

Richtsnoeren publicatie van netwerkaansluitpuntspecificaties

25 mei 2000/OPTA/EGM/2000/201439

Inleiding

1. Het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: OPTA) maakt hierbij richtsnoeren bekend met betrekking tot de publicatie van de "technische specificaties van netwerkaansluitpunten" (hierna: netwerkaansluitpuntspecificaties) door aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken (hierna: aanbieders). De verplichting tot publicatie is neergelegd in artikel 15 van het "Besluit randapparaten en radioapparaten" (hierna: BRR). De onderhavige richtsnoeren hebben als doel kenbaar te maken op welke wijze OPTA invulling geeft aan de haar in artikel 15 van het BRR toegekende bevoegdheden voor het toezicht op de publicatie van netwerkaansluitpuntspecificaties.

2. Het college zal deze richtsnoeren kwalificeren als beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Het college kan in een later stadium aanvullende richtsnoeren publiceren.

Waar publiceren?

3. Op grond van artikel 15, eerste lid, van het BRR dient een aanbieder de netwerkaansluitpuntspecificaties op genoegzame wijze bekend te maken. Op grond van artikel 15, vierde lid, doet een aanbieder van de wijze van deze bekendmaking, mededeling in de Staatscourant. De bekendmaking en de mededeling daarover in de Staatscourant wordt in de onderhavige richtsnoeren gezamenlijk aangeduid met het begrip "publicatie".

4. De mededeling in de Staatscourant dient plaats te vinden voor iedere afzonderlijke netwerkaansluitpuntspecificatie.

5. Voor een netwerkaansluitpuntspecificatie - bijvoorbeeld een ETSI-standaard - die reeds openbaar toegankelijk is via een organisatie die geen aanbieder is, volstaat de mededeling in de Staatscourant en is bekendmaking niet noodzakelijk. OPTA acht in ieder geval het bekendmaken van de technische specificaties van netwerkaansluitpunten op de website van de aanbieder een genoegzame wijze van bekend maken.

Aanmelden bij OPTA

6. Op grond van artikel 15, eerste en tweede lid, van het BRR dient een aanbieder aan OPTA informatie te verschaffen over de (wijzigingen in) netwerkaansluitpuntspecificaties. Aanbieders dienen bij deze aanmelding van de netwerkaansluitpuntspecificatie bij OPTA, gebruik te maken van een bij OPTA verkrijgbaar formulier.

Wat, wanneer en hoe nauwkeurig publiceren?

7. Op grond van artikel 15, eerste en vierde lid, van het BRR is een aanbieder van openbaar telecommunicatienetwerk verplicht de "technische specificaties van netwerkaansluitpunten" ofwel netwerkaansluitpuntspecificaties te publiceren. OPTA gaat bij het toezicht op deze verplichting uit van de definitie van netwerkaansluitpunt in artikel 1.1, ad h, van de Telecommunicatiewet. Daarbij zal OPTA zo veel mogelijk aansluiten bij de op dat moment gangbare uitleg van dit begrip in andere landen van de Europese Unie.

8. Op grond van artikel 15, eerste en vierde lid, van het BRR dienen aanbieders de netwerkaansluitpuntspecificaties te publiceren en aan te melden "..., *voordat* via deze netwerkaansluitpunten diensten aan het publiek beschikbaar worden gesteld." OPTA zal bij het toezicht op deze verplichting het begrip "voordat" naar de letter interpreteren.

9. Op grond van artikel 15, tweede lid, van het BRR moeten de te publiceren netwerkaansluitpuntspecificaties "... nauwkeurig genoeg zijn om randapparaten te kunnen ontwerpen waarmee alle via het netwerkaansluitpunt verstrekte diensten kunnen worden gebruikt en moeten in elk geval alle informatie bevatten die de fabrikanten [van randapparatuur] in staat stellen naar keuze de relevante tests uit te voeren om vast te stellen of de randapparaten voldoen aan de voorschriften, bedoeld in artikel 6 [essentiële eisen]." OPTA acht deze omschrijving van de vereiste nauwkeurigheid van de netwerkaansluitpuntspecificatie voldoende duidelijk. OPTA beoordeelt in beginsel een netwerkaansluitpuntspecificatie op de wettelijke vereisten ten aanzien van nauwkeurigheid, indien zij een klacht over de betreffende netwerkaansluitpuntspecificatie ontvangt.

Handhaving

10. Een belanghebbende die meent dat er sprake is van een overtreding van de uit het BRR voortvloeiende verplichtingen, kan zich wenden tot OPTA.

Initiële publicatie en aanmelding

11. Het BRR is in werking getreden op 8 april 2000. Aanbieders dienen de specificaties van netwerkaansluitpunten waarover vóór 1 september 2000 diensten worden aangeboden, te publiceren en aan te melden bij OPTA vóór 1 september 2000.

Inwerkingtreding

12. Deze richtsnoeren treden in werking met ingang van de dag na de mededeling ervan in de Staatscourant.

Toelichting

Inleiding

BRR en richtlijn

13. De publicatie van netwerkaansluitpuntspecificaties en de taak van OPTA om daarop toezicht te houden, is gebaseerd op het “Besluit randapparaten en radioapparaten” (BRR). Het BRR is de implementatie van richtlijn nr. 1999/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 maart 1999 betreffende radioapparatuur en telecommunicatie-eindapparatuur en de wederzijdse erkenning van hun conformiteit¹ (hierna: de richtlijn). De richtlijn wordt ook wel de R&TTE²-richtlijn genoemd. De richtlijn heeft als doel de markt voor randapparaten en radioapparaten beter te doen functioneren door de regels voor het op de markt brengen van deze apparaten te versimpelen. Het Directoraat-Generaal Industrie is verantwoordelijk voor deze richtlijn. De Europese Commissie wordt met betrekking tot de richtlijn bijgestaan door een comité – het zogenaamde TCAM³.

Guides

14. Onder het TCAM is een aantal werkgroepen actief geweest waarbinnen bepaalde aspecten van de richtlijn verder zijn uitgewerkt. Eén van die werkgroepen heeft zich gericht op het onderwerp “publicatie van netwerkaansluitpuntspecificaties.” Deze werkgroep heeft aanbevelingen gedaan aan de Europese Commissie. Deze aanbevelingen zijn voor een deel overgenomen in vier zogenaamde “guides”. Deze guides zijn enigszins vrijblijvend geformuleerd en hebben geen juridische status.

Essentie toezichtstaak OPTA

15. Het BRR handelt over een aantal onderwerpen met betrekking tot randapparaten en radioapparaten. OPTA heeft een rol bij één daarvan, namelijk de publicatie van netwerkaansluitpuntspecificaties. De publicatie van netwerkaansluitpuntspecificaties wordt beschreven in artikel 4.2 van de richtlijn en is geïmplementeerd in artikel 15 van het BRR. De essentie van artikel 15 van het BRR is dat aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken de technische specificaties van de netwerkaansluitpunten⁴ dienen te publiceren. Doel van artikel 15 is dat fabrikanten (van randapparatuur) in staat zijn om voor deze aansluitpunten geschikte randapparaten op de markt te brengen⁵. OPTA is belast met het toezicht

¹ PB L 91 van 7.4.1999 zie ook [http: forum.europa.eu.int/Public/irc/dg3/Home/main](http://forum.europa.eu.int/Public/irc/dg3/Home/main)

² R&TTE = Radio & Telecommunications Terminal Equipment.

³ TCAM = Telecommunications Conformity Assessment and Market Surveillance Committee.

⁴ Het BRR spreekt van *netwerkaansluitpunt* terwijl de richtlijn spreekt van *interface*.

⁵ Overweging 9 en 24 van de richtlijn.

op de publicatie van netwerkaansluitpuntspecificaties. OPTA acht het noodzakelijk de invulling van haar toezichtstaak duidelijk aan de markt kenbaar te maken via de onderhavige richtsnoeren.

Visie op de taak

16. OPTA wil de toezichtstaak licht invullen. Publicatie van netwerkaansluitpuntspecificaties door *aanbieders* is bedoeld voor *fabrikanten* die deze specificaties nodig hebben voor het ontwerpen en produceren van *randapparatuur*. Dit proces dient zoveel mogelijk te verlopen zonder tussenkomst van OPTA. OPTA wil met name fungeren als platform voor het behandelen van eventuele klachten van belanghebbenden, indien belanghebbenden in hun belangen worden geschaad, doordat de aanbieders de in artikel 15 van het BRR neergelegde verplichtingen niet nakomen.

Waar publiceren?

17. Op grond van artikel 15 van het BRR dient een aanbieder de netwerkaansluitpuntspecificaties genoegzaam bekend te maken en over de wijze van bekendmaken mededeling te doen in de Staatscourant. De bekendmaking en de mededeling daarover worden in de onderhavige richtsnoeren aangeduid als "publicatie".

18. Via de mededeling in de Staatscourant is er een eenduidige bron via welke netwerkaansluitpuntspecificaties traceerbaar zijn. Indien gekozen zou worden voor een eenmalige mededeling in de Staatscourant, is er niet één formele bron waarin verwijzingen naar alle bekendgemaakte individuele specificaties zijn te vinden. In dat geval dienen belanghebbenden de bekendmakingsplatforms van alle publicerende aanbieders regelmatig na lopen op wijzigingen. OPTA acht dit ongewenst en acht het noodzakelijk dat in de Staatscourant verwijzingen naar alle individuele specificaties zijn te vinden. De mededeling dient dan ook voor elke netwerkaansluitpuntspecificatie plaats te vinden. Indien gewenst kan een aantal netwerkaansluitpuntspecificaties worden gebundeld in één mededeling.

19. OPTA acht het plaatsen van de netwerkaansluitpuntspecificatie op een website op het Internet in ieder geval een genoegzame wijze van bekendmaken en beveelt deze wijze van bekendmaken aan. Deze wijze van bekendmaking is voor alle aanbieders tegen geringe kosten mogelijk en garandeert dat belanghebbenden gemakkelijk over de specificaties kunnen beschikken.

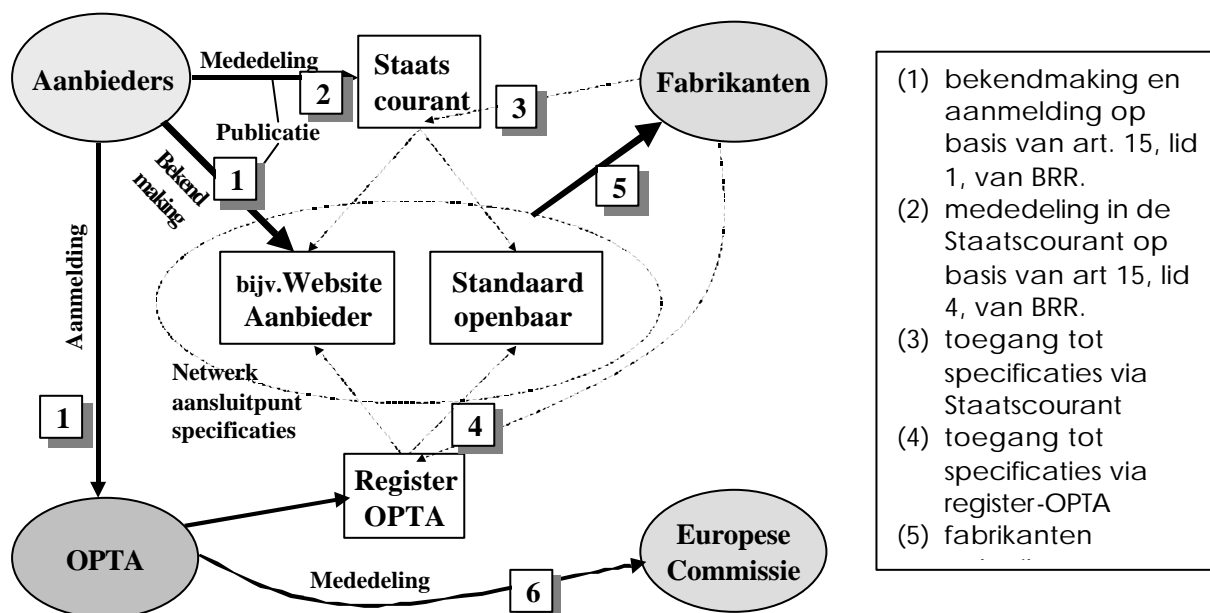
20. OPTA ondersteunt de toegankelijkheid van de specificaties actief door op haar website een openbaar register aan te houden. Aan het betreffende register kunnen geen rechten worden ontleend.

Aanmelden bij OPTA

21. Aanbieders zijn verplicht OPTA informatie te verschaffen over de netwerkaansluitpuntspecificaties. Deze aanmelding bij OPTA dient plaats te vinden met een bij OPTA verkrijgbaar formulier. Dit (lege) formulier wordt in ieder geval op de *website* van OPTA ter beschikking gesteld. De op deze wijze bereikte standaardisering van de aanmelding is noodzakelijk om een duidelijk overzicht te houden van de gepubliceerde netwerkaansluitpuntspecificaties. Dit overzicht is onder andere nodig omdat OPTA op grond van de richtlijn⁶ de Europese Commissie dient mee te delen welke typen netwerkaansluitpunten in Nederland worden gebruikt.

22. Het volgende is een indicatie van de op het formulier in te vullen gegevens: (1) naam-, adres- en woonplaatsgegevens van aanbieder, (2) gegevens contactpersoon, (3) korte beschrijving van via het aansluitpunt geleverde dienst(en), (4) verwachte introductiedatum van dienst, (5) naam van de specificatie ofwel standaard, (6) plaats waar de specificatie beschikbaar is, (7) datum publicatie in de Staatscourant (indien reeds bekend). De op het formulier ingevulde bedrijfsvertrouwelijke gegevens zullen niet als zodanig openbaar worden gemaakt.

Publicatie, aanmelding en toegang tot de specificaties



23. Ter verduidelijking van de verschillende informatiestromen en de wijze waarop de netwerkaansluitpuntspecificaties toegankelijk zijn, zijn in de figuur de verschillende

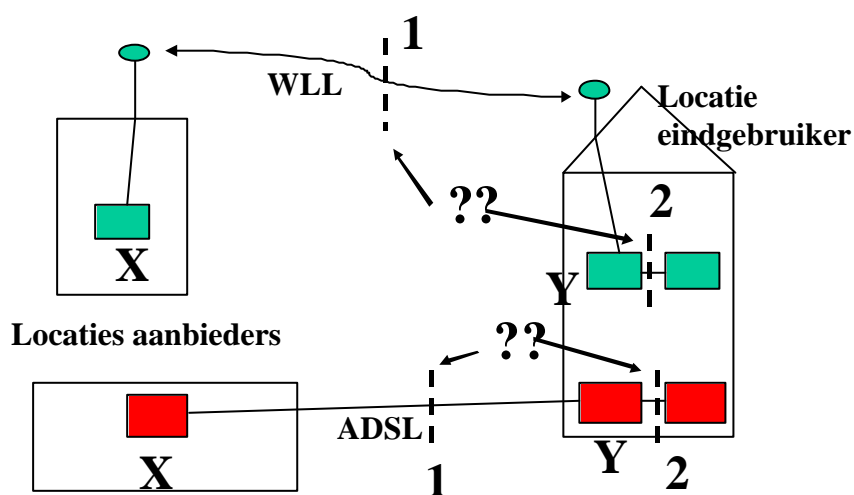
⁶ Op grond van de artikel 4, lid 2, van de richtlijn zijn alle lidstaten dit verplicht.

partijen, de informatiestromen en de toegankelijkheid van de specificaties grafisch weergegeven.

Wat publiceren?

24. Het BRR bepaalt dat aanbieders netwerkaansluitpuntspecificaties dienen te publiceren. Het begrip netwerkaansluitpunt is in artikel 1.1, ad h, gedefinieerd als "... het geheel van verbindingen, met hun technische toegangsspecificaties, die deel uitmaken van een openbaar telecommunicatienetwerk, en nodig zijn om toegang te verkrijgen tot dit netwerk en om efficiënt via dit netwerk te kunnen communiceren." Het begrip wordt nader toegelicht in de Memorie van Toelichting op de Telecommunicatiewet⁷. De wettelijke definitie van netwerkaansluitpunt en de toelichting daarop laat ruimte voor interpretatie. Er kan discussie ontstaan over welke netwerkaansluitpuntspecificaties gepubliceerd dienen te worden.

25. Netwerkaansluitpunten bevinden zich op de plaats waar de aanbieder zijn dienst aan de eindgebruiker aanbiedt. Deze plaats is de scheiding tussen *netwerk* en *randapparatuur*. Echter, het kan onduidelijk zijn of een bepaald apparaat een randapparaat is of een onderdeel van het netwerk. Als illustratie hiervan twee voorbeelden – zie figuur.



26. **Voorbeeld nr. 1.** Een ADSL-dienst⁸ wordt aangeboden door onder andere een ADSL-modem op de locatie van de eindgebruiker te plaatsen. Is het ADSL-modem een onderdeel van het netwerk of niet? Met andere woorden: wat is hier het

⁷ TK 1996-1997, 25 533, nr. 3, blz. 72 en 73

⁸ ADSL (Asynchronous Digital Subscriber Line) is een techniek waarmee een verbinding met een hoge capaciteit (veel bits per seconde) kan worden gerealiseerd over koperdraden.

netwerkaansluitpunt waarvan de specificatie dient te worden gepubliceerd: het aansluitpunt voor het modem (aansluitpunt 1), het aansluitpunt na het modem (aansluitpunt 2), of die van beide aansluitpunten?

27. **Voorbeeld nr. 2.** Een WLL⁹-dienst wordt aangeboden door onder andere een antenne en zend/ontvang-apparatuur bij de eindgebruiker te plaatsen. Welke netwerkaansluitpuntspecificatie dient te worden gepubliceerd?

28. Zelfs in bovenstaande concrete voorbeelden is het lastig te bepalen wat het netwerkaansluitpunt is. Aan de ene kant heeft de richtlijn tot doel "dat een concurrerende markt voor het aanbieden van randapparatuur wordt gewaarborgd¹⁰." Hieruit vloeit voort, dat deze markt niet onnodig wordt ingeperkt door apparaten niet als randapparatuur maar als onderdeel van het netwerk te beschouwen. Aan de andere kant kan het soms vanuit de aanbieder noodzakelijk of zeer gewenst zijn een bepaald apparaat zelf te leveren en te installeren en dus als onderdeel van het netwerk te beschouwen. Een reden hiervoor kan zijn, dat het voor de goede werking van de dienst nodig is dat een apparaat in de woning van de eindgebruiker (in figuur apparaat Y – dat men wellicht zou kunnen *beschouwen* als een randapparaat), van dezelfde fabrikant dient te zijn als de apparaten die zich meer in de kern van het netwerk van de aanbieder bevinden (in figuur - apparaat X). Met andere woorden: het kan zijn dat apparaat X en Y van dezelfde fabrikant dienen te zijn, omdat anders de dienst niet goed werkt. In dat geval lijkt het niet redelijk apparaat Y als een randapparaat te beschouwen, waarvan de netwerkaansluitpuntspecificatie (in figuur – aansluitpunt 1) dient te worden gepubliceerd.

29. OPTA zal het begrip netwerkaansluitpunt niet nader definiëren omdat zij van mening is dat een nadere definiëring te rigide kaders zet. Bij te rigide kaders kan de situatie ontstaan dat aanbieders worden verplicht netwerkaansluitpuntspecificaties te publiceren waar fabrikanten geen behoefte aan hebben. Dit zou betekenen dat aanbieders veel aandacht moeten besteden aan het publiceren van netwerkaansluitpuntspecificaties, waarvan fabrikanten uiteindelijk geen gebruik maken. Een dergelijke gang van zaken is naar mening van OPTA niet efficiënt. Te rigide kaders kunnen ook het omgekeerde gevolg hebben, namelijk dat er te weinig netwerkaansluitpunten binnen de definitie vallen.

30. OPTA is daarom vooralsnog van mening dat het in eerste instantie aan de aanbieder is om te bepalen welke netwerkaansluitpuntspecificaties hij dient te publiceren. Indien blijkt dat belanghebbenden constateren dat bepaalde netwerkaansluitpuntspecificaties niet zijn gepubliceerd, zelfs nadat de belanghebbende daartoe een verzoek heeft gedaan bij de aanbieder, kan deze

⁹ WLL = Wireless Local Loop een verzamelnaam voor techniek draadloze aansluitnetwerken.

¹⁰ Overweging 9 van de Richtlijn

belanghebbende haar probleem aan het college voorleggen, door middel van het indienen van een aanvraag tot handhaving. OPTA zal bij de behandeling van de aanvraag aansluiten bij hetgeen gebruikelijk is in andere lidstaten.

Wanneer publiceren?

Richtlijn en BRR

31. Volgens artikel 15, lid 1, van het BRR dient een aanbieder netwerkaansluitpuntspecificaties te publiceren, “*voordat* via deze netwerkaansluitpunten diensten aan het publiek beschikbaar worden gesteld.” Dit is een vrijwel letterlijke implementatie van de tekst van de richtlijn.

Guide 2

32. In Guide 2 wordt onder “*timing of publication*” uitvoerig bij het tijdstip van publicatie stil gestaan. Doorredenerend vanuit een in de overwegingen van de richtlijn geformuleerd doel van de publicatie van netwerkaansluitpuntspecificaties, zijnde “fabrikanten in staat te stellen randapparaten te ontwerpen (overweging 24)”, wordt in Guide 2 geïmpliceerd dat fabrikanten hun randapparatuur op de markt moeten kunnen brengen vóór de introductie van diensten via dat netwerkaansluitpunt. Daardoor zou “voordat” zo uitgelegd moet worden, dat ertussen “publicatie van de netwerkaansluitpuntspecificaties” en “introductie van de dienst” voldoende tijd dient te zijn voor het ontwikkelen en op de markt brengen van randapparatuur. In Guide 2 wordt vervolgens gesteld dat hierdoor een conflict ontstaat tussen de belangen van aanbieders en fabrikanten. Aanbieders geven met een vroege publicatie concurrentiegevoelige informatie over hun plannen op de markt weg, en zullen in het algemeen publicatie zo lang mogelijk willen uitstellen. Zij zullen de netwerkaansluitpuntspecificatie en de daarvoor geschikte randapparaten wellicht met een bepaalde fabrikant willen ontwikkelen en de specificaties pas publiceren op het moment van introductie van de dienst. Fabrikanten daarentegen, hebben belang bij een tijdige publicatie, zodat zij in staat zijn randapparaten op de markt te hebben op het moment van introductie van de dienst. De strekking van de Guide is dat *van geval tot geval* een balans tussen deze twee belangen dient te worden gevonden. Er worden criteria¹¹ genoemd voor het bepalen van het publicatietijdstip in een concreet geval. Het van geval tot geval bepalen van het publicatietijdstip zal dan door een toezichthouder moeten plaatsvinden. Er wordt vervolgens een aantal methoden geschetst om dit aan te pakken.

Invulling OPTA

33. Hoewel Guide 2 uitvoerig bij dit aspect stilstaat, wordt het begrip “voordat” noch in de richtlijn noch in het BRR toegelicht. Daardoor is er geen juridische basis voor OPTA om een bepaalde minimum termijn op te leggen of van geval tot geval het publicatietijdstip te bepalen. OPTA zal daarom het begrip “voordat” vooralsnog niet

¹¹ Guide 2, pagina 8, punt 5

nader invullen in de zin dat er een minimum termijn dient te zijn tussen publicatie en het beschikbaar stellen van diensten aan het publiek via het netwerkaansluitpunt.

Hoe nauwkeurig publiceren?

34. OPTA is van mening dat het vooralsnog aan de gebruikers van de netwerkaansluitpuntspecificaties is om te beoordelen of de technische specificaties voldoende nauwkeurig zijn. OPTA zal de netwerkaansluitpuntspecificaties daarom in eerste instantie (na de aanmelding) niet inhoudelijk beoordelen.

35. OPTA wijst aanbieders op een ETSI Technical Report¹² met betrekking de gewenste inhoud van netwerkaansluitpuntspecificaties voor analoge telefoondiensten.

Handhaving

36. Het accent bij handhaving zal liggen op reactieve handhaving naar aanleiding van signalen uit de markt. OPTA denkt daarbij vooral aan eventuele klachten van fabrikanten indien een netwerkaansluitpuntspecificatie niet, niet tijdig of onvoldoende nauwkeurig is gepubliceerd. OPTA gaat er vanuit dat de partijen, voordat OPTA wordt benaderd, eerst proberen onderling tot overeenstemming te komen.

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,

Prof. dr. J.C. Arnbak, voorzitter

¹² ETSI TR 101 730 v1.1.1 (2000-01) Publication of interface specification under Directive 1999/5/EC; Guidelines for describing analogue interfaces.