

Oordeel interconnectiegeschil Enertel–KPN

17 december 1997/OPTA/MI/97/1158

Oordeel in de zin van artikel 4c, derde lid, van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen, in het geschil tussen: enerzijds, de naamloze vennootschap EnerTel N.V. gevestigd te Rotterdam, gemachtigden: mr. E.J. Dommering en mr. M. Sanders, beiden advocaat te Amsterdam, en anderzijds, de naamloze vennootschap Koninklijke PTT Nederland N.V., gevestigd te Groningen, gemachtigde: mr. P.V. Eijssvoegel, advocaat te Amsterdam, en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid PTT Telecom B.V., gevestigd te 's-Gravenhage, gemachtigde: mr. P.V. Eijssvoegel, voornoemd.

A. De Procedure

1. Op 9 juni 1997 heeft EnerTel N.V. (hierna: EnerTel) de Minister van Verkeer en Waterstaat (hierna: de Minister) verzocht om een oordeel in de zin van artikel 4c van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen (hierna: Wtv) in een geschil met Koninklijke PTT Nederland N.V. en PTT Telecom B.V. (hierna zowel gezamenlijk als afzonderlijk aangeduid als KPN). Op 29 juli 1997 heeft de Minister een verzoek van EnerTel om op onderdelen van het geschil een spoedeisende voorziening te treVen, afgewezen.

2. Op grond van de Wet Onafhankelijke post- en telecommunicatieautoriteit is ons college, voor wat betreft de behandeling van het geschil, met ingang van 1 augustus 1997 in plaats van de Minister getreden.

3. Nadat partijen desgevraagd hun standpunten op onderdelen schriftelijk hadden toegelicht, heeft het college hen op 20 augustus 1997 gehoord. Zowel voor, als na die hoorzitting hebben partijen desgevraagd voorts een aantal schriftelijke vragen van de Minister, c.q. ons college beantwoord.

B. De feiten

4. Aan het geschil liggen de volgende feiten ten grondslag.

- EnerTel, die in het bezit is van een zogenoemde infrastructuurvergunning zonder gebiedsbeperking (art. 3a Wtv), ontwikkelt regionale, landelijke en internationale telecommunicatiediensten, waaronder openbare spraaktelefonie. Zij beschikt samen met haar aandeelhouders over eigen infrastructuur in de vorm van kabelwerken en draadomroepinrichtingen.
- Vanaf 12 juli 1996 onderhandelen EnerTel en KPN over de totstandkoming van een interconnectieovereenkomst.
- Op 15 mei 1997 heeft KPN Enertel desgevraagd een tariefindicatie gegeven voor interconnectie op het niveau van de nummercentrales van KPN.
- Op 29 mei 1997 (Stcrt. 5 juni 1997 nr. 104) heeft de Minister de zogenoemde richtsnoeren interconnectie vastgesteld. Die richtsnoeren omvatten het bij geschillen, als het onderhavige, door de Minister te voeren beleid.
- Op 31 oktober 1997 heeft KPN een meer definitief aanbod voor interconnectie op haar nummercentrales kenbaar gemaakt.

C. Onderwerpen van het geschil

5. EnerTel heeft haar verzoek na indiening ervan aangepast. Het geschil heeft thans nog betrekking op de volgende onderwerpen:

- toegang tot nummercentrales van KPN, en
- toegang tot het aansluitnet van KPN.

D. De standpunten van partijen

6. EnerTel heeft terzake van het eerstgenoemde geschilpunt, de toegang tot de nummercentrales van KPN, samengevat het volgende aangevoerd.

7. Enertel had aanvankelijk, tevergeefs, getracht in onderhandeling met KPN te komen tot toegang, tegen redelijke tarieven, op het niveau van de verkeers-

centrales (in KPN's terminologie het evkc-niveau) voor (...) accesspoints. Vervolgens heeft EnerTel KPN op 21 april 1997 verzocht om toegang op een lager niveau in het net, namelijk op het niveau van de nummercentrales en op het laagste niveau in het net, het aansluitnet.

8. KPN is echter niet in staat gebleken om voor toegang op de nummercentrales tijdig definitieve tarieven aan te bieden. Hiermee frustreert KPN EnerTel's recht op interconnectie op de nummercentrales. Indien en voorzover KPN, op grond van onjuiste marktverwachtingen, ten onrechte geen tijdige voorzieningen voor interconnectie aanbrengt, mogen daarom vragende partijen daarvan niet de dupe worden. KPN had kunnen voorzien dat interconnectie op nummercentraleniveau gevraagd zou gaan worden. De tarieven voor dat soort van interconnectie hadden bij KPN dan ook reeds lang, doch in elk geval op 1 juli 1997 bekend moeten zijn. Voor EnerTel's bedrijfsplanning is het van groot belang die tarieven direct te kennen. KPN was daarvan op de hoogte. EnerTel heeft uiteengezet welk belang zij heeft bij interconnectie op de nummercentrales van KPN.

9. Het aan EnerTel geboden indicatieve tarief voor interconnectie op de nummercentrales is niet realistisch. Dit tarief verdraagt zich niet met het indicatieve tarief dat de Federal Communications Commission (FCC) in de Verenigde Staten heeft vastgesteld voor lokale centrales. Indien geïnterconnecteerd wordt op het niveau van de nummercentrale kunnen alle componenten op een hoger niveau worden weggelaten. Aangezien bij tarieven voor neergaand verkeer (call termination ofwel terminating access op KPN's net) ook de kosten van het aansluitnet niet mogen worden meegenomen, blijft slechts de netwerkcomponent nummercentrale over. De combinatie van het tariefaanbod voor interconnectie op het hoogste niveau en het indicatieve aanbod op nummercentraleniveau toont aan dat het laatstbedoelde aanbod deze

tarieven niet kostengeoriënteerd kan zijn.

10. KPN heeft terzake van de door EnerTel gewenste koppeling op de nummercentrales, samengevat, het volgende aangevoerd.

11. Hoewel EnerTel en KPN sinds ruime tijd in onderhandeling waren, heeft EnerTel pas eind april dit jaar – als een volslagen verrassing – verzocht om informatie over interconnectie op nummercentraleniveau. Onder die omstandigheid valt het KPN niet tegen te werpen, dat zij zodanige koppeling niet reeds op 1 juli dit jaar kon leveren. Eerst diende een inventarisatie van de verschillende typen centrales en hun beschikbare functionaliteiten uitgevoerd te worden alvorens tot tarieven voor de eenmalige aanpassingen op nummercentrales te komen. Tevens waren bij de voorbereiding van de tariefindicatie voor de koppeling op het niveau van nummercentrales een aantal nieuwe netelementen nog niet bepaald.

12. Het netwerk van KPN is uitgerust met drie types nummercentrales van verschillende fabrikanten. Voor elk van die types diende KPN bij haar leveranciers na te gaan welke functionaliteiten (zowel voor wat betreft hardware als software) extra zouden moeten worden aangebracht en wat hiervoor de kosten zouden zijn. Eén van die typen, de zogenaamde PRX/A centrale, is zelfs helemaal niet geschikt voor het tot stand brengen van interconnectie. Beslissingen over bijvoorbeeld integrale vervanging van dit type en over de gevolgen hiervan voor de tarieven vergen nu eenmaal voorbereidingstijd. EnerTel heeft bovendien verzuimd aan te geven wanneer en in hoeveel van de in totaal ongeveer 600 zelfstandige nummercentrales van KPN zij precies interconnectie wenst af te nemen. KPN heeft aan EnerTel wel degelijk, te weten binnen drie weken, een tariefindicatie gegeven teneinde haar in staat te stellen investeringsbeslissingen te nemen. Voorts heeft KPN toegezegd uiterlijk eind oktober dit jaar definitieve tarieven te zullen publiceren voor toegang op het niveau van de nummercentrales. De hoogte van de afgegeven tariefindicaties kan thans evenwel geen onderwerp van de onderhavige procedure zijn. Daarvoor zijn de indicaties nog met te veel onzekerheden omgeven. Met het uitblijven van een definitieve o/erte tot heden, staat echter niet vast dat KPN in gebreke is. Ingevolge de Wtv is zij namelijk niet verplicht de

door EnerTel gevraagde voorzieningen te leveren, indien deze redelijkerwijs niet noodzakelijk zijn voor de dienstverlening van EnerTel aan haar klanten.

13. EnerTel heeft terzake van de gevraagde koppeling op het aansluitnet van KPN, samengevat, het volgende aangevoerd.

14. Het is voor EnerTel, om te kunnen concurreren (...) dat zij toegang krijgt tot het aansluitnet van KPN. Zodanige toegang valt wel degelijk als interconnectie aan te merken. EnerTel's netwerkconfiguratie (...) om laag op KPN's infrastructuur te koppelen.

Voor die koppelingen dienen dan wel op kosten gebaseerde tarieven te worden gehanteerd.

15. Ook indien en voorzover koppeling op het aansluitnet van KPN zou zijn aan te merken als bijzondere toegang, quod non, kan EnerTel op die koppelingen aanspraak maken en wel tegen de tarieven die zij heeft gevraagd. Haar verzoek is immers redelijk. Indien dit soort van koppeling noch onder het begrip interconnectie, noch onder het begrip bijzondere toegang zou vallen, is hier in elk geval sprake van een zogenaamde bottleneck facility en kan EnerTel die koppeling om die reden op basis van de ONP-beginselen niet worden geweigerd. Ook gelet op de richtsnoeren interconnectie kan koppeling op het KPN-net niet worden beperkt tot het geschakelde deel van de infrastructuur.

16. EnerTel weersprekt dat zij haar wensen met betrekking tot koppeling op het aansluitnet in een te laat stadium van de onderhandelingen met KPN zou hebben kenbaar gemaakt. Zij wijst daartoe naar het verloop van die onderhandelingen. Een laag koppelingsniveau is voorts, gezien de wet, een reële mogelijkheid. De omstandigheid dat voorheen kennelijk niet om een zodanige koppeling is gevraagd, valt aan EnerTel niet tegen te werpen. Het had KPN bekend moeten zijn dat deze dienst geleverd moet kunnen worden. Koppeling op het aansluitnet van KPN komt er in wezen op neer dat de bottleneck ter beschikking komt van de klant. Indien deze kiest voor een andere operator gaat ook de faciliteit over. Volgens EnerTel is het geen reële optie zelf een aansluitnet aan te leggen. Naast de logistieke onmogelijkheid zo'n aanleg te realiseren zou het resultaat van die aanleg zijn dat er twee aansluitnetten naast elkaar voortbestaan waar-

van er één ongebruikt blijft. Het ontwikkelen van zo'n parallelle infrastructuur in het aansluitnet zou dan ook weggegooid geld zijn.

17. EnerTel heeft voorts uiteengezet dat volgens haar het tot stand brengen van koppeling op het aansluitnet voor KPN geen onoverkomelijke organisatorische technische of bouwkundige problemen teweeg zou brengen. Volgens EnerTel heeft zulke koppeling tenslotte als voordeel dat daardoor de functionaliteit van de moderne switches transparant kan worden doorgegeven ten gunste van de klant, zonder dat de 'zeef' in de centrale van PTT (de beperkte functionaliteit ervan) ertussen zit.

18. KPN heeft terzake van de gevraagde koppeling op haar aansluitnet, samengevat, het volgende aangevoerd.

19. Rechtstreekse koppeling op het aansluitnet valt niet aan te merken als interconnectie, maar als bijzondere netwerktoegang. Bij koppeling op het aansluitnet is immers geen sprake van zogenoemde interoperabiliteit. Het verzoek van EnerTel om zodanige koppeling zou dan ook hoogstens kunnen worden getoetst aan artikel 4aa van de Wtv. Die bepaling heeft echter betrekking op koppeling op de geschakelde infrastructuur. De door EnerTel gewenste koppeling op het aansluitnet biedt echter geen toegang tot geschakelde infrastructuur.

20. Ook overigens zijn in de Wtv geen bepalingen aan te wijzen op grond waarvan KPN verplicht zou zijn aan dit soort van koppeling mee te werken. Uit de ONP beginselen en het algemene mededingingsrecht zijn die verplichtingen niet af te leiden. Rechtstreekse koppeling op het aansluitnet als door EnerTel gevraagd is bovendien technisch niet mogelijk. Het brengt de netwerkintegriteit in gevaar, en is redelijkerwijs niet noodzakelijk voor een doelmatige dienstverlening door EnerTel aan haar eindgebruikers.

21. De door EnerTel gevraagde koppeling zou erop neerkomen dat KPN haar aansluitlijnen aan EnerTel zou verhuren. Andere dienstenaanbieders zouden hierdoor niet van bijzondere toegang verzekerd zijn aangezien EnerTel tot het bieden van bijzondere toegang wettelijk niet verplicht is. Het leveren van de door EnerTel gevraagde koppelingen zou aldus bezien discriminatoir ten opzichte van derden zijn. Het zou voorts de ontwikkeling van concurrerende lokale infrastructuren in

de kiem smoren. EnerTel kan voorts via carrier selectie, via vaste verbindingen van KPN of andere aanbieders, of eigen infrastructuur, rechtstreeks diensten verlenen op alle aangesloten op het net van KPN. De door EnerTel gevraagde rechtstreekse koppeling is voor haar derhalve geen bestaansvoorwaarde. Haar verzoek om rechtstreekse koppeling is dan ook geen redelijk verzoek.

22. KPN heeft voorts een aantal technische, administratieve en beheersmatige aspecten aangevoerd, op grond waarvan de door EnerTel gewenste rechtstreekse koppeling op het aansluitnet niet in redelijkheid van KPN kan worden afgedwongen. Ter nadere toelichting van haar stelling dat het mededingingsrecht dit laatste niet anders maakt, stelt KPN dat originating en terminating access reeds voldoende zijn gewaarborgd met de thans operationele diensten van KPN. Die diensten zullen bovendien wellicht al komend jaar op de nummercentrales kunnen worden afgewikkeld.

E. De vorderingen van partijen

23. EnerTel heeft het volgende gevorderd:

Ten aanzien van het eerste geschilpunt, primair, KPN de aanwijzing te geven dat zij, (...);

Ten aanzien van het tweede geschilpunt, primair, KPN de aanwijzing te geven dat zij, (...);

24. KPN heeft gevorderd dat de vorderingen van EnerTel worden afgewezen. Voor het geven van aanwijzingen, als door EnerTel gevraagd, zou uitsluitend plaats zijn indien KPN heeft gehandeld in strijd met enig wettelijk voorschrift. Aan zodanige handelwijze heeft KPN zich echter niet schuldig gemaakt.

F. Het oordeel van het college

De geadresseerde van de gevraagde aanwijzingen

25. KPN heeft er in de eerste plaats op gewezen dat EnerTel bij haar verzoekschrift, voor wat betreft de geadresseerde van de door haar gewenste aanwijzingen, uitsluitend PTT Telecom heeft vermeld. KPN merkt daarbij op dat het geven van een aanwijzing uitsluitend kan zijn gericht tot de concessiehouder. Om die reden zou hetgeen EnerTel heeft gevorderd volgens KPN niet voor toewijzing in aanmerking kunnen komen.

26. Ons college deelt die opvatting van KPN echter niet. Het is KPN immers voldoende duidelijk dat EnerTel beoogd heeft te vragen niet PTT Telecom doch de concessiehouder de gevraagde aanwijzingen te geven. Voor zover hier van een gebrek al sprake zou zijn, heeft EnerTel dat formele gebrek overigens ter hoorzitting hersteld.

De koppeling op nummercentrale niveau

27. (...)

28. Een verzoek om toegang op het niveau van nummercentrales ligt voor de hand, wanneer marktpartijen in bepaalde gebieden veel verkeer (willen) afleveren of veel verkeer uit een bepaald gebied (willen) ophalen. Een bekend voorbeeld is Amsterdam Zuid-Oost, waar veel telefoonverkeer naar toe gaat en ontspringt. KPN had kunnen verwachten dat er een verzoek van een van de marktpartijen om tariefinformatie op nummercentraaleniveau zou komen. Interconnectie op het niveau van nummercentrales is in het Verenigd Koninkrijk al geruime tijd gerealiseerd. In diverse andere lidstaten van de EU, waaronder Frankrijk, Denemarken, Zweden, Spanje, Italië en Duitsland is reeds sprake van een openbaar aanbod van interconnectie tegen lokaal tarief.

29. KPN heeft veel tijd genomen om een definitief tarief te berekenen. KPN heeft in eerste instantie een indicatief tarief afgegeven. De achtergrond daarvan was volgens KPN dat eerst een inventarisatie van de verschillende typen centrales en hun beschikbare functionaliteiten uitgevoerd diende te worden alvorens tot tarieven voor de eenmalige aanpassingen op nummercentrales te komen.

30. Het college is van oordeel dat een dergelijke inventarisatie van de mogelijkheden voor interconnectie op nummercentraaleniveau, door KPN, ten tijde van het verzoek van EnerTel gereed had moeten zijn. Nieuwe marktpartijen dienen hun netten te plannen en daartoe op de hoogte te zijn van de kosten van de alternatieve mogelijkheden van het gebruik van KPN's net. KPN had dit tarief dus reeds paraat dienen te hebben. Het college merkt daartoe voorts op dat de volledige liberalisering van spraaktelefonie in ons land per 1 juli van dit jaar, aan KPN reeds in 1996 genoegzaam bekend was. Ook in dat opzicht kan het verzoek van EnerTel om interconnectie op (in dit geval) de nummercentrales voor KPN niet als een verrassing zijn gekomen. In Euro-

pees verband is inmiddels een dergelijk verzoek een normaal onderdeel in het palet, zoals hierboven aangegeven. In de recent vastgestelde aanbeveling van de Europese Commissie over de tarifiering van interconnectiediensten (Recommendation on Interconnection Pricing in a liberalised telecommunications market, ONPCOM 97-39, dd 3 november 1997) wordt dit als één van de drie niveaus van koppeling genoemd.

31. KPN heeft, nadat er door EnerTel om was gevraagd, 6 maanden nodig gehad om een definitief tarief voor toegang tot de nummercentrale aan te bieden. Het college vindt dit te lang. KPN beschikt over het kostentoerekeningsmodel 'COMPONIST'. Daarin zouden in beginsel alle netcomponenten moeten zijn ingevoerd. KPN heeft immers reeds de kosten van interconnectie op het niveau van verkeerscentrales berekend, waarvan ook alle netelementen op een lager niveau onderdeel uitmaken.

32. EnerTel stelt door deze gang van zaken nadeel te hebben ondervonden. Daargelaten dat het nadeel mede afhankelijk zal zijn van het tijdstip waarop EnerTel zelf gereed zou zijn geweest de dienst af te nemen, indien haar de toegang wel tijdig zou zijn aangeboden, gaat het college hier niet nader op in, aangezien dit haar wettelijke taak te buiten zou gaan. Wel zal het college deze kwestie meewegen bij zijn oordeel over de snelheid waarmee in het algemeen de gevraagde voorzieningen geleverd zouden moeten worden. Dit vindt onder meer zijn weerslag in de in het dictum van dit besluit gestelde termijn.

33. Het college is niet van oordeel dat marktpartijen er thans aanspraak op kunnen maken dat KPN, zoals geëist door EnerTel, op alle nummercentrales voorzieningen ten behoeve van koppelingen in vooraanleg gereed heeft. Het college acht het namelijk niet redelijk te eisen dat KPN investeringen doet, die waarschijnlijk niet terugverdiend worden of waarbij de kans groot is dat aan die investeringen achteraf geen behoefte bestaat. Naar bepaalde gebieden zal door interconnecterende operators meer verkeer worden afgeleverd dan naar andere gebieden. In sommige gebieden zal wellicht zelfs zo weinig verkeer worden aangetrokken of gegenereerd, of zullen zodanige interconnectie- of bijzondere toegangsoпlossingen worden geprefereerd, dat toegang tot de laagste

niveaus in KPN's net daar niet zal worden gevraagd.

34. Verzoeken om toegang tot nummercentrales dienen dan ook in beginsel per nummercentralegebied gespecificeerd te worden, waarbij het dan noodzakelijk is dat KPN op verzoek nader aangeeft waar deze nummercentrales zich bevinden. Daarna dient KPN een termijn van maximaal 3 maanden te hanteren voor de realisatie van deze voorzieningen. Waar KPN de gevraagde voorziening niet binnen deze termijn kan leveren, dient zij koppelingen op een hoger niveau te leveren en wel tegen voorwaarden en tarieven die zouden zijn gesteld wanneer de gevraagde voorziening op lokaal niveau zou zijn geleverd.

Ontbundeling van tarieven

35. EnerTel heeft gevorderd dat KPN haar tarieven aanbiedt welke tot op netwerkcomponentniveau ontbundeld zijn. Het college merkt hierover het volgende op.

36. Bij de Wtv is in artikel 4a, lid 3, bepaald dat de tarieven voor interconnectie en bijzondere toegang in voldoende mate dienen te zijn uitgesplitst. De richtsnoeren interconnectie van de Minister bepalen hierover, kortweg, dat interconnecterende partijen een gedetailleerd inzicht moeten krijgen in de tarieven die zij per element van een dienst in rekening gebracht krijgen. Zij dienen immers op basis van het interconnectie-aanbod van de concessiehouder adequate investeringsbeslissingen te kunnen nemen. In beginsel dienen zij de tarieven per netelement (gebezigde onderdelen transmissie en bezette schakel- en routeercapaciteit in de verschillende netvlakken) beschikbaar te krijgen. De ontbundelde tarieven hebben betrekking op de standaardfunctionaliteiten per geleverde dienst. Aldus de richtsnoeren van de Minister. Ons college stemt op dit punt met de richtsnoeren in.

37. Ook in de ontwerp-Telecommunicatiewet die is aangeboden aan het Parlement, is bepaald dat de tarieven voor interconnectie in voldoende mate moeten zijn uitgesplitst. Blijkens de Memorie van Toelichting bij dat wetsontwerp dienen aanbieders met aanmerkelijke macht op de markt hun interconnectietarieven en -voorwaarden zodanig in elementen uit te splitsen dat partijen die interconnectie wensen precies kunnen bepalen welke onderdelen zij willen inkopen en welke onderdelen zij zelf

kunnen leveren. Ontbundeling van tarieven biedt concurrenten van een aanbieder met een aanmerkelijke macht op de markt dus een belangrijke indicatie voor nadere bepaling van hun investeringen. Ontbundeling beperkt de mogelijkheid van de aanbieder met een aanmerkelijke marktmacht de ongelijke positie in de onderhandeling te gelde te maken. Aldus de Memorie van Toelichting.

38. Deze nationaal rechtelijke (ontwerp-)regelingen dienen te worden gelezen tegen de achtergrond van hetgeen terzake in de zogenoemde Europese interconnectierichtlijn (Richtlijn 97/33/EG, Pb L 199/32) nu reeds is bepaald. Op grond van die richtlijn dienen interconnectieprijsen in overeenstemming met het gemeenschapsrecht voldoende te worden uitgesplitst, zodat van een aanvrager niet wordt verlangd te betalen voor wat niet strikt verband houdt met de gevraagde dienst. Blijkens de considerans van deze richtlijn heeft de ontbundelingsverplichting betrekking op zowel netwerk- als dienstenelementen. De considerans meldt in dit verband het belang van de aanmoediging van nieuwe vormen van interconnectie en van bijzondere toegang tot het netwerk op andere punten dan de aansluitpunten die aan de meeste eindgebruikers worden aangeboden.

39. Ter nadere toelichting merkt het college op dat in de praktijk het verzoek van de aanvrager van interconnectie of bijzondere toegang maatgevend zal zijn. De tarieven dienen dermate ontbundeld te zijn dat de vrager op basis daarvan investeringsbeslissingen kan nemen, zonder gedwongen te kunnen worden tot koppelverkoop.

40. De ontbundelingsverplichting kent evenwel begrenzing door redelijkheid. Het uitgangspunt dat van de interconnectie vragende partij niet wordt verlangd te betalen voor wat niet strikt verband houdt met de gevraagde dienst, geeft de vrager immers geen aanspraken over informatie tot op elk detailniveau. Als moet worden beoordeeld of het tarief, dat voor een component als bouwsteen voor een dienst wordt berekend, in voldoende mate kostengeoriënteerd is, staat zulke informatie, desgevraagd, wel ter beschikking van OPTA.

41. De hiervoor bedoelde redelijkheid brengt tevens mee, dat geen aanspraak op een afzonderlijk tarief kan worden afgedwongen voor (delen van) netwerkcomponenten of diensten, welke zozeer

van een groter geheel deel uitmaken, dat ze daarvan logischerwijs of technisch niet los kunnen worden gezien. Het gaat hier om (delen van) netwerkcomponenten of diensten welke niet zinvol weglaatbaar zijn en waarin de vragende partij niet zinvol zelf zou kunnen (laten) voorzien. Ontbundelde tariefinformatie moet dus worden aangeboden overeenkomstig de feitelijke mogelijkheden voor koppelingen die op de verschillende niveaus in het net van KPN technisch realiseerbaar zijn, of naar moderne maatstaven zouden behoren te zijn. Waar het technisch onmogelijk is onderdelen van het net als voorziening of dienst af te nemen, hoeft KPN geen tariefinformatie op het niveau van afzonderlijke netcomponenten te geven. Bij twijfel of dit laatste zich voordoet in een concreet geval, zal OPTA ook hierover desgevraagd beslissen.

Tarieven voor koppeling op nummercentraalniveau

42. KPN heeft, als gezegd, in eerste instantie een indicatief tarief voor toegang tot nummercentrales afgegeven. Vervolgens heeft KPN in de loop van de onderhavige procedure, te weten op 31 oktober 1997, een 'definitief' tarief aangeboden. Dit 'definitieve' tarief is opgebouwd uit eenmalige tarieven en verkeerstarieven.

43. KPN heeft gesteld dat dit meer definitieve tarief geen deel kan uitmaken van de procedure, aangezien het eerst na aanmelding van het geschil bekend is gemaakt en derhalve geen onderwerp van dat geschil was. Het college volgt KPN niet in die stelling. Het definitieve tarief is, met nader geverifieerde kostengegevens onderbouwd, berekend volgens dezelfde methodiek als waarmee ook het indicatieve tarief tot stand kwam. Partijen zijn het erover eens dat het indicatieve tarief, en naar ons oordeel dus ook de onderliggende methodiek, wel deel uitmaakt van het geschil. Onder die omstandigheden ziet het college geen noodzaak thans aan het definitieve tarief voorbij te gaan.

44. Indien het college het laatste wel zou doen, zou EnerTel, teneinde het tarief alsnog te kunnen laten beoordelen, eerst een nieuw geschil aanhangig moeten maken. Het daarmee gepaard gaande tijdverlies zou jegens haar echter niet te rechtvaardigen zijn, aangezien het niet aan haar, maar juist aan

KPN heeft gelegen dat het tarief niet tijdig is gepresenteerd.

45. Onderstaand besteedt het college eerst aandacht aan de eenmalige tarieven. De achtergronden bij de verkeers-tarieven komen daarna aan de orde.

46. Het college merkt op dat het gereed maken van het net voor toegang tot nummercentrales in het algemeen eenmalige kosten meebrengt die KPN in rekening brengt voor het leveren van interconnectie. Uit art 2.1 van het Besluit algemene richtlijnen telecommunicatie (Bart) blijkt dat KPN verantwoordelijk is voor het gereed hebben van haar net. Meer in het bijzonder heeft KPN een eigen planning voor investeringen in die infrastructuur. Investerings die speciaal worden gedaan ten behoeve van interconnecterende marktpartijen kunnen in beginsel aan hen in rekening worden gebracht, mits deze investeringen strikt noodzakelijk zijn voor de gevraagde dienstverlening en niet voortvloeien uit achterstanden of inefficiënties. Zo is het in rekening brengen van eenmalige tarieven voor het totstand brengen van interconnectieverbindingen tussen centrales, wanneer KPN die levert, in beginsel te billijken. Indien investeringen voortkomen uit KPN's eigen (voor interconnectie of bijzondere toegang niet strikt noodzakelijke) beleid met betrekking tot het inrichten van toegang voor die marktpartijen, ligt het niet bij voorbaat voor de hand dat anderen hiervoor moeten betalen.

47. Het college is in dit verband van oordeel dat geen kosten aan concurrenten mogen worden toegerekend voor de speciale switching-modules in verband met de aparte C7-signalering. Volgens de richtsnoeren dienen naar analogie met art. 2.4 van het Bart de door KPN gebruikte koppelvlakken te voldoen aan internationale standaards. De conversie van eventuele 'eigen' (bedrijfsinterne) signaleringsprotocollen naar deze internationale standaards mogen niet eenmalig aan derden in rekening worden gebracht. Het college onderschrijft dit en is dan ook van oordeel dat voor wat betreft het koppelvlak alleen de individuele poortkosten aan een interconnecterende operator in rekening mogen worden gebracht. Dit zijn eenmalige kosten ten behoeve van een bepaalde interconnecterende operator. KPN brengt deze kosten echter in rekening door middel van een verkeers-tarief. Het college is van oordeel dat KPN deze poortkosten, die verkeerson-

afhankelijk zijn, bijgevolg uitsluitend via een verkeersonafhankelijk, dus eenmalig, tarief in rekening dient te brengen, waarbij de gebruikelijke afschrijvingstermijnen in acht worden genomen. Het tarief behoeft op dit punt derhalve aanpassing.

48. KPN behoort ook aan gebieden in Nederland waar PRX/A-centrales staan in beginsel toegang te kunnen bieden. Het kan niet zo zijn dat de investeringen die nodig zijn om deze centrales als gevolg van interconnectie versneld te vervangen op de interconnecterende partijen worden afgewenteld. KPN moet in het algemeen zorgen voor een net waarbij de stand van de techniek aansluit bij de te verwachten vraag en de eisen van de tijd. Dat geldt a fortiori voor interconnectie.

49. Het college acht het van groot belang dat marktpartijen op het door hen gewenste centrale-niveau kunnen koppelen. Indien zij hier geen mogelijkheid voor zouden hebben, zou dit voor hen niet alleen onredelijke kosten veroorzaken, maar ook de verkeerde economische prikkels geven voor toetreding tot de geliberaliseerde markt. Het college is van mening dat KPN, waar zij niet de gevraagde toegang op het niveau van nummercentrales kan leveren, toegang tot een hoger niveau moet bieden tegen een prijs als ware er geïnterconnecteerd op het lokale niveau en de juiste plaats ('virtuele' interconnectie).

Gemiddelde verkeerstarieven

50. Zoals eerder is aangegeven, kent het net van PTT Telecom verschillende centrales en daarmee ook een zekere, door de technische evolutie veroorzaakte, diversiteit in de geleidelijke opbouw van haar net. Zo geldt per type centrale een andere configuratie voor het aansluiten van abonnees: bij de ene centrale worden abonnees aangesloten op een zelfstandige nummercentrale en bij de andere centrale worden ze aangesloten via een of meer concentrators die zijn verbonden aan een hostcentrale (welke deel uitmaakt van een verkeerscentrale). Hierdoor ontstaan plaatselijke verschillen in kosten. Bij de toegang tot een hostcentrale worden immers meer netelementen – concentrators en vaste verbindingen – doorlopen dan in het geval van toegang tot een moderne zelfstandige nummercentrale.

51. KPN berekent aan de hand van drie verschillende fictieve 'tarieven' van

nummercentrale-toegang (gerelateerd aan de drie genoemde typen nummercentrales) een gemiddeld tarief door weging naar rato van het aantal aansluitingen. Het college kan zich in deze benadering vinden. Het toerekenen van de werkelijke kosten per type centrale zou leiden tot verschillende interconnectietarieven per district, hetgeen het college niet wenselijk vindt. Het college weet zich hierin gesteund door de Interconnectierichtlijn (97/33/EG) die in artikel 7.2 spreekt over de nationale markt voor interconnectie.

Kosten van gateways/poorten

52. KPN brengt de kosten voor de gateways via een verkeers-tarief in rekening bij interconnecterende partijen. Zoals hierboven reeds is aangegeven, is het college van oordeel dat de kosten van gateways (en dan met name beperkt tot de poorten aan de trunkzijde van de centrale ten behoeve van een interconnecterende partij) uitsluitend door middel van een eenmalig tarief mogen worden toegerekend. Met deze opvatting staat het college niet alleen: ook in andere landen, waaronder Duitsland en Frankrijk, worden dergelijke kosten niet in het verkeers-tarief doorberekend. Voor zover KPN dergelijke kosten wel in het verkeersafhankelijke interconnectietarief heeft doorberekend, dient dat tarief daarvan dan ook te worden geschoond.

Relevantie van kosten, efficiëntie-korting, jaarcijfers en ROA

53. KPN gebruikt voor de vaststelling van kosten ten behoeve van haar tariefberekening een fully allocated costs-benadering. Het college kan die benadering als zodanig niet billijken. Het college verwijst hiertoe naar de beslissing van de Minister van 26 juni 1997 in het interconnectiegeschil tussen Telfort en KPN op dit punt (Stcrt. 1997, nr. 124, p. 18, 19). De tarieven voor 1997 en 1998 dienen in beginsel te worden gebaseerd op de EDC-methodiek. Een voorstel daartoe dient door KPN op grond van die beslissing uiterlijk op 1 mei 1998 aan OPTA te worden gedaan, opdat deze tarieven op 1 juli 1998 in werking kunnen treden. Dat betekent dat in onderhavig besluit slechts aandacht dient te worden besteed aan de vaststelling van voorlopige tarieven voor de toegang tot nummercentrales.

54. Daartoe stelt het college vijf onderwerpen aan de orde die overigens ook

in bovenbedoeld besluit over het geschil tussen Telfort en KPN aan de orde zijn geweest en die het college in het licht van KPN's tarifiering voor toegang tot nummercentrales in ogenschouw wenst te nemen.

55. Bij het vaststellen van de kostengeoriënteerdheid van de tarieven is het van belang te bepalen welke kosten relevant zijn in de kostprijsberekening van KPN. KPN maakt een onderscheid naar netkosten, bedrijfskosten en algemene kosten. Netkosten zijn naar hun aard relevante kosten, afgezien van mogelijke inefficiënties in architectuur, in het routeren en in het gebruik van verouderde apparatuur. Bedrijfskosten zijn de kosten van de organisatie van het bedrijfs onderdeel 'Carrier Services' dat verantwoordelijk is voor de verkoop en levering van interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten. De kosten hiervan worden naar het oordeel van het college terecht doorberekend in de tarieven voor terminating en originating access. Op de hoogte van deze kosten, ten aanzien waarvan het college niet met de berekening van KPN instemt, wordt in een vertrouwelijke bijlage, uitsluitend ten behoeve van KPN, nader ingegaan.

56. De algemene kosten betreffen kosten van KPN en PTT Telecom. Hieronder vallen bijvoorbeeld algemene marketingkosten van KPN en PTT Telecom, en de kosten van overhead van KPN en PTT Telecom. Het college is van oordeel dat deze marketingkosten niet mogen worden doorberekend aan afnemers van interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten, aangezien concurrerende aanbieders van openbare telecommunicatie deze kosten zelf ook maken. Het zou niet redelijk zijn dat concurrenten aan de marketinginspanningen van KPN en PTT Telecom zouden moeten meebetalen. Ook de kosten verband houdend met de algemene overhead van KPN en van PTT Telecom komen als kosten in de tarieven terug. De relevantie van deze kosten voor interconnectiediensten is door KPN niet aangetoond. De hiervoor opgevoerde kosten dienen dan ook te worden geëlimineerd uit de voorlopige tarieven.

57. In het kader van de berekening van de tarieven voor interconnectie op verkeerscentrale-niveau ten tijde van het geschil tussen KPN en Telfort is door KPN een korting toegepast in het kader van een door KPN te behalen efficiëntie doelstelling. KPN heeft een

dergelijke korting thans terecht opgenomen in het tarief voor toegang tot nummercentrales.

58. Van groot belang is verder dat KPN haar tarieven dient te baseren op de meest recente kosten en verkeerscijfers. Juist in de dynamische telecommunicatiesector is het gebruik van actuele kosten en verkeerscijfers telkens geboden. Terecht heeft KPN hieraan gevolg gegeven.

59. Ook dient KPN een op dit moment redelijk rendement te hanteren dat is gebaseerd op een bepaalde norm (de Weighted average cost of capital, WACC) voor een vereist rendement op geïnvesteerd vermogen. Ook hier volgt het college de berekening van de Minister in het besluit over het interconnectieschil Telfort-KPN, hetgeen betekent dat KPN in haar tarieven momenteel, anders dan zij heeft gedaan, een ROA van maximaal 12,5% mag hanteren.

60. Ook de al eerder door de Minister bepaalde voorlopige tarieven voor regionale – in KPN's terminologie overigens lokale – toegang en voor nationale toegang worden door het voorgaande beïnvloed. Met name het afrekenen van poortkosten via een eenmalig tarief en het oordeel van het college dat KPN geen switching-modules voor de aanpassing aan haar eigen signaleringsprotocol op het koppelvlak in rekening mag brengen, veranderen de eerder bepaalde voorlopige regionale en nationale interconnectietarieven.

EnerTel's verzoek om een tarief van ten hoogste (...) cent/minuut

61. EnerTel's verzoek is gebaseerd op een internationale tariefvergelijking. Zij baseert zich met name op een in de Verenigde Staten door de FCC vastgestelde bandbreedte voor tarieven, bepaald ten behoeve van regulators in de Staten die niet in gelegenheid zijn om zelf een kostenstudie uit te voeren. Deze bandbreedte bedraagt 0,2 - 0,4 \$ct per minuut switching. EnerTel heeft hieruit afgeleid dat een prijs van (...) cent per minuut voor toegang tot een nummercentrale in het net van KPN, redelijk zou zijn.

62. Ons college is evenwel van oordeel dat de Amerikaanse situatie wat dit betreft niet zonder meer met de Nederlandse gelijk te stellen is. In het geval van KPN bestaan de kosten die samenhangen met interconnectie op de nummercentrale namelijk niet alleen uit de kosten voor switching van de nummer-

centrale. KPN voert ook kosten op voor het gebruik van concentrators en voor de transmissie tussen concentrators en hosts. Deze kosten mogen door haar eveneens in het tarief voor toegang tot nummercentrales te worden verwerkt.

63. Daarnaast zijn de tarieven in de VS nu reeds gebaseerd op 'Total Service Long Run Incremental Costs', terwijl de huidige tarieven van KPN, als gezegd, nog zijn gestoeld op 'Fully Distributed Costs'. Deze verschillende uitgangspunten verklaren de verschillen tussen het tarief dat EnerTel heeft afgeleid van het FCC tarief en het indicatieve tarief van KPN.

64. Het college is van oordeel dat de kosten van KPN bij de vaststelling van de drie aangeboden voorlopige interconnectietarieven het uitgangspunt dienen te vormen langs de hierboven in de §55-59 aangegeven lijnen. Hiervoor is reeds gememoreerd dat KPN een voorstel daartoe uiterlijk op 1 mei 1998 bij OPTA dient te hebben ingediend, opdat deze tarieven op 1 juli 1998 in werking kunnen treden.

De bepaling van de voorlopige tarieven voor interconnectie op nummercentraaleniveau

65. Het college heeft bij de consultatie met betrekking tot de vaststelling van een EDC-kostentoerekeningssysteem aangegeven dat OPTA de door de Minister gehanteerde beleidsuitgangspunten vooralsnog wenst te volgen. Dat geldt eveneens, met de bovengenoemde aanpassingen, voor wat betreft de methode om te komen tot een voorlopig tarief. Dat betekent dat de door KPN voorgestelde tarieven op basis van de huidige methode van Fully Allocated Costs als uitgangspunt zouden worden genomen bij de vaststelling van de voorlopige tarieven voor terminating access en originating access/carrierselectie op evkc- en nummercentraaleniveau.

66. Voor originating access/carrierselectie heeft het college het volgende geconstateerd. In het tarief voor carrierselectie verwerkt KPN een opslag als een bijdrage ten behoeve van een tekort in de dekking van de kosten van het aansluitnet. Uit de zeer recent gepubliceerde en reeds aangehaalde aanbeveling van de Europese Commissie over 'Interconnection Pricing' blijkt echter dat dergelijke tekortdekkingen mede kunnen worden gezien in samenhang met de mogelijke herbalancerings van de

retail-spraaktarieven van KPN's eigen abonnees. Hoewel de richtsnoeren van de Minister uitgaan van een andere kostenopslag in de tarifiering van op originating access gebaseerde diensten als carriëselectie, doet het college over de redelijkheid van een opslag op dit moment nog geen uitspraak. Het college heeft het voornemen hierover zo spoedig mogelijk de markt te consulteren.

67. Het college is op grond van §55-59 wel van oordeel dat zowel de indicatieve, als de meer definitieve, terminating access-tarieven van KPN voor toegang tot nummercentrales onredelijk zijn. Het college heeft daarom een eigen berekening voor een aan die tarieven te stellen maximum gemaakt. Het college komt tot een maximum overgangstarief van 2,1 cent per gemiddelde gespreksminuut. In de vertrouwelijke bijlage ten behoeve van KPN motiveert het college kwantitatief de opbouw van dit voorlopige tariefplafond, dat het aan KPN oplegt. Daarnaast kan KPN een eenmalig bedrag voor de installatie van poorten in rekening brengen.

68. Het college is van oordeel dat KPN dit tarief als een voorlopig maximum-tarief voor interconnectie op het niveau van nummercentrales dient te hanteren, totdat KPN in het kader van een nieuw, door het college goed te keuren kostentoerekeningsmodel op basis van Embedded Direct Costs een nieuw tarief voorstelt dat vervolgens door ons college wordt goedgekeurd.

69. De vraag dient zich evenwel aan wat het college te doen staat, indien de per 1 juli 1998 goed te keuren tarieven wezenlijk afwijken van het ingevolge onderhavig besluit geldende voorlopige tarief. De Minister gaat er bij haar besluit van 26 juni 1996 inzake het geschil Telfort-KPN van uit dat KPN het mogelijk teveel ontvangene per definitie zal terugbetalen aan interconnecterende partijen. Indien in het onderhavige geval het vorenomschreven verschil tussen voorlopige en definitieve tarieven zich voltrekt, zal het college zich, bij de beoordeling van KPN's tarieven per 1 juli 1998, tevens buigen over een eventuele terugbetalingsregeling. Daarbij zal onder meer het gestelde in de volgende paragraaf punt van aandacht zijn.

70. Het voorlopige maximum-tarief geldt naar het oordeel van het college in beginsel voor wat betreft de overgangperiode als een thans redelijk tarief. Weliswaar is het tariefplafond

gebaseerd op het volledig doorberekenen van kosten (Fully Allocated Costs), maar het valt niet aan KPN tegen te werpen dat zij tot heden dit systeem heeft gebruikt bij de bepaling van haar tariefstelling. Zij heeft immers pas in het besluit in het interconnectiegeschil tussen Telfort en KPN, op 26 juni 1996, voor het eerst vernomen dat de Minister die systematiek niet als de juiste beschouwt. Bij wijze van overgangsmaatregel wordt tot 1 juli 1998 het gebruik van dat systeem met de kanttekeningen, zoals in §55-59 aangegeven, dan ook gedoogd.

71. Het college wenst voorts stil te staan bij de vraag wat er te doen zal staan, indien de in de EDC-procedure voorziene mogelijkheid om per 1 juli 1998 een definitief tarief voor de periode na die datum vast te stellen niet tijdig wordt geëffectueerd. Voor het college staat vast dat KPN in die situatie niet langer aanspraak op de gedoogregeling kan maken. Immers, KPN heeft op dat tijdstip voldoende tijd gehad om alsnog een nieuw kosten-toerekeningssysteem met een nieuw tariefvoorstel voor te bereiden. Bij overschrijding van die termijn mogen nieuwe marktpartijen daarvan niet de dupe worden. In het bovenbedoelde geval zal het college zich, bij gebrek aan de juiste gegevens, mogelijk genoodzaakt zien voor de bepaling van nieuwe tarieven aansluiting te zoeken bij de meergenoemde Europese aanbeveling ten behoeve van interconnectie-tarifiering. Daarbij kan het voor de hand liggen aan KPN geen ander tarief op te leggen dan de laagste ondergrens van de door de Europese Commissie in haar Aanbeveling (ONPCOM 97-39, dd. 3 november) aangegeven marge.

De overgangstarieven voor toegang tot verkeerscentrales

72. EnerTel heeft niet verzocht om een uitspraak over KPN's tarieven voor toegang tot verkeerscentrales. Evenwel heeft het gestelde in §55-59 ook relevantie voor deze tarieven. Op dit hogere niveau wordt immers gebruik gemaakt van dezelfde functionaliteiten voor koppelingen. Om die reden gaat het college hieraan, hoewel strikt genomen geen onderwerp van het geschil, niet voorbij. Echter, op dit punt is er voor het toepassen van bestuurlijke dwangmiddelen in deze procedure nu geen plaats.

73. Meer specifiek zijn in de thans geldende voorlopige tarieven voor toegang

tot de verkeerscentrales (de huidige 'lokale' en nationale tarieven), de kosten van de poorten (gateways) inbegrepen. Het college zou dit in het licht van de overwegingen in §55-59 echter niet redelijk achten. Het is van mening dat KPN de kosten van deze poorten uit de nationale en regionale (door KPN 'lokaal' genoemd) verkeerstarieven dient te verwijderen, en hiervoor in de plaats deze poortkosten per operator in de vorm van een eenmalig te voldoen bedrag dient te overen.

74. Aldus zouden voor terminating access de volgende tariefplafonds ontstaan (gemiddelde tarieven in cent/minuut, in de vertrouwelijke bijlage gespecificeerd):

Terminating access	
lokaal	2,1
regionaal	2,8
nationaal	3,6

KPN wordt verzocht ook voor deze tarieven het in §55-59 overwogene toe te passen en de voorlopige tarieven voor deze diensten dienovereenkomstig te verlagen, zoals in de tabel is aangegeven. Zonodig zal het college in een eventueel toekomstig geschil de bedoelde overgangstarieven kunnen afdwingen.

Toegang tot het aansluitnet

75. Beide partijen verschillen van mening over, onder meer, de juridische aard van het verzoek om ontbundelde toegang tot het aansluitnet. De vraag is onder meer of hier sprake is van interconnectie dan wel van bijzondere toegang, en in het laatste geval of KPN op basis van de Wtv verplicht is deze vorm van toegang te leveren. In de meergenoemde Aanbeveling van de Europese Commissie geeft de Commissie in een voetnoot aan dat deze vorm van toegang 'niet strikt interconnectie is in EU-termen' (ONPCOM 97-39, p. 9, de onderstreping is van het college). De Commissie laat met andere woorden ruimte aan de nationale autoriteit bij de interpretatie van de juridische status van een dergelijk verzoek.

76. Volgens het college is er bij verzoeken om toegang tot onderdelen van KPN's aansluitnet geen sprake van verzoeken om interconnectie, maar van om bijzondere toegang. Bij interconnectie gaat het om de interoperabiliteit van diensten. Indien KPN aan derden deze

vorm van toegang zou verlenen, kan zij echter geen interoperabiliteit meer leveren. Immers, op het moment dat een andere partij dan KPN de technische controle over de aansluitlijn beheerst, waarvan sprake zou zijn bij deze vormen van toegang, kan KPN gesprekken zelf niet meer naar deze klant afwickelen.

77. KPN heeft aangegeven dat van haar slechts bijzondere toegang kan worden gevraagd als het gaat om toegang tot de geschakelde telecommunicatie-infrastructuur. Zij baseert zich daarbij onder andere op het begrip 'geschakeld' in art. 4aa van de Wtv. Naar de mening van het college valt aan dat begrip echter niet de beperkende betekenis te hechten, zoals KPN dat doet. Bijvoorbeeld wordt bij art. 4d van de Wtv (en overigens ook in het ontwerp voor de Telecommunicatiewet dat aangeboden is aan het Parlement) bijzondere toegang gezien als 'toegang tot andere punten in zijn telecommunicatie-infrastructuur dan de netwerkaansluitpunten die aan de meeste gebruikers worden aangeboden'. De telecommunicatie-infrastructuur is daarbij gedefinieerd als de infrastructuur die overdracht van signalen mogelijk maakt. Ook in de wetsgeschiedenis valt voor het hiervoor bedoelde standpunt van KPN geen aanknopingspunt te vinden.

78. Ontbundelde toegang tot het aansluitnet van KPN zou overigens op meerdere wijzen kunnen worden verleend. EnerTel heeft niet nader gespecificeerd welke vormen van toegang tot KPN's net zij wenst en waar zij die vormen van toegang nodig denkt te hebben. Zij heeft het vooral over toegang tot de hoofdverdelers van KPN en over toegang tot door KPN niet gebezigde koperdraden in het aansluitnet. Wellicht kunnen er echter nog meer vormen van ontbundeling van toegang mogelijk zijn. Ook over de vraag hoe de gewenste uitvoering van een dergelijke dienst precies zou dienen te zijn, is EnerTel niet specifiek geweest.

79. EnerTel heeft aangegeven een aanbod voor ontbundelde toegang tot het aansluitnet te wensen, omdat (...). Het college merkt hierbij op dat EnerTel althans voor sommige klanten op sommige locaties ook andere mogelijkheden heeft, zoals directe aansluitingen van klanten op haar eigen infrastructuur, het verzorgen van aansluitingen in de samenstellende delen van de infrastructuur van (partners van) EnerTel, te

weten de kabelinfrastructuren, en mogelijk ook door het realiseren van draadloze aansluitingen.

80. Volgens EnerTel (...). Het college kan deze redenering om ontbundelde toegang tot het aansluitnet te vragen in beginsel billijken. Dat geldt in versterkte mate nu KPN experimenten heeft aangekondigd teneinde in de toekomst zelf innovatieve digitale toepassingen van de abonneelijn (door middel van zogenaamde xDSL) aan te zullen bieden. Dit voornemen strookt geheel met het breed onderschreven kabinetsbeleid inzake het bieden van toegang voor het publiek tot elektronische snelwegen. Het feit dat KPN zichzelf nog geen ontbundelde toegang tot haar aansluitnet levert, betekent niet dat zulke toegang thans aan concurrenten kan worden onthouden, temeer daar KPN zich dit later klaarblijkelijk wel zal gaan leveren.

81. Het college heeft onderzoek gedaan naar de situatie in andere landen met betrekking tot dit onderwerp. In sommige landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, behoeven de partijen met aanmerkelijke marktmacht deze vorm van ontbundelde toegang niet te leveren; in andere landen, waaronder Duitsland, Canada en de Verenigde Staten, wordt deze vorm van toegang juist verplicht gesteld. Met name in de VS wordt voor de zogenaamde 'Main Distribution Frame (MDF) access' veelvuldig gebruik gemaakt door de nieuwe toetreders op de aldaar sinds 1996 geliberaliseerde lokale telefoonmarkt, teneinde snel meer keuzes dan die van de lokale Operating Company aan de consument te kunnen bieden.

82. De argumenten om deze vorm van toegang al of niet toe te staan zijn veelal gericht op het bereiken van een gewenste ontwikkeling van de concurrentie in een land. In het Verenigd Koninkrijk wil OFTEL de recente hoge investeringen van de nieuwe regionale kabelexploitanten enigszins beschermen en staat daarom niet een goedkopere toegang tot aansluitlijnen van BT voor concurrenten toe.¹ In Duitsland wil de wetgever dat Deutsche Telekom, die op dit moment tevens de grootste eigenaar van kabelnetten is, aan derden juist toegang geeft tot het aansluitnet. Mede afhankelijk van de ontwikkelingen die de regulerende overheid voor ogen heeft, zet zij dus een bepaalde koers uit. Het college is van oordeel dat een verzoek als gedaan door EnerTel technisch allerm minst onuitvoerbaar is, noch op

bijzondere problemen wat betreft de netwerkintegriteit hoeft te stuiten. Dit oordeel strookt met ervaringen in het buitenland. Niet goed valt in te zien waarom in Nederland onmogelijk zou zijn, wat elders wel kan. Bovendien vermeldt KPN nu al in het kader van de levering van ISDN-aansluitingen voor haar abonnees technische handelingen die qua werklust vergelijkbaar zijn of zelfs verder gaan dan de handelingen die nodig zouden zijn ten behoeve van het realiseren van bijzondere toegang tot de hoofdverdelers voor een andere marktpartij als EnerTel.

83. Voor zover KPN zich hier heeft willen beroepen op het argument van non-discriminatoire levering, slaagt dat beroep evenmin. Waar het bij bijzondere toegang tot het aansluitnet onder meer om gaat, is dat de eindgebruiker niet verstoken blijft van de keuze om, via de aansluitlijn van een andere operator dan KPN zelf, toegang tot het KPN-net of andere netten te houden. Aldus gezien, wordt met deze toegang mede aan het beginsel van non-discriminatie juist tegemoet gekomen. Ook meer in het algemeen kan dat beginsel niet ertoe leiden dat nieuwe partijen belemmerd kunnen worden in de mogelijkheden voor het aanbieden van hun diensten of voor innovatie van die diensten. De omstandigheid dat een bepaalde aansluitlijn in de tijd gezien slechts aan één operator tegelijk in gebruik kan worden gegeven, maakt dit alles niet anders.

84. Het college is in het licht van het gestelde in §80-83 van oordeel dat KPN onredelijk handelt als zij weigert een aanbod te doen voor ontbundelde toegang tot haar aansluitnet. KPN dient dan ook een redelijk aanbod, inhoudende in ieder geval toegang tot de hoofdverdelers van de nummercentrales, te doen. KPN dient daartoe vóór 1 februari 1998 een referentie-aanbod te presenteren, waarin haar nadere voorwaarden en tarieven worden aangegeven en onderbouwd. De tarieven dienen uit te gaan van de gemiddelde kosten voor de aangeboden faciliteiten, onder de veronderstelling dat additionele investeringen, bijvoorbeeld vanwege mogelijk schaarse ruimte in de toekomst, nu niet noodzakelijk zijn.

85. Dit referentie-aanbod dient er voorts nog uitsluitend toe om in het kader van een consultatie, waarover hieronder meer, te kunnen leiden tot richtsnoeren over de onderhavige vorm van toegang. Er zijn namelijk nog diverse vragen die

het college niet op voorhand, zonder het horen van marktpartijen, kan beantwoorden. Dit betreft onder meer de rechten en plichten van marktpartijen die bij deze vorm van toegang als het ware een aansluiting van KPN overnemen. KPN is immers een marktpartij met aanmerkelijke macht op de markt, de andere partij hoeft dat niet te zijn, maar neemt wel de controle over een deel van KPN's infrastructuur over. Dit roept de vraag op wat er gebeurt, indien deze andere partij een verzoek voor bijzondere toegang voor de aldus gerealiseerde aansluitingen krijgt: dient zij alsdan deze toegang te leveren? Bovendien is er de vraag of de klant, zo deze vervolgens naar een derde aanbieder (of KPN) wenst over te stappen, weer de mogelijkheid heeft dit te doen, en wie de kosten van een dergelijke overstap dient te dragen.

86. Voorts rijst bijvoorbeeld de vraag of KPN, als zij deze vorm van toegang levert, deze ook werkelijk tegen lage kosten kan aanbieden, zoals EnerTel heeft gesteld. Deze stelling lijkt prematuur. Immers, ten behoeve van deze vormen van toegang zullen per aansluiting technische mutaties in de nummercentrales moeten worden gerealiseerd. Zowel bij het overnemen van kleine aantallen aansluitingen (waarbij de kosten door een klein aantal klanten moeten worden gedragen), als bij grote aantallen (waarbij ingrijpende aanpassingen nodig kunnen zijn) kunnen relatief grote bedragen gemoeid zijn. Daarbij doet zich dan bovendien de vraag voor of de benodigde aanpassingen in een centrale zonder meer alle ten laste van de eerste aanvrager dienen te worden gebracht. Het is nu aan KPN om een doorzichtig, voldoende opgesplitst en op gemiddelde kosten gestoeld aanbod te doen.

87. Zoals mede blijkt uit het gestelde in §78, is het verzoek van EnerTel in zijn huidige ongespecificeerde vorm naar het oordeel van het college nog geen compleet verzoek om bijzondere toegang, dat voor uitvoering gereed is. Het college verzoekt EnerTel ten behoeve van KPN te specificeren hoe en in welke nummercentralegebieden zij deze ontbundelde toegang tot het aansluitnet wenst. De vaststelling door het college van een verplichting tot het bieden van vormen van ontbundelde toegang tot het aansluitnet van KPN betekent niet dat KPN per se voor ieder concreet verzoek meteen deze toegang dient te verlenen. Er kunnen omstandigheden

zijn waarin een dergelijk verzoek niet meteen uitvoerbaar is.

88. Het college zal de genoemde consultatie op een zo kort mogelijke termijn houden. Het is met de voorbereidingen van de consultatie over deze vorm van bijzondere toegang reeds begonnen. Na afloop van de consultatie zal het college voor dit onderwerp beleidsregels (richtsnoeren) vaststellen die bij eventuele volgende geschillen zullen worden toegepast. Een en ander betekent dat het college voorafgaand aan de totstandkoming van die richtsnoeren geen tarief voor toegang tot het aansluitnet van KPN zal vaststellen. Dat wil echter niet zeggen dat deze dienst, indien KPN daarover met derden overeenstemming bereikt, niet tussentijds geleverd mag worden.

Nummerportabiliteit

89. Het college heeft kennis genomen van de argumenten van KPN om geen nummerportabiliteit mogelijk te maken in het geval van toegang op de nummercentrales. Hoewel nummerportabiliteit geen deel uitmaakt van het geschil, merkt het college hierover nu reeds het volgende op. Het college is voorshands van mening dat het leveren van nummerportabiliteit in een net in beginsel niet afhankelijk mag zijn van de niveaus waarop in dat net wordt geïnterconnecteerd. Wanneer een interconnecterende partij een geporteerd nummer voor verkeer op een laag niveau wenst af te vangen, moet dat in beginsel mogelijk zijn. Als KPN desondanks nummerportabiliteit op een wijze zou (moeten) implementeren dat geporteerd verkeer alleen op een hoog niveau in haar net wordt afgeleverd, zou KPN voor deze interconnecterende partij wederom een tarief in rekening moeten brengen als ware de overdracht geschied op het gewenste niveau. Van deze interconnecterende partij kan immers niet worden verlangd dat zij betaalt voor een langere route door KPN's net. Alweer geldt dat KPN een eigen zakelijke afweging heeft te maken tussen de implementatie van nieuwe diensten en de redelijkerwijs te verwachten verzoeken hiernaar van andere marktpartijen.

G. Besluit

Het college besluit terzake van het geschil tussen EnerTel en KPN tot het volgende:

KPN dient aan redelijke verzoeken om

interconnectie en bijzondere toegang, ongeacht het gevraagde (centrale-)niveau en de gevraagde locatie van toegang, binnen 3 maanden na indiening van het betrefende verzoek, gevolg te hebben gegeven. Indien KPN niet in staat is om binnen die termijn interconnectie of bijzondere toegang op een gevraagd (centrale-)niveau of een gewenste locatie te leveren, dient KPN binnen die termijn interconnectie of bijzondere toegang op een hoger niveau in het net te leveren, tegen een tarief als ware de gevraagde voorziening wel op het gewenste (centrale-)niveau en de gewenste locatie geleverd.

KPN dient definitieve tarieven voor toegang tot haar net, mede op het niveau van de nummercentrale, ter beoordeling voor te leggen aan OPTA in het kader van het EDC-kostentoerekeningsproject dat per 1 mei aanstaande moet resulteren in een door het college goed te keuren kostentoerekeningssysteem en in voorstellen van KPN voor de definitieve interconnectietarieven per 1 juli 1998.

De voorlopige tarieven voor toegang tot het net van KPN op het niveau van de nummercentrale zijn onredelijk, indien zij:

- de volledige poortkosten in een ander dan een eenmalig, vast tarief in rekening brengt;

en/of

- de gemiddelde minuuttarieven op een tarief hoger dan 2,1 cent stelt; en/of

- de kosten voor vervanging van centrales en voor de introductie van speciale switchingmodules toerekent aan marktpartijen die toegang zoeken, één en ander, zoals in dit besluit nader toegelicht.

KPN dient vóór 1 februari 1998 een openbaar referentie-aanbod voor bijzondere toegang tot het aansluitnet te doen, overeenkomstig het gestelde in §84 van dit besluit. Dit aanbod zal mede onderdeel zijn van de voorgenomen marktconsultatie over deze vorm van toegang tot KPN's infrastructuur. Het gestelde onder de punten II, III en IV dient te worden aangemerkt als een aanwijzing in de zin van artikel 43 van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen. Met de hoorzitting van 20 augustus 1997 is voldaan aan de verplichting als bedoeld in artikel 62 lid 2 van die wet om de concessiehouder te horen.

Het college verzoekt KPN de voorlopige tarieven voor terminating access op de niveaus van de verkeerscentrales

aan te passen conform het gestelde sub
III, zodat zij maximaal het volgende
bedragen (gemiddelde tarieven in
cent/minuut):

Terminating access	
regionaal	2,8
nationaal	3,6

VII. Het college wijst het overige door
partijen gevorderde af.

*Het college van de Onafhankelijke Post
en Telecommunicatie Autoriteit,
Namens het college,
Prof. dr. J.C. Arnbak, voorzitter.*

¹ Het college heeft er goede nota van genomen dat de
lidstaten van de EU in de Telecommunicatieraad van
1 december jl., door het unaniem accorderen van een
richtlijn houdende voorkeuze (preselectie) van een alter-
natieve operator via de aansluiting van de dominante
aanbieder(s), in feite deze argumentatie van OFTEL niet
hebben ondersteund: aan concurrentie is kennelijk de
voorkeur van de raad gegeven, boven concurrentie met
alternatieve lokale infrastructuren.