

Vergaderjaar 2003–2004

21 693

Post- en Telecommunicatiebeleid

Nr. 63

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2004

Medio 2003 is naar aanleiding van het besluit van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) met betrekking tot de (verlaging van de) groothandelstarieven van KPN een discussie ontstaan over de kwaliteit van het vaste telefonie netwerk in Nederland.

Hoewel KPN aangaf dat er geen directe zorg is voor de kwaliteit van het vaste telefoonnet heb ik in de discussie aanleiding gezien door een onafhankelijk bureau een nadere analyse te laten verrichten naar de kwaliteit van het Nederlandse vaste telefoonnet. Ik heb u daarvan in het Algemeen Overleg over de wijziging van de Telecommunicatiewet op 22 oktober 2003 op de hoogte gesteld.

Het onderzoek is uitgevoerd door het bureau Diamond Cluster. OPTA en KPN hebben mij hun volledige medewerking toegezegd en gegeven. Met KPN zijn daarbij afspraken gemaakt over als bedrijfsvertrouwelijke aangemerkte informatie: deze is mij beschikbaar gesteld maar wordt uiteraard niet publiek gemaakt. De openbare versie van het onderzoeksrapport¹ treft u hierbij aan.

Alvorens ik u in het vervolg van deze brief kort informeer over de hoofdlijnen van het onderzoek en de conclusies die ik daaruit trek, meld ik u dat het college van de OPTA begin mei 2004 bekend heeft gemaakt dat hij – mede met het oog op de inwerkingtreding van de nieuwe Telecommunicatiewet per 19 mei 2004 – het voornemen heeft om voor de komende reguleringsperiode (2004/2005) een overgangsregime toe te passen met betrekking tot de kostengeoriënteerde groothandelstarieven van KPN.

Ik heb begrepen dat de besprekingen met KPN hebben geleid tot een tarievenvoorstel van KPN dat door het college getoetst is ten aanzien van relevante kosten- en volume-ontwikkelingen.

¹ Dutch telecom network quality diagnostic, Diamond Cluster, march 2004.

Kwaliteit van de dienstverlening

Diamond Cluster geeft aan van mening te zijn dat, gebaseerd op de resultaten van een internationale vergelijking, de kwaliteit van de dienstverlening die KPN levert zodanig is dat die voldoet aan de eisen die redelijkerwijze kunnen worden gesteld aan de universele dienstverlening. Er is dan ook geen noodzaak om daarboven extra eisen te stellen. Het is wel belangrijk het niveau van dienstverlening te monitoren om eventuele veranderingen in het kwaliteitsniveau tijdig te kunnen signaleren. Diamond Cluster adviseert KPN's huidige prestatieniveau als uitgangspunt te nemen bij deze monitor.

Kwaliteit van het netwerk

Diamond Cluster heeft tevens een korte analyse gedaan van de kwaliteit van het onderliggende netwerk van KPN gezien in relatie tot de kwaliteit van dienstverlening van KPN. Aangegeven wordt dat de kwaliteit van het KPN netwerk in orde is (zowel wat ontwerp van het netwerk betreft als de processen voor het netwerkbeheer) en geen sprake lijkt te zijn van over-engineering. Diamond Cluster attendeert er overigens wel op dat technologische ontwikkelingen in het netwerk (bijvoorbeeld een overgang van de zogenaamde circuit-switched naar packet-switched technologie) er wellicht toe kunnen leiden dat de kwaliteit in een overgangsperiode kan veranderen.

Regelgevend kader

De voor KPN in dit kader relevante regelgeving heeft niet alleen betrekking op verplichtingen ten aanzien van de universele dienst maar ook op zijn verplichtingen als een partij met aanmerkelijke marktmacht. In dit geval gaat het dan met name om het recht op toegang voor andere operators tot het netwerk van KPN. De regulering van de zogenaamde toegangstarieven, waaronder interconnectie-tarieven, is hierbij van belang voor het tot stand brengen en verzekeren van effectieve en efficiënte concurrentie. Te hoge tarieven kunnen leiden tot inefficiënties en monopoliewinsten; te lage tarieven nemen de prikkel om te investeren weg (en leiden ook tot inefficiënties doordat inefficiënte toetreders kunnen concurreren met KPN). Diamond Cluster signaleert overigens dat de huidige tarieven in Nederland in lijn zijn met de gemiddelde tarieven in de Europese Unie.

Er zijn diverse methoden die kunnen worden gebruikt voor het vaststellen van kostengeoriënteerde toegangstarieven. Van belang is dat de Europese Commissie voor het vaststellen van kostengeoriënteerde tarieven voor het zogenaamde terminating verkeer de LRIC (Long run Incremental Costs) methode aanbeveelt op een zodanige wijze dat de kosten van een efficiënte operator worden goedge maakt. Deze methode wordt door OPTA toegepast. De onderzoekers geven daarbij aan dat ook KPN de conceptuele uitgangspunten van deze methode ondersteunt. De discussie tussen KPN en OPTA heeft dan ook betrekking op de uitwerking van het model. Een belangrijk discussiepunt is hierbij welk niveau van de kwaliteit van de dienstverlening uitgangspunt zou moeten zijn voor de bepaling van de kosten.

Conclusies

De vorig jaar opgelaaide discussie tussen OPTA en KPN ging weliswaar vooral over de hoogte van de door OPTA vastgestelde zogenaamde interconnectie (terminating) tarieven van KPN (die tarieven die KPN aan zijn concurrenten in rekening brengt voor het afwikkelen van hun inter-

connectieverkeer bestemd voor de klanten van KPN), maar de onderliggende discussie betrof de manier waarop het kwaliteitsniveau van de dienstverlening en van het vaste telefoonnetwerk van KPN in het model is verwerkt. Op basis van de analyse van Diamond Cluster heb ik geen aanleiding vraagtekens te zetten bij de kwaliteit van de dienstverlening en het netwerk van KPN.

Vanuit de hoedanigheid van leverancier van de universele dienst is aan het openbare telefoonnetwerk van KPN de algemene eis gesteld dat de aansluiting in staat moet zijn om lokale, nationale en internationale telefoongesprekken tot stand te brengen. Tevens moet de telefoonlijn geschikt zijn voor een functionele toegang op het internet en fax. Een vraag is of het wenselijk is aanvullende eisen met betrekking tot het kwaliteitsniveau van de universele dienstverlening te definiëren en vervolgens vast te leggen in wet- of regelgeving. Diamond Cluster waarschuwt dat het vastleggen van rigide kwaliteitseisen het gevaar in zich bergt dat nieuwe ontwikkelingen als bijvoorbeeld Voice over Internet Protocol (VOIP, zeg maar telefoonverkeer via Internet) geremd kunnen worden. Ook KPN wijst op mogelijk nadelige effecten van absolute maatstaven voor innovatieve ontwikkelingen.

Mede gelet op de bevindingen van Diamond Cluster met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening van KPN als met betrekking tot de kwaliteit van het netwerk meen ik dat volstaan kan worden met de kwaliteit van de universele dienst te monitoren. Onder de nieuwe Telecomwet is (o.a.) KPN reeds verplicht jaarlijks een overzicht bekend te maken van de kwaliteit van de aangeboden diensten op basis van in EU-kader nader gespecificeerde parameters, definities en meetmethoden. U kunt hierbij denken aan parameters als storingsgevoeligheid, aantal mislukte oproepen en klachten over onjuiste rekeningen. Door het huidige niveau van KPN als uitgangspunt te nemen voor de monitoring worden zoals ook Diamond Cluster aangeeft realistische en relevante doelen voor de kwaliteit van de dienstverlening gesteld. Aansluiting bij de in EU-kader benoemde parameters heeft tevens als voordeel dat de data relatief gemakkelijk te vergelijken zullen zijn. Met OPTA zullen nadere afspraken worden gemaakt over de meest efficiënte wijze van monitoring. Indien blijkt dat er in absolute dan wel in relatieve zin significante veranderingen optreden in bepaalde parameters zal ik bezien of er een noodzaak is tot aanvullende afspraken te komen.

Met betrekking tot het advies van Diamond Cluster om het geleverde kwaliteitsniveau van dienstverlening van KPN als uitgangspunt te nemen voor de modelberekeningen inzake de tarieven merk ik het volgende op.

Om iedere mogelijke resterende onduidelijkheden op dit punt weg te nemen heb ik het voornemen een beleidsregel te maken met betrekking tot de kwaliteit van openbare elektronisch communicatienetwerken.

Ik zal u hierover verder op de hoogte houden.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst