

La separazione funzionale della rete d'accesso

Openreach e il modello Britannico

Serafino Abate

Competition Policy Manager
Ofcom

Le tappe fondamentali

- **Dicembre 2003**, con la *Telecom Strategy Review (TSR)* lanciata da Ofcom, inizia nel Regno Unito il dibattito su quale debba essere l'assetto regolamentare del settore in futuro al fine di:
 - mantenere e sviluppare la concorrenza in futuro
 - avendo riguardo per gli investimenti e l'innovazione;
- **November 2004**: Ofcom pubblica la seconda consultazione sulla TSR:
 - Occorre intervenire nelle telecom fisse per garantire maggiore concorrenza;
 - Nodo problematico principale e' la *non-price discrimination*;
 - Tre possibili soluzioni al problema: l'opzione preferita e' un assetto di BT che offra forti garanzie di non-discriminazione verso i concorrenti che necessitano l'accesso all'*ultimo miglio*;
- **Febbraio 2005**: BT offre di creare una divisione d'accesso separata;
- **Giugno 2005**: Ofcom pubblica un documento di consultazione pubblica che ha per oggetto il testo degli *Undertakings*;
- **Settembre 2005**: la TSR si conclude con:
 - L'accettazione da parte di Ofcom degli *Undertakings* di BT;
 - la separazione funzionale delle infrastrutture d'accesso di BT, che confluiscono in una nuova divisione: Openreach;
 - La creazione di un nuovo quadro regolamentare incentrato sulla garanzia dell' *Equality of Input (Eol)* da parte di Openreach nei confronti delle divisioni *retail* di BT e degli operatori alternativi;
- Questa presentazione ripercorre le tappe fondamentali della TSR e delinea le caratteristiche fondamentali degli *Undertakings* offerti da BT (e accettati da Ofcom), che rappresentano la catena di trasmissione degli obiettivi regolamentari identificati dalla TSR.

Gli obiettivi iniziali della *Telecom Strategy Review - 1*

- Con l'avvio della TSR nel Dicembre 2003, al centro del dibattito sul futuro della regolamentazione nel mercato Britannico viene posta una questione fondamentale:
 - ***come mantenere e sviluppare la concorrenza in futuro avendo riguardo per gli investimenti e l'innovazione;***
- La TSR ha una **portata molto ampia**:
 - Tutto il settore telecom, dal fisso al mobile
 - Tutta la catena del valore per i prodotti e servizi telecom;
- La seconda fase della TSR conclude che:
 - nel settore mobile, la concorrenza tra operatori di rete e' ben avviata; la regolamentazione e' focalizzata sui *bottlenecks* a livello wholesale; la liberalizzazione delle frequenze lanciata da Ofcom porterà' ulteriore concorrenza nel mercato;
 - Nelle telecom fisse, l'offerta e' frammentata, la regolamentazione in vigore interviene in piu' punti nella catena del valore, e non esistono le condizioni a garanzia di un'accesso equo e non discriminatorio ai *bottlenecks economici*: la rete d'accesso e di *backhaul* di BT;
 - per garantire piu' concorrenza e investimenti nelle telecom, occorre trovare una soluzione al **problema della *non-price discrimination***;

Gli obiettivi iniziali della *Telecom Strategy Review - 2*

- La TSR vuole tener di conto anche dell'impatto delle reti di nuova generazione (NGNs) sul futuro del sistema telecom:
 - BT si apprestava ad iniziare gli investimenti del suo NGN (21CN); anche se altri operatori avevano piani per investimenti in NGN, la rete futura di BT avrebbe mantenuto il suo ruolo centrale nel garantire la concorrenza nel mercato telecom; occorre quindi:
- Si vuole creare un **nuovo quadro regolamentare** che consenta di:
 - ridurre sia la capillarità degli interventi regolamentari:
 - regolamentazione dei bottleneck economici a livello delle reti d'accesso
 - Limitare gli interventi negli altri livelli della catena del valore:
 - » Rimozione, ove possibile, della regolamentazione a livello *retail*
 - Prenda in considerazione le diverse dinamiche della concorrenza a livello di aree geografiche;
 - Crei le condizioni per investimenti alternativi su vasta scala nel mercato del *broadband*;
 - adottare un quadro regolamentare capace di individuare dei principi capaci di garantire l'accesso dei concorrenti di BT su 21CN;
 - Crei una certezza del quadro regolatorio futuro per gli investimenti in NGN dell'*incumbent*;

Gli obiettivi iniziali della *Telecom Strategy Review* - 3

- Per le telecom fisse, il problema principale viene identificato nella ***non-price discrimination***:
 - In un mercato regolamentato con un operatore di rete dominante e verticalmente integrato, l'*incumbent* ha un forte incentivo a metter in atto **comportamenti discriminatori** nei mercati *upstream* dove vende i propri servizi d'accesso a se stesso e ai concorrenti:
 - piu' difficili da identificare rispetto alla *price discrimination*
 - Piu' difficili da regolamentare attraverso i tradizionali strumenti della regolamentazione *ex-ante*;
- La TSR identifica **tre possibili soluzioni**:
 1. la rimozione della regolamentazione *ex-ante* e l'affidamento degli interventi in esclusiva alla regolamentazione *ex-post* attraverso la normativa *antitrust*:
 - Incompatibile con il quadro regolamentare Europeo
 2. La separazione strutturale, passando per il deferimento di BT alla Competition Commission:
 - Processo lungo, non offre garanzie assolute sul risultato, rischia di prolungare il clima di incertezza regolamentare per un periodo indefinito
 - Si rischia di perdere i vantaggi relativi all'integrazione verticale
 3. l'attuazione di un quadro regolamentare imperniato sulla regolamentazione dei bottleneck economici e su una **effettiva ed efficace *Equality of Access*** da garantire ai concorrenti di BT:
 - Soluzione favorita da tutti gli attori del mercato delle telecom, inclusa BT.

L'obiettivo principale: garantire l'*Equality of Access*


- Per garantire l'efficacia della terza soluzione, occorre garantire l'*Equality of Access* ai concorrenti di BT, per tutti quei servizi di accesso alla rete di BT dove gli investimenti alternativi hanno scarse possibilità di modificare l'assetto competitivo;
- **Cos'è l'*Equality of Access*:**
 - *BT deve garantire ai concorrenti/clienti wholesale un trattamento paritario nella fornitura dei servizi di accesso alla rete locale, ma lo deve fare in un modo tale da risolvere i problemi legati a:*
 - Price (and product) discrimination
 - Non-price discrimination
- **A quali infrastrutture si applica:**
 - si identificano i cosiddetti *enduring bottlenecks*:
 - componenti dei servizi d'accesso alla rete locale (come, ad esempio, la rete dei cavi in rame che vanno dalle centraline locali fino alle case e agli uffici degli utenti) nei confronti dei quali, in base ad un'analisi basata anche sull'esperienza delle dinamiche concorrenziali registrate, non era ragionevole aspettarsi una creazione di strutture alternative capillari capaci di intaccare il monopolio di BT nei servizi d'accesso locali;

La realizzazione dell'*Equality of Access*: l'*Equality of Input* e la separazione funzionale di BT - 1

- Per raggiungere l'obiettivo dell'*Equality of Access* sono individuate come necessarie garanzie su due livelli:
 - **Garanzia a livello di prodotto e di processo:** garanzia di un accesso “equo e non-discriminatorio” agli stessi prodotti e servizi d'accesso da parte delle divisioni downstream di BT e degli operatori alternativi:
 - **Equality of Input:** accesso agli stessi servizi, alle stesse condizioni (economiche e tecniche), forniti attraverso gli stessi processi, dalle stesse persone;
 - Si mira a creare un allineamento totale tra la fornitura interna e la fornitura esterna;
 - Si introduce un principio regolamentare a cui attenersi anche in futuro, ovvero quando BT avra' terminato la migrazione verso 21CN;
 - **Garanzia a livello di comportamenti:** occorre assicurarsi che non SIANO messi in atto comportamenti discriminatori da parte di BT:
 - Si trattava di modificare processi interni e regole di comportamento, alcune codificabili (come nel caso di Service Level Agreements), altre non codificabili, quindi difficili da catturare, senza una soluzione che andasse oltre la definizione dei prodotti e relativi SLAs;

La realizzazione dell'*Equality of Access*: l'*Equality of Input* e la separazione funzionale di BT - 2

Real equality of
access



Equivalence at product level

- Access to same or similar set of regulated wholesale products as BT
- Same product, price, systems, product development processes
- Incentive compatible

Functional separation

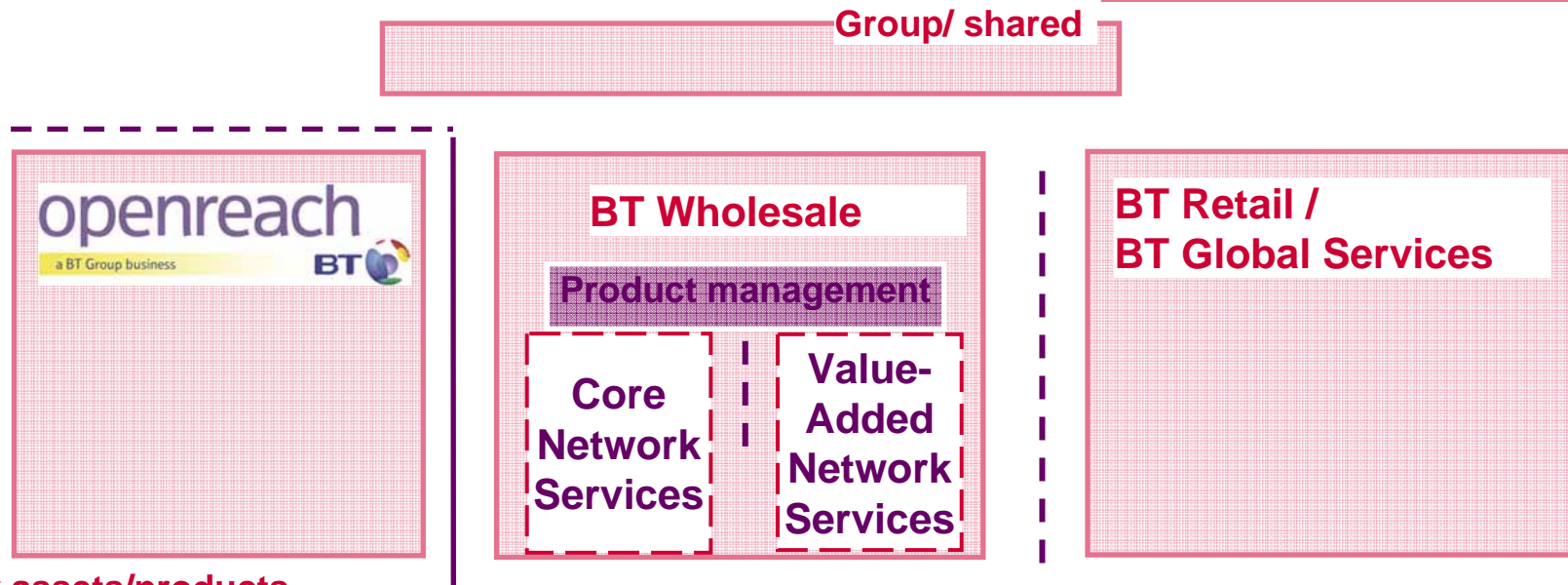
- Functional separation of unit providing bottleneck products
- To address incentives and ability for unfair treatment
- Financial incentives aligned with overall goals of increased competition
- Chinese Walls

La realizzazione dell'*Equality of Access*: l'*Equality of Input* e la separazione funzionale di BT - 3

- Nel **Febbraio 2005**, in risposta alla seconda consultazione pubblica sulla TSR, BT si è dichiarata disponibile a creare una divisione separata per i servizi d'accesso, per arrivare ad una soluzione che offrisse garanzie su entrambi i livelli identificati da Ofcom.
- Nel giugno 2005, Ofcom apre una consultazione pubblica avente come oggetto il testo proposto per gli *Undertakings* di BT;
- Nel Settembre 2005, Ofcom accetta gli *Undertakings* offerti da BT *in lieu* di un deferimento all'Autorita' della Concorrenza, così come previsto dall'Enterprise Act 2002:
 - BT e' *legalmente* responsabile per l'attuazione degli *Undertakings*
 - I punti fondamentali sono:
 - Equivalence of Input
 - Openreach governance
 - Equality of Access Board
 - Chinese Walls
 - Una visione di lungo periodo per la regolamentazione dell' NGN di BT

La separazione funzionale in pratica

— Organisation boundary
 “Chinese Walls”



Bottleneck assets/products

- local access (copper and fibre) and backhaul
- LLU, WLR, WES, BES, Traditional Interface Leased Line Access Product (TILLAP) / TILLBP (Backhaul Product)
- All on Equivalence of Input basis (except TILL)

Core Network Services (CNS):

- other SMP products
- CPS, DataStream, PPCs

Value Added network Services (VNS):

- Other 'sensitive' products
- End-2-End calls, IPStream, End-2-End leased lines

Downstream / 'retail' products

L'assetto di Openreach e la sua *governance* - 1

- In Openreach vengono trasferite:
 - **Personale:** oltre 30.000 persone (la maggioranza delle quali sono tecnici addetti alle linee, ma anche tutto il personale di vendita e marketing necessario alla nuova divisione)
 - **Infrastrutture:** tutte le infrastrutture di rete necessarie per la fornitura di servizi di accesso e di *backhaul*;
 - **Servizi d'accesso: in Openreach confluiscono:**
 - la fornitura dei servizi di unbundling (MPFs e ANFS)
 - I servizi di accesso alle linee telefoniche in modalità di rivendita (Wholesale Line Rental)
 - i servizi di accesso e backhaul presenti e futuri che utilizzano l'interfaccia Ethernet
 - i futuri servizi di accesso e backhaul che utilizzino l'interfaccia SDH;



L'assetto di Openreach e la sua *governance* - 2

- Vengono fatte delle **eccezioni**:
 - Alcuni servizi vengono esclusi dall'ambito di applicazione del principio dell'Eol:
 - Leased Lines con interfaccia SDH
 - Servizi relativi alle centraline telefoniche necessari per l'unbundling (*co-location, power, etc.*);
 - Non tutti i servizi d'accesso regolamentati vengono trasferiti in Openreach:
 - PPCs, IPStream rimangono con BT Wholesale
 - Per i servizi wholesale regolamentati che non sono stati trasferiti alla nuova divisione d'accesso, sono stati costituiti dei Chinese Walls all'interno di BT Wholesale, proprio per garantire una separazione tra le attività che si occupano di servire i concorrenti di BT e le altre attività wholesale del gruppo;
 - Non tutte le infrastrutture necessarie ai servizi d'accesso vengono trasferite:
 - a BT Wholesale è rimasta la gestione diretta delle centraline e degli impianti di trasmissione necessari alla fornitura dei servizi intermedi e finali (come, ad esempio, Ethernet MUXs e DSLAMs);
 - Questo dà vita a dei **rapporti di fornitura inversa (RSAs)** tra BT Wholesale e Openreach che vengono appositamente governati da specifiche regole, contenute negli *Undertakings*;

Il ruolo di Ofcom ed i suoi poteri nell'implementazione degli *Undertakings*

- Nell'implementazione degli Undertakings, Ofcom ha un ruolo fondamentale:
- Si fa **garante nei confronti dell'industria**:
 - Il ruolo di garanzia viene esercitato attraverso un'attenta e capillare attività di valutazione e controllo degli sviluppi, oltre che di monitoraggio della performance di Openreach;
- svolge un **ruolo di indirizzo per quanto riguarda lo sviluppo dei futuri servizi d'accesso**:
 - attraverso la propria attività di revisione dei mercati, con la quale ha il potere di determinare la forma e le caratteristiche dei servizi d'accesso richiesti dal mercato a garanzia della concorrenza presente e futura;
- Si **assicura che gli Undertakings rimangano al passo con l'evoluzione del mercato**:
 - Ofcom ha poi il potere di chiedere una modifica degli Undertakings nel caso in cui ritenga che l'evoluzione del mercato richieda delle modifiche:
 - Le analisi di mercato identificano I servizi che devono essere offerti da BT
 - Gli *Undertakings* stabiliscono chi li offre e come;

Che succede nel caso in cui BT non adempia con gli *Undertakings*?

- Nel caso di inadempimenti, il regime sanzionatorio può prendere due forme:
 - **Per inadempimenti parziali:**
 - Ofcom può rivolgersi all' Alta Corte per chiedere che vengano rispettati gli impegni; separatamente
 - i concorrenti di BT possono rivolgersi alla giustizia ordinaria per ottenere risarcimenti;
 - **Per inadempimenti strutturali:**
 - L'*extrema ratio* è rappresentata dal deferimento all'Autorità della Concorrenza; questa possibilità è prevista solo nel caso in cui ci fosse un'inadempienza sostanziale ed estesa da parte di BT, tale da mettere in discussione il perseguimento degli obiettivi stessi degli Undertakings, o nel caso in cui Ofcom ritenga che sia venuta a mancare la logica stessa sulla quale gli Undertakings erano incentrati, per esempio per accadimenti che avessero apportato significativi cambiamenti alla struttura del mercato e, di riflesso, al modo in cui la concorrenza si manifesta;
 - Nel caso ciò avvenisse, l'Autorità della Concorrenza ha il dovere di considerare misure strutturali, come la separazione delle infrastrutture d'accesso dal resto delle attività, che quindi diventerebbe un'opzione reale.

Le sfide presenti & future per la separazione funzionale - 1

- La separazione funzionale deve **dimostrare la propria efficacia nei fatti**:
 - Fino ad oggi, progressi molto positivi nel mercato *broadband*:
 - Nuovi investimenti (CPW, BskyB, Orange, Tiscali)
 - 50% della popolazione ha accesso a una connessione broadband
 - BT ha circa 25% del mercato, il resto e' diviso tra oltre 400 ISPs
 - Offerte *triple play* sono disponibili da diversi operatori
- Gli *Undertakings* **devono rimanere attuali**; per fare cio' devono:
 - Rispondere alle sfide relative alla migrazione verso NGN:
 - Tenere di conto delle riorganizzazioni interne dell'*incumbent* e valutarne l'impatto sull'Eol:
 - Riflettere I cambiamenti relativi al mercato e alla concorrenza;

Le sfide presenti & future per la separazione funzionale - 2

- L'*Equality of Access* crea dei problemi relativamente alla **qualita' dei servizi** offerti in modalita' Eol:
 - Occorre lavorare per evitare che la qualita' dei servizi d'accesso sia bassa ("*Equally bad*")
- Occorre monitorare con attenzione l'impatto degli **RSAs**:
 - Laddove BT e' esente da applicare il principio dell'Eol, sussiste un rischio piu' forte di discriminazione;
 - Impatto importante nel mercato dei servizi di connettivita' per le imprese
- Le analisi di mercato rimangono lo strumento principale per intervenire a favore della concorrenza:
 - Eventuali correzioni degli *Undertakings* devono scaturire dall'analisi approfondita delle dinamiche concorrenziali.