



Aan
Marktpartijen

Contactpersoon	Ons kenmerk	Uw kenmerk	Doorkiesnummer
ir. M.G.J. Meijers	OPTA/TN/2007/200044		(070) 315 92 88
Datum	Onderwerp		Bijlage(n)
24 januari 2007	All-IP: stand van zaken en vervolg		1

Geachte mevrouw, mijnheer,

Op 3 oktober 2006 heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) het Positionpaper All-IP¹ gepubliceerd. In het Positionpaper zijn de volgende vervolgstappen gecommuniceerd:

1. Een zo spoedig mogelijke start van nieuwe analyses voor de markt voor ontbundelde toegang tot het aansluitnetwerk van KPN, de markten voor wholesale breedbandtoegang, en de markt die relevant is voor het aanbod SDF-backhaul;
2. De start van een onderzoek naar de business case voor SLU;
3. De publicatie van een brief over de definitieve vervolgstappen die het college zal zetten, zo snel mogelijk na het einde van de consultatietermijn van het Positionpaper;
4. De formulering van beleidsregels ter zake van de voorwaarden waaraan KPN moet voldoen alvorens zij mag overgaan tot daadwerkelijke uitfasering van MDF-access;
5. In het kader van de beleidsregels de start van een onderzoek naar de activiteiten die in het kader van een migratie naar SLU moeten worden uitgevoerd en de tijdlijnen die aan die activiteiten verbonden zijn;
6. De beoordeling van het referentieaanbod SLU (hierna: het RA SLU), mede in de context van het overleg in de door het college georganiseerde Industry Group SLU (hierna: de IG SLU) waaraan KPN en andere marktpartijen deelnemen;
7. De start van een onderzoek naar de het Britse reguleringsmodel en de eventuele toepasbaarheid daarvan in de Nederlandse situatie;
8. Het onderzoek door het college met betrokkenheid van het ministerie van Economische Zaken

¹ Kenmerk: OPTA/BO/2006/202771. Positionpaper is te vinden op de website van OPTA, www.opta.nl (Thema: All-IP). Op het Engelstalige deel van de website is een vertaling aanwezig.

naar mogelijk tussen marktpartijen te maken afspraken in het kader van het onderwerp 'meeleggen bij graafwerkzaamheden'.

Met deze brief wil het college duidelijkheid geven over de stand van zaken met betrekking tot deze vervolgstappen.

Ad. 1 Nieuwe marktanalyses

De aangekondigde nieuwe marktanalyses zijn ter hand genomen. Bij brief van 20 december (kenmerk: OPTA/BO/2006/203334) zijn marktpartijen geïnformeerd over het in dit verband door OPTA ingerichte proces.² In die brief is aangegeven dat het college verwacht dat de ontwerpbesluiten in het tweede kwartaal van 2007 worden gepubliceerd.

Ad. 2 Onderzoek business case SLU

Het onderzoek naar de business case voor SLU is voor OPTA uitgevoerd door Analysys Consulting. Ook bij dit onderzoek is een aantal marktpartijen betrokken. Gegeven de eventuele in het rapport van Analysys opgenomen bedrijfsvertrouwelijke informatie, onderzoekt het college nog hoe en wanneer dit rapport en mogelijk ook de onderliggende modellering openbaar kunnen worden gemaakt. Daarop vooruit lopend, treft u de management summary van het rapport als bijlage bij deze brief aan.

Ad. 3 en 4 Brief vervolgstappen en beleidsregels

Het mogelijke volwaardig alternatief

In het Positionpaper heeft het college aangegeven wat, gezien de analyses uit de huidige marktbesluiten, mogelijk een volwaardig alternatief voor MDF-access zou kunnen zijn, namelijk een gereguleerd aanbod van KPN voor ontbundelde toegang tot haar subnetwerk (inclusief bijbehorende faciliteiten zoals co-locatie) en SDF-backhaul, en een tijdelijk gereguleerd aanbod van WBT om verdere uitrol te faciliteren in die gebieden waar nog geen SLU en/of SDF-backhaul door KPN wordt aangeboden.³

² De brief is te vinden op de website van OPTA, onder 'Update marktanalyses' en vervolgens 'Marktanalyses breedband'.

³ Voor een volledige beschrijving van het volwaardige alternatief zie paragraaf 4.3 van het Positionpaper.

De reacties op het Positionpaper

Een groot aantal marktpartijen geeft in reactie op het Positionpaper aan dat van een gereguleerd aanbod voor SLU en SDF-backhaul niet verwacht mag worden dat dit een zodanig grote economische werking in de markt zal hebben dat sprake is van een voor MDF-access volwaardig alternatief. Met name de ten opzichte van ontbundeling op het niveau van de hoofdverdelers beperkte schaalvoordelen en de voor verdere uitrol benodigde extra investeringen maken wat partijen betreft een significante uitrol naar de subloop bedrijfseconomisch niet realistisch.⁴

Het business case onderzoek door Analysys

Het onderzoek door Analysys bevestigt de boodschap van partijen: de business case voor SLU is vooralsnog niet zodanig dat verwacht mag worden dat een gereguleerd aanbod voor SLU en SDF-backhaul de plaats zal kunnen innemen van MDF-access. Analysys onderkent daarbij wel de mogelijkheid dat een beperktere uitrol naar de subloop met het oog op de aansluiting van met name zakelijke eindgebruikers een business case zou kunnen zijn. Daarmee is echter nog geen sprake van een *volwaardig* alternatief voor MDF-access.

Conclusie van het college

Met de formulering van het volwaardig alternatief in het Positionpaper heeft het college de markt inzicht willen verschaffen in wat, op basis van de huidige marktbesluiten, mogelijke uitkomsten van de nieuwe marktanalyses zouden kunnen zijn. Het samenstel van de reacties van partijen en het onderzoek door Analysys leidt het college nu tot de conclusie dat het niet waarschijnlijk is dat de nieuwe analyses als uitkomst een set verplichtingen zullen hebben die bestaat uit het in het Positionpaper geformuleerde volwaardige alternatief.

De beleidsregels voorwaarden uitfasering MDF-access

In het Positionpaper heeft het college aangegeven dat het marktbesluit ULL als uitgangspunt heeft dat reeds verleende toegang tot (gereguleerde) faciliteiten in beginsel niet ingetrokken kan worden en dat KPN dient in te gaan op redelijke verzoeken om toegang. In dit licht heeft het college het gerechtvaardigd geacht dat er in het belang van de afnemers van MDF-access voorwaarden aan KPN worden gesteld waaraan KPN moet voldoen wil MDF-access daadwerkelijk kunnen worden uitgefaseerd.

⁴ De reacties van marktpartijen op het Positionpaper zijn te vinden op de website van OPTA, onder 'Nieuws en publicaties' en door vervolgens te zoeken op het thema All-IP.

In het Positionpaper heeft het college vervolgens aangegeven onder welke voorwaarden hij voortgezette verlening van MDF-access redelijkerwijs niet langer van KPN zal verlangen. De voorlopige standpunten hieromtrent heeft het college met het Positionpaper geconsulteerd, met als doel om de uiteindelijk vast te stellen voorwaarden neer te leggen in beleidsregels.

Conclusie van het college

Tegen de achtergrond van de conclusie dat het niet waarschijnlijk is dat de nieuwe analyses als uitkomst een set verplichtingen zullen hebben die bestaat uit het in het Positionpaper geformuleerde volwaardige alternatief, heeft het college besloten vooralsnog geen uitvoering te geven aan de formulering van de beleidsregels.

Immers, het – voorwaardelijk – aan KPN toestaan van de intrekking van reeds verleende toegang is alleen mogelijk indien de toetredingsmogelijkheden en de continuïteit van de dienstverlening van de huidige afnemers van MDF-access in voldoende mate gewaarborgd zijn. Met het oog op de ten aanzien van het volwaardig alternatief getrokken conclusie is nu echter onvoldoende duidelijk onder welke voorwaarden dat laatste het geval is. De vaststelling van beleidsregels over de uifasering van MDF-access ligt dan ook naar het oordeel van het college op dit moment niet in de rede.

Het college zal zich de komende tijd een beeld vormen van mogelijke oplossingsrichtingen, waarbij het college ook zal kijken naar de door partijen gesuggereerde mogelijkheden voor instandhouding van toegang. Het college zal marktpartijen bij deze beeldvorming betrekken. Het college zal vervolgens bekijken in hoeverre de publicatie van beleidsregels opportuun is, en zo ja, op welk moment. Het college verwacht dat hierover eind februari duidelijkheid kan worden gegeven.

Ad. 5 Onderzoek migratietermijn

Het onderzoek naar de activiteiten die in het kader van een migratie naar SLU moeten worden uitgevoerd en de tijdlijnen die aan die activiteiten verbonden zijn, is voor OPTA uitgevoerd door TNO Telecom. Bij het onderzoek is een aantal marktpartijen betrokken. Het betreffende rapport is of wordt zeer binnenkort gepubliceerd op de website van OPTA.

Ad. 6 Beoordeling RA SLU

De beoordeling van het door KPN gepubliceerde RA SLU vindt momenteel plaats in de door het college georganiseerde IG SLU waaraan KPN en andere marktpartijen deelnemen, onder voorzitterschap van OPTA. Afhankelijk van de snelheid en mate waarin marktpartijen tot onderlinge overeenstemming komen, verwacht het college dat de beoordeling nog in het eerste halfjaar van 2007 wordt afgerond.

Ad. 7 Onderzoek equivalence

Het door het Britse bureau NERA voor OPTA uitgevoerde onderzoek naar de het Britse reguleringsmodel en de eventuele toepasbaarheid daarvan in de Nederlandse situatie nadert momenteel de fase van afronding. Het college verwacht dat dit rapport medio februari openbaar zal worden gemaakt.

Ad. 8 Afspraken in het kader van ‘meeleggen’

De op het Positionpaper van marktpartijen ontvangen reacties op het voornemen van het college om te onderzoeken in hoeverre het mogelijk zou zijn om tussen marktpartijen te komen tot marktbrede afspraken omtrent het meeleggen bij graafwerkzaamheden zijn van dien aard dat het college heeft besloten hieraan geen prioriteit te geven.

Ten slotte

Het college verwacht u met het bovenstaande voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht een en ander bij u tot vragen leiden, dan wordt u verzocht contact op te nemen met de in het briefhoofd vermelde contactpersoon.

Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,
Sectorleider Breedband en Huurlijnen

mw. drs. C.M.I. Cramer

0 Executive summary

This report summarises the findings of Analysys's investigation of the business case for providers using sub-loop unbundling (SLU) and/or wholesale broadband access (WBA) following the implementation of KPN's All-IP network and VDSL. It should be noted that much of our analysis is based on the assumption that providers have already deployed local-loop unbundling (LLU) and already borne the start-up costs associated with this.

Whilst it has sometimes been necessary within the time constraints of the work, and based on the data available, to rely on estimated values in the course of our analysis, we have identified a number of conclusions about which we have a high level of confidence.

- Based on the current interconnect and wholesale offers from KPN, we have calculated that the use of SLU by an alternative provider is not economically viable as an alternative to continuing to use LLU except under certain conditions. We estimate that a business case for SLU with similar economic viability to that of continuing use of LLU for 60% of the population would require both:
 - a market share greater than 40% of all broadband lines (including cable) in areas served
 - our highest estimate for incremental revenue (which assumes an increase in ARPU across all broadband users of EUR10 per month by 2016).
- For an alternative provider with a 10% market share of all broadband lines in areas served, we estimate that it may be economically viable to deploy SLU to around 1000 of the largest street cabinets in the dense urban areas provided that:
 - the interconnect and wholesale tariffs from KPN for SLU line rental, co-location and links to the street cabinets are reduced significantly (we have tested 50%)

- an increase in ARPU of around EUR6 per user per month can be achieved (which we consider reasonable if business customers are targeted)
- The strong local economies of scale effects that are evident in deployment at the street cabinet level mean that even if such significant cuts of 50% in KPN's interconnect and wholesale tariffs were to be realised, the use of SLU would still not be economically viable as an alternative to LLU to reach the mass market, unless we assume for example:
 - a market share of 20% together with our medium estimate for ARPU increase
 - a market share of 12% together with our highest estimate for ARPU increase.
- The current offer from KPN for WBA is also unlikely to be economically viable as an alternative to continuing to use LLU to reach the mass market regardless of the market share and even with the highest estimate for ARPU increase.
- Should OPTA wish to influence the prices offered by KPN to make the SLU option more viable, the prices which affect the viability of an alternative operator's business plan the most are those for the line rental and SDF-MDF link. Furthermore, our assessment of the cost of building a competitive network to provide backhaul to street cabinets indicates that unless very substantial revenue streams can be generated from services other than SLU backhaul, then it will not be possible for a third party to provide such backhaul at prices at the same level as, or below, the current offer from KPN.
- On the basis of our modelling, KPN's own estimate of costs of EUR1.5 billion to deploy its All-IP network does not appear unreasonable.