

# **Consultatiedocument over bijzondere toegangsdiensten**

---

*OPTA 4 juni 1998*

# Inleiding

1. In het besluit van 17 december 1997 inzake het interconnectiegeschil tussen Enertel en KPN<sup>1</sup> (hierna te noemen: Enertel-besluit) heeft het college geoordeeld dat KPN een referentie-aanbod diende te publiceren voor ontbundelde toegang tot haar aansluitnet. Het college heeft daarbij aangegeven dat het hier gaat om verzoeken om bijzondere toegang. Bijzondere toegang is een onderwerp dat veel meer omvat dan ontbundelde toegang tot het aansluitnet. Het college heeft gemeend het onderwerp hier verder te moeten verkennen en waar mogelijk de kaders aan te geven, waarbinnen het college de redelijkheid van verzoeken om bijzondere toegang zal beoordelen. Niettemin verwacht het college dat over dit onderwerp in de toekomst nog diverse consultaties zullen worden gehouden.
2. Bijzondere toegang is de toegang tot een net op een andere plaats dan normaal voor gebruikers ter beschikking staat. In het kader van de ONP-regulering zijn het de aanbieders met aanmerkelijke macht op de markt van spraakdiensten die verplicht zijn deze vorm van toegang tot het net te leveren, indien een verzoek daartoe als redelijk kan worden betiteld. In de huidige Wet op de telecommunicatievoorzieningen en in de ontwerp-Telecommunicatiewet zijn eveneens dergelijke verplichtingen opgenomen.
3. Het gaat in dit consultatiedocument bij bijzondere toegang om toegang tot het vaste openbare telefoonnet en de vaste openbare telefoondienst. In eerste instantie over manieren van koppeling ten behoeve van de spraaktelefoondienst met het telefoonnet en de telefoondienst van de concessiehouder (huidig wettelijke regime) of een aanbieder met een aanmerkelijke macht op de markt (nieuw wettelijke regime). In de nieuwe wetgeving, waarover later meer, is ook sprake van bijzondere toegang tot mobiele openbare telefoonnetten en -diensten indien aanbieders van deze netten en diensten een aanmerkelijke macht op deze markten hebben. Hoofdstuk 1 gaat hier nader op in.
4. Momenteel gaat het aanbieders van telecommunicatiediensten vooral om toegang tot het aansluitnet van de dominante aanbieder KPN. Aanbieders hebben nu reeds de mogelijkheid om via de dienst 'carrier selectie' toegang te krijgen tot de abonnees van KPN. Deze vorm van bijzondere toegang heeft echter beperkingen; daarop wordt in hoofdstuk 2 nader ingegaan. In dat hoofdstuk wordt
- ingegaan op toegang tot de ontbundelde aansluitlijn. Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan mogelijke toekomstige ontwikkelingen.
5. In het Enertel-besluit heeft het college van OPTA geoordeeld dat KPN<sup>2</sup> aan redelijke verzoeken om interconnectie en bijzondere toegang gevolg dient te geven, ongeacht het gevraagde (centrale-) niveau en de gevraagde locatie van toegang, binnen drie maanden na indiening van het betreffende verzoek. Het college is van oordeel dat KPN onredelijk handelt als zij weigert een aanbod te doen voor ontbundelde toegang tot haar aansluitnet. KPN diende daartoe vóór 1 februari 1998 een referentie-aanbod te presenteren, waarin haar nadere voorwaarden en tarieven worden aangegeven en onderbouwd.
6. Dit referentie-aanbod dient er voorsnog uitsluitend toe om in het kader van deze consultatie te kunnen leiden tot richtsnoeren over deze vorm van bijzondere toegang. KPN heeft op 30 januari 1998 een referentie-aanbod MDF-access<sup>3</sup> gepresenteerd aan OPTA en Enertel en dat in de Staatscourant van 6 februari 1998<sup>4</sup> bekendgemaakt.
7. Dit consultatiedocument biedt marktpartijen de gelegenheid hun visie naar voren te brengen over een aantal aspecten die bij bijzondere toegang van belang zijn. Deze aspecten hebben onder meer betrekking op de vormen van bijzondere toegang die voor marktpartijen relevant kunnen zijn, de voorzieningen die hiervoor benodigd zijn, de kosten die hiermee gepaard gaan en de voorwaarden waartegen de bijzondere toegang wordt geleverd. Tevens worden marktpartijen gevraagd hun visie te geven over het referentie-aanbod MDF-access van KPN. Dit document is op te vragen bij PTT Telecom Netwerkdiensten, Carrier Services, bij mevr. M. Sieslieng (tel. 070-3433092). PTT Telecom heeft aangegeven het document alleen aan geregistreerde marktpartijen te willen verspreiden.
8. Hier zij tevens opgemerkt dat het marktpartijen te allen tijde vrij staat om een redelijk verzoek om bijzondere toegang bij KPN Telecom in te dienen. Hieraan zal KPN Telecom, op grond van artikel 4d van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen, moeten voldoen. Indien partijen met KPN Telecom niet

<sup>1</sup> Staatscourant 1998, nr. 13

<sup>2</sup> KPN als houder van de concessie voor de aanleg, instandhouding en exploitatie van de telecommunicatie-infrastructuur

<sup>3</sup> MDF-access: toegang tot de hoofdverdeler in de lokale centrale (Main Distribution Frame)

<sup>4</sup> Staatscourant 1998, nr. 25

tot overeenstemming komen, kan het college van OPTA om een oordeel worden gevraagd. Indien een dergelijk geschil bij OPTA aanhangig wordt gemaakt in de periode voordat het college de richtsnoeren bijzondere toegang heeft vastgesteld, dan zal het college bij de beoordeling de in dit consultatiedocument opgenomen voorlopige visies van OPTA betrekken.

9. Momenteel is bij het Parlement een voorstel voor een nieuwe telecommunicatiewet in behandeling. Deze wet omvat onder andere de rechten en plichten van aanbieders van telecommunicatienetten en telecommunicatiediensten in een geliberaliseerde markt. Naar verwachting zal deze wet in de tweede helft van dit jaar in werking treden. In hoofdstuk 1 van dit consultatiedocument zal zowel het huidige als het toekomstige wettelijk kader voor bijzondere toegang worden toegelicht.
10. Waar onderwerpen aan de orde komen die raakvlakken hebben met de activiteiten van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), zal met de NMa worden samengewerkt.

11. Het consultatiedocument is als volgt opgebouwd:

<b>Onderwerpen</b>	<b>Paginanummer</b>
<b>1. Bijzondere toegang</b>	4
1.1 Wat houdt bijzondere toegang in?	4
1.2 Wettelijk kader	7
1.3 Perspectieven op bijzondere toegang tot de vaste openbare telefoondienst en het vaste openbare telefoonnet	9
<b>2. Bijzondere toegang tot ontbundelde netelementen</b>	15
2.1 Bijzondere toegang tot de aansluitlijn	15
2.2 Vormen van toegang tot de ontbundelde aansluitlijn	18
2.3 Selecteren van de aanbieder door de eindgebruiker door middel van carrier selectie	21
<b>3. Bijzondere toegang tot signaleringssystemen</b>	25
<b>4. Vragen aan marktpartijen</b>	27
<b>5. Consultatieprocedure</b>	29
Bijlage 1: Definities en begrippen	30

## 12. Bijzondere toegang

### 1.1 Wat houdt bijzondere toegang in?

13. De Wet op de telecommunicatievoorzieningen (Wtv) en de ontwerp-Telecommunicatiewet (TW) omschrijven bijzondere toegang als toegang tot een telecommunicatienetwerk op andere punten dan de netwerkaansluitpunten die aan de meeste gebruikers worden aangeboden. De meeste gebruikers van een telecommunicatienet zijn de abonnees en andere eindgebruikers van dat net. Bij interconnectie is er ook sprake van toegang tot andere netwerkaansluitpunten dan de netwerkaansluitpunten bij de eindgebruikers. Maar hoewel de functionaliteit die wordt geleverd in het kader van deze diensten vergelijkbaar is, is er sprake van een wezenlijk verschil.
14. Bij klassieke vormen van interconnectie wordt een toegangspunt gebruikt om (over en weer) verkeer af te leveren (terminating access). Bij bijzondere toegang kan een dienst aanbieder een toegangspunt gebruiken om verkeer op te halen van eindgebruikers van een openbaar telefoonnet, die er voor hebben gekozen om de verdere afhandeling van hun gesprekken door deze aanbieder af te laten wikkelen<sup>5</sup>. Overigens is ook de combinatie van interconnectie met originating access mogelijk<sup>6</sup>.
15. Bijzondere toegang kan vele vormen aannemen, bijvoorbeeld bijzondere toegang ten behoeve van carrier selectie of ten behoeve van persoonlijke nummerdiensten. Deze vormen hebben gemeenschappelijk dat het altijd gaat om toegang tot eindgebruikers. In dit consultatiedocument gaat het om vooral om de toegang tot de eindgebruikers van aanbieders van vaste openbare telefoondiensten en vaste openbare telefoonnetten die deze toegang beheersen, met een aanmerkelijke macht op de relevante markt (hierna te noemen: dominante aanbieders). De verplichting in de Wtv dat alle vergunninghouders van mobiele netten ook bijzondere toegang tot hun net moeten leveren, komt in de nieuwe wetgeving te vervallen. In dat licht wil het college op dit

onderwerp nu niet nader ingaan.

16. In Nederland is de dominante aanbieder van de telefoondienst en het telefoonnet vooralsnog KPN Telecom. Aanbieders van telecommunicatiediensten hebben nu reeds de mogelijkheid om via de dienst 'carrier selectie' toegang te krijgen tot de abonnees van KPN Telecom. Deze vorm van bijzondere toegang heeft echter beperkingen waarop in hoofdstuk 2 nader wordt ingegaan. Hoofdstuk 2 besteedt eveneens aandacht aan het verschil dat bestaat tussen de mogelijkheden die een aanbieder heeft om toegang te bewerkstelligen tot grootzakelijke gebruikers en de (beperkte) mogelijkheden die er momenteel bestaan om toegang te bewerkstelligen tot kleinzakelijke en particuliere gebruikers. Een oorzaak van dit verschil is dat op de markt voor diensten aan grootzakelijke gebruikers reeds meer van daadwerkelijke mededinging sprake is dan op de markt voor kleinzakelijke en particuliere gebruikers. In dit kader wenst het college te benadrukken dat bij de beoordeling of een verzoek om bijzondere toegang redelijk is, de stand van de daadwerkelijke mededinging op de markt voor diensten aan die specifieke gebruikersgroep mede in beschouwing wordt genomen.
17. Voor het ophalen van verkeer in een openbaar telecommunicatienet door andere operators of dienst aanbieder is het vaak nodig dat in dit net voorzieningen worden getroffen. Deze voorzieningen zijn de routeringscodes en hun bijbehorende verwerking in de centrales van het net en zorgen ervoor dat het verkeer van de eindgebruikers van dat net naar het toegangspunt van de andere operator of dienst aanbieder wordt gerouteerd. Routeringscodes zijn bijvoorbeeld Carrier select-codes<sup>7</sup>, VPN<sup>8</sup>-codes en PN<sup>9</sup>-codes. De toegang in het kader van de levering van VPN-diensten, 0800/090x-diensten en PN-diensten valt buiten het bestek van dit consultatiedocument.

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld via de zogenaamde carrier selectie

<sup>6</sup> Dit hangt samen met de vraag van welke abonnees het verkeer afkomstig is of naar welke abonnees verkeer wordt afgeleverd, en of er sprake is van communicatie over en weer.

<sup>7</sup> Carrier select codes: codes, die de eindgebruikers toegang geven tot het net van een door hen gekozen operator, in Nederland in de vorm van: 16xy.

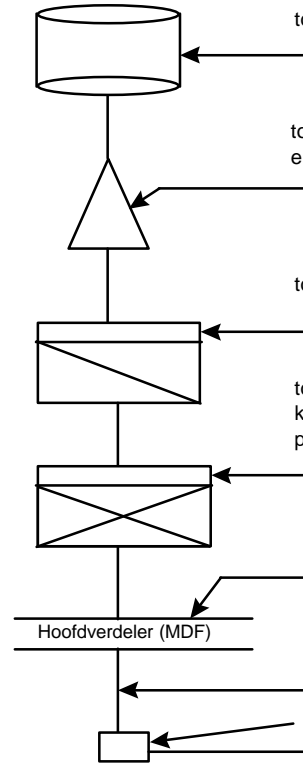
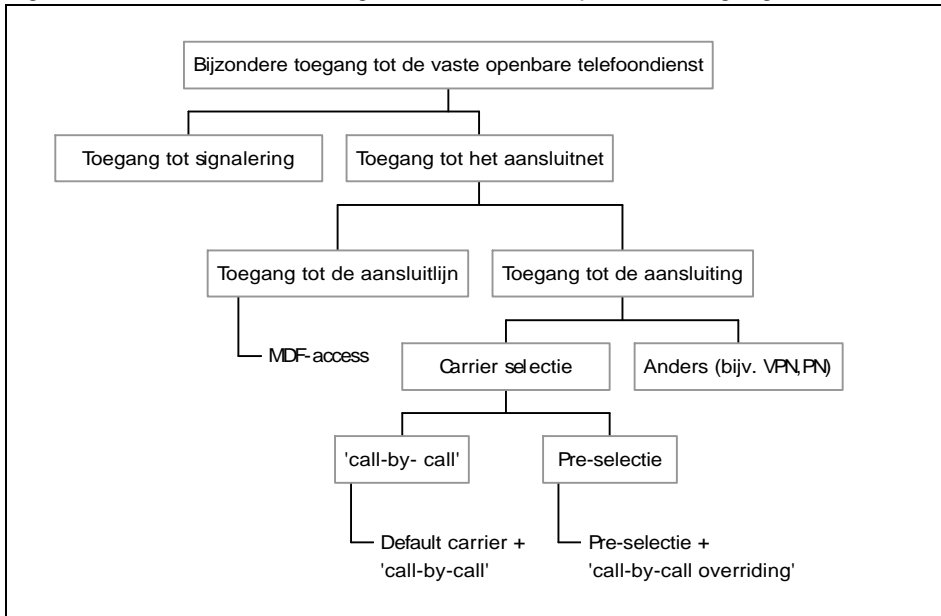
<sup>8</sup> VPN codes: Virtual Private Network Codes, te gebruiken om toegang te krijgen tot een VP Net.

<sup>9</sup> PN codes: Personal Number Codes; te gebruiken om binnenkomend verkeer naar andere bestemmingen te laten routeren.

18. Onderstaande figuren geven een overzicht van verschillende mogelijkheden van bijzondere toegang.

Figuur 1: Vormen van bijzondere toegang

Figuur 1a: Hiërarchische indeling van vormen van bijzondere toegang



## 1.2 Wettelijk kader

### Het Europese kader

19. Het uitgangspunt van de Europese regelgeving is het principe van open toegang tot netten (ONP). De richtlijn 97/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 inzake interconnectie op telecommunicatiegebied (hierna: de Interconnectierichtlijn) geeft de volgende overweging (6) ten aanzien van bijzondere toegang: Teneinde de ontwikkeling van nieuwe soorten telecommunicatiediensten te stimuleren, is het belangrijk nieuwe vormen van interconnectie en van bijzondere toegang tot het net op andere punten dan de aansluitpunten die aan de meeste eindgebruikers worden aangeboden aan te moedigen.
20. De Interconnectierichtlijn bepaalt dat de volgende aanbieders, indien dominant, moeten voldoen aan alle redelijke verzoeken om toegang tot het net op andere punten dan de aansluitpunten die aan de meeste eindgebruikers worden aangeboden:
- aanbieders van vaste telefoonnetten en vaste telefoondiensten,
  - aanbieders van huurlijnen,
  - aanbieders van mobiele telefoonnetten en - diensten.
21. De ONP-spraakrichtlijn (95/62/EG)<sup>10</sup> en de recente herziene versie daarvan (98/10/EG)<sup>11</sup> bepalen bovendien dat aanbieders van vaste spraaktelefoonnetten en vaste telefoondiensten met een aanmerkelijke marktmacht ieder redelijk verzoek om bijzondere toegang moeten honoreren tegen een kostengeoriënteerd en voldoende uitgesplitst tarief. Bovendien dienen deze dominante aanbieders daarbij het beginsel van non-discriminatie in acht te nemen. Dat betekent dat dominante aanbieders voor het gebruik van enige vorm van bijzondere nettoegang ten opzichte van aanbieders van dezelfde algemeen beschikbare telecommunicatiediensten onder dezelfde omstandigheden dezelfde voorwaarden toepassen. Ook verschaffen dominante aanbieders faciliteiten voor bijzondere nettoegang aan andere organisaties onder dezelfde voorwaarden en van dezelfde kwaliteit als die welke zij voor hun eigen diensten of diensten van hun

<sup>10</sup> Richtlijn 95/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1995 inzake de toepassing van "Open Network Provision" (ONP) op spraaktelefonie

<sup>11</sup> Richtlijn 98/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 1998 inzake de toepassing van Open Network Provision (ONP) op spraaktelefonie en inzake de universele telecommunicatiedienst in een door concurrentie gekenmerkt klimaat

dochterondernemingen of partners bieden.

### De Nederlandse wetgeving

22. De Wtv bepaalt dat de regels met betrekking tot interconnectie van overeenkomstige toepassing zijn op bijzondere toegang. De Wtv verplicht de concessiehouder (KPN) om te voldoen aan alle redelijke verzoeken van degene die in of buiten Nederland telecommunicatiediensten verzorgt voor het publiek om toegang tot zijn vaste geschakelde telecommunicatie-infrastructuur voor de spraaktelefoon dienst op andere punten dan de netaansluitpunten die aan de meeste gebruikers worden aangeboden.
23. De houder van de concessie is hierbij volgens art. 4a lid 3 van de Wtv verplicht om de voorzieningen die in het kader van bijzondere toegang ter beschikking worden gesteld op niet-discriminerende wijze ter beschikking te stellen en er zorg voor te dragen dat de tarieven voor deze voorzieningen op transparante wijze worden bepaalde, op kosten zijn georiënteerd, en in voldoende mate zijn uitgesplitst.
24. Andere aanbieders van vaste openbare telefoondiensten en -netten zijn onder het huidige regime niet verplicht om bijzondere toegang te leveren<sup>12</sup>.
25. In de TW wordt de plicht tot het voldoen aan alle redelijke verzoeken tot bijzondere toegang opgedragen aan aanbieders van vaste en mobiele openbare telefoonnetten en vaste en mobiele openbare telefoondiensten, alsmede aanbieders van huurlijnen met een aanmerkelijke macht op de relevante markt. De TW bepaalt dat KPN Telecom en haar groepsmaatschappijen voor twee jaar worden aangewezen als aanbieder met een aanmerkelijke macht op de markt, voorzover zij aanbieder zijn van een vast openbaar telefoonnetwerk, een vaste openbare telefoondienst en huurlijnen in Nederland. Waar in dit document over een dergelijke aanbieder wordt gesproken, is het besprokene dus in ieder geval van toepassing op KPN (c.q. KPN Telecom), hierna benoemd onder haar nieuwe naam KPN Telecom, maar zal ook van toepassing zijn op andere aanbieders zodra die door het college zijn aangewezen als aanbieder met een aanmerkelijke macht op de markt.
26. De aanbieders met aanmerkelijke marktmacht verstrekken aan andere aanbieders van openbare telecommunicatienetten en openbare telecommunicatiediensten die om

<sup>12</sup> Deze plicht bestaat in de Wtv wel voor houders van een vergunning voor specifieke vormen van openbare mobiele telecommunicatie, te weten GSM, Erms en DCS-1800

bijzondere toegang verzoeken, deze bijzondere toegang met inachtneming van het beginsel van non-discriminatie. Dit betekent dat zij bijzondere toegang verstrekken onder gelijke voorwaarden onder gelijke omstandigheden, met name ook onder gelijke voorwaarden als die welke gelden voor henzelf of hun dochtermaatschappijen onder gelijke omstandigheden.

27. Dit geldt ook voor de functionaliteit ten behoeve van bijzondere toegang. Met andere woorden, een aanbod voor interconnectie en een aanbod voor bijzondere toegang moeten, voor zover het dezelfde functionaliteiten betreft, tegen dezelfde voorwaarden ter beschikking gesteld worden.
28. Aanbieders van vaste openbare telefoonnetten of vaste openbare telefoondiensten met een aanmerkelijke macht op de markt dienen ten aanzien van verzoeken om bijzondere toegang, gedaan door hen die in of buiten Nederland openbare telecommunicatiediensten aanbieden, de beginselen van kostengeoriënteerde en ontbundelde tarieven in acht te nemen. Dit betekent dat deze aanbieders ervoor moeten zorgen dat de tarieven voor interconnectie en bijzondere toegang op transparante wijze worden bepaald en op kosten zijn georiënteerd. Bovendien moeten de tarieven in voldoende mate zijn uitgesplitst (ontbundeling). Blijkens de Memorie van Toelichting bij de TW dienen de tarieven en voorwaarden voor interconnectie (en daarmee de tarieven en voorwaarden voor bijzondere toegang) zodanig in elementen uit te splitsen dat partijen die interconnectie, c.q. bijzondere toegang, wensen precies kunnen bepalen welke onderdelen zij willen inkopen en welke onderdelen zij zelf kunnen leveren. Deze nationaal rechtelijke (ontwerp-) regelingen dienen te worden gelezen tegen de achtergrond van hetgeen in de Interconnectierichtlijn is bepaald. Op grond van die richtlijn dienen interconnectieprijszinnen 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 ONP-spraakrichtlijn kent eveneens een dergelijke bepaling ten aanzien van (bijzondere) toegang.

#### **RoI OPTA**

29. De herziene ONP-spraakrichtlijn geeft aan dat in het kader van bijzondere toegang de nationale regelgevende instanties te allen tijde op eigen initiatief maatregelen mag nemen als

zulks gerechtvaardigd is om daadwerkelijke mededinging en/of interoperabiliteit van diensten te waarborgen. Ook nemen deze instanties maatregelen indien een van beide (contract-) partijen daarom verzoekt, teneinde niet-discriminerende voorwaarden vast te stellen die voor beide partijen billijk en redelijk en voor de gebruikers het meest voordelig zijn.

30. De ontwerp-TW bepaalt in hoofdstuk 6 onder meer het volgende. Aanbieders van interconnectiediensten dienen een referentie-aanbod voor deze diensten te doen. Dit aanbod wordt door het college getoetst op strijdigheid met de wet- en de regelgeving. Aanbieders van bijzondere toegangsdiensten dienen deze diensten op transparante wijze aan te bieden. Verder dienen marktpartijen van overeenkomsten in het kader van interconnectie en van bijzondere toegang een afschrift worden gedeponneerd bij het college van OPTA, uiterlijk binnen een week nadat de overeenkomst is gesloten. Indien het college van oordeel is dat een overeenkomst strijdig is met het bepaalde bij of krachtens de Telecommunicatiewet, kan hij wijzigingen in de overeenkomst verlangen. Indien aanbieders geen overeenkomst tot stand brengen, kan het college op aanvraag van een of meer van hen de regels vaststellen die tussen hen zullen gelden. Indien tussen aanbieders een geschil is over de vraag of hun verbintenissen of de wijze waarop deze worden nagekomen strijdig zijn met de wet, dan wordt dit geschil op aanvraag door het college beslecht. Ook dan kan het college regels vaststellen die tussen de aanbieders zullen gelden.
31. Het college is voornemens op basis van de consultatie te komen tot richtsnoeren met betrekking tot het aanbod van de behandelde dienstverlening van KPN Telecom op het gebied van bijzondere toegang. Deze richtsnoeren zullen met name ingaan op de wijze waarop KPN Telecom haar transparante aanbod dient in te richten en op de voorwaarden en tarieven waartegen zij deze diensten ter beschikking stelt.

### **1.3 Perspectieven op bijzondere toegang tot de vaste openbare telefoondienst en het vaste openbare telefoonnet**

32. Bijzondere toegang heeft niet alleen betrekking op toegang tot de vaste openbare telefoondienst en het vaste openbare telefoonnet. De TW geeft de volgende definitie van de vaste openbare telefoondienst: "een openbare telecommunicatiedienst die bestaat



- in de directe overdracht en routing van spraak van en naar netwerkaansluitpunten op vaste locaties van een telecommunicatienetwerk, waarvan iedere gebruiker van op een dergelijk netwerkaansluitpunt aangesloten apparatuur gebruik kan maken om met een ander netwerkaansluitpunt te communiceren". Het vaste openbare telefoonnet bestaat dan uit "de elementen van een openbaar telecommunicatienetwerk die geheel of gedeeltelijk worden gebruikt voor de levering van de vaste openbare telefoondienst".
33. KPN Telecom, als dominante aanbieder in Nederland van de vaste openbare telefoondienst en het vaste openbare telefoonnet, dient aan alle redelijke verzoeken tot bijzondere toegang te voldoen en daarenboven, indien de verzoeker een aanbieder van openbare telecommunicatiediensten in of buiten Nederland is, daarbij de principes van non-discriminatie, kostenoriëntatie en transparantie (aanbod in voldoende mate uitgesplitst) in acht te nemen. De aanbieder die om bijzondere toegang vraagt hoeft derhalve niet zelf een aanbieder van openbare telefonie te zijn, maar kan ook bijvoorbeeld een aanbieder van toegevoegde waardediensten zijn. Een voorbeeld is een aanbieder van een persoonlijke nummerdienst.
34. Carrier selectie is een dienst gestoeld op bijzondere toegang tot de vaste openbare telefoondienst. De eindgebruiker wordt hierdoor in staat gesteld om te kiezen door welke (andere) aanbieder hij zijn telefoonverkeer laat afwickelen, ondanks het feit dat hij een abonnement (voor de aansluiting) heeft bij KPN Telecom. Bij preselectie, een vorm van carrier selectie, heeft de eindgebruiker direct verbinding met de aanbieder van zijn keuze (dus zonder eerst een code in te hoeven toetsen). Hierop wordt in hoofdstuk 2, onderdeel 2.3 nader ingegaan. Bij toegang tot de aansluitlijn via de hoofdverdelers (het zg. MDF-access) heeft de eindgebruiker zijn abonnement bij een (andere) aanbieder van zijn keuze. De aansluitlijn is dan als het ware overgegaan naar de aldus gekozen aanbieder. Deze vorm van toegang wordt in hoofdstuk 2, onderdeel 2.2 besproken.
35. ISDN<sup>13</sup> is op basis van de definitie van de dienst een onderdeel van de openbare telefoondienst. KPN Telecom zal daarom ook toegang tot ISDN-aansluitingen moeten leveren op non-discriminatoire voorwaarden.
36. In toenemende mate wordt in de markt gesproken van een nieuwe techniek om de transportcapaciteit van aansluitnetten te vergroten. ADSL<sup>14</sup> is, evenals HDSL<sup>15</sup>, zo een technologie waarmee deze capaciteit kan worden vergroot. Een grotere transportcapaciteit van het aansluitnet vergroot het aantal diensten dat over de aansluitingen aan eindgebruikers kan worden aangeboden. Het gaat bij ADSL dan vooral om zogenaamde breedbanddiensten zoals video on demand, maar bijvoorbeeld ook om snelle internettoegang. Dat er behoefte bestaat bij eindgebruikers aan ADSL-diensten staat vast. Op dit moment voert KPN Telecom reeds een pilot project uit. KPN Telecom heeft bovendien aangekondigd dat zij op termijn verwacht een aantal diensten over ADSL te kunnen aanbieden. Dat kan in beginsel op twee manieren. Klanten kunnen via hun ADSL-aansluiting rechtstreeks worden gekoppeld aan zogenaamde servers, zoals video- of internet servers. Eindgebruikers kunnen met behulp van ADSL ook rechtsreeks worden aangesloten op de nieuwe nettechnologie ATM<sup>16</sup>. ATM wordt nu al gebruikt in de infrastructuur van KPN (het Net). ATM over ADSL wordt op termijn gezien als een van de belangrijkste toepassingsmogelijkheden van ADSL. Hierna wordt verder op deze alternatieven ingegaan.
37. Technisch vindt het volgende plaats: door het plaatsen van ADSL modems aan weerszijden van de aansluitlijn is het mogelijk informatie met een snelheid van 2-6 Mbit/s vanuit het toegangspunt in de lokale centrale naar de eindgebruiker van ADSL-diensten te zenden (downstream) en kan deze eindgebruiker informatie met een lagere snelheid terugzenden (upstream). Dit maakt het mogelijk om tal van diensten aan te bieden, waarbij de informatiestromen asymmetrisch zijn: de downstream is sneller dan de upstream. Daarbij blijft het mogelijk dat de eindgebruiker van een ADSL-aansluiting zijn toegang tot de telefoondienst behoudt, doordat de ADSL modems een zogenaamde POTS (Plain Old Telephony Service) splitter hebben waardoor twee aansluitingen mogelijk zijn, een analoge telefonie-aansluiting en een digitale breedbandaansluiting.
38. Het is belangrijk om te bepalen wat wordt bedoeld met toegang tot de ADSL aansluiting; het kan hier gaan om toegang tot een van de diensten die over ADSL worden afgewikkeld of om toegang tot een aansluitlijn met de functionaliteit van ADSL. Voor de aanbieder die een verzoek om toegang tot de ADSL

<sup>13</sup> ISDN: Integrated Services Digital Network

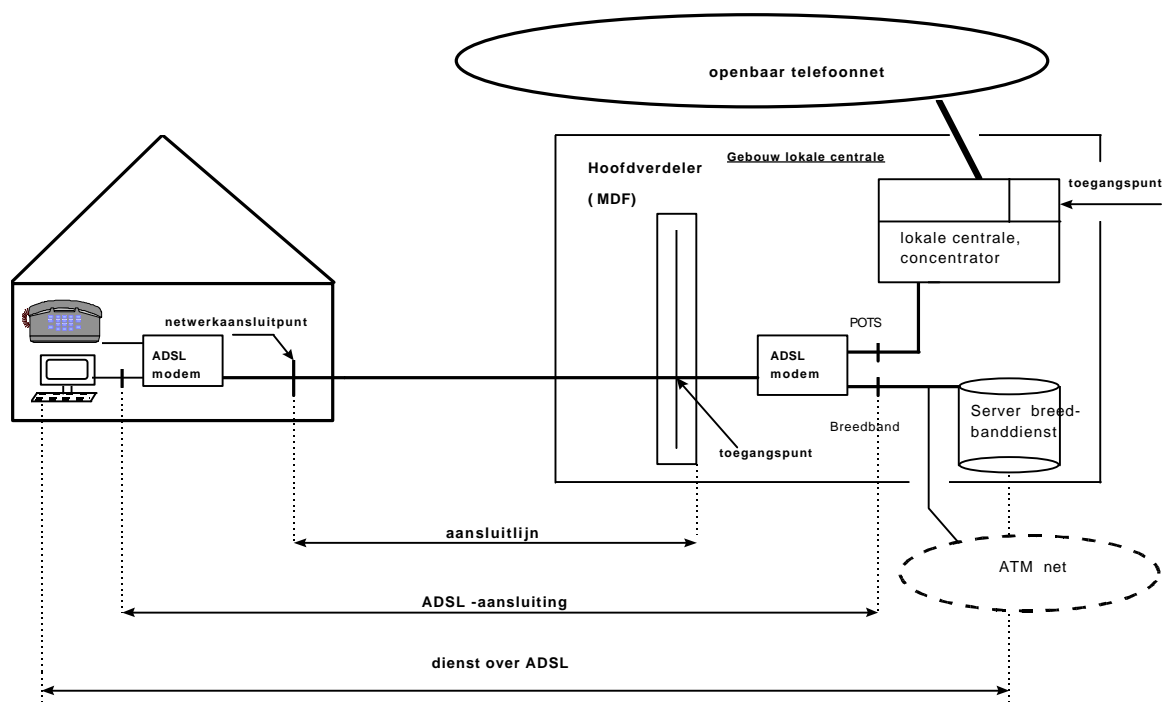
<sup>14</sup> ADSL: Asymmetric Digital Subscriber Line

<sup>15</sup> HDSL: High bit rate Digital Subscriber Line

<sup>16</sup> ATM: Asynchronous Transfer Mode

aansluiting indient, is dit onderscheid ook belangrijk; deze aanbieder zal zijn verzoek moeten specificeren, zodanig dat duidelijk is welke vorm van toegang wordt beoogd. Dit is ook noodzakelijk indien het college wordt gevraagd zich uit te spreken over de redelijkheid van dat verzoek. De volgende figuur kan dit illustreren:

Figuur 2: Vormen van bijzondere toegang tot de aansluitlijn



39. In bovenstaande figuur zijn drie verschillende vormen van bijzondere toegang tot ADSL te onderscheiden:

- bijzondere toegang tot de hoofdverdeler (MDF) en daarmee tot de 'kale' aansluitlijn die loopt tot het netwerkaansluitpunt (de aanbieder die deze vorm van toegang vraagt moet hierbij zelf voor ADSL-modems zorgen);
- bijzondere toegang tot een ADSL-aansluiting via het ADSL-modem aan de centralekant;
- bijzondere toegang tot de dienst over ADSL via de centrale waarbij de verbinding loopt tot het randapparaat bij de eindgebruiker.

40. Een vraag in het geval van toegang tot de ADSL-aansluiting is echter of hier nog sprake is van toegang tot de vaste openbare telefoondienst of van toegang tot een vast openbaar telefoonnet. Dit is van belang voor de beoordeling van de redelijkheid van een verzoek om bijzondere toegang. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het nodig om te weten waaraan de ADSL-aansluiting gekoppeld is. Hierbij doen zich twee mogelijkheden voor. De ADSL-aansluiting kan worden gekoppeld aan een vast openbaar telecommunicatienet, bijvoorbeeld een ATM-net, waarover spraakdiensten mogelijk zijn. In de TW wordt dit net daardoor per definitie een openbaar

telefoonnet, waartoe een partij met aanmerkelijke macht op de markt bijzondere toegang moet leveren. Het alternatief is dat de ADSL-aansluiting wordt gekoppeld aan een

lokale server waarmee bepaalde diensten over ADSL - niet zijnde spraakdiensten - kunnen worden afgewikkeld. Voorbeelden van dergelijke lokale servers zijn videoservers of internet servers. In het laatste geval lijkt echter geen sprake meer van een openbare telefoondienst of -net.

41. In de huidige, noch in de nieuwe ontwerp-wetgeving is een verplichting af te leiden voor toegang tot een ADSL-aansluiting waarop diensten via lokale servers worden geleverd. Er is immers geen sprake van de toegang tot een vaste openbare telefoondienst of een vast openbaar telefoonnet. Het lijkt erop dat door aanbieders van bijvoorbeeld videodiensten slechts bijzondere toegang tot een ADSL-aansluiting kan worden gevraagd indien deze aansluiting via bijvoorbeeld een ATM-net wordt gekoppeld met de spraakdienst en andere diensten.

42. Wanneer een aanbieder, op initiatief van de klant van een aansluiting van KPN Telecom, toegang tot de aansluitlijn van deze klant vraagt, zou dit verzoek dus niet de ADSL-aansluiting kunnen omvatten. Zoals in de vorige paragrafen aangegeven, betreft dit niet een verzoek tot bijzondere toegang tot de telefoondienst of het telefoonnet. Het staat de aangesloten klant vrij om van KPN Telecom of van een andere aanbieder een ADSL-aansluiting af te nemen. Er zal dus concurrentie gaan ontstaan in de levering van ADSL-aansluitingen. Aanbieders van telecommunicatiediensten kunnen met MDF-

toegang hun eigen ADSL-modems plaatsen en aldus hun klant over ADSL een aansluiting geven op hun net.

43. In het geval van koppeling met een openbaar telecommunicatienet waarover spraakdiensten mogelijk zijn, kan de vraag worden opgeworpen of de ADSL-aansluiting alleen voor het afhandelen van spraakdiensten mag worden gebruikt. Het stellen van deze beperking zou naar het oordeel van het college niet redelijk zijn, immers bij de huidige koppelingen aan het openbare telefoonnet wordt naast spraakverkeer ook andersoortig verkeer afgehandeld waarbij gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de dragerdiensten<sup>17</sup> over het telefoonnet bieden. Voorbeelden daarvan zijn dataverkeer met behulp van spraakbandmodems en dataverkeer met behulp van ISDN, waarbij gebruik gemaakt kan worden van de 64 kbit/s unrestricted en de X.31 packet-mode dragerdiensten.
44. Het college nodigt marktpartijen uit om hun visie te geven op de bovenstaande perspectieven en welke gevolgen er voor hen zijn verbonden aan deze uitleg van de huidige en de toekomstige wet- en regelgeving.

#### **Rechten en plichten bij overname van de aansluitlijn of de aansluiting**

45. De juridische eigendom van de aansluitlijn behoort bij degene, die de aansluitlijn heeft aangelegd, c.q. heeft laten aanleggen. Indien een andere aanbieder bijzondere toegang tot de aansluitlijn heeft verkregen, beheerst hij echter de toegang tot de aangesloten eindgebruiker. De verhouding die de eindgebruiker heeft met degene die de aansluitlijn oorspronkelijk aanbood verandert dus.
46. Het college is vooralsnog van mening dat bovenstaande situatie overeenkomsten vertoont met huur. Wanneer de eindgebruiker dit wenst, kan de andere aanbieder de aansluitlijn van de dominante aanbieder als het ware huren. Ten aanzien van het functioneren van de aansluitlijn is het van belang te bepalen hoe de verantwoordelijkheden van verhuurder en huurder zijn verdeeld en wie door de eindgebruiker kan worden aangesproken bij het niet functioneren van die lijn. In het referentie-aanbod van KPN over MDF access worden voorstellen gedaan omtrent deze verantwoordelijkheden.
47. De dominante aanbieder heeft een aantal wettelijke verplichtingen met betrekking tot het

leveren van (diensten over) de aansluitlijn aan de eindgebruiker. Momenteel zijn dat de opgedragen diensten aan de concessiehouder; onder de TW kunnen dat verplichtingen onder de noemer 'universele dienstverlening' worden. Bij het overgaan van de aansluitlijn naar een andere aanbieder is de dominante aanbieder vooralsnog nog steeds gehouden aan zijn verplichtingen met betrekking tot die aansluitlijn. Het is dan de vraag hoe hij die verplichtingen gestand moet doen. De dominante aanbieder zal bijvoorbeeld afspraken dienen te maken over het bewaken van de kwaliteit van de aansluitlijnen, maar ook over de opheffing van storingsen. In de 'huurovereenkomst' dienen terzake afspraken te worden gemaakt.

48. KPN Telecom heeft een plicht ten aanzien van het leveren van aansluitingen. Indien KPN Telecom een aansluitlijn heeft verhuurd aan een andere operator, kan volgens het college KPN Telecom niet meer worden verplicht nogmaals een aansluitlijn te leveren naar hetzelfde adres. Een dergelijke verplichting zou misbruik van de aansluitplicht in de hand werken. Bovendien, gegeven het juridisch eigendom van de aansluitlijn, lijkt het billijk dat de volledige controle over die lijn teruggaat naar de eigenaar indien de abonnee van de andere operator verhuist. Echter, het college kan zich voorstellen dat hiervoor een korte overgangperiode van bijvoorbeeld één maand in acht wordt genomen, waarin de nieuwe eindgebruiker in de gelegenheid wordt gesteld om zijn aanbieder te kiezen. Indien deze eindgebruiker ook voor de andere aanbieder kiest, dan behoeft de andere aanbieder de zeggenschap niet over te doen aan KPN (en behoeft hij zijn geïnstalleerde apparatuur niet te verwijderen).
49. In het consultatiedocument over de kostenvergoeding van het aansluitnet<sup>18</sup> is reeds aangegeven dat het college het billijk acht dat, indien onder de universele dienstverlening een speciaal 'basispakket' wordt gedefinieerd, de eindgebruikers van dit pakket worden uitgesloten van carrier selectie. Dit geldt in beginsel voor alle abonnementsvormen waarbij het abonnementsstarief lager is dan het kostengeoriënteerd tarief voor een aansluiting. Het college heeft tevens besloten<sup>19</sup> dat de kosten van de aansluiting volledig door de abonnee dienen te worden betaald (en daarmee dus niet meer - mede - wordt vergoed via de tarieven voor originating access). De eindgebruiker die voor een

<sup>17</sup> dragerdienst (bearer service): een telecommunicatiedienst die de overdracht van signalen tussen netwerkaansluitpunten verzorgt

<sup>18</sup> Consultatiedocument kostenvergoeding aansluitnet bij interconnectie en bijzondere toegang, 4 februari 1998.

<sup>19</sup> Richtsnoeren kostenvergoeding aansluitnet, Staatscourant 1998, nr. 62, 27 maart 1998.

andere aanbieder kiest wordt geacht een kostengeoriënteerd tarief voor de aansluitlijn te kunnen betalen.

50. Naast de specifieke verplichtingen die onder de universele dienstverlening (kunnen) vallen, heeft de dominante aanbieder nog andere specifieke verplichtingen die te maken hebben met het feit dat hij beschikt over een aanmerkelijke macht op de markt. De vraag rijst bijvoorbeeld wat er gebeurt met de verplichting voor de dominante aanbieder om bijzondere toegang (bijvoorbeeld via ontbundelde toegang of via carrier preselectie) te verlenen, als hij niet langer de controle over die aansluitlijn heeft. Met andere woorden, indien een derde aanbieder bijzondere toegang vraagt tot een aansluitlijn waarop KPN Telecom reeds eerder bijzondere toegang heeft verleend, is hier dan nog sprake van een redelijk verzoek waaraan KPN Telecom gehouden is? Het college meent in eerste instantie dat KPN Telecom niet aan een dergelijke verplichting kan worden gehouden, indien zij de toegang tot de eindgebruiker niet meer beheerst. Voor het overige meent het college dat andere marktpartijen in beginsel niet een dergelijke verplichting hoeft te worden opgelegd. In de praktijk mag worden verwacht dat een operator moeilijker klanten kan werven, indien hij niet minstens de functionaliteiten zoals carrierselectie biedt die KPN Telecom biedt. Op deze kwestie wordt in hoofdstuk 2, onderdeel 2.2 verder ingegaan.
51. Naast de hierboven genoemde verplichtingen voor de dominante aanbieder, kunnen er ingevolge de TW specifieke verplichtingen komen voor bepaalde aanbieders van openbare telecommunicatienetten en openbare telecommunicatiediensten met betrekking tot de beschikbaarheid van telefoongidsen en van een abonnee-informatiedienst. Eveneens zijn aanbieders van een vast openbaar telefoonnet en een vaste openbare telefoondienst verplicht om het gebruik van oproepnummers voor hulpdiensten kosteloos en zonder toegangsbelemmeringen ter beschikking te stellen aan alle gebruikers van zijn dienst.
52. Ook de bepaling (in de TW) dat de eindgebruiker de mogelijkheid moet worden geboden om het in het kader van een afgenomen telecommunicatiedienst bij hem in gebruik zijnde nummer te blijven gebruiken is in dit verband relevant. Het gaat dan om het behoud van het nummer indien de eindgebruiker ervoor kiest om de desbetreffende telecommunicatiedienst voortaan van een andere aanbieder af te nemen. De eindgebruiker blijft op dezelfde locatie. Deze vorm van nummerbehoud dient
- per 1 januari 1999 te zijn gerealiseerd.
53. Technisch is dit nummerbehoud goed te realiseren. Bij de overgang van de aansluitlijn naar een andere aanbieder behoeven voor het uitgaand telecommunicatieverkeer van de eindgebruiker geen voorzieningen te worden getroffen. Voor het inkomend verkeer voor dit nummer dient naar de andere aanbieder te worden gerouteerd (terminating access verkeer).
54. Een belangrijk onderwerp betreft het administratieve proces van het overgaan van de klant van de ene aanbieder naar de ander. Deze procedures en de daarmee verbonden kosten betreffen zowel de MDF-toegang als de dienst carrier preselectie. Ten aanzien van de eerstgenoemde dienst heeft KPN Telecom in haar referentieaanbod een aantal procedures voorgesteld. Voor carrier preselectie zijn deze procedures er nog niet. Ook de kosten van het wisselen van de klant zijn op dit moment nog niet duidelijk. Het college zou graag de mening van marktpartijen over deze onderwerpen vernemen. Bij het bestelproces doet zich de vraag voor of en in welke mate marktpartijen afhankelijk zijn van de klantgegevens waarover op dit moment met name nog KPN Telecom beschikt en wat zij een redelijk verzoek zouden vinden met betrekking tot de toegang tot dergelijke gegevens.
55. Het college nodigt de marktpartijen ook uit om hun visie te geven ten aanzien van de rechten en plichten die bij de overname van een aansluitlijn of aansluiting relevant zijn.

## 2. Bijzondere toegang tot ontbundelde netelementen

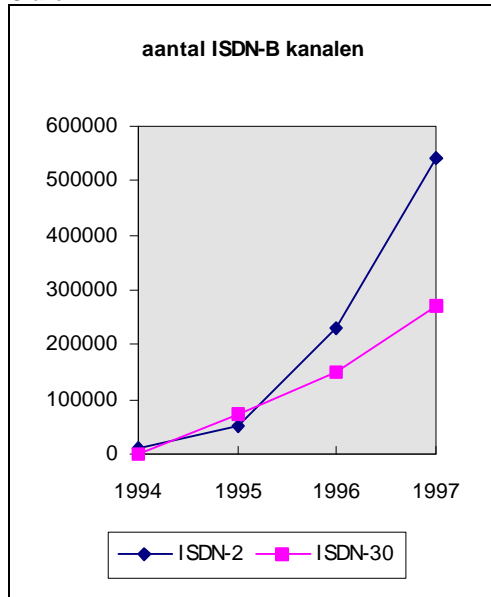
### 2.1 Bijzondere toegang tot de aansluitlijn

56. In de ontwikkeling van de concurrentie op telecommunicatiediensten in Nederland hebben grootzakelijke eindgebruikers meer keuzemogelijkheden tussen aanbieders dan niet-grootzakelijke gebruikers, zoals het midden- en kleinbedrijf. Grootzakelijke gebruikers kunnen met hun PSTN/ISDN verkeer immers vanwege hun verkeersvolume direct worden aangesloten op het net van hun telecommunicatie-aanbieder.
57. Kleinzakelijke (en particuliere) eindgebruikers zouden in beginsel tussen aanbieders kunnen kiezen als zij een kabelaansluiting hebben en als, naast de traditionele dienstverlening door de concessiehouder KPN Telecom, de kabelexploitanten hun net geschikt zouden maken voor telefonie en andere tweewegdiensten. De aansluiting is immers al aanwezig. In de praktijk komen tweewegaansluitingen op kabel-tv-netten echter minder snel beschikbaar dan verwacht. Daar komt nog bij dat lang niet alle kabelexploitanten hebben besloten om telefonie of andere tweewegdiensten<sup>20</sup> aan te bieden. De verwachte penetratie voor telefonie en snelle internet-access op kabelnetten is in 2000 ongeveer 10% van het aantal aansluitingen<sup>21</sup>.
58. Kleinzakelijke gebruikers en particulieren zijn daarom vooral aangewezen op de aansluiting van KPN Telecom, waarover ze via de dienst "carrier selectie" desgewenst een andere aanbieder kunnen kiezen. Het gebruik van de aansluiting van KPN Telecom om diensten van een andere aanbieder te bereiken beperkt de keuzevrijheid van die eindgebruiker tot die diensten, die door het net van KPN Telecom worden ondersteund. De dienst "carrier select" van KPN Telecom beperkt zich tot telefonie en ISDN. Dat betekent dus ook dat een dienstaanbieder alleen die diensten kan aanbieden die door het net van KPN Telecom worden ondersteund. Hierdoor bestaat het risico, dat een aantal diensten om die reden niet tot ontwikkeling kan komen. Voorbeelden zijn de dienst "Completion of calls to busy subscribers" (automatisch opnieuw oproepen als een bezette lijn weer vrij komt) of "Call
- deflection" (de gebruiker beslist op het moment van binnenkomen van een gesprek om het te accepteren of door te sturen naar een ander nummer).
59. Daarnaast is het de vraag of carrier select diensten voor lokaal verkeer wel tot ontwikkeling zullen komen. Lokaal verkeer is met name van belang in verband met de toegang tot aanbieders van internetdiensten (ofwel Internet Service Providers of ISP's). Het internetverkeer ontwikkelt zich stormachtig, zowel in toename van het aantal abonnees als in het aantal toepassingen. Het resultaat is een grote toename van het lokale verkeer. Ook maken eindgebruikers meer en meer gebruik van ISDN-2 abonnementen bij KPN Telecom om een snelle toegang tot het internet te verkrijgen en daarnaast de mogelijkheid te hebben van simultaan telefoneren en 'internetten' binnen een bedrijf of huishouden. De groei van ISDN aansluitingen in grafiek 1 illustreert de grote vraag naar snelle toegang tot het Internet.

<sup>20</sup> bij andere tweewegdiensten kan men denken aan internet access (inclusief e-mail), video on demand etc.

<sup>21</sup> Rapport Verdonck, Klooster & Associaties, November 1997

Grafiek 1



Bron: concessierapportages KPN

60. Methoden om met nog hogere snelheden dan bij ISDN informatie over de aansluitlijnen te verzenden zijn in voorbereiding. Zoals vermeld in § 35 is KPN Telecom voornemens om breedbanddiensten via ADSL aan te bieden.
61. Het verlagen van drempels bij het gebruik van de infrastructuur van KPN Telecom roept de vraag op wat het effect zou zijn op de concurrentiepositie van aanbieders van alternatieve infrastructuur, zoals bijvoorbeeld kabelexploitanten. De vraag naar gebruik van hun infrastructuur zou kunnen verminderen. Het college heeft bij de consultatie over de kosten van het aansluitnet<sup>22</sup> aangegeven dat dit aspect echter niet doorslaggevend kan zijn om van drempelverlagende maatregelen af te zien. Daarvoor is laagdrempelige en vooral snelle toegang tot de infrastructuur van de dominante aanbieder te belangrijk voor de totstandkoming van concurrerende dienstverlening.
62. Naar aanleiding van bovengenoemde consultatie heeft het college besloten<sup>23</sup> dat het abonnementsstarief dat KPN Telecom in rekening brengt aan haar eindgebruikers kostengeoriënteerd dient te zijn. Dit is in het voordeel voor aanbieders van alternatieve infrastructuur. Het betekent dat zij een betere uitgangspositie krijgen om met dit abonnementsstarief te concurreren. Dit tarief komt immers hoger te liggen als er geen subsidie plaatsvindt vanuit de verkeersopbrengsten. Overigens wordt de concurrentiepositie van aanbieders van

alternatieve infrastructuur in belangrijke mate door andere aspecten beïnvloed, zoals een snelle (en voor de eindgebruiker laagdrempelige) invoering van nummerportabiliteit.

63. Tenslotte kan worden opgemerkt dat er diverse redenen zijn om in alternatieve infrastructuur te investeren. Daarbij speelt zeker niet alleen een rol of een met KPN Telecom concurrerende telefoondienst kan worden aangeboden. De mogelijkheid om ook andere diensten - in het bijzonder breedbanddiensten - te kunnen aanbieden is van groot belang evenals de mogelijkheden voor aanbieders om bijvoorbeeld one-stop-shopping<sup>24</sup> aan te bieden en/of technologie-onafhankelijke en gedifferentieerde vormen van diensten aan te kunnen bieden<sup>25</sup>.

### Definitie van de aansluitlijn

64. Zowel in de huidige als in de nieuwe wetgeving ontbreken definities van aansluitlijn, aansluiting en aansluitnet. De richtsnoeren interconnectie geven wel een omschrijving van het begrip aansluitnet, te weten: "...alle onderdelen van een telecommunicatie-infrastructuur vanaf aansluitpunten tot en met de lijnkaarten (inclusief lijnblokken) in de lokale centrales". In het Telfort-besluit<sup>26</sup> heeft de minister van Verkeer en Waterstaat zich, voor wat betreft het begrip 'aansluitnet', aangesloten bij de definitie die KPN Telecom hanteert voor 'aansluiting': "het netwerk bestaande uit kabels, kabelverdeelkasten en de hoofdverdeler, waarmee klanten worden aangesloten op de centrale". Het consultatiedocument inzake de kosten van het aansluitnet spreekt over 'voorzieningen om (KPN Telecom-) abonnees aan te sluiten op (lokale) centrales". Een nadere bepaling van de begrippen aansluitlijn en aansluiting ontbreekt.

<sup>22</sup> Consultatiedocument kostenvergoeding aansluitnet, 4 februari 1998.

<sup>23</sup> Richtsnoeren kostenvergoeding aansluitnet, Staatscourant 1998, nr. 62, 27 maart 1998.

<sup>24</sup> One-stop shopping: alle diensten afnemen van dezelfde leverancier (1 rekening ontvangen, 1 aanspreekpunt hebben)

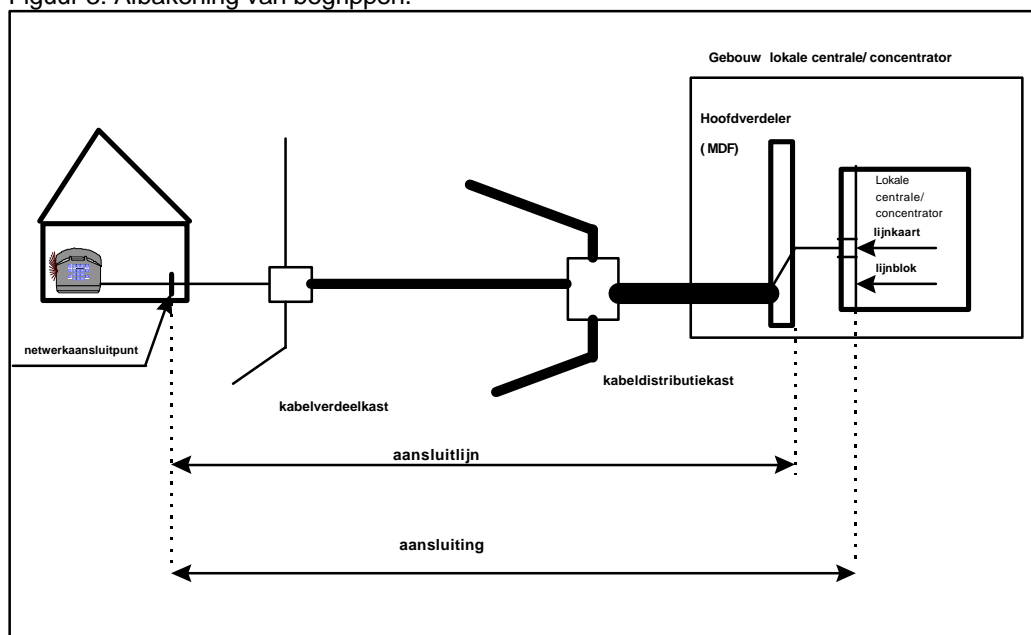
<sup>25</sup> Rapport Eutelis Consult, december 1997

<sup>26</sup> Staatscourant, nr. 124, 3 juli 1997

65. De begrippen aansluitlijn en aansluiting in het aansluitnet van KPN Telecom kunnen als volgt

worden geïllustreerd:

Figuur 3: Afbakening van begrippen.



66. In de bovenstaande figuur zijn de begrippen zoals die door KPN Telecom in het referentieaanbod MDF access zijn neergelegd als volgt ingevuld:

Aansluitlijn: het gedeelte van de aansluiting vanaf het netwerkaansluitpunt tot en met een aandeel in de hoofdverdeler(MDF);

Aansluiting: dat deel van het aansluitnet dat bestemd is voor het aansluiten van individuele eindgebruikers;

Aansluitnet: alle onderdelen van een telecommunicatienet vanaf de netwerkaansluitpunten tot en met de lijnkaarten(inclusief de lijnblokken).

67. Voor meer breedbandige toepassingen (zoals ADSL of HDSL) kunnen twee of drie aansluitlijnen nodig zijn voor het tot stand brengen van een enkelvoudige aansluiting (bijvoorbeeld ISDN-30). In dit verband geldt ook dat KPN Telecom - als dominante aanbieder - de diensten of faciliteiten die zij zelf over het aansluitnet afneemt, ook aan concurrerende aanbieders, onder gelijke voorwaarden ter beschikking moet stellen. Indien KPN Telecom zelf meerdere aansluitlijnen gebruikt voor een aansluiting, dient zij dit ook aan andere aanbieders van openbare telecommunicatiediensten ter beschikking te stellen.

68. Het bovenstaande richt zich vooral op de aansluitlijn zoals die veelal voorkomt in het net van KPN Telecom: het koperaderpaar.

Hiermee is niet gezegd dat het begrip aansluitlijn zich daartoe beperkt; er zijn immers diverse uitvoeringen van een aansluitlijn denkbaar, zoals (een kanaal in een) glasvezelkabel of coaxiale kabel.

69. Een andere definitie voor de aansluitlijn, die meer onafhankelijk van de uitvoering van die lijn is, kan zijn: "de vaste transmissieweg vanaf het netwerkaansluitpunt tot en met (een aandeel in) de hoofdverdeler".

70. De definitie van de aansluiting wordt dan: "de aansluitlijn alsmede een lijnkaart (geheel of gedeeltelijk) nodig om een individuele eindgebruiker aan te sluiten op een telecommunicatiedienst. Het aansluitnet wordt gedefinieerd als : "alle onderdelen van een telecommunicatienet vanaf de netwerkaansluitpunten tot en met de lijnkaarten (inclusief de lijnblokken).

71. Het college hanteert in het vervolg van dit consultatiedocument waar dit relevant is, de definities onder de punten 68 en 69. Marktpartijen worden uitgenodigd om hun reactie te geven ten aanzien van de te hanteren definities.

## 2.2 Vormen van toegang tot de ontbundelde aansluitlijn

72. Toegang tot de ontbundelde aansluitlijn kan op verschillende manieren tot stand worden gebracht. Deze paragraaf besteedt vooral aandacht aan toegang via de hoofdverdeler



(MDF-access) en partiële toegang tot de aansluitlijn via kabelverdeelkasten.

### **Toegang tot de aansluitlijn via de hoofdverdeler (MDF-access)**

73. Bij deze vorm van bijzondere toegang wordt de aansluitlijn van de hoofdverdeler naar de apparatuur van de andere operator geleid, die aanwezig kan zijn in de lokale centrale zelf (collocatie), of in een onderkomen vlak bij de lokale centrale.
74. Het college acht deze vorm van bijzondere toegang tot de aansluitlijn van de dominante aanbieder, zoals eerder vermeld, noodzakelijk voor het stand komen, c.q. bevorderen van daadwerkelijke concurrentie. Het college maakt hierbij in beginsel geen onderscheid tussen de huidige dominante aanbieder en eventueel in de toekomst aan te wijzen dominante aanbieders. Overigens betekent de plicht tot het voldoen aan verzoeken om bijzondere toegang van iedereen ook dat de ene dominante aanbieder hierom kan verzoeken bij de andere dominante aanbieder (indien dat verzoek redelijk is).
75. Het college is vooralsnog van mening dat de huidige Nederlandse marktsituatie (geen preselectie; beperkt reëel aanbod van alternatieve lokale netten) bijzondere toegang tot ontbundelde netelementen noodzakelijk maakt. Dit neemt niet weg dat er ontwikkelingen in de markt kunnen ontstaan, waardoor deze asymmetrische plicht niet langer het doel dient waarvoor hij in het leven wordt geroepen, namelijk: de totstandkoming van daadwerkelijke concurrentie. Van marktpartijen met (deels) een eigen net mag worden verwacht dat zij meer en meer, ten behoeve van hun klanten, eigen aansluitingen zullen creëren. Daarom is het college in beginsel van mening dat de bedoelde verplichting voor dominante aanbieders om te voldoen aan redelijke verzoeken om bijzondere toegang tot de aansluitlijn in de tijd beperkt zou kunnen worden. In Canada is de asymmetrische plicht om toegang te bieden tot de ontbundelde aansluitlijn aan een beperking (van vijf jaar) gebonden. Het college denkt vooralsnog dat het goed zou zijn om na een periode van vijf jaar de ontwikkeling van concurrentie op aansluitingen te evalueren en alsdan te besluiten of de plicht om bijzondere toegang tot de aansluitlijn nog beantwoord aan het doel van die plicht. De invoering van carrier preselectie uiterlijk per 1 januari 2000 (zie ook hoofdstuk 2, onderdeel 2.3) kan wellicht een impuls geven aan de daadwerkelijke mededinging op dit gebied. Ook de evaluatie van de ONP-richtlijnen in Europees verband eind 1999 kan een rol spelen voor de uiteindelijke periode waarin de plicht om

bijzondere toegang tot de aansluitlijn te bieden gehandhaafd blijft.

76. Het college nodigt marktpartijen uit om hun visie op ontbundelde toegang tot de aansluitlijn te geven, alsmede op het voorgestelde evaluatiemoment na vijf jaar, en met inachtneming van de hiernavolgende aspecten inzake kwaliteit, kosten, en de eerder besproken problematiek rond rechten en plichten.
77. Het college nodigt tevens marktpartijen uit om hun visie te geven op het referentie-aanbod voor ontbundelde toegang tot de aansluiting dat KPN Telecom heeft samengesteld. Op enkele onderdelen van dat aanbod wordt hierna ingegaan.

### **Kwaliteit van de aansluitlijn**

78. Bij sommige vormen van dienstverlening zoals ISDN-2, en vooral bij toepassingen die meer bandbreedte vereisen zoals ADSL, speelt de kwaliteit van de aansluitlijn een grote rol. Zo kan het voorkomen dat op een bepaald aderpaar geen breedbandtoepassing kan worden gerealiseerd. In de praktijk neemt KPN Telecom dan een beter aderpaar uit de bundel tussen hoofdverdeler en kabelverdeelkast. Om te kunnen constateren of een bepaalde aansluiting (nog) de vereiste transmissie-eigenschappen heeft, vindt zogenaamde 'line conditioning' plaats.
79. Het college acht het vooralsnog redelijk als een aanbieder in zijn verzoek om bijzondere toegang dezelfde kwaliteit kan krijgen als KPN Telecom aan zichzelf biedt.
80. Bij gebrek aan internationale standaarden lijkt het redelijk om de bestaande lijnspecificaties van KPN Telecom voor telefonie, ISDN-2 en ISDN-30 aan te houden. Voor ADSL en andere toepassingen zijn, buiten fabrieksstandaarden, nog geen (internationale) standaarden voorhanden. Deze moeten nog worden ontwikkeld.
81. Vanwege de noodzaak om het gebruik van de verschillende aderparen te coördineren (ter voorkoming van storingen) alsmede de noodzaak om normen te ontwikkelen om te komen tot standaarden voor de kwaliteit van de aansluitlijn, staat het college positief tegenover initiatieven uit de markt om tot een gezamenlijk overleg te komen. KPN Telecom heeft in zijn referentie-aanbod MDF-access voorgesteld om voor het gebruik van aderparen bepaalde gebruiksregels op te stellen en hiertoe een Nationaal Netwerkoperator Forum (NNOF) in het leven te roepen.

82. Het college verzoekt marktpartijen om hun visie te geven over de kwaliteitsnormen die voor een aansluitlijn standaard zouden moeten zijn.

83. Daarnaast vraagt het college marktpartijen om te reageren op het voorstel van KPN Telecom om door middel van een Nationaal Netwerkoperators Forum (NNOF) te komen tot afspraken over het gebruik van aansluitlijnen bij bijzondere toegang tot de aansluitlijn. Tevens vraagt het college op welke wijze een NNOF georganiseerd zou kunnen worden. Een NNOF zou bijvoorbeeld binnen het FIST<sup>27</sup> kunnen worden ondergebracht.

#### **Carrier selectie bij bijzondere toegang tot de aansluitlijn**

84. Momenteel is alleen de concessiehouder verplicht om carrier selectie aan te bieden over zijn aansluitlijnen. In de TW wordt die verplichting opgelegd aan (onder andere) aanbieders van vaste openbare telefoonnetten en vaste openbare telefoondiensten met een aanmerkelijke macht op de relevante markt. Voor een aanbieder zonder aanmerkelijke macht op de relevante markt wordt deze plicht niet voorgeschreven in de TW. Het college ziet geen aanleiding om deze verplichting aan de nieuwe (mogelijk tijdelijke) aanbieder op te leggen. Het college is van mening dat de markt hier zijn invloed zal laten gelden en dat de eindgebruiker deze functionaliteit van de nieuwe aanbieder zal eisen.

85. Het college verzoekt marktpartijen hun visie te geven ten aanzien van het opleggen van een verplichting tot het aanbieden van 'call-by-call' carrier selectie<sup>28</sup> aan een aanbieder van openbare telecommunicatiediensten die de aansluitlijn van de dominante aanbieder heeft overgenomen.

#### **Kosten van de aansluitlijn**

86. In het besluit op het interconnectiegeschil tussen Enertel en KPN Telecom is de vraag opgeworpen of KPN Telecom, als zij bijzondere toegang tot de aansluitlijn levert, deze ook werkelijk tegen lage kosten kan aanbieden. Ten behoeve van deze vorm van toegang zullen immers per aansluitlijn technische mutaties op de hoofdverdelers 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 zijn gemoeid. Bovendien doet zich de vraag voor of de benodigde aanpassingen in een centrale zonder meer alle ten laste van de eerste aanvrager dienen te worden gebracht.

87. Een ander aspect is het ontstaan van onderbezetting bij bepaalde onderdelen in de centrale van de dominante aanbieder als gevolg van het overgaan van de aansluitlijn naar een andere aanbieder. Dit ontstaat bijvoorbeeld bij lijnkaarten; indien een eindgebruiker overstapt naar een andere aanbieder die door middel van MDF access de aansluitlijn naar deze eindgebruiker overneemt, blijft de lijnkaart bij de dominante aanbieder ten behoeve van deze aansluiting onbezet. Dit kan variëren van een hele lijnkaart of een gedeelte van een lijnkaart. Dit laatste kan voorkomen bij moderne centrales waarbij 16, 32 of 64 aansluitingen op een lijnkaart zijn aangesloten. Het college ziet dit als een normaal bedrijfsrisico in een situatie van open concurrentie. De aanbieder heeft de keuze dergelijke kosten ten laste te brengen van de winst, nieuwe klanten voor het gebruik van die (gedeelten van) lijnkaarten te werven of de tarieven te verhogen.

88. Het college verzoekt marktpartijen hun visie te geven op de kosten van de aansluitlijn en de wijze waarop deze aan aanbieders kunnen worden toegerekend.

89. De tarieven die voor bijzondere toegang gaan gelden dienen op kosten georiënteerd te zijn. Momenteel wordt daarvoor een kostentoerekeningsstelsel<sup>29</sup> ontwikkeld. Het aanbod van KPN Telecom zal aan het vereiste van kostenoriëntatie moeten voldoen. Ten aanzien van het referentie-aanbod ontbundelde toegang dat KPN Telecom in het kader van deze consultatie heeft opgesteld, heeft het college de volgende opmerkingen:

- het tarief dat KPN Telecom zich voorstelt, ligt hoger dan het huidige tarief van het (standaard) KPN Telecom telefoonabonnement. De vraag is of dit voortvloeit uit het feit dat de telefoontarieven nog niet gebalanceerd zijn;
- het tarief voor bijzondere toegang tot de aansluitlijn heeft betrekking op de aansluitlijn exclusief de lijnkaart. Aangezien het telefoonabonnement de aansluitlijn inclusief de lijnkaart dekt, ligt het in de lijn der verwachtingen dat het tarief voor bijzondere toegang onder het geherbalanceerd abonnementstarief zal uitkomen.

<sup>27</sup> FIST: Forum voor Interconnectie en Speciale Toegang

<sup>28</sup> call-by-call carrier selectie: vorm van carrier selectie, waarbij de eindgebruiker per oproep zijn keuze voor een aanbieder bepaalt.

<sup>29</sup> Kostentoerekeningsstelsel op basis van Embedded Direct Costs (EDC). Dit stelsel is door KPN in samenspraak met marktpartijen ontwikkeld en is per 1 mei 1998 opgeleverd aan OPTA. Het college geeft op 1 juli 1998 een oordeel over de kostengeoriënteerdheid van de tarieven voor interconnectie en bijzondere toegang.

90. Het aansluitnet van KPN is op dit moment zonder twiifel de belangrijkste vaste telecommunicatie-infrastructuur. Dienstaanbieders zijn voor de afzet van hun diensten geheel afhankelijk van dit net. In de toekomst verwacht het college wel dat andere vaste telecommunicatienetten tot ontwikkeling zullen komen. Ook zullen de mobiele en vaste telecommunicatienetten gaan convergeren. Op termijn kan dit betekenen dat er meer ruimte wordt gelaten voor bepaalde elementen, waaruit de tarieven voor diensten die zijn gebaseerd op originating access zijn opgebouwd. Indien er voldoende concurrentie op de markt voor infrastructuur zou komen, zou de markt in beginsel haar werk doen. Op dit moment doet, zoals gezegd, die situatie zich echter niet voor. Het college verneemt graag de visie van marktpartijen op deze gedachtengang.
91. Onder het huidige wettelijke regime kan OPTA de kostenoriëntatie van een tarief voor bijzondere toegang alleen bindend beoordelen indien een geschil daarover aan OPTA is voorgelegd. Na inwerkingtreding van de TW houdt OPTA ook toezicht op de kostenoriëntatie van deze tarieven via de beoordeling van het referentie-aanbod voor interconnectie. Vooruitlopend hierop verneemt het college graag van marktpartijen hun visie op de tarieven voor bijzondere toegang zoals die in het referentie-aanbod over ontbundelde toegang tot het aansluitnet door KPN Telecom zijn voorgesteld.

**Toegang tot de aansluitlijn op andere punten dan de hoofdverdeler (toegang tot een partiële aansluitlijn)**

92. Ook op andere punten dan op de hoofdverdeler kan toegang tot de aansluitlijn gewenst zijn. Dit kunnen bijvoorbeeld de punten zijn waar kabels worden verdeeld of in elkaar overgaan, zoals in de kabelverdeelkasten of distributiekasten, dicht bij de abonnees (zie figuur 3).
93. De behoefte aan deze vorm van bijzondere toegang komt vooral voor in landen waar lange aansluitlijnen (van vijf kilometer of meer) bestaan, zoals in de Verenigde Staten. Over lange aansluitlijnen kan informatie niet met even hoge snelheden worden getransporteerd als over korte aansluitlijnen. Dit beperkt de inzetbaarheid van breedbandtoepassingen als ISDN- en xDSL-diensten, tenzij op bepaalde punten zogenaamde repeaters<sup>30</sup> worden geplaatst. Dit is echter een kostbare zaak. In een dergelijke situatie heeft toegang tot de kabelverdeelkast dicht bij de klant zijn

voordelen. Door de zeer korte aansluitlijn (variërend van 20 tot 100m ) zijn dan zeer hoge snelheden mogelijk (10 Mbit/s en hoger).

94. Het aanleggen van een verbinding naar een kabelverdeelkast is ook duur, omdat deze verbinding slechts toegang geeft tot een beperkt aantal klanten (een woonwijk of een gedeelte daarvan ). Om grote groepen klanten te kunnen bereiken zijn veel van dergelijke verbindingen nodig. En als het gaat om een beperkt aantal klanten in de woonwijk lijkt direct aansluiten voordeliger. Dit nog los van de organisatorische problemen, integriteit en de beschikbare ruimte in de kabelverdeelkast of distributiekast.
95. Het is de vraag of in de Nederlandse situatie deze zogenaamde "partiële ontbundeling" noodzakelijk is voor nieuwe aanbieders van telecommunicatiediensten. In Nederland is de gemiddelde lengte van een aansluitlijn ongeveer 1,8 kilometer. In de meeste gevallen zal het mogelijk zijn om deze lijnen in te zetten voor breedbandtoepassingen, zo nodig na 'line conditioning'.
96. Het college wil zich echter niet op voorhand afsluiten van een eventuele behoefte aan deze vorm van bijzondere toegang. Het college vraagt marktpartijen om hun visie te geven op deze vorm van bijzondere toegang en om aan te geven in welke gevallen en onder welke voorwaarden het redelijk zou zijn om hiervoor ruimte te scheppen.
97. Het college nodigt marktpartijen eveneens uit om aan te geven of er behoefte is aan andere vormen van toegang tot de aansluitlijn, welke functionaliteiten daarvoor nodig zijn en voor welke diensten dat geldt, alsmede of er een reële vraag naar diensten bestaat die slechts op die manier tot stand kunnen worden gebracht.

**Andere vormen van bijzondere toegang tot de aansluitlijn**

98. Ook andere vormen van bijzondere toegang tot de vaste openbare telefoondienst zijn denkbaar. Een voorbeeld kan zijn: toegang tot de V5-interface. Dit is een koppelvlak ( door ETSI-gestandaardiseerd) tussen het aansluitnet en de schakelapparatuur in een (lokale) centrale. Hiermee is beoogd een gegeven aansluitnet te kunnen koppelen aan de lokale schakelapparatuur van verschillende leveranciers van telefooncentrales. Hoewel de V5-standaarden in eerste aanleg bedoeld zijn om de concurrentie op de markt voor schakelapparatuur (centrales) te bevorderen, is het denkbaar dat de toegang tot dit koppelvlak op termijn van belang kan worden

<sup>30</sup> repeaters: signaalversterkers

voor dienstaanbieders.

99. De architectuur van moderne telecommunicatienetten evolueert namelijk naar een relatief kleiner aantal, grote(re) centrales. Deze centrales zijn opgebouwd uit modules en units (RCU's<sup>31</sup>), die op afstand van het 'moedersysteem' worden geplaatst. Deze RCU's zijn verbonden door middel van zogenaamde E1-overdragers. Toegang tot deze E1-overdragers zou in de toekomst een manier kunnen zijn om abonnees aan te sluiten op het net van een andere operator.
100. Het college nodigt de marktpartijen uit hun visie te geven op de ontwikkeling van diensten die bijzondere toegang tot dergelijke koppelvlakken noodzakelijk zouden maken.

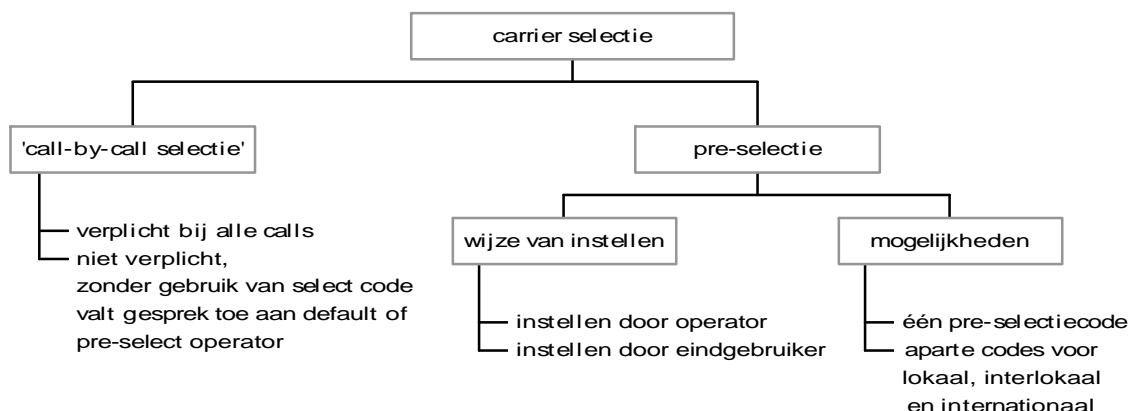
### **2.3 Selecteren van de aanbieder door de eindgebruiker door middel van carrier selectie**

101. Carrier selectie is een faciliteit waarbij eindgebruikers de mogelijkheid hebben om een keuze te maken voor een andere aanbieder van openbare telefoniediensten dan de aanbieder op wiens net hij is aangesloten (default operator). Carrier selectie stelt een aanbieder in staat om eindgebruikers te bedienen die aangesloten zijn op het net van een ander. In dat verband is carrier selectie een vorm van bijzondere toegang.
102. Er zijn twee vormen van carrier selectie: 'call-by-call' selectie (keuze per oproep) en preselectie (voorkeuze van een andere aanbieder). Het gaat hierbij met name om preselectie. Call by call selectie is al enige tijd ingevoerd en wordt hier niet uitvoerig behandeld. Indien echter over call by call selectie opmerkingen zijn dan verneemt het college dit graag. Het volgende overzicht geeft de verschillende mogelijkheden van beide vormen weer:

---

<sup>31</sup> RCU: remote concentrator unit

Figuur 4: Vormen van carrier selectie



### Carrier (pre-)selectie

103. Deze paragraaf zal in eerste instantie ingaan op vragen in verband met de definities van een lokaal gesprek en een basisgebied.

Vervolgens komt specifiek de mogelijkheid voor carrier selectie in openbare telefooncellen aan de orde. Daarna wordt ingegaan op een aantal zaken die voor de praktische invulling van carrier preselectie van belang kunnen zijn. Centraal bij al deze aspecten staat de vrijheid van keuze door de eindgebruiker voor meerdere aanbieders en dus de mogelijkheid voor een andere aanbieder dan de dominante aanbieder om die eindgebruiker daadwerkelijk te kunnen bedienen.

104. In de Raadsresolutie van 22 september 1997 hebben de EU-lidstaten zich verbonden om er voor te zorgen dat de eindgebruikers van aanbieders met een aanmerkelijke marktmacht vanaf 1 januari 1998 toegang kunnen krijgen tot alternatieve aanbieders met behulp van de dienst call-by-call carrier select en uiterlijk per 1 januari 2000 door middel van de dienst carrier preselectie. Bij deze laatste dienst heeft de commissie voorgesteld dat de abonnees de keuze bepalen voor een default operator en dat de mogelijkheid van 'call-by-call override' dient te worden geïmplementeerd. Deze verplichting is van toepassing op alle aanbieders van vaste openbare telefoonnetten die de toegang tot de eindgebruiker controleren en een aanmerkelijke macht op de markt hebben.

105. Een belangrijke vraag is welk verkeer via carrier selectie - preselectie en call by call- kan worden afgewikkeld. In sommige landen van de EU wordt het lokaal verkeer uitgezonderd van preselectie. Dat betekent dat de leverancier van de aansluiting in beginsel ook (of grotendeels) het lokaal verkeer afhandelt. De begrenzing van 'lange afstandsverkeer'

loopt in de lidstaten uiteen en is gebaseerd op historische overwegingen en op netstructuren.

106. De definitie van een lokaal gesprek kan vanuit verschillende perspectieven worden benaderd. In Nederland maakt KPN Telecom onderscheid tussen lokale en interlokale gesprekken. Een lokaal gesprek is een gesprek waarbij geen netnummer hoeft te worden gekozen. Bij een interlokaal gesprek moet wel een netnummer worden gekozen.

107. De tarifiering van lokale en interlokale gesprekken komt niet overeen met de tariefgebieden van KPN Telecom. Binnen een regio- of basisgebied vinden echter zowel lokale als interlokale gesprekken plaats tegen hetzelfde tarief. KPN Telecom spreekt dan ook van 'biba' (binnen basisgebied) en 'buba' (buiten basisgebied). Een basisgebied bestaat in de regel uit een netnummergebied tezamen met de aangrenzende netnummergebieden.

108. Een andere mogelijkheid voor de definitie van een lokaal gesprek is uit te gaan van het netnummergebied. Vanuit het oogpunt van de gebruiker ligt dit voor de hand, vanwege de directe relatie tussen netnummer en het geografische gebied waarop dat nummer betrekking heeft. Op de langere termijn, wanneer mogelijk sprake zal zijn van persoonlijke nummers die niet-geografisch bepaald zullen zijn, zal deze herkenbaarheid voor gebruikers waarschijnlijk afnemen.

109. In de Interconnectierichtlijn is geen beperking opgenomen ten aanzien van het soort telefoonverkeer dat met behulp van carrier preselectie door operators kan worden afgewikkeld. De vraag is of concurrenten van de dominante aanbieder geïnteresseerd zijn in het afhandelen van regionaal of lokaal verkeer. Het college kan zich voorstellen dat

dit kan afhangen van het totale verkeerspatroon van een klant, of per basisgebied. Het college verneemt graag de visie van marktpartijen over deze vorm van bijzondere toegang, de problematiek rond praktisch bruikbare definities van lokaal verkeer en basisgebied en de gevolgen die keuzes in dezen hebben voor de mogelijkheden van concurrentie.

110. Daarnaast staat de vraag open of carrier selectie via openbare telefooncellen wenselijk zou zijn.

111. Om historische redenen is KPN Telecom de enige operator in Nederland die een volledige dekking openbare telefooncellen biedt. Onder de huidige concessie heeft KPN Telecom de plicht om een bepaalde dekkingsgraad van openbare telefooncellen (openbare spreekgelegenheden) te verzorgen. In de TW gaat deze plicht in de zg. overgangperiode over op KPN Telecom (de nieuwe wet spreekt overigens van openbare betaaltelefoons). Daarna zou de plicht over kunnen gaan op een (of meerdere) aanbieder(s) van de universele dienst. Dit laat onverlet dat andere aanbieders sinds 1 juli 1997 (liberalisering openbare telefoondienst) ook telefooncellen kunnen plaatsen, na overeenstemming met de beheerder van de grond.

112. In de praktijk zal het echter niet zo zijn dat nieuwe aanbieders overal in Nederland dezelfde dekkingsgraad zullen bereiken als KPN Telecom. Hiermee zijn immers hoge investeringsbedragen gemoeid, de investeringsbereidheid is afhankelijk van de potentiële klantenbasis die bereikt kan worden en beheerders van grond kunnen bovendien bezwaren hebben tegen te veel telefooncellen op hun grond.

113. In dit licht bezien kunnen openbare telefooncellen daarom worden beschouwd als een 'bottleneck' faciliteit. Het lijkt redelijk om de eindgebruiker te mogelijkheid te bieden om ook in openbare telefooncellen de keuze te hebben door welke aanbieder hij zijn telecommunicatieverkeer laat afwikkelen. Voor internationaal telefoonverkeer kennen we al de calling card. Voor nationaal en (inter-) lokaal verkeer is deze vorm eveneens denkbaar. Ook de implementatie van 'call-by-call' carrier selectie in telefooncellen zou hierin kunnen voorzien. Hier zou een redelijke vergoeding tegenover kunnen staan, die bij de aanbieders die door deze vorm van carrier selectie bereikbaar worden, in rekening kan worden gebracht, bijvoorbeeld in de vorm van een vergoeding per gesprek en een eenmalige vergoeding per telefooncel.

114. Het college nodigt marktpartijen uit hun visie te geven over de mogelijkheid van carrier selectie in openbare telefooncellen, of aanbieders hiervan gebruik zouden willen maken en wat een redelijke vergoeding zou zijn. Ook de visie van marktpartijen op het calling card concept ten opzichte van carrier selectie in telefooncellen wordt gevraagd.

#### **Preselectie**

115. Ten aanzien van de invoering van de dienst carrier preselectie zijn er een drietal kwesties waarover het college de markt wil consulteren. Het gaat hierbij over de wijze van instellen van de voorkeur, het aantal benodigde preselectiecodes per operator en preselectie met wederverkoop van de aansluiting.

116. Wijze van instellen:

KPN Telecom heeft voorgesteld om de abonnees zelf door middel van een 'voice response systeem' de instelling voor de operator naar keuze te laten maken. Dit geldt uiteraard ook voor het tussentijds wijzigen van de instelling. KPN heeft hierover met een aantal marktpartijen in beginsel overeenstemming bereikt. Het college staat niet afwijzend tegenover deze methode, maar nodigt marktpartijen uit om, indien zij dit nog relevant achten, hun visie hierop te geven.

117. Aantal preselectie codes:

Een operator kan om verschillende redenen de behoefte hebben om verschillende preselectie codes te gebruiken, bijvoorbeeld voor het ophalen van nationale of internationale gesprekken. Het kan daarentegen ook van belang zijn om met slechts één preselectie code alle soorten verkeer op te halen. Het gebruik van een code voor al het verkeer lijkt op voorhand een vereenvoudiging; het is evenwel mogelijk dat dit tot problemen leidt in verband met de verschillende nummerlengten van lokaal, nationaal en internationaal verkeer. Het college is vooralsnog van mening dat het zoveel mogelijk aan de eindgebruiker moet zijn om een keuze te maken. Het college nodigt marktpartijen uit om hun visie te geven over het gebruik van een of meerdere carrier select codes en daarbij hun voorkeur te bepalen.

118. Preselectie met wederverkoop van de aansluiting:

De situatie kan zich voordoen dat een andere operator dan de dominante operator ook het lokale verkeer voor een eindgebruiker wil afwikkelen en deze eindgebruiker definitief de dienstverlening van deze operator wenst. De klant ontvangt in dat geval toch nog twee rekeningen namelijk een rekening van KPN Telecom voor het abonnement en een

rekening voor het verkeer. Uit het oogpunt van marketing kan het aantrekkelijk zijn om de klant slechts één rekening te sturen. Een mogelijkheid hiervoor is door middel van wederverkoop van het abonnement: de desbetreffende operator koopt het abonnement van een klant die zulks wenst bij KPN Telecom en verkoopt dit vervolgens aan deze klant.

119. De rechten en plichten die samenhangen met de wederverkoop van de aansluiting lijken overeenkomsten te vertonen met hetgeen hierover in § 1.3 is vermeld inzake de rechten en plichten bij overname van de aansluitlijn. Het college is van mening dat bij wederverkoop sprake is van een administratieve overname van de aansluitlijn en geen fysieke overname. Dat zou echter ook kunnen leiden tot verschillen ten opzichte van de situatie bij overname. Het college verneemt graag de visie van marktpartijen over de wederverkoop van de aansluitlijn in samenhang met carrier preselectie.

120. Tenslotte rijst de vraag wie de kosten van het geschikt maken van het telefoonnet voor carrier preselectie voor zijn rekening neemt. Het college is van mening dat voor de carrierselectiedienst uitsluitend een opslag bovenop de zuivere vergoeding voor de functionaliteit van originating access mag worden berekend, voor zover een dergelijke opslag valt te rechtvaardigen door het gereed maken van de centrales voor die dienst voor de desbetreffende aanbieder<sup>32</sup>. Dit principe strekt zich ook uit tot de dienst carrier preselectie. Uitgangspunt bij de beoordeling van kostentoe rekening is immers het causaliteitsbeginsel. Het college nodigt marktpartijen uit om aan te geven welke kosten relevant zijn voor het totstandbrengen van carrier preselectie en hun visie te geven op de toerekening van die kosten.

---

<sup>32</sup> Besluit inzake het interconnectiegeschil Telfort-KPN van 3 april 1998

### 3. Bijzondere toegang tot signaleringssystemen

121. Bij de functionaliteiten die de signalering in een vast openbaar telefoonnet verzorgen, is het voorstelbaar dat enige vorm van bijzondere toegang (op termijn) wenselijk kan zijn.

122. De klassieke gebruikerssignalering betreft het uitwisselen van besturingsinformatie tussen de abonnee en de lokale centrale met betrekking tot het opzetten, beantwoorden en verbreken van een oproep. De toegang tot signaleringssystemen kan worden onderscheiden in toegang tot de gebruikerssignalering en toegang tot de netsignalering.

#### **Toegang tot gebruikerssignalering**

123. Zoals gezegd, betreft de klassieke gebruikerssignalering betreft het uitwisselen van besturingsinformatie tussen de abonnee en de lokale centrale met betrekking tot het opzetten, beantwoorden en verbreken van een oproep. Het gebruikerssignaleringssysteem van ISDN (DSS1, Digital Subscriber Signalling System no. 1) biedt echter meer mogelijkheden. De standaard voor dit systeem betreft zowel de besturing van oproepen, maar laat ook ruimte voor het uitwisselen van informatie die niet gerelateerd is aan oproepen. De informatie wordt getransporteerd over het zogenaamde D-kanaal. Een voorbeeld van een dienst die gebruik maakt van niet-oproepgerelateerde signalering is het 'pinnen' ten behoeve van betalingsverkeer over het D-kanaal.

124. De gebruikerssignalering van ISDN, in het bijzonder het D-kanaal, lijkt vooralsnog nauw verbonden met de vaste openbare telefoondienst/net. De aard van de telecommunicatiedienst die een aanbieder die bijzondere toegang vraagt tot dit kanaal, is hiervoor niet van belang; deze aanbieder neemt in zo'n geval als het ware een halffabriek af.

125. Het college is van mening dat de toegang tot het D-kanaal kan bijdragen aan de ontwikkeling van innovatieve telecommunicatiediensten. Het college wil vooralsnog de mogelijkheid van deze vorm van bijzondere toegang niet uitsluiten en nodigt marktpartijen uit aan te geven of deze vorm van toegang een rol kan spelen bij de ontwikkeling van hun diensten, welke diensten dat zijn, en of er alternatieve vormen van

toegang voor mogelijk zijn.

#### **Toegang tot netsignalering**

126. Het signaleringssysteem dat wordt toegepast in het PSTN en ISDN is het ITU-T signalling system no. 7, ook wel aangeduid als C7. De toepassingen van C7 zijn het doorgeven van oproepgerelateerde en besturingsberichten en - in steeds belangrijker mate - het overbrengen van niet-oproepgerelateerde berichten.

127. Ook hier lijkt het verband met de vaste openbare telefoondienst en het vaste openbare telefoonnet aanwezig. Toegang tot de oproepgerelateerde berichten valt deels onder het regime van interconnectie (ISUP-protocol). Als bijzondere vormen van toegang tot netsignalering kunnen de toepassingen van SCCP<sup>33</sup> worden gezien. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het koppelen van een SCP<sup>34</sup> met een SSP<sup>35</sup> waardoor diensten als nummervertaling, VPN en PN kunnen worden aangeboden;
- Het beheren van diensten door middel van het SMS<sup>36</sup> en het exploiteren van gekoppelde klantenbestanden in een SDP<sup>37</sup>;
- Het ontwikkelen van eigen diensten via toegang tot het SCE<sup>38</sup>;
- Credit card gebruikersautorisatie door middel van een adresvertalingsmechanisme;
- Hot billing (de mogelijkheid voor een aanbieder om de rekening voor een telefoniedienst direct na beëindiging van een gesprek te kunnen opmaken) met het in real time beschikken over C7-charge berichten.

128. Het college onderkent dat het voor de ontwikkeling van bepaalde innovatieve telecommunicatiediensten nodig kan zijn om bijzondere toegang tot de netsignalering mogelijk te maken. Het college nodigt marktpartijen uit om aan te geven hoever de ontwikkeling van diensten die deze vorm van bijzondere toegang nodig hebben is, of dit in de nabije toekomst belangrijk gaat worden, en of er alternatieve vormen van toegang voor deze diensten bestaan.

<sup>33</sup> SCCP: Signalling Connection Control Part

<sup>34</sup> SCP: Service Control point

<sup>35</sup> SSP: Service Switching point

<sup>36</sup> SMS: Service Management point

<sup>37</sup> SDP: Service Data point

<sup>38</sup> SCE: Service Creation Environment, het deel waar diensten worden ontwikkeld



### **Beperkingen aan toegang**

129. Overeenkomstig Richtlijn 90/387/EEG (de zg. ONP Kaderrichtlijn) kan de toegang tot en het gebruik van openbare telecommunicatienetwerken of -diensten alleen worden beperkt op grond van de zogenaamde essentiële eisen. Deze eisen mogen alleen betrekking hebben op de veiligheid van het functioneren van het net, behoud van de netintegriteit, interoperabiliteit van diensten in gerechtvaardigde gevallen en, voorzover van toepassing, bescherming van gegevens. De redenen voor die beperkingen moeten openbaar worden gemaakt. De Interconnectierichtlijn verklaart de essentiële eisen van toepassing op interconnectie met openbare telecommunicatienetwerken en/of algemeen beschikbare telecommunicatiediensten.

130. Het college sluit niet bij voorbaat uit dat bepaalde vormen van toegang tot signaleringsnetten problemen kunnen opleveren voor bijvoorbeeld het behoud van de netintegriteit. Het college verneemt graag van marktpartijen of de vormen van toegang tot de signalering die van belang kunnen zijn tot dergelijke problemen zouden kunnen leiden en in hoeverre hiervoor oplossingen voorhanden zijn.

## 4. Vragen aan marktpartijen

Hieronder volgt een overzicht van de vragen die in dit consultatiedocument aan marktpartijen worden gesteld.

- a) Het college nodigt marktpartijen uit om hun visie te geven op de perspectieven op bijzondere toegang en welke gevolgen er voor hen zijn verbonden aan deze uitleg van de huidige en de toekomstige wet- en regelgeving (§ 31 t/m § 43).
- b) Het college nodigt de marktpartijen uit om hun visie te geven ten aanzien van de rechten en plichten die bij de overname van een aansluitlijn of aansluiting relevant zijn (§ 44 t/m § 54).
- c) Marktpartijen worden uitgenodigd om hun reactie te geven ten aanzien van de te hanteren definities voor de aansluitlijn, de aansluiting en het aansluitnet (§ 63 t/m § 70).
- d) Het college nodigt marktpartijen uit om hun visie op ontbundelde toegang tot de aansluitlijn via de hoofdverdelers (MDF-access) te geven, alsmede op het voorgestelde evaluatiemoment na vijf jaar, en met inachtneming van de in hoofdstuk 2, onderdeel 2 besproken aspecten inzake kwaliteit, kosten en de eerder besproken problematiek rond rechten en plichten (§ 72 t/m § 75).
- e) Het college nodigt tevens marktpartijen uit om hun visie te geven op het referentie-aanbod voor MDF-access dat KPN Telecom heeft opgesteld (§ 76).
- f) Het college verzoekt marktpartijen om hun visie te geven over de kwaliteitsnormen die voor een aansluitlijn standaard zouden moeten zijn (§ 77 t/m § 81).
- g) Het college vraagt marktpartijen om te reageren op het voorstel van KPN Telecom om door middel van een Nationaal Netwerkoperators Forum (NNOF) te komen tot afspraken over het gebruik van aansluitlijnen bij bijzondere toegang tot de aansluitlijn. Tevens vraagt het college op welke wijze een NNOF georganiseerd zou kunnen worden. Een NNOF zou bijvoorbeeld binnen het FIST kunnen worden ondergebracht (§ 79 t/m § 82).
- h) Het college verzoekt marktpartijen hun visie te geven ten aanzien van het opleggen van een call-by-call carrier select verplichting aan een aanbieder van openbare telecommunicatiediensten die de aansluitlijn van de dominante aanbieder heeft overgenomen (§ 83 en § 84).
- i) Het college verzoekt marktpartijen hun visie te geven op de kosten van de aansluitlijn en de wijze waarop deze aan aanbieders kunnen worden toegerekend (§ 85 t/m § 88).
- j) Het college verzoekt marktpartijen hun visie te geven op de gedachtegang omtrent het ruimte laten aan tarieven voor diensten gebaseerd op originating access in een meer volgroeide markt (§ 89).
- k) Het college verneemt graag van marktpartijen hun visie op de tarieven voor bijzondere toegang zoals die in het referentie-aanbod MDF-access door KPN Telecom zijn voorgesteld (§ 90).
- l) Het college vraagt marktpartijen om hun visie te geven op partiële toegang tot de aansluitlijn en om aan te geven in welke gevallen en onder welke voorwaarden het redelijk zou zijn om hiervoor ruimte te scheppen (§ 91 t/m § 95).
- m) Het college nodigt marktpartijen uit om aan te geven of er behoefte is aan andere vormen van toegang tot de aansluitlijn, welke functionaliteiten daarvoor nodig zijn en voor welke diensten dat geldt, alsmede of er een reële vraag naar diensten bestaat die op die manier tot stand worden gebracht (§ 96).
- n) Het college nodigt de marktpartijen uit hun visie te geven op de ontwikkeling van diensten die bijzondere toegang tot koppelvlakken noodzakelijk zouden maken (§ 97 t/m § 99).
- o) Het college verneemt graag de visie van marktpartijen over carrier preselectie en de problematiek rond de definities van lokaal verkeer en basisgebied (§ 102 t/m § 108).

- p) Het college nodigt marktpartijen uit hun visie te geven over de mogelijkheid van carrier selectie in openbare telefooncellen, of aanbieders hiervan gebruik zouden willen maken en wat een redelijke vergoeding zou zijn. Ook de visie van marktpartijen op het calling card concept ten opzichte van carrier selectie in telefooncellen wordt gevraagd (§ 109 t/m § 113).
- q) Het college nodigt marktpartijen uit om, indien zij dit nog relevant achten, hun visie op de door KPN Telecom voorgestelde methode van een voice response systeem voor de wensen van eindgebruikers te geven (§ 115).
- r) Het college nodigt marktpartijen uit om hun visie te geven over het gebruik van één of meerder carrier select codes en daarbij hun voorkeur te bepalen (§ 116).
- s) Het college verneemt graag de visie van marktpartijen over de wederverkoop van de aansluitlijn in samenhang met carrier preselectie (§ 117 en § 118).
- t) Het college nodigt marktpartijen uit om aan te geven welke kosten relevant zijn voor het totstandbrengen van carrier preselectie en hun visie te geven op de toerekening van die kosten (§ 119).
- u) Het college wil voorsnog de mogelijkheid van bijzondere toegang tot het D-kanaal niet uitsluiten en nodigt marktpartijen uit aan te geven of deze vorm van toegang een rol speelt bij de ontwikkeling van hun diensten, welke diensten dat zijn en of er alternatieve vormen van toegang voor mogelijk zijn (§ 120 t/m § 124).
- v) Het college nodigt marktpartijen uit om aan te geven hoever de ontwikkeling van diensten die bijzondere toegang tot de netsignalering nodig hebben is, of dit in de nabije toekomst belangrijk gaat worden en of er alternatieve vormen van toegang voor deze diensten bestaan (§ 125 t/m § 127).
- w) Het college verneemt graag van marktpartijen of de vormen van toegang tot de signalering die van belang kunnen zijn tot problemen zouden kunnen leiden en in hoeverre hiervoor oplossingen voorhanden zijn (§ 128 en § 129).

## 5. Consultatieprocedure

De consultatieperiode zal 8 weken bedragen en loopt van 4 juni tot 1 augustus 1998. Belanghebbenden kunnen tot 1 augustus schriftelijk hun visie aan het college kenbaar maken. Reacties kunnen per brief en in elektronische vorm worden gericht aan:

**OPTA, bureau Interconnectie,**  
t.a.v. drs. W.G.B.M. de Natris,  
Postbus 90420, 2509 LK DEN HAAG,  
onder vermelding van  
**“Consultatie bijzondere toegang”**.  
Reacties kunnen, onder dezelfde vermelding, ook per e-mail worden verzonden aan  
**W.deNatris@opta.nl**.

Als onderdeel van de consultatie zal een openbare hoorzitting worden gehouden. Deze vindt plaats op 1 juli 1998 in:  
Hotel Sofitel,  
Koningin Julianaplein 35,  
te Den Haag.

Aanvang: 10.00 uur.

Partijen die bij de hoorzitting aanwezig willen zijn, wordt verzocht daarvan schriftelijk (of per e-mail) opgave te doen, en daarbij aan te geven of ook het woord zal worden gevoerd. De opgaven kunnen worden gedaan bij bovenstaande OPTA adres, uiterlijk vrijdag 26 juni, 12.00 uur.

Na afloop van deze termijn zullen alle reacties in beginsel openbaar worden gemaakt en, voor zover digitaal aangeleverd, op de OPTA website worden opgenomen. Partijen die van oordeel zijn dat delen van hun commentaar als bedrijfsvertrouwelijk moeten worden behandeld, wordt verzocht dit uitdrukkelijk aan te geven, met een nadere motivering waarom vertrouwelijkheid geboden is. Diegenen die hebben gereageerd, krijgen een afschrift van de reacties.

Het college is voornemens de naar zijn oordeel relevante inzichten uit de consultatieronde te gebruiken voor het vaststellen van richtsnoeren bijzondere toegang.

**Dit document is ook beschikbaar op Internet, <http://www.opta.nl> (keuze: consultatiedocumenten).**

**Voor nadere informatie kan men zich wenden tot de heer drs. W.G.B.M. de Natris, bureau Interconnectie van OPTA, tel. (070) 315 35 34, e-mail [W.deNatris@opta.nl](mailto:W.deNatris@opta.nl)**

## Bijlage 1: Definities en begrippen

Aansluitlijn	de vaste transmissieweg vanaf het netwerkaansluitpunt tot en met (een aandeel in) de hoofdverdeler
Aansluitlijn (KPN definitie)	het gedeelte van de aansluiting vanaf het netwerkaansluitpunt tot en met een aandeel in de hoofdverdeler(MDF)
Aansluiting (KPN definitie)	dat deel van het aansluitnet dat bestemd is voor het aansluiten van individuele eindgebruikers
Aansluitnet (KPN definitie)	alle onderdelen van een telecommunicatienet vanaf de netwerkaansluitpunten tot en met de lijnkaarten (inclusief de lijnblokken)
ADSL	Asymmetric Digital Subscriber Line
ATM	Asynchronous Transfer Mode
Bijzondere toegang	toegang tot een telecommunicatienetwerk op andere punten dan de netwerkaansluitpunten die aan de meeste gebruikers worden aangeboden
Carrier selectie	telecommunicatiedienst waarbij de eindgebruiker in staat wordt gesteld om te kiezen voor een andere aanbieder om zijn telefoonverkeer te laten afwikkelen dan de aanbieder bij wie hij zijn abonnement voor zijn aansluiting heeft
Carrier preselectie	vorm van carrier selectie waarbij de eindgebruiker direct verbinding heeft met de aanbieder van zijn keuze zonder eerst een code in te hoeven toetsen (de keuze is vooraf ingesteld)
Carrier select codes	codes, die de eindgebruiker toegang geven tot het net van een door hen gekozen operator, in Nederland in de vorm van: 16xy
Default operator	de operator waaraan het gesprek toevalt indien geen carrier select code wordt gebruikt of indien geen gebruik wordt gemaakt van pre-selectie. In de meeste gevallen is dit de operator die het aansluitnet exploiteert, het kan ook een lange afstandsoperator zijn die het gesprek van een eindgebruiker afwikkelt, zonder dat dit de operator naar keus van de eindgebruiker is
Dragerdienst (bearer service)	een telecommunicatiedienst die de overdracht van signalen tussen netwerkaansluitpunten verzorgt
FIST	Forum voor Interconnectie en Speciale Toegang
HDSL	High bit rate Digital Subscriber Line
ISDN	Integrated Services Digital Network
MDF-access	toegang tot de hoofdverdeler in de lokale centrale (Main Distribution Frame); de eindgebruiker heeft zijn abonnement voor de aansluitlijn bij de (andere) aanbieder van zijn keuze
PN codes	Personal Number Codes; te gebruiken om binnenkomend verkeer naar andere bestemmingen te laten routeren
RCU	remote concentrator unit
Repeaters	signaalversterkers
SCCP	Signalling Connection Control Part
SCE	Service Creation Environment, het deel waar diensten worden ontwikkeld
SCP	Service Control point
SDP	Service Data point
SMS	Service Management point
SSP	Service Switching point
VPN codes	Virtual Private Network Codes; te gebruiken om toegang te krijgen tot een VP Net
V5-interface	een koppelvlak (ETSI-gestandaardiseerd) tussen het aansluitnet en de schakelapparatuur in een (lokale) centrale