus 2010, paragraaf 4.4 Aantal potentiële aanbieders.

Lokale glasvezelinitiatieven

758. In het interview van KPN bij het college op 19 januari 2011 heeft KPN de rol genoemd van zakelijke glasinitiatieven op de markt. Het college heeft vervolgens het verzoek aan KPN gedaan om over dit onderwerp nadere details te verstrekken. De vragen van het college betroffen onder meer de namen van lokale initiatieven, de omvang er van, eventuele samenwerking/betrokkenheid van KPN bij deze initiatieven en de effecten van deze initiatieven op de concurrentie.

759. In haar reactie³⁶⁷ op de vragen van het college heeft KPN aangegeven geen volledig overzicht van de namen, de status en de omvang van de initiatieven te kunnen geven. Het college heeft in de antwoorden van KPN onvoldoende aanleiding gezien een specifiek aanvullend onderzoek in te doen stellen naar de rol van en toetreding door lokale glasinitiatieven. Wel heeft het college door Roland Berger en Dialogic meer algemene onderzoeken laten doen naar de marktontwikkelingen waar ook glasinitiatieven aan bod komen.

760. In het paper stelt KPN dat lokale initiatieven succesvol zijn en toetredingsdrempels laag zijn. In aanvulling op hetgeen het college heeft gezegd in randnummer 754 en 755 merkt hij hierover aanvullend nog het volgende op. Dialogic stelt vast dat het realiseren van eigen infrastructuur in Nederland relatief ongebruikelijk is. In de meeste gevallen wordt dit gedaan op eigen terrein of de eigen campus en vooral wanneer locaties dicht bij elkaar liggen. Volgens Dialogic hebben enkele bedrijventerreinen, op initiatief van de ondernemersverenigingen, zelf gezamenlijk glasvezel aangelegd waarover onder meer VPN's gerealiseerd kunnen worden voor het koppelen van locaties. Het beheer daarvan is in handen van een landelijke operator gelegd.³⁶⁸ Het college is bekend met voorbeelden van bedrijventerreinen waar KPN, Bbnd of Signet als operator actief zijn. De activiteiten van deze operators zijn in de analyse van het college meegenomen, omdat zij of behoren tot de twaalf grootste aanbieders op de markt, of behoren tot de marktpartijen met een relatief zeer klein marktaandeel.

761. Het aanleggen van eigen infrastructuur op publieke grond komt naar de mening van door Dialogic geïnterviewde experts niet vaak voor. Hoewel organisaties niet per definitie weigerachtig staan tegenover het principe van eigen infrastructuur worden de problemen met vergunningen, bijvoorbeeld om te graven, en andere verplichtingen, zoals KLIC-meldingen als belangrijkste argument aangevoerd om niet in eigen beheer infrastructuur te realiseren.³⁶⁹

762. Toch komt het aanleggen van eigen infrastructuur wel voor, al lijkt het om uitzonderlijke situaties te gaan, aldus Dialogic. Een voordeel van een eigen glasvezelinfrastructuur is dat er vaak meerdere vezels tegelijk gelegd worden, die niet allemaal direct gebruikt worden. Deze vezels kunnen dan worden doorverkocht. Een voorbeeld van een partij die overcapaciteit verkoopt is Relined. Relined verkoopt overcapaciteit van Tennet en ProRail. Relined wordt in het paper van KPN genoemd als volledig alternatief naast KPN en Eurofiber.³⁷⁰ Onderzoek van het college heeft uitgewezen dat

³⁶⁷ Rol en betekenis van lokale (zakelijke) glasinitiatieven", KPN, 18 februari 2011. Openbare versie van 27 oktober 2011

³⁶⁸ Dialogic, augustus 2010, paragraaf 5.3 Realiseren eigen infrastructuur.

³⁶⁹ Dialogic, augustus 2010, paragraaf 5.3 Realiseren eigen infrastructuur.

³⁷⁰ Rol en betekenis van lokale (zakelijke) glasinitiatieven, KPN, 18 februari 2011, blz. 18.

Positie van KPN versus concurrenten

770. **KPN** brengt naar voren dat OPTA heeft nagelaten te onderzoeken hoe gemakkelijk de markt kan worden betreden. De toenemende dynamiek in de verschillende segmenten – gelegen in toetreding door onder andere kabelaanbieders, mobiele resellers en Google, HP en Microsoft, terwijl de afgelopen jaren geen uittreding heeft plaatsgevonden – geeft aan dat toetredingsbarrières laag zijn. KPN geeft aan dat in het bijzonder de dynamiek op wholesaleniveau zorgt voor toenemende concurrentiedruk op retailniveau.

771. In randnummer 756 tot en met 765 van deze nota van bevindingen is het **college** nader ingegaan op toetreding en de rol van dark fiber, lokale glasinitiatieven en coax. KPN spreekt in haar zienswijze over toetreding tot segmenten van de zakelijke retailmarkt zonder daarbij aan te geven of het de door het college afgebakende relevante markt voor zakelijke netwerkdiensten betreft. Het college is bekend met de activiteiten van IBM, Microsoft, HP en Google maar is er vooralsnog niet van overtuigd dat dit activiteiten zijn die gerekend moeten worden tot de retailmarkt voor zakelijke netwerkdiensten.

772. De activiteiten van MVNO's en mobiele resellers behoren niet tot de markt voor zakelijke netwerkdiensten. Voor de activiteiten van RoutIT, Zoranet, Infopact en XRC die wel tot de markt behoren wordt gebruik gemaakt van aansluitingen van derden. Deze partijen zijn, net als de partijen die worden genoemd in het randnummer hierboven, afhankelijk van telecommunicatienetwerken van derden, en daardoor direct of indirect afhankelijk van ULL-regulering. KPN geeft aan dat de retailmarktdynamiek is ontstaan door toenemende dynamiek op de wholesalemarkt. Het **college** is van oordeel dat deze wholesaledynamiek op haar beurt weer afhankelijk is van ULL-regulering. In de analyse van de situatie zonder (ULL-)regulering spelen deze partijen derhalve geen rol.

G.11.3 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen

773. Het college komt tot de volgende wijzigingen van het ontwerpbesluit:

- Het college heeft naar aanleiding van zienswijzen van partijen in het besluit een nadere motivering van de substitutieanalyse tussen zakelijke netwerkdiensten en internettoegang toegevoegd.

G.12 Analyse retailmarkten voor bundels (Annex B.9)

774. **KPN**³⁷² stelt dat het in randnummer 1698 geconstateerde prijsverschil tussen bundels en individuele diensten wijst op een aparte bundelmarkt. KPN verwijst hiervoor naar het opgestelde kader voor de afbakening van een bundelmarkt in het besluit marktanalyse wholesalebreedbandtoegang uit 2008. Hierin staat dat een groot prijsverschil een indicatie kan zijn voor het bestaan van een bundelmarkt.

775. Het **college** wijst erop dat, zoals ook volgt uit het gebruikte kader uit 2008, een prijsverschil tussen bundels en individuele diensten *kan* wijzen op een aparte bundelmarkt. Het is dus niet zo dat elk prijsverschil direct wijst op een aparte bundelmarkt. Het college heeft in Annex B.9 geconcludeerd dat bundels gemiddeld goedkoper zijn, omdat aanbieders consumenten willen stimuleren over te stappen van individuele diensten naar bundels. Dit blijkt ook uit het feitelijke overstapgedrag. De aanbieders lijken bundelklanten niet voor zich te kunnen winnen met een hogere of zelfs een gelijke bundelprijs. Dit duidt erop dat individuele diensten nog steeds prijsdruk uitoefenen op bundels en derhalve tot dezelfde productmarkt behoren.

776. Verder is **KPN**³⁷³ van mening dat het college te weinig aandacht schenkt aan het effect van overstapdrempels op het bestaan van een bundelmarkt. Er zijn overstapdrempels doordat KPN niet voor nieuwe klanten het oude televisieabonnement kan opzeggen bij de kabelaanbieder. Als KPN dit wel zou kunnen, zou dit een overstap van een kabelklant naar KPN vergemakkelijken. KPN wijst erop dat dergelijke overstapdrempels kunnen duiden op het bestaan van een aparte bundelmarkt.

777. In Annex B.9 is door het **college** onderzocht wat het feitelijke en het verwachte overstapgedrag is van consumenten. Deze analyse is gebaseerd op een consumentenonderzoek. Voor zover overstapdrempels het gedrag van consumenten beïnvloeden, hebben consumenten dit kunnen meenemen in de vragenlijst van het onderzoek. Het overstapgedrag van consumenten wijst erop dat er, ondanks eventuele overstapdrempels, geen aparte bundelmarkt bestaat.

778. Ook had het college volgens **KPN**³⁷⁴ moeten onderzoeken hoe de marktaandeelen van de individuele diensten zich ontwikkelen en of alle afnemers vergelijkbare waarde hechten aan de verschillende componenten in de bundel.

779. Het **college** heeft in de paragrafen B.4.6.1 en B.4.6.2 onderzocht hoe de aandelen van KPN en kabelaanbieders zich hebben ontwikkeld op de internetmarkt. Ook in de afzonderlijke retailanalyses van de markten voor internettoegang en televisie heeft het college de marktaandeelen van KPN en kabelaanbieders onderzocht. Hieruit blijkt dat, alhoewel de verkoop van triple-playbundels van KPN stijgt, het totale aantal internetaansluitingen van KPN vrijwel gelijk is gebleven van eind 2008 tot en met 2010. Volgens het door KPN geciteerde kader uit 2008, wijzen afwijkende ontwikkelingen in het marktaandeel van de bundel en het marktaandeel van individuele diensten er juist op dat een aparte

³⁷² Zienswijze KPN, paragraaf 3.3.2, blz. 30 en 31.

³⁷³ Zienswijze KPN, paragraaf 3.3.2, blz. 31.

³⁷⁴ Zienswijze KPN, paragraaf 3.3.2, blz. 31.

bundelmarkt ontbreekt. Verder verwijst het college naar randnummer 588 waarin hij constateert welke componenten van bundels door consumenten het meest worden gewaardeerd.

780. Ten slotte acht **KPN**³⁷⁵ dat het college niet had mogen concluderen dat het overstapgedrag van 13 procent, zoals geconstateerd in randnummer 1710, onvoldoende groot is om te spreken van een aparte bundelmarkt. Dit percentage van verwachte overstap is niet significant hoger dan de critical loss van 12,5 procent.

781. Het **college** is het eens met KPN dat in dit geval de 13 procent niet significant hoger is dan de critical loss van 12,5 procent. Dit heeft het college reeds erkend in het ontwerpbesluit. Naar aanleiding van de zienswijze van KPN stelt het college in randnummer 1710 van de definitieve besluittekst expliciet dat deze bevinding op zichzelf nog niet voldoende is om een aparte bundelmarkt uit te sluiten. Daarbij verwijst het college naar de overige bevindingen die er op duiden dat er geen aparte bundelmarkt is.

G.12.1 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen

782. Het college komt tot de volgende wijzigingen van het ontwerpbesluit:

- In randnummer 1710 is toegevoegd dat de verwachte overstap van 13 procent van de triple-playklanten op zichzelf niet voldoende bewijs is om het bestaan van een aparte bundelmarkt uit te sluiten.

³⁷⁵ Zienswijze KPN, paragraaf 3.3.3, blz. 32.

G.13 Horizontale tariefannexen (Annex E)

G.13.1 Kostentoe rekening en financiële rapportages: algemeen (E1)

G.13.1.1 Proportionele toerekening van wholesalespecifieke kosten

783. **KPN**³⁷⁶ is van mening dat wholesalespecifieke kosten niet zonder meer proportioneel toegerekend moeten worden, maar dat de partij voor wie de voorziening gerealiseerd wordt in principe de kosten van de voorziening dient te dragen.

784. Het **college** constateert dat dit een herhaling is van een bedenking die door KPN is ingebracht tegen de voorgaande marktanalysebesluiten. Het college heeft in de nota van bevindingen van de voorgaande marktanalysebesluiten ook op deze bedenking gereageerd en verwijst hier ook naar.³⁷⁷ Naar aanleiding van deze bedenking van KPN heeft het college in de voorgaande marktanalysebesluiten de hoofdtekst op dit punt aangepast in de zin dat wholesalespecifieke kosten niet *zonder meer* proportioneel toegerekend moeten worden, maar *in beginsel* proportioneel toegerekend moeten worden. Die laatste tekst is in de huidige besluiten ook gehandhaafd. Mede naar aanleiding van de recente uitspraak van het CBb inzake het Vaste Telefonie besluit uit 2008 heeft het college daarnaast de tekst in Annex E zodanig aangepast dat er van een categorisch uitgesproken voorkeur voor proportionele toerekening geen sprake meer is.

G.13.1.2 Accountantscontrole

785. **KPN**³⁷⁸ is van mening dat het geen algemene regel mag zijn dat het college een rapport van bevindingen van een accountant eist bij financiële rapportages die betrekking hebben op een toekomstige periode.

786. Het **college** constateert dat dit een herhaling is van een bedenking die door KPN is ingebracht tegen de voorgaande marktanalysebesluiten. Het college heeft in de nota van bevindingen van de voorgaande marktanalysebesluiten ook op deze bedenking gereageerd en verwijst hier ook naar.³⁷⁹ Naar aanleiding van deze bedenking van KPN heeft het college in de voorgaande marktanalysebesluiten de tekst in de tarievenannex op een aantal plaatsen aangepast in de zin dat er *in beginsel* een accountantsrapportage dient te worden opgeleverd. Die aanpassingen zijn in de huidige besluiten ook gehandhaafd.

787. **KPN**³⁸⁰ wijst er in reactie op paragraaf E.1.4.5. van het ULL ontwerpbesluit op dat in het verleden voor wat betreft cijfermatige informatie alleen de tariefplafonds van gereguleerde diensten openbaar werden gemaakt. In toekomstige rapportages zal het wellicht (vrijwel) alleen gaan over kostencomponenten die met behulp van EDC zijn uitgerekend ten behoeve van ND-5 toetsen. KPN

³⁷⁶ Zienswijze KPN, paragraaf 7.6.1, blz. 91-92.

³⁷⁷ OPTA, Annex 4 bij voorgaande marktanalysebesluiten, randnummers 373 tot en met 379.

³⁷⁸ Zienswijze KPN, paragraaf 7.6.2, blz. 91-92.

³⁷⁹ OPTA, Annex 4 bij voorgaande marktanalysebesluiten, randnummers 404 en 405.

³⁸⁰ Zienswijze KPN, paragraaf 7.6.6, blz. 95.

acht deze cijfers bedrijfsvertrouwelijk, omdat ze gedetailleerd inzicht geven in de bedrijfsvoering van KPN.

788. Het **college** heeft in paragraaf E.1.4.5. nadrukkelijk aangegeven dat hij bij openbaarmaking van financiële rapportages rekening houdt met onder andere bedrijfsvertrouwelijkheid. Dit betekent dat KPN de gelegenheid zal worden gegeven om gemotiveerd aan te geven welke informatie als bedrijfsvertrouwelijk moet worden beschouwd. Het college ziet in de bedenking van KPN geen aanleiding de tekst van het ontwerpbesluit aan te passen.

G.13.2 Kostentoerekening en financiële rapportages: wholesale (E2)

G.13.2.1 Afschrijvingsmethoden en afschrijvingstermijnen

789. **KPN**³⁸¹ is van mening dat het volgen van de waardering en resultaatbepaling uit de jaarrekening een dragend principe is van de EDC systematiek. Het college wekt volgens KPN echter de indruk dat deze principes met betrekking tot afschrijvingsmethoden en –termijnen op basis van gelegenheidsargumenten terzijde kunnen worden geschoven.

790. Het **college** constateert dat dit een herhaling is van een bedenking die door KPN is ingebracht tegen de voorgaande marktanalysebesluiten. Het college heeft in de nota van bevindingen van de voorgaande marktanalysebesluiten ook op deze bedenking gereageerd en verwijst hier ook naar.³⁸² Naar aanleiding van deze bedenking van KPN heeft het college in de voorgaande marktanalysebesluiten de tekst in de tarievenannex aangepast in de zin dat de annuïtaire afschrijvingsmethode als voorbeeld van economische afschrijvingen wordt genoemd. Deze aanpassing is in de huidige besluiten ook gehandhaafd.

G.13.3 Tariefregulering op basis van kostenoriëntatie EDC (E3)

G.13.3.1 Comparatieve efficiëntieanalyse

791. **KPN**³⁸³ is van mening dat het college geen heldere criteria geeft op basis waarvan de CEA methodiek toegepast kan gaan worden. Daarnaast heeft KPN enkele bedenkingen tegen het toepassen van een efficiëntiekorting.

792. Het **college** constateert dat dit een herhaling is van een bedenking die door KPN is ingebracht tegen de voorgaande marktanalysebesluiten. Het college heeft in de nota van bevindingen van de voorgaande marktanalysebesluiten ook op deze bedenking gereageerd en verwijst hier ook naar.³⁸⁴

G.13.3.2 Bepaling tariefplafonds

793. **KPN**³⁸⁵ stelt dat het voor nieuwe diensten niet altijd mogelijk zal zijn om de tariefplafonds te berekenen op de wijze die het college in paragraaf E.3.2.3. voorschrijft. Er kan namelijk niet altijd een

³⁸¹ Zienswijze KPN, paragraaf 7.6.3. blz. 93.

³⁸² OPTA, Annex 4 bij voorgaande marktanalysebesluiten, randnummers 373 tot en met 379.

³⁸³ Zienswijze KPN, paragraaf 7.6.4, blz. 94.

³⁸⁴ OPTA, Annex 4 bij voorgaande marktanalysebesluiten, randnummers 387 tot en met 392.

kostprijs voor 2010 worden berekend. KPN kan zich wel voorstellen dat het mogelijk is prospectieve kostprijzen voor 2012 en 2014 te berekenen. KPN acht het gewenst de tekst hierop aan te passen.

794. Het **college** houdt vast aan het principe dat gerealiseerde cijfers waar mogelijk de basis vormen van de gereguleerde tariefplafonds. Ten aanzien van nieuwe diensten kan het college zich echter vinden in de opmerkingen van KPN. Het college heeft daarom de tekst van paragraaf E.3.2.3. aangepast om rekening te houden met een situatie dat een rapportage over gerealiseerde cijfers niet beschikbaar is.

G.13.4 Wijzigingen naar aanleiding van bedenkingen

795. Het college komt tot de volgende wijziging van het ontwerpbesluit:

- De tekst van annex E in aangepast ten aanzien van de toepassing van proportionele kostentoekening (zie randnummer 784).

³⁸⁵ Zienswijze KPN, paragraaf 7.6.5. blz. 94.