



ACM marktanalyse FttO

Reactie van KPN op het ontwerpbesluit 7 april 2016
(kenmerk: ACM/DTVP/2016/201942_OV)

- OPENBARE VERSIE -

KPN
Contactpersonen: M.J. de Groene / I.M.A. van der Hart
Postbus 30 000
2500 GA Den Haag
marianne.degroene@kpn.com / iris.vanderhart@kpn.com

Kenmerk: L/16/U/018

20 mei 2016

Inleiding en samenvatting

KPN heeft kennis genomen van het Ontwerpbesluit Marktanalyse FttO (ACM/DTVP/2016/201942, hierna: het Ontwerpbesluit FttO), dat de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) op 7 april 2016 heeft gepubliceerd voor nationale consultatie. KPN onderschrijft de conclusies van ACM in het Ontwerpbesluit FttO met betrekking tot de markt-afbakening en de dominantieanalyse, namelijk dat er sprake is van een afzonderlijke relevante wholesalemarkt voor (fysieke) toegang tot glasvezelnetwerken die zijn aangelegd naar locaties van zakelijke eindgebruikers (ODF-access (FttO)), dat deze markt daadwerkelijk concurrerend is en dat er dus geen aanwijzingen zijn dat op deze markt een of meer ondernemingen beschikken over aanmerkelijke marktmacht.

Sinds het CBB in zijn uitspraak van 18 december 2013 het marktanalysebesluit ODF-access (FttO) van 28 december 2012 heeft vernietigd, hebben zich op deze markt geen mededingingsproblemen voorgedaan. Integendeel. De concurrentie op deze markt is naar het oordeel van KPN juist toegenomen:

- Eurofiber heeft afgelopen jaren zijn concurrentiepositie verder versterkt waarbij zijn marktaandeel is gegroeid;
- Nog steeds treden er regionale en lokale glasvezelaanbieders tot de markt toe en ontstaan er nieuwe initiatieven; en
- Vodafone en Liberty Global hebben op 16 februari 2016 aangekondigd hun Nederlandse activiteiten samen te voegen in een joint venture. Deze samenvoeging zal leiden tot een vergroting van de slagkracht en tot een versterking van de thans door Ziggo/UPC zelfstandig ingenomen positie op de ODF-access (FttO) markt.

KPN zal in onderhavige reactie kort ingaan op de aanleiding voor het onderzoek (hoofdstuk 1), de markt-afbakening (hoofdstuk 2) en de dominantieanalyse (hoofdstuk 3).

Inhoud

In dit document worden de volgende onderwerpen behandeld:

Inleiding en samenvatting	1
1. Aanleiding voor het onderzoek	3
1.1 <i>Aanbeveling relevante markten geeft geen aanleiding FttO direct te onderzoeken</i>	3
1.2 <i>Concurrentiesituatie op de retailmarkten o.b.v. meest recente inzichten</i>	3
2. Marktafbakening	4
2.1 <i>Onderscheid ontbundelde toegang koper, FttH en Coax netwerken vs. FttO</i>	4
2.2 <i>Gestapeld koper</i>	4
2.3 <i>Indirecte prijsdruk</i>	5
3. Dominantieanalyse	5
3.1 <i>Marktaandeelbepaling</i>	5
3.2 <i>Positie van KPN ten opzichte van concurrenten</i>	6
3.3 <i>Netwerkdekking</i>	6
3.4 <i>Schaal-en breedtevoordelen</i>	7
3.5 <i>Concurrentiedruk van buiten de markt</i>	7
3.6 <i>Conclusie</i>	7

1. Aanleiding voor het onderzoek

1.1 Aanbeveling relevante markten geeft geen aanleiding FttO direct te onderzoeken

ACM geeft in rnr. 22 van het Ontwerpbesluit FttO aan dat de markt voor ODF-access (FttO) *a priori* voor ex-anteregulering in aanmerking komt omdat deze markt is opgenomen als markt 3a in de Aanbeveling relevante markten (hierna: de Aanbeveling).

Omdat ACM markt 3a in het marktanalysebesluit ontbundelde toegang¹ (hierna: ULL2015) al heeft onderzocht, meent KPN dat de FttO markt geen onderdeel meer kan uitmaken van markt 3a. De FttO markt is dan een nieuwe markt die niet op de lijst van aanbevolen markten 2014 staat. Logische consequentie daarvan is dat een drie criteria toets vereist is, zoals beschreven in de Aanbeveling. Ook zonder gehoudenheid op grond van de Aanbeveling *mag* ACM overigens altijd een drie criteria toets uitvoeren, los van de vraag of een markt wel of niet is opgenomen in de bijlage bij de Aanbeveling. Gezien de verschillen tussen de markt voor ODF-Access (FttO) en de markt die ACM in het marktanalysebesluit ULL2015 heeft onderzocht, meent KPN dat een toetsing aan de drie criteria aan de orde dient te zijn. Op basis van de feiten die ACM in het Ontwerpbesluit FttO heeft gepresenteerd acht KPN het niet waarschijnlijk dat die test zou slagen.

1.2 Concurrentiesituatie op de retailmarkten o.b.v. meest recente inzichten

KPN heeft eerder zijn zorgen geuit over de keuze van ACM om de marktanalyses gefaseerd uit te voeren in die zin dat de ontwerpbesluiten van de verschillende geanalyseerde markten en de nadere invulling van de verplichtingen niet op één moment worden gepubliceerd. ACM heeft de analyses van de retailmarkten die zij heeft uitgevoerd ten behoeve van het marktanalysebesluit ULL2015 integraal ten grondslag gelegd aan het Ontwerpbesluit FttO. Deze analyses zijn grotendeels gebaseerd op data van eind 2013 tot begin 2014. Ten tijde van het definitief te nemen ODF-access (FttO) besluit zullen deze gegevens 2,5 jaar oud zijn. KPN meent dat deze analyses dienen te worden geactualiseerd aan de hand van de laatste marktgegevens.

Naast het feit dat de retailmarktanalyses verouderd zijn, lijken de conclusies dat op de drie gedefinieerde retailmarkten voor Vaste Telefoon AMM voor KPN zou bestaan niet stabiel. Voor twee van de drie retailmarkten voor Vaste Telefoon heeft ACM tijdens de Industry Group bijeenkomst van 31 maart jl. aan de hand van slides² hypothesen gepresenteerd die de huidige conclusies van deze markt ingrijpend kunnen veranderen. ACM heeft in haar hypothese aangegeven geen AMM voor KPN te zien op de meervoudige markt in aanwezigheid van hoger gelegen regulering en ook dat de enkelvoudige markt nog nader onderzocht gaat worden op een ruime marktafbakening die een AMM van KPN niet langer zal kunnen rechtvaardigen. Kortom, deze conclusies kan ACM in het Ontwerpbesluit FttO niet handhaven. KPN gaat ervan uit dat ACM het definitief te nemen ODF-access (FttO) besluit baseert op de geactualiseerde analyses ten aanzien van de retailmarkten.

Tot slot stelt KPN vast dat de aangekondigde joint venture tussen Vodafone en Liberty Global in zijn geheel niet is meegenomen in het Ontwerpbesluit FttO. Deze samenvoeging zal leiden tot een vergroting van de slagkracht en tot een versterking van de thans door Zig-

¹ ACM/DTVP/2015/207525, d.d. 17 december 2015.

² 'Marktanalyses Telecom: presentatie ACM 31 maart 2016', ontvangen van ACM, emailbericht van 31-3-2016 15:57.

go/UPC zelfstandig ingenomen positie op de ODF-access (FttO) markt. KPN meent dat ACM in het definitief te nemen ODF-access (FttO) besluit het bestaan en de gevolgen van deze joint venture voor de zakelijke glasmarkt dient te betrekken.

2. Marktafbakening

2.1 Onderscheid ontbundelde toegang koper, FttH en Coax netwerken vs. FttO

KPN kan zich vinden in de conclusies ten aanzien van de marktafbakening ODF-access (FttO) en onderschrijft dat FttO aansluitingen niet substitueerbaar zijn met aansluitingen op koper-, FttH- en coax-netwerken.

De koper-, FttH- en coaxnetwerken zijn aangelegd naar nagenoeg alle adressen binnen een gebied en hebben als gevolg daarvan een hoge aansluitdichtheid en daarmee lage kosten. FttO aansluitingen worden alleen aangelegd naar bedrijven die een glasaansluiting nodig hebben omdat hun bandbreedtebehoefte niet via de bestaande infrastructuur geleverd kan worden. Als gevolg daarvan is de dichtheid van FttO aansluitingen veel lager en zijn de kostprijzen veel hoger dan de kostprijzen van koper, FttH en coax aansluitingen. Dat verschil in kostprijs komt duidelijk tot uiting in de diverse door ACM beoordeelde kostenrapportages van koper, FttH en FttO aansluitingen.

Ten aanzien van de analyse van coax heeft KPN een tweetal opmerkingen:

1) *Zakelijke locaties beperkt aangesloten op coax (rnr. 104)*

Dit lijkt niet in lijn met de in (tabel 37 van) het ULL2015 vastgestelde coax dekking van 60-65%. Zie hiervoor ook (randnummer 5.16 van) het aanvullend beroepschrift van KPN tegen ULL2015.

2) *Spectrumdeling (rnr. 106) en VULA over coax (rnr. 107-108)*

De argumenten die ACM in dit besluit hanteert ten aanzien van spectrumdeling en VULA over coax komen in grote lijnen overeen met vergelijkbare argumenten uit ULL2015. KPN volstaat ook hier met een verwijzing naar (hoofdstuk 4 van en bijlage 3 bij) het aanvullend beroepschrift van KPN tegen ULL2015.

2.2 Gestapeld koper

In annex A bij het Ontwerpbesluit FttO heeft ACM terecht geconstateerd dat de mogelijkheid om koperparen te stapelen geen reden is om tot een andere marktafbakening te komen. In aanvulling op de argumenten die ACM noemt in annex A merkt KPN op dat het O-tarief dat Tele2 gebruikt in zijn prijsvergelijking slechts beschikbaar is in 10-15% van de potentiële markt. Als er al prijsdruk zou uitgaan van gestapeld koper naar O-tarieven dan geldt dat in een dusdanig klein geografisch gebied dat dit op nationaal niveau niets verandert aan de conclusie dat koper en FttO zich in aparte markten bevinden.

2.3 Indirecte prijsdruk

ACM heeft in annex B van het ontwerpbesluit een indirecte prijsdrukanalyse uitgevoerd. Het valt KPN op dat deze nogal summier beschreven is. De indirecte prijsdrukanalyses uit de tabel in de kolommen “koper”, “PSTN”, “ISDN1 & 2”, “FttH” en “totale markt” herkent KPN uit ULL2015. Voor een reactie op deze indirecte prijsdrukanalyses verwijst KPN naar (hoofdstuk 4 van en bijlage 3 bij) het aanvullend beroepschrift van KPN tegen ULL2015. Los daarvan vraagt KPN zich af wat de relevantie is van deze 5 kolommen die allemaal betrekking hebben op de consumentenmarkt met ARPU's die bij lange na niet toereikend zijn om een FttO aansluiting te rechtvaardigen. De enige kolom die in dit besluit relevant is, is de kolom “FttO”. Die geeft aan dat er weinig reden is om aan te nemen dat er indirecte prijsdruk is tussen enerzijds FttO en anderzijds koper, FttH en VULA. In de praktijk blijkt er ook (nagenoeg) geen overstap plaats te vinden van FttO naar koper, FttH of VULA.

Het ontbreken van indirecte prijsdruk blijkt nog sterker wanneer die uitgevoerd wordt op zakelijke diensten op koper (of FttH of VULA) met een ARPU die hoog genoeg is om de kosten van een FttO aansluiting te dekken. De kostprijzen van FttO aansluitingen variëren van € 90 tot ruim € 400 per maand (zie annex A van het ontwerpbesluit). In de praktijk zullen alleen retaildiensten met een ARPU van € 200 of hoger in aanmerking komen voor migratie naar FttO. Een prijsverhoging van 10% van een koperaansluiting komt neer op ongeveer € 1 tot € 1,5 per maand (inclusief alle bijbehorende faciliteiten). Bij een 100% doorgifte van deze prijsverhoging in de retailprijs (van tenminste € 200 per maand) betekent dit een retailprijsverhoging van 0,5 tot 1%. Dit percentage is zeer laag ten opzichte van de critical loss van 9,4% hetgeen indirecte prijsdruk van koper naar FttO via zakelijke diensten uiterst onaannemelijk maakt.

3. Dominantieanalyse

3.1 Marktaandeelbepaling

KPN constateert dat ACM bij de bepaling van het marktaandeel nog steeds uitgaat van een telling waarbij een redundante aansluiting als twee aansluitingen wordt geteld. KPN wijst erop dat het bij een dominantieanalyse gebruikelijk is dat marktaandelen op basis van omzet worden vastgesteld. KPN begrijpt dat ACM om praktische redenen uitgaat van marktaandelen op basis van aantallen. In dat kader is het echter van belang om vast te stellen dat de omzet van een redundante aansluiting doorgaans veel minder is dan twee keer de omzet van een enkelvoudige aansluiting. De wijze waarop ACM redundante aansluitingen meeneemt in haar analyse geeft dan ook een vertekend beeld. Overigens is KPN, zoals hij al in de tegen eerdere marktanalysebesluiten inzake ontbundelde toegang gevoerde beroepsprocedures heeft aangegeven, nog steeds van mening dat het aantal aangesloten locaties een beter criterium is dan het aantal aansluitingen als het gaat om het vaststellen van marktaandelen op de FttO markt. Het sluit beter aan bij de kostenstructuur en daarmee ook bij een (virtuele) omzet op de FttO markt. Daarnaast is het ook een eenduidige teleenheid waardoor minder snel discussie kan ontstaan.

3.2 Positie van KPN ten opzichte van concurrenten

Ondanks de stijging van het marktaandeel van Eurofiber de afgelopen periode ziet ACM toch aanwijzingen in de richting van een mogelijk AMM van KPN (rnr. 265 van het Ontwerpbesluit FttO) in een aantal andere factoren. Dat is opmerkelijk, aangezien ACM voor elk van de onderzochte criteria (controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur, verticale integratie, product- en dienstendiversificatie, schaal- en breedtevoordelen, aard van de concurrentie, en concurrentiedruk van buiten de markt) geen of slechts beperkte voordelen van KPN heeft geconstateerd. En als er al veranderingen zijn waargenomen, wijzen deze erop dat de voordelen voor KPN zijn afgenomen (rnr. 262). Bovendien herkent KPN deze 'voordelen' ook niet. In onderstaande paragrafen zal KPN een aantal van deze vermeende voordelen nuanceren.

3.3 Netwerkdkking

ACM heeft de netwerkdkking onderzocht in het kader van controle over niet gemakkelijk te repliceren infrastructuur. Een partij zou controle hebben wanneer deze een (omvangrijk) netwerk in eigendom heeft waarvan de aanleg voor een concurrent gepaard zou gaan met aanzienlijke investeringen en aanzienlijke tijd zou vergen.

Dat KPN een zogenaamd voordeel zou hebben met zijn netwerkdkking herkent KPN niet. Ten eerste constateert ACM zelf (rnr. 197) dat de gecombineerde netwerkdkking van alternatieve aanbieders nagenoeg gelijk is aan de netwerkdkking van KPN.

KPN zou vooral voordeel hebben in het geval van multi-site klanten. Naar de mening van KPN wordt het beweerde voordeel van KPN overdreven. In de praktijk blijkt dat KPN regelmatig deals verliest aan concurrenten. Daar zitten ook grote deals met meer dan honderd aansluitingen (waarvan veel glas) tussen. KPN heeft deze deals verloren in de jaren dat hij niet gereguleerd was. Deze aansluitingen kunnen door partijen worden gerealiseerd zonder dat het netwerk van KPN (ofte wel inkoop bij KPN Wholesale) nodig is. Bovendien heeft KPN tijdens het vorige marktanalysebesluit ODF-access (FttO) al onderbouwd aangegeven dat veel alternatieve afnemers een multi-vendor strategie hanteren.

Tele2 geeft aan, zo is te lezen in rnr. 199 van het Ontwerpbesluit FttO, dat inkoop bij een nieuwe partij een tijdrovend en kostbaar proces zou zijn, wat een drempel zou opwerpen. KPN is van mening dat concurrenten/alternatieve partijen juist een voordeel hebben door bij verschillende partijen te kunnen inkopen. De aanzienlijke tijd en inspanning, zoals Tele2 en ACM suggereren, die het alternatieve aanbieders zou kosten om met elkaar voorwaarden overeen te komen om aan de multi-site vraag te kunnen voldoen, is volgens KPN ver overtrokken en niet op basis van feiten onderbouwd. In elk geval staat deze gesuggereerde drempel er niet aan in de weg dat het op grote schaal plaatsvindt.

Bovendien, als de inkoopkosten zo doorslaggevend zijn, dan vraagt KPN zich af waarom partijen er niet massaal voor kiezen om alles bij KPN in te kopen. Het meest waarschijnlijke antwoord is dat de lagere inkoopkosten door het inkopen bij meerdere partijen ruimschoots opweegt tegen de vermeende hogere inkoopkosten.

3.4 Schaal-en breedtevoordelen

Schaalvoordelen bestaan niet in meerdere mate bij de ene dan de andere aanbieder van zakelijk glas. Voor alle aanbieders geldt dat de kosten van het ontsluiten van een locatie of een groep locaties in een bepaald gebied afnemen als de dichtheid van de aan te sluiten (of aangesloten) locaties in dat gebied toeneemt. Als zich meer klanten in een gebied bevinden, kunnen de vaste kosten namelijk over meer klanten worden uitgespreid. De uitrol van zakelijke glasvezelaansluitingen kenmerkt zich als concurrentie om de markt, waarbij first mover advantages in beginsel en in gelijke mate voor alle aanbieders gelden.

ACM concludeert in rnr. 232 dat KPN nog steeds beschikt over (beperkte) breedte voordelen. In het randnummer daarvoor (rnr. 231) wordt o.a. aangehaald dat Ziggo alleen actief is op coax en zakelijk glasvezel. Deze constatering kan met de aangekondigde joint venture van Liberty Global en Vodafone geen stand houden. De joint venture zal minstens zoveel schaal- en breedtevoordelen opleveren als KPN heeft, waardoor de conclusie dat KPN breedtevoordelen heeft ten opzichte van zijn concurrenten geen stand kan houden.

3.5 Concurrentiedruk van buiten de markt

ACM geeft in rnr. 256 aan dat zij het bestaan van lokale initiatieven onderkent, maar van mening is dat deze geen effectieve concurrentiedruk uitoefenen in de markt voor ODF-access (FttO). KPN deelt deze mening niet. Er gaat een grote disciplinerende werking uit van lokale initiatieven. Zoals KPN ook in de eerder gestuurde inventarisatie 'Rol en betekenis van lokale en regionale glasinitiatieven: groei versnelt'³ heeft aangegeven is er sinds eind 2012 een groot aantal nieuwe partijen actief die 3 jaar geleden nog niet actief waren. Actief stimulatiebeleid van gemeenten, KvK's en provincies – via onder andere advies en subsidies – zorgt voor een toename van het aantal aanbieders van glasdiensten en glasaansluitingen. Ook digitale marktplaatsen als NDIX stimuleren actief dit soort initiatieven. Het grote aantal nieuwe toetreders sinds 2011 en de relatief kleine schaal waarop deze opereren bevestigen het feit dat er lage toetredingsdrempels zijn en dat toetreding tot de markt voor ODF-access (FttO) zeer goed mogelijk is.

3.6 Conclusie

KPN kan zich vinden in de door ACM in het ontwerpbesluit getrokken conclusie dat er op basis van de voorliggende onderzoeksresultaten geen grondslag is om met regulering in te grijpen op de markt voor ODF-access (FttO). KPN heeft op enkele punten twijfels ten aanzien van de (weging van) door ACM aangenomen analyses, maar als ACM die feiten juist weegt zal dat hooguit een versterking zijn voor de reeds door ACM getrokken conclusie.

³ KPN inventarisatie 'Rol en betekenis van lokale en regionale glasinitiatieven: groei versnelt', 20 januari 2015; kenmerk L/15/U/003.