

# **Richtsnoeren met betrekking tot ontbundelde toegang tot de aansluitlijn (“MDF-access”)**

12 maart 1999/OPTA/J/99/1443

## **Inleiding**

1. Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) maakt hierbij richtsnoeren bekend voor, onder meer, de beslechting van geschillen in het kader van bijzondere toegang op grond van artikel 6.9 van de Telecommunicatiewet (TW). De richtsnoeren gelden ook bij ambtshalve toepassing van bevoegdheden van het college terzake van bijzondere toegang. Deze richtsnoeren hebben betrekking op één vorm van bijzondere toegang, namelijk bijzondere toegang tot de ontbundelde aansluitlijn via de hoofdverdelers in, veelal, de lokale centrales.
2. In het oordeel van OPTA inzake het interconnectiegeschil tussen Enertel N.V. en KPN N.V./PTT Telecom B.V. van 17 december 1997 stelde het college vast dat een verzoek om toegang tot onderdelen van het aansluitnet van KPN aan te merken is als een verzoek om bijzondere toegang. Tevens was het college van oordeel dat KPN onredelijk handelt als zij weigert een aanbod te doen voor ontbundelde toegang tot haar aansluitnet. KPN dient een redelijk aanbod, inhoudende in ieder geval toegang tot de hoofdverdelers van haar centrales, te doen.
3. Op 30 januari 1998 publiceerde KPN haar referentie-aanbod MDF-access (toegang tot de aansluitlijn via de hoofdverdelers in de lokale centrale).
4. Op 15 juli 1998 heeft het college in zijn beslissing op de bezwaarschriften van Enertel en KPN, gericht tegen het eerder genoemde oordeel van het college van 17 december 1997, zijn standpunt herhaald dat een verzoek om toegang tot de hoofdverdelers een redelijk verzoek is.
5. Het college heeft op 4 juni 1998 een consultatiedocument gepubliceerd, getiteld: Consultatiedocument over bijzondere toegangsdiensten. Belanghebbenden hebben hierop commentaar geleverd. Op 1 juli 1998 heeft een openbare hoorzitting plaatsgevonden. Het consultatieproces sloot af op 31 juli 1998. Het college heeft in het document een aantal voorlopige standpunten ingenomen ten aanzien van definities, rechten en plichten bij toegang tot de aansluitlijn, kwaliteit van de aansluitlijn, kosten van de aansluitlijn, en de tarifiering van bijzondere toegang tot de aansluitlijn. In het consultatiedocument werden vragen over meerdere vormen van bijzondere toegang aan de markt voorgelegd. Voor andere vormen van bijzondere toegang dan toegang tot de ontbundelde aansluitlijn worden afzonderlijk richtsnoeren voorzien.
6. Het college heeft goede nota genomen van de reacties van marktpartijen. Bij afzonderlijke brieven aan marktpartijen zal het college nog nader op hun reacties ingaan. Mede op grond van die reacties merkt het college het volgende op.

## **Feiten en uitgangspunten**

7. Het college constateert dat tot op heden niet of nauwelijks concurrentie is ontstaan op het merendeel van lokale en regionale markten voor vaste telecommunicatiediensten. Met name kleinzakelijke en particuliere eindgebruikers zijn nog aangewezen op een aansluiting bij KPN Telecom. Op de markt voor telefoniediensten neemt het aanbod van mobiele telefonie, via alternatieve netwerken, weliswaar toe, op de markt voor vaste telefonie vindt hoofdzakelijk concurrentie plaats in het aanbod van nationale en internationale telefoniediensten (veelal met gebruikmaking van het net van KPN Telecom, via carrier selectie).
8. De ontwikkeling van nieuwe, met name breedbandige telecommunicatiediensten is beperkt. Diensten via carrier selectie komen uitsluitend op de markt indien ze door het telefoonnet van KPN Telecom kunnen worden ondersteund. De ontwikkeling c.q. opwaardering van alternatieve infrastructuren, waarmee tweewegbreedbanddiensten zouden kunnen worden aangeboden, staat nog in de kinderschoenen. Op dit moment zijn aanbieders voor de ontwikkeling van breedbanddiensten dus in hoge mate afhankelijk van de beschikbaarheid van de infrastructuur van KPN Telecom.
9. Het college constateert verder dat KPN Telecom voornemens is om breedbanddiensten (met toepassing van Asynchronous Digital Subscriber Loop, ADSL) aan te bieden. Dit houdt in dat KPN Telecom zichzelf toegang tot de hoofdverdelers gaat bieden.

10. Het college heeft goede nota genomen van de opvattingen in de lopende discussie over de economische invloed van toegang tot de aansluitlijn op de ontwikkeling van alternatieve infrastructuren. Hierop komt het college in § 30 terug.

### **Definities**

11. Het college hanteert de volgende definities:

Aansluitlijn: de vaste transmissieweg vanaf het netwerkaansluitpunt tot en met (een aandeel in) de hoofdverdeler;

Aansluiting: de aansluitlijn met inbegrip van de lijnkaart (geheel of gedeeltelijk) nodig om een individuele eindgebruiker aan te sluiten op een telecommunicatiedienst;

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

### **Een redelijk verzoek**

Een verzoek om bijzondere toegang tot de aansluitlijn via de hoofdverdeler is redelijk indien:

12. de toegang noodzakelijk is voor de verzoekende partij om te concurreren op de telecommunicatiemarkt.

Weigering van toegang zou in dat geval ertoe leiden dat de toegang tot de eindgebruiker onmogelijk of in aanzienlijke mate en onvermijdelijk oneconomisch worden. Indien de verzoekende partij aantoonbaar (door de degene die de toegang weigert) een bepaalde klant direct zou kunnen aansluiten op eigen infrastructuur, of via alternatieve infrastructuur en/of equivalente draadloze aansluitingen op een economisch verantwoorde wijze kan realiseren, is weigering van toegang tot de aansluitlijn van die klant in beginsel toegestaan; en

13. er voldoende toegangscapaciteit beschikbaar is. Het college gaat in beginsel er van uit dat op hoofdverdelers waar de verzoekende partij één van de eerste partijen is die toegang vraagt, er voldoende capaciteit zal zijn. Hiervan zal bijvoorbeeld geen sprake zijn in een van de navolgende gevallen. KPN Telecom zou kunnen aantonen dat er geen geschikte lijnen meer zijn, doordat een aantal andere partijen al bijzondere toegang hebben, of doordat het aanbod van de verzoekende partij onvermijdelijk zou leiden tot overspraak of een andere onherstelbare inbreuk op de kwaliteit van de dienstverlening van alle partijen die reeds hun diensten via die hoofdverdeler aanbieden.

### **Rechten en plichten bij toegang tot de aansluitlijn**

14. Onverminderd hetgeen is bepaald bij of krachtens de Telecommunicatiewet, neemt het college bij de behandeling van een geschil inzake bijzondere toegang in ieder geval het volgende in acht:

15. De juridische eigendom van de aansluitlijn wordt niet aangetast door het voldoen aan een verzoek om bijzondere toegang tot die aansluitlijn. De daadwerkelijke controle over de aansluitlijn gaat over op degene die bijzondere toegang verkrijgt. Indien een eindgebruiker is aangesloten via meerdere aansluitlijnen, dan komen al deze lijnen in aanmerking voor bijzondere toegang. De eindgebruiker bepaalt immers van welke aanbieder hij welke diensten afneemt.

16. Indien de eindgebruiker via meerdere aansluitlijnen is aangesloten en te kennen heeft gegeven de krachtens artikel 9.1, lid 1 Tw aangewezen diensten, of een deel daarvan, van KPN Telecom te willen blijven afnemen, blijven voor KPN Telecom de verplichtingen uit hoofde van de universele dienstverlening (art. 20.1 en art. 9.1 TW) van kracht.

17. Indien de eindgebruiker via een enkele aansluitlijn is aangesloten en de daadwerkelijke controle over de aansluitlijn is overgegaan op een andere aanbieder dan KPN Telecom, is KPN Telecom niet verplicht om nogmaals een aansluitlijn naar de betrokken eindgebruiker aan te leggen. De eindgebruiker kiest er dan immers voor om alle diensten van de andere aanbieder af te nemen.

18. De aanbieder die de aansluitlijn “huurt” van KPN Telecom doet dit op grond van een verzoek van een eindgebruiker die de diensten van die aanbieder wenst af te nemen. Deze aanbieder dient vooraf de eindgebruiker voldoende te hebben geïnformeerd over zijn aanbod, in het bijzonder over de aanwezigheid van telefoniediensten. Met name indien de eindgebruiker is aangesloten via een enkele aansluitlijn dient de aanbieder ervoor zorg te dragen dat de eindgebruiker geïnformeerd en weloverwogen kan kiezen voor het al dan niet opzeggen van zijn abonnement bij KPN Telecom. Een eindgebruiker die aldus heeft gekozen voor het afnemen van telecommunicatiediensten van een andere aanbieder wordt geacht af te zien van zijn recht op de universele dienstverlening van KPN Telecom.

19. Bij verhuizing van de eindgebruiker die abonnee geworden is bij een aanbieder die de desbetreffende aansluitlijn heeft “gehuurd”, gaat de controle over de aansluitlijn terug naar de juridisch eigenaar, waarbij

het college een overgangperiode van één maand redelijk acht. In deze overgangperiode wordt de nieuwe eindgebruiker (de nieuwe bewoner van het pand waarnaar de aansluitlijn loopt) in de gelegenheid gesteld om zijn aanbieder te kiezen. Indien deze eindgebruiker kiest voor dezelfde aanbieder als de vorige eindgebruiker dan gaat de controle over de aansluitlijn niet terug naar de juridische eigenaar en behoeft de aanbieder zijn geïnstalleerde apparatuur bij de betreffende eindgebruiker en in de centrale van KPN Telecom niet te verwijderen.

### **De aansluitlijn**

20. Partijen dienen de afspraken over de kwaliteitsnormen zowel bij levering van de aansluitlijn door KPN Telecom als bij teruggave van de controle van de lijn, de technische specificaties, de levertijden, onderhoud e.d. vast te leggen in een overeenkomst.
21. Onverminderd hetgeen is bepaald bij of krachtens de Telecommunicatiewet, neemt het college bij de behandeling van een geschil inzake bijzondere toegang in ieder geval het volgende in acht:
22. Uitgangspunt is dat de kwaliteit van de geleverde aansluitlijn niet minder mag zijn dan de kwaliteit die KPN Telecom aan zichzelf levert. Indien KPN Telecom bijvoorbeeld ten behoeve van breedbanddiensten de ontbundelde toegang tot de aansluitlijn (nog) niet aan zichzelf levert, geldt de kwaliteit zoals KPN Telecom die levert bij haar telefoniedienstverlening.
23. KPN Telecom dient zoveel mogelijk internationale standaarden te hanteren. Bij gebrek aan internationale standaarden of aanbevelingen daartoe, mogen bestaande gedocumenteerde lijnspecificaties van KPN Telecom voor bijvoorbeeld telefonie, ISDN-2 en ISDN-30 worden aangehouden. KPN Telecom dient een marktpartij die een verzoek om bijzondere toegang tot de aansluitlijn indient onmiddellijk en voorafgaand aan de onderhandelingen voor het sluiten van een overeenkomst te informeren over de aantallen en de kwaliteit van de beschikbare aansluitlijnen.
24. Waar internationale standaarden ontbreken, staat het college positief tegenover een initiatief om binnen het FIST tot gezamenlijke afspraken te komen. Zolang een dergelijk initiatief niet tot concrete afspraken heeft geleid, dienen KPN Telecom en de marktpartij die daadwerkelijk om bijzondere toegang verzoekt in onderling overleg tot overeenstemming te komen.

### **Vaststelling van een kostengeoriënteerd tarief voor bijzondere toegang tot de aansluitlijn via de hoofdverdelers**

#### **Feiten en uitgangspunten**

25. Op 1 juli 1998 heeft het college zijn oordeel over de kostenoriëntatie van de tarieven voor interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten bekendgemaakt (hierna: EDC-besluit; EDC=Embedded Direct Costs). Dit oordeel bevat tevens instemming, onder voorwaarden, met het door KPN opgestelde kostentoerekeningssysteem, het zgn. EDC-model.
26. In het EDC-model wordt het aansluitnet gewaardeerd tegen historische kosten. Met ingang van 1 mei 1998 maken de kosten van het aansluitnet geen deel uit van de tarieven die in het besluit over de kostenoriëntatie van interconnectie en bijzondere toegangsdiensten voorlagen.
27. Op 17 april 1998 stemde het college in met het door KPN opgestelde systeem voor de toerekening kosten en opbrengsten aan de spraaktelefoondienst. Dit systeem omvat de kosten van het aansluitnet.
28. Ondanks de nauwe verbondenheid van beide systemen is er een aantal belangrijke verschillen in de beginselen die worden gehanteerd voor de bepaling van de kostprijs van de telefoondienst ten opzichte van de bepaling van de kostprijs voor de verschillende interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten. Beide systemen hanteren een onderling verschillende methodiek van kostentoerekening en verschillende waarderingsgrondslagen: het systeem voor de telefoondienst hanteert integrale kostentoerekening op basis van historische kosten, het EDC-model hanteert directe kostentoerekening met toepassing van het zgn. stand-alone-criterium en omvat bovendien zgn. forward-looking elementen. De kosten van het hoofdnet (het telefoonnet minus het aansluitnet) in het EDC-model zijn gebaseerd op actuele waarde (CCA: Current Cost Accounting).
29. Het college ziet aanleiding om bij de vaststelling van een kostengeoriënteerd tarief voor ontbundelde toegang tot de aansluitlijn tijdelijk, waarover in § 31 meer, aan te sluiten op de kostentoerekeningssystematiek voor het aansluitnet van het EDC-model. De aanleiding is de ontwikkeling van daadwerkelijke mededinging in zowel de markt voor telecommunicatiediensten als de markt voor telecommunicatienetwerken. Zoals in § 8 is besproken, acht het college het van belang dat in de

productmarkten voor lokale telecommunicatiediensten, zoals internettoegang, alsmede in de markten voor innovatieve, met name breedbandige, telecommunicatiediensten meer concurrentie ontstaat. De door concurrenten te betalen kostenvergoeding voor een aansluitlijn zou derhalve in beginsel dezelfde moeten zijn als de kostenvergoeding die KPN Telecom betaalt c.q. ontvangt van zijn eindgebruikers voor het gebruik van dat deel van de aansluiting.

30. Anderzijds onderkent het college dat de ontwikkeling van alternatieve aansluitnetten momenteel nog in de kinderschoenen staat. In een meer volwassen markt zou een aanbieder die van deze netten gebruik wil maken veeleer een kostenvergoeding betalen die in lijn zou liggen met een waardering op basis van de actuele waarde, zoals ook geldt voor het hoofdnet in de systematiek van het EDC-model. De daadwerkelijke mededinging tussen aansluitnetten zou in een dergelijke markt niet behoren te worden belemmerd door een eventueel verschil in (gereguleerde) kostentoerekeningssystematiek en waarderingsgrondslagen.
31. Het college is van mening dat een geleidelijke overgangperiode van, kortweg, een tarief gebaseerd op historische kostprijs naar een tarief gebaseerd op actuele kostprijs, recht doet aan zowel het prille stadium van ontwikkeling van de mededinging op dit moment als aan verdere ontwikkeling van de mededinging in de komende jaren. Het college bepaalt de overgangperiode op vijf jaar. Na deze periode heeft KPN Telecom in beginsel de vrijheid het tarief zelf op commerciële basis vast te stellen. Hieraan liggen de volgende overwegingen ten grondslag. Een termijn van vijf jaar wordt geacht representatief te zijn voor de minimale terugverdientijd van (aanloop-) investeringen voor nieuwe diensten in een kapitaalsintensieve industrie als de telecommunicatie. In de mobiele telefonie, bijvoorbeeld, ligt het break-even punt gemiddeld in het derde of vierde jaar na aanvang. Meer in het algemeen wordt een periode van vijf jaar gehanteerd met het oog op het terugverdienen van bepaalde investeringen, bijvoorbeeld in eigen voorzieningen in een huurpand. Bovendien kan worden gewezen op de regelgeving in Canada, waar voor ontbundelde lokale toegang eveneens een termijn van vijf jaar voldoende wordt geacht om enerzijds innovatieve toegang te stimuleren en anderzijds marktpartijen te stimuleren om in de loop van de tijd eigen voorzieningen aan te leggen of op een andere wijze te verkrijgen. Tot slot wijst het college op de komst van draadloze breedbandnetten gestoeld op de UMTS-standaard in de komende vijf jaar.
32. Het college is van mening dat de technische en economische dynamiek van het aansluitnet verschilt van de dynamiek van het hoofdnet van KPN Telecom, hetgeen onder andere zichtbaar is in de afschrijvingstermijnen en de investeringsniveaus die momenteel door KPN worden gehanteerd. Het college verwacht dat dit ook de komende jaren (nog) het geval zal zijn. Het college acht het daarom niet redelijk om het beginsel van “forward-looking” elementen te hanteren ten aanzien van de architectuur van het aansluitnet voor de bepaling van het tarief voor bijzondere toegang tot de aansluitlijn. Investerings door KPN Telecom in de opwaardering van (delen van) het aansluitnet zullen tot uitdrukking mogen komen in een factor, waarover in § 36 meer, waarmee het tarief voor MDF-access mag veranderen. Deze factor zal worden bepaald aan de hand van de inzichten in de kostprijs op basis van actuele waarde in het relevante jaar, zoals in § 37 en 38 nader wordt toegelicht.

### **Bepaling van de systematiek voor de vaststelling van een kostengeoriënteerd tarief voor bijzondere toegang tot de aansluitlijn**

33. Het college acht het redelijk om de kostenoriëntatie van het ‘huur’tarief voor ontbundelde toegang tot de aansluitlijn alsmede de kostenoriëntatie van de eenmalige vergoedingen op basis van de volgende beginselen te beoordelen:
34. Het tarief dient te worden berekend op basis van de beginselen van het door OPTA goedgekeurde EDC-model met inachtneming van hetgeen hierna wordt bepaald.
35. Voor wat betreft de te hanteren waarderingsgrondslag oordeelt het college het redelijk indien een overgangperiode van vijf jaar wordt gehanteerd.
36. De ontwikkeling van het tarief dient jaarlijks te worden berekend volgens de formule in bijlage 1. De formule bevat een factor waarmee het tarief zich dient te ontwikkelen naar een niveau, vastgesteld op basis van de actuele waarde (identieke vervangingswaarde). Naar verwachting is dit in beginsel een factor waarmee het tarief jaarlijks toeneemt.
37. De kostprijscomponent van het initiële tarief  $P_0$  wordt op basis van historische kosten en volgens de EDC-systematiek vastgesteld. Een van de uitgangspunten daarbij is dat afnemers slechts betalen voor wat zij gebruiken, hetgeen met betrekking tot de toegang tot aansluitlijnen betekent dat bijvoorbeeld de kosten van lijnkaarten niet dienen te worden meegenomen.
38. Het tarief dient jaarlijks te worden vastgesteld volgens de methodiek zoals beschreven in bijlage 1. Ten behoeve van deze vaststelling dient een tarief op basis van actuele kostprijs te worden vastgesteld.

39. Het beginsel van het gebruik van forward-looking elementen ten aanzien van de architectuur van het aansluitnet dient voor de bepaling van dit tarief niet te worden gehanteerd.
40. De toegestane ex-ante rendementsopslag dient gelijk te zijn aan de ex-ante rendementsopslag die jaarlijks wordt vastgesteld voor interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten.
41. De nadere invulling van de toerekening van de relevante kosten en de berekening van het tarief op basis van de actuele kostprijs dient onderdeel uit te maken van de jaarlijkse procedure voor het vaststellen van de tarieven voor interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten (zoals beschreven in het EDC-besluit van 1 juli 1998).
42. Het tarief dient ieder jaar door KPN Telecom te worden vastgesteld op hetzelfde moment als waarop de tarieven voor interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten worden vastgesteld. Het aldus vastgestelde tarief wordt van kracht op de eerste dag van het daaropvolgende jaar. Tarief  $P_0$  dient door KPN Telecom onmiddellijk na het van kracht worden van deze richtsnoeren te worden vastgesteld volgens de EDC-systematiek, uitgaande van een rendement van 12,2% op geïnvesteerd vermogen, het huidige rendement voor interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten. De aldus door KPN Telecom vastgestelde prijs zal gelden voor geheel 1999. KPN Telecom zal deze prijs, voordat zij deze vaststelt, aan OPTA ter beoordeling dienen voor te leggen.
43. De vergoeding voor de eenmalige kosten, alsmede de kosten voor collocatie die in rekening worden gebracht aan aanbieders die een redelijk verzoek om bijzondere toegang tot de aansluitlijn indienen, dienen onderdeel uit te maken van de jaarlijkse procedure voor het vaststellen van de tarieven voor interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten. KPN Telecom dient, met andere woorden, een standaardaanbod voor collocatie in het kader van toegang tot haar aansluitlijnen te definiëren, waarvan de tarifiering wordt beoordeeld in het kader van de jaarlijkse goedkeuring van de tarieven voor interconnectie- en bijzondere toegangsdiensten. De vergoedingen voor maatwerk dienen op grond van dezelfde beginselen te worden vastgesteld. Het college oordeelt zich bevoegd te allen tijde op verzoek de kostenoriëntatie van de tarieven voor maatwerk te beoordelen.

### **Inwerkingtreding**

Deze richtsnoeren zijn aan te merken als beleidsregels. Ze treden in werking met ingang van de dag na publicatie ervan in de Nederlandse Staatscourant.

Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, namens het college, was getekend,

prof. dr. J.C. Arnbak, voorzitter

## Bijlage 1. Vaststelling van het tarief voor ontbundelde toegang tot de aansluitlijn

Het tarief wordt met behulp van de volgende formule vastgesteld:

$$P_t = P_t^H + \frac{t}{5}(P_t^E - P_t^H)$$

waarbij

$P_t^H$  = het tarief in jaar t gebaseerd op historische kostprijs

$P_t^E$  = het tarief in jaar t gebaseerd op actuele kostprijs

$\frac{t}{5}$  = de tijdsfactor, waarbij t het jaar aangeeft waarin het tarief wordt vastgesteld en 5 het aantal jaren aangeeft

waarin tot een tarief gebaseerd op actuele kostprijs moet worden gekomen

na het vijfde jaar zal gelden:  $P_t = P_t^E$

De systematiek werkt als volgt:

Het initiële tarief is het tarief  $P_0$ . Dit is het tarief waarvan de kostprijscomponent is vastgesteld op basis van historische kosten ( $P^H$ ).

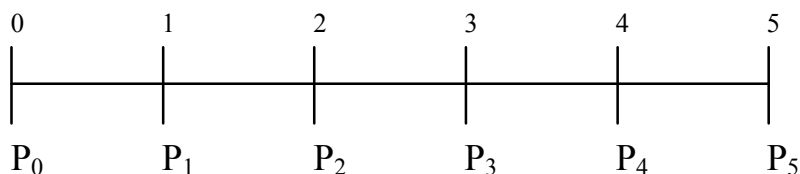
In jaar 1 wordt een tarief  $P^H_1$  vastgesteld. Tevens wordt een tarief  $P^E_1$  vastgesteld. Het verschil tussen de twee tarieven duidt het pad aan waarlangs in 5 jaar tot een prijs wordt gekomen die op grond van de inzichten in jaar 1 op actuele kostprijs is gebaseerd. Eén vijfde daarvan is de toegestane ontwikkelingsfactor voor dat jaar. Het daadwerkelijke tarief  $P_t$  is de optelsom van het tarief op basis van historische kosten plus de toegestane ontwikkelingsfactor.

In jaar 2 wordt een tarief  $P^H_2$  en een tarief  $P^E_2$  vastgesteld. Het verschil tussen de twee tarieven duidt het pad aan waarlangs in het oorspronkelijke jaar 5 tot een prijs op basis van actuele waarde wordt gekomen op basis van de inzichten in jaar 2. Twee vijfde daarvan is de toegestane stijging voor dat jaar.

Enzovoorts. In jaar 5 wordt de uiteindelijke “marktprijs” bereikt, het tarief  $P_5$  is dan hetzelfde als  $P^E_5$ .

De volgende tijdbalk dient ter illustratie.

Moment van vaststelling tarieven:



$P_0$  is het initieel tarief.  $P_1$  wordt vastgesteld op 1 juli 1999 en wordt van kracht op 1 januari 2000.

$P_2$  wordt vastgesteld op 1 juli 2000 en wordt van kracht op 1 januari 2001. Enz.